

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Claudio Gurgel*

Bases para o estudo da administração pública.**

Administração, segundo vários autores, significa obter resultados através ou com terceiros – dependendo do grau de centralização que se adote. Bateman e Snell, em seu livro *Administração*, dizem que “administração é o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais” (Bateman e Snell, 1998: 27). Morgan, no seu clássico *Imagens da Organização*, seguindo na esteira de Fayol, diz que “administração é um processo de planejamento, organização, comando, coordenação e controle” (Morgan, 2007: 41).

Administração pública, portanto, é o tipo de administração que visa obter com pessoas, técnicas e recursos, subordinados a determinações políticas e legais, os resultados esperados pelo Estado e pelo Governo no contexto da relação deste Estado e deste Governo com a sociedade***.

Sua característica distintiva, o que lhe empresta um valor próprio e a distingue de outra administração, como a administração de empresas privadas, é exatamente esse contexto da relação do Estado com a sociedade, que lhe é determinante. Este contexto é fortemente marcado pela política e pelas leis – dimensões que na administração pública são pontos de partida e de chegada. De partida, porque nada se faz sem a lei que autorize, e esta não se faz sem jogos e disputas políticas. De chegada, porque o objetivo da administração pública é fortalecer o sistema

* Claudio Gurgel é economista, Mestre em Administração Pública, Mestre em Ciência Política, Doutor em Educação e professor da Universidade Federal Fluminense. Autor de 4 livros: *Estrelas e Borboletas – origens e questões de um partido a caminho do poder*; *Evolução do Pensamento Administrativo, A gerência do pensamento – gestão contemporânea e consciência neoliberal* e *Administração – Elementos essenciais para a gestão das organizações*, lançado pela Editora Atlas em março de 2010.

** Colaborou nas pesquisas deste texto a professora Agatha Justen, a quem agradeço as contribuições. Agatha Justen é mestre em administração pública, mestranda do Instituto de Economia, da UFRJ, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento, doutoranda da EBAPE/FGV e professora do Departamento de Ciência Política da UFRJ.

* **Sociedade é uma palavra que induz a crer em um conjunto unitário. Não usamos a palavra neste sentido. Usamos a palavra sociedade no conceito de sociedade civil pós-hegeliano. Isto é, coletividade humana, voltada para atividades essencialmente econômicas as mais diversas, dividida em classes e segmentos de classe, com suas contradições. Para início de discussões, trabalharemos com a clássica divisão entre sociedade política, que reúne pessoas envolvidas com as atividades do Estado, e sociedade civil, aqueles que fazem parte das instituições civis, empresas e organizações não-estatais. Não desconhecemos, e dele faremos uso quando oportuno, o conceito de Estado Ampliado de Antonio Gramsci, que inclui parte das instituições civis no Estado, conceito depois desenvolvido por Louis Althusser, em seus *Aparelhos Ideológicos do Estado*.

dominante, propiciando a ele o máximo de eficiência, eficácia e efetividade, de modo a perenizar a dominação. Como diz Poulantzas, “o executivo e a administração monopolizam o papel de organização e de direção do Estado face ao bloco no poder, o de elaboração de um interesse político geral a longo prazo desse bloco e de reprodução da hegemonia” (Poulantzas, 1985:256). Mais ortodoxo, Althusser, importante pensador francês, vai dizer, em *Aparelhos Ideológico de Estado*, que “o governo (na atualidade sob as ordens diretas do chefe de Estado) executa a política da classe dominante, e a administração, às ordens do governo, aplica-a em todos os seus detalhes”(Althusser, 1985: 114). Esclarecendo mais um pouco, ele acrescenta:

“observe-se, nessa distinção, que evidencia a existência do aparelho político de Estado, que a administração participa dele, apesar de a ideologia proclamar, na escola do Estado burguês, que a administração serve ao interesse geral e desempenha o papel de serviço público...a função da administração é inseparável, em seu conjunto, da aplicação da política do governo burguês, que é uma política de classe”(Ibid: 114/115).

Evidentemente, como tudo se dá em ambiente de contradições, a efetividade da administração pública traz também, à sociedade, maior consciência social e política, conhecimento, informações e outros elementos e valores que ameaçam a dominação. Esta circunstância obriga a que os que controlam o Estado tenham preocupações em relação aos outros segmentos sociais, de modo a não aprofundar e radicalizar as contradições entre dominadores e dominados. É neste sentido que se coloca a necessidade de, além do exercício do poder coercitivo do Estado, exercer-se também a hegemonia, isto é, a liderança intelectual e moral sobre a sociedade civil. Esta também é a razão dos programas sociais e outras iniciativas voltadas para amenizar as condições de vida dos segmentos sociais que se encontram fora do poder.

Esta dialética acompanha a vida do gestor público e está presente em cada ato e fato administrativos.

Características distintivas do Estado e da Sociedade

Um dos aspectos mais relevantes para o conhecimento de um objeto de estudo é a distinção entre este objeto e outros que lhe são semelhantes. No âmbito da saúde, por exemplo, fala-se com muita importância do *diagnóstico diferencial*. Isto é, daquele diagnóstico que permite ao profissional da saúde distinguir entre uma situação e outra semelhante. O tratamento

aplicado após um diagnóstico diferencial bem feito é evidentemente mais eficaz, sem engano. Algumas semelhanças existem entre o Estado e outras organizações. Compara-se frequentemente o Estado com uma empresa. Compara-se a sociedade com a clientela

São comparações ideológicas – isto é, que têm alguma alusão com a verdade, mas que constituem, quando melhor examinadas, uma ilusão de análise (Gurgel, 2003:51/52). Um fenômeno que pode ser meramente ingênuo, fruto da simplicidade de raciocínio, ou um ato mal intencionado com o objetivo de obter certos apoios, concordâncias e ganhos pessoais ou grupais.

Seja por isto ou por aquilo, esta confusão tem induzido a alguns erros.

No sentido de evitar a continuação ou repetição desses erros, é necessário ter clareza de que o Estado não é uma empresa e que a sociedade não é cliente. O Estado tem aspectos diferenciados de uma empresa, tais como:

- não é um empreendimento viável a uma só pessoa
- não tem por finalidade proporcionar lucro financeiro a alguém ou a um grupo específico
- não pode abrir falência, ainda que alguns **governos** pareçam ter falido
- não tem concorrente à altura, que disponha de idêntica facilidade e força
- não tem limites em seu território, senão aqueles que a si mesmo impõe
- não se vende nem se compra
- não é controlado apenas por uma ou poucas pessoas, nem mesmo por alguns milhares como pode ser a mais aberta das sociedades anônimas
- é objeto de constante disputa por grupos internos e externos e se expõe formalmente a esta disputa de tempos em tempos, admitindo, na maioria dos sistemas políticos, a alternância do seu controle por grupos rivais, considerando isto um aspecto salutar e fator de equilíbrio.
- é subordinado à relação com a sociedade e as leis e ética que derivam desta relação.

Por sua vez, a sociedade não é cliente. Os seus componentes, genericamente tratados como **o público**, não têm os mesmos traços dos clientes, como os conhecemos na relação empresa-sociedade.

O público não define o preço pela pressão da sua demanda. O cliente sim. Fosse assim, por exemplo, as linhas de transporte teriam tarifas proporcionais ao número de usuários e as escolas públicas bem sucedidas cobriam valor adicional ao imposto pago pela manutenção da

educação pública. Ou uma carta simples postada no Pará custaria mais pelo fato de ir para São Paulo, do que ir para o Rio Grande do Sul. A medida do público e da administração pública é o custo do serviço ou do bem, isto é, não deve haver oportunismos de mercado quando um serviço se torna mais demandado.

O público freqüentemente não tem serviços ou produtos substitutivos dos serviços públicos. Não há universidades, não há segurança pública, não há corpo de bombeiros, não há sistema judicial, não há sistema assistencial ou previdenciário, não há diplomacia públicos substitutivos, com as características da gratuidade e, em certos casos, da segurança e reconhecimento que permitam a opção. Bem que gostaríamos, em alguns momentos, de encontrar um serviço substitutivo para o Senado ou a Câmara dos Deputados, mas efetivamente não há. A verdade é que há serviços que representam o interesse coletivo e não podem ter paralelos, sob o risco de se espalhar a injustiça e a insegurança públicas. Imaginem o que seria a existência de dois Senados ou duas Câmaras de Deputados. Ou duas diplomacias. Ou dois sistemas de segurança pública.

O público não pode dispor de vantagens pela capacidade de pagar mais pelo serviço ou bem público. Não há, para o nosso bem, a possibilidade de se pagar mais, legalmente, por uma sentença, desde que lhe seja favorável. Ou para ter acesso a uma universidade pública conceituada. O critério público é o critério do mérito ou da necessidade, não da renda pessoal do cliente.

O público é responsável pela administração, porque elege os dirigentes políticos que, por seu turno, escolhem os administradores públicos. O cliente não escolhe os dirigentes das empresas. Na administração pública, a distância moral e física entre o público e os administradores não é aquela que ocorre entre o cliente e os gestores da empresa privada que em certos casos são completamente desconhecidos ou até mesmo domiciliados em outros países.

O público não paga apenas pelo que consome. O público paga pelo que pode um dia consumir e pelo que jamais deseja consumir. Paga pelos bombeiros e um dia pode ter necessidade deles. Mas, a rigor, deseja que isto jamais aconteça. Paga pela assistência social aos desvalidos. Mas igualmente não deseja usá-la. No entanto, paga, e em certos casos paga com um forte sentimento de auto-gratificação. Portanto, o público tem uma relação de dois tipos com os serviços públicos: como usuário, efetivo ou potencial, e como solidário com a *res pública*.

O público não consome apenas o que paga. Há um direito por trás do serviço e este direito é impessoal. Muitas vezes, o público paga muito aquém do que teria que pagar. É o caso do público de baixa renda que usa em acidentes graves os serviços dos hospitais públicos. Ou das universidades públicas. Os impostos que recolhem, em certos casos exclusivamente impostos

indiretos, representam valores pequenos em face dos impostos diretos e indiretos recolhidos pelos mais ricos. Dizem que empresários não pagam impostos, dado que os impostos que pagam estão embutidos nos preços da mercadoria. Para Kalecki, nisto consistiria a diferença entre os trabalhadores e os capitalistas: os primeiros gastam tudo que ganham e os segundos ganham tudo que gastam. Mas do ponto de vista da receita fiscal, todos devem recolher impostos. Quando os ricos recolhem, são valores altos. No entanto, isto não impede que os pequenos contribuintes possam consumir serviços de custos altos prestados pela administração pública. Na visão do sistema privado, predomina a lógica de Friedman, segundo a qual não há almoço grátis. Só se paga pelo que se consome e o cliente só consome se paga. Não é esta a lógica da administração pública.

Tendo em conta as duas observações imediatamente anteriores, cabe dizer que o público mantém o serviço público independentemente de ser seu usuário direto. O público não é um acionista, mas seu oposto. Sua “retirada” e a sua “fração” sobre o serviço público não estão na proporção de sua riqueza (em ações), mas da sua necessidade e de seu direito legal. Muitas vezes o contribuinte mais freqüente e vultoso não é dos que mais se beneficiam do serviço público. Ou pelo menos não é esta a lógica que dirige a distribuição dos bens públicos.

Estas diferenças não são apenas curiosidades. Elas fazem de fato diferença. Por exemplo, o fato de você, como parte do público, escolher os dirigentes do Estado e, por extensão, influir na escolha dos dirigentes da administração pública, o coloca em posição diferente e lhe atribui alguns direitos e responsabilidades.

Você também, como servidor público, deve reconhecer que não está submetido seja ao usuário, seja ao seu chefe, mas sim à regulamentação que rege o seu serviço.

Igualmente, não tendo você, como usuário, alternativa para procurar um substitutivo significa dizer que o tratamento a ser dado pelo serviço público deve se revestir de especial atenção para com você. Também por isto mesmo, a falta de alternativa, o monopólio do Estado, faz com que outros órgãos, como o Ministério Público, por exemplo, ou os tribunais de contas, devam atuar de modo a fiscalizar esses serviços, quanto a qualidade e presteza do que se oferece ao usuário.

De outra parte, como administrador público, você também sabe que os recursos que o remuneram são oriundos dos milhões de cidadãos do país, dentre eles alguns que estão a sua frente ou dependendo de você, em algum outro lugar. Mas também sabe que alguns não contribuem (pagam) tanto quanto outros, mas devem ser tratados como se contribuíssem (pagassem).

São muitos os exemplos práticos dessa diferença fundamental entre o cliente e o público.

Portanto, o público não é cliente. Ele tem papel de consumidor, mas igualmente de provedor. De demandante e de fornecedor. De governado e de governador. Ele é **cidadão**, conceito usado para fazer esta distinção. Significa dizer, “é uma pessoa dotada da capacidade de ser governada e governar”, no dizer mais antigo de Aristóteles (Aristóteles, 1988:104).

Conhecimento administrativo e administração pública

Com esta caracterização, vê-se de imediato que a administração pública é uma administração que vai tratar planejamento, organização, comando, coordenação e controle de modo diferente daquele usado pela administração privada.

Não significa que a administração pública não possa usar conhecimentos praticados pela administração privada. Pode. Quase tanto quanto também a administração privada pode usar métodos da administração pública.

Métodos e ferramentas do planejamento, técnicas de organização, instrumentos de controle, tudo isto pode e muitas vezes deve ser adotado pelo administrador público. Neste sentido, o bom administrador público é um administrador, na acepção mais ampla do termo e da formação profissional. Mas ele já revelará sua competência na adoção dos métodos, técnicas e ferramentas: esta adoção precisa ser adequada, adaptada, subordinada a certos limites determinados pela relação do Estado com a sociedade.

Isto nos leva a concluir que o administrador público, além dos conhecimentos sobre a administração *lato sensu*, suas teorias e seus métodos, técnicas e ferramentas, precisa conhecer os valores presentes nesta relação do Estado com a sociedade. Além disto, vale dizer que uma diferença prática essencial entre a administração privada e a administração pública é que o gestor privado pode fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto o administrador público só pode fazer o que a lei autoriza. Portanto, além dos conhecimentos comuns a todo administrador, o administrador público precisa conhecer os processos públicos e, por conseguinte, conhecer as leis que autorizam estes processos e determinam como fazê-los.

Exemplo: o administrador público para selecionar um trabalhador para sua organização pública precisa conhecer os métodos de recrutamento e seleção, as técnicas de entrevista e elaboração de testes e provas, enfim, tudo aquilo que está disponível no conhecimento sobre o assunto. Mas precisa saber também como a lei, a norma, o regulamento ou outro instrumento normativo determina que aquele recrutamento e aquela seleção se realizem, para que os valores da relação do Estado com a sociedade sejam respeitados.

Para selecionar um professor para uma universidade pública, o administrador público deve conhecer métodos de didática do ensino superior. Sem isto ele não terá condição de avaliar se a “prova de aula” do candidato foi boa ou não. Mas ele também precisa saber que existe um edital a ser publicado, um prazo a ser dado, lista de temas que podem ser abordados, pontos que devem ser sorteados, o procedimento avaliativo que deve ser utilizado e até detalhes como não encerrar uma prova escrita com apenas um candidato na sala de prova. No mínimo dois devem estar presentes e, se preciso for, o penúltimo a entregar a prova deve ser obrigado a permanecer até que também o último a conclua, dentro do tempo determinado.

Por isto se torna básico estudar a relação do Estado com a Sociedade e aquilo que, sob a forma de lei ou de ética, foi gerado por esta relação.

Estado, Governo e Administração pública

O **Estado** é a instituição criada pela necessidade histórica e política da classe dominante de uma nação, em que se definem poderes que podem ser exercidos por um governo em dado espaço e tempo. Modernamente esses poderes são exercidos em nome da lei, para essencialmente manter a ordem – política, social e econômica. É uma instituição porque é reconhecido como legítimo pelos que o aceitam ou impõem; é criada por acordo histórico em face de representar um momento da história de um povo que se constitui nação e se organiza politicamente, assumindo direitos e deveres, em certas condições relativas de escolha; é político porque se trata de um acordo cercado pelas contingências das disputas de poder, em que classes e segmentos de classe lutam por domínio e hegemonia, uma dominação modernamente exercida com a lei, tendo em vista manter o estabelecido. Eventualmente, em condições revolucionárias, o Estado é usado para transformar a realidade, promover mudanças radicais ou moderadas em dada sociedade.

Sua existência é dependente da necessidade de dominação e força, para impor o que se torna necessário impor. Está dotado de força política, jurídica e militar para isto, e, frequentemente, do consentimento obtido por meios ideológicos. Portanto, significa a mais poderosa das armas políticas.

O **Governo** é o concerto de forças políticas, representativas ou representantes de uma classe ou de segmentos de uma classe dominante, ou ainda de seus representantes ideológicos identificados. Significa dizer que é possível um governo que represente os interesses de uma classe ou de segmentos de classe, cuja extração social e econômica não seja autenticamente

daquela classe ou segmentos, quando os agentes têm identidade com a referida classe ou referidos segmentos. Os governos adquirem caracteres variados, podendo se compor com maior ou menor diversidade de interesses e de ideologia, dependendo das condições que o determinem. O governo que se compôs após a libertação de Mandela, na África do Sul, anunciando o fim do *apartheid*, sobredeterminado pelas condições precárias de hegemonia ou pela avaliação dos novos líderes de que havia essa precariedade, reuniu forças díspares, onde algozes e vítimas de um tempo recente sentaram-se à mesa, em um mesmo ministério. Daí à referência ao arco-íris, como símbolo do governo que emerge com Mandela: são cores variadas que o compõem. Algo parecido ocorreu na Espanha, por ocasião do Pacto de Moncloa, que procurou encerrar um ciclo marcado pelo general Franco, ali ditador por várias décadas. Hoje, no governo brasileiro, estiveram presentes no mesmo ministério operadores da ditadura militar, como Reinhold Stephanes, ministro da agricultura, e vítimas da mesma ditadura, o próprio presidente Lula. Antes, à frente do mesmo ministério, esteve Pratini de Moraes, outro ex-ministro de governo militar, que entretanto esteve no ministério do presidente Fernando Henrique, também vítima da ditadura.

A **Administração Pública** é a ordem operacional, legalmente constituída e responsável, por igualmente dentro da lei e das contingências políticas, implementar políticas de Estado e políticas de governo. Essa administração tem portanto que saber compatibilizar as determinações de Estado, que se sobrepõem a todos e valem para todos, com as determinações de governo, que dizem respeito a um dado momento histórico em que uma classe ou um segmento de classe ou um grupo heterogêneo dominam o aparelho de Estado. Exemplo: nenhum grupo pode impor a administração pública um processo de licitação contrário a Lei 8.666/93; mas pode determinar que tais ou quais bens sejam adquiridos, porque isto faz parte de um projeto do governo. Nenhum grupo pode impor concursos públicos que não obedeçam aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que devem reger esses concursos; mas pode dizer para que áreas e com que número de vagas devem se dar os concursos, uma vez que são estas áreas e esta quantidade que atende aos objetivos do governo, isto é, atende ao projeto vitorioso que domina o aparelho público. Nenhuma coligação de forças pode, no governo, destinar aos seus aliados o dinheiro público, mas pode propor um orçamento que destine a dada região do País ou do Estado federativo um volume maior de investimentos, sob alegações técnicas, econômicas, éticas ou sociais. Vale dizer que a sociedade, através dos seus organismos formais (Assembléias, Câmaras, Conselhos, etc) e informais (grupos de pressão, manifestações, organizações independentes da sociedade civil) pode e deve manter o acompanhamento, seja do governo seja

da administração pública. Talvez até mesmo ir além do acompanhamento e ter presença ativa nas diversas etapas das políticas públicas.

Podemos dizer que as forças que compõem o governo têm projetos próprios, que fazem parte do programa que apresentaram na campanha eleitoral que as levou ao poder do Estado. A administração pública, não. A administração pública tem a lei e a técnica para a execução do seu trabalho. O governo tem vontades; a administração pública tem o dever.

No entanto, este ordenamento é formal, o que não significa que deixe de ser efetivo. Significa que tem limites. A condição humana que está presente na administração pública também – idéias pessoais ou de grupos, aspirações, concepções de vida, de sociedade e religiosas – se expressam no funcionamento dos aparelhos públicos.

O administrador público deve ter consciência destas distinções para melhor exercer sua função, no ambiente complexo e contraditório da relação entre a sociedade e o Estado.

Sociedade e Estado

Alguns estudiosos chamam a atenção para o fato de que já nos acostumamos a considerar o Estado um ser superior, a ponto de nos referirmos a Estado e Sociedade, quando tratamos desta relação. Deveríamos, segundo eles, nos referirmos a Sociedade e Estado, uma vez que na historiografia a Sociedade teria antecedido o Estado. Além do mais, a Sociedade, sim, é que tem significado superior, porque seria ela a geradora do Estado.

Toda esta reconceituação simbólica, que destaca a célebre questão de quem vem primeiro, neste caso, a Sociedade ou o Estado, nos evoca um ponto de partida do estudo desta relação entre a sociedade e o poder político: o Contratualismo.

O Contratualismo é uma das três fontes do conhecimento sobre a relação Sociedade e Estado que subordina, como já vimos, a administração pública.

Além do Contratualismo, a relação entre os poderes criados pela relação Sociedade-Estado, principalmente a partir do filósofo Montesquieu, também se constitui em tema fundamental. Finalmente, a terceira fonte trata do modo como a Sociedade e o Estado se relacionam com outras Sociedades e Estados na estruturação dos povos em Estados-Nações – o federalismo ou unitarismo.

Contratualismo, relação entre os poderes e federalismo são sem dúvida discussões obrigatórias quando se trata desta relação tão importante para o estudo da administração pública.

Contratualismo

As explicações mais usuais, até o século XVII, sobre a origem do poder político e em particular sobre o porque existe um soberano reinando sobre a Sociedade, são de caráter mítico. Isto é, explicam a soberania de um homem, o Monarca, como decorrente da vontade divina.

Foi Deus, não importa qual Deus, se o Deus cristão ou se outro ou até mesmo vários deuses, nas sociedades politeístas, que ungiu de poder aquele personagem. No plano da fé cristã/católica, onde ela se encontrasse, os soberanos eram, por isto mesmo, coroados pelo Papa, também um Monarca, representante, segundo a Bíblia, dos Céus na Terra.

Esta explicação não poderia sobreviver absoluta com o advento do Iluminismo. As luzes trazidas pelo Iluminismo, para quem a Razão desvendava tudo, também caíram sobre este território encantado da política. É com o objetivo de oferecer uma explicação razoável, no duplo sentido da palavra – aceitável e baseada na razão - que surge a idéia do **contrato social**.

Esta idéia consiste em explicar o surgimento do poder político, a que genericamente se chama de Estado, como fruto de um contrato, um acordo, entre os membros da sociedade. Não era direta e imediatamente a vontade de Deus. Tratava-se de uma solução que contava com a benção divina, mas se realizava porque os homens contrataram entre si, fizeram um acordo, no sentido de reconhecer alguém ou alguns como soberanos, por absoluta necessidade prática.

A necessidade prática encontra historicamente duas vertentes mais destacadas: a vertente hobbesiana, portanto inspirada em Thomas Hobbes (1588-1679), e a vertente lockeana, referenciada em John Locke (1632-1704), ambos filósofos ingleses. Veremos a ambos pela importância histórica e por eles contribuírem, efetivamente, para a compreensão da existência do poder político e para debates contemporâneos importantes.

No entanto, objetivando melhor compreensão e maior aprofundamento, não pararemos em Hobbes e Locke. Veremos Rousseau, Engels e Marx, o que nos dará uma visão mais concreta do sentido do Estado e da razão de sua existência, cada vez mais presente, apesar das aparências.

Contrato Social em Hobbes

Para Hobbes, os homens, antes de entrarem em sociedade, viviam no estado de Natureza, uma situação em que poderiam dispor para si dos bens naturais, sem que qualquer limite ético e menos ainda legal lhes fosse colocado. A natureza seria entendida como a criação divina, e no estado de Natureza, entendia-se que Deus deu tudo a todos, de forma que todos os homens pudessem gozar de tudo disponível na natureza.

Esta liberdade de conquista e posse, segundo Hobbes, entretanto, traria conseqüências fatais à humanidade, uma vez que estariam todos disputando tudo, entre si, de modo ilimitado, no tempo e no espaço. Seria, conforme escreve o próprio Hobbes, em *O Leviatã*, a “guerra de todos contra todos”(Hobbes, 1979: 75). Neste estado não há distinção formal entre *meu e seu*¹. Para conseguir o que querem, os homens não têm limite. Se preciso, entram em guerra. A qualquer momento e em qualquer lugar, prevalece a vontade do mais forte. Não há propriedade ou domínio de qualquer coisa. Situações de posse são momentâneas, pois como o mundo é comandado pelo uso da força, “*só pertence ao homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo.*” (Ibid:77).

São por estas condições – “*o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável, e a esperança de consegui-las através do trabalho.*” (Ibid) - que os homens decidem viver em comunidade (Commowwealth) e contratam entre si que um deles, dentre todos, receberá a função de estabelecer limites, julgar e punir os rompimentos destes limites, enfim estabelecer a ordem política capaz de garantir a sobrevivência de todos, a paz e a propriedade de cada um². Nas palavras do pensador,

“A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam

¹ Observe-se a semelhança, nesta indistinção entre meu e seu, do estado de Natureza com a comuna primitiva de Marx, onde a propriedade era coletiva. Se para Marx esta condição humana era positiva, em Hobbes trata-se de algo negativo e que deve ser superado por uma ordem que assegure a propriedade individual.

² O homem escolhido, segundo Hobbes, seria um *homem artificial*. O autor diferencia da seguinte forma: “Uma pessoa é aquela cujas palavras ou ações são consideradas quer como suas próprias quer como representando as palavras ou ações de outro homem, ou de qualquer outra coisa a que sejam atribuídas, seja com verdade ou por ficção. Quando elas são consideradas como suas próprias ele se chama uma pessoa natural. Quando elas são consideradas como representando as palavras e ações de um outro, chama-se uma pessoa fictícia ou artificial.” (Ibid: 96)

alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades. Por pluralidade de votos, a uma só vontade.” (Ibid: 105).

Este soberano limitará a liberdade de todos e de cada um dos homens, neste Estado civilizado. Neste sentido, pode-se dizer que, na nova Sociedade (*civitas*), civilizada, o homem renuncia à sua liberdade plena e a coloca em mãos do soberano, que dispõe dela. Também neste sentido compreende-se que a liberdade plena não pode ser preservada porque ela significa uma ameaça à liberdade dos demais homens. Finalmente, pode-se também, lendo Hobbes, inferir que o preço da segurança pública é ter que aceitar condições às vezes opressivas e ameaçadoras da sua própria segurança pessoal.

Este paradoxo, a que podemos chamar de *paradoxo da segurança pública conservadora*, é observado em certas sociedades contemporâneas em que a defesa contra agressores internos e externos vai suprimindo direitos individuais e admitindo atos contra a dignidade humana. O governo dos Estados Unidos, em nome da defesa contra a agressão terrorista, instituiu um regime de limitações da liberdade de ir e vir e um novo ordenamento jurídico que admite até mesmo o uso da tortura para obtenção de informações. Milhares de seus cidadãos, descendentes de países do Oriente Médio, têm sido presos sem provas. O presidente assumiu poderes ditatoriais, criou tribunais militares anônimos para julgar imigrantes suspeitos. Uma das mais antigas instituições do direito, o *habeas corpus* foi suspenso para casos que envolvam suspeita de terrorismo. Nas escolas instituiu-se a obrigação de cantar o hino nacional e a fazer o juramento à bandeira. Críticas à guerra ou ao apoio americano à Israel, ou ainda denúncias de massacres dos palestinos, podem resultar em demissão ou perda de poder nas empresas e outras organizações.

No Brasil, em nome do combate à subversão política, a ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1984, aplicou uma Lei de Segurança Nacional que previa a pena de morte para os opositores do regime. Também naquele tempo se instalou um clima de insegurança geral entre as pessoas, umas denunciando outras, dentre elas pais denunciando filhos e vice-versa, em histeria anti-comunista incontrolável, quando se abusou da tortura para obtenção de informações. Contemporaneamente, em nome do combate ao tráfico de drogas se praticam violências de toda a natureza. Circular, principalmente à noite, nas ruas de cidades como o Rio de Janeiro tornou-se um risco elevado, seja pelos assaltantes, seja pela polícia, cujos métodos de abordagem já provocaram muitas vítimas inocentes. Em nome do combate ao tráfico de drogas, justificam-se práticas ilegais e se cultua a violência oficial, exaltando-se atuações como aquelas atribuídas ao BOPE, Batalhão de Operações Especiais, no filme *Tropa de Elite*. O filme, ele mesmo, contém

mensagens de incentivo à brutalidade com as populações pobres e os presos, além de indisfarçável preconceito para com as favelas e seus moradores.

O contrato social hobbesiano é, portanto, uma das explicações no âmbito do contratualismo. Ele explica a existência do poder político, organizado e reinante sobre a Sociedade, como resultado da necessidade de que haja alguém ou alguns impondo ordem e limites à liberdade. Sem isto, segundo Hobbes, os homens se destruiriam e a propriedade, tão valorizada pelo sistema burguês emergente, no século XVII, estaria ameaçada.

O contrato social lockeano, a que passaremos a seguir, traz diferenças com o contrato social de Hobbes.

Contrato Social em Locke

A chave para a compreensão de Locke e de seu modo diferenciado de ver o contrato social está no igualmente modo diferenciado como vê o estado de Natureza.

Afastando-se de Hobbes, que o antecedeu, Locke, em seu livro *Segundo Tratado Sobre o Governo*, vê “*clara diferença entre o estado de natureza e o estado de guerra, que, muito embora certas pessoas tenham confundido, estão tão distantes um do outro como um estado de paz, boa vontade, assistência mútua e preservação está de um estado de inimizade, malícia, violência e destruição mútua*”(Locke, 1979: 41).

Sua leitura do estado de Natureza é, portanto, positiva, no sentido de que ali se verifica uma associação livre entre homens de boa vontade. Segundo Locke “*devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem*” (Ibid: 35). E acrescenta: “*Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder ou jurisdição*” (Ibid).

Este estado de Natureza tem uma lei de natureza para governá-lo e que exerce poder sobre todos: a razão. “*A razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses*”(Ibid:36).

Temos então uma situação distinta, em que não impera a guerra, mas predomina a concórdia, e os direitos de cada um são preservados pelos deveres do outro e de todos.

Comentando o que diz “o judicioso Hooker”, referência muitas vezes citada em seu livro, Locke reafirma:

“O judicioso Hooker considera essa igualdade dos homens pela natureza como tão evidente de per si e acima de qualquer dúvida que a toma por fundamento da obrigação de amor mútuo entre os homens, sobre o qual baseia os deveres que temos uns com os outros, donde derivam as grandes máximas de justiça e caridade” (Ibid: 35).

Predomina a concórdia, mas ela não é absoluta. Há “homens degenerados” (ibid: 83), que podem pretender quebrar esta paz.

Entende Locke que *“para impedir a todos os homens que invadam os direitos dos outros e que mutuamente se molestem, e para que se observe a lei da natureza, que importa na paz e na preservação da Humanidade, põe-se, naquele estado, a execução da lei da natureza nas mãos de todos os homens”* (Ibid).

O papel de zelar pela harmonia e garantir os direitos de cada um não está alocado em alguém, mas em cada homem. No estado de Natureza, cada um detém o poder de defender-se e em nome de sua preservação e da preservação dos seus bens punir aquele que o ameaça. Isto seria feito sob o comando da razão e da equidade. Não *“segundo a cólera apaixonada ou a extravagância da própria vontade”*, mas *“de acordo com os ditames da razão calma e da consciência”* (Ibid).

Mais uma vez Locke descreve o estado de Natureza como dotado de bons valores e distribui o poder entre os seus membros.

Porque então vai Locke dizer, mais adiante, que aquiesce finalmente *“em que o governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado de natureza”*(Ibid:38)? Que inconvenientes são estes?

Não se trata de identificar um estado de guerra de todos contra todos, da generalização do mal, em que o “homem é o lobo do homem”, mas ao contrário. Trata-se de reconhecer um risco na exceção: o inconveniente de que, nos episódios em que o próprio homem ameaçado aplica a lei de natureza ao seu ameaçador, isto possa ser feito sem a necessária razão e equidade, mas cedendo à cólera e à extravagância.

“Os homens”, diz Locke, *“apesar de todos os privilégios do estado de natureza, (...) são rapidamente levados à sociedade (...). Os inconvenientes a que estão expostos pelo exercício irregular e incerto do poder que todo homem tem de castigar as transgressões dos outros*

obrigam-nos a se refugiarem sob as leis estabelecidas de governo e nele procurarem a preservação da propriedade” (Ibid: 83).

O governo tem um papel acessório que se expressa na distribuição da justiça. Sua necessidade é pontual, porque ele deriva apenas de um inconveniente relacionado com a possibilidade de uma má distribuição da justiça. Além disto, refere-se a casos gerados por alguns homens, exceções, portanto; casos em que se tem de “*castigar as transgressões dos outros*”. Não haveria outra coisa senão o estado de natureza “*se não fosse a corrupção e o vício de homens degenerados*”(Ibid).

“*É isto*”, continua Locke, “*que os leva a abandonarem de boa vontade o poder isolado que têm de castigar, para que passe a exercê-lo um só indivíduo, escolhido para isso entre eles; e mediante as regras que a comunidade, ou os que forem por ela autorizados, concordem em estabelecer. E nisso se contém o direito original dos poderes legislativo e executivo*” (Ibid).

Os homens no estado de natureza constituem-se sob “o amor mútuo”, por isto, a *sociedade* que formam é a mesma sociedade civil que se formará com o advento do novo estado que sucede o estado de natureza. Ele diz que “*os homens quando entram em sociedade abandonem a igualdade, a liberdade e o poder executivo que tinham, no estado de natureza, nas mãos da sociedade*” (Ibid). Locke já havia procurado esclarecer a sua engenharia política em passagem anterior. É quando se refere à comunidade como poder, ao dizer que “*a comunidade torna-se árbitro em virtude de regras fixas estabelecidas por meio de homens, que derivam a autoridade da comunidade para a execução dessas regras*” (Ibid:71). Mas ele volta ao tema mais adiante, explicando o que é comunidade e dando sua versão do conceito latino de *civitas*, absolutamente oposto ao conceito de Hobbes. “*Por comunidade, devem compreender que desejo significar não uma democracia ou qualquer forma de governo, mas qualquer comunidade independente que os latinos indicavam com o termo civitas, a que melhor corresponde a palavra ‘comunidade’*” (Ibid: 85). Vale lembrar que a idéia de *civitas* para Hobbes é o Estado: “(…) a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*” (Leviatã, 1979:105).

Para Locke, “*quando qualquer número de homens, pelo consentimento de cada indivíduo, constitui uma comunidade, tornou, por isso mesmo, essa comunidade um corpo, com o poder de agir como um corpo, o que se dá tão-só pela vontade e resolução da maioria*” (Ibid: 71). Não é um homem ou uma assembléia que enfeixa a vontade do corpo social, tampouco se reduzem as vontades individuais a uma só vontade, mas sim “*a comunidade torna-se árbitro em virtude de regras fixas estabelecidas*”, como já visto (Ibid).

Cabe finalmente fazer um destaque com relação a função do contrato social em Locke. Em princípio e podemos dizer que explicitamente, ele considera o contrato como uma atitude dos

homens destinada a evitar que a distribuição da justiça se dê de modo extravagante, não-razoável. Vimos isto em algumas passagens citadas. Mas, ao longo de seu principal livro, aquele que nos serve como referência neste momento, o *Segundo Tratado de Governo*, a questão da propriedade ganha relevo, como não aparece tão evidente em Hobbes. Ainda que estabeleça uma relação estreita entre o valor trabalho e a propriedade (vide capítulo V), Locke vê o governo com a principal tarefa de defender a propriedade. Segundo ele, o contrato social, que “*junta*” os homens “*em sociedade com os outros*” tem por função a “*mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo propriedade (...) o objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade*” (Ibid: 82).

Provavelmente, ao viver momentos mais avançados da consolidação do capitalismo na Inglaterra, já no século XVIII, Locke, tenha mergulhado mais a fundo no sentido prático do poder político – a defesa dos interesses do poder econômico. Esta relação entre poder político, Estado, governo, administração pública e interesses econômicos só poderemos ver mais claramente com Rousseau e mais profundamente com Engels e Marx.

Começemos com Rousseau.

Contrato Social em Rousseau

A reflexão de Rousseau sobre o contrato social, expressa em seu livro *Do contrato social* (Rousseau, 2006), sucede às contribuições de Hobbes e Locke, de quem certamente teve notícia e provavelmente leu as obras relativas ao assunto. Ainda que não se referencie neles, cita Hobbes em duas ocasiões e faz, em relação aos dois filósofos, várias alusões.

Mas, diferentemente de ambos os filósofos ingleses, para Rousseau não há sociedade de Natureza, senão aquela que se constitui pela família. A família é para ele uma sociedade – “a mais antiga” e “a única natural”(Rousseau, 2006:22).

A natureza, portanto, ainda que seja bela e generosa, não é fonte de qualquer associação e direito, senão aquele que une pais e filhos. Neste sentido, os homens em seu estado natural não têm direitos, nem sobre os bens existentes na terra nem sobre as suas relações. A autoridade que os contratualistas ingleses viam no estado de Natureza, que fazia um homem se sobrepor a outro, seja pelos interesses e apetites (Hobbes), seja pelo direito de defender a sua paz ameaçada (Locke), Rousseau nega e rejeita, afirmando que “(...) o homem não tem poder natural sobre seus iguais” (ibid: 24). Apenas na família, o amor dos pais pelos filhos cria uma situação que ele

considera natural, de apego e solidariedade. Tudo mais que surge entre os homens não é natural, mas sim social, fruto de convenções estabelecidas.

Em suas palavras, “(...) a ordem social é um direito sagrado, onde todos os outros se fundamentam, direito não vindo da natureza, mas fundado em convenções” (Ibid: 21,22). O sagrado a que se refere é uma força de expressão, não se trata de algo sobrenatural, celestial ou parecido. São os próprios homens que tornam sagrado o acordo que fazem porque eles se interessam em, sobretudo, conservarem-se em vida.

Esta conservação não se pode realizar pela força, porque pela força tudo que se tem pode pela força de outrem ser perdido: “nunca o mais forte o é tanto para ser sempre senhor” (Ibid: 23). É preciso “converter a força em direito, e em dever a obediência” (Ibid).

Se a força não produz nenhum direito “restam-nos as convenções, que são o esteio de toda autoridade legítima entre os homens” (Ibid: 24).

Mais uma vez de modo distinto do que fazem seus antecessores, Rousseau não é apenas descritivo em suas considerações sobre o contrato social que nasce destas convenções ou que enfeixa estas convenções. Ele não se compraz em descrever o que acontece ou presume estar acontecendo. Ele vai além. Por isto é possível ler sua abordagem em 3 estágios: o primeiro, em que identifica a fonte da legitimidade, rejeitando a idéia de uma legitimidade natural e a atribuindo ao acordo entre os homens; a segunda, quando aponta as formas de contrato social que renega, por considerá-los injustos; a terceira, ao dizer como concebe o contrato social e o que ele supõe que seria um contrato bom para a humanidade.

Rousseau renega as formas de submissão do povo à autoridade, apesar de ver esta submissão presente no mundo. Já nas primeiras páginas ele acusa esta situação: “o homem nasceu livre e em toda parte geme agrilhado” (Ibid: 21), “Eis a espécie humana dividida em rebanhos, cada um com seu pastor, que o guarda a fim de devorar” (Ibid: 23).

Sua rejeição às formas de submissão humana é clara, mesmo quando elas são evidentemente fruto de convenção: “Que homens espalhados, seja qual for seu número, alternadamente se sujeitem a um só, não vejo neles senão um senhor de escravos, não vejo um povo e seu chefe; é, caso se queira, um agregado, não uma associação” (Ibid: 28).

A continuação desta passagem torna mais precisa a sua visão de que há a necessidade de um contrato, capaz de constituir um poder, um estado de direito. Mas as formas assumidas não correspondem a isto ou pelo menos à sua expectativa de como deve ser este poder: “(...) não há bem público nem corpo político. Dado que esse homem avassalasse meio mundo, sempre é um particular, cujo interesse, distinto dos demais, é sempre um interesse privado” (Ibid.).

Portanto, tal qual Hobbes, Rousseau também vê os homens convencionando um poder político que os escraviza a um único homem, cujo interesse não é público, mas privado. Sua concepção de sociedade condena a predominância do interesse particular, e vê este caráter particular em todo poder que não represente a vontade geral³. Se as passagens já vistas não forem suficientes, ele vai dizer mais adiante que “*numa perfeita legislação, a vontade particular ou individual deve ser nula*” (Ibid: 64)

O contrato social criador da sociedade dos homens capaz de propiciar uma vida humanizada é aquele em que “*cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo*” (Ibid: 30).

Não se trata de investir alguém como um *homem artificial* de Hobbes, isto é, alguém que fala e age em nome da *civitas*, alguém que é investido e é artificial porque sua fala e sua ação não são propriamente suas, porque ele não está senão fazendo um papel, uma função. Também não se trata de alguém que fala e age com base na lei, sendo a lei a forma fria da *comunidade* existir e se expressar, a autoridade de fato. Trata-se de uma *pessoa pública, um corpo moral e coletivo* que fala e age politicamente, por isto também um *corpo político*, que portanto detém o poder e que se expressa não na lei, mas com a lei, tornando viva e quente a decisão, que obedece à dinâmica da *vontade geral*, esta “*vontade geral, ou soberana, sempre dominante e regra única de todas as outras*” (Ibid: 64).

Diz Rousseau: “*em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembléia, o qual desse mesmo ato recebe a sua unidade, o Eu comum, sua vida, e vontade*” (Ibid: 30).

Continuando, ele distingue as categorias e destaca a república, ao dizer que “*a pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república ou corpo político, o qual é por seus membros chamado Estado, quando é passivo; soberano se ativo; poder se o comparam a seus iguais*” (Ibid).

³ **Vontade geral** é uma categoria fundamental para entender o contrato social á luz de Rousseau. Significa uma associação (o próprio contrato) na qual abre-se mão da pessoa particular de cada contratante em favor do bem geral. Dessa forma a sociedade torna-se uma, com um EU comum. O autor observa que “para que a vontade seja geral, nem sempre é necessário que unânime, mas é necessário que todos sejam considerados” (ibid: 37). Pode-se dizer que vontade geral é a união de interesses comuns que cada um tem; é a tradução do que há de comum em todos os pensamentos ou vontades individuais; é o “fator unificador da multiplicidade dos contratantes” (Pinto, 2005: 85).

A engenharia política que decorre daí, a seguir explicada por Rousseau, põe mais luz sobre sua concepção de contrato social: *“A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se em particular cidadãos, como participantes da autoridade soberana”* (Ibid).

São os cidadãos, da outrora cidade, os membros da hoje república, que participam da autoridade soberana, a vontade geral (“vontade geral ou soberana sempre dominante”) Constitui-se uma obrigação *“a única que pode fortificar as outras; que qualquer um que se recusa obedecer à vontade geral, todo o corpo o force à obediência”*(Ibid: 32).

Esta soberania da vontade geral sobre a vontade particular, individual, não significa a perda da liberdade, mas o contrário. Porque aquele que é constringido, pelo corpo político “em conjunto”, a obedecer à vontade geral *“não significa outra coisa exceto que o obrigarão a ser livre”* (Ibid). Em outras palavras, não há liberdade senão na igualdade do comportamento, na igualdade do corpo político, no interior da coletividade e em coerência com ela.

Por isto ele vai dizer, bem mais adiante, que é necessário *“muita igualdade ainda nas classes e nas fortunas, sem o que não poderia subsistir longo tempo a igualdade nos direitos e na autoridade”* (Ibid: 67).

Rousseau talvez esteja nos explicando, aos que vivemos hoje, uma boa parte das dificuldades da lei, da pretendida ordem social, em sociedades onde predomina a desigualdade. Voltando ao, para alguns, predileto tema da segurança pública, a ausência de “bastante igualdade nas classes e nas riquezas” tem sido referida por muitos estudiosos como a base da violência pública e razão para a crescente dificuldade de conter o processo de marginalização das grandes e até mesmo das médias cidades brasileiras. Algumas vezes esta abordagem do problema leva ao mau entendimento de que estamos ignorando que há comportamentos marginais nas classes ricas e comportamentos absolutamente corretos entre os pobres. Por isto vale dizer que não estamos atribuindo, como também não o está Rousseau, a falta de direitos e autoridade, assim como a tensão e a anomia sociais, a pobres ou ricos, mas à **desigualdade**, que cria deformações em ambos os extremos e muitas vezes associa estes extremos em ações marginais.

Neste sentido, Rousseau, também alerta para a necessidade de distância dos interesses particulares nos negócios da república. Para ele *“não é bom (...) que o corpo do povo desvie a atenção dos objetivos gerais para a pôr em objetos particulares. A coisa mais perigosa que há é a influência dos interesses privados nos negócios públicos”* (Ibid: 67).

Sua percepção de que há um contrato social *real*, que faz de homens livres, homens sob ferros, inclui a perigosa influência de interesses privados nos negócios públicos. Ele sabe disto.

Sua obra, como já dissemos, é, entretanto, não apenas uma descrição simpática do que vê ou uma constatação do que não pode mudar. Ele constrói uma ideologia, no sentido de projeto de sociedade. Uma república, sob um contrato social em que há uma vontade geral soberana, uma coletividade cidadã, capaz de se auto-preservar.

Esta soberania coletiva, as suas ações, seus membros cidadãos, participantes, suas leis, tudo deve convergir na direção do interesse coletivo, da liberdade e da igualdade.

Em suas palavras, *“se indagais em que consiste justamente o maior bem de todos, e qual deve ser o fim de todo sistema de legislação, achá-lo-eis resumido nestes dois objetos principais: a liberdade e a igualdade”* (Ibid; 55). Particularmente sobre a igualdade, ele explica que *“é precisamente porque a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade, que a força da legislação deve sempre tender a conservá-la”* (Ibid: 56).

Uma síntese de suas idéias sobre que contrato social deveria reger os povos pode estar na citação que se segue, já em parte referida: *“a vontade particular ou individual deve ser nula; muito subordinada, a do corpo próprio ao governo; e a vontade geral, ou soberana, sempre dominante e regra única de todas as outras.”* (Ibid: 64).

O Estado em Engels e Marx

A mais antiga, detalhada e metódica exposição sobre o Estado, na ótica marxista, está contida na obra de Frederic Engels (1820-1895), *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tal qual os que o antecederam neste texto, Hobbes, Locke e Rousseau, Engels também parte de uma oposição entre a sociedade antiga e a civilização, atribuindo, à primeira, características valorativas que desapareceriam na segunda. Vejamos o que diz Engels, para posteriormente vermos também passagens do próprio Karl Marx sobre o Estado.

Para Engels, uma sociedade primordial, a gens indígena, por exemplo, tem características positivas semelhantes aquelas que Locke e Rousseau viam no Estado de Natureza. Usando as palavras de Morgan, pesquisador norte-americano do século XIX, autor de *Ancien Society*, publicado em Londres, em 1877, Engels apresenta a descrição da gen, a unidade tribal:

“Seus membros são todos indivíduos livres, cada um obrigado a defender a liberdade dos outros; têm os mesmos direitos pessoais; nem os sachens nem os chefes militares pretendem ter qualquer espécie de preeminência; formam, no conjunto, uma coletividade fraternal, unida pelos vínculos de sangue. Liberdade, igualdade e fraternidade, esses

são, embora nunca formulados, os princípios cardiais da gens, e esta última é por sua vez a unidade de todo um sistema social, a base da sociedade indígena organizada. Isso explica o indomável espírito de independência e a dignidade pessoal que todo mundo observa nos índios” (Engels, 1978: 97).

É impossível não associar esta descrição, assumida por Engels, com a visão idílica de Rousseau, do *bom selvagem*. Portanto, a exemplo dos contratualistas ingleses e do pensador francês, Engels também parte de um ponto comum, a que seus antecessores chamavam de Estado de Natureza e a que ele chama, como Morgan, de Estado Selvagem ou comunidade primitiva.

Engels vai dizer ainda, nesta linha rousseauiana, que “*se compararmos a situação deles com a da imensa maioria dos homens civilizados de hoje, veremos que é enorme a diferença de condição entre o antigo e livre membro da gens e o proletário ou o camponês de nossos dias*” (Ibid:108).

Em várias outras passagens de *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, Engels vai fazer o elogio da gens primitiva. Na talvez mais emocionada destas passagens, vai dizer: “*Admirável essa constituição da gens, com toda a sua ingênua simplicidade! Sem soldados, policiais, nobreza, reis, governadores, prefeitos ou juízes, cárceres ou processos, tudo caminha com regularidade*” (Ibid: 106).

A gens, segundo Engels, deve ser vista, na tradução de palavras semelhantes em vários idiomas, como a gens, em latim, expressão que encontramos em Montesquieu quando ele se refere a Direito das Gentes. Portanto, na acepção de *nação*. Para Engels, Morgan usa gens no sentido latino: “*A palavra latina, gens, que Morgan usa para designar esse grupo consangüíneo...*” (Ibid: 92), “*Da mesma forma, significam linhagem ou descendência as palavras gens, em latim...*” (Ibid).

Vale dizer ainda que, para Engels, como para Marx, a gens indígena, iroquesa, estudada por Morgan, possui traços comuns a gens romana e a gens grega. Transcrevendo comentário de Marx, Engels reforça esta idéia: “*Por trás da gens grega, o selvagem (por exemplo, o iroquês) pode ser sempre reconhecido*” (Ibid:111). Mais adiante, o próprio Engels vai dizer que:

“É fato reconhecido o de que a gens romana era uma instituição idêntica a gens grega; e se a gens grega era uma forma desenvolvida da unidade social cuja forma primitiva pode ser observada entre os peles-vermelhas americanos, o mesmo pode ser dito da gens romana”(Ibid:134)

No entender de Engels, a descrição das características da gens, *“revelou-nos os traços fundamentais do regime social da época primitiva, anterior à criação do Estado”* (Ibid: 92).

Nas suas palavras, *“a aparição da propriedade privada dos rebanhos e dos objetos de luxo trouxe o comércio individual e a transformação dos produtos em mercadorias. Este foi o germe da revolução subsequente. Quando os produtores deixaram de consumir diretamente os seus produtos, desfazendo-se deles mediante comércio...(Ibid: 124).”* Com a produção de mercadorias, surgiu o cultivo individual da terra e, em seguida, a propriedade individual do solo” (Ibid: 125). Continuando, página adiante: *“Mais tarde veio o dinheiro, a mercadoria universal...a antiga constituição gentílica se havia mostrado impotente contra o avanço triunfal do dinheiro....Em resumo: a constituição gentílica ia chegando ao fim”* (Ibid: 125/26).

“Enquanto isso”, diz Engels, *“o Estado se desenvolvia sem ser notado. Os novos grupos, formados ...havia criado novos órgãos para a defesa dos seus interesses, e foram criados ofícios públicos de todas as espécies. O jovem Estado, então, precisou de uma força própria...em primeiro lugar, uma força naval, usada em pequenas guerras”* (Ibid:126).

Engels, portanto, nos diz que o Estado foi se desenvolvendo como uma necessidade da nova sociedade que nascia do crescimento produtivo, que levou ao comércio e à propriedade privada. O individualismo e os interesses particulares, principalmente a defesa da propriedade privada, vai fazendo do Estado um instrumento precioso, cuja força armada passou a ter o papel de, não só defender a nação contra outra nação, mas defender os proprietários da nação contra os não-proprietários.

Nas palavras de Engels, o Estado

“é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’” (Ibid: 191).

Esclarecendo melhor a sua concepção, diz mais adiante:

“como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante,

e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida”(Ibid: 193).

Anteriormente, Marx, no Manifesto Comunista, texto escrito com Engels e publicado pela primeira vez em 1848, portanto antes do livro *A origem da família, propriedade privada e do Estado*, escreveu que “...a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”(Marx e Engels, 1982: 23).

Em diversas passagens de suas obras, Marx reproduz a visão de que o Estado é este instrumento a serviço da classe dominante, ainda que em alguns momentos esteja mais inclinado para certos segmentos desta classe. Algumas vezes predominam os industriais, outras os banqueiros e assim por diante. Em outras palavras, a classe dominante vive suas próprias contradições e lutas por interesses e é nestas condições que o Estado cumpre o seu papel.

Ainda que reconheça que a República significa uma forma mais avançada de organização política da sociedade, para Marx sendo ela a república burguesa pouco se diferencia de outra forma que assuma o Estado, no que tange a este papel opressor de classe.

Em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, uma de suas obras mais célebres, Marx diz que “na Europa as questões em foco não eram apenas de ‘República ou monarquia’. ...aqui República burguesa significava o despotismo ilimitado de uma classe sobre as outras”(Ibid:210).

Antes ela já havia escrito, no seu texto *As lutas de classes na França de 1848 a 1850*, que “ao transformar a sua sepultura em berço da República burguesa, o proletariado obrigara esta, ao mesmo tempo, a manifestar-se na sua forma mais pura, como o Estado cujo fim confessado é eternizar a dominação do capital e a escravidão do trabalho” (Ibid:130).

O papel de instrumento político de classe ou de segmento de classe se expressa de modo contraditório. É percebido claramente quando o Estado investe vultosas somas em benefício de setores econômicos poderosos, ou quando certas concessões são feitas ou ainda quando se mobilizam tropas policiais ou mesmo das forças federais para garantir processos e decisões que prejudicam amplas camadas sociais. Ou de modo, mais explícito, quando as forças militares são movidas para dissolver uma greve e prender seus principais líderes.

Em outras situações esta parcialidade não se revela facilmente.

Por esta razão, o debate sobre o Estado tem se estendido por décadas. Apesar da maioria dos teóricos, inclusive não marxistas, concordarem que o Estado serve à classe ou segmento de

classe que o controla ou hegemoniza, também se debate o quanto o papel do Estado pode, no cadinho das contradições, servir a mudanças sociais importantes e humanizantes.

Teoria dos três poderes em equilíbrio

Parte integrante da moderna teoria do Estado é a arquitetura política imaginada por Montesquieu (1689-1755) e conhecida como a **teoria dos três poderes**.

Trata-se de uma concepção de organização da sociedade profundamente arraigada no espírito republicano e hoje considerada crucial para a estabilidade do sistema.

A idéia de Charles Montesquieu tem origem na questão comum que os iluministas se colocavam: de onde provêm as leis, o governo, a autoridade e a organização social.

Tal qual seus antecessores, o filósofo parte de um estado de natureza, em que os homens, segundo ele, viviam sob 4 leis naturais: a paz, a busca por alimentos, o sexo e o desejo de viver em sociedade (Montesquieu, *Do espírito das leis I*, 1979: 26/7).

Este desejo de viver em sociedade, de aglutinar-se, vai impeli-los para se unirem e se inspirarem coragem para superar suas fraquezas. Paradoxalmente, esta união que os fortalece, leva, segundo Montesquieu, ao estado de guerra, que, lembremos, Hobbes atribuía exatamente à situação oposta: o estado de natureza.

Nas palavras de Montesquieu, a explicação:

“Cada sociedade particular passa a sentir sua força; isso gera um estado de guerra de nação para nação. Os indivíduos, em cada sociedade, começam a sentir sua força: procuram reverter em seu favor as principais vantagens da sociedade; isso cria, entre eles, um estado de guerra” (ibid: 27).

O referido estado de guerra se verifica entre as nações e entre os indivíduos de uma mesma nação. Esta é a razão do aparecimento das leis: *“essas duas espécies de estado de guerra acarretam o estabelecimento de leis entre os homens”* (Ibid.)

O Estado de guerra entre as nações leva ao surgimento de uma legislação que o pensador define como o Direito das Gentes, usando a expressão *gentes* no sentido latino clássico de nações. O Estado de guerra entre os indivíduos conduz a dois conjuntos de leis: leis que regem a relação entre os governados e os governantes, o Direito Político, e leis que respondem pela relação entre os cidadãos, a que denomina de Direito Civil.

Há em Montesquieu notáveis manifestações de simpatia pela democracia, entendida de um modo muito semelhante ao como compreendemos hoje este conceito. Quanto à república, seus laços aristocráticos, criam-lhe restrições, ainda que seja ele um dos inspiradores do republicanismo da Revolução Francesa. Para ele, república é um governo do povo; de todo o povo, quando uma democracia; ou de parte do povo, quando aristocracia. Segundo diz, *“o povo, na democracia, é sob alguns aspectos, o monarca; sob outros, o súdito.”* (Ibid: 32). Sua valorização do povo chega a formulações que a experiência contemporânea poderia chamar de exagero. Para ele, por exemplo, *“o povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade”* (Ibid).

É sob estas concepções – seja a que se refere aos direitos (das gentes, político e civil), seja a que vê a sociedade harmonizada por leis populares - *“É ainda uma lei fundamental da democracia que só o povo institua leis”* (Ibid: 33); *“A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”* (Ibid: 148) - que Montesquieu vai construir sua arquitetura do poder.

Referenciando-se na constituição da Inglaterra e em suas leituras de Locke e Aristóteles, Montesquieu vê os direitos entregues a *“três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil”* (Ibid: 148).

A seguir, ele detalha o exercício destes poderes, dizendo que

“pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado”(Ibid:149)

O seu conceito de liberdade, acima referido (fazer tudo o que as leis permitem), está associado à sua avaliação sobre o estado de natureza, inseguro, e a sociedade organizada, segura. Por isto, depois de anunciar este conceito de liberdade, ele explica que *“se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas (as leis) proíbem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder”* (Ibid). Adiante será mais explícito: *“A liberdade política, num cidadão, é esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança”* (Ibid.). Mas esta segurança será dada pelo comportamento do governo: *“para que se tenha esta liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão”* (Ibid).

Ele não se refere apenas ao cidadão comum em face de outro cidadão comum. Mas também aquele que Hobbes chama de *homem artificial*, o que representa a vontade dos cidadãos comuns e fala e age não por si, mas em nome de outros. Neste sentido, ele se refere ao cidadão-governo. É para isto que se volta Montesquieu na construção de sua teoria da separação e equilíbrio entre os poderes.

Para ele, “quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas para executá-las tiranicamente” (Ibid.). Ele também entende que igualmente “não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo” (Ibid.). E pior: “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes” (Ibid.).

Mas o equilíbrio dos poderes, que parte da separação entre eles, precisa de mais. Precisa de procedimentos que permitam a cada poder frear o seu semelhante. Tal como o veto do poder executivo sobre o legislativo: “se o poder executivo não tem direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico, porque, como pode atribuir a si próprio todo o poder que possa imaginar, destruiria todos os demais poderes” (Ibid: 152).

De outra parte, se “o poder legislativo não deve ter o direito de sustar o poder executivo, tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que promulga devem ser executadas” (Ibid.).

Sintetizando, ele expõe “a constituição fundamental do governo de que falamos” como uma triangulação de freios e contrapesos, aparentemente de mútua paralisia, mas de notável eficiência, no objetivo de garantir a liberdade e a igualdade, isto é, a segurança contra excessos, que seriam a ultrapassagem da lei: “Esses três poderes deveriam formar uma pausa ou uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo” (Ibid.).

A idéia de freio e contrapeso entre os poderes, mais tarde também defendida por Rousseau, veio, ao longo do tempo, sendo aprimorada. Hoje faz parte da concepção moderna de Estado. Os três poderes – executivo, legislativo e judiciário – se vêem separados na acepção de que não entram na gestão interna dos outros poderes, mas interferem nas ações uns dos outros quando estas ações extrapolam os limites de suas competências expressas em leis. Há liames entre eles, a ponto de no Brasil, como em outros estados nacionais, o Presidente do Supremo Tribunal Federal substituir o Presidente da República no impedimento do seu vice e do

presidente da Câmara Federal. Mas o zelo pelas prerrogativas de cada um faz parte da boa gestão pública.

São muitas as ocasiões em que o Executivo é barrado em suas pretensões não constitucionais. Este freio ao Executivo deve ser visto, apesar dos cuidados em contrário de Montesquieu, como o mais significativo efeito da teoria do equilíbrio entre os três poderes.

Detentor de instrumentos poderosos de gestão – dentre eles e principalmente o controle do tesouro nacional – o Executivo se inclina frequentemente para o despotismo. Ter um poder e meios de se contrapor a isto, constituem uma das fontes de justiça pessoal e social com que conta a sociedade.

A propósito, há no presente uma espécie de falência da política, um apelo freqüente ao arbítrio, mesmo nos ambientes em que o diálogo político deveria ser o meio para a solução do problema. Aparentemente, uma perda da noção de ética tem levado a comportamentos de desrespeito a regras, acordos, princípios e valores, redundando no corte do diálogo entre as partes, base da relação e do argumento políticos. Isto tem levado a que a vida social esteja hoje extremamente permeada pelo recurso ao poder judiciário. Centenas de milhares de processos judiciais circulam pelo poder judiciário em busca da solução do problema não encontrada entre agentes políticos ou públicos. Milhares de processos judiciais estão abertos, questionando decisões de urnas: urnas de eleições gerais, sindicais, e até mesmo institucionais. Sem falar de decisões tomadas por gestores públicos e órgãos coletivos de decisão da esfera pública, como os colegiados e conselhos. A este fenômeno chama-se *judicialização*. A judicialização tem atingido principalmente a esfera da política, ainda que seja observada também em questões civis que em sua consciência não deveriam justificar processos judiciais.

Este fenômeno da judicialização tem agravado a capacidade funcional do judiciário. Aliado à redução do tamanho do Estado, que faz com que o Brasil seja um país de poucos servidores públicos quando comparado a nações centrais - os gastos do governo brasileiro com pessoal somam 8% do PIB; nos EUA e União Européia os mesmos gastos representam 18% e 25%, respectivamente - tem levado ao surgimento e crescimento de operadores privados, que têm feito a arbitragem de conflitos sem a presença do Estado. Em espaço adequado para este assunto – a reforma do Estado – voltaremos a tratar da arbitragem privada.

Federalismo e outras formas de estruturação do Estado-Nação

Estamos tratando, neste tópico, do surgimento do Estado no sentido de Estado-Nação. Trata-se da composição a que Montesquieu chamou de **gente**, referindo-se ao Direito das Gentes, dando a esta palavra o sentido latino clássico de nação, como já foi dito acima.

A composição dos Estados-Nações varia de acordo com a história de cada um. Até mesmo uma forma de estruturação pode variar, dependendo do processo evolutivo vivido pela *gente* de cada um deles. Os Estados Federais, que correspondem ao pensamento federalista, é uma forma conhecida e adotada no Brasil e nos Estados Unidos. Mas a história de cada um destes Estados faz com que a própria forma do federalismo de cada um tenha diferenças. Veremos as razões.

Alguns autores dizem que a regra dominante no plano internacional é o Estado Unitário. Mas se isto acontece no presente, não parece ser a tendência para o futuro. A mais importante experiência em curso de composição de um Estado-Nação é um projeto federalista, a União Européia. A consolidação da União Européia como Estado Federal certamente influenciará a forma de estruturação de seus componentes, onde ainda se encontram realmente muitos Estados Unitários. Isto provavelmente é um resquício dos governos totalitários que ali dominaram, reforçado por um histórico de guerras freqüentes, fato que estimula a centralização do poder. Vale ainda dizer que a Organização das Nações Unidas-ONU tem, dentre outros meios pelo Conselho de Tutela, assumido clara política de incentivo à soberania dos Estados, que se efetiva de modo pleno sob a federação, segundo entendemos.

Este é um assunto para debate e importa agora que tratemos de questões mais básicas, antes de chegarmos ao aprofundamento dos pontos, onde se inscreverá certamente esta polêmica sobre os valores do Estado Federal e do federalismo como ideologia.

A classificação dos Estados Nacionais, segundo sua forma de estruturação, tem sua melhor expressão na grande divisão entre Estados Unitários e Estados Compostos, conforme diz Mazzuoli, em seu Curso de Direito Internacional Público (2007:378).

Estados Unitários - São os Estados-Nação cujo poder político é centralizado no governo da União, são uniformes em suas leis, que cobrem todo o território nacional e que são reconhecidas por suas diversas regiões, representadas no poder legislativo central. São Estados Unitários, por exemplo, Portugal, Espanha, Itália, Japão, Filipinas, Chile, Paraguai, e o Peru.

Estados Compostos – São Estados-Nação compostos por vários Estados, geralmente regionais, uns com baixo grau, outros com elevado grau de independência e autonomia, em suas leis e organização administrativa, os quais reconhecem um poder central e sua representatividade interna e/ou externa.

Os Estados Compostos podem ser divididos em Estados Compostos por Coordenação e Estados Compostos por Subordinação.

Os Estados Compostos por Coordenação são aqueles que reúnem Estados que, a despeito de independentes, estão submetidos a um outro poder no plano externo. A composição coordenada pode ser Pessoal, quando isto se verifica eventualmente e tem caráter temporário. Os Estados reunidos guardam sua autonomia e até mesmo a independência no plano externo. A composição se realiza pelo reconhecimento de uma autoridade única. Ocorreu, no passado, frequentemente como resultado da união consangüínea, que proporcionava uma união entre países, como foi o caso da composição da Lituânia com a Polônia, a partir do casamento do Grão-Duque Ladislau II, da Lituânia, com a Rainha Edwige, ou pelo controle político de um Estado-Nação sobre outro, como a composição da Bélgica com o Congo, entre 1885 e 1908, ou ainda o domínio pessoal de um líder continental, como foi o caso de Simon Bolívar, que se constituiu como autoridade única a um só tempo da Colômbia e da Bolívia, assim denominada em sua homenagem, onde era Presidente, e do Peru, onde exercia a ditadura, tudo isto simultaneamente entre 1819 e 1830.

As condições políticas e os interesses econômicos foram determinantes nestas composições, que já não se encontram no concerto atual das nações.

Composto por coordenação pode ainda ser União Real e União Incorporada. A União Real é a composição entre estados independentes e autônomos internamente, mas representados por uma única autoridade no plano externo. Neste caso, as relações internacionais são realizadas pela União, sendo, portanto, inaceitável relações diretas entre os Estados que a compõem e outros Estados Nacionais. Foi o caso da união entre a Dinamarca e a Islândia, até a decisão desta última de separar-se, instaurando a República. Já a União Incorporada tem caráter mais duradouro e se constitui pela incorporação de um ou mais Estados Nacionais por um mais poderoso, para formar uma comunidade de interesses, sendo este o caso do Reino Unido da Grã-Bretanha, em que a Inglaterra, a Escócia e a Irlanda se compuseram, sob a liderança da primeira. A União Incorporada traz limitações aos seus membros mais frágeis, resultando frequentemente em instabilidades políticas e tensões regionais. Exemplo disto é o conflito separatista que envolve a Inglaterra e a Irlanda do Norte, cujo nome formalmente aparece no Reino Unido da Grã-Bretanha (e Irlanda do Norte), mas na prática o reinado é efetivamente inglês.

Finalmente, entre os Estados Compostos por Coordenação estão a Confederação de Estados e o Estado Federal ou Federação, formas que expressam o pensamento federalista, tendência que para nós faz parte dos fundamentos do estado contemporâneo.

Confederação de Estados - A Confederação é uma associação de Estados independentes e autônomos com fins determinados e explícitos, tal como a defesa contra inimigo comum poderoso ou a defesa de interesses econômicos comuns, por exemplo. Na Confederação, cada Estado é um Estado-Nacional, porque mantém sua autonomia interna, tanto quanto a externa. Seu órgão central é um congresso, conhecido em alguns casos como Dieta, em que os países membros se representam e tomam decisões. As decisões tomadas são implementadas não por uma administração central, mas pelas administrações dos Estados membros, que assumem livremente a decisão tomada pela Dieta, por exemplo. Os confederados não têm um Parlamento, no sentido tradicional, mas funcionam como Assembléias, de que fazem parte os seus representantes geralmente plenipotenciários. O regime desta assembléia é definido quando se constitui a Confederação, operando sob unanimidade ou sob maioria qualificada, de algum modo caracterizando a vontade expressiva dos Estados.

São estas características que fazem Mazzuoli dizer que

“como se percebe, os laços que unem os Estados confederados são extremamente frágeis e simplórios, o que fortalece a tendência de se criar mecanismos para o fortalecimento do poder dos seus órgãos centrais. Para isso e para que as mesmas não se dissolvam definitivamente, quase sempre as confederações se transformam em federações” (Mazzuoli, 2007:381).

O autor lembrava-se da experiência norte-americana, que começou de fato com uma confederação, após a independência, em 1777. Depois, as 13 colônias associadas decidiram converter-se em Estado Federal. Isto já havia acontecido, em 1648, com os também 13 cantões da Confederação Helvética, mais tarde, depois de livre da dominação napoleônica, convertida no que hoje conhecemos como o Estado Federal da Suíça.

A passagem de confederação à federação faz parte da tendência ao federalismo que marca a estruturação dos estados contemporâneos e significa, com o contrato social/Estado e a separação entre os poderes, os elementos constitutivos da organização social, desde a modernidade.

Estado Federal ou Federação – A Federação é uma união estável entre estados que preservam parte de sua autonomia interna e cedem a representação externa ao órgão central, cujo papel administrativo é reconhecido por todos.

Pode-se dizer que esta diferença em relação à Confederação se expressa a partir do instrumento de contrato social adotado por uma e por outra forma de estruturação. A

Confederação opera sob um tratado firmado entre os seus membros. Já o Estado Federal define uma lei maior, que envolve a todos em aspectos inclusive de economia interna, a Constituição Federal.

Os Estados Federados são considerados divisão interna do grande Estado, o Estado Federal. Há, portanto, uma certa limitação na autonomia dos Estados membros da federação. Esta limitação relaciona-se com aquilo que é considerado de interesse geral. Por exemplo, a nacionalidade dos seus habitantes é comum ao Estado Federal, sendo brasileiros, por exemplo, todos os que nasçam na Federação, gaúchos ou capixabas, cariocas ou potiguares, designações históricas, ancestrais, que significam algo apenas no plano folclórico. A moeda, válida em todo território, é o meio de troca geral e único reconhecido por todo o Estado Nacional. O idioma, as identificações, as leis gerais da ordem social, os padrões educacionais e outros aspectos formam uma identidade nacional, com grande carga histórica. São elementos e leis comuns, limites e possibilidades que formam o todo do Estado Federal e as partes dos Estados membros.

Estes limites e estas leis comuns se definem na Constituição Federal, quando representantes populares, eleitos pelos Estados membros, se reúnem sob uma Assembléia para formular esta lei maior, que todos juram, assinam e passam a respeitar.

A União Federal representa o Estado no plano internacional e age de acordo com as determinações da Constituição no plano interno.

Os Estados membros guardam certa autonomia, igualmente definida na Constituição Federal. Cada um deles tem a sua própria Constituição, reforçando o acordo nacional e explicitando a sua autonomia e leis internas diferenciadas.

O grau de autonomia depende do desenvolvimento histórico de cada federação. É um ponto pacífico entre os teóricos que os Estados Unidos constituem uma federação em que os seus Estados membros são mais autônomos e mais zelosos com esta autonomia do que o Brasil, igualmente Estado Federal. Isto decorreria do desenvolvimento da história federativa de cada um: os EEUU vêm de uma Confederação, o Brasil de um Estado Unitário, imperial, que pela maturidade política dos seus republicanos se transformou em Estado Federal.

Algumas competências dos estados federativos são até mesmo de esfera internacional, como é o caso de contratação de empréstimos externos, direito dos Estados membros.

Ainda assim, é sabido, como lembra Lambert, que *“os compromissos contarão com o aval do Estado Federal, que assumirá a responsabilidade internacional”* (Lambert, 2003: 143, nota 171). É a razão porque os acordos econômicos dos Estados da Federação brasileira, por exemplo, passam pela apreciação e aprovação do Senado Federal.

O estado federativo tem, no Brasil, um histórico variado. Alguns Estados membros são muito zelosos dos seus direitos federativos. Isto geralmente está associado ao poder econômico do Estado, mas também à formação política e ideológica dos povos de cada Estado. Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Paraíba e Minas Gerais são Estados que registram atos de rebeldia contra a excessiva presença do Governo Central. O último evento conhecido se deu quando da ocupação da fazenda do ex-Presidente Fernando H. Cardoso por parte do Movimento dos Sem Terra. O então governador de Minas Gerais, Itamar Franco, cortou a entrada, no Estado, de forças do Exército Nacional, mobilizadas de Brasília. Ele argumentou que a segurança interna de Minas Gerais era assunto do Governo Estadual e que considerava uma violação do princípio federativo a presença de tropas federais sem a autorização expressa do Estado de Minas. Concluiu ameaçando impor resistência armada, ao que passaria a tratar como uma invasão. As tropas federais recuaram e deixaram a desocupação da fazenda com a Polícia Militar do Estado e com o governador de Minas Gerais.

A revista *Veja* apresentou o fato como uma excentricidade do ex-presidente Itamar Franco. Mas a verdade é que sua conduta foi estritamente legal e dentro das tradições mineiras, no que se constituiu em um ponto a favor na imagem popular do governador. A revista ignorou o princípio constitucional e fingiu ignorar, mais ainda, a esperteza de Itamar em transformar o caso em um fato político a seu favor.

Além dos Estados Compostos por Coordenação, há o grupo de Estados Compostos por Subordinação. Estado Composto por Subordinação é aquele constituído por um Estado plenamente soberano e os demais dependentes, cujos governos têm competências restritas. A composição por subordinação é sempre um ato de imposição, ainda que se apresente à humanidade como um tratado. Estas composições são basicamente de dois tipos: Estados Vassalos e Protetorados. Os Estados Vassalos são os que têm sua subordinação estabelecida por imposição aberta do Estado mais poderoso sobre o mais fraco. O último caso de vassalagem foi do Egito subordinado à Inglaterra, regime que perdurou até 1922, quando o movimento nacionalista egípcio conquistou a independência para o país, ainda que as tropas inglesas permanecessem até 1936.

O segundo tipo de Estado Composto por Subordinação é o Protetorado. O Protetorado se dá através de um tratado, aprovado pelo Estado protegido, e que fixa a extensão desta proteção, melhor entendida como entrega por tempo indeterminado de direitos de Estado ao Estado (ou Estados) protetor. O Protetorado inclui o reconhecimento por parte de outros Estados-Nacionais poderosos no concerto internacional. Evidentemente, muitos tratados foram impostos e muitos reconhecimentos sequer aconteceram de fato.

Existem ainda os chamados Estados Clientes, um eufemismo usado para identificar os Estados colocados sob proteção/intervenção de um Estado poderoso – sempre coonestado por um tratado. Isto ocorreu com intensidade por parte dos EEUU sobre países da América Latina nos primeiros anos do século XX, alcançando o Panamá, Honduras, República Dominicana, Haiti, Nicarágua e Cuba.

Neste conjunto de Estados Compostos por Subordinação não se deve colocar, como fazem certos autores, os Estados Tutelados. A Tutela tem o aval da ONU, frequentemente é uma transição entre uma situação de guerra ou pós-guerra e se destina a fomentar o desenvolvimento que leve à soberania do Estado tutelado. A Alemanha do pós-guerra pode ser um exemplo de Estado tutelado por diversos tutores – os EUA, a França, a Inglaterra e a então URSS.

Estas estruturas de Estado vão se transformando em entulhos do autoritarismo internacional e não correspondem à inclinação observada no cenário internacional, cuja tendência, repetimos, é a composição federativa. Daí entendermos que, entre os fundamentos do estado e da administração pública contemporâneos, insere-se o federalismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Ed. UNB, 1988.

BATEMAN, Thomas e SNELL, Scott. *Administração*. São Paulo: Editora Atlas, 1998

ENGELS, Frederic. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

- GURGEL, Claudio. *A gerência do pensamento – gestão contemporânea e consciência neoliberal*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- HOBBS, THOMAS. *O Leviatã*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979
- LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de Direito Internacional Público*, vol. II, 3ª edição. Goiânia: Kelps, 2003.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. Textos, Volume III. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- _____. *As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850*. Ibid., 1982.
- MARX, Karl e ENGELS, Frederic. Textos, Volume III. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- MAZZUOLI, Valério. *Curso de Direito Internacional Público*, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007
- MONTESQUIEU, Charles. *Do espírito das leis I*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979.
- MORGAN, Garret. *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- PINTO, Márcio Morena A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. Cadernos de Ética e Filosofia Política 7. São Paulo: Editora Departamento de Filosofia da USP. 2/2005
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1985.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. São Paulo : Martin Claret, 2006.