

# Pesquisa realizada pela Biblioteca do Senado Federal



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Reitor*  
Lauro Morhy

*Vice-Reitor*  
Timothy Martin Mulholland

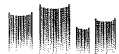
EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Diretor*  
Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

*Presidente*  
Emanuel Araújo

Alexandre Lima  
Álvaro Tamayo  
Aryon Dall'Igna Rodrigues  
Dourimar Nunes de Moura  
Emanuel Araújo  
Euridice Carvalho de Sardinha Ferro  
Lúcio Benedito Reno Salomon  
Marcel Auguste Dardenne  
Sylvia Ficher  
Vilma de Mendonça Figueiredo  
Volnei Garrafa



IMPrensa  
OFICIAL SP

IMPrensa OFICIAL DO ESTADO

*Diretor-Presidente*  
Sérgio Kobayashi

*Diretor Vice-Presidente*  
Luiz Carlos Frigerio

*Diretor Industrial*  
Carlos Nicolaewsky

*Diretor Financeiro e Administrativo*  
Richard Vainberg

---

# DICIONÁRIO DE POLÍTICA

---

VOL. 1

NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI  
E  
GIANFRANCO PASQUINO

12ª edição

*Tradução*  
Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira,  
Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini

*Coordenação da tradução*  
João Ferreira

*Revisão geral*  
João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais

EDITORA  
  
UnB

IMPrensa  
OFICIAL SP

R  
320.03  
D546 PV  
DP  
12. ED.  
V. 1  
EX. 2

mente difícil encontrar outros elementos que se possam considerar "indicadores" aceitáveis desta condição de Estabilidade. Por enquanto só se pode indicar três fatores que talvez ofereçam sugestões úteis sobre a eficácia do sistema político considerado: a) a regularidade e frequência de rotatividade no cargo das pessoas que ocupam postos fundamentais no sistema político, sobretudo no Governo; substituições muito frequentes dos titulares de tais cargos dão origem, em si, a que nenhuma linha política possa ser seriamente seguida e nenhuma decisão importante levada a termo, com a provável consequência de uma menor eficácia do sistema político; b) o "quantum" de dissenso existente dentro da elite do poder: a uma maior discordância corresponde muitas vezes uma menor probabilidade de se tomar decisões idóneas em tempo útil e uma maior probabilidade de só se chegar a soluções de compromisso que, contentando a todos, nada resolvem; c) o funcionamento de processos decisórios "normais" ou não, ou seja, as decisões são tomadas habitualmente segundo formalidades padronizadas e em conformidade com as normas previstas, ou então só são adotadas em decorrência do recurso a meios extraordinários, por existir um iter decisório cheio de obstáculos, complicado, às vezes impedido e sempre avaro; com efeito, se existir um processo decisório irregular e for difícil tomar rápidas decisões, o sistema tornar-se-á provavelmente menos eficaz, uma vez que as decisões serão tomadas com atraso e em número aquém do necessário. Embora de difícil verificação empírica, estes três elementos parecem, bem consideradas as coisas, mais facilmente identificáveis que outros, sobretudo se especificados e aprofundados.

São bastante evidentes as dificuldades que é preciso superar, quando se enfrentam os numerosos problemas respeitantes ao estudo deste tema. Elas se tornam de todo insuperáveis se se examina outra das condições da Estabilidade dos sistemas políticos, em geral completamente ignorada dos autores que se ocuparam, do problema: papel, efeitos e incidência dos fatores internacionais. Mesmo sendo claríssima a importância desta condição, a impossibilidade de formular qualquer generalização é que fez dela um elemento deixado de parte. Só se pode estabelecer que até o sistema mais estável pode cair devido à intervenção de uma potência estrangeira ou de uma conjuntura internacional desfavorável, ou, pelo contrário, que o sistema político mais instável pode manter-se anos a fio, se sustentado por uma potência estrangeira ou por uma situação internacional favorável. É por isso que esta condição se inclui, em geral, na conhecida cláusula *coeteris paribus*.

Finalmente, é mister esclarecer que a mobilização social e o desenvolvimento econômico não foram enumerados entre as condições de Estabilidade, não só porque aqui só se examinaram as condições políticas, como também porque se trata de fenômenos que não possuem uma importância direta, mas apenas indireta, para a Estabilidade. De um lado, de fato, a mobilização social, tanto em seus diversos aspectos, como nos complexos processos que põe em movimento, é indubitavelmente decisiva para a legitimidade do sistema político; de outro, o desenvolvimento econômico, traduzido no quantum em recursos materiais que existe num sistema, é também, por sua vez, sumamente importante para uma maior eficácia decisória. Por isso, entre mobilização social e legitimidade, entre desenvolvimento econômico e eficácia decisória existem correlações diretas que não se dão, ao contrário, entre os sobre ditos processos sócio-econômicos e a Estabilidade.

IV. PERSPECTIVAS DE ANÁLISE. — O tema da Estabilidade é um tema que é preciso aprofundar em seus vários aspectos e de que, se é difícil coligir os resultados alcançados, é bastante simples indicar as perspectivas de análise. A nível teórico da formulação das hipóteses gerais, é preciso resolver melhor as querelas existentes entre os que preferem uma definição assaz ampla de Estabilidade, aceitando como dimensões desse conceito aquelas que poderiam ser consideradas apenas como "condições de ocorrência", e os que, ao invés, optam por uma definição mais circunscrita. Em segundo lugar, é necessário ir mais além na própria individualização das condições e na investigação empírica dos fenômenos da legitimidade e da eficácia. Ainda a nível teórico, poder-se-ia encarar muitos outros problemas: por exemplo, o das relações entre Estabilidade e eficácia decisória, dado que a eficácia também pode ser considerada como uma consequência da Estabilidade e, por conseguinte, pode existir uma relação recíproca, segundo a qual mais Estabilidade se traduziria numa maior eficácia e vice-versa; ou, então, sobre como distinguir, quando se passa de um sistema a outro — o que é importante para verificar *a posteriori* — a Estabilidade do sistema.

Além disso, é preciso ter presente que a hipótese aqui formulada num plano teórico é só uma hipótese de trabalho para aplicação empírica, um conjunto de conceitos formulados de tal modo que tornem possível uma atenta e apurada comparação. Os dados é que demonstrarão a falsidade ou não da hipótese proposta. Enfim, o trabalho de pesquisa e aperfeiçoamento dos indi-

cadorez está ainda, fundamentalmente, por ser feito e só deveria terminar quando houvesse condições de avaliar os verdadeiros e autênticos índices de Estabilidade de nos vários países analisados.

BIBLIOGRAFIA. — G. A. ALMOND e S. VERBA, *The civic culture*, Princeton University Press, Princeton 1963; R. A. DAHL, *Who governs?*, Yale University Press, New Haven 1961; D. EASTON, *Il sistema politico* (1960), Comunità, Milano 1963; H. ECKSTEIN, *Il rendimento dei sistemi politici* (1971), in "Rivista Italiana di Scienza Politica", II, 1972; Id., *Division and cohesion in democracy. A study of norway*, Princeton University Press, Princeton 1966; H. ECKSTEIN e T. R. GURR, *Patterns of authority. A structural basis for political inquiry*, Wiley & Sons, New York 1975; T. R. GURR, *Why men rebel*, Princeton University Press, Princeton 1970; S. P. HUNTINGTON, *Ordinamento politico e mutamento sociale* (1968), Angeli, Milano 1975; HORWITZ, *An index of democratic political stability*, in "Comparative, Political Studies", IV, 1971; Id., *Contemporary approaches to political stability*, in "Comparative Politics", V 1973; S. M. LIPSET, *L'uomo e la politica* (1960), Comunità, Milano 1963; D. C. POTTER e outros, *Political stability*, The Open University, Rustington 1974.

[LEONARDO MORLINO]

## Estado Contemporâneo.

I. ESTADO DE DIREITO E ESTADO SOCIAL. — Uma definição de Estado contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social e de captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político. Uma abordagem que se revela particularmente útil na investigação referente aos problemas subjacentes ao desenvolvimento do Estado contemporâneo é a da análise da difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social.

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação (E. Forsthoff, 1973).

Além disso, enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo*, os direitos sociais, pelo contrário, são *a priori* imprevisíveis,

mas hão de ser sempre atendidos onde emergjam do contexto social. Daí que a integração entre Estado de direito e Estado social não possa dar-se a nível constitucional, mas só a nível legislativo e administrativo. Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.

A mudança fundamental consistiu, a partir da segunda metade do século XIX, na gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração.

A estrutura do Estado de direito pode ser, assim, sistematizada como:

- 1) Estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juizes independentes.
- 2) Estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade.
- 3) Estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora.
- 4) Estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder (F. Neumann, 1973).

As mudanças ocorridas na estrutura material e na estrutura social do sistema jurídico foram origem das transformações a nível formal e político.

II. O CAPITALISMO ORGANIZADO. — Pelos fins do século XIX e início do século XX, ocorreram transformações profundas na estrutura material do Estado de direito, havendo sido radicalmente alterada a forma da livre concorrência de mercado. *Organisierter Kapitalismus* é o predicado que exprime esta importante mudança. Na Alemanha, por exemplo, este momento de transformação se verificou depois dos anos 70, sendo favorecido por algumas tendências: a) a introdução de tecnologia avançada; a preferência dada às grandes empresas; a formação planificada de "capital humano"; a afirmação de um nacionalismo econômico como ideologia de desenvolvimento; b) a legislação liberal dos anos 70 — o novo direito industrial, bancário, comercial, acionário e da Bolsa —, que criou para tal desenvolvimento um quadro institucional considerado vantajoso pelos representantes dos bancos e das empresas (H. U. Wehler, 1974). A forma da propriedade também mudou, tornando-se dispo-

nível através das ações da Bolsa. Ao mesmo tempo, a anarquia da produção encontrou um primeiro paliativo na forma de planejamento econômico privado. Pôde-se assim assistir à formação de grandes concentrações, que contaram com o apoio dos bancos, mesmo que não se fundissem com eles. A tendência estava já esboçada: as formas separadas do capital industrial, comercial e bancário se uniram na forma do *capital financeiro*, que foi a realidade histórica em que se revelou o capitalismo organizado.

De um ponto de vista marxista, esta mudança profunda é que levou à formação do capital social conjunto (*Gesamtkapital*), que consiste na concentração do capital industrial e na subsunção por este do capital comercial, com o fim de reduzir os tempos de circulação em que permanece fixo, improdutivo, o valor que tem de ser realizado.

A presença de fortes concentrações industriais converteu-se em presença de um grupo de pressão, capaz de influir na política interna, como o demonstrou, por exemplo, na Alemanha, a formação de uma política de proteção aduaneira.

A relação Estado-economia foi, pois, modificada com a constituição do capital financeiro e não pôde consistir mais, como ao longo de todo o século XVIII, na estranheza da política ao intercâmbio do mercado. O paradigma mudou: a política econômica do Estado interfere agora diretamente, não só através de medidas protecionistas em relação ao capital monopólico, mas também das manobras monetárias do Banco Central e, pouco a pouco, mediante a criação de condições infra-estruturais favoráveis à valorização do capital industrial. De um ponto de vista teórico, isto implica a passagem da economia política à análise e crítica da política econômica do Estado.

A diversa estrutura material altera, pois, a lógica da política estatal, já que, a um Estado que antes contribuiu, durante todo o século XVIII, para a criação da forma-mercado, não só das mercadorias, mas também do trabalho, do dinheiro e da terra (K. Polany), e depois se limitou a garantir formalmente, desde fora, a estrutura da livre-troca, sucede agora um Estado que intervém ativamente dentro do processo de valorização capitalista. Mas a mudança atinge não só a política econômica, como também as funções tradicionais do Estado de direito. Foi F. Neumann quem analisou as transformações da função da lei em face do capitalismo organizado. A lei geral, abstrata, correspondia formalmente a uma situação de mercado onde os sujeitos realizavam a permuta livremente, em condições paritárias. A diversificação do capital em setores monopólicos e

em setores ainda concorrenciais reclama, ao contrário, intervenção legislativa *ad hoc*.

Mas esta possibilidade se revela de pronto irrealizável, já que no Parlamento se acham presentes os partidos da classe trabalhadora que poderiam impor um controle "democrático" da economia, a que se oporiam os partidos que defendem tradicionalmente os interesses do capital contra o trabalho. Daí se seguiu o esvaziamento da função legislativa e a reorganização do comando político, que começou a desviar-se para outros centros do aparelho estatal. As últimas fases da República de Weimar, por exemplo, já antes do advento do nacional-socialismo, se caracterizaram pelo aumento das intervenções presidenciais, sob forma de decretos, e por um crescente recurso ao poder de revisão judiciária, pelo qual o juiz podia interpretar a lei geral e abstrata, fazendo uso de "princípios gerais" extrajudiciais, particularmente nos dissídios trabalhistas e na regulamentação da concorrência de mercado. Isto representava um retorno ao jusnaturalismo, não de feição progressista como o havia sido para a burguesia em ascensão nos séculos XVII e XVIII, mas de feição conservadora. Para além de qualquer confronto histórico, pode-se, contudo, afirmar que a tendência evidenciada por Neumann representa um caminho irreversível do Estado contemporâneo, um caminho que o levou a esvaziar progressivamente o poder legislativo em prol de uma organização corporativa do poder, baseada na crescente funcionalização das *agências* da administração, tendo em vista os diversos setores do capital (J. Hirsch, J. O'Connor).

III. O PODER LEGAL-RACIONAL. — A uma sociedade estruturada com base nos automatismos do mercado corresponde um certo tipo de poder, que Weber define como legal-racional, e um certo modo de transmissão dos comandos concretos. Poder é a possibilidade de contar com a obediência a ordens específicas por parte de um determinado grupo de pessoas. Todo poder carece do aparelho administrativo para a execução das suas determinações. O que legitima o poder não é tanto, ou não é só, uma motivação afetiva ou racional relativa ao valor: a esta se junta a crença na sua legitimidade. O poder do Estado de direito é *racional* quando, escreve Weber, "se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatutários e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder". Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e a legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal. A lógica desta racionalidade administrativa é própria do Estado de direito; como execução da lei geral, ela se

desenvolve segundo um esquema do tipo "se... então". N. Luhmann leva até às últimas consequências as premissas weberianas e, dentro de um esquema sistemático, apresenta a hipótese de um tipo de legitimação que se operaria através do processo eleitoral, legislativo, judiciário e administrativo (*Legitimation durch Verfahren*). Este tipo de lógica de tipo hipotético-dedutivo, que remete o caso particular à lei geral, será profundamente alterado pelas modificações ocorridas no seio da sociedade civil.

Weber distingue algumas das características principais do poder legal-racional: caráter impessoal, hierarquia dos cargos (v. PODER) e, finalmente, competência, ou seja, posse por parte dos funcionários de um *saber especializado*. Parece assim evidente que a crença na legitimidade, que se resolvera em crença na legalidade, revela-se, em última instância, como fé no saber especializado do aparelho administrativo. Mas tratava-se ainda da estrutura formal, correspondente a uma economia de mercado concorrencial. Weber não podia prever as transformações do aparelho administrativo nem a nova racionalidade, não mais de tipo legal-racional, que uma sociedade civil tornada mais complexa havia de impor.

IV. O PROBLEMA SOCIAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO. — A "questão social" que eclodiu na segunda metade do século XIX colheu de surpresa a burguesia, impondo-se-lhe como o problema principal a que ela devia fazer frente e que ainda continua sendo o problema sem solução do Estado moderno.

Em 1601, na Inglaterra, foi promulgada a *Poor Law*; mas esta lei, que instituiu uma taxa para os pobres e um sistema de subsídios em dinheiro, constituiu mais uma tentativa de eliminação dos pobres do que de eliminação da pobreza. Toda comunidade que tinha de prover ao sustento dos seus pobres procurou, na realidade, expulsá-los e deixar entrar o menor número possível. Até o início do século XIX, a tarefa assistencial era confiada às corporações de artes e ofícios. O fim das corporações foi levada avante pelas sociedades de socorro mútuo, às quais cabiam também atribuições previdenciárias. Ao fim, a previdência social se impôs como uma necessidade em face dos riscos acarreados pela Revolução Industrial, que trouxe aos trabalhadores condições de maior pobreza e os relegou em vastos aglomerados urbanos, privados dos laços de solidariedade que encontravam na comunidade rural.

A "questão social", surgida como efeito da Revolução Industrial, representou o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu que

a unidade da formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento *autônomo* da sociedade, com a simples garantia da intervenção política de "policia".

Impôs-se, em vez disso, a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social. Se a Inglaterra, já antes de 1900, tinha posto em prática uma avançada legislação da atividade fabril, a Alemanha de Bismarck, em vez disso, levou a cabo uma articulada série de intervenções, visando pôr em ação um sistema de previdência social que viria a concretizar-se entre 1883 e 1889, com os primeiros programas de seguro obrigatório contra a doença, a velhice e a invalidez. Assim como a legislação da atividade fabril inglesa teve também ampla aplicação no exterior, também o sistema de previdência social alemão encontrou vasta imitação. A Dinamarca aplicou as disposições pensionistas entre 1891 e 1898; a Bélgica, entre 1894 e 1903. A Suíça, com uma Emenda constitucional, permitiu, em 1890, que o Governo federal organizasse um sistema de seguro nacional.

A obra de Bismarck encontrou firme apoio na Constituição, em 1873, do *Verein für Sozialpolitik*, fundado por G. von Schmoller, que reunia "sob uma mesma bandeira todos aqueles que, concordes sobre a urgência de reformas sociais e prontos a trabalhar por elas, estavam decididos a meter mãos à obra, com plena convicção". O *Verein* estava na origem daquela ideologia conhecida com o nome de *socialismo de cátedra* que, moldada num método histórico de economia, foi o primeiro esforço, mais que o marginalismo, de oposição por parte do Estado legislativo de direito à difusão do marxismo na Europa.

Foi certamente por este caminho que se começou a abrir, dificultosamente, uma alternativa ao liberalismo: nasceu, de fato, em fins do século XIX, o Estado interventivo, cada vez mais envolvido no financiamento e administração de programas de seguro social. As primeiras formas de *Welfare* visavam, na realidade, a contrastar o avanço do socialismo, procurando criar a dependência do trabalhador ao Estado, mas, ao mesmo tempo, deram origem a algumas formas de política econômica, destinadas a modificar irreversivelmente a face do Estado contemporâneo. A lei que instituiu pensões de invalidez e velhice, aprovada na Alemanha em 1889, permitia uma contribuição de 50 marcos, por conta do Tesouro imperial, para toda pessoa que recebesse uma pensão. Depois, os seguros sociais, que se tornaram também extensivos a outras categorias de trabalhadores, e não só aos operários, constitui-

ram uma forma de redistribuição da renda entre os núcleos familiares. Mas, para isso, foi-se impondo, de modo progressivo, cada vez mais acen-tuadamente, a intervenção financeira do Estado.

V. O ESTADO FISCAL. — R. Goldscheid pôs em relevo a tendência histórica a um progressivo empobrecimento do Estado, já que a burguesia conseguiu criar um Estado dependente, no que respeita à disponibilidade financeira, às suas concessões. Se na época do Estado absoluto os que detinham o poder representavam igualmente o Estado, e a riqueza do Estado era a sua riqueza, na época do Governo constitucional, ao contrário, o Estado e a propriedade se separaram. Esta separação originou a dependência — a dependência fiscal — do Estado à sociedade. O problema do Estado parece ser, nesse caso, o da sua “recapitalização”, baseada nos impostos fiscais, ou seja, o da acumulação e concentração de capital de propriedades públicas, que permitirá a solução dos mais urgentes problemas sociais. E. Forsthoﬀ vê no Estado fiscal a possibilidade de uma síntese entre Estado de direito e Estado social; fica, de fato, inalterada a estrutura de posse e, ao mesmo tempo, realiza-se uma redistribuição da renda capaz de resolver as múltiplas manifestações das instâncias sociais.

Por este caminho, a ciência das finanças culminará numa teoria da propriedade pública. As finanças públicas começarão assim a adquirir um papel central na análise do Estado, uma vez que nelas se sintetiza a relação do “político” com a sociedade civil (“todo problema social é um problema financeiro”, escrevia Goldscheid no início deste século). A *sociologia das finanças* se impõe efetivamente, como a abordagem que pode indagar a dependência do Estado das estruturas sociais.

Aquilo que pode fundamentar o Estado fiscal é a poupança; mas não de ser definidos os limites dentro dos quais se pode desenvolver a arrecadação fiscal do Estado, para não anular o interesse financeiro dos empreendedores no processo produtivo.

O debate sobre o Estado fiscal nos começos deste século reflete as transformações operadas na estrutura material e social do Estado de direito. Reconhece-se assim a necessidade da “recapitalização” do Estado para prover à satisfação das exigências sociais, e se discute a possibilidade da transformação do livre-jogo concorrencial das forças do mercado (J. Schumpeter, 1918).

Trata-se, pois, de definir, de um lado, a extensão permitida à imposição direta e de analisar, do outro, as possibilidades concretas de constituição e desenvolvimento de um Estado empresarial, capaz de dirigir empresas públicas: mas isso

deixa entrever uma crise na lógica que preside à forma-mercado. O Estado fiscal se encontra perante dois limites: o primeiro representado pela natureza do objeto fiscal (em virtude da qual a imposição direta pode gravar mais a renda e o capital monopolístico do que a empresa concorrencial) e pelos vínculos da manutenção de uma economia livre; o segundo constituído pela possibilidade de um incremento incontrolável da *demanda* de despesas públicas, capaz de motivar o colapso do Estado fiscal. Schumpeter identificou, já nos primeiros decênios deste século, a razão principal da crise do Estado contemporâneo, ao escrever: “é o momento da empresa privada... e, com a empresa privada, é também o momento do Estado fiscal”, mas “a sociedade está crescendo e indo mais além da empresa privada e do Estado fiscal” (Schumpeter, 1918, p. 371).

VI. A TEORIA MARXISTA DO ESTADO. — Na recente teoria marxista, o Estado é concebido como uma dedução (*Ableitung*) da lógica da valorização do capital. O enfoque metodológico geralmente seguido nestes processos dedutivos é “genético” e “funcional”: genético, quando se indaga a origem histórica das funções do Estado, que está nos conflitos entre as classes sociais ou na contradição que opõe os diversos setores do capital; funcional, quando se verifica se as tarefas historicamente criadas, a que o Estado deve presidir, resolvem-se ou não numa relação de funcionalidade com os processos de valorização da estrutura capitalista.

É possível distinguir quatro funções fundamentais entre as desempenhadas pelo Estado contemporâneo: a) criação das condições materiais genéricas da produção (infra-estrutura); b) determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; c) regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; d) segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial (E. Altvater, 1979).

Se A. Smith e D. Ricardo limitavam as funções do Estado à manutenção das instituições militares, policiais, educativas e judiciárias, deixando o resto ao “natural” desenrolar da lógica do mercado, as funções acima delineadas expressam, ao invés, claramente a presença do Estado no processo de acumulação.

Do ponto de vista marxista, este processo se explica pelo progressivo aumento da complexidade do processo de produção: o desenvolvimento capitalista se tornou mais dependente da ciência e da técnica, a divisão do trabalho se acentuou

ainda mais e os serviços laborais se tornaram mais especializados. O setor rebocador do desenvolvimento econômico — o do capital monopolístico — exige crescentes investimentos infra-estruturais (*capital social*, segundo O'Connor) no campo da pesquisa e do desenvolvimento, nos transportes e na qualificação da força-trabalho.

A intervenção do Estado adquire assim um sentido preciso, já que tende a socializar, isto é, a impor a toda sociedade civil o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. Por este meio, o Estado fornece uma cota de capital constante, que contribui para frear a queda da taxa média de lucro. Está aqui a origem daquele aumento da despesa pública que já A. Wagner punha em evidência no início do século, ao formular teoricamente a “lei do crescimento da atividade estatal” (*Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. 7, 1911).

Parece aqui evidente que a política econômica do Estado (composta da política monetária, fiscal e social) subordina-se progressivamente à lógica da valorização de um dos setores do “capital global”. É possível distinguir também a constituição de um “complexo político-industrial”, formado pela articulação da autoridade política com os interesses da valorização do capital. Daí o conseqüente fim da forma-mercado e a criação de um sistema, dentro do qual operam, de modo complementar, duas lógicas formalmente diversas: a do capital, de tipo quantitativo, que tenta a criação e a realização do lucro, e a do Estado, de tipo qualitativo, que não produz mercadorias (valores de troca) para o mercado, mas sim valores de uso, que podem compreender contribuições de uso vário, da criação de infra-estruturas à “qualificação” da força-trabalho, e que representam as condições gerais da valorização do capital.

Mas a intervenção do Estado, que, historicamente, exerce primeiro a função de mera garantia formal do funcionamento da concorrência mercantil e, depois, a do aprontamento de políticas econômicas claramente orientadas à valorização do capital, apresenta contradições dificilmente superáveis: a orientação pública favorável à *acumulação* põe de fato o problema da *legitimação* dessa intervenção. O'Connor reconhece assim na acumulação e na legitimação as duas funções a que deve presidir a ação pública. Mas trata-se de uma problemática repetida em outros autores (Habermas, Offe), que dão particular relevo ao modo como a ruptura dos automatismos da permuta e, com ela, também a crise da forma-mercado, como meio da integração ideológica na sociedade liberal como fundamento dos valores de “igualdade” e “liberdade”, representam a con-

dição insanável da crise de legitimação do Estado contemporâneo. A legitimação não pode assentar na crença da legalidade, como acontece em Weber; a lei universal e abstrata não pode mais referir-se a um contexto econômico e social profundamente não homogêneo e, por isso, a sua aplicação se realiza através de processos administrativos cada vez mais funcionalmente adaptados a claros interesses, que vão surgindo num aparelho produtivo amplamente diversificado. A legitimação da autoridade política do Estado tem de buscar outro fundamento.

Segundo O'Connor, a crise de legitimação se apresenta como *crise fiscal* do Estado, ou seja, como incapacidade da autoridade política em enfrentar a situação contraditória dos interesses do grande capital e da força-trabalho marginal, existentes dentro do corpo social. As despesas públicas não conseguem prover, devido à diferença crescente entre as saídas necessárias e as entradas insuficientes, à distribuição de recursos que satisfaçam as aspirações de uma área cada vez mais vasta de indivíduos, cuja reprodução social só pode ser esperada da expansão das despesas sociais por parte do Estado. A crise fiscal, junto com a crise da legitimação, se revela, portanto, como uma crise social, como uma crise do Estado de segurança social.

A crescente integração de Estado e sociedade civil — ou seja, a extensão das políticas tendentes a assegurar o equilíbrio dos interesses emergentes — encontra na análise das despesas públicas o instrumento privilegiado da pesquisa, destinada a esclarecer o alcance e resultado da estreita articulação do Estado e da sociedade. Mas a análise da *política* não é ainda a análise do *político*, ou seja, das estruturas institucionais do Estado. Contudo, partindo do fundamento da política, poder-se-ão indagar as transformações históricas do político e seu nível de adequação funcional à nova complexidade da sociedade civil.

VII. A CRISE DA PLANIFICAÇÃO POLÍTICA. — O consolidar-se de uma sociedade complexa altera os princípios fundamentais do Estado de direito. A complexidade é conseqüência, por um lado, da diversificação do aparelho produtivo em três setores (monopólio, concorrencial e estatal) e da conseqüente segmentação do mercado de trabalho; por outro, da multiplicação de aspirações, necessidades e comportamentos no campo da reprodução da força-trabalho, a que há de corresponder uma ação política profundamente diversificada. Ao tradicional aparelho político-representativo do Estado agregam-se assim funções econômicas, orientadas à valorização dos diversos setores do capital, ou seja, do capital global, e funções sociais, ten-

dentes a assegurar, através das várias formas da política social, a integração da força-trabalho no equilíbrio do sistema político-econômico.

Esta mudança de conotações nas relações entre “político” e “econômico” foi a origem da crise dos princípios fundamentais do Estado legislativo de direito: a) do princípio da supremacia do poder legislativo; b) da legalidade da atividade executiva do Estado, que há de dar-se segundo as formas preestabelecidas da lei universal e abstrata; c) do controle de legitimidade, isto é, da conformidade com a lei, exercido pela atividade judiciária.

A *economicização* e a *socialização* do Estado acabam na *privatização* do seu aparelho ou administração, expressa na forma de uma crescente autonomia em relação ao poder do Parlamento e na subordinação a grupos específicos de interesse. Como escreve J. Hirsch, é possível verificar uma certa apropriação de funções públicas por parte de determinados setores industriais, que se revela também como possibilidade de unificação de alguns níveis organizacionais da burocracia de Estado e da grande indústria privada e se resolve com a tradução dos conflitos entre os diversos setores econômicos da administração. Resulta daí que a intervenção do Estado já não consegue realizar uma planificação global, cada vez mais substituída por um tipo de planificação por projetos, que tem como fim as necessidades das grandes empresas. Como adverte ainda J. Hirsch, a estrutura administrativa parece distribuída em agências que visam à satisfação de interesses setoriais. Não se podendo realizar uma planificação de toda a estrutura produtiva, a única prática administrativa possível no que toca às decisões consiste numa *coordenação negativa* (F. Scharpf, 1973) das possíveis decisões a tomar, isto é, as agências se limitam a excluir aquelas decisões que poderiam criar efeitos negativos nos setores a que se referem. Esboça-se assim uma contradição real entre as decisões tomadas por projetos, motivadas por um certo setor produtivo, e a sociedade global, cujas relações não podem ser separadas: a complexidade dos fenômenos reciprocamente inter-relacionados se decompõe numa *multiplicidade de pólos decisórios administrativos, mas sem um centro unificante que a possa abranger globalmente*. Entre a decisão político-administrativa e o “conjunto” da sociedade existe um *gap*, um déficit informativo que remonta, em última instância, ao conflito dos interesses setoriais. Só coordenação negativa, nenhuma possibilidade de coordenação política positiva. O plano parece impossível. Só é possível a contradição entre agências condicionadas por específicos interesses setoriais.

O Parlamento parece esvaziado de toda capacidade de decisão política que não seja a mera indicação de critérios sumamente genéricos, cuja aplicação é deixada aos múltiplos sistemas administrativo-industriais. Como escreve Luhmann, aparentemente se transmutou o processo das decisões do alto para baixo, porquanto faltam ao debate parlamentar as informações que permitiriam tomar decisões. Impõe-se, assim, a consolidação de um centro de poder administrativo-industrial que vai esvaziando as formas tradicionais do sistema político representativo burguês. O princípio da preeminência do poder legislativo surge aqui destituído de fundamento, visto haver ocorrido um desvio do poder do Parlamento para o aparelho burocrático e a autonomia do executivo. Esta transformação se explica pela necessidade de criar estruturas organizacionais e formas de intervenção flexíveis, livres das rígidas formas normativas do Estado de direito: isto representa a crise da legalidade da atividade executiva, cada vez menos condicionada pela forma da lei e cada vez mais desempenhada mediante procedimentos informais, subtraídos a qualquer controle de legitimidade.

A intervenção do Estado na economia não chega a exprimir qualquer princípio de autoridade; pelo contrário, são os diversos capitais que se apoderam do aparelho burocrático administrativo e tornam impossível qualquer forma de planificação política. A este nível não parece, portanto, possível reconhecer nenhuma “autonomia ao político”.

#### VIII. O ESTADO DE VIGILÂNCIA E CONTROLE. —

Se as funções do Estado com relação à estrutura econômica revelam subordinação da autoridade política à lógica dos processos produtivos, o desenvolvimento das formas do “político” com relação às necessidades de reprodução da força-trabalho parece, pelo contrário, diverso.

Sob este ângulo, poderemos assim esquematizar as funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado: 1) predisposição das condições materiais da reprodução (proteção do trabalho, segurança social, assistência sanitária, etc.); 2) criação de *motivações* consentâneas com o processo do trabalho (dispositivos ideológicos, estabilização da família como agente essencial do processo de socialização burguesa); 3) regulamentação da oferta da força-trabalho (função intermediária do sistema de formação profissional, qualificação e requalificação, mobilidade, seleção, etc.) (Offe-Lenhardt, 1979). Estas funções mostram claramente como a intervenção do Estado é sempre *complementar* à permutabilidade da força-trabalho como mercadoria de mercado. É verdade que o capitalismo “libertou” a força-trabalho, mas não definiu

a qualidade e quantidade de trabalho que há de entrar no processo de produção; é esta regulamentação, precisamente da incumbência do Estado. Contudo, é possível identificar algumas tendências nas sociedades de capitalismo maduro, capazes de alterar essa relação de complementaridade que existe entre o Estado e a reprodução da força-trabalho.

De fato, o cumprimento das funções estatais que interferem no processo de produção dá-se mediante a expansão de um tipo de *trabalho concreto*, remunerado com a renda e não com um salário: um trabalho cujo produto não são mercadorias, mas resultados preciosos, valores de uso que são consumidos e não trocados no mercado (pensemos, por exemplo, na qualificação da força-trabalho).

Ao mesmo tempo, a estrutura setorial do aparelho econômico está penetrada por uma clara tendência do mercado do trabalho, que se resume numa “desocupação tecnológica” cada vez mais vasta, provocada pelas inovações técnico-científicas do capital monopolístico, e na existência de elementos no mercado do trabalho que, em razão do baixo nível da retribuição salarial, acabam por depender cada vez mais do aparelho de segurança social do Estado. Surgem assim desenvolvimentos orientados à progressiva subtração da força-trabalho da forma tradicional da integração ideológica no Estado capitalista, isto é, da forma-mercado, já que vastos setores de força-trabalho tendem a não se referir mais a si mesmos como a uma mercadoria, mas elaboram uma espécie de *identificação* com a substância e as condições do trabalho, ou então realçam modalidades antiintelectuais, que representam um retorno a modos instintivos que se opõem à lógica da organização do trabalho (D. Bell).

O Estado não pode, portanto, limitar-se a criar políticas sociais tendentes a assegurar complementarmente a integração do mercado. Pelo contrário, tem de fazer face à perda de controle social, que se manifesta essencialmente como *crise de motivação* (J. Habermas, 1975) em relação aos valores tradicionais do individualismo e do profissionalismo, pondo em ação uma ampla rede de *vigilância e controle*, que compreenda, não só a ampliação do aparelho policial, como também o incremento de vastos setores do chamado *trabalho social* (conselheiros familiares, centros de preparação profissional, alojamento, círculos juvenis, etc.), capazes de remediar a perda das motivações que eram tradicionalmente ministradas pela família. Também se pode perceber facilmente como, por este caminho, a *teoria do Estado* se há de converter numa *teoria do poder*, apta a abranger toda a extensão da rede discipli-

nar descentralizada que o Estado põe em ação para assegurar a integração social do indivíduo: isto implica a necessidade de um enriquecimento temático e categórico da teoria tradicional do Estado, tanto da parte burguesa como marxista.

Como vimos, o processo de valorização do capital requer a constituição de funções do Estado que se manifestam fundamentalmente através de um trabalho concreto, ou seja, através da conquista de objetivos precisos, baseados em critérios, não apenas quantitativos, mas sobretudo *qualitativos*. Trata-se, com efeito, de estabelecer as prioridades, a distribuição de custos, os reflexos sobre o emprego, os incentivos, os subsídios, etc. Mas daí resultará — como escreve C. Offe — que, quanto mais a política se fizer concreta, tanto mais se multiplicarão os conflitos e se acentuarão os efeitos da polarização. Estará assim aberto o caminho à *crise política*, devido à incapacidade de coordenar todos os interesses do complexo social; além disso, surgirá para o Estado o problema da *legitimação*, ou seja, do consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam suas intervenções.

O esquema analítico evidenciou, portanto, dois desenvolvimentos: o primeiro, patenteado na relação estrutura produtiva-segmentação da administração, da qual deriva a impossibilidade do plano político; o segundo, constituído pela expansão, dentro do aparelho estatal, do trabalho concreto, e, dentro do mercado de trabalho, pela nova composição e pelos novos comportamentos da força-trabalho, que abrem caminho à crise da motivação do indivíduo e à crise da legitimação do poder político.

#### IX. OS CRITÉRIOS DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. A “POLITICIZAÇÃO” DA ADMINISTRAÇÃO.

A progressiva subtração da reprodução da força-trabalho ao controle social cria o problema de um novo assentimento às políticas de intervenção do Estado. Cabia tradicionalmente à política a incumbência de garantir o consenso à ação executiva da administração (N. Luhmann). Agora, pelo contrário, parece cada vez mais claro que a relação política-administração se alterou inteiramente. De fato, a racionalidade weberiana, que é a racionalidade do Estado de direito, é incompatível com a nova racionalidade, que tem de compor as solicitações do ambiente com a lógica legal-racional do sistema político. Se o modelo do poder weberiano se funda na conformidade das ações administrativas com as normas jurídicas, no Estado social, pelo contrário, como escreve C. Offe, as premissas da ação são resultados concretos, isto é, “o objetivo que a prática administrativa tem em vista vale como primeiro critério

de juízo a respeito das decisões e ações no âmbito da administração: dos objetivos propostos dependem os *inputs* que hão de ser produzidos e aplicados" (C. Offe, 1974, p. 336). É daí que se origina a contradição fundamental que envolve hoje a lógica da racionalidade administrativa, porquanto, por um lado, ela deve conformar-se com as *normas*, por outro, tem de estar orientada para *finis* precisos. A nova racionalidade administrativa se compreende levando em conta a tendência da administração para a "politicização", porquanto é a ela que agora incumbe a tarefa de assegurar a legitimação da decisão política: não uma legitimação legal, mas uma legitimação de tipo *sublegal*, baseada em processos empíricos de busca do consenso (sobretudo a distribuição de dinheiro).

X. LEGITIMAÇÃO POR PROCEDIMENTO. — Também Luhmann reconhece a tendência da administração para a "politicização", apresentando-a como desenvolvimento contraditório no seio do sistema político.

Este sistema se subdivide, segundo Luhmann, no subsistema dos partidos e no subsistema administrativo, que compreende o legislativo, o executivo e o judiciário.

As categorias fundamentais do pensamento politológico de N. Luhmann são as de *complexidade* e *contingência*. Complexidade é o conjunto das possibilidades de ação que se abrem ao indivíduo numa sociedade de capitalismo maduro; contingência é o âmbito das possibilidades de ação "limitadas" ou permitidas ao indivíduo. O sistema político "reduz" a complexidade do sistema social, com o fim de garantir a própria "estabilidade". Segundo N. Luhmann, é o "político", por exemplo, que define os "temas" sobre os quais se deverá formar a opinião pública; mas é sobretudo o poder político que orienta a ação social, controlando e transmitindo as informações necessárias para agir de um extremo a outro do sistema social ("poder como comunicação", N. Luhmann, 1979).

Estas intervenções do "político" hão de ser legitimadas, e isso acontece mediante quatro procedimentos (eleitoral, legislativo, administrativo e judiciário) (Luhmann, 1969). Os procedimentos são "sistemas sociais de natureza particular, criados para a elaboração de decisões obrigatórias" (Luhmann, 1977, p. 259). O ator social é separado do próprio ambiente ou "mundo vital" (*Lebenswelt*) e subordinado a papéis, cujo fim é tornar pública uma decisão. Compreende-se como, desta maneira, o sistema político reduz o indivíduo a mera variável da sua lógica interna e acaba por *legitimar a si mesmo*.

O que caracteriza os procedimentos é a sua *autonomização* quanto à complexidade social reduzida pelo sistema político. Isto comporta algumas consequências particularmente significativas: em primeiro lugar, o abandono de categorias como a da representação, já que não se trata, segundo Luhmann, de traduzir no âmbito do sistema político a complexidade social, mas antes de a reduzir. Daí que a crise do Estado contemporâneo não possa ser devida a um déficit de representação, mas tão-só, segundo o mesmo Luhmann, a um eventual *déficit de reflexividade*. Por outras palavras, o que é decisivo na estrutura do poder político é o conhecimento das normas que regulam os procedimentos, ou seja, dos processos que permitem uma elaboração mais eficaz das decisões. Em segundo lugar, a categoria "Estado" é substituída pela categoria "sistema", uma vez que o problema não é tanto o das relações funcionais Estado-sociedade ou Estado-aparelho produtivo, como sobretudo o da análise dos procedimentos "internos" do sistema político. Enfim, a democracia é sacrificada à complexidade e à redução desta como resultado dos procedimentos do sistema político-administrativo.

XI. O ESTADO DE SEGURANÇA NACIONAL. — Na realidade, também Luhmann reconhece as dificuldades cada vez mais insolúveis que a legitimação por processo encontra, dado que o procedimento administrativo é cada vez menos o que leva a efeito as diretrizes políticas — a política decide apenas acerca das decisões, ou seja, apresenta as modalidades das decisões administrativas, mas não lhes determina os conteúdos —, e intervém no complexo social o mais das vezes segundo critérios de *oportunidade*. Existe aqui também a crise da teoria dos sistemas, já que é a política administrativa que agora se deve tornar passiva, isto é, adaptar-se em cada caso aos problemas emergentes, renunciando a abranger o corpo social dentro de procedimentos formais. Mas a crise da legitimação por procedimento é a crise da possibilidade de reduzir a complexidade. É cada vez mais freqüente o poder-meio de comunicação encontrar blocos ou fontes de poder já impossíveis de controlar, com os quais tem de estabelecer uma nova forma de coexistência, algo assim como um tipo de "politicismo localista, baseado na especificidade de determinados minissistemas" (N. Luhmann, 1979, p. 113). A nova estrutura social que se está delineando deixa entrever uma organização assente em núcleos cada vez mais descentralizados, ligados por uma rede de informação carente de um centro.

A irredutibilidade da complexidade social cria uma dialética nova dentro do sistema político. A

escapatória do filtro político, representado pelo sistema de partidos, esvazia o regime parlamentar da possibilidade de assegurar a *lealdade de massa* e remete a legitimação do "político" a procedimentos não legais, mas, como vimos, de tipo sublegal. Contudo, o peso que recai, assim, sobre o Estado administrativo, ou seja, sobre o Estado de segurança social, parece excessivamente gravoso: não só pelos limites *estruturais* que representa uma insuperável crise fiscal, mas também pela crise da forma-mercado como instrumento tradicional de integração, que tira a eficácia à política social do Estado, política que constituía uma intervenção complementar daquela forma ideológica.

O sistema de segurança social não parece ter condições de garantir a legitimação (sublegal) do sistema político e o aparelho político-representativo não possui mais a capacidade de garantir a lealdade das massas. O sistema político deve então assumir outra função, a da tutela da Constituição, estabelecendo quem lhe é favorável e quem é desfavorável, isto é, sobrepondo uma instância de *superlegalidade política* aos princípios constitucionais. As funções do aparelho político representativo não desempenham mais a tarefa de garantir a lealdade de massa, mas a de tutela da *segurança nacional* (e é este o sentido mais autêntico da categoria da "autonomia do político"). Um sistema de superlegalidade pode, pois, sobrepor-se ao da legalidade, à liberdade individual, isto é, ao sistema do Estado de direito.

A oscilação entre o princípio da superlegalidade e os critérios de uma legitimação sublegal constitui a dialética dentro da qual se desenha a atual trajetória do Estado contemporâneo e é o horizonte problemático e aberto que se patenteia à pesquisa e à reflexão politológica.

BIBLIOGRAFIA. — E. ALTVATER, *Note su alcuni problemi dell'intervento dello Stato* (1973), in *Il capitale e lo Stato*, ao cuidado de AUT. VÁR., Bertani, Verona 1979; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione* (1964), Giuffrè, Milano 1973; J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo* (1973), Laterza, Bari 1975; J. HIRSCH, *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System*, Suhrkamp, Frankfurt 1973; N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*, Luchterhand, Darmstadt 1969; *Id.*, *Sociologia del diritto* (1972), Laterza, Bari 1977; *Id.*, *Potere e complessità sociale* (1975), Il Saggiatore, Milano 1979; F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario* (1957), Il Mulino, Bologna 1973; J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Einaudi, Torino 1977; C. OFFE e G. LENHARDT, *Teoria dello Stato e politica sociale* (1977), Feltrinelli, Milano 1979; C. OFFE, *Criteri di razionalità e problemi di funzione del comportamento politico-amministrativo* (1974), in *Le trasformazioni dello Stato*, ao

cuidado de AUT. VÁR., La Nuova Italia, Firenze 1980; F. W. SCHARPE, *Planung als politischer Prozess*, Suhrkamp, Frankfurt 1973; J. SCHUMPETER, *Die Krise des Steuerstaats* (1918), in *Die Finanzkrise des Steuerstaats* (1918), in *Die Finanzkrise des Steuerstaats, Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, ao cuidado de R. VON HICKEL, Suhrkamp, Frankfurt 1976; M. WEBER, *Economia e società* (1922), Edizioni di Comunità, Milano 1968; H. U. WEHLER, *Der Aufstieg des organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland*, in *Organisierter Kapitalismus*, ao cuidado de AUT. VÁR., Vandenhoeck U. Ruprecht, Göttingen 1974.

[GUSTAVO GOZZI]

## Estado de Polícia.

I. ACEPÇÃO HISTORIOGRÁFICA E ORIGEM HISTÓRICA CONCRETA DA "POLÍCIA". — O termo-conceito em questão adquiriu seu significado técnico no campo historiográfico. Isso significa que se trata de uma expressão criada pela historiografia para indicar um bem preciso e circunscrito fenômeno histórico. Ela remonta mais precisamente àquelas histórias-ouros constitucionais alemães da metade do século XIX que, movidos por um compromisso político liberal-burguês, correspondente ao ideal constitucional do "Estado de direito", entenderam contrapor a este, como fase antitética ou ao menos anterior ao desenvolvimento histórico das formas estatais, precisamente o "Estado de polícia".

A própria origem do termo já sugere a intenção pejorativa com que foi inventado e usado por longo tempo. Essa intenção se refere evidentemente à parte aposta do termo, ou seja, a "polícia" que, na classificação das formas de vida estatal implícita no uso historiográfico acima indicado, devia contrapor-se ao "direito" como dimensão não só mais limitada e circunstanciada, mas também degenerativa em relação a ele.

Deixando de lado as particularizações sobre o conceito de Estado, a que, de resto, será preciso voltar de vez em quando, convém fixar nossa atenção sobre o conceito de "polícia" e tentar captar, em sua evolução histórica, as razões que determinaram um comportamento historiográfico tão unívoco como o que acabamos de lembrar. Desse modo será possível não só apercebermo-nos exatamente das motivações ideológicas em que assenta o significado pejorativo comumente atribuído ao conceito de Estado de polícia, como também convencermo-nos de que esse significado deve ser substituído por outro bem mais historicamente fundado e dotado não já de implicações