

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 153

janeiro/março – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

As alegadas razões do Estado

Manoel Moacir Costa Macêdo

Não são recentes e nem originais os estudos sobre o Estado, sua gênese, transformações e interesses. Algumas ciências analisam o Estado nos seus aspectos mais simples como o território, população, nação e povo. Nesses casos o preponderante é o conceito de soberania física. Outras analisam com mais complexidade e trazem para o debate o estudo do Estado como governo e o exercício organizacional do poder. Com mais abrangência, outras ciências ainda averiguam o Estado no sentido dos seus grupos, elites e classes sociais. Sob essa ótica o Estado é visto como uma noção concreta e imediata, identificando-se com um ou mais detentores de determinado domínio sobre a sociedade.

Sob essa perspectiva, Bobbio (1994, p. 19), estudando o pensamento político moderno, considera

“o Estado como o produto da razão, ou como sociedade racional, única na qual o homem poderá ter uma vida conforme à razão, isto é, conforme à sua natureza. Nesta tendência, encontram-se e mesclam-se tanto as teorias realistas, que descrevem o Estado tal como é (Maquiavel aos teóricos da razão do Estado), quanto aos jusnaturalistas (de Hobbes e Rousseau e a Kant), que propõem modelos ideais de Estado, que delineiam o Estado tal como deveria ser a fim de realizar seu próprio fim. O processo de racional-

Manoel Moacir Costa Macêdo é Bacharel em Direito, PhD em Sociologia, Professor e Pesquisador, Assessor do Gabinete do Senador Antero Paes Barreto, Brasília, DF.

zação do Estado, que é próprio das teorias jusnaturalistas, encontra-se e confunde-se com o processo de estatização da Razão, que é próprio das teorias realistas (a razão de Estado)”.

Nesse contexto, o Estado é concebido como uma categoria histórica e um desenho político sob o qual se organiza historicamente a sociedade. É a expressão das relações sociais de poder e de dominação originadas na contradição entre as classes sociais. O Estado não corresponde a uma estrutura tangível, ele é abstrato. O Estado não é algo materialmente neutro, imparcial e monolítico. Em sua forma atual, o Estado relaciona-se com a idéia de poder e apresenta-se para a sociedade na expressão visível do papel e do exercício desenvolvido por suas organizações. Embora de difícil conceituação, visto tomar diversas perspectivas, Abercrombie (1994, p. 310) define o poder como uma relação estrutural independente dos desejos dos indivíduos. Para ele, a existência do poder é uma consequência da estrutura de classe social predominante na sociedade. Ou seja, o poder é definido como a capacidade de uma determinada classe social realizar os seus interesses em oposição às outras classes.

Sob esse enfoque, este ensaio procura responder à seguinte questão: *as alegadas razões de Estado representam a defesa e a manutenção dos interesses de classes sociais historicamente identificadas com o patrimonialismo estatal?*

Assim Max Weber identificou a trajetória histórica do Estado como a dominação legítima definida como tradicional, carismática e racional-legal. Nesse sentido, o Estado é identificado como o veículo viabilizador das estratégias de desenvolvimento. De maneira distinta, Karl Marx caracterizou o Estado como resultante das forças materiais que compõem os modos de produção historicamente estabelecidos na sociedade e controlados pelas classes sociais proprietárias dos meios de produção que definem a produção das mercadorias. Isso implica afir-

mar ser o Estado um instrumento de dominação de classe, controlado pelas classes proprietárias dos meios de produção definidos na infra-estrutura da sociedade. A criação do Estado, desde os seus primórdios históricos, buscou organizar e estruturar de forma legítima o poder e a dominação de uns indivíduos sobre outros.

O Estado apresenta-se como detentor da coerção e torna-se assim a expressão da violência legalizada e organizada na sociedade. Logo a ideologia, a moral, a justiça, a religião e a política, definidores da superestrutura social, são resultantes das influências econômicas advindas da infra-estrutura. É nesse contexto que as contradições são estabelecidas e o Estado constitui-se no principal articulador dos interesses das classes sociais dominantes, a exemplo do parlamento em sociedades capitalistas marcadas por profundas desigualdades em detrimento das classes sociais subalternas, especialmente aquelas detentoras somente da força de trabalho. É nessa arena social que digladiam-se os interesses e as pressões entre classes na lógica do modo de produção capitalista. A agenda social nessa lógica não privilegia os fatores éticos e morais. Ao contrário, é dominada pelos valores da infra-estrutura determinantes da lógica em uso que opera na superestrutura, que linearmente operacionaliza o lucro e a acumulação de capital.

Para Furtado (1995), o Estado brasileiro foi o único, entre todos os estados do hemisfério norte, colonizado e apropriado pelos europeus como uma empresa agrícola mercantil. Nas palavras do autor

“a ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa. Não se trata de deslocamentos de população provocados por pressão demográfica – como fora o caso da Grécia – ou de grandes movimentos de povos determinados pela ruptura de um sistema cujo equilíbrio se mantivesse pela força – caso das migrações germâni-

cas em direção ao ocidente e sul da Europa. O comércio interno europeu, em intenso crescimento a partir do século XI, havia alcançado um elevado grau de desenvolvimento no século XV, quando as invasões turcas começaram a criar dificuldades crescentes às linhas orientais de abastecimento de produtos de alta qualidade, inclusive manufaturas. O restabelecimento dessas linhas, contornando o obstáculo otomano, constitui sem dúvida alguma a maior realização dos europeus na segunda metade desse século. A descoberta das terras americanas é, basicamente, um episódio dessa obra ingente” (1995, p. 5-6).

O Estado brasileiro tem a sua história e em conseqüência a sua estrutura social definida pela forma como foi colonizado e, desse modo, os meios de apropriação das suas riquezas. As relações sociais de produção estabelecidas no período colonial constaram da exploração das riquezas naturais abundantes (vegetais e minerais estratégicos) até a sua completa exaustão. O modo de produção escravista delineou o processo de produção e, em conseqüência, a sua estrutura social. Nesse contexto, as classes sociais estabelecidas no topo eram formadas pela elite européia e os seus representantes, e, na base, pela subalterna mão-de-obra escrava – identificada muito mais como uma máquina produtora de mercadorias do que como um ser humano com espírito, corpo, desejos e necessidades.

Nessa situação o Brasil permaneceu por quase 400 anos dos seus atuais 500 anos. Ainda que formalmente a libertação dos escravos tenha sido efetivada, as relações de produção continuaram a ser determinadas a partir dos latifundiários – o modo de produção permanecia consubstanciado na abundância de terra virgem. Em uma parte do Estado brasileiro, o domínio advinha dos chamados *Coronéis do Nordeste* (latifundiários e proprietários de terra e de engenhos de açúcar) e, na outra, dos *Barões do Café*

(latifundiários e proprietários das plantações de café).

Assim, a história e o modo de produção dominantes na sociedade têm moldado o Estado brasileiro como um Estado patrimonialista. O público tem sido apropriado em suas diversas formas pelo privado. Sorj (2000) mostra o patrimonialismo do Estado brasileiro nas esferas da política, do judiciário, da polícia, do funcionalismo público, do setor privado, enfim em todas as estruturas da sociedade. O autor enfatiza o patrimonialismo dos políticos como

“a utilização de cargos políticos eletivos ou executivos para usufruto de vantagens econômicas através do uso dos recursos da coisa pública, da concessão de favores ao setor privado e, secundariamente, dos mecanismos legais de distribuição de itens orçamentários, do nepotismo e da obtenção de privilégios como autoconcessão de altos salários e aposentadorias” (2000, p. 15).

Desigualdade social e crueldade humana foram as marcas da colonização do Brasil. Para alguns estudiosos da história brasileira, são a justificativa para a perversa distribuição de riqueza e a lenta mobilidade social que perduram até os tempos atuais. Para Sorj (2000, p. 16), “no Brasil, a discriminação do sistema policial e judiciário contra os grupos mais pobres da população, particularmente contra os negros, tem sido uma constante”; o que para Martins Filho (1999, p. 32) significa que a “intermediação dos interesses entre a sociedade e o Estado [brasileiro] pode ser pautada pelo universalismo de procedimentos, pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insultamento burocrático”. O Estado brasileiro tem-se caracterizado como violento e burocrático em seus mecanismos de controle social.

Mais recentemente, o governo tem delineado novos mecanismos que visam transformar a administração pública no contexto da chamada reforma do Estado brasileiro.

O destaque é transformar a administração burocrática em gerencial, ou ainda implementar os princípios da publicização. Isso tem delineado as estratégias de governo na chamada reforma administrativa, o que pode ser entendido analogicamente como a viabilização do estado racional, em que o Estado tem a supremacia perante a sociedade. Para Bobbio (1994, p. 19-20), isso significa que

“o processo de racionalização do Estado (o Estado como sociedade racional), que é próprio das teorias realistas (a razão de Estado) ... a racionalização do Estado ocorre mediante a utilização constante de um modelo dicotômico, que contrapõe o Estado enquanto momento positivo à sociedade pré-estatal ou antiestatal, degradada a momento negativo.”

Sob esse enfoque, o acadêmico Celso Lafer, no ensaio intitulado *A Mentira*: um capítulo das relações entre a ética e a política, escreve que

“a vida moral e a vida do poder dão a impressão de correr paralelas, com raras convergências. Este desencontro entre a ética e a política incomoda e indigna a todos que querem ver e sentir a presença de virtudes na condução dos negócios públicos ... [o importante é discutir] os argumentos que justificam a mentira como exceção ao princípio ético da veracidade e do porquê hoje, na teoria democrática, ao assim chamado *direito de mentir* do governante, em benefício da comunidade, se contrapõe, para contê-lo, *o direito a uma informação exata e honesta dos governados*” (1992, p. 225).

Nessa perspectiva, entende-se a *razão de Estado* como a teoria que pode ser invocada por governantes para justificar suas atuações ilegais ou inconstitucionais, ou seja, é o princípio segundo o qual toda e qualquer consideração pessoal, moral e ética deve estar subordinada à conservação e salvação do Estado; ao contrário do que afirma Buar-

que (1993, p. 44), que “no Brasil a ética e a democracia podem estar casados. Porque o fim das desigualdades coincide com os interesses das grandes massas nacionais e internacionais”.

O que se evidencia nos cenários recentes da política brasileira, não são os ensinamentos do eminente intelectual ou mesmo os imperativos do senso comum, mas a *astúcia da raposa*, como dizia Maquiavel no seu livro *O Príncipe*, pioneiro e inspirador do conceito da razão de Estado, aperfeiçoado a seguir por Hegel, Ritter e Hintze, entre outros com o sentido da “doutrina do Estado-potência”, conhecido dos brasileiros no contexto da ditadura como o “Brasil-Grande Potência”. Embora não traga especificamente registrado o termo razão de Estado, Maquiavel, em seu clássico estudo sobre os principados, mostra de forma indireta as razões que justificam o controle e a manutenção do estado pelo príncipe como

“quando aqueles Estados que se conquistam, como foi dito, estão habituados a viver com suas próprias leis e em liberdade; existem três modos de conservá-los: o primeiro, arruiná-los; o outro, ir habitá-los pessoalmente; o terceiro, deixá-los viver com suas leis, arrecadando um tributo e criando em seu interior um governo criado por aquele príncipe, sabe que não pode permanecer sem sua amizade e seu poder, e há que fazer tudo por conservá-los” (MAQUIAVEL, 1985, p. 29).

Quiçá seja esse o sentido em que tão impropriamente tem sido empregado o termo *razão de Estado* por aqueles que sustentam e apropriam-se patrimonialmente do chamado *Estado-forte e Estado-segurança*, guardião da força e da repressão, e dificultam historicamente a emergência do Estado como planejador social e promotor do desenvolvimento justo e igualitário.

Recentemente, os debates sobre a *razão de Estado* buscam compreender a formação do moderno estado e o seu desenvolvimento dentro do atual sistema mundial. Segundo

Barros (2001, p. 16), “não cabem alegações de *razões de Estado* no Estado moderno, no Estado democrático de Direito, no Estado constitucional”.

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 e originária de uma Assembleia Nacional Constituinte, no Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo I – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, na Seção I – Do Estado de Defesa (art. 136), na Seção II – Do Estado de Sítio (arts. 137 a 139) e na Seção III – Disposições Gerais (arts. 140 e 141), disciplina os princípios constitucionais que regulam a aplicação das razões de defesa do Estado, sob o acompanhamento do Congresso Nacional, conforme consta no art. 140.

“A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio”(2000, p. 87).

O conceituado filósofo do direito, o italiano Norberto Bobbio, adverte para o aprofundamento do conceito das *razões de Estado* e das suas implicações, visto tornar-se necessária uma “rigorosa distinção entre o interesse individual do príncipe e o interesse do próprio Estado” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986, p. 1066). O mesmo autor acentua que, para explicar o sentido da razão de Estado, “é preciso a identificação dos momentos cruciais da história do Estado moderno ... [surgido com o fim precipuo de permitir] à autoridade suprema do Estado impor coercivamente à população que lhe estava sujeita as regras indispensáveis à convicção ...” (p. 1067). O progresso, a civilização, a educação e a certeza do direito, ao contrário da truculência histórica embutida nos setores sociais que apropriam-se do Estado, promovem o atual conceito de razão de Estado.

No atual momento, os princípios que emergem da aplicação das *razões de Estado* não preenchem os requisitos exigidos de

segurança do Estado que impõe aos governantes específicos modos de atuar, violando normas jurídicas, morais, políticas, éticas e econômicas que consideram imperativas, em face de algum perigo eminente. Ao contrário, predomina tacitamente a mentira como argumentação de conteúdo essencialmente político.

Para Santo Agostinho, isso pode significar que “Deus proíbe todos os tipos de mentira e os mentirosos põem em perigo suas almas imortais”. Mais que isso, os arautos da mentira, mascarada por artifícios de última hora, queimam não só as suas próprias almas e às vezes as suas representações democráticas mas também a dignidade das instituições e da democracia nacional. Isso pode ser entendido como “a tendência dos homens de Estado a usarem qualquer meio, até mesmo a violência extrema e o engano, para a concretização e conservação do monopólio da força, que é justamente condição da segurança interna do Estado” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986, p. 1068).

O conceito de *razões de Estado* como usado recentemente tem ultrapassado os princípios teóricos das suas concepções originais. Ele passa a compor a agenda dos estudiosos do poder e do Estado em seu contexto tradicional de manutenção de privilégios e de controle dos papéis do Estado enquanto estrutura de classes e detentor da força e da violência no interesse privado e patrimonial.

Analisando o sentido de *razões de Estado*, a partir do conceito de Estado e governo, entendidos como uma noção concreta e imediata de suas ações e identificados com um ou mais grupos de pessoas dirigidas por um ator central, que nas condições do sistema de governo presidencialista é o Chefe de Estado e de Governo, ou seja, é o Presidente da República, o conceito insere-se no conjunto dos estudos recentes sobre a governança do Estado ou a chamada reinvenção do governo.

Para alguns autores, a governança ou a reinvenção do governo, ou mesmo as razões

do Estado, significa a transferência do governo à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão, introduzindo a competição na prestação dos serviços, orientando as ações do governo pelas demandas e missões sociais ao invés de prestações burocráticas, atendendo desse modo às necessidades dos cidadãos e não dos burocratas. Desse modo, as principais *razões de estado*, no que diz respeito a reinventar o governo, significam descentralizar as decisões do governo, possibilitando a participação dos mais simples e dos comuns. Em outras palavras, significa ampliar a governabilidade.

Nessa perspectiva, Osborne & Gaebler, na sua clássica obra *Reinventando o Governo*, expressam que atualmente

“o setor público se encontra em ritmo de mudança. O surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos. Os governos – grandes e pequenos, federais, estaduais e locais – já começaram a mudar” (1994, p. XIII).

Finalmente, embora com apropriações diversas, o uso do conceito de razões de Estado no estágio atual da sociedade brasileira, longe de sua proteção do Estado-forte e da defesa incondicional da manutenção de poderes dos seus governantes, deve alegar o conceito de defesa do Estado democrático e de direito. O Estado promotor do desenvolvimento e da manutenção do bem-estar social, livre e soberano, deve ser o colorário das alegadas razões de Estado.

Bibliografia

- ABERCROMBIE, N.; HILL, S.; TURNER, B.S. *Dictionary of sociology*. London: Pinguin Books, 1994.
- BARROS, A. P. de. “*Pela porta dos fundos*”. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2001. (Discurso do Senador Antero Paes de Barros na sessão do Senado Federal, de 30 de maio de 2001, por ocasião do pedido de renúncia do ex-Senador Antonio Carlos Magalhães).
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.
- BUARQUE, C. Da modernidade técnica à modernidade ética. In: Assad, J. E. *Desafios éticos*. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1993.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 25. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1995.
- LAFER, C. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAIS, Adauto. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- MARTINS FILHO, E. de O. *A anatomia política do poder; ensaio sobre o poder, o estado e a dominação*. Brasília: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, [1999].
- OSBORNE, D; & GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.