

## A DISFUNÇÃO ESTRUTURAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

**Fábio Konder Comparato**

Cuidando-se de homenagear, neste Congresso de Direito Econômico, a personalidade de escol do Professor Doutor António José Avelãs Nunes, sábio em economia e em ciência jurídica, pareceu-me oportuno versar, aqui e agora, um dos principais problemas políticos do nosso tempo: a disfunção estrutural do Estado contemporâneo para o desempenho de suas tarefas indelegáveis.

Como toda organização de poder, o Estado define-se pela estrutura interna dos seus órgãos e a determinação das finalidades ou funções a serem exercidas. Aliás, tal como em biologia, são as funções que por assim dizer criam os órgãos estatais, modelam sua composição interna e seu relacionamento externo.

Se tomarmos como exemplo, para posterior comparação, o Estado greco-romano, salta aos olhos que a sua função primordial era a manutenção da segurança interna da sociedade e a sua defesa contra o inimigo externo. Sob esse aspecto, a *pólis* e a *Urbs* foram essencialmente conservadoras.

A segurança interna da sociedade greco-romana era fundada na preservação dos costumes ancestrais e nas tradições religiosas. O Estado antigo sempre teve os olhos voltados para o passado. Era esse apego visceral à herança sagrada recebida dos avoengos que constituía, para os homens daquele tempo, o verdadeiro estado de liberdade. O inimigo externo representava, pois, um perigo manifesto, não apenas militar, mas também cultural, dado que nenhum estrangeiro timbrava em desrespeitar os usos e costumes dos povos subjugados.

Foi claramente em razão disso que Platão sustentou, no modelo de justiça política descrito em *A República*, que se deveria confiar o poder supremo (*to kyrion*) aos cidadãos especialmente treinados em questões de segurança, por ele denominados guardiães (*phylaxes*).

Desaparecido o império romano no Ocidente, abriu-se em toda a Europa um período de vida política esfacelada, sem concentração do poder em uma só pessoa ou em uma organização permanente e institucionalizada. O que deu origem ao Estado moderno na Baixa Idade Média, como bem salientou Joseph R. Strayer em obra já clássica, foi a instituição do monopólio

da Justiça em mãos do monarca.<sup>1</sup> Ou seja, prevaleceram novamente as funções de segurança interna e proteção das populações locais, desta vez contra o poder arbitrário dos barões e bispos.

O problema maior, entretanto, é que o Estado a ser reconstruído já não tinha como reproduzir as estruturas políticas do mundo greco-romano. Parafraseando o Poeta Maior da nossa língua, “mudaram-se os tempos, mudaram-se as vontades”. Era preciso encontrar novos modelos e construir outras instituições. A palavra foi dada, então, aos pensadores políticos.

Numa era de mudanças, desordens e instabilidades, era natural que eles se voltassem, uma vez mais, ao ideal supremo da segurança.

Assim foi com Maquiavel, como sabido. Se a expressão *ragion di stato* não aparece uma só vez sob a sua pena, tendo sido cunhada, ao que parece, pelo seu amigo Francesco Guicciardini, autor da primeira História da Itália, a verdade é que ela resume excelentemente o pensamento central do famoso secretário florentino. À independência e à estabilidade da sociedade política tudo deve ser sacrificado, pois elas constituem o bem supremo da vida humana.

A irrupção da Reforma Protestante, logo no início do século XVI, representou o maior desafio à consolidação das novas monarquias européias. Os conflitos religiosos desde cedo multiplicaram-se, pondo as Ilhas Britânicas e todo o continente a ferro e a fogo. A característica própria desse estado de guerra civil generalizada é que às autoridades políticas não bastava assegurar o respeito à ordem material para legitimar o seu poder. O essencial consistia em pacificar os espíritos, a fim de que cada indivíduo passasse a obedecer, com confiança, às ordens daquele supremo governante investido no poder que Jean Bodin denominou soberania.

Duas respostas contraditórias foram, então, sucessivamente dadas.

Thomas Hobbes principiou por separar, contra a velha tradição greco-latina, a esfera da vida política (por ele chamada pública) da esfera da vida privada. Usando de um argumento que seria, nos séculos seguintes, o fundamento de toda a moral burguesa, sustentou que o cuidado em proteger o interesse privado promove o interesse público e não o contrário.<sup>2</sup> Tudo o que diz respeito à vida política deve ser abandonado pelos súditos em mãos do soberano, pois “as Leis não têm poder algum para proteger [os súditos], sem a Espada nas mãos do homem, ou dos homens, encarregados de executar as leis”. Portanto, “a Liberdade de um súdito existe somente naquelas

---

<sup>1</sup> Cf. o livro já clássico de Joseph R. Strayer, *On the Medieval Origins of the modern State*, Princeton University Press.

<sup>2</sup> Cf. *Leviatã*, Primeira Parte, cap. XV.

matérias, cujas ações ficam predeterminadas pelo Soberano: tal como a Liberdade de comprar e vender, e todos os outros contratos de uns com outros; de escolher a sua moradia, seu próprio regime alimentar, seu estilo de vida, e assim também de educar seus filhos como bem entender”.

No campo da alimentação e da procriação, prosseguiu, a liberdade de comércio é fundamental. Os bens naturais, graças ao esforço humano, tornam-se mercadorias, isto é, artigos intercambiáveis no mercado, nacional ou estrangeiro. Até mesmo o trabalho humano transforma-se em mercadoria negociável em vista de um lucro (“*for a mans Labour also, is a commodity exchangeable for benefit, as well as any other thing*”).<sup>3</sup>

Como se vê, Adam Smith e seus sequazes nada inventaram nesse particular.

O curioso é verificar que esse modelo autoritário-burguês, considerado francamente absurdo aos olhos dos contemporâneos, tenha sido aplicado à risca três séculos depois, no Império Japonês, nos Estados fascistas europeus e nos regimes militares latino-americanos.

A segunda resposta ao problema da decomposição das monarquias européias pelo espraiamento das guerras de religião, em seqüência à Reforma Protestante, foi dada por John Locke; mas em sentido diametralmente oposto ao preconizado por Hobbes. A insegurança generalizada, sustentou Locke, não deriva da fraqueza, mas do abuso do poder político.

Recorrendo, ele também, ao postulado da passagem do estado da natureza ao estado civil ou político, argumenta que, sendo todos os homens, pela própria natureza, “livres, iguais e independentes”, ninguém pode ser compelido a sair dessa situação e submeter-se ao poder político de outrem, sem o seu consentimento. “Quando certo número de homens consente em formar uma comunidade ou governo, eles se vêm com isso reunidos num só corpo político, no qual a **maioria** tem o direito de agir e decidir sobre tudo mais”.<sup>4</sup>

A palavra *maioria* é frisada no original, e ela é, efetivamente, a chave para a compreensão da idéia aí expressa. O corpo político assim formado não substitui os indivíduos; e, na impossibilidade de se obter sempre o consentimento de todos eles, é preciso contentar-se com o sufrágio da maioria. O pressuposto ético de formação de toda sociedade política é que os indivíduos, ao se tornarem cidadãos, não perdem a titularidade daquilo que Locke denomina *property*, isto é, os bens que lhes são próprios e conaturais

<sup>3</sup> Op. cit., Segunda Parte, cap. XXIV.

<sup>4</sup> *Second Treatise of Government*, edição de C. B. Macpherson, Hacking Publishing Company, 1987, § 95.

à sua condição humana: a vida, as liberdades e as suas posses (*life, liberties and estates*).<sup>5</sup>

Eis aí lançada a primeira idéia moderna de direitos humanos. Para Locke, a pedra angular desse novo edifício, que foi subsequentemente construído no mundo todo, é o necessário reconhecimento do caráter privado de toda prática religiosa.

Daí por que, na lógica do seu pensamento, a finalidade última da organização do Estado consiste em estabelecer limites intransponíveis ao exercício das respectivas competências, tanto no plano vertical, isto é, nas relações entre governantes e governados, quanto no plano horizontal. Neste particular, o modo mais eficaz de limitar o poder estatal consiste em dividi-lo. A máxima tradicional recomenda dividir para melhor dominar. Locke inverte os seus termos: é preciso dividir o poder para melhor controlá-lo. Ele, e não Montesquieu, é o verdadeiro criador do sistema de separação de poderes, nos tempos modernos.

As idéias políticas de John Locke exerceram profunda influência na mente dos *Founding Fathers* norte-americanos, e refletiram-se expressamente nos grandes documentos de fundação dos Estados Unidos, desde a Declaração de Independência até a redação do *Bill of Rights*, o qual engloba as dez primeiras emendas à Constituição de 1787.

O objetivo maior de Locke foi, assim atingido: assegurar a cada indivíduo, sobretudo em matéria de fé religiosa, uma esfera sagrada de liberdade, inviolável pelo poder público.

Tornou-se, porém, desde logo evidente que esse modelo de Estado apresentava duas graves limitações. De um lado, a submissão da esfera pública à vida privada, ou seja, a subordinação do Estado às exigências particulares da sociedade civil, notadamente as de ordem econômica. De outro lado, tal modelo provocava, inevitavelmente, a parálise da máquina estatal pelo excesso de freios e contrapesos. Em lugar do abuso de poder, generalizava-se a omissão no exercício do poder público.

Montesquieu bem se deu conta dessa última verdade. Ao propugnar, no célebre capítulo 6 do livro XI do *Espírito das Leis*, a necessária tripartição dos poderes estatais, reconheceu:

*Ces trois puissances devraient former un repos ou un inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert.*

Ao que parece, esse “movimento necessário das coisas” nada mais seria do que o desenrolar da História. Ora, no século XVIII, concomitante-

---

<sup>5</sup> *Idem*, § 123.

mente à cristalização das idéias políticas de John Locke na Constituição dos Estados Unidos e a aplicação, mais retórica do que efetiva, das propostas de Rousseau pelos revolucionários franceses, ocorreu uma das maiores transformações históricas de todos os tempos: a Revolução Industrial. As disputas religiosas cederam o passo ao frenético desenvolvimento da técnica em todos os campos.

O movimento capitalista soube aproveitar-se a fundo das estruturas do Estado moderno assim criado, a fim de expandir-se aos quatro cantos do mundo. Antes de mais nada, ele fez do aparelho do Estado um instrumento político a serviço de seus interesses particulares, com a industrialização e conseqüente urbanização do Velho Mundo e da América do Norte, e o relançamento da aventura colonial nos outros continentes.

Escusa lembrar que esse segundo colonialismo, em pleno século XIX, não se fez unicamente pelas vias pacíficas, como afirmou o *Manifesto Comunista* em 1848. Marx e Engels subestimaram a capacidade da burguesia empresarial de realizar essa proeza sem recorrer à força bruta. A guerra, no sentido próprio e brutal da palavra, o empreendimento de destruição em massa de vidas e bens, planejado e executado com os mais aperfeiçoados recursos da tecnologia, foi, desde sempre, um dos principais estímulos ao desenvolvimento do capitalismo. É o lado perverso e nada simbólico do conceito de “destruição criadora” de Schumpeter.

A partir da segunda metade do século XIX, aliás, o êxito bélico tornou-se sempre mais dependente do progresso técnico na produção industrial de armamentos, munições e veículos de combate. Desde 1861 e 1866, quando surgiram, respectivamente, a metralhadora e a dinamite, as invenções para fins bélicos multiplicaram-se vertiginosamente, e foi o complexo industrial-militar que desencadeou, sob a bela e falsa aparência de obra civilizadora, a primeira onda de globalização moderna, com o estabelecimento de novos impérios coloniais na África e na Ásia.

Saliente-se que a lógica do sistema capitalista de exploração das colônias fundou-se, toda ela, no domínio territorial, o que implicava, como foi frisou o economista britânico John Atkinson Hobson em artigo publicado em 1902 (*Imperialism, a Study*), uma contradição insuperável entre os lucros apurados pela burguesia empresarial e os pesados ônus de administração direta das colônias, assumidos pelos Estados imperialistas. Tal fato levou, finalmente, à substituição desse sistema antiquado de dominação internacional pela segunda vaga de globalização, a partir de 1973, ano da primeira crise do petróleo.

Aqui, porém, já estávamos no limiar da hegemonia do capitalismo financeiro, de que falarei mais adiante.

O importante, para efeito do raciocínio aqui desenvolvido, é ter em mente as duas características já assinaladas do Estado liberal clássico, arquitetado no final do século XVIII: as suas feições de engenho institucional a serviço de interesses privados e o seu travamento interno por efeito de uma neutralização recíproca de poderes.

Deste último defeito, o sistema capitalista desde logo se livrou, ao transformar o mal chamado Poder Executivo em verdadeiro *factotum* no Estado, relegando os demais poderes à condição de dependentes ou primos pobres. Entre nós, em particular, segundo a velha tradição ibérica, a hegemonia do Executivo sempre foi o traço saliente dos sucessivos regimes políticos. Até hoje, dos grandes complexos empresariais aos movimentos mais dinâmicos de reivindicação social, passando pelas corporações religiosas ou profissionais, a convicção generalizada é de que o Chefe de Estado pode e deve resolver, direta e pessoalmente, todos os problemas, sendo inútil e mesmo perigoso abrir uma discussão perante a opinião pública ou no âmbito legislativo.

A criação das agências reguladoras autônomas, sob o governo Fernando Henrique, não resolveu nem atenuou o problema. Muito pelo contrário. Essa contrafação das *independent regulatory commissions* norte-americanas, só fez reforçar o poder empresarial frente ao Estado, notadamente no setor-chave da regulação das atividades financeiras.

Na verdade, o pressuposto dessa reestruturação funcional do Estado clássico foi o afastamento definitivo do povo da condição, já não digo de soberano – o que todos concordariam ser um exagero –, mas de agente político minimamente relevante.

No sistema de Locke, se a razão de ser da sociedade política é a preservação dos direitos naturais dos indivíduos, e se essa garantia só pode ser dada pela lei, enquanto norma geral e impessoal, o órgão supremo na sociedade política é, obviamente, o Legislativo. Mas este, no pensamento do autor britânico, há de ser sempre subordinado ao povo, atuando na condição de seu agente fiduciário (*trustee*). O que significa que o povo detém, no expresso dizer de Locke, “um poder supremo para demitir ou alterar o Legislativo, quando lhe parecer que ele age contrariamente à função fiduciária (*trust*) que lhe foi atribuída”. Aceitando integralmente essa lição, a Declaração de Direitos de Virgínia, de 12 de junho de 1776, proclamou:

*That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are trustees, and at all times amenable to them.*

Na verdade, a grande falha política não foi apenas esse afastamento definitivo do povo. A inépcia do Estado moderno no desempenho de suas tarefas proveio também da ausência de um órgão especialmente incumbido de desempenhar as funções capitais de previsão, prevenção e planejamento. Tudo acabou sendo concentrado no Executivo; e este, por do jogo eleitoral, revelou-se incapaz de cumprir minimamente essas funções, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque o mandato do chefe do Executivo ou do gabinete ministerial é necessariamente curto; o que incita o governo a nunca lançar-se em políticas públicas de duração superior à duração do seu mandato. Em segundo lugar, porque o planejamento desenvolvido no âmbito do Executivo tende a ser necessariamente burocrático e sujeito à influência decisiva de toda sorte de *lobbies*.

Sem dúvida, a grande atividade industrial, em si mesma, exige no mais alto grau, o desempenho das funções de previsão mercadológica, de prevenção dos riscos da concorrência e do planejamento estratégico. Mas a História mostra, sobejamente, que a grande indústria limita-se ao seu próprio campo de atividades, e desinteressa-se de tudo o mais, notadamente da ampliação e do aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Um exemplo notável dessa estreiteza de visão estratégica acaba de nos ser dado no Japão. O milagre industrial japonês, no meio século decorrido entre 1925 e 1975, deveu-se, sobretudo, à criação do Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (hoje, Ministério da Economia, do Comércio e da Indústria), em posição relativamente autônoma perante o primeiro-ministro.<sup>6</sup>

Pois bem, enquanto os japoneses desenvolviam aos olhos maravilhosos do mundo as incríveis proezas de um adequado planejamento industrial, que levou o país em meio século a competir diretamente com a maior potência industrial do globo, os Estados Unidos, alastrava-se nos serviços da previdência social nipônica um crescente descontrole. Em maio de 2007, revelou-se que o governo era incapaz de identificar mais de 50 milhões de contribuições previdenciárias já pagas, suscitando o pânico entre os segurados. Em consequência da revelação desse descalabro administrativo, o governo do primeiro-ministro Shinzo Abe foi forçado a pedir demissão.

---

<sup>6</sup> Cf. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, California, edição original de 1982.

Por outro lado, a partir dos anos 70, o chamado “espírito” do capitalismo industrial foi perdendo terreno, diante do avanço inexorável do capitalismo financeiro, dominado pela febre especulativa e usurária. Seguindo os moldes das instituições financeiras, um pouco em toda parte, as empresas industriais têm procurado valorizar artificialmente suas ações em Bolsa, não só pela farta distribuição de dividendos, mas também mediante operações de resgate e compra de suas próprias ações, assim como pela emissão maciça de opções de compra (*stock options*), distribuídas generosamente aos administradores. Para tanto, é obviamente necessário aumentar ao máximo os ativos líquidos e abandonar os programas de investimento; o que compromete o crescimento econômico do país.

O capitalismo financeiro é, na verdade, visceralmente avesso a toda programação a longo prazo e ao natural amadurecimento do capital investido. Seu ideal é a liquidez imediata e a mais rápida circulação do capital de giro.

Tudo isto, sem falar na montagem artificial de esquemas de acumulação ou imbricação de valores mobiliários sem lastro real, e que sucumbem ao primeiro abalo generalizado de confiança, como se acaba de ver no mercado do financiamento imobiliário norte-americano.

Importa, pois, com a maior urgência, iniciar a reestruturação dos Estados nacionais, e elaborar um projeto seguro de construção de um Estado mundial.

Esse programa, da mais notável importância, deve assentar-se em dois pilares fundamentais: 1) o aprofundamento e a expansão dos instrumentos de exercício da soberania popular; 2) a criação, a par dos demais órgãos do Estado, de um Poder de Planejamento.

A soberania popular tem sido, entre nós, meramente retórica e ornamental. O povo brasileiro, aliás, jamais exerceu, nem mesmo simbolicamente, o principal atributo da soberania, que é a aprovação da Constituição e de suas mudanças. Que dizer, então, da tomada das grandes decisões que empenham o futuro do país? Todas as competências, ditas democráticas, concentram-se na oligarquia oficial dos falsos representantes do povo.

Para que se possa garantir, minimamente, a consecução dos objetivos fundamentais do nosso Estado, previstos no art. 3º da Constituição – “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” – é indispensável reorganizar a estrutura estatal.



Cumpra, assim, instituir um órgão autônomo de planejamento, não só na esfera federal, mas também no âmbito regional (art. 43 da Constituição Federal) e nas chamadas regiões metropolitanas (art. 25, § 3º da Constituição Federal). A esse órgão competiria, com exclusividade, a elaboração dos planos de desenvolvimento, dos programas setoriais e dos orçamentos plurianuais correspondentes, cujas diretrizes deveriam ser previamente aprovadas pelo povo em plebiscito, antes da decisão final do órgão parlamentar competente.

O órgão de planejamento comportaria uma superintendência e um conselho. O superintendente de planejamento seria nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, com a prévia aprovação do órgão parlamentar competente, e teria um mandato de duração superior à do Chefe do Executivo, admitida uma única recondução. O conselho de planejamento seria composto de representantes de setores importantes da sociedade civil – empresários, trabalhadores, pesquisadores, conselhos populares, por exemplo – nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, conforme definido em lei complementar.

É esta a contribuição que me pareceu oportuno apresentar a este Congresso, como modesta homenagem à pessoa do Professor Doutor Antônio José Avelãs Nunes.

De São Paulo para João Pessoa, abril de 2008.