

**A QUESTÃO DA UNIDADE NAS RELAÇÕES ENTRE O JURÍDICO  
E O POLÍTICO:  
DO REFORMISMO DO ESTADO SOCIAL À RENOVAÇÃO DA TEORIA DO  
ESTADO**

**THE QUESTION OF UNITY IN THE RELATIONS BETWEEN THE  
LEGAL AND THE POLITICAL:  
FROM THE REFORMISM OF THE SOCIAL STATE TO THE RENEWAL OF THE  
THEORY OF THE STATE**

MARIA PAULA DALLARI BUCCI <sup>1</sup>

**RESUMO:** A compreensão das relações entre o jurídico e o político no funcionamento do Estado e das instituições é a contribuição mais importante que pode ser proporcionada por estudos contemporâneos em Teoria do Estado (BUCCI e GASPARD, 2018). Essa compreensão pode ser muito aprofundada a partir do exame do tema da unidade estatal. O Estado moderno que se forma com o direito liberal a partir das revoluções burguesas é corolário de um processo de racionalização e unificação. A unidade é um conceito chave que sintetiza esse processo, comportando uma releitura contemporânea. O Estado liberal se consagrou como Estado neutro, com aspiração à universalidade e distanciado de carga política específica. A versão crítica que antagoniza essa concepção, em geral abrigada na tradição marxista, acentua o aspecto político, colocando em questão não apenas a neutralidade do Estado e seu direito, mas até mesmo a possibilidade do Estado, nas leituras mais radicais. Apesar das duas concepções, a maior expressão do fenômeno estatal, o Estado social do século XX, é fruto de práticas reformistas (ditas progressistas no *New Deal* americano, ou socialdemocratas, em sentido amplo, no *welfare state* europeu), que não contaram com uma teorização sistemática sobre o Estado. No momento de reconstrução pós-pandemia e pós-período autoritário, a demanda por um papel ampliado do Estado carece dessa teorização. O papel dela é orientar uma leitura sistemática das práticas reformistas das várias experiências de Estado social – incluindo os países retardatários do desenvolvimento –, extraindo delas sentidos de unidade jurídica e política que podem dar suporte à busca de coesão social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teoria do Estado; unidade estatal; Estado social; reformismo.

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Direito da USP. E-mail: mariapaula@usp.br (<http://lattes.cnpq.br/5277262878389044>). Registro os agradecimentos aos integrantes do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, em especial Carolina Stuchi, Emiliano Brunet, Ester Rizzi, Fernanda Vick, Murilo Gasparido e Rogério Pacheco Alves pela rica interlocução e comentários às versões iniciais deste artigo



**ABSTRACT:** Understanding the relationship between the legal and the political in the functioning of the State and institutions is the most important contribution that can be provided by contemporary studies in State Theory (BUCCI and GASPARDO, 2018). This understanding can be deepened by examining the theme of state unity. The modern state that is formed with liberal law from the bourgeois revolutions is a corollary of a process of rationalization and unification. Unity is a key concept that synthesizes this process, comprising a contemporary reinterpretation. The liberal state was consecrated as a “neutral state”, with aspirations for universality and stripped of political burden. The critical version that antagonizes this conception, generally sheltered in the Marxist tradition, accentuates the political aspect, putting into question not only the neutrality of the State and its right, but even the possibility of the State, in the most radical readings. Despite these two conceptions, the greatest expression of the state phenomenon, the 20th century welfare state, is the result of reformist practices (so-called progressive in the American New Deal, or social democratic, in a broad sense, in the European welfare state), which did not have a systematic theorization about the State. In the moment of post-pandemic and post-authoritarian reconstruction, the demand for an expanded role for the State lacks this theorization. Its role is to guide a systematic reading of the reformist practices of the various experiences of the welfare state – including countries that are late to development –, extracting from them senses of legal and political unity that can support the search for social cohesion.

**KEYWORDS:** State Theory; state unit; social state; reformism.

### **INTRODUÇÃO: a unidade estatal nas acepções jurídico-conceitual e jurídico-política**

A compreensão das relações entre o jurídico e o político no funcionamento do Estado e das instituições, problema que entendo como a contribuição mais importante que pode ser proporcionada por estudos em Teoria do Estado (BUCCI, 2018), pode ser aprofundada com o tema da unidade estatal.

O Estado moderno que dá base ao direito liberal se forma, a partir das revoluções burguesas, como corolário de um processo de racionalização e unificação (JELLINEK, 2005). O problema da unidade é uma das chaves que sintetiza esse processo desde a conceituação tradicional do Estado baseada no tripé povo, território e soberania, atrelado ao monopólio da ordem jurídica estatal estabelecido pela *Algemeine Staatslehre*, a Teoria Geral do Estado criada na Alemanha no início do século XX. Sem o conceito de unidade não teria sido possível a institucionalização do poder político, com a dupla acepção de poder despersonalizado, desvinculado da pessoa do soberano, e poder capaz de

permanecer no tempo, exatamente em função do descolamento do poder estatal da pessoa que o exercia em seu nome. A institucionalização se dá com base em regras jurídicas que organizam competências, disciplinam o processo de decisão e dispõem sobre a atualização das próprias regras (HART, 1994). Além disso, condensa em normas jurídicas os movimentos que levam à busca dessas normas, com base em uma determinada ideia diretriz.

A noção jurídico-conceitual de unidade se revela em uma perspectiva voltada para dentro, ou para as “engrenagens” do Estado, explicando seu funcionamento com base numa armação de conceitos abstratos, como soberania, por exemplo, que torna possível, entre outras coisas, travar relações em bases formais de igualdade jurídica entre Estados desiguais no que se refere ao poder militar e à força econômica. A operação lógica de abstração dos elementos políticos – ou político-partidários – é indispensável para a operação do Estado como instituição.

A noção de unidade integra a epistemologia do Estado antes mesmo da formulação alemã dos trinta anos iniciais do século XX (que ainda perdura). Na Filosofia Política coetânea às revoluções burguesas que moldaram o Estado moderno, Hobbes formula a noção de *poder comum* e Rousseau, a de *vontade geral*. Mas a *Allgemeine Staatslehre* teve vida curta, entrando em declínio quando a figura do Estado foi capturada pelas experiências totalitárias<sup>2</sup>, em especial o nazismo, a partir dos anos 1930. A restauração da ordem democrática, no pós-guerra, ocupou o lugar epistêmico desse debate com a discussão da ordem constitucional (STOLLEIS, 2018).

Embora questionada contemporaneamente, em função da fragmentação estatal – que alcança também questões basilares para a Teoria do Direito, como a perda do sentido original da dogmática jurídica (FERRAZ Jr., 2018)<sup>3</sup> – essa noção permanece enraizada, estando subjacente ao exercício da coerção e das funções típicas de Estado, como a produção de leis pelo Legislativo e tudo o que se refere ao caráter oficial (BOURDIEU, 2014).

Mas existe uma outra perspectiva para a compreensão da unidade estatal, que podemos chamar de jurídico-política. Ela olha o Estado a partir de fora e expressamente desafia o estabelecimento da noção de unidade como operação de ocultamento de diferenças políticas à primeira vista inconciliáveis. A documentação desse plano de análise compreende as leis e medidas concretas aprovadas como frutos de compromissos políticos entre interesses aparentemente inconciliáveis.

Como se relacionam esses dois planos – um que por uma operação de abstração oculta as tensões políticas (o jurídico-conceitual) e outro que, reversamente, evidencia os aspectos político-partidários que se materializam em

---

<sup>2</sup> Para a visão sobre o Estado em regimes autoritários, ver artigo de Rogério Pacheco Alves neste dossiê.

<sup>3</sup> A observação sobre o possível esgotamento da dogmática consta da “Nota a um leitor intrigado”, de 2017. Ver artigo de Fernanda Vick neste dossiê.

escolhas jurídicas (o jurídico-político) – é a pergunta a ser investigada. Quanto as soluções que foram dadas historicamente aos problemas sociais mais urgentes, como a estruturação de sistemas de previdência por exemplo (com toda a gama de problemas concretos, jurídicos e políticos, na aplicação dessa legislação, que se sucedem em todos os lugares), dialogam com debates teóricos que justificam maior presença e entrelaçamento com componentes políticos de legitimação em formulações jurídicas, ou, ao contrário, a rejeição desses, é uma linha de pesquisa possível para a renovação da Teoria do Estado.

O tema é complexo, verdadeira “quadratura do círculo” para o jurista, segundo Mangabeira Unger, pois trata-se de “reconciliar o direito como expressão de ordem normativa imanente na vida social com o direito como resultado contingente de lutas políticas que têm por desfecho a legislação” (UNGER; 2017: 14); em outras palavras, solucionar o “contraste entre o direito como corporificação de princípios impessoais do justo ou de políticas responsivas ao interesse coletivo e o direito como acordos *ad hoc*, ou linhas de trégua, entre interesses e ideologias colidentes” (UNGER, 2017: 34).

A unidade estatal fixada após as revoluções burguesas, com sua legalidade jurídica associada ao estabelecimento político do Parlamento como sede da produção das leis, fazia sentido numa concepção liberal em que a representação política se limitava à burguesia e à nobreza. Mas ela passa a ser questionada com a chegada dos trabalhadores à disputa pelo poder e o advento da democracia de massas, no final do século XIX. A configuração do Estado era uma questão importante na profunda transformação social da época, integrando a pauta dos trabalhadores, que assumiam crescente protagonismo político, organizados em sindicatos, partidos e entidades internacionais, reivindicando poder no governo, influência nas decisões parlamentares e atendimento a demandas materiais, expressas nos direitos sociais.

Entretanto, na tradição crítica, em especial marxista, na qual se abrigam as principais forças do movimento em direção ao Estado social, a ideia de unidade é refutada ou no mínimo controvertida, por ser considerada metafísica, descolada dos elementos políticos que determinam a direção do Estado: a luta de classes e o conflito político. A unidade seria pura mistificação.

O debate sobre o papel do Estado e as possibilidades de conquistar melhorias por dentro dele, via medidas reformistas, ou a tomada do poder, pela revolução, era uma pauta central dos sindicatos e partidos populares na virada para o século XX. A via revolucionária seria, em termos, mais confiável, em vista do domínio de classe do Estado pela burguesia. Com a Constituição de Weimar, em 1919, num cenário conturbado, passou-se a admitir o papel ativo do Estado para o controle estatal e dos sindicatos sobre a economia, além da garantia de direitos mínimos (BERCOVICI, 2019; HERRERA, 2019). Eram demandas concretas, embora não confundidas com o problema específico da luta pela conquista do poder. Isso evoluiu de modo que no pós 2ª guerra europeu, assim como no período do New

Deal americano, a concepção social do Estado torna-se dominante nos países centrais da economia mundial. Esse período de grande expansão quantitativa e qualitativa do Estado no século XX, quando se consagraram as políticas reformistas do *welfare state*, baseou-se em abordagens estatais que pressupunham um grau elevado de possibilidade de composição de unidade política, a partir de certas inovações jurídicas, tais como as leis-objetivo. A tal ponto, que lançaram por terra convicções estabelecidas tanto na teoria política liberal do século XIX como no marxismo, no sentido de que seria inviável uma combinação do capitalismo com a democracia baseada no sufrágio universal e igualitário, como observou Claus Offe (1983). A sociedade de massas não levou à tirania e à “legislação de classe” dos sem-propriedade e sem-educação nem à derrocada da sociedade burguesa. Ao contrário, as democracias se disseminaram nos principais Estados desenvolvidos graças a certos mediadores, que funcionaram como mecanismos de adaptação, os partidos políticos de massa e a competição partidária, de um lado, e o *welfare state* keynesiano, de outro (OFFE, 1983).

A partir dos anos 1980, o Estado social entra em crise, por razões econômicas, políticas e sociais (ROSANVALLON, 1997). O Estado que aparentava atuar como bloco dá lugar à fragmentação das iniciativas governamentais e a deslegitimação da fundamentação da solidariedade social a partir dos anos 1990 (BOURDIEU, 2014; UNGER, 2017).

Ainda assim, mesmo enfraquecida, a noção de unidade permanece como sedimento de um entendimento compartilhado na sociedade, subjacente a expressões que reaparecem como “políticas de Estado” (por oposição a “políticas de governo”), órgãos de Estado (idem). Talvez resista enquanto *topos*, lugar comum da argumentação (FERRAZ Jr., 2018). Ou revele uma percepção mais profunda – como na crítica quanto à “ausência de um projeto de país” –, que implica aceitar que a unidade necessária para produzir transformações relevantes na sociedade não é apenas aquela produzida pela aliança política de grupos, mas é uma referência transcendente, que orienta esses mesmos grupos com base numa diretriz de interesse comum (como “soma das diferenças”, seguindo Rousseau).

Essa transcendência teria sido comprometida com o advento da legalidade típica do Estado social, baseada em objetivos concretos e mensuráveis no tempo – e a atuação governamental focada em desempenho e consequências (CLUNE, 2021) –, contrapondo-se às leis gerais e abstratas típicas do direito da ordem liberal. O direito da legalidade social lida com o contingente, o risco, e daí por princípio o aspecto da unidade não estaria nas suas regras, mas numa referência de fundo, a solidariedade social, como valor, ou a coesão social, como fato.

A despeito da disseminação desse padrão de legalidade, mesmo fora dos países centrais, as políticas reformistas que resultaram na configuração específica de Estado de bem-estar, segundo uma concepção socialdemocrata, em sentido amplo (abrangendo, em sentido estrito a democracia-cristã, os socialistas e outras



correntes) não tiveram teoria do Estado. As medidas jurídicas do reformismo político em geral se abrigaram na teoria jurídica e na legalidade liberais.

Os planos de reconstrução pós-pandemia e pós-desmonte autoritário apontam para uma revalorização do Estado. A recomposição de algum grau de unidade política e coesão social é um desafio presente generalizadamente, para a superação da hiperpolarização partidária e do esgarçamento do tecido das sociedades. Como organizar a ação de entes públicos e privados, em diversos níveis, se não com base na possibilidade de um objetivo comum a uma vasta e diversa massa populacional? Como legitimar as políticas públicas, pela atuação direta do Estado ou de entes privados sob regulação estatal, se não com a institucionalização de regras e procedimentos conformados pelo direito, capazes de fornecer a matriz de aceitação? Como incorporar o aprendizado das políticas públicas já realizadas com resultados concretos, as experiências de construção de consenso e suas lições sobre as capacidades estatais (BRUNET e BUCCI, 2021)?

No Brasil, desde a Constituição de 1988 o reformismo gerou as políticas públicas que materializam o Estado social. Mas dada a sua estrutura, trata-se de programas setoriais em que sobressai a gestão técnica, quase a despeito da política, uma vez que essa dimensão técnico-política (capacidades estatais) viabiliza uma evolução importante em relação a seus predecessores, consistente na continuidade ao longo de diferentes governos. Assim, paradoxalmente, esse “Estado invisível” das políticas públicas (BUCCI, 2020) enfraquece a narrativa de sustentação política dos programas e alimenta o discurso do descrédito sobre o Estado.

À falta de uma compreensão mais elaborada dos vários modos de influência da política sobre as instituições, aqui se vulgarizou o apelo à noção de patrimonialismo, quando se poderia ir mais fundo no entendimento das variações e circunstâncias desse traço de nossa modernidade incompleta. A “politização fundamental” da sociedade, que desaguou na “constitucionalização fundamental”, em que tudo se transformou em questão constitucional (CANOTILHO, 2008a), decorre de não ter se operado a separação entre política e direito e entre sociedade e política; a unidade se estabelecendo pela subordinação de uma esfera à outra.

O argumento desse artigo é que a reconstrução do Estado social, no sentido do restabelecimento da coesão social, está condicionada à existência e atuação de um princípio de unidade. Sem esse princípio será difícil conduzir um processo de transformação da sociedade. Como definir essa unidade, se política ou jurídica, ou a integração de ambas é uma questão a refletir, uma vez que a conquista do direito moderno foi exatamente a diferenciação dos dois campos.

A tradição da Teoria do Estado pode contribuir para o entendimento das relações entre política e direito subjacentes aos fenômenos governamentais contemporâneos. Para isso é necessária sua renovação, em nosso contexto assim como no das inovações políticas europeias, como refere Canotilho:

Se a 'velha' teoria do Estado, sobretudo a (...) influenciada (...) pela *deutsche Staatsrechtslehre*, se revela hoje desprovida de atratividade teórica, dogmática e metódica, nem por isso a categoria jurídica e política do Estado deve ser remetida para os arquivos da memória histórica. O que nos leva a afirmar esta necessidade de recuperação teórica e política da categoria política Estado radica, precisamente, no facto de as transformações, global ou comunitariamente (pela Comunidade/União Europeia), impostas aos mecanismos estatais obrigarem a um repensamento do próprio Estado. (CANOTILHO, 2008b, p. 242-244)

## 2. O ESTADO "NEUTRO" E O OCULTAMENTO DA DIMENSÃO POLÍTICA

Em *Sobre o Estado*, curso ministrado em 1990, Pierre Bourdieu define o Estado como o "setor do campo do poder [que exerce o] monopólio da violência física e simbólica" (BOURDIEU, 2014: 30) e confronta essa definição com duas tradições de pensamento, a do "Estado como lugar neutro" e a tradição marxista.

No primeiro caso, o Estado é definido como "um princípio de ortodoxia", presente nas manifestações de ordem pública, "ordem física e avesso da desordem" (p. 30). O Estado seria o fundamento da integração no mundo social, seguindo Durkheim: integração lógica (acordo em relação às categorias de pensamento, de percepção, de construção da realidade) e integração moral (acordo em relação a valores). Dessa proposição chega-se o Estado como "princípio de organização do consentimento como adesão à ordem social" (BOURDIEU, 2014: 31).

O problema dessa definição, segundo Bourdieu, é retornar ao "lugar neutro" onde foi posto pelas teorias clássicas, como a de Hobbes ou a de Locke, segundo as quais o Estado é destinado a servir ao bem comum (BOURDIEU, 2014: 31). Esse lugar das teorias tradicionais é tão predominante que poderia ser comparado por analogia à ideia de Deus, ponto de vista em relação ao qual todos os demais se organizam.

Essa tradição teria sido tomada às avessas pelo marxismo, ainda segundo Bourdieu. O Estado divino da teorização oficial teria sido substituído por um Estado diabólico. O Estadonão seria um aparelho do bem comum, mas um aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública em favor dos dominantes. O "funcionalismo do melhor" (o Estado como instrumento de consenso, como lugar neutro onde se gerenciam os conflitos, a serviço do universal e do bem público) seria substituído pelo "funcionalismo do pior" (BOURDIEU, 2014: 33).

O que há de relevante no embate entre as duas visões é a perda do lugar específico da política na "visão divina", que a "visão diabólica" denuncia, sem, contudo, lograr equacionar.

Afastando-se de ambas as visões, Bourdieu busca construir uma síntese, de modo a fundamentar sua concepção de Estado como "campo do poder"

(BOURDIEU, 2014: 33)<sup>4</sup>. O Estado é uma ficção consentida; é um princípio de ordem pública, que repousa não apenas sobre a coerção, mas sobre o consentimento. Essa ilusão coletiva e bem fundamentada pode preencher as funções de conservação das condições de acumulação do capital, na opinião de alguns marxistas (BOURDIEU, 2014: 35-38).

### 3. ESTADO E ESTADOS: A QUESTÃO METODOLÓGICA NA CONSIDERAÇÃO DO OBJETO DA TEORIA DO ESTADO

Ao tratar do problema epistemológico da Teoria do Estado, Bourdieu observa que o Estado é, em grande parte, produto de teóricos (juristas dos séculos XVI ou XVII), que “produziram o objeto sobre o qual eles refletem.” Mas os juristas que descrevem o Estado como ficção jurídica não explicam as condições concretas que tornam essa ficção operante (BOURDIEU, 2014: 63-64). Ele critica a deterioração da Teoria do Estado causada por sua incapacidade de articular as proposições gerais sobre o Estado (teóricas) com a descrição e análise do Estado em concreto (empíricas) (BOURDIEU, 2014: 55; 63-64; 75)<sup>5</sup>.

Esse dilema da conciliação entre o saber teórico sobre o Estado e a diversidade de configurações das experiências estatais já havia sido apontado por Jellinek em sua Teoria Geral do Estado (JELLINEK, 2005; STOLLEIS, 2018). Na verdade, a complementariedade entre teoria e empiria é uma de suas contribuições mais importantes, diretriz metodológica que tem sido objeto de incompreensão (BERCOVICI, 2018; CATTONI, 2017; BUCCI, 2018: 40). O uso dos tipos ideais e tipos empíricos, não apenas atende à “necessidade sintética de resolver em uma unidade a pluralidade dos fenômenos” (JELLINEK, 2005: 102), mas viabiliza procedimentos de comparação entre instituições particulares dos Estados em geral (“doutrina particular”), assim como de cada um dos Estados entre si (“doutrina especial”), chegando a um quadro mais amplo (“doutrina geral”).

A doutrina geral se completa com a doutrina particular do Estado. Para esta, existem dois modos possíveis de investigação: comparar as instituições particulares dos Estados em geral, as de um grupo de Estados determinados ou as desses, mas com relação a uma época limitada, para chegar a explicar desse modo as formas típicas dessas instituições; ou circunscrever-se ao conhecimento das

---

<sup>4</sup> “O Estado não é um bloco, é um campo (...) um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes” (BOURDIEU, 2014: 50). “Em síntese, Bourdieu sustenta a tese da constituição progressiva de um conjunto de campos – jurídico, administrativo, intelectual, parlamentar –, cada um deles como espaço de lutas específicas, uns competindo com os outros, enfrentamento em cujo transcurso se inventa esse poder ‘metacampo’ consolidado no Estado moderno.” (MICELI, 2014: 25)

<sup>5</sup> “O que há de comum entre o Estado militar no Peru, o Estado asteca, o Império egípcio, o império chinês dos Han, o Estado japonês depois da reforma Meiji?” (BOURDIEU, 2014: 73).



instituições de um Estado em concreto, seja na variedade de sua evolução histórica, seja em sua forma atual. (JELLINEK, 2005: 69, tradução nossa a partir da edição em espanhol).

Esse expediente de análise de fenômenos políticos complexos baseado em comparação referenciada em tipologias teoricamente fundamentadas seria similar ao utilizado hoje na Ciência Política, em trabalhos como o de Arendt Lipjhart, *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países* (LIPJHART, 2019), ou nos tipos de Estado social classificados por Esping-Andersen como liberais, conservadores e socialdemocratas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A chave metodológica legada por esse desenvolvimento incompleto da Teoria do Estado clássica – que não chegou a produzir análises mais abrangentes – está em considerar o “pensamento sobre o Estado” para orientar a tarefa de agregação de diferentes experiências que informem sobre o funcionamento concreto do Estado, em suas variações. É preciso criar estruturas cognitivas e metodológicas para organizar de forma sistemática o acervo de experiências sobre atuação estatal. Sem isso, e sem considerar a centralidade que deve ser conferida à história (JELLINEK, 2005: 67)<sup>6</sup>, a produção coletiva de sentidos sobre a construção institucional do Estado tem pouca consistência.

Esse é o espaço em que a tradição da Teoria do Estado, considerada uma “teoria flexível, capaz de corresponder às condições externas e suas variações”, por ter aprendido que “decisões do poder político podiam tornar-se direito se passassem pela via da ‘aceitação’” (STOLLEIS, 2018: 97), pode ser renovada. Como ciência “de síntese” (JELLINEK, 2005), ela pode contribuir para uma compreensão combinada das várias dimensões do fenômeno estatal: democracia, Estado de Direito e Estado social, conforme proposto por Heller (STOLLEIS, 2018: 128)<sup>7</sup>. Esse domínio específico das categorias e práticas do Direito Público, contextualizadas historicamente, pode valorizar a compreensão dos aspectos jurídicos em aproximações multidisciplinares mais desenvolvidas em abordagens contemporâneas.

---

<sup>6</sup> “O fundamento descritivo de todas as ciências sociais e entre elas as do Estado, é a História, a qual expõe e fixa os fatos sociais traçando sua evolução e mostrando o enlace externo e interno que existe entre os mesmos.” “A História não trata apenas dos fatos, mas da conexão entre eles.” (JELLINEK, 2005: 67)

<sup>7</sup> E conforme atualizado por Gilberto Bercovici: “Entender a Constituição como não apenas normativa, mas também política. Compreender as relações políticas e sociais presentes nas estruturas constitucionais. Perceber que a Constituição pertence também à realidade histórico-social. Tornar claros os nexos existentes entre Estado, Constituição e política, concebendo o direito constitucional como direito político. Tudo isto é tarefa da Teoria do Estado aqui proposta. Com a superação da hoje insuficiente Teoria da Constituição pela renovada Teoria do Estado poderemos, adotado a expressão de Herman Heller, compreender adequadamente a Constituição como uma ‘forma aberta através da qual passa a vida’.” (BERCOVICI, 2003: 137-138)

#### 4. A TEORIA GERAL DO ESTADO E AS VÁRIAS FORMULAÇÕES DO PROBLEMA DA UNIDADE

A Teoria Geral do Estado em sentido estrito é um conjunto de formulações situado precisamente no tempo e no espaço. Trata-se de uma teoria formulada por juristas alemães no final do séc. XIX, cuja obra-marco é a *Teoria Geral do Estado*, de Georg Jellinek, publicada em 1900, em que se consolida um arcabouço de conceitos e formulações de teóricos que haviam assistido o processo de unificação da Alemanha sob a forma imperial, e buscavam prover o jovem Estado de uma fundamentação liberal, suprindo o que em outros contextos viera como decorrência das revoluções burguesas (STOLLEIS, 2018; SARLET e GODOY, 2021). Nos trinta anos iniciais do séc. XX, formam-se as bases do Direito Público na França e na Itália. Consolida-se juridicamente a dimensão supra individual organizada na ação estatal; a conduta do Estado não é simples resultado de uma conformação imposta por lideranças políticas, mas encerra um caráter especial que sobrevive aos indivíduos e às formas (HELLER, 1968).

A filosofia política do iluminismo é introdutória ao ensino do Estado moderno, que se convencionou como aquele estabelecido após a Paz de Westphalia (1648), e que se caracteriza pela diferenciação das esferas política e jurídica. Na disciplina Teoria Geral do Estado, oferecida aos ingressantes no curso de Direito (DALLARI, 2016), estudam-se as três revoluções burguesas dos sécs. XVII e XVIII, a Revolução Gloriosa (1689), a Revolução Francesa (1789) e o processo de independência e formação dos Estados Unidos (1787). Cada um desses movimentos históricos é estudado com apoio em documentos jurídicos e autores fundamentais, cujas ideias se incorporaram àqueles documentos: Hobbes e Locke, no primeiro caso; Montesquieu e Rousseau, no segundo, e O Federalista, no terceiro. O legado dos três movimentos é formação do Estado moderno e da ordem jurídica liberal burguesa, centrada nas instituições da propriedade e do contrato e nas declarações de direitos, cujo correlato político é o poder conquistado pelo Parlamento, fonte da lei geral e abstrata. Isso é expresso no *Bill of Rights* inglês, de 1689<sup>8</sup>. No caso francês a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, contém algumas das referências para o que se consagrou como a base do Estado de direito<sup>9</sup>. A garantia de controle da aplicação da lei, freando possíveis excessos do Legislativo, consubstanciada no controle judicial de

---

<sup>8</sup> “Que o pretense poder régio de suspender a vigência ou execução das leis, sem consentimento do Parlamento, é ilegal; Que a eleição dos membros do Parlamento deve ser livre; E que, para a reparação de todas as injustiças e para correção, revigoração e preservação das leis, os Parlamntos devem ser convocados com frequência.”

<sup>9</sup> Art. 6º- “A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos”.

constitucionalidade pela Suprema Corte, e no controle de legalidade pelo Poder Judiciário, conforme previsto na Constituição americana, de 1787. Sem desconhecer diferenças históricas e institucionais dos três eventos, essa ainda segue sendo a base do direito público oficial, do Estado “neutro” mencionado por Bourdieu.

Mas a sugestão de não politização subjacente ao qualificativo “neutro”, que Bourdieu associa ao universal<sup>10</sup> (BOURDIEU, 2014), é equívoca. O que está subjacente ao movimento da modernidade é um projeto de emancipação da burguesia diante do absolutismo. Esse projeto e a memória revolucionária que o cerca servirão de guia para os projetos de emancipação proletária no século seguinte.

Referindo-se à unidade estatal, Hobbes descreve a instituição de um *poder comum* necessário a pôr fim à guerra de todos contra todos (HOBBS, 1997, cap. XIII). No *Leviatã* concebe-se a organização política da sociedade definida por suas próprias decisões e regras e um Estado em bases racionais, fundamentado nos “teoremas da razão” (caps. XIV e XV) e nos “direitos da soberania” (cap. XVIII), que superaria a concepção do poder divino dos reis. O poder de um Estado é o poder de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa (HOBBS, 1997: 27)<sup>11</sup>. “Onde não há poder comum não há lei”. O poder comum implica os meios para sua atuação, isto é a coerção para os tributos, a milícia e a justiça para assegurar a paz e a defesa comum.

Posteriormente, Rousseau propõe a *vontade geral*, que termina inscrita na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, no art. 6º, já citado (“A lei é a expressão da vontade geral”). Diferentemente de Hobbes, para quem o contrato social cria relação entre os cidadãos, que delegam a força comum ao soberano, para Rousseau o soberano é a vontade geral. O ato de associação produz um corpo moral e coletivo, o Estado<sup>12</sup>. A vontade geral é também o critério de legitimidade (“Essa condição é a única a legitimar os compromissos civis, os quais, sem isso, se tornariam absurdos, tirânicos e sujeitos aos maiores abusos.”; ROUSSEAU, 1997: 75). E segundo Rousseau, o direito tem papel fundamental

<sup>10</sup> Ver o artigo de Emiliano Brunet, neste dossiê, em que o autor menciona a referência de Gramsci à capacidade de universalização como a marca distintiva da 'linguagem jurídico-política dos jacobinos', em suma, uma peça-chave na conquista da direção política e na formação da França moderna.

<sup>11</sup> A única maneira de instituir um tal poder comum é conferir toda sua força e poder a um homem ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade (HOBBS, 1997, cap. XVIII). A decisão da maioria obriga a todos. “Os acordos entre os homens surgem com o pacto, isto é, artificialmente, e para tornar-se constante e duradouro requer um poder comum, que mantenha os homens em respeito e dirija suas ações no sentido do benefício comum.”

<sup>12</sup> “A soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral (...); o soberano nada é senão um ser coletivo.” (ROUSSEAU, 1997: 86). O pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus membros e este poder, dirigido pela vontade geral, é a soberania. (p. 95).

para diferenciar o uso da força que pode ser “aceitável”<sup>13</sup>, o que antecipa a ideia de “violência legítima”, que se consagrará posteriormente com Weber.

Mas a concepção de Rousseau sobre vontade geral afasta o senso comum sobre uma possível prevalência do geral, propondo uma enigmática convivência com a esfera individual (“Não se pode trabalhar por outrem sem também trabalhar por si mesmo”; “a igualdade de direito e a noção de justiça, por aquela determinada, derivam da preferência que cada um tem por si mesmo”, Rousseau, 1997: 96). Em resumo: “O interesse comum é a soma das diferenças” (ROUSSEAU, 1997: 75).<sup>14</sup>

Na década de 1930, em sua *Teoria do Estado*, Heller dedica um capítulo à unidade estatal (parte III, cap. II), no qual critica a noção de povo em Rousseau, que tacha de metafísica, entendendo que:

O povo converte-se assim, de maneira metafísica, em uma comunidade de vontade *a priori* e em uma unidade política preexistente, o que não corresponde à realidade, nem presente nem passada. (...) Até a época do capitalismo avançado não se constituíram os povos em nações. É a partir da Revolução Francesa e do imperialismo napoleônico, e a princípio como reação contra este, quando as nações, em crescente medida, aparecem como as mais pujantes forças formadoras de Estados. (HELLER, 1968: 198-199)

Em lugar disso, atua um “pluralismo de direções políticas de vontade”. A “vontade unitária do povo” é denunciada por Heller como uma operação da classe dominante de tomar como universal a sua vontade (e que influenciará a noção de oficialidade de Bourdieu<sup>15</sup>):

Ainda em princípios do séc. XIX, entendia-se por nação a classe dominadora por sua cultura e propriedade (...) A vontade política

---

<sup>13</sup> “O direito do mais forte não é direito, é força. O direito faz com que a desigualdade física entre os homens seja substituída por uma igualdade moral e legítima, todos se tornam iguais por convenção e direito. A construção de uma ‘força própria do direito’ se contrapõe à força pura, e assim contribui para a organização da sociedade.” (ROUSSEAU, 1997)

<sup>14</sup> Hegel levará a ideia de unidade mais longe. E a partir dele, Marx e a tradição marxista. Hegel separa o Estado da sociedade civil e assim desloca e subverte as observações dos contratualistas, que haviam pensado em estado de natureza e estado civil. A sociedade civil é um sistema de carências, estrutura de dependências recíprocas, onde os indivíduos satisfazem suas necessidades por meio do trabalho, da divisão do trabalho e da troca (interesses privados; “economia”). O Estado político seria a esfera dos interesses públicos e universais, na qual as contradições (da sociedade civil) são mediatizadas e superadas. O Estado é a unidade recomposta e reconciliada, a mais alta expressão da liberdade (BRANDÃO, 1993).

<sup>15</sup> A operação de tomar a visão da classe dominante como universal é descrita também no conceito de hegemonia de Gramsci. Ver o artigo de Emiliano Brunet, neste dossiê.

relativamente unitária dessa classe foi equiparada à vontade unitária do povo, que atingia assim o seu definitivo volume para a formação da vontade do Estado. (...) A realidade do povo e da nação não revela, porém, geralmente, unidade alguma, mas um pluralismo de direções políticas de vontade (...). É inadmissível, sobretudo na atual sociedade de classes, falar de uma unanimidade política (...). Os ideais demo-liberais (...) nutrem-se da ficção de uma vontade popular sem contradições e não se distinguem da utopia de Marx e Engels de uma sociedade futura sem Estado (...). (HELLER, p. 198-201)

Mas o mais relevante na posição de Heller para o argumento deste texto é a afirmação de que a unidade não é *pressuposto* do Estado, mas, ao contrário, *produto* dele:

Não se pode aceitar que o povo ou a nação sejam uma unidade de certo modo natural, anterior à do Estado, que viesse a constituir esta em virtude de sua própria efetividade. Com muita frequência, foi a unidade do Estado (...) que, ao contrário, cultivou e criou a unidade "natural" do povo e da nação. (HELLER, 1968: 202-203, grifo meu)

Por fim, Heller admite a unidade estatal como premissa, esta sim, pressuposta: “a suposição de ser o Estado uma unidade que atua na realidade histórico-social. (...) A realidade social é a atividade humana que sempre se deve considerar como ordenada em certo grau.” (HELLER, 1968: 221, grifo meu).

Kelsen, em *Essência e valor da democracia*, também critica em Rousseau a tentativa de enfrentar o conflito entre a ideia de liberdade individual à noção de ordem social; esta deve valer objetivamente, independentemente da vontade daqueles que se lhe submetem. Para isso, ele admite certas ficções como condição de operação do Estado, como ocorre com a noção de povo:

A vontade de cada uma das personalidades libera uma misteriosa vontade coletiva e uma pessoa coletiva absolutamente mística. (...) No regime democrático é o próprio Estado que aparece como sujeito do poder. Aqui o véu da personificação do Estado cobre o fato, insuportável para uma sensibilidade democrática, do domínio do homem pelo homem. A personificação do Estado torna-se a base da teoria do direito público contemporâneo, tem suas raízes nessa ideologia da democracia.

A ideia de Rousseau de que o súdito renuncia a toda a sua liberdade para reavê-la como cidadão é característica. j (...) o cidadão é (...) elemento de um todo profundamente orgânico do ser coletivo; (...) fundada na ideia de liberdade, tem caráter



transcendente, metafísico. A consequência (...) é que os cidadãos do Estado são livres apenas em seu conjunto. (...) A ordem social é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Mas o que é esse povo? A democracia pressupõe, fundamentalmente, que essa pluralidade de indivíduos constitui uma unidade (...) não tanto objeto, mas principalmente sujeito de poder. (...) ficção de aceitação tão universal que hoje já não se pensa em criticá-la. (KELSEN, 2000: 33- 35)<sup>16</sup>

O desafio à “arquitetônica” (JELLINEK, 2005) da Teoria do Estado renovada é contemplar o caráter dialético da política na sociedade: tanto elemento conflitual, visível no aspecto partidário, como elemento de agregação, da polis como espaço de encontro e de sentidos compartilhados de um povo.

## 5. TEORIAS CRÍTICAS, REVOLUÇÃO E REFORMA E A REPÚBLICA DE WEIMAR

A ideia de unidade é refutada pela tradição marxista como noção metafísica sobre o Estado. Essa tradição é incomparável na potência crítica a respeito do capitalismo e seu poder destrutivo sobre as bases da vida e permanece como referência em qualquer debate mais aprofundado sobre o Estado. Mas há um descompasso entre o momento crítico e o momento propositivo. A inapetência da maioria dos teóricos dessa tradição para se ocupar de formulações propositivas é real, em que pese a advertência da célebre tese 11 sobre a necessidade de transformar o mundo, uma vez feita a sua interpretação filosófica. A despeito da sofisticação de muitos dos discursos críticos e da existência de especulação sobre alternativas, investir trabalho intelectual em caminhos mais elaborados de transformação é considerado por essa corrente concessão ao modo de vida e pensamento dominado pela lógica capitalista e portanto, sem saída, como observou Mangabeira Unger<sup>17</sup>. O fundamento dessa posição é que “a troca das

---

<sup>16</sup> Partidos representam interesses de grupos e Estado representa o interesse comum, acima dos grupos. (...) A maior parte dos Estados funciona no interesse de um grupo dominante. (...) O ideal de uma solidariedade de interesses de todos os membros da coletividade, sem distinção de confissão, nacionalidade, classe etc. é uma ilusão metafísica (...) ou metapolítica, que se costuma exprimir com uma terminologia obscura de um ser “orgânico” coletivo. (...) a vontade geral (...) só pode ser a resultante, a conciliação entre interesses opostos. (...) A democracia pode renunciar à ficção de uma vontade geral orgânica superior aos partidos. (KELSEN, 2000: 40-43)

<sup>17</sup> “O desconstrutivismo, centrado na radicalização do indeterminismo no raciocínio jurídico, reduziu o direito a algo que ele nunca foi: uma série de oportunidades para manipulação retórica, limitadas apenas pela referência a uma ideologia ou forma de consciência entrincheirada, compartilhada e não reconhecida, (...) não suprimindo qualquer instrumento para a realização de suas intenções transformadoras.” (UNGER, 2017: 65) É verdade que Unger rejeita também a

categorias de compreensão do capital – totalidade estruturada – pelas categorias somente políticas foi o grande retrocesso contemporâneo da teoria do Estado e da ciência política, que inclusive não permite fazer frente às necessidades e demandas da crise do capitalismo atual.” (MASCARO, 2013, p. 13-14).

O avanço na compreensão do Estado e da política, na atualidade, se faz, necessariamente, superando todas as mistificações teóricas que ainda se limitam apenas a definições jurídicas ou metafísicas de que o Estado é o bem comum ou legítimo. Mas também não são suficientes as teorias políticas parcialmente críticas, como as de Weber ou de Foucault, que não alcançam o Estado nas estruturas da sociedade capitalista. Tampouco são suficientes as teorias que separam o Estado e a política do todo, procedendo a uma profunda analítica interna que não consegue vislumbrar suas causas exteriores. Nesse sentido, os fundamentos políticos liberais, as quantificações empíricas da ciência política e mesmo as teorias políticas analíticas, sistêmicas e funcionalistas, se se apegam ao estudo de concretudes políticas e seus padrões, não o fazem para buscar a fundo suas raízes históricas, estruturas e antagonismos. Tampouco leituras políticas neoinstitucionalistas dão conta de entender a dinâmica total da reprodução social e de suas contradições, na medida de um fechamento analítico que torna seu objeto de estudo asséptico e irreal. (...) <sup>18</sup>

A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social. Não na ideologia do bem comum ou da ordem nem do louvor ao dado, mas no seio das explorações, das dominações e das crises de

---

posição da “socialdemocracia institucionalmente conservadora”, que se tornara padrão na política progressista. “Não há meio de resolver ou mesmo considerar os problemas centrais das sociedades contemporâneas sem inovar nos arranjos institucionais da economia de mercado, da política democrática e da sociedade civil independente. Renunciar a tal inovação era parte do que definia essas versões diminuídas da causa da esquerda. (...) em troca, o Estado ganha mais poder para regular, redistribuir e remanejar a economia por meio de políticas contracíclicas; racionaliza-se e humaniza-se uma ordem que ninguém mais sabe como reconstruir; sobrepõe-se ao direito privado o (nem tão) novo direito público deste Estado regulador e distribuidor” (UNGER, 2017: 66).

<sup>18</sup> “A posição teórica e prática avançada quanto ao Estado e a política é inexoravelmente crítica da realidade presente e suas teorias de apoio. Tal choque há de se dar na medida em que se fará pelo contrafluxo. A partir das últimas décadas do século XX, o triunfo do neoliberalismo e a baixa das lutas sociais representaram o abandono da vasta gama de teorias mais críticas, mergulhadas no todo das contradições sociais, em troca de explicações da política pela própria política. Em vez de se compreender a cidadania como meio de exploração capitalista, passou-se a louvar o padrão de garantia absoluta dos capitais somado à democracia eleitoral como panaceia política salvadora da dignidade humana de nossos tempos.” (MASCARO, 2013, p. 13-14).

reprodução do capital é que se vislumbra a verdade da política. (...) A troca das categorias de compreensão do capital – totalidade estruturada – pelas categorias somente políticas foi o grande retrocesso contemporâneo da teoria do Estado e da ciência política, que inclusive não permite fazer frente às necessidades e demandas da crise do capitalismo atual. (MASCARO, 2013, p. 13-14)

A disjuntiva entre o discurso crítico e a indicação das vias para a transformação da sociedade pode ser associada ao antigo debate sobre revolução ou reforma. A força da ideia de revolução é tão grande que legou ao reformismo – a principal via das práticas progressistas desde a criação do Estado social – a adjetivação de conformismo social, quando não à traição de propósitos emancipatórios, servindo de bloqueio ao desenvolvimento dessa via.

Esse debate foi acirrado no âmbito dos partidos socialistas no fim do século XIX, resultando no ensaio de Rosa Luxemburgo *Reforma social ou revolução* (1898-99), em que confronta proposições de Eduard Bernstein, líder da socialdemocracia alemã. Os reformistas defendiam a busca de reformas pela via legal como um método lento, mas seguro da *realpolitik*, mediante o qual a sociedade se desenvolveria gradativamente para o socialismo, ao passo que a revolução seria necessária para enfrentar o absolutismo, mas não sob o regime da democracia (FRÖLICH, 2019: 66). Rosa Luxemburgo rebate esse discurso, apresentando a relação dialética entre as duas noções e suas expressões jurídicas, a constituição e a lei:

A legislação e a revolução não são, portanto, métodos diferentes do progresso histórico, que podemos escolher como nos apetece no bufê da história (...), mas sim fatores diferentes no desenvolvimento da sociedade de classes, que condicionam e complementam um ao outro igualmente, porém, ao mesmo tempo, excluem-se, assim como, por exemplo, o Polo Sul e o Polo Norte, a burguesia e o proletariado.

De fato, qualquer constituição legal é apenas um produto da revolução. Enquanto a revolução é o ato político fundador da história de classes, a legislação é a continuidade do vegetar político da sociedade. O trabalho de reforma legal não tem, em si, uma força motriz própria, independente da revolução; em cada período histórico ele apenas se movimenta sobre a linha, e pelo tempo em que permanece o efeito do pontapé que lhe foi dado na última revolução ou, dito de maneira concreta, apenas no quadro da forma social que foi colocada no mundo pela última transformação. Esse é o ponto crucial da questão. É basicamente errado e inteiramente a-histórico imaginar o trabalho legal de reforma apenas como a revolução estendida e a revolução como uma reforma condensada.

Uma revolução social e uma reforma legal não são fatores diferentes por sua duração, mas pela sua essência. Todo o segredo das transformações históricas por meio do uso do poder político encontra-se justamente na reversão de mudanças apenas quantitativas em uma nova qualidade, dito de maneira concreta: na passagem de um período histórico, de uma ordem social a outra.

Quem, portanto, se manifesta pelo caminho da reforma legal em vez de e em oposição à conquista do poder político e à transformação da sociedade escolhe, de fato, não um caminho mais calmo, seguro e vagaroso para um mesmo fim, mas também um outro fim (...). Em suma, a democracia é indispensável, não por tornar supérflua a conquista do poder político por parte do proletariado, mas, inversamente, por tornar essa conquista do poder necessária tanto quanto a única possível. (...)

Se Engels revisou a tática do atual movimento operário (...) ele tratava (...) não da conquista definitiva do poder político, mas da atual luta cotidiana (...). Em suma, Engels deu a diretiva ao proletariado dominado e não ao proletariado vitorioso. (FRÖLICH, 2019: 67-68)

O debate sobre revolução ou reforma acaba sendo atropelado pelas circunstâncias da história: o apoio do Partido Social Democrata à entrada da Alemanha na 1ª guerra, a Revolução Russa, em 1917, e a ascensão de forças fascistas, que levaram ao assassinato de Rosa Luxemburgo em 1919. Ao fim da guerra, com a derrota na Alemanha e a queda da monarquia, tem início a república e promulga-se a Constituição de Weimar, de 1919, marco importante tanto histórico como para as Teorias do Estado e da Constituição, dadas a quantidade e intensidade de suas inovações. Estabeleceu-se a soberania popular, o parlamento foi renovado com voto universal masculino e, pela primeira vez, feminino, mas sua composição não resultou em maiorias claras, definindo um “quadro de compromisso deliberadamente pluralista”, extremamente instável e pouco propício à sua sustentação (BERCOVICI, 2004: 26). No plano externo, o desafio era criar uma “nova unidade”, diante da humilhação do Tratado de Versalhes (STOLLEIS, 2018: 109).

Quanto ao papel do Estado, com base na avaliação do economista Hilferding, de que o enfrentamento do capitalismo organizado (especialmente os cartéis apoiados pelo Estado), teria que ser feito pela tomada do Estado pelos trabalhadores, passou-se a reconhecer que “a transição para a sociedade socialista era uma tarefa política, não necessariamente revolucionária” (BERCOVICI, 2004: 55). E assim, já nos anos iniciais de vigência da Constituição de Weimar, o discurso revolucionário foi superado na prática, alocando-se na crítica ao poder.

A socialdemocracia passou a se identificar com o Estado; ela era “o partido do Estado” em uma república democrática. Seu quadro de ação voltou-se à política parlamentar<sup>19</sup> para traduzir normas constitucionais em realidade, mesmo havendo uma minoria que defendia as teses marxistas (HERRERA, 2019: 206-207).

Herrera observa que o projeto de transformação social da socialdemocracia era limitado no domínio do direito constitucional; os juristas socialistas eram especialistas em direito do trabalho ou direito penal, principais áreas de interesse do partido, com um interesse eminentemente prático (HERRERA, 2019: 201). Naquela altura, os sindicatos tinham mais influência que os partidos na política constitucional, mas com a rejeição da proposta de república de conselhos, os sindicatos focaram seu papel na constituição econômica (art. 151), a contribuição mais original de Weimar, articulada em três aspectos: a) direitos sociais e econômicos (trabalho e sua proteção, sindicalização), habitação, segurança social para proteção da saúde; b) limitação da propriedade privada em função do interesse público (art. 153) e socialização de empresas privadas (art. 156); e c) colaboração entre trabalhadores e empresários para a regulação dos salários e das condições de trabalho e a criação de conselhos econômicos “com a função de propositura legislativa e de controle em matéria de política social e econômica” (HERRERA, 2019: 207-208).

A efetivação dos compromissos da Constituição de 1919 enfrenta diferentes etapas. Entre 1924 e 1928, com relativa estabilidade no país, os trabalhadores ampliaram seus direitos. Mas com a crise de 1929, os setores privilegiados passaram a atacar a democracia econômica, que tinha se revelado eficaz, na medida em que a “modificação progressiva das relações de propriedade e de produção no sentido do socialismo democrático (...) arregimentava maiorias políticas” e era, “para o setor patronal, mais assustadora até do que o comunismo” (BERCOVICI, 2004: 63). Esse temor, na avaliação de Polanyi, teria favorecido o fascismo como alternativa política para conduzir uma “reforma da economia de mercado com o preço da extinção das instituições democráticas” (BERCOVICI, 2019: 19).

Com a Lei de Habilitação, de 1933, extingue-se a República de Weimar. A partir daí, com a associação feita pelo nazismo entre Estado e partido, e do povo – fundamento do Estado- com o povo nazista, a ideia de povo, inspirada na comunidade tradicional, se aparta da noção liberal de autonomia da vontade; a noção de coletivo é apropriada pelo Estado totalitário (STOLLEIS, 2018). A penetração da política na justificação do Estado, na ação organizada que contrariava toda a tradição do Estado de direito, condenou a *Allgemeine Staatslehre* a uma reminiscência histórica. “A teoria do direito do Estado tradicional – que, de qualquer modo, não era uma modeladora ativa da política, mas, em todo caso, era uma apoiadora intérprete – esgotara totalmente suas soluções no outono de 1932” (STOLLEIS, 2018: 133).

---

<sup>19</sup> Sobre a evolução das disputas parlamentares no curso da República de Weimar e sua análise por Otto Kirchheimer, ver artigo de Ester Rizzi, neste dossiê.



O pós-guerra na Alemanha foi definido pelas potências vencedoras, que ocuparam o país em todos os sentidos. No sentido jurídico, a Lei Fundamental ocupa o lugar da Constituição. E a Teoria da Constituição ocupa o lugar da Teoria Geral do Estado (STOLLEIS, 2018). A criação do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha representa uma peça importante no fortalecimento de estruturas jurídicas baseadas no direito liberal, como prevenção a leituras politizantes e arriscadas. E a tradição liberal do Estado neutro subsiste como pano de fundo, abstendo-se de investigações críticas mais consequentes sobre os modos de relação da política com as estruturas estatais de decisão e ação.

## 6. O REFORMISMO E A FALTA DE TEORIA DO ESTADO SOCIAL

O Estado social, que tem seu ápice no pós 2ª guerra, tem antecedentes num conjunto substancial de leis de cunho social produzida na passagem do séc. XIX para o XX, demandadas pela mutação social gerada pela industrialização. A partir daí, agregando novas funções às regalias tradicionais (polícia etc.) e o Estado moderno se torna Estado providência (CONSEIL D'ÉTAT, 7ª conferência).

A análise da evolução das normas que institucionalizaram e disciplinaram a assistência e a previdência no período evidencia uma interessante uniformidade de padrões legislativos nos diferentes países. Essa unidade não é casual, ela está apoiada em formulações de propostas fundamentadas em premissas econômicas, mas também em um amadurecimento político, que é o que explica sua capacidade de enfrentar debates legislativos, diante de bancadas liberais ou conservadoras, e vencer resistências.

A Alemanha é pioneira nas leis de seguridade social, “primeiros elementos de política social que abriram caminho para o Estado-providência moderno” (ROSANVALLON, 1997: 127), com a Lei de seguros sociais e seguro doença (1883), a Lei de Seguro contra acidentes (1884), e a Lei do Seguro contra invalidez e de velhice (1889). Sobre a matéria de acidentes de trabalho, Rosanvallon observa que a proposta original previa a contratação de seguros contra acidentes pelos patrões, que seria administrada e subvencionada pelo Estado, mas o tópico sobre a subvenção foi rejeitado. O contexto político é o governo da Alemanha recém-unificada, confrontado com a força crescente do Partido Socialdemocrata, que o proíbe em 1878 e, em contrapartida, procura desenvolver uma política social ativa. Bismarck, em suas memórias, escreveu: “Os senhores democratas não farão falta quando o povo se aperceber que os príncipes se preocupam com o seu bem-estar” (ROSANVALLON, 1997: 128). Em relação ao seguro-doença, que a lei reservou aos assalariados, sua administração foi conferida a instituições autônomas, sob o controle do Estado, com participação majoritária dos operários, “experiência fundamental para a história da socialdemocracia alemã” (ROSANVALLON, 1997). Em 1911 foi editado o Código dos Seguros Sociais, o primeiro do gênero no mundo, consolidando as disposições das leis de seguro-doença, seguro velhice-invalidez e

sobre acidentes de trabalho (ROSANVALLON, 1997: 129) e ao mesmo tempo, sedimentando a sua sustentação política.

Perante o mutualismo inglês da época, ligado ao vazio liberal em matéria de proteção social, o modelo alemão foi o primeiro a instituir sistemas de proteção obrigatórios. Tinha igualmente por função enquadrar a população assalariada. Mas em vez de extirpar a socialdemocracia da classe operária, iria, pelo contrário, fornecer as bases para o seu enraizamento. (ROSANVALLON, 1997: 129)

Na Inglaterra, que tem antecedentes nas Leis dos Pobres, a última delas, de 1834 (Polanyi), a cronologia é semelhante, com Lei do Seguro contra Acidentes do Trabalho (1897), a Lei da Previdência (1908) e a Lei da Seguridade Social (1911). Em 1942, com o relatório Beveridge<sup>20</sup>, há um aprofundamento qualitativo, uma vez que ele “foi o primeiro documento a exprimir os grandes princípios de constituição do Estado-providência moderno. Se a expressão ‘previdência social’ tinha sido empregada oficialmente com a criação do *Social Security Act* por Roosevelt, em 1935, é apenas com Beveridge que essa expressão toma o sentido que tem hoje.” (ROSANVALLON, 1997: 126). O princípio fundamental da reforma é a “compensação nacional dos riscos sociais”. O sistema reformado é “generalizado” (hoje diríamos “universal”), cobrindo o conjunto da população, independentemente de emprego ou rendimento; além disso, é unificado e simples, baseado em uma única cotização (ROSANVALLON, 1997: 126).

Já a França cria, entre 1898 e 1932, um sistema de seguridade destinado aos assalariados<sup>21</sup>. A esse conjunto legislativo se acrescenta a organização da Seguridade Social, em 1945, originalmente condicionado à inserção profissional do beneficiário (Conseil d’État, 7ª conferência: 253). Após a instituição desse regime geral, sob o princípio da gestão mutualista operária, a Lei de 1946 instituiu um sistema generalizado de previdência social para toda a população (ROSANVALLON, 1997: 134).

Portanto, sob influência do modelo de *welfare state* beveridgeano, fundado na solidariedade nacional e financiado por impostos e não mais apenas por cotizações (contribuições) sociais (CONSEIL D’ÉTAT, 7ª conferência), ampliam-se as coberturas tanto em termos de riscos como de categorias cobertas, seguindo uma tendência de universalização que se verifica até os anos 1970. No Brasil essa

---

<sup>20</sup> William Beveridge havia sido secretário de Beatrice e Sydney Webb, fundadores do movimento fabiano na Inglaterra atuante na reforma da assistência pública no começo do século XX para enfrentar os vazios de soluções do liberalismo econômico inglês.

<sup>21</sup> Lei sobre Acidentes do Trabalho (1898), Lei sobre Seguro para a Velhice obrigatório (1910), Leis de Seguro para os Riscos de Doença, Invalidez, Maternidade e Morte (1928 e 1930), Lei da Cobertura dos Encargos Familiares (1932).

evolução seguiu padrão similar, com estágios iniciais do Estado social varguista na forma da “cidadania regulada” descrita por Wanderley Guilherme dos Santos, posteriormente ampliados para sistemas de vocação universal, a partir da Constituição de 1988.

A despeito de pontos de partida comuns, o desenvolvimento do Estado social se ramificou em diferentes tipos, conforme classificação de Esping-Andersen (1991), que se tornou referência para análises do gênero, baseada nos seguintes critérios: a) proporção público-privado- o que é prestado pelo Estado, se é mínimo ou equivalente ao disponível no mercado, e o que é prestado pelo próprio mercado; b) “desmercadorização” ou “desmercantilização” (DRAIBE, 2007) dos bens e serviços sociais e seus efeitos na estratificação social; e c) a estratificação social resultante. Mais tarde, foi agregado o parâmetro da “desfamiliarização” (DRAIBE, 2007). Segundo esses critérios, definiram-se três principais grupos de Estados de bem-estar: i) liberal- EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia; ii) conservador-corporativo- Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica; e iii) social-democrata- Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia (Esping-Andersen, 1991). Essa caracterização foi utilizada posteriormente para afirmar a existência de Estado social no Brasil e nos “países retardatários” da América Latina, Ásia e na periferia europeia, considerando a expansão das políticas de proteção social e ações de desenvolvimento (DRAIBE, 2007; DRAIBE e RIESGO, 2011; KERSTENETZKY e GUEDES, 2018).

O desenvolvimento notável das economias centrais no pós-guerra está relacionado à presença do Estado em funções de coordenação econômica e mediação social, com base nas matrizes da socialdemocracia e da democracia-cristã, que governou importantes países europeus depois da guerra, como Alemanha, Itália, Holanda e Bélgica, por várias décadas (ACCETTI, 2019). Reúne-se um histórico de intervenção econômica, organização e provisão de serviços públicos em escala ampla, que, a despeito das crises, ainda serve de referência para a ação estatal no presente. O paradoxo é que essas experiências se desenvolveram à margem de uma teorização sistemática sobre o Estado.

No caso dos EUA, combinaram-se o progressismo do fim do século XIX com o realismo jurídico, cujo desenvolvimento foi instigado pelas demandas do New Deal como resposta à crise de 1929. Também aqui formulações políticas e jurídicas precederam o embasamento teórico, como é reconhecido no caso da economia, em que as medidas contracíclicas – frentes de trabalho, incentivos estatais, legislação de proteção social etc. – antecederam a fundamentação na obra de Keynes.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os planos de reconstrução pós-pandemia mais consistentes passam pela revitalização do Estado. No caso dos EUA, o plano apresentado pelo governo Biden, em difícil tramitação no Congresso americano, combina impulso à modernização, forte dose de estímulos estatais à produção (infraestrutura,

reconstrução de estradas e instalações públicas etc.) e medidas de apoio social. No caso da Europa, o Plano *Next Generation* elege a economia verde e a economia digital como prioridades, com financiamento indutivo a medidas a serem definidas pelos Estados-membros.

A despeito de se tratar de medidas para o enfrentamento da crise, sua abrangência e profundidade reflete o amadurecimento de um acervo de soluções anterior. No plano social e político, pretendem corrigir os erros de resposta à grande crise financeira de 2008, hoje avaliada como insuficiente e produtora do ambiente que degradou a confiança na política e fomentou respostas populistas de cunho autoritário. No plano econômico, jurídico e institucional, eles se valem do legado de políticas de períodos precedentes, que neutralizaram alguns dos efeitos desagregadores da economia capitalista no pós-guerra. No caso europeu, a reflexão sobre os desenvolvimentos do Estado social, que nunca chegaram a desaparecer mesmo no seu declínio, na década de 1990, baseia-se em parte nas teorias econômicas e sociais do investimento social (HEMERICK, 2017), tributárias das análises de Esping-Andersen, segundo Celia Lessa Kerstenetzky (KERSTENETZKY, 2020).

A revitalização do Estado, apoiada nos sedimentos de experiências anteriores (CLUNE, 2021) ou no legado institucional ou reclama um trabalho de sistematização teórica. Voltando à questão dos métodos em Teoria do Estado – particularmente as relações entre o geral e o particular, baseada na combinação entre teoria e empiria – a demanda nesse caso é lidar com a fragmentação do Direito Público e o “*ad-hoc-ismo*”: a invenção de “proposições explicativas em função do que há a explicar, de encontrar explicações *ad hoc*” (Holton, segundo BOURDIEU, 2014: 77; também UNGER, 2017: 34; 106). O método comparativo é um “antídoto à tentação de extrair uma lei geral de um caso particular”, na medida em que “fornece contra proposições e obriga a pensar realmente o caso particular como caso particular, o que é um dos imperativos do método científico” (BOURDIEU, 2014: 77).

Mapear construções jurídicas e institucionais<sup>22</sup>, relacionando-as com o problema de sua sustentação política, como na experiência que veio sendo construída em movimentos descontínuos até o advento da onda autoritária, analisando-as sistemática e comparativamente parece uma perspectiva interessante para uma Teoria do Estado renovada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCETTI, Carlo I. **What is Christian Democracy?** Politics, Religion and Ideology. Great Britain: Cambridge University Press, 2019.

---

<sup>22</sup> Ver o artigo de Murilo Gaspar do, neste dossiê, sobre o mapeamento institucional como método aplicado a problemas de Teoria do Estado.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição dirigente e a crise da Teoria da Constituição. In **Teoria da Constituição**. Estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional. Cláudio Pereira de Souza Neto, Gilberto Bercovici, José Filomeno de Moraes Filho e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (organizadores), 2003, p. 75-150.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**. Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Hans Kelsen e a Teoria da Constituição. **Revista Direito e Desenvolvimento da Unicatólica**, vol. 1. 1, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Introdução. In **Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)**. Gilberto Bercovici (coordenador). São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 15-20.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Tradução de Rosa Freire D'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. In **Clássicos da política**. Francisco Weffort (organizador). vol. 2, 4ª edição, 1993. p. 103-114.

BRUNET, Emiliano Rodrigues; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. **Direito Público**, [S.l.], v. 18, n. 98, jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27-73.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019, p. 791-832.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do Estado social no Brasil: políticas públicas e reformas. **Interesse Nacional**, ano 13, n. 50, jul-set. 2020, (<http://interessenacional.com.br/2020/06/30/a-reconstrucao-do-estado-social-brasileiro-politicas-publicas-e-reformas/>)

BUCCI, Maria Paula Dallari, e GASPARDO, Murilo. **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018.





CANOTILHO, J.J. Gomes. Estado pós-moderno e Constituição sem sujeito. In **“Brançosos” e interconstitucionalidade**. Itinerário dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2a edição. Coimbra: Almedina, 2008 (a), pp. 131-162.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Precisar a teoria da Constituição europeia de uma Teoria do Estado? In **“Brançosos” e interconstitucionalidade**. Itinerário dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2a edição. Coimbra: Almedina, 2008 (b), pp. 226-244.

CATTONI, Marcelo. **Contribuições para uma teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

CLUNE, William H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. **Iowa Law Review**, v. 69, 1983, p. 47-125.

CLUNE, William H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. Tradução de Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella, Kadra Regina Zeratin Rizzi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 11, n. 11, abril 2021, p. 20-82.

CONSEIL D'ÉTAT. **Où va l'État?** Un cycle de conférences du Conseil d'État. Tomes 1 et 2. Paris: La documentation française, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea, In **Políticas públicas no Brasil**. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs.) Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp. 27-64.

DRAIBE, Sônia; RIESGO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias** (Dossiê), Porto Alegre, a. 13, n. 27, maio/ago. 2011, p. 220-254.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991, p. 85-116.

FERRAZ Jr. Tércio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FRÖLICH, Paul. **Rosa Luxemburgo: pensamento e ação**. Tradução de Nélio Schneider e Érica Ziegler. São Paulo: Boitempo; Iskra, 2019.

HART, Herbert L.A. **O conceito de direito**. 2ª edição. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HELLER, Herman. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HEMERIJCK, Anton. **The uses of social investment**. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

HERRERA, Carlos Miguel. Constituição e socialdemocracia em Weimar: por uma periodização. In **Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)**. Gilberto Bercovici (coordenador). São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 205-242.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, [1651], 1997.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Tradução de Fernando de los Ríos. Buenos Aires: IB de F (reimpressão da edição Albatros), [1905], 2005.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. de São Paulo: Martins Fontes, 2000. (1a ed. 1920-21; 2a ed. 1929)

KERSTENETZKY, Célia. Lessa; GUEDES, G. P. O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, 2018, p. 2095-2106.

LIPJHART, Arendt. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução Vera Caputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MICELI, Sérgio. Materialismo do simbólico. In **Sobre o Estado**. Pierre Bourdieu. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o welfare stata keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 1, 1983, p. 29-51.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Tradução de Fanny Wrobel, 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução João Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora UFG/Brasília: Editora Unb, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, [1762], 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **História constitucional da Alemanha**. Da Constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.

STOLLEIS, Michael. **O Direito Público na Alemanha**. Uma introdução a sua história do século XVI ao XXI. Tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: Saraiva, 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior**. Tradução de Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2017, p. 11-94.

---

933

#### Documentos históricos

Versões traduzidas do Bill of Rights, 1689, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e da Constituição dos EUA foram consultadas na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo (USP) (<https://bit.ly/3mUF2UU>).

#### Vídeos

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Federalismo e Estado social: o que aprendemos com as políticas públicas. 3º Webinar da série **Estado social, políticas públicas e a Covid-19**. Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, Universidade de São Paulo-USP. 22/05/2020 (<https://youtu.be/xdGRUYUfavg>)

