

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB  
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO –  
ICPD  
DOUTORADO EM DIREITO**

**BRUNO RIBEIRO MARQUES**

**O PACTO SOCIAL, SEU INADIMPLEMENTO E A  
RESPONSABILIZAÇÃO DOS QUE LHE DERAM CAUSAS: UM  
FOCO NAS CORTES DE CONTAS**

**Brasília**

**2022**

**BRUNO RIBEIRO MARQUES**

**O PACTO SOCIAL, SEU INADIMPLEMENTO E A  
RESPONSABILIZAÇÃO DOS QUE LHE DERAM CAUSAS: UM  
FOCO NAS CORTES DE CONTAS**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor em Direito do  
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em  
Direito do Centro Universitário de Brasília -  
UniCEUB.

**Brasília**

**2022**

**MARQUES, Bruno Ribeiro, Responsabilidade Civil Administrativa Regressiva: A quebra do pacto social./Bruno Ribeiro Marques. Brasília: Uniceub, 2022, 359 f.**

**Tese Apresentada para obtenção de grau de doutor em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Comunitário de Brasília (Uniceub).**

**Orientador: Sandro Lúcio Dezan.**

- 1. Os autores liberais e seus críticos. 2 A escola de Frankfurt. 3. O Estado de Bem-Estar Social. 4 O Direito Administrativo e sua conexão com o direito privado. 5 O rompimento do pacto social.**

# **RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA REGRESSIVA: A QUEBRA DO PACTO SOCIAL**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

Brasília-DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

## Banca Examinadora

Prof. Dr. Sandro Lúcio Dezan  
Orientador: Centro Universitário de Brasília – CEUB

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona  
Centro Universitário de Brasília – CEUB

Prof. Dr<sup>a</sup>. Liziane Paixão Silva Oliveira  
Centro Universitário de Brasília – CEUB

Prof. Dr. Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha  
Faculdade de Direito de Vitória – FDV

Prof. Dr. Alceu Maurício Junior  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

## AGRADECIMENTOS

*Aos Membros da Banca que sempre contribuíram; ao meu orientador, pela paciência; e à minha companheira de sempre, Camila de Oliveira, que esteve ao meu lado desde o início desta trajetória.*

## RESUMO

O direito administrativo mostra-se fragmentado em múltiplos dispositivos. Nem sempre foi assim. O direito administrativo nasce como um contrato do cidadão com seu soberano. Ocorre que os abusos do poder estatal demandaram uma série de dispositivos que objetivavam frear o poder estatal. O direito administrativo passa, assim, a ter duas perspectivas: a subjetiva, como direito do cidadão de ter seus recursos empregados no bem coletivo; e a objetiva como ato emanado do Leviatã na concretização do bem público. As perguntas que se fazem é: o que fazer quando esse pacto é rompido? Quem deveria ser responsabilizado? A problemática advém do fato de que o Estado é uma ficção jurídica, uma abstração que, embora corporizada, não se sustenta sem seus agentes que deveriam de fato responder. O estudo focaliza as Cortes de Contas nacionais, institucionalmente incumbidas de responsabilizar os agentes quando da inaplicação correta dos haveres coletivos, a contrapartida do pacto social. A metodologia aplicada será indutiva, isto é, parte-se de estudos de casos para se confirmar a hipótese de que a administração pública não tem responsabilizado adequadamente seus agentes quando da ruptura do pacto social. Isso será feito por meio da técnica de análise de discurso e conteúdo, que objetiva analisar as decisões, votos e acórdãos proferidos para os mais diversos casos de inaplicação de haveres estatais. O objetivo geral é analisar se a administração pública tem responsabilizado adequadamente seus agentes e contratados. Para tanto, os objetivos específicos de desdobram em: averiguar a responsabilização dos agentes estatais e investigar se, nessa responsabilização, a administração tem feito uso da melhor literatura. O Capítulo 01 tratará do pacto social e Estado liberal kantiano. Adotando uma metodologia dialética, o Capítulo 02 abordará a escola de Frankfurt e seus pensadores Hegelianos, bem como as relações do Estado para com o cidadão. O Capítulo 03 tratará do Estado de bem-estar social provedor. Os Capítulos 04 e 05 trabalharão os principais autores ítalo, franco-germânicos, tanto da responsabilidade civil quanto do direito administrativo, com o intuito de refazer a ponte do pacto social. O Capítulo 06 tratará dos estudos empíricos e o capítulo 07, por fim, trará as conclusões e confirmação ou refutação da tese.

**Palavras-chaves:** o pacto social, rompimento do contrato social, direito administrativo, responsabilização dos agentes estatais.

## ABSTRACT

Administrative law is fragmented. It hasn't always been like that. Administrative law is born as a contract between the citizen and his sovereign. However, several abuses of state power demanded a series of devices that aimed to curb state power. Administrative law thus has been divided into two perspectives. The subjective one: as a citizen's right to have their resources employed in the collective good and the objective as an act emanating from Leviathan in the realization of the public good. The question that arises is what shall be done whenever this pact is broken, who should be held accountable. The problem is that the State is a legal fiction which apart of being embodied, might not respond in front of society apart of its agents who should firstly respond. The object of study will be the courts of national accounts, institutionally responsible for holding agents accountable when the collective assets are not correctly applied. The prime objective is the analyse of whether the public administration has rightly reprimanded its agents and contractors. Thus, this aim objective is divided into others: analyse whether the public administration has correctly held accountable its agents and if it has used the most significant literature in doing so. The methodology applied is inductive method, which means that it starts from cases studied so to confirm the hypotheses that public administration has not correctly held accountable its public agents, using either the technique of discourse and content analysis of votes and judgments rendered for the most diverse cases. The Chapter 01 will deal with the Kantian social pact and liberal state. Adopting a dialectical methodology, chapter 02 will approach the Frankfurt school and its Hegelian thinkers and their relations between the state and the citizen. Chapter 03 will deal with the provider welfare state. Chapter 04 and 5 will collaborate with the main Italian, Franco-Germanic authors, both in civil liability and in administrative law, with the aim of redoing the bridge of the social pact. Chapter 06 will deal with empirical studies and chapter 07, finally, will bring the conclusions and confirmation or refutation of the thesis.

**Keywords:** the social pact, breach of the social contract, administrative law, accountability of state agents.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANT – *ACTOR NETWORK THEORY*

ONU – Organização das Nações Unidas

SUS – Sistema Único de Saúde

PIS/COFINS – Contribuição à Seguridade Social



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>PARTE I – ESTADO SOCIAL E SEU PACTO COM O CIDADÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 01: O ESTADO LIBERAL E SEUS CRÍTICOS.....</b>	<b>20</b>
1.1 OS UTILITARISTAS .....	30
1.2 OS CLÁSSICOS .....	36
1.3 OS DEBATES ENTRE OS AUTORES CLÁSSICOS DO ESTADO LIBERAL E SUAS CRÍTICAS AO IDEAL LIBERAL POSITIVISTA .....	65
1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	70
<b>CAPÍTULO 02: A ESCOLA DE FRANKFURT E A SEMIÓTICA.....</b>	<b>71</b>
2.1 AS IDEIAS DA ESCOLA DE FRANKFURT .....	74
2.2 SEMI-ÓTICA, A COMPANHIA SUBJULGOU O MUNDO E OS CASOS DE DOMINAÇÃO CONTEMPORÂNEOS.....	109
<b>2.2.1 A dominação simbólica no capitalismo embrionário .....</b>	<b>110</b>
<b>2.2.2 Teorias de Poder e Dominação: Weber, Latour e Bourdieu: a semiótica como alternativa à sociologia tradicional da dominação.....</b>	<b>115</b>
<b>2.2.3 O poder na sua perspectiva micro, a interseccionalidade e suas relações com os valores estatais .....</b>	<b>122</b>
<b>2.2.4 O poder das companhias inglesas e holandesas das índias ocidentais, os casos Martin Luther King e Malcolm X e outros: o poder em seus múltiplos rostos e a leniência estatal.....</b>	<b>130</b>
<b>2.2.5 Síntese do subtópico.....</b>	<b>141</b>
2.3 SÍNTESE CONCLUSIVA DA ESCOLA DE FRANKFURT .....	142
<b>PARTE II – O ESTADO PROVIDOR NO MUNDO ATUAL E O ROMPIMENTO COM O CONTRATO SOCIAL .....</b>	<b>144</b>
<b>CAPÍTULO 03: POR QUE O PACTO SOCIAL FALHA E SE SOBRESSAI ...</b>	<b>144</b>
3.1 A OBRA DE JOEL S. MIDGAL.....	144
3.2 A OBRA DE DARON ACEMOGLU E JAMES ROBINSON.....	158
3.3 A OBRA DE NATASHA EZROW E ERICA FRANTZ.....	171
3.4 OS MOVIMENTOS POPULISTAS, O ESTADO NOS TIGRES ASIÁTICOS E NO LESTE EUROPEU: A OBRA DE STEPHAN HAAGGARD E ROBERT KAUFAMN .....	180
3.5 OS ESTADOS DEMOCRÁTICOS PROVIDORES DE HOLANDA E ÁUSTRIA, A OBRA DE BRUNO PLAIER .....	196
3.6 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	201
<b>3.6.1 O Modelo de Estado De Bem-Estar Social Francês .....</b>	<b>204</b>

3.6.2 O Estado de Bem-Estar Social Sul-Coreano.....	210
3.6.3 O Estado de bem-estar canadense .....	213
3.6.4. O modelo nórdico-escandinavo de bem-estar social .....	221
3.6.5 Os países em desenvolvimento: Bangladesh, Rússia, Índia, China, Egito e Irã.....	232
3.7 SÍNTESE CONCLUSIVA.....	243
<b>PARTE III A RESPONSABILIZAÇÃO NA QUEBRA DO PACTO SOCIAL...</b>	<b>246</b>
<b>CAPÍTULO 04: A RESPONSABILIZAÇÃO NA QUEBRA DO PACTO SOCIAL</b> .....	<b>246</b>
4.1 ADAPTANDO A TEORIA CIVILISTA AO PACTO SOCIAL .....	246
4.2 CONSOLIDANDO INSTITUTOS E TEMAS POLÊMICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL ATUAL .....	254
4.3 A RESPONSABILIZAÇÃO NO VALOR DO QUE SE DEIXOU DE OFERTAR AO PACTO COLETIVO: A TEORIA UTILITARISTA APLICADA AO PODER ESTATAL.....	270
4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA.....	281
<b>CAPÍTULO 5: O ESTADO MODERNO .....</b>	<b>284</b>
5.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO FRANCÊS .....	284
5.2 O DIREITO ADMINISTRATIVO ALEMÃO.....	292
5.3 O DIREITO ADMINISTRATIVO E UNIÃO ENTRE DIREITO CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO: A TESE ITALIANA .....	296
5.4 O DIREITO ADMINISTRATIVO SAXÃO .....	300
5.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	302
<b>CAPÍTULO 06: ESTUDO EMPÍRICO .....</b>	<b>304</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>320</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>323</b>

## INTRODUÇÃO

Por que pagamos impostos? Certamente, se não o fizermos teremos nosso nome negativado na dívida ativa. Mas se boa parte da população não se sente representada por seus governantes, por que continuamos a votar periodicamente? Por que razão simplesmente não anulamos nossos votos?

No entanto, se a grande maioria dos países desenvolvidos adotam o regime parlamentarista, por que insistimos no sistema presidencialista, majoritariamente, adotado pelas nações em desenvolvimento? Essas reflexões não são novas, já despertavam indagações em Tomas Jefferson<sup>1</sup>. Nas 13 colônias, o sistema presidencialista foi uma alternativa ao modelo aristocrático inglês, fundado na câmara dos lordes, mas por que copiá-lo?

Porque, gostemos ou não, somos vinculados a um contrato que nunca assinamos. Enquanto vivermos nesta nação, somos obrigados a votar, pagar impostos e comparecer às eleições. São cláusulas implícitas do pacto social que devem ser cumpridas.

A resposta à pergunta inicial idealizada encontra-se dentro de diversos dispositivos do constituinte: o Estado é (ou ao menos deveria ser) o provedor da paz social e o garantidor da ordem pública. Não só. A todos os cidadãos do território nacional é assegurado um salário-mínimo digno e um piso salarial de acordo com a atividade laborativa exercida, para satisfazer suas necessidades mais elementares e de sua família, além de não serem molestados por outrem sem seus consentimentos e terem garantidas sua honra, imagem e inviolabilidade de sua profissão e domicílio.

Alguns autores (Coutinho, Leonido)<sup>23</sup> acreditariam que este pacto não passaria de mera ideologia utópica face às realidades empíricas que se observam: furtos, expropriações de propriedades pelo poder público sem fundamentação, remunerações

---

<sup>1</sup> PINHEIRO, M. S. O lado Sombrio de Thomas Jefferson: formação jurídica, direitos naturais e jus positivismo (1760-1779). **Revista Tempo**, Niterói, vol. 26, n. 02, p. 318-341, mai./ ago. 2020, p. 318.

<sup>2</sup> LEONIDIO, A. Utopias por um mundo melhor. In: SOUSA, C. M. (Org). **Um convite à utopia** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016. Um convite à utopia collection, vol. 1, pp. 135-167. ISBN: 978- 85-7879-488-0. Available from: doi: 10.7476/9788578794880.0004. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/kcdz2/epub/sousa-9788578794880.epub>, p. 135

<sup>3</sup> COUTINHO, C. N. Crítica e utopia em Rousseau. **Revista Lua Nova**. [S.l.], n. 38, p. 1-26. dez. 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pCDtnnCQ5kCbbXRkL83Tn4L/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2022, p. 02.

aquém do mínimo essencial, filas na saúde, auxílios previdenciários que demoram anos para serem concedidos. Mas quem responderia por estes?

Essa é uma questão que de tempos em tempos toma os canais de comunicação televisivos e impressos<sup>4</sup>; em especial, os discursos eleitorais. Passadas as eleições, os problemas se perpetuam. A problemática não foi diferente na Inglaterra, na França, na Alemanha, em especial, nos primórdios de seus Estados liberais.

Mas a questão permanece: se os retornos do Estado estão aquém das obrigações do cidadão para com aquele, por que não é possível alegar o descumprimento da parte adversa para que o cidadão se veja desincumbido de suas obrigações para com a Federação? A resposta é que o contrato social seria tácito, compulsório, inquestionável e intangível.

O contrato social não seria, assim, sinalagmático entre cidadão e governo, mas antes conteria, em si próprio, cláusulas leoninas. Prova disso são as alíquotas progressivas de imposto de renda<sup>5</sup>: aquele que ganha mais, ainda que não seja beneficiário direto e maior das provisões estatais, restará obrigado a arcar com ônus maior em prol de uma paz social. Ou, para alguns, contribuir proporcionalmente para o bem coletivo, ou ainda, nos termos administrativistas: para que se satisfaça equitativamente o interesse público.

O conceito de interesse público parece abarcar conceitos tão elásticos quanto divergentes na literatura. Alguns autores<sup>6</sup> diriam que o interesse público seria o interesse maior coletivo, em uma ideologia nem um pouco inovadora, mas recorrentemente utilitarista.

Contudo, se o bem coletivo é o bem maior do povo,<sup>78</sup> como justificar a discricionariedade dada ao gestor público que realiza olimpíadas e constrói estádios em

---

<sup>4</sup> **FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 05 fev. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/02/bolsonaro-mira-reeleicao-com-plano-de-200-diretrizes-para-reta-final-de-mandato.shtml>. Acesso em: 19 mai. 2022.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei n. 9.250 de 26 de dez de 1995. Analisa a eletização de imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, 26 de dezembro de 1995, **Diário Oficial da União** de 27 dez. 1995.

<sup>6</sup> LEONIDIO, A. Utopias por um mundo melhor. In: SOUSA, C. M., org. **Um convite à utopia** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016. Um convite à utopia collection, vol. 1, pp. 135-167. ISBN: 978- 85-7879-488-0. Available from: doi: 10.7476/9788578794880.0004. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/kcdz2/epub/sousa-9788578794880.epub>, p. 135.

<sup>7</sup> COUTINHO, C. N. Crítica e utopia em Rousseau. **Revista Lua Nova**, [S.l.], n. 38, p. 1-26. dez. 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pCDtnnQ5kCbbXRkL83Tn4L/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2022, p. 02.

<sup>8</sup> SIMÕES, M.C. John Stuart Mill: utilitarismo e liberalismo. **Veritas**, Porto Alegre, v. 58, n. 01, p. 174-189, jan./abr. 2013, p. 174.

uma nação que tem populações quilombolas e indígenas sem um médico a lhes atender o básico para uma saúde plena?

Essas indagações tiveram uma instrumentalidade latente: despertar sobre como o Estado deveria proceder quando o pacto social restasse rompido, como responsabilizar os agentes estatais e como imputar os contratados com a Administração, quando uma escola deixasse de ser construída mesmo após todos os recursos terem sido dispendidos, ou quando um hospital público acabasse por consumir mais de 50% dos recursos previstos ainda nas fundações. É para essas hipóteses que os ordenamentos previram as Cortes de Contas, entidades institucionalmente garantidoras da boa aplicação dos haveres coletivos, ou, alternativamente, numa visão romantizada: a paz social. O presente Estudo tem por objeto exatamente as Cortes de Contas nacionais.

Essas Cortes não se transmutam em uma invenção abasileirada, mas francesa.<sup>9</sup> A preocupação com a correta utilização dos recursos estatais não é uma inovação, nem uma abstração dos países emergentes; é, antes, uma instituição incumbida de assegurar o pacto social previsto nos primórdios dos ideais Rousseauianos;<sup>10</sup> assegurando-lhes a autonomia de preservar o bem coletivo. Trata-se, pois, de uma garantia do cidadão de que alguém olhará para a contrapartida do acordo com seu soberano.

Estas instituições, portanto, seriam preventas e incumbidas de garantir que quando os recursos públicos não restassem aplicados em prol da coletividade, o Estado teria o dever de reaver daqueles que deram causa às malversações, os valores incorretamente subtraídos dos cofres coletivos.

A discussão é que se todas as democracias possuem nas Cortes de Contas uma espécie de cláusula compromissória obrigatória do pacto social, ou seja, se em todas as democracias do mundo (ou ao menos em sua grande maioria: Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Canadá, Áustria, Bélgica, para citar alguns) existem instituições incumbidas de assegurar a contrapartida do cidadão a fazer valer-lhe o direito de que seus haveres estariam minimamente aplicados no bem coletivo, como proceder quando

---

<sup>9</sup> COUTINHO, C. N. Crítica e utopia em Rousseau. **Revista Lua Nova**, [S.l.], n. 38, p. 1-26. dez. 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pCDtnnQ5kCbbXRkL83Tn4L/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2022, p. 06.

<sup>10</sup> SILVA, G. E. **Os Tribunais de Contas e o Controle Social: A proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. Dissertação (Mestrado em Administração pública) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 124. 2009, p. 34.

houvesse um rompimento dessa obrigação mútua? O que fazer quando os recursos não restassem sendo aplicados no interesse de muitos, mas de poucos?

A questão é menos fácil de responder do que possa parecer. Isso porque, se em um contrato convencional é possível a parte adversa lesada fazer-se valer da *exceptio non adimpleti contractus*, no pacto social essa possibilidade não existe. Não é cabível ao cidadão deixar de pagar impostos ou invadir uma propriedade de terceiros sob o argumento de que não teria havido contrapartida estatal na aplicação dos recursos coletivos. Logo, se no ano subsequente deixar de arcar com seus impostos, terá seu nome negativado, quer acredite que no exercício anterior os recursos estatais foram bem empenhados, quer desacredite.

Há, no caso, a transferência do direito do cidadão garantir que seus recursos sejam aplicados para o bem coletivo a um órgão institucionalmente incumbido de fazê-lo: o Tribunal de Contas. É assim na Itália, é assim na Inglaterra e em todas as democracias.

Mas há ainda outro problema: a parte adversa ao cidadão no descumprimento do pacto social é um ente próprio, mas que realiza atos por meio de seus cidadãos. O próprio Estado seria um todo sem capacidade volitiva própria, embora personalizado, sendo responsabilizado por meio da volitividade de seus agentes.

A problemática do descumprimento do pacto social mostra-se singular porque, se por um lado o Estado há de responder objetivamente perante seus súditos, por outro, não lhe foi dada qualquer capacidade volitiva. Logo, há de se averiguar aquele que teve aptidão e volitividade para subtrair os haveres estatais. E mais, o Estado, muitas vezes contrata empresas para realizar suas atividades. Como imputá-las na quebra do pacto social, como imputar não apenas os agentes públicos, mas os concessionários e delegatários do poder público?

A questão se torna ainda mais intrigante porque o ramo que trata das demandas coletivas foi, ordinariamente, segregando-se da visão privatista, dando origem ao direito administrativo. Portanto, com seus institutos peculiares, surge um hiato: o direito administrativo, tipicamente público, incumbido de atender às demandas do cidadão, e o direito civil, apto a regular relações eminentemente privadas.

Em outros termos, se o direito administrativo nasce com um viés privatista de um contrato Hobbesiano ou Lockeniano, historicamente se desvinculou dessas amarras exatamente pelas peculiaridades que lhe são inerentes.<sup>11</sup>

Como trabalhar questões como representação, avalista, fiança, anticrese em um regime coletivo e difuso? Como aceitar um contrato social que o cidadão nunca assinou e que sequer pode opor a exceção de uma cláusula não cumprida? Mais, como questionar um Estado em que ao cidadão não é permitido sequer exonerar-se de seus deveres cívicos? É por essa razão que os ideais privatistas alemães de Ihering foram incapazes de explicar as relações coletivas, deixando o direito administrativo apartado de suas raízes privatistas. Pretende-se, neste estudo, reuni-las.

Nesses termos, se o contrato social das democracias impõe uma cláusula tácita, incumbindo a um órgão institucionalmente organizado a tarefa de bem averiguar a boa aplicação dos haveres coletivos, o que se propõe é averiguar a forma com que se tem procedido e se estas se adequam a melhor literatura administrativista-privatista.

A questão é peculiar não apenas por unir dois ramos do direito díspares em suas naturezas — civil, de cunho privatista e administrativista, pública — mas sobretudo porque a responsabilização do Estado contra seus agentes e contratados não se dá em ação regressiva contra uma única pessoa, mas múltiplas.

Isso ocorre porque os atos administrativos que concretizam direitos não são originados de uma pessoa, mas compõem uma sucessão de atos subsequentes que resultará num ato final, uma sucessão de atos. São casos de atos ora compostos, ora complexos, dependendo da manifestação de várias manifestações de vontade ou da homologação de uma autoridade superior.

Tomemos como exemplo uma licitação. Ela nasce com um termo de referência, passando pelo empenho dos valores, pelo orçamento e projeto básico, seguindo com parecer jurídico e técnico e dando sequência ao certame, que será objeto de diversas medições de agentes estatais, encerrando-se no termo de recebimento definitivo. Cada ato terá atribuição uníssona de um servidor, ou mesmo vários, institucionalmente incumbidos de exercer as atividades que lhes foram designadas. Ademais, quem fornecerá os bens e

---

<sup>11</sup> MENDONÇA, M. L. C. D. A.; PELLEGRINI, B. L. A boa Administração Pública e o direito à paz: Revivendo o Estado de natureza Hobbesiano em pleno século XXI. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, a. XXIII, vol. 27, n. 02, p. 144-168, mai./ago. 2018, p. 144.

serviços será um ente privado, uma empresa, uma concessionária ou uma permissionária. Como responsabilizá-los pela malversação dos haveres difusos? Como responsabilizar tanto o agente quanto o contratado pelo poder público?

A título de exemplo, impor a responsabilidade solidária a todos — agentes e contratados do poder público — nos termos tradicionais civilistas e na literalidade do constituinte, resultaria em penas privadas de caráter perpétuo aos agentes públicos e contratados com o poder estatal, devido à simples imprescritibilidade das ações ressarcitórias impostas pelo constituinte. Além disso, acabaria por onerar o patrimônio do agente governamental para além de suas posses, quando o valor auferido por um contrato público excedesse as forças, sendo que o locupletamento dos haveres estatais, por vezes, ocorre por parte do ente privado que firmou um contrato com o poder público.

É preciso segregar as condutas dos agentes públicos dos particulares e, assim, separar as tutelas punitivas e ressarcitórias; quem deverá responder por qual tutela e no respectivo valor. Pretende-se aqui desenvolver exatamente esse conceito: o que deverá ser devolvido e sobre quem.

São questões menos triviais que demandam uma análise conjunta do direito administrativo e civil em coparticipação hermenêutica. É o que se propõe no presente estudo.

A discussão não é nova; retoma os debates de Pontes de Miranda e Caio Mário da Silva Pereira com Clovis Bevilacqua<sup>121314</sup> para os quais a questão das múltiplas causalidades é um dos temas mais complexos dentro da área privatista.

Se já o era dentro do *codex* privatista, maior o será para que os institutos possam se adaptar às peculiaridades públicas. Mas, nem Caio Mário nem Pontes se preocuparam em demasia com a questão pública; são mais conhecidos pelos estudos privatistas. É preciso encontrar autores que façam a ponte entre esses estudiosos e o pacto social, eminentemente, público.

---

<sup>12</sup> PONTES DE MIRANDA, F. C. **Tratado de Direito Privado** - Parte Especial. Tomo LIII. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1966, p. 03.

<sup>13</sup> SILVA PEREIRA, C. M. **Responsabilidade Civil**. São Paulo: Forense, 2022, p. 10.

<sup>14</sup> LOPEZ, T. A. Responsabilidade Civil na sociedade de risco. In: SIMÃO FILHO, A. *et. al* (Org). **Estudos em homenagem a Clóvis Bevilacqua por ocasião do centenário do Direito Civil codificado no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018. v. 02, p. 419.



Tratadas as questões preliminares que não tiveram outra instrumentalidade além de despertar a atenção do leitor mais cético ao tema, passam-se às finalidades do estudo.

Partindo da inquietação da discussão exposta, *passa-se ao problema de pesquisa do presente estudo*: responder à seguinte pergunta: o Estado brasileiro entre (2016 a 2019 e 2022 a 2023 – limitação espaço temporal) tem adequadamente responsabilizado seus agentes e contratados quando da malversação dos recursos estatais?

A escolha temporal é intencional, visando considerar os entendimentos mais recentes das Cortes de Contas, deixando o lapso da pandemia de fora da análise, uma vez que a responsabilização dos agentes estatais neste período foi excepcional face ao evento imprevisível que ocorreu. Acórdãos aquém de 2016 poderiam resultar em entendimentos há muito alterados, o que desvirtuaria a pesquisa.

Da mesma forma, procurar-se-ão, ao menos, 30 casos, pois o teorema geral da Estatística estabelece este como um valor mínimo a se fazer inferências. Não é um estudo quantitativo, mas esse valor será tratado como minimamente aceitável, em analogia ao teorema estatístico. De toda sorte, o maior número de casos possível será trabalhado para que se possa extrair uma conclusão satisfatória se a responsabilização estatal contra os agentes públicos e os delegatários dos serviços públicos atendem ou não a melhor literatura.

Logo, a *hipótese confirmável* é que a administração pública não tem se valido da melhor literatura quando responsabiliza seus agentes. Logo, o objetivo da pesquisa seria o oposto a esta pergunta, ou seja, por meio da investigação indutiva dos acórdãos dos diversos tribunais de contas do país entre 2016 até 2019 e 2022 a 2023 pretende-se averiguar se a responsabilização dos agentes estatais se dissocia da melhor literatura administrativista-privada.

Para tanto, por meio da dialética indutiva, procurar-se-á investigar os principais votos, acórdãos e decisões tomadas nas diversas Cortes de Contas nacionais em comparação com o que prescreveria a melhor literatura nacional e internacional (método hipotético-indutivo).

Contudo, para que se possa proceder ao estudo empírico, é necessário primeiro abordar a parte teórica dos Estados liberais e seus principais autores, que será tema do capítulo 01. A fim de não restringir a tese a um único ponto de vista, mas abarcar os

múltiplos pontos dissonantes que abordam o tema, o capítulo 02 abordará a antítese dos autores do capítulo 01 (eminentemente kantianos), ou seja, abordará a escola de Frankfurt e seus pensadores de cunho Hegeliano.

O capítulo 03 abordará os principais estudos do Estado social, ou seja, o Estado provedor, em diversos ordenamentos, com ênfase, sobretudo, na literatura internacional. Isso permitirá abordar as questões dos deveres do Estado para com seus súditos e, assim, investigar, subsequentemente, as questões que tratam da ruptura dessas obrigações. Serão tratados aqui, tanto casos de sucesso quanto de fracasso do pacto social.

O capítulo 04 abordará a união entre responsabilidade civil e direito administrativo, tema que teve repercussões acadêmicas de realce no século passado, mas que tem perdido certa influência atualmente — influência que se busca restabelecer.

O capítulo 05 abordará os estudos empíricos e as conclusões que se sucederão com a confirmação ou refutação da tese exposta.

O objetivo geral deste estudo é evidenciar, nos capítulos 05 (teórico) e 06 (empírico), bem como em seus subtópicos, que a administração estatal tem se afastado da melhor literatura na responsabilização de seus agentes estatais. Para tanto, este objetivo desmembra-se nos seguintes objetivos específicos:

1. Pesquisar como ocorreria a punição e responsabilização feita pela Administração contra os contratados e agentes, tanto administrativa quanto civilmente;
2. Averiguar se a responsabilização dos agentes e contratados com o poder público atenderia a melhor literatura civilista e administrativista, em especial no que tange a segregação entre tutelas ressarcitórias e punitivas;
3. Discutir como o direito francês, alemão, italiano, entre outros, tratam a responsabilização dos colaboradores e demais agentes administrativos, em termos de doutrina e decisões judiciais e administrativas (tema da 2ª e 3ª parte do estudo, capítulo 04); e
4. Investigar como os acórdãos e decisões das Cortes de Contas nacionais refletiriam a responsabilização dos agentes estatais e se estas decisões convergiriam à melhor literatura administrativista-civilista nacional e internacional exposta.

De um ponto de vista teórico, a inovação do estudo decorre da reunião de dois ramos do direito que há muito se segregaram, mas que se complementam e aos quais se propõe reuni-los.

De um ponto de vista prático, a pouca literatura sobre o tema tem resultado em decisões administrativas que ora adotam autores administrativistas, ora autores civilistas sem a devida adequação dos institutos às peculiaridades inerentes, tema, em especial, abordado pela literatura ítalo-franco-germânica que se pretende repristinar.

Ademais, neste estudo, a metodologia empregada será a dialética indutiva, ou seja, buscar-se-á apresentar as opiniões divergentes entre os autores com o intuito de extrair um *ratio* de múltiplas teorias, as quais serão reafirmadas com base nos estudos de caso (analisados por meio da metodologia de análise de discurso e conteúdo), confirmando ou refutando a hipótese levantada.

Apontados os objetivos da tese, passamos ao referencial teórico proposto.

## PARTE I

### O ESTADO SOCIAL E SEU PACTO COM O CIDADÃO

#### CAPÍTULO 1 - 1.1 O ESTADO LIBERAL E SEUS CRÍTICOS

O Estado liberal nasce como um ramo do positivismo jurídico: Estado e direito seriam indissociáveis. Assim, neste capítulo, os principais teóricos da teoria de Estado, direito positivo e Estado liberal, serão apresentados para estabelecer uma linha hermenêutica das obrigações estatais e só assim, num segundo estágio, seja possível compreender o rompimento das obrigações estatais e suas consequências decorrentes.

A importância do tema advém de que para que se possa entender o rompimento do pacto social, antes, é imprescindível compreender a sua origem e os teóricos que o desenvolveram, sobretudo, dando seguimento ao modelo burocrático de Estado liberal.

Assim, de início, serão apresentados os autores indutores do pacto social, suas divergências e convergências, para, num segundo momento, relacioná-los com o direito, que será contextualizado do modelo liberal, objeto deste capítulo.

O estudo dos autores poderá parecer, à primeira vista, superficial, mas é intencional. Neste capítulo, o objetivo é examinar, dentre as obras dos diversos autores, apenas os achados, críticas e posicionamentos sobre o pacto social. Os autores se debruçaram sobre inúmeros temas, o que se busca é apenas um paralelo entre estes e suas teorizações, tão só, sobre o pacto social.

O modelo liberal de cunho positivista será abordado dentro dos principais teóricos que o sucederam, seus modelos e refutações. É no modelo liberal que o pacto social e o direito se relacionam mais intensamente. Assim, antes de proceder um estudo do rompimento do pacto, faz-se necessário compreender como ele foi elaborado em suas múltiplas facetas e como se relacionou ao modelo liberal, primeiro embrião do Estado democrático de direito, para que, num segundo momento, seja possível compreender o rompimento deste acordo *erga omnes*.

O mérito de Hobbes aponta Steinberger; é sua interligação entre Estado e individualismo, ou seja, o Estado e o governo não seriam fins em si mesmos, mas pretenderiam a um fim mais amplo, a paz coletiva.<sup>15</sup>

Se na visão de Rousseau o Estado se desenvolveria face a uma decorrência inevitável do Estado natural, tido como um meio social desenvolvido e alicerçado nas instituições que, em um estágio posterior, demandariam um ente que os legitimasse, para Hobbes, em sentido oposto, o Estado natural adviria, antes, da prática social fundada na competição e barbárie, a qual demandaria um ente que conferisse segurança e prosperidade a seus súditos, ou seja, o pacto social não seria legitimado nas instituições como previra Rousseau, mas um meio de as pessoas conferirem parte de sua autonomia em prol de uma segurança coletiva, de suas famílias e propriedades.<sup>1617</sup>

Se por um lado essas visões parecem antagônicas, por outro se concentram no individualismo. Ou seja, a aceitação do pacto social só adviria e ganharia confiabilidade porque serviria a um individualismo (nos moldes Kantianos<sup>18</sup>) do cidadão que buscaria algo para si mesmo.

No caso de Rousseau, essa busca egoísta seria a reafirmação das instituições como legítimas detentoras do poder. Já para Hobbes, o foco seria a segurança singular face a um Estado natural de quase total anarquia.<sup>19</sup>

O ideal hobbesiano de Estado tem ainda um fundo teleológico, ou seja, estipularia a monarquia como modelo privilegiado de governo, posto que os cidadãos deveriam se

<sup>15</sup> STEINBERGER, P. J. Hobbes, Rousseau, and the Modern Conception of the State. **The Journal of Politics**, [S.], vol. 70, n. 03, p. 595-611, Jul. 2008. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/journals/jop/about>. Acesso em: 28 mars. 2022, p. 595.

<sup>16</sup> STEINBERGER, P. J. Hobbes, Rousseau, and the Modern Conception of the State. **The Journal of Politics**, [S.], vol. 70, n. 03, p. 595-611, Jul. 2008. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/journals/jop/about>. Acesso em: 28 mars. 2022, p. 596.

<sup>17</sup>No original: *The issue is not quite so simple, however. For example, in Rousseau's view, the standard approach, as exemplified pre-eminently by Hobbes, ascribes to human beings in the state of nature attributes that, far from being natural, could in fact exist only in virtue of well-developed social institutions [...]. But while this seems clearly correct, it also seems doubtful that Hobbes would have any reason to deny it. The Hobbesian state of nature is, after all, plainly and self-evidently replete with social interactions. The natural condition that Hobbes describes may be unattractive in the extreme.*

<sup>18</sup> ACOSTA, C. A. D. ¿Es la Filosofía de Kant individualista? **Revista Kant e-Prints**, Campinas, Serie 02, vol. 12, n. 01, p 37-55, Jan. /abr. 2017, p. 37.

<sup>19</sup> STEINBERGER, P. J. Hobbes, Rousseau, and the Modern Conception of the State. **The Journal of Politics**, [S.], vol. 70, n. 03, p. 595-611, Jul. 2008. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/journals/jop/about>. Acesso em: 28 mars. 2022, p. 596.

submeter a um “deus mortal” que se subjugaria às leis do “Deus imortal”, o soberano. Logo, seria a própria incorporação da escolha divina que teria o dever teleológico de confortar seus cidadãos face a um estágio natural prévio de plena ruptura com as regras das escrituras<sup>20</sup> ou, nos termos originais alemães, ver nota de rodapé.<sup>2122</sup>

O Estado natural hobbesiano é dominado pela competição e pelo prestígio entre as pessoas. Assim, uma vez que não haveria razões para competições no espírito cristão, somente um Estado fundado em um soberano ilimitado e alicerçado nos valores catequisados seria capaz de extirpar o egoísmo das pessoas e assegurar-lhes paz e prosperidade coletiva.<sup>2324</sup>

O Estado natural de Hobbes é, ademais, igualitário, mas um igualitário paradoxalmente desigual, que permitirá até mesmo as pessoas se apropriarem de outras pessoas o que, por si, demandaria um ente que impusesse freios às arbitrariedades do Estado natural predecessor. Este ente adviria do pacto social em que todos confeririam a um ser o poder de limitar as discricionariedades para as quais não teriam anuído.<sup>2526</sup>

Contudo, o ideal hobbesiano é mais conhecido pelas bases que sucedeu ao Estado liberal do que pelos ideais que pregava., Carl Schmitt (maior adversário de Kelsen) aponta que o desejo de paz social proposto por Hobbes seria tanto, que as pessoas estariam dispostas a fazer quaisquer concessões demandadas em prol de uma esperança de conforto e paz.<sup>27/28</sup>

---

<sup>20</sup> No original em alemão: *Dies ist die Erzeugung jenes grossen Leviathan oder besser, um es ehrbietiger auszudrücken, jenes sterblichen Gottes, dem wir unter dem unsterblichen Gott unsern Frieden und Schultz verdanken.*

<sup>21</sup> TAUBES, J. Leviathan as Mortal God: On the Contemporaneity of Thomas Hobbes. **Telos**, [S.I], n. 181, p.48-64, Winter, 2017. Disponível em: [www.telospress.com](http://www.telospress.com). Acesso em: 22 mars. 2022, p. 57.

<sup>22</sup> No original: *The decisive sentence on the theme of the origin of the state runs: “This is the Generation of that great LEVIATHAN, or rather (to speak more reverently) of that Mortal God, to which we owe under the Immortal God, our peace and defence.”*

<sup>23</sup> TAUBES, J. Leviathan as Mortal God: On the Contemporaneity of Thomas Hobbes. **Telos**, [S.I], n. 181, p.48-64, Winter, 2017. Disponível em: [www.telospress.com](http://www.telospress.com). Acesso em: 22 mars. 2022. p. 58.

<sup>24</sup> No original: *Hobbes, there can be no toleration for religiously motivated actions that set themselves upon competition with that mortal god, the almighty Leviathan*, p. 61.

<sup>25</sup> WOLFF, J. Hobbes, and the motivation of social contract theory. **International Journal of Philosophical Studies**. Cambridge, vol. 02, n.02, p. 271-286. Jun 2008, p. 272.

<sup>26</sup> No original: *The state of nature is a state of natural liberty, in which each person has a right to all things even to no another’s’ body.*

<sup>27</sup> TAUBES, J. Leviathan as Mortal God: On the Contemporaneity of Thomas Hobbes. **Telos**, [S.I], n. 181, p.48-64. Winter, 2017. Disponível em: [www.telospress.com](http://www.telospress.com). Acesso em: 22 mars. 2022. p. 49.

<sup>28</sup> No original: *as Carl Schmitt formulated it wished for peace so very much that he made almost every concession to the state.*

De fato, conforme aponta Jonathan Wolf,<sup>29</sup> o contrato social seria um pré-requisito do liberalismo, não podendo ser estudado sem que previamente se compreendesse aquele,<sup>30</sup> isso porque os ideais de soberania restariam posteriormente desenvolvidos pelo próprio pai do liberalismo: John Austin e seu crítico mais ferrenho, Kelsen.

Se os ideais hobbesianos forneceram os primeiros arquétipos do Estado liberal, fundado em um ideal individualista (Kantiano) dos cidadãos buscando seus objetivos pessoais, distante de um senso comum hegeliano (objeto da escola de Frankfurt, tema do capítulo 02), seu modelo esbarrara em alguns ideais incompatíveis com o próprio modelo liberal que o sucedeu.<sup>32</sup>

De face, sua inclinação ao absolutismo monárquico fundado na ideia de soberano governado pelas leis de Deus restaria incompatível com o regime democrático liberal.

De outro ponto, a tese de que o Estado natural prévio ao contrato social seria fundado na barbárie e competição pareceria carecer de bases empíricas. Essas lacunas acabariam por ser mais bem reapreciadas em seus sucessores mais ilustres: Hume e Locke, apresentados na sequência.<sup>33</sup><sup>34</sup>

Muitos autores<sup>35</sup> atribuem a Locke o título de principal adversário de Hobbes. Os que defendem essa tese se valem do ideal lockeano de que um Estado de paz e harmonia natural prescindiria ao contrato social, o que, em síntese, contradiz os fundamentos do pacto social hobbesiano.

---

<sup>29</sup> WOLFF, J. Hobbes, and the motivation of social contract theory. **International Journal of Philosophical Studies**. Cambridge, vol. 02, n.02, p. 271-286. Jun 2008, p. 272.

<sup>30</sup> WOLFF, J. Hobbes, and the motivation of social contract theory. **International Journal of Philosophical Studies**. Cambridge, vol. 02, n.02, p. 271-286. Jun. 2008. p. 271.

<sup>31</sup> No original: *Hobbes was a social contract theorist. Why? One reason for finding social contract theory attractive is a prior commitment to liberalism.*

<sup>32</sup> ACOSTA, C. A. D. ¿Es la Filosofía de Kant individualista? **Revista Kant e-Prints**, Campinas, serie 02, vol. 12, n. 01, p 37-55, jan. /abr. 2017, p. 37.

<sup>33</sup> RIBEIRO, J. S. D. P. Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Revista Prisma Jurídico**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 3-24, 2017, p. 13.

<sup>34</sup> RIBEIRO, J. S. D. P. Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Revista Prisma Jurídico**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 3-24, 2017, p. 13.

<sup>35</sup> RIBEIRO, J. S. D. P. Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Revista Prisma Jurídico**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 3-24, 2017, p. 13.

<sup>36</sup> MELO, V. F. C. D.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. Hobbes e Locke: duas propostas políticas para a guerra civil inglesa (sec. XVII). **Revista Problemata: R. Intern. Fil. [S.J.]**. vol. 2, n. 02, p. 196-227, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/problemata/article/view/10815>. Acesso em 20 mai. 2022, p. 196.

Isso porque Locke negaria a existência de um Estado natural fundado na guerra e na competição dos cidadãos,<sup>37</sup> assim, o Estado natural haveria de ser fundado na paz e no convívio mútuo, que demandariam um ente que legitimasse as trocas, sucessões e todos os atos da vida civil. O governo seria um garantidor das trocas sociais que restaria legitimamente e institucionalmente atribuído de fazê-lo.

Enfim, o pacto social atribuído a Locke adviria do desejo de segurança das relações privadas tratadas que demandariam um ser universalmente reconhecido capaz de cancelar as obrigações estipuladas.<sup>38</sup>

Trata-se de uma definição um tanto desvirtuada. Conforme aponta Dunn, o Estado natural lockeano é um dos temas mais mal compreendidos da literatura.<sup>3940</sup>

Na verdade, o Estado natural lockeano não nega a existência da barbárie de Hobbes, nem reafirma um Estado prévio de total apoio comunitário fundado nas instituições como previa Rousseau. O que Locke propõe é que no Estado natural as pessoas se encontrem embutidas de valores morais,<sup>4142</sup> mas a existência de seres morais não negaria, por si mesma, conforme expõe Simmons, a possibilidade de que exista um Estado de barbárie predecessor. Antes, reafirma-se que o Estado natural poderia ser qualquer tipo de convívio social desde que preferível ao total caos da anarquia.

Portanto, Locke não nega o ideal de Hobbes, ao contrário do que muitos autores defendem, mas argui que a busca de uma paz poderia se dar por meio de um Estado pouco melhor que anárquico ou de Estado bem estruturado nas instituições sólidas conjunturais, seria a busca do cidadão por um ente legitimador das relações sociais que imporiam e sucederia ao contrato social e não a forma com que as sociedades se organizassem no Estado natural predecessor.<sup>4344</sup>

<sup>37</sup> WOLFF, J. Hobbes, and the motivation of social contract theory. **International Journal of Philosophical Studies**. Cambridge, vol. 02, n.02, p. 271-286. Jun. 2008. p. 271.

<sup>38</sup> DUNN, J. **Locke**. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 46.

<sup>39</sup> DUNN, J. **Locke**. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 46.

<sup>40</sup> No original: *But the state of nature is probably also, as John Dunn has observed, the most misunderstood idea in Locke's political philosophy. Progress has been made, of course, largely because of Dunn's own work' and an influential paper by Richard Ashcraft.*

<sup>41</sup> SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.I], vol. 17. n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p.462-455.

<sup>42</sup> No original: *Locke's definition clearly leans toward the moral characterization, making prominent use of distinctively moral notions (like legitimacy and voluntary agreement.*

<sup>43</sup> SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.I], vol. 17. n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p. 463.

<sup>44</sup> No original: *For Locke, of Course, the only indelible choice is between some limited form of government and anarchy, the absolute overtempt favoured by Hobbes appearing to him clearly worse than worst*



Outra questão desvirtuada na literatura é a ideia de que Locke propunha o regime democrático como o único capaz de garantir o contrato comunitário, e não o é. O que Locke defendia era que o ente legitimador deveria ser reconhecidamente assegurado de seus deveres institucionais, preferindo o modelo democrático ao absolutismo, mas não necessariamente negando a possibilidade de regimes monárquicos.<sup>4546</sup>

Contudo, o ideal de Locke evitou dois equívocos de Hobbes. Em primeiro lugar, o ideal de consenso de pessoas moralmente racionais que procuram um ente para garantir segurança jurídica evita os questionamentos empíricos de que o Estado natural seja necessariamente embasado na guerra e na competição mútua.

Como se demonstrou, Locke adotou a tese de que o modelo de governo pré-constituído ao pacto social não era relevante, mas sim, o desejo de consenso comum a se permitir a um ente assegurar as relações privadas.

De outro ponto, Locke aborda uma questão deixada em segundo plano por Hobbes: a discussão sobre o consenso das gerações seguintes ao pacto firmado, denominado pelo autor como consentimento tácito.<sup>4748</sup>

Para Locke<sup>49</sup>, as pessoas moralmente instruídas seriam capazes de entender o bem comum maior (*legitimate Commonwealth*), que seria o fim último do pacto social. Portanto, as gerações seguintes não precisariam ratificar o contrato de seus predecessores, posto que teriam tacitamente aderido ao pacto social por entender imprescindível ao

---

*consequences of anarchy (perhaps a dubious assumption by Locke. In any event, anarchy loses out for both Hobbes and Locke. Both use the idea of the state of nature to formulate general conditions for governmental legitimacy, the rule being (roughly) that a government of legitimate if fosters condition preferable to those in the state of nature.*

<sup>45</sup>SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.J.], vol. 17. n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p 455.

<sup>46</sup>No original: *The following picture, then, flows from this definition. Each person is born into the state of nature (simplifier), and, barring a universal community of man, each person stays in the state of nature with respect to at least some (and possibly all) others. Those incapables of consent (voluntary agreement) and those who choose never to consent remain in the state of nature (simpler). Those whose communities are dissolved (for example, by foreign conquest) and those who are abused by otherwise legitimate governments are returned to the state of nature (simplicity). Persons who enter civil society (including princes) leave the state of nature with respect to fellow citizens but remain in it with respect to all alien nations and with respect to all noncitizens (that is, those still in the state of nature [simplifier]). All these consequences of the definition I have offered seem to square precisely.*

<sup>47</sup>SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.J.], vol. 17. n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p 467.

<sup>48</sup>No original: *This is an additional instance of persons being in the state of nature while those around them are not. Of course, were it not for Locke's odd account of tacit consent being given by mere residence (? 119), many more people would be in this position (that is, those who resided in but did not consent to membership in a legitimate commonwealth). The individualistic character of Locke's state of nature is stressed. though in rather puzzling ways, in Hans Aarslef.*

<sup>49</sup>SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.J.], vol. 17. n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p 455.

reconhecimento mútuo de bem comum que se imporia como indissociável das instituições que se estabeleceram quando da assinatura inicial do acordo coletivo primitivo.

De toda sorte, os fundamentos de um bem maior coletivo como arquétipo de um Estado social, se tornariam os alicerces dos principais teóricos predecessores do Estado liberal e do positivismo: a teoria utilitarista.<sup>50</sup>

Contudo, se por um lado Locke evitava as críticas de seu antecessor, sendo considerado um contratualista mais adequado na literatura, por outro, não escapa aos questionamentos sobre as ausências de estudos empíricos que embasassem sua teoria.<sup>51</sup>

Em outros termos, não há evidências de que as pessoas se submetiam voluntariamente a um contrato que nunca foi assinado por ninguém, ainda mais que as gerações subsequentes aderiram a ela em uma crença de sua imprescindibilidade a um suposto bem maior coletivo. Essas críticas seriam desenvolvidas por David Hume.

David Hume é considerado um autor eminentemente teórico, apontado como opositor aos filósofos teóricos de índole Kantiana, em aliança, assim, aos modernos pensadores realistas conforme exposto por Björn Östbring.<sup>52</sup>

Na realidade, Hume foi um dos críticos da teoria do contrato social dada a sua vocação eminentemente empirista, o que colocava em perspectiva a teorização de um contrato que nunca existiu no mundo fático e o qual ninguém nunca assinou e menos aderiu, crítica esta que se encontra nos primeiros capítulos de *Treatise*.<sup>5354</sup>

<sup>50</sup> SCHOFIELD, P. Jeremy Bentham, and Hart's Utilitarian Tradition in Jurisprudence. **Jurisprudence**, University of California, San Diego, vol.1, n. 2, p. 147-167, 2010, p. 147.

<sup>51</sup> SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.], vol. 17, n. 03, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022, p 455.

<sup>52</sup> ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden -. STVM**. - vol. 05, s.p, jan. 2012. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2147689>. Acesso em: 29 mars. 2022, p. 45-46.

<sup>53</sup> ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden -. STVM**. - vol. 05, s.p, jan. 2012. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2147689>. Acesso em: 29 mars. 2022, p. 21.

<sup>54</sup> No original: *In contrast to all the major political philosophers of the modern era, Hume stands out for his criticism of the idea of a social contract as the foundation of government and political order. It may be worthwhile to have a look at his arguments since the contract theories of Hume's time were, as Whelan says, the most prominent theoretical device of idealist liberalism" of that age (2004: 318). The fact that Hume was its primary critic should be seen as supporting evidence of Hume's realist credentials, and make contemporary realists take an interest in his arguments. The social contract was a device used by these thinkers to attempt to answer the central questions of political philosophy: explain the foundations of political order, reason on what the legitimate exercise of political authority is and explain why and to what degree we have obligations to our government (Lessnoff 1991: 3-4). But Hume rejected this way of thinking. His arguments can be found both in the Treatise (3.2.8.3-9) and, more famously, in the essay "Of the Original Contract", in which Hume set out to criticize the two" philosophical or speculative system of principles" that guided the two parties of Great Britain and were used to "protect and cover" those policies which they pursued (Essays: 465).*

Nesses termos, Hume inicia questionando-se se alguns desses pensadores teóricos contratualistas teriam a capacidade para observar o mundo. Se o fizessem, facilmente identificariam que não haveria qualquer evidência capaz de sustentar seus argumentos sobre a existência de um contrato social coletivo nos moldes que sugeriria Locke.

As regras historicamente impostas adviriam de conquistas ou sucessões, e não de adesões.<sup>55</sup>

A objeção aos ideais Kantianos permeou todas as suas obras, isso porque o ideal de um racionalismo puro depreendido da prática não poderia ser provado por meio de bases empíricas nem por confirmações científicas.<sup>56,57</sup>

A questão que se impunha era: se a teorização de um contrato social não encontrasse bases empíricas, qual poderia ser a alternativa viável? A resposta seria o que Glaston chamaria de ideal Aristotélico de sociedade não escrita, ou seja, ao contrário dos animais, os homens viveriam em comunidades que inevitavelmente necessitariam de certa coordenação e, logo, algo deveria ser construído e mutuamente reconhecido para que se concedesse efetividade às práticas sociais.<sup>58</sup>

Há certo paradoxo na teoria de Hume, pois, se de um ponto de vista o autor arguiu que, de uma perspectiva histórica, não haveria leis que não derivassem de conquistas ou sucessões no poder, seria exatamente a busca por esta segurança (nas trocas e compra-venda, nos moldes de Locke) e às conquistas de outrem (de Hobbes) que acabaria por construir os alicerces das instituições e seu subsequente pacto comunitário para Hume.

Nesses termos, realistas como Bernard Williams e Hume, propõem que a virtude da política seria a ordem e não a justiça, o que inevitavelmente colocaria em prisma a

---

<sup>55</sup> No original: *Would these reasoners investigate abroad into the world, he says, they would find nothing to support their systems: everywhere there are rules who demand obedience of their subjects with little regard to their consent, obedience is commanded on basis of conquest or succession).*

<sup>56</sup> No original: *We can confidently say that Hume would not have accepted Kant strategy. Kant makes the contract an Idea of Reason, which in his philosophy means that it is an idea impervious to empirical claims.*

<sup>57</sup> ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.l.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden - STVM**. - vol. 05, s.p, jan. 2012. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2147689>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2147689> Acesso em: 29 mar. 2022, p. 24.

<sup>58</sup> No original: *Aristotle offers a useful point of departure. Humans are social animals, but unlike other social animals (bees or ants) the terms of social coordination are not hard-wired. The basic structure of political life is thus unscripted sociality; while we cannot escape the necessity of coordination, its terms somehow must be constructed and made effective. (Glaston 2010: 390). We can unpack this notion into two parts. Natural sociality on the one hand, and on the other its "unscriptedness" and the subsequent need for deciding on, and then upholding, certain terms of coordination and cooperation. This, I would say, is what we also find in Hume.*

teorização de um contrato social intangível justo a todos e, por dedução lógica, o modelo liberal que o sucederia.<sup>5960</sup>

A pedra de toque de Hume contra o liberalismo e o pacto social se alicerça no dissenso, ou seja, o contrato social só se sustentaria tomando-se por base uma unanimidade de pessoas (pressuposto do modelo), o que não corresponderia a bases empíricas democráticas, uma vez que as democracias refletiram melhor a divergência de opiniões entre os parlamentares do que uma unanimidade observável e confirmável. Em termos mais simples: o consenso contratual de muitos seria inalcançável.<sup>6162</sup>

Paradoxalmente, Hume parecia ter mais em comum com Hobbes do que sua crítica parece mostrar, posto que, se por um viés, as leis adviriam de práticas de conquista, seria na busca de segurança, em oposição a estas conquistas, em que as instituições brotariam. É a tese central da obra fundada na história anglo-saxã.<sup>6364</sup>

Ademais, toda a teoria de Hume é sustentada em dois pilares essenciais: a historicidade e o princípio da cópia semântica. O primeiro seria uma decorrência lógica de seu empirismo, ou seja, toda a teorização deveria ter por alicerces fundamentos históricos como bem propôs Aristóteles com sua sociedade organizada não escrita, a qual demandaria instituições que garantissem a fidedignidade das relações privadas. Já o segundo apresentaria a base epistemológica de que toda teorização de nossas ideias não mais seria do que mera abstração da realidade em constantes conjunturas, uma

---

<sup>59</sup> No original: *(the first virtue of politics is order, not justice and justice purchased at the expense of order is likely of combining this with a commitment to liberal progress)*

<sup>60</sup> ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden - STVM.** - vol. 05, s.p, jan. 2012. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2147689>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2147689> Acesso em: 29 mar. 2022, p. 30.

<sup>61</sup> LANDY, D. Hume's Theory of Mental Representation. **Hume Studies**, [S.] vol. 38, n. 01, p. 23-54. 2012. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/hms/summary/v038/38.1.landy.html>. Acesso em: 29 mar. 2022, p. 23-24.

<sup>62</sup> No original: *In his essay Of the Original Contract, Hume says that conflict with common opinion is a decisive consideration against consent theory: „nothing is a clearer proof, that a theory of this kind is erroneous, than to find, that it leads to paradoxes repugnant to the common sentiments of mankind, and to the practice and opinion of all nations and ages (OC 486).*

<sup>63</sup> No original: *History of England: (In contrast to these later liberals, Hume is elaborating a basically Hobbesian political theory. According to Hardin the similarity between Hobbes and Hume is both remarkable and yet also remarkably overlooked in the literature: Hume's theory of politics seems to have more in common with that of Hobbes than with any other. It is certainly not difficult to find in Hume's writings the Hobbesian conception of threat and the corresponding view that the order that the state can impose is a precondition for liberty. One example can be found in the first volume of the History of England.*

<sup>64</sup> ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden - STVM.** - Vol. 05, s.p, Jan. 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2147689> Acesso em: 29 mar. 2022, p. 31.

reformulação intermitente da realidade que se mostraria posta. Logo, a teorização sem bases empíricas prévias, como proporia os autores clássicos contratualistas, não encontrariam embasamentos científicos.<sup>6566</sup>

A fundamentação seria de que todo o conhecimento científico deveria ser fundado na percepção, que seria, em essência, limitado pela simplificação da própria realidade que pretenderia prever e justificar.<sup>6768</sup>

Quanto ao pacto social, seu texto *Treatise of Human Nature*, em que são questionados os fundamentos de Locke e Hobbes, acabaria por influenciar toda uma segunda geração de pensadores utilitaristas os quais acabariam por apresentar seus pontos de vista peculiares tanto sobre a noção de Estado quanto das instituições e normas legais que lhe sucederiam, tema seguinte deste estudo.

Nessa primeira etapa é importante demonstrar que, se por um viés, Hobbes, Hume e Locke acabaram divergindo sobre questões fundamentais como Estado da natureza e as razões de um contrato social, e mesmo se seria possível a existência de um que sequer foi lido em público, os autores, ao menos em parte, corroboram alguns pontos sensíveis que

---

<sup>65</sup>LANDY, D. Hume's Theory of Mental Representation. *Hume Studies*, [S.l.] vol. 38, n. 01, p. 23-54. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/hms/summary/v038/38.1.landy.html>. Acesso em: 29 mars. 2012, p. 24.

<sup>66</sup>No original: *What I will argue below is that all these efforts have been misplaced, because there is an important sense in which it is not the copy principle (as it has been typically understood) that is meant to do this work in Hume's arguments at all. The copy principle is a claim about the matter of factual relations of simple ideas to their corresponding simple impressions: the former are all copies of the latter. That is, each simple idea exactly resembles and is caused by some simple impression. This claim alone, however, cannot be all that is in play in Hume's arguments. Hume's conclusions all concern what our ideas are ideas of.4 we do not have an idea of necessary connection. We do not have an idea of the external world. We do not have an idea of the self, and so on. What the copy principle earns Hume is only the claim that we do not have an idea that is a copy of, for instance, a necessary connection. This does not establish that we do not have an idea that is of necessary connection, however, without the additional premise that our ideas are of that of which they are copies. Notice that one need not take Hume's conclusions to be even this strong to recognize the need for some principle of semantic determination. So long as Hume's conclusions concern what our ideas are of at all—so even if he concludes that our idea of necessary connection is just an idea of constant conjunction, or something robust than this—Hume will only be able to reach such conclusions if he has some principle that determines what our ideas are ideas of. This premise is what I will call the semantic copy principle; it is, I will argue, the premise that does all the heavy lifting in Hume's purported refutations of his predecessors. Thus, it is not the copy principle that stands in need of support (it might be a mere empirical generalization), but it is the semantic copy principle that does. Of course, not much would be gained if the semantic copy principle faces the same fatal dilemma that the copy principle does, but it does not. The problems that face interpretations of the copy principle as an a priori principle do not apply to interpretations of the semantic copy principle.*

<sup>67</sup>LANDY, D. Hume's Theory of Mental Representation. *Hume Studies*, [S.l.] vol. 38, n. 01, p. 23-54. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/hms/summary/v038/38.1.landy.html>. Acesso em: 29 mars. 2012, p. 23.

<sup>68</sup>No original: *Hume holds the semantic copy principle which states that perception represents that of which it is a copy [of the reality].*

seriam desenvolvidos nas escolas de pensamento subsequentes, em especial o positivismo:

1. O direito não seria hermético, mas adviria das instituições socialmente reconhecidas como legitimadoras de elaborá-lo (institucionalismo); e
2. Toda construção das instituições e do direito, ou visaria uma legitimação dos atos da vida civil, uma espécie de garantidor dos atos públicos, ou pressuporia segurança jurídica dos cidadãos de que sua intimidade e seus bens não acabariam mal usurpados por Estados sem o consentimento expresso de seu titular.

Esses dois arquétipos serão essenciais para compreendermos a corrente que ficou entre os embriões contratualistas e o positivismo: o utilitarismo, tema seguinte deste estudo.

### 1.1 OS UTILITARISTAS

Em sua obra mais célere (*The concept of Law*), Hart há muito questionava a relação entre direito, coerção e moralidade (*law, coercion and morality*) como tipos específicos de fenômenos sociais.<sup>69</sup> Conforme aponta Hart,<sup>70</sup> utilitaristas como Bentham e Austin insistiriam em três principais doutrinas. Uma delas é a separação entre o que seria o direito e o que deve ser o direito (caráter utópico das leis).

Hart ainda aponta que a razão fundamental para que estes autores segregassem o direito de sua ideologia seria permitir aos homens especificamente a possibilidade de existência, no mundo jurídico, de leis moralmente questionáveis sem que isso fosse capaz de contaminar a compreensão e o caráter cogente da autoridade que as criasse e a validade de todo o sistema jurídico que as sustentaria. Em resumo, leis moralmente questionáveis não deixariam de ser impositivas.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> SCHOFIELD, P. Jeremy Bentham, and Hart's Utilitarian Tradition in Jurisprudence. **Jurisprudence**, University of California, San Diego, vol.1, n. 2, p. 147-167, 2010, p. 147.

<sup>70</sup> HART, H.L.A. Positivism and separation of Law and morals. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 71, n. 04, p 594-629, fev. 1958, p. 593-494.

<sup>71</sup> No original: *what both Bentham and Austin were Anxious to assert were the following two simple things: first, in the absence of an expressed constitutional or legal prevision it could not follow from the mere fact that a rule violated standards of morality that it was not a rule of law, conversely, it could not follow from the mere fact a rule was morally desirable that it has a rule of law.*

O segundo ponto de vista defendido pelos utilitaristas seria o que doutrinariamente se tem determinado de imperativo teórico, ou seja, leis seriam eminentemente comandos. Em suas cartas a Bentham (*Essays on Bentham*), Hart preocupou-se em questionar exatamente este ponto. Isso porque a visão restrita de leis como comandos seria incapaz de prever fenômenos como leis autorizativas ou permissivas. Também seria difícil sustentar o caráter vinculante dos precedentes do *common law* sem que os casos tivessem a abstração de uma generalidade normativa. Em vez disso, eles seriam aplicados a um caso concreto de um lado e, de outro, se tornariam um precedente obrigatório a todos os demais casos submetidos a julgamentos similares, descrevendo, portanto, a forma de julgamento dos juízes sem serem categoricamente comandos do parlamento.

Além disso, o direito como comando colocaria em perspectiva as *soft laws*, ou seja, recomendações e normas programáticas que na visão restrita dos utilitaristas não poderiam ser concebidas como leis *sticto sensu*, ou seja, a vedação ao retrocesso de leis programáticas não existiria.

Por fim, a segunda doutrina sustentada pela corrente utilitarista preferiria que o estudo do direito fosse analítico, incumbido de averiguar as instituições como forma primordial de emanção das leis e de compreender a natureza das leis sob uma perspectiva histórica e sociológica, afastando-se de ideologias metafísicas morais.<sup>72</sup>

Em que pese, Hart negou alguns questionamentos de Bentham. O próprio autor o descreve como o fundador e mestre de sua própria teoria de positivismo.<sup>73</sup>

Na verdade, a teoria utilitarista permeará todo o positivismo jurídico, em particular na concepção difundida de segregação entre direito moral, característica mais marcante dessa escola de pensamento.<sup>74,75</sup>

Mas a contribuição do utilitarismo para o positivismo não se restringe aos pilares do direito, e sim à noção de Estado e o porquê de sua existência.

---

<sup>72</sup>SCHOFIELD, P. Jeremy Bentham, and Hart's Utilitarian Tradition in Jurisprudence. **Jurisprudence**, University of California, San Diego, vol.1, n. 2, p. 147-167, 2010, p. 149.

<sup>73</sup>No original: *Not only did Hart identify Bentham as the founder of his own theory of legal positivism [...] Hart attributed to Bentham, was in fact Hart's own method for defining key legal terms.*

<sup>74</sup>No original: *(Substantive legal positivism is the view that there is no necessary connection between morality and the content of law)*

<sup>75</sup>SCHOFIELD, P. Jeremy Bentham, and Hart's Utilitarian Tradition in Jurisprudence. **Jurisprudence**, University of California, San Diego, vol.1, n. 2, p. 147-167, 2010, p. 149.

A tese utilitarista de Estado é fundamentada no conceito de Bem-Maior coletivo, (*Commonwealth*), ou seja, toda a ação estatal deveria ser voltada para a satisfação do bem maior da comunidade.<sup>7677</sup>

Entre os autores utilitaristas, dois principais nomes aparecem: Bentham e Mill. O primeiro poderia ser concebido como fundador da teoria para o qual o direito deveria ser estudado como entidade autônoma e serviria a um fim: promover o bem coletivo. Logo, todas as ações do Estado deveriam sopesar os custos sociais de suas ações em relação aos benefícios trazidos. Caso os benefícios sociais excedessem as estimativas de prejuízos comunitários, as ações deveriam ser tomadas.

Resta evidente que a influência utilitarista atualmente é observável, sobretudo, no direito administrativo, em especial na noção de interesse público, maior a orientar as tomadas de decisões dos gestores estatais.

Explica-se: uma expropriação ou tombamento ou uma desapropriação, bem como uma requisição administrativa, não poderiam ser tomadas sem a devida motivação da autoridade competente, isto é, de conhecimento notório, mas a motivação do gestor público há de encontrar uma instrumentalidade menos aparente; deve objetivar a maximização do bem coletivo com menos ônus ao administrado. É o que se tem denominado de teoria do ato administrativo ótimo.

Eficaz seria aquele ato administrativo que não somente atendesse às necessidades da comunidade, bem como o tornasse menos oneroso ao cidadão. Logo, se com uma mera requisição ou servidão administrativa pudesse atender aos ensejos da sociedade, qualquer ato expropriatório teria de ser considerado excessivo e logo imperfeito ao fim que pretendia, uma vez que haveria outro método menos prejudicial ao cidadão e igualmente apto a produzir os mesmos efeitos, tornando-o claramente impugnável por todos os meios cabíveis à disposição dos súditos.

---

<sup>76</sup> ARAÚJO, C. Bentham, o Utilitarismo e a Filosofia Política Moderna. In: **Publicación: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron**: Conejo Latino-americano de Ciências Sociais - DCP-FFLCH: Departamento de Ciências Políticas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12\\_araujo.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12_araujo.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022, 2016, p. 281.

<sup>77</sup> Expõe o autor: O governo misto, ao submeter cada um dos componentes da constituição ao controle dos outros dois, seria a melhor maneira de zelar pela “virtude” dos cidadãos seu ativo interesse em participar dos negócios da *polis* e conservar o bem comum – a qual seria o motor psicológico fundamental para garantir a “balança da constituição” e promover um ideal de vida coletiva.



Se a teoria de Bentham tem seus méritos por proporcionar um desprendimento entre direito e moral (tese que será adotada por todos os autores liberais e positivistas), ela possui falhas estruturais em pontos mais sensíveis. O principal é a crítica ao caráter hedonista do direito: ou seja, a ponderação do direito como maximização da felicidade e minimização da dor. Outra questão é a unicidade do bem coletivo. Bentham acreditava que haveria um, e somente um, bem coletivo, desprezando as diversas classes e interesses individuais existentes na própria sociedade.

De fato, conforme expõe Araújo, o governo não se resume a uma única pessoa, mas a muitas vontades simultâneas conflitantes que Bentham parecia ignorar.

Logo, Bentham foi um defensor da soberania absoluta e uníssona, da existência de um e único bem maior coletivo como dever indissociável do Estado promover.<sup>7879</sup>

Ademais, Bentham foi o precursor no estabelecimento do voto secreto e a paridade de valores entre os eleitores, isto é, os votos da aristocracia não poderiam ser maior nem superiores aos demais pares, pois o Estado deveria calcular em valores absolutos os bens de cada indivíduo para que atingissem e quantificassem o bem coletivo a ser atingido, ou seja, o bem coletivo seria a soma das felicidades desejadas de cada indivíduo, que deveriam ser subtraídas dos sacrifícios de cada um, e a ação estatal somente poderia ser

---

<sup>78</sup> ARAÚJO, C. Bentham, o Utilitarismo e a Filosofia Política Moderna. In: **Publicación: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Baron**: Consejo Latino-americano de Ciências Sociais - DCP-FFLCH: Departamento de Ciências Políticas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12\\_araujo.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12_araujo.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022, p. 281.

<sup>79</sup>Comenta o autor: Primeiro, um governo misto é um governo fragmentado, portanto um obstáculo ao Estado coerente, ágil e unificado que, como vimos, é pré-requisito para a promoção da maior felicidade. Segundo o governo misto, como corretamente apontaram Hobbes e Rousseau, está em contradição com o conceito de soberania: “soberania limitada” é um termo sem sentido. Pois se soberania é expressão de vontade, ou ela é única ou simplesmente não é. Mas o governo misto é um governo de muitas vontades simultâneas. Bentham, contudo, é um defensor da soberania absoluta não só por razões de coerência lógica, mas porque ela é compatível com o princípio da utilidade<sup>9</sup>. Mais do que isso: dependendo de *quem* sustenta o governo, é a melhor maneira de evitar a perversão desse princípio. E aqui chegamos ao terceiro defeito do governo Misto: ele é um obstáculo à soberania *popular*. O que é a soberania popular? É a supremacia dos interesses das “classes numerosas”, isto é, da maioria. Ora, o princípio da utilidade prescreve a maximização da felicidade da comunidade política. Mantidas iguais as outras variáveis do prazer e da dor, a felicidade mais extensa é a maior felicidade do maior número. Logo, a soberania popular coincide com o princípio da utilidade. O problema de quem sustenta o governo seria irrelevante, se o interesse do governo, em qualquer forma, fosse sempre garantir a soberania popular. Mas nós já vimos por que, agora, Bentham pensa que isso não ocorre na prática. O problema de quem sustenta o governo é, sim, relevante.

proferida quando os acréscimos de felicidade coletiva superassem os sacrifícios coletivos.<sup>80</sup>

É por essa razão que o Estado seria obrigado, por exemplo, a fornecer saúde a todos na Inglaterra até os dias atuais, financiada pelos cofres estaduais (*Nacional Health System*).<sup>81</sup> A ideologia, de forte influência benthamiana, é de que as expropriações de impostos para a saúde propiciariam um bem coletivo maior e superior às felicidades individuais egoístas. Isso também se aplica ao Sistema Único de Saúde (SUS) nacional e ao regime geral previdenciário ao qual todos os não servidores estatais que exerçam atividade laborativa estão obrigatoriamente vinculados, ainda que participem de regimes fechados ou complementares.

Ocorre que se o modelo de Bentham apresenta uma alternativa a buscas infundáveis morais e metafísicas de outrora, ele não tem mérito de poder limitar a busca estatal, ou seja, carece de freios sobre a intervenção estatal na órbita do indivíduo. É a crítica que advirá de seu sucessor, Mill.

Mill questiona a busca da felicidade coletiva de Bentham sem a apresentação de freios às individualidades. Exemplifica seu argumento para o caso da escravidão: caso se adotasse o ponto de vista de Bentham, a escravidão não somente seria válida socialmente, bem como teria o aval e o estímulo estatal, posto que o uso da mão de obra escrava barateava as obras públicas e estimulava o *superávit* estatal mercantilista. A questão é que a felicidade coletiva não poderia subjugar direitos indisponíveis como a liberdade do cidadão.

Outro ponto central de Mill é a preferência nas utilidades (felicidades primárias e secundárias), ou seja, prazeres inferiores e prazeres superiores.<sup>82</sup> Em uma primeira análise, Mill faz uma diferenciação entre felicidade e contentamento: contentamento é passageiro, um sentimento de prazer momentâneo como saciar a sede ou mesmo a fome,

---

<sup>80</sup>ARAÚJO, C. Bentham, o Utilitarismo e a Filosofia Política Moderna. In: **Publicación: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Baron**: Conejo Latino-americano de Ciências Sociais - DCP-FFLCH: Departamento de Ciências Políticas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12\\_araujo.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12_araujo.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022, p. 281

<sup>81</sup>GARCIA, M. S. M P.; GONÇALVES, A. M. D. S. O modelo de Saúde pública no Reino Unido. **Intraciência Revista Científica**. Guarujá. ed. 10, n.p., jun. 2010, p. 02.

<sup>82</sup>SIMÕES, M.C. John Stuart Mill: utilitarismo e liberalismo. **Veristas**, Porto Alegre, v. 58, n. 01, p. 174-189, jan./abr.20013, p. 181.

ter uma noite de sono etc., o que não fugiria daquilo que mesmo os animais mais selvagens seriam capazes de apreciar.

Já a felicidade incluiria, nas palavras do próprio autor, um senso de dignidade que todos os seres humanos possuiriam. Logo haveria uma preferência qualitativa aos prazeres elevados, posto que o homem não seria feliz sem ter a experiência do prazer intelectual, distanciando-se de uma concepção hedonista (fundada no prazer físico) substituindo-o por uma versão eudemonista (na visão de busca de um contentamento espiritual-transcendental).<sup>83</sup>

Mas o mérito de Mill vai além de estipular a mera distinção entre satisfação momentânea e felicidade. O que Mill coloca é a discussão sobre bens superiores e bens inferiores e sua relação em detrimento das liberdades de alguns.

Assim, bens superiores imporiam um benefício de ordem na busca coletiva das felicidades. Isto é, o Estado só poderia fornecer serviços supérfluos quando as necessidades mais fundamentais da sociedade já tivessem sido sanadas. Sobre a liberdade, Mill descreve que a busca da felicidade coletiva não seria possível quando impusesse limites à liberdade do indivíduo.

O mérito do autor é adotar uma concepção de liberdade como próprio bem superior, ou seja, uma concepção mais ampla de liberdade que não se restringiria a mero direito de viver e locomover-se, incorporando conceitos como direito a uma vida digna em sociedade, com acesso à saúde, educação e lazer. Portanto, a liberdade do indivíduo seria, em si mesmo, um bem superior que teria prioridade na confecção de políticas públicas em detrimento das concessões de serviços públicos menos essenciais.<sup>84</sup>

Observa-se que o modelo de Estado vai se aperfeiçoando aos poucos: nasce como um ideal de busca do cidadão por segurança em um viés absolutista de Hobbes, evolui para um ideal de assecutirização das relações privadas em Locke e passa a exigir teorizações com maiores enfoques empíricos em Hume. Num segundo estágio, a função do Estado chega a um patamar de busca pelo bem coletivo com Bentham. Em uma nova fase, esse papel encontra limites de sua atuação no próprio conceito de liberdade do

---

<sup>83</sup> SIMÕES, M.C. John Stuart Mill: utilitarismo e liberalismo. **Veristas**, Porto Alegre, v. 58, n. 01, p. 174-189, jan./abr.20013, p. 183.

<sup>84</sup> SIMÕES, M.C.; SILVEIRA, A. A. D. John Stuart Mill: paternalismo e escravidão voluntária. **Thaumazein**: Revista on-line de Filosofia [S.J], ano IV, n. 7, p. 46-67, jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/thaumazein>. Acesso em: 30 mars. 2022, p. 52.

cidadão, que passa a ter contornos mais elásticos. Isso impõe ao Estado o dever de bem proporcionar os bens fundamentais para que só então confira bens supérfluos às comunidades em verdadeiro limite à discricionariedade administrativa incondicionada de outrora.

Porém, o Estado não exerce sua confecção de serviços públicos sem um aparato institucional legislativo que lhe confira legitimidade ao que deu origem à escola positivista do direito com John Austin e seu sucessor mais ilustre, Hans Kelsen, autores estudados na sequência.

## 1.2 OS CLÁSSICOS

Austin publica em 1832<sup>85</sup> sua única obra em vida: A província da Jurisprudência Determinada, dando origem a toda a escola positivista que o acompanhou. Logo em seus primeiros capítulos, Austin afirma que o objeto da jurisprudência (e do direito) é a lei positiva estipulada por uma autoridade política, legitimamente conferida nos poderes de fazê-lo e sobre o qual todos os súditos deveriam cega obediência.<sup>8687</sup>

Marcelo de Araújo aponta que, ao contrário da tese defendida por Jeremy Bentham (1784-1832) ou Hans Kelsen (1881-1953), Austin não negou a existência de leis naturais, mas sim, que estas fossem objeto da jurisprudência. Portanto, a lei positiva injusta, ou seja, a desaprovação da comunidade de leis supostamente injustas ou mesmo meramente temporárias não careceriam de coercitividades normativas (*the law of honour or the law set by fashion*).<sup>88</sup> Como se adiantou, o ideal positivista de separação do direito e moral é a característica singular de toda a escola positiva.

Acerta, Damir Banović, que a ideia central de Austin é sua indissociabilidade entre soberania e comando. Normas seriam comandos, mas não todos os comandos, somente

---

<sup>85</sup> BANOVIĆ. D. About John Austin's analytical jurisprudence: the empirical-rationalist legal positivism. **International and Comparative Law Review**. Sarajevo, Czech Republic, vol. 21, n. 01, p. 242-261, 2021, p. 243.

<sup>86</sup> BANOVIĆ. D. About John Austin's analytical jurisprudence: the empirical-rationalist legal positivism. **International and Comparative Law Review**. Sarajevo, Czech Republic, vol. 21, n. 01, p. 242-261, 2021, p. 243.

<sup>87</sup> No original: *the power of a sovereign is incapable of legal limitation*.

<sup>88</sup> ARAÚJO, M. D. O positivismo legal inglês: John Austin (1790-1859) In. (Org.). BARRETO, v. **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 72-76.

aqueles emanados de um soberano (parlamento) tendo, portanto, fornecido os principais argumentos teóricos a Hart em seus textos críticos produzidos em Oxford: *Postscript*.<sup>89</sup>

Outro ponto marcante de Austin é a ideia de que a compreensão do direito não seria separável do estudo de jurisprudência (até porque lecionava jurisprudência saxã), ou seja, a jurisprudência aplicaria a lei, seria a função dos juízes. Inquestionável, portanto, sua influência para os *Hard Cases* de Ronald Dworkin.

Outro ponto fundamental em seus textos é separação de moral convencional da moral positiva (*positive morality*) a qual se referiria aos valores morais incorporados na sociedade e que inevitavelmente acabariam por influenciar o legislador. Logo, Austin restaura as ideias filosóficas medievais de Agostinho para reafirmar a existência de leis divinas e morais, mas, para o autor, em que pese o direito dialogar com estas, apenas, e tão apenas, as leis emanadas do soberano-parlamento seriam compulsórias, exigíveis e punitivas.<sup>90</sup> Restá claro que o ideal de normas para Austin está ligado ao binômio compulsoriedade-punibilidade, deixando em aberto a questão de leis autorizativas que será objeto de estudo de Raz e Hart em um contínuo processo de lapidação da teoria jurídica embrionária.

Contudo, se soberanos seriam os atos providos do parlamento, para Austin, somente as normas exaradas da câmara dos lordes (*Chambers of Lords*) seriam dotadas de coercibilidade (*person or body of persons specific for a sovereign*), ademais, por ser ilimitado, as normas exaradas do parlamento nunca poderiam ser ilegais, mas somente, inconstitucionais.

É de se ressaltar que este será exatamente o ponto de ataque de seu sucessor mais célebre: Kelsen. A ideia de soberania de Austin, assim, seria incapaz, por exemplo, de prever institutos com força normativa externa como os tratados internacionais, porque se o direito seria, tão somente, os atos exarados de um parlamento soberano, não seria cabível que se reconhecessem forças normativas, por exemplo, aos tratados multilaterais.

Também, será na segregação de normas infraconstitucionais daquelas do constituinte originário que a pirâmide Kelseniana acabará por adquirir os maiores adeptos

---

<sup>89</sup> BANOVIĆ. D. About John Austin's analytical jurisprudence: the empirical-rationalist legal positivism. **International and Comparative Law Review**. Sarajevo, Czech Republic, vol. 21, n. 01, p. 242-261, 2021, p. 243.

<sup>90</sup> BANOVIĆ. D. About John Austin's analytical jurisprudence: the empirical-rationalist legal positivism. **International and Comparative Law Review**. Sarajevo, Czech Republic, vol. 21, n. 01, p. 242-261, 2021, p. 247.

<sup>91</sup>No original: *In the relations between positive law, positive morality and figurative rules, Austin offers an interesting illustration of situations in which positive law strictly so called is in a conflict with other sources of regulation.*

da academia, para Kelsen, não seria possível que as leis parlamentares fossem sempre inconstitucionais, porque haveria de se segregar um núcleo duro de garantias fundamentais intangível de meros atos que regulariam a vida privada, ademais, não seria cabível negar força normativa aos atos exarados, por exemplo, pelos governadores e municípios, a tese de Austin pareceu, assim, a Kelsen um tanto incompleta o que acabou por consagrá-lo como grande expoente do positivismo alemão.

Aponta, Bix, que o ideal de normas advinda da soberania imposta a seus súditos seria a maior crítica posta a Austin, uma vez que sua explicação do direito não se adequaria ao modo como os advogados, juízes e cidadãos aplicá-lo-iam ao mundo empírico<sup>92</sup> e seria esta aplicação empírica (Humeniana) do direito que acabaria por sustentar todo a argumentação interpretativista de Ronald Dworkin.

Mais ainda, a teoria positivista de Hart e seu orientando mais célere, Joseph Raz, desenvolveriam o ideal de normas primárias e secundárias afastando-se da tese de que as normas do parlamento seriam unicamente inconstitucionais, mais ainda, a teoria Hartiana em uma visão empírica de David Hume acabaria por compreender o direito como razões práticas, ou seja, razões para ação e não como comandos dotados de coercibilidade e punibilidade, tema que será mais bem desenvolvido quando do subtópico destes autores específicos.

De toda sorte, o mérito de Austin advém de dois pilares fundamentais: primeiro, afasta-se do ideal de que o direito deveria proporcionar um bem maior coletivo nos termos utilitaristas, em segundo plano, reforma o ideal de soberania de Hobbes para conferir ao parlamento o poder incondicionado e não mais a um monarca, também, o arquétipo de que o direito serviria a uma segurança do cidadão deixa de ser o ponto central de sua teoria a qual passa a fornecer os alicerces de uma ideologia jurídica emanada dos atos exarados por membros eleitos pelo povo.

Assim, se por um lado o ideal de Austin pode parecer incompleto e até ambíguo, sobretudo, em vistas às críticas de Kelsen, por outro, não há como negar sua contribuição para a teoria jurídica contemporânea. De toda sorte, Austin acabaria por ser mais lembrado por seu crítico alemão do que pela teorização que proveu Kelsen.

---

<sup>92</sup>BIX, B.B. John Austin, and Construction theories of law. *Canadian Journal and Jurisprudence*. Toronto, vol. XXIV, n. 02, p. 431-441, Jul. 2011, p. 431.

Kelsen foi um autor tão lido, debatido e discutido na literatura que, alguns como Inocêncio Colho<sup>93</sup>, diriam que o tema há muito se esgotou, mas não se exauriu dada a sua aplicabilidade até os dias atuais. Porém, a contribuição kelsiana é menos importante a este estudo do que as críticas às suas teorias que lhe sucederam, sobretudo, aquelas feitas por Hart, Raz, Rawls, Dworkin e Habermas.

Em um primeiro momento, Kelsen acabaria por refinar o modelo de Austin ao introduzir três conceitos fundamentais: validade, eficácia jurídica e derogabilidade da norma. Em alemão: *Allgemeine Theorie der Normen und Reine Rechtslehrer*.

O primeiro conceito é uma qualidade da norma: sua adequação às demais leis do ordenamento; o segundo se refere à aplicabilidade da lei pelos homens e o terceiro à capacidade de uma nova norma substituir outra que lhe seria subsequente.

São termos bem claros atualmente, mas, à época, mostraram-se de imperativa razão para desenvolver uma teorização de normas constitucionais advindas do pacto social e das normas ilegais advindas do próprio parlamento, uma ruptura com o monismo de Austin.

Ou seja, nem todas as normas do parlamento eram inconstitucionais: é o primeiro refinamento de Kelsen,<sup>94</sup> mas sua teorização restou, ainda, um tanto quanto confusa. Kelsen afirmava que uma norma que deixasse de ser aplicada no mundo jurídico perderia não somente sua eficácia, mas sua existência no mundo, e seria ineficaz, pois perderia não somente a sua eficácia, mas a própria validade da norma — *Rechtsnormen*.<sup>9596</sup>

Obviamente, a teoria pura do direito acabou sendo sua obra mais conhecida e debatida na academia, sobretudo, face ao debate com Carl Schmitt, mas a produção Kelsiana, nesta, não se exaure. Interessa pontos menos discutidos de sua produção literária.

De fato, o debate com Schmitt se dava em duas vertentes: primeiro, Kelsen arguia que o controle de constitucionalidade deveria ser conferido a um órgão constitucional,

---

<sup>93</sup> COELHO, I. M. Por que voltar a Kelsen, o jurista do século XX? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 12, n. 02, p. 15-43, 2016, p. 38.

<sup>94</sup> BULYGIN, E. An Antinomy in Kelsen's Pure Theory of law. *Ratio Juris: An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, [S.l.], vol. 03, n. 01, p.29-45, 1990. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14679337>. Acesso em: 30 Mars. 2022, p. 34.

<sup>95</sup> No original: (*efficacy of the legal order it which this norm belongs: if a legal order is no longer efficacious, its norms cease to be valid, i.e, cease to exist. Moreover, even a particular norm ceases to be valid if it ceases completely to be efficacious*)

<sup>96</sup> BULYGIN, E. An Antinomy in Kelsen's Pure Theory of law. *Ratio Juris: An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, vol. 03, n. 01, p.29-45, 1990. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14679337>. Acesso em: 30 mar. 2022, p. 34.

enquanto Schmitt desejava que este controle fosse exercido pelo chefe do executivo (*Führer*). Em segundo lugar, a aplicação do direito para Kelsen seria impossível de conferir uma única resposta correta, mas apenas uma moldura, um conjunto de soluções possíveis a ser encontrado em uma determinada questão posta aos juízes que se limitariam aos textos legais inevitavelmente incompletos, tese esta refutada por Schmitt, para o qual o direito haveria de ser hermético, não sendo cabível mais de uma solução a um caso: o juiz haveria de ser a letra da lei (a mesma tese da exegese francesa).<sup>97</sup>

Ademais, Kelsen desprende-se da tese de que os comandos impositivos seriam os únicos com caráter normativos. O mérito de Kelsen, ademais, é reconhecer o Estado federal, ou seja, tanto o parlamento quanto os demais entes federados estariam incumbidos da produção de textos legais, não podendo defender o ponto de vista de Austin de que somente os atos do parlamento seriam impositivos. Logo, meros atos de expediente, portarias, atos regulamentares, inevitavelmente teriam suas próprias exigibilidades, não lhes carecendo de poder impositivo, o que para Kelsen deveria ser transportado até mesmo para as Nações Unidas: sem coerção, os tratados internacionais de nada serviriam.<sup>9899100</sup>

Contudo, se por um lado Kelsen ampliou o conceito de normas e Estado para além do parlamento austiniano, por outro, sua teoria é fundamentalmente centrada na coerção, conforme bem expõe em seu artigo publicado em Yale em réplica às críticas a Bergman.<sup>101</sup>

De toda sorte, uma das maiores contribuições de Kelsen talvez tenha advindo de sua teoria prever não só um único poder normativo no plano internacional, mas múltiplos, hiato para o qual Austin não respondia.

---

<sup>97</sup> KELSEN, H. A Garantia Jurisdicional da Constituição. Trad. Prof. Jena François Cleaver. **Revista Direito Público**, n. 01, p. 91-130, jul. ago. set. 2003, p.130.

<sup>98</sup> KELSEN, H. A Garantia Jurisdicional da Constituição. Trad. Prof. Jena François Cleaver. **Revista Direito Público**, n. 01, p. 91-130, jul.ago.set.2003, p.130.

<sup>99</sup> MATOS, A. S. D. M. C.; MILÃO, D.A.P. Decisionismo e Hermenêutica Negativa: Carl Schmitt, Hans Kelsen e a afirmação do poder no ato interpretativo do direito. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 67, p.113-137, dez. 2013, p. 126.

<sup>100</sup> KELSEN, H. The principle of Sovereign equality of States as a Basis for international Organization. **The Yale Law Journal**, Yale, vol. 53, n. 03, p. 207-220, 1944, p. 207.

<sup>101</sup> KELSEN, H. Law, State and Justice in the pure Theory of law. **The Yale Law Journal**, Yale, vol. 47, n. 03, p. 377-390, 1948, p. 379.



Na verdade, entre os vários textos produzidos por Kelsen, o autor chega a afirmar que o problema das Nações Unidas seria a ausência de um Tribunal Internacional com força coercitiva a fazerem-se efetivos os acordos internacionais.<sup>102</sup>

Em que pesem as críticas, a teoria de Hans Kelsen ainda é a mais aceita pelos ordenamentos: seus ideais de validade, eficácia e derogabilidade ainda são atuais, apesar de, evidentemente, modificados (a validade de uma norma não cessa pela perda de sua eficácia, sendo essa ordinariamente confluída com a questão da publicação a lhe conferir exigibilidade que se dissocia da validade), tendo influenciado toda uma geração de pensadores que se sucedeu.

Ademais, as questões com múltiplas soberanias acabaram por fornecer aos pilares dos tratados internacionais suas normatividades supra tuteladas sobre direitos humanos. Recentemente, essas questões deram origem ao que é denominado direito supralegal, um direito acima das leis, mas abaixo das constituições. Ele se sustentaria na soberania internacional e na autodeterminação das nações, assim como na possibilidade de existirem múltiplas soberanias em pé de igualdade, o que coloca em perspectiva os cétricos que afirmam que a teoria kelsiana há muito se esgotou na academia.

Contudo, o enfoque kelsiano enraizado na punição deixaria brechas no direito, sobretudo em temas mais sensíveis como leis permissivas e autorizativas, temas que foram, paulatinamente, aprimorados, refinados e refutados por autores positivistas de uma segunda geração, em especial Hart e Raz.

Hart se vale do conceito de moldura de Kelsen para ampliá-lo ao conceito de textura aberta, portanto, o conceito de normas jurídicas quando transplantado para atividades práticas dos juízes levaria inevitavelmente a conceitos imprecisos. Essa imprecisão dos termos não apenas alicerçaria toda a teorização de Jürgen Habermas, mas também povoaria todo o arcabouço teórico de Ludwig Wittgenstein.<sup>103</sup> No entanto, Hart,

---

<sup>102</sup> No original: “‘law and order’” to be re-established for the purpose of inaugurating a system of general security can only be the Law of Nations, the international legal order as a set of norms binding upon the States. If it is premised that the States have duties imposed and, consequently, rights conferred upon them by international law, they must be considered as subjected to international law, but the figurative expression “to be subjected means only the relationship of subjects to a legal order which imposes duties and confers rights upon them.

<sup>103</sup> CHAGAS, V. H. D. D. O Sistema de regras em Herbert Hart. **Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. [S.I], vol. 6, n. 01, p. 54-75, jan./jun. 202. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito>. Acesso em 31 mar. 2002, p. 54.

como positivista, manteve, inevitavelmente, a segregação entre o que o direito é na prática do que deveria ser (*what law is and what ought it to be*).<sup>104105</sup>

O autor defende que, embora o ordenamento seja completo (o sistema jurídico não conteria ambiguidades), a aplicabilidade das leis no mundo empírico não seria livre de contradições, o que levaria, numa segunda etapa, à formulação dos *Hard Cases* de Ronald Dworkin.<sup>106107108</sup>

Erika Dimitruk aponta que Hart passa a conceber o direito em comunidades primitivas, nas quais o único controle exercido seria a mera pressão social, sem a existência de regras oficiais. Isso significa a ausência de instituições concebidas para promover a promulgação de normas, aliando-se, ainda, à ideia de que as regras seriam obrigações (comandos). No entanto, diferentemente de Kelen, seu foco desvia-se de uma análise impositiva-sancionatória para ampliar o conceito no binômio normas-obrigações, afirmando poderem existir normas que não necessariamente imponham sanções.<sup>109</sup>

Observa-se que Hart<sup>110</sup> se vale em perspectiva inicial dos mesmos ideais de direito natural de Hobbes e Hume para reformulá-los num conceito de regras de reconhecimento. A regra fundamental (que, para Hart, diferente de seu orientando Raz, seria apenas uma) seriam as normas emanadas da autoridade competente, socialmente reconhecidas como legitimadoras para emití-las, ou seja, segrega-se da perspectiva de direito natural clássico e de concepções metafísicas para procurar descrever o direito como um fenômeno social. Todas as regras somente seriam válidas quando advindas desse ente: normas que impunham obrigações seriam, em essência, normas primárias.

A questão *sui-generis* de Hart é sua confluência de regra primária<sup>111</sup> e regras secundárias. Ou seja, estas últimas seriam regras que encontrariam validades na regra

<sup>104</sup> BUENO, R. Hart e o positivismo jurídico: Em torno à hermenêutica e textura aberta da linguagem do direito. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, vol., 47, n.186, p. 275-290, abr. /jun. 2010. p. 248.

<sup>105</sup> HART, H.L.A. Positivism and separation of Law and morals. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 71, n. 04, p 594-629, fev. 1958, p. 593-494.

<sup>106</sup>Esclarece o autor: “Outrossim, defende que o ordenamento jurídico não é completo ou coerente, e em virtude disso os juízes não podem limitar-se à tarefa puramente dedutiva que a teoria positivista exige”.

<sup>107</sup> Esclarece o autor: “Todavia, Hart rechaça a tese de que as normas jurídicas podem ser concebidas como ordens, e não adere a tese positivista de que as regras jurídicas são a única fonte do Direito”.

<sup>108</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 74.

<sup>109</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 76.

<sup>110</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 74.

<sup>111</sup> Esclarece o autor: “O remédio para a incerteza do regime das regras primárias é a introdução de regras de reconhecimento. Cabe à regra de reconhecimento especificar algum aspecto ou aspectos, que

primária reconhecidamente como válida, mas capaz de alterá-las nas práticas, na aplicação rotineira da lei.

As regras secundárias teriam como objetivo sanar o defeito ou a incompletude da pressão social difusa, conferindo poderes e deveres ao juiz que se valeriam de regras de julgamento (secundárias) alicerçadas nas regras primárias (texto normativo).<sup>112113</sup>

Dois pontos são intrigantes sobre Hart: primeiro, as regras de reconhecimento estariam acima da constituição, sendo uma constatação de fato, ou seja, um arcabouço normativo exarado por entidades legitimadas para proferir as leis. Logo, o cidadão obedeceria ao direito porque reconheceria a extração de uma norma como legítima quando advinda do pacto social e daquele ente institucionalmente incumbido de fazê-lo, e aceitaria o julgamento dos juízes porque lhes reconheceria como aplicadores das regras secundárias (que somente seriam válidos quando alicerçados em regras primárias) ou, em termos mais simples, como aplicadores da lei.

O vácuo hermenêutico de Hart é seu foco em uma única regra primária, que seria mais bem contornado por Kelsen, sobretudo, quando se observa a multiplicidade de entes encarregados de legislação concorrente. O foco de Kelsen é no federalismo, e de Hart no parlamento (o soberano de Austin).

Da mesma forma como as regras de reconhecimento acabariam impondo limites ao modo de aplicação das leis, elas inevitavelmente desenrolariam o conceito de direito processual.

Esse é um ponto crucial aos críticos<sup>114</sup> de Hart, como Joseph Raz.<sup>115</sup>O direito processual (norma secundária de aplicação imediata da lei para Hart) acabaria abaixo de um regulamento, de um decreto (normas primárias). Portanto, nos termos positivistas

---

identificariam uma regra como pertencente ao grupo das que deve ser apoiada pela pressão social que ela exerce. O remédio para a qualidade estática do sistema primitivo é a introdução de regras de alteração. Sua forma mais simples é a que confere poder a um indivíduo ou um conjunto de indivíduos para introduzir novas regras primárias para a conduta da vida do grupo, ou de uma certa classe dentro dele, e para eliminar as antigas. Estão estreitamente ligadas às regras de reconhecimento, porque, quando as primeiras existirem, as últimas terão necessariamente de incorporar uma referência à legislação como um aspecto identificador de regras”.

<sup>112</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 77.

<sup>113</sup> Esclarece o autor: “Consiste numa série de determinações, e designaremos as regras secundárias que atribuem o poder de as proferir como ‘regras de julgamento’. Além de identificar os indivíduos que devem julgar, tais regras definirão também o processo a seguir.”

<sup>114</sup> NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162., jul. 1989. p. 153, p. 158.

<sup>115</sup> NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162., jul. 1989. p. 153, p. 158.

predecessores, seria um contrassenso sê-lo agora conforme prenunciaria a teoria proposta por Hart.

Esta talvez seja a vitória de Kelsen sobre Hart e razão maior de consagração do primeiro sobre o segundo como expoente do positivismo. Para Kelsen, as normas processualistas estariam acima de uma portaria de um Tribunal de Justiça, já para Hart seria o oposto.<sup>116117</sup>

Contudo, o mérito de Hart está na segregação entre direito e coercitividade, como proposto por Austin. Vitor Duarte das Chagas acertadamente diz que, enquanto ser obrigado dependeria de uma ameaça concreta nos modelos austinianos, ter a obrigação não dependeria necessariamente de uma sanção, mas apenas de um plano normativo que a legitime.<sup>118</sup>

Há, contudo, outro mérito: a melhor separação entre validade da norma e eficácia. Hart entende que a não aplicação de uma norma acabaria por reduzi-la ao esquecimento. No entanto, diferentemente de Kelsen, não reafirma categoricamente que a não aplicação de uma regra teria o poder, por si só, de torná-la não obrigatória. Isso ocorre porque o direito de Hart seria fundado na linguagem e na comunicação das pessoas. Enquanto as pessoas acreditarem que a norma adviria de um ente institucionalmente legitimado de produzi-la (normas primárias), a não aplicação da norma não imporia sua autoinaplicabilidade.<sup>119120121</sup>

---

<sup>116</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 78.

<sup>117</sup> Ver também, segundo o autor: “Consiste numa série de determinações, e designaremos as regras secundárias que atribuem o poder de as proferir como ‘regras de julgamento’. Além de identificar os indivíduos que devem julgar, tais regras definirão também o processo a seguir.”

<sup>118</sup> CHAGAS, V. H, D. D. O Sistema de regras em Herbert Hart. **Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. [S./], vol. 6, n. 01, p. 54-75, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito>. Acesso em 31 mar, p. 60.

<sup>119</sup> CHAGAS, V. H, D. D. O Sistema de regras em Herbert Hart. **Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. [S./], vol. 6, n.01, p. 54-75, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito>. Acesso em 31 mar, p. 66.

<sup>120</sup> Esclarece o autor: “O terceiro problema é chamado por Hart (2009) de problema da ineficácia. Seja como produto do caráter estático das normas, seja como produto da perda de prestígio das autoridades tradicionais e dos costumes, cresce nessa comunidade o número de casos em que os membros não cumprem com as regras válidas e obrigatórias, de modo que estas vão se tornando cada vez mais apenas palavras vazias que nada conseguem produzir na realidade. Hart (2009) prossegue com sua ideia de uma sociedade inicial sugerindo que a comunidade teria que recorrer a um segundo tipo de regras, que não seriam mais regras primárias, que são as regras que regulam a vida diretamente, mas sim viu-se a necessidade de regras que fundamentassem a própria existência de regras e as organizassem em um sistema racional”.

<sup>121</sup> Esclarece o autor: “Segundo a interpretação Coelho (2014), a fábula de Hart não passa de um experimento mental sem qualquer intenção de ter um sentido histórico. Hart (2009) não se importaria com questões empíricas, mas sim em servir aos propósitos de sua tese teórica e prática. Na visão de Coelho (2014), Hart faria em realidade o oposto, tornaria a sua sociedade hipotética bastante diferente das reais

De outra perspectiva, quando os entes legitimados deixassem de reconhecer a norma como válida, aí sim, poder-se-ia arguir da extinção desta no mundo jurídico.

Contudo, Hart sofre as mesmas críticas de David Hume, que afirmar que seu conceito de normas como atos de reconhecimento de entidades pré-primitivas não teria respaldo histórico, sendo apenas um construto mental kantiano, uma teorização introspectiva do eu, na verdade uma crença utópica na moral do indivíduo.

De toda a sorte, a ligação de Hart com Locke e Rousseau é inquestionável. As normas seriam advindas de uma volitividade humana, de um pacto social que reconhecidamente (sociológica e antropologicamente) estaria legitimado a proferir comandos, quer fossem autorizativos ou punitivos.

Ademais, a tese de comando é mais ampla que a punibilidade Kelsen-Austin. Isto porque uma norma permissiva seria um comando amplo. Logo, se  $p$  é dado fazer  $q$  desde que tenha  $h$ , a inexistência de  $h$  por si só é um comando para que  $p$  não faça  $q$ , ou em outros termos, o comando seria um gênero do qual seriam espécies autorização e coerção que seriam faces de uma moeda. Logo, o mesmo conceito visto de perspectivas diferentes.

Veja-se o exemplo do exercício da medicina, restrito aos profissionais formados e com residência na área especializada. Se o exercício da profissão é reservado a estes profissionais, todo aquele que exercê-la sem as qualificações estará sujeito à imposição da penalidade.

Aos mais céticos, fornece-se outro exemplo: a zona franca de Manaus permite às empresas uma série de compensações fiscais federais, desde que elas se instalem nos arredores da zona econômica privilegiada. Caso a empresa queira fazer compensações, estará obrigada a instalar-se dentro de Manaus; não o fazendo e instalando-se em zonas outras, sujeitar-se-á às imposições tributárias decorrentes. Outro exemplo: se é dado aos maiores de 80 anos estacionar em local privilegiado, uma pessoa de 40 anos que o fizer estará sujeita às multas do poder de polícia administrativa. Permissão, assim, sempre seria ligada à punição e vice-versa, dependendo da perspectiva que se olhe.

Contudo, o enfoque prático do direito (*law is and not law ought to be*) tendo concebido-o como normas primárias e secundárias (de aplicação prática das leis), irá influenciar seu docente e orientando mais célere, Joseph Raz, que não apenas aperfeiçoará os arquétipos de seu antecessor orientador em sua tese publicada em Jerusalém, como

---

sociedades primitivas, porque o foco seria em fazer um paralelo com a sociedade contemporânea em advertir o que aconteceria caso não se valorizassem as regras secundárias e se desconsiderassem os fatores que dão validade às normas”.

incorporará conceitos ainda mais relevantes a esta linha hermenêutica que se pretende traçar.

Raz revigorará os alicerces do positivismo não por um ataque direto a Kelen e Austin como fez Hart, mas a Stuart Mill, ao conceito de bem-estar social e à liberdade dos utilitaristas tido como bens fundamentais invioláveis. Não sem razão, seu livro tem um título provocativo: *The Morality of Freedom* (A moral na liberdade).<sup>122</sup>

Norman aponta que o conceito de sucesso e felicidade para Raz não seria ligado a momentos passageiros de Estados de contemplação (hedonismo), mas à aptidão de o Estado em promover um bem coletivo de sucesso na vida do cidadão em verdadeira sintonia a John Rawls e se assemelhando, inevitavelmente, aos ideais utilitaristas de Mill. Ponto no qual ambos os autores parecem se confluir, uma vez que felicidade e liberdade não seriam indissociáveis entre si, mas complementares: não haveria felicidade plena sem liberdade — ninguém seria feliz coletivamente se fosse escravizado —, nem haveria liberdade plena sem que o Estado fornecesse os meios de o cidadão atingir seu maior potencial (bens primários superiores aos serviços públicos inferiores: saúde antes do lazer).<sup>123</sup>

Mas as semelhanças não vão além. O foco de Mill seria no bem coletivo, e Raz o direito e o Estado.

A questão central de Raz, utilizando-se dos ensinamentos de seu orientador, Hart, é o que Sheila Stolz chamará de positivismo exclusivo, atrelado à ideia de fontes sociais e longe de qualquer discussão metafísica-moral.<sup>124125</sup>

Ademais, Raz filiar-se-á à tese de seu antecessor sobre a existência de normas tanto imperativas quanto não imperativas (e, também, vale-se da tese de normas de reconhecimento de Hart).

As primeiras imporiam necessariamente obrigações, já as segundas poderiam ser meramente permissivas quando conferirem algum poder normativo, como no caso das

---

<sup>122</sup> NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162., Jul. 1989, p. 153; p. 158.

<sup>123</sup> No original: "It is not that (b) leads to or is a sure-fire means to value, it is valuable in and of itself. We might call this a 'long autonomy- based liberalism range' or 'Aristotelian' view of well-being or happiness. It is not concerned with a person's momentary psychological states, but rather, as Raz puts it, 'well-being' is 'the general term for evaluating success in life' (295). This account is remarkably like the one Rawls develops toward the end of his *Theory of Justice*,"

<sup>124</sup> SILVEIRA, S. S. D. Una Introduction à la Teoria de Joseph Raz. **Revista Jurídica CCJ/FURB**, Barcelona, v. 12, n. 23, p. 25-43, jan. /jun. 2008, p 25; p.34.

<sup>125</sup> No original: "Con base en las razones presentadas por Raz, se puede argüir que el positivismo exclusivo está comprometido con la tesis de las fuentes sociales y, por ende, con la tesis convencionalista justamente porque esta segunda implica la primera".

normas regulamentares. Resta clara, assim, a ampliação ao conceito normativo de Austin nesta linha temporal.<sup>126</sup>

A tese central de Raz, contudo, não incide no direito como comandos, como fazia seu antecessor e mestre de Oxford, mas como atividades práticas, razões e justificativas para que alguém faça ou deixe de fazer alguma coisa (*reasons for actions*).

A viga mestra de Raz é que toda norma visa a uma ação, e esta ação estaria encoberta num ideal de justificativas excludentes. Ou seja, toda a atitude humana adviria do sopesarão de permissões e vedações. Mas se trata apenas de um esboço bem simples de sua teoria, cujo intuito é somente introduzir o leitor ao tema.

Demonstra-se que Raz utiliza o direito não como punição, como previa Kelsen, mas como razões para ação. Logo, normas teriam uma justificativa, não nasceriam do nada, mas visariam a um fim maior coletivo, o bem comum. É um primeiro estágio para compreender e desenvolver melhor a teoria raziana.

Ocorre que toda a teoria de Raz se desenvolve em torno de razões excludentes. Uma razão é excludente quando o cidadão se visse incapaz de encontrar outra justificativa para não exercer a ação.

Explica-se: todo o cidadão que auferisse renda maior que R\$ 3.000,00 está obrigado a fazer a declaração anual de imposto de renda, desde que não esteja incapaz.

Assim, um cidadão que esteja abandonado em uma ilha não seria punido por não elaborar sua declaração anual, pois estaria acobertado por uma excludente, uma razão que o desincumbiria de fazê-lo. Contudo, sendo capaz e não acobertado por uma destas excludentes estará obrigado a prestar a declaração anual sob pena de sofrer os limites fiscais decorrentes.

Ademais, as normas seriam ao mesmo tempo razões excludentes e protegidas, comandos exarados pelo órgão legitimador que não encontrariam óbices legais dentro do ordenamento — outra vedação normativa —, uma espécie de derogabilidade tácita, normas não poderiam encontrar óbices em outras normas para serem exigidas.<sup>127128</sup>

---

<sup>127</sup> ENRIQUEZ, I. D. C. Autoridade Normativa em Joseph Raz. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN** -, Natal, vol. 20, n.02, p. 145-175, mai. ago. 2018, p. 149.

<sup>128</sup> Ver comentário do autor: “Para comprovar essa teoria, utiliza a noção de norma como razão conclusiva, sendo essa uma razão que é simultaneamente excludente, ou seja, que exclui todas as outras razões em sentido contrário, e protegida, pois tem uma força apriorística que impede razões em sentido contrário de se sobreporem a ela, pelo menos em um primeiro momento (RAZ, 2009b, p. 4). Assim, a autoridade tem primazia sobre a deliberação do cidadão que a legitima, já que as suas razões substituem as individuais, caso ela seja aceita como autoridade. Fazem-se necessários, portanto, critérios não-morais previamente

Observa-se que a teorização de Raz é bem mais ampla e mais completa que a de seu antecessor, ou seja, não bastaria que a norma adviesse de um reconhecimento social, esta norma deveria ser protegida. Logo, não conflitar com outra norma que a subjugasse o que dialoga, quer queiram, quer não, ainda que esta não seja a ideia do autor com o conceito kelseniano de hierarquia normativa.

Mas a teoria de Raz é mais complexa, envolve o conhecimento de normas (razões para ação) de primeira e segunda ordem.

Antes de compreender a diferença de razões primárias e secundárias é imprescindível compreender o que seria uma razão para Raz: reações, mas reações racionalizadas por nossas emoções, crenças e valores, ou seja, justificativas para agir.<sup>129</sup>

Normas para Raz seriam razões (justificativas) para agir, direitos e deveres que seriam sopesados em aplicações rotineiras do cotidiano.<sup>130131</sup>

Mas não só: a pessoa não se desobrigaria de algo quando houvesse imposição legal para fazê-lo. É o caso da omissão de socorro: todo cidadão seria livre para ir e vir, mas encontrando alguém em estado de perigo seria obrigado a socorrê-lo. Há uma justificativa racional para que alguém, mesmo na segurança de seu lar, tenha que ajudar outrem: o bem coletivo, o pacto social.

Essa é a ponte entre as razões para ações práticas de Raz e o bem maior exposto na sua obra *Morality of Freedom*, ideologia que galanteia com ideias de bem coletivos utilitaristas.

O ponto-chave de Raz é seu conceito de razões de primeira e segunda ordem. As de primeira ordem seriam semelhantes às descritas por Hart, que são comandos para se fazer ou não alguma coisa. Nesse caso, as regras de primeira ordem seriam resolvidas por um balanceamento de razões (se não há regra impedindo de se fazer algo, é permitido).

Já as razões de segunda ordem não seriam autônomas, mas se refeririam a outras razões que haveriam de, a esta, sucumbir. Seriam razões excludentes que subjugariam uma autorização, a excepcionalidade que derogaria a norma geral.

---

estabelecidos para que seja possível lastrear o que a autoridade legitimada pode e não pode definir como autoritativo, ou seja, definir algo como o juridicamente correto a se fazer ou deixar de fazer (RAZ, 2009b, p. 7).

<sup>129</sup> CHANG, R. Raz on Reasons and Rationality: On Raz from normativity to responsibility. **Jerusalem of Legal Studies Advanced**, Jerusalem, vol. 11, p. 1-21, 2013, p. 6.

<sup>130</sup> No original: (*Legal reasoning is a species of normative reasoning. It concerns norms, reasons for action, rights and duties, and their application to general or specific situations*), o ideal de que o que não está proibido por lei seria permitido.

<sup>131</sup> RAZ, J. On the autonomy of legal reasoning. Bologna, **Ratio Juris**, vol. 06, n.01, p. 1-15, mar. 1993, p.1.



Um exemplo: uma norma estabeleceria que seria possível ao ente público permitir acesso popular mediante pagamento de taxa sobre a visita a imóveis históricos tombados, mas existiria uma segunda ordem federal que imporia que a autorização da visita não poderia comprometer o patrimônio histórico, limitando-se a 20 mil visitantes por mês. Assim, será lícito a municipalidade permitir o acesso público a imóveis históricos se a visita taxada, conjuntamente: a) não comprometer a segurança do tombamento e b) não exceder a 20 mil visitantes. Essa imposição sobressai-se a autorização geral, por isso, que uma norma de segunda ordem para Raz<sup>132</sup> há de prevalecer ao comando autorizativo geral de primeira ordem, porque seria limitativa da autorização inicial de primeira ordem.

O mesmo raciocínio se aplica a normas impositivas: não seria permitido fazer algo (norma de primeira ordem) desde que não conflitasse com outra norma que fizesse remissão a norma primária como cogente.

Exemplo: é vedado estacionar em local proibido (norma de primeira ordem) desde que não se trate de caso de emergência (norma de segunda ordem), a excepcionalidade prevaleceria sobre a regra geral proibitiva.

Não é preciso um esforço hermenêutico muito sofisticado para perceber que a teoria de Raz<sup>133</sup> contaminou toda a lei de introdução ao Código Civil nacional, em especial a lei especial (2ª ordem) sobressai sobre norma geral (1ª ordem).

Observa-se claramente que os clássicos, em que pesem ter elaborado suas teorias décadas atrás, não deixam de ser atuais, porque se o ordenamento normativo caminha em constante mutação, seus alicerces, o mundo comunitário, permanecem os mesmos, o pacto social não se altera em seus fundamentos.

Mas a aplicação de normas secundárias<sup>134</sup> não seria capaz de responder o caso em que estas conflitam entre si, nem o modo como haveria de ocorrer o sopesamento de razões de mesma ordem. Logo, a teoria de Raz não forneceria respostas concretas quando duas normas permissivas conflitem, qualquer tentativa de previsibilidade seria mero acerto ao acaso. É o que inquietará Ronald Dworkin<sup>135</sup> no que se tem academicamente estipulado de ferrão semântico.

---

<sup>132</sup> NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162., jul. 1989. p. 153, p. 158.

<sup>133</sup> NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162., jul. 1989. p. 153, p. 158.

<sup>134</sup>RAZ, J. On the autonomy of legal reasoning. Bologna, **Ratio Juris**, vol. 06, n.01, p. 1-15, mar. 1993, p. 7.

<sup>135</sup> RAZ, J. Professor Dworkin's Theory of rights. **Political Studies**, Oxford, vol. XXVI, n. 01, p. 123-137, 1978, p. 124.

A obra de Dworkin põe assim término aos autores positivos clássicos como Raz para introduzir um viés interpretativista, ou seja, o direito como normas de permissão ou coerção não seria capaz de responder aos casos em que as normas conflitassem entre si.

De qualquer forma, Dworkin escolheria Hart para o debate mais acirrado e adversário à altura não porque Austin não lhe apresentasse mais atrativo, mas o gigantismo de um autor seria derrubar um adversário à altura: a teoria de Hart que incorporaria normas de reconhecimento e regras permissivas parecia a Dworkin mais completa e de difícil refutação, razão pela qual o escolhera como adversário em seus mais de 20 artigos publicados na academia.

Curiosamente, o ferrão semântico seria contra arguido pelo seu discípulo e orientando Joseph Raz.

Esses debates entre autores serão explorados na última parte do capítulo nos moldes em que Thomas Kuhn já idealizaria em suas revoluções científicas: a ciência seria, em essência, a arena de debates teóricos com refutações, réplicas e trélicas intermináveis entre os autores, sempre visando ao aprimoramento de teorias e modelos com o intuito de evitarem casos *ad hoc* até que a teoria se prove insuficiente a descrever o mundo que pretenderia explicar.

Dworkin irá questionar o modelo de Hart pela incompletude da noção de normas primárias e secundárias quando aplicadas na prática.<sup>136137</sup>

A ideia de Ronald Dworkin é que na aplicação da legislação, os juízes inevitavelmente, deviam considerar não somente os pontos jurídicos em discussão, mas temas menos evidentes como pressões de grupos sociais e lobbies de grupos econômicos, o que acabaria por compelir, direta ou reflexamente, os membros das mais diversas cortes.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> No original: “*The problem of justifying cases in which the result is not clearly dictated by state or precedent. The positivist’s theory of adjudication – those judges use their discretion to decide severe cases – fails to resolve this dilemma of judicial decision-making. Professor Dworkin has been an effective critic of the positivist position and in his essay, he provides an alternative of adjudication that is more consistent with democratic ideal. He first posits a distinction between arguments of principle and arguments of policy and suggest that decisions in severe cases should be based on arguments of principle. He then illustrates how his distinction is used in cases involving constitutional provisions, statutes, and common law precedents*”.

<sup>137</sup> DWORKIN, H. Hard Cases. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 88, n 06, p. 1057-1109, p. 1061.

<sup>138</sup> No original: “*Policy decisions must therefore be made through the operation of some political process designed to produce an accurate expression of the different interests that should be considered. The political system of representative democracy may work only indifferently in this respect, but it works better than a system that allows nonelected judges, who have no mail bag or lobbyists or pressure groups, to compromise competing interests in their chamber*”.

Ronald Dworkin faz uso do ideal de um juiz filósofo capaz de ter conhecimento amplo não somente das principais, mas de todas as teorias jurídicas, e de aplicá-las corretamente aos casos concretos. Ou seja, um conhecimento sobre-humano de toda a legislação, o que Dworkin denomina juiz Hércules.<sup>139140</sup>

Ocorre que, para Dworkin, mesmo um juiz detentor de conhecimento de todas as normas jurídicas, de todos os precedentes que envolveriam o *common law*, de todas as decisões da Suprema Corte e de todos os tratados internacionais (o que seria impossível até mesmo ao maior dos gênios), não escaparia a incompletude dos ordenamentos, necessitando valer-se dos princípios integradores do direito.<sup>141</sup>

Pior. Mais que incompletas, as normas seriam ambíguas entre si. Por exemplo: se alguém não poderia ser responsabilizado para além do território nacional, a eutanásia assistida remota realizada por um cirurgião em outro país poderia ser punível? A questão que se coloca é que a autoflagelação não seria punível, da mesma forma, não poderia o ordenamento punir uma pessoa cujo ato ocorrera em outro ordenamento.

Logo, mesmo que Hércules fizesse uso de sua habilidade sobre-humana, ele necessariamente teria que confrontar os litigantes para justificar o porquê da adoção de uma determinada teoria em detrimento de outras a seus litigantes.<sup>142143</sup>

---

<sup>139</sup> DWORKIN, H. Hard Cases. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 88, n. 06, p. 1057-1109. Apr. 1975, p. 183-184.

<sup>140</sup> No original: "We might therefore do well to consider how a philosophical judge might develop in appropriate cases, theories of what legislative purpose and legal principles require. We shall find that he would construct these theories in the same manner as a philosophical referee would construct the character of a game. I have invented, for this purpose, a lawyer of superhuman skill, learning, patience, and acumen, whom I shall call Hercules. I suppose that Hercules is a judge in some representative American authority. I assume that he accepts the main uncontroversial constitutive and regulative rules of the law in his authority. He accepts, that is, that statutes have the general power to create and extinguish legal rights, and that judges have the general duty to follow earlier decisions of their court or higher courts whose rationale, as lawyers say, extends to the case at bar".

<sup>141</sup> No original: "But Hercules must then ask just what scheme of principles has been settled. He must construct, that is, a constitutional theory; since he is Hercules, we may suppose that he can develop a full political theory that justifies the constitution. It must be a scheme that fits the rules of this constitution, of course. It cannot include a powerful background right to an established church. But more than one fully specified theory may fit the specific provision about religion sufficiently well. [...] will provide a background right to religious liberty, and therefore argue that an established church is wrong, not because it will be socially disruptive, but because it violates that background right. In that case Hercules must turn to the remaining constitutional rules and settled practices under these rules to see which of these two theories provires a smoother fit with the constitutional scheme".

<sup>142</sup> No original: "That is straightforward, but Hercules must take more pains with the second part of his theory of mistakes. He is required, by the justification he has fixed to the general practice of precedent, to compose a more detailed justification, in the form of a scheme of principle, for the entire body of statutes and common law decision".

<sup>143</sup> DWORKIN, H. Hard Cases. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 88, n. 06, p. 1057-1109. Apr. 1975, p. 183-184.

Outro ponto de vista de Dworkin é a discussão do direito como integridade<sup>144</sup>, ou seja, o direito (em especial o direito do *common law*) deveria ser escrito e interpretado como um romance em cadeia (precedentes são casos que foram julgados e deveriam ser respeitados em julgamentos análogos). Isto é, as decisões não poderiam ser arbitrárias, mas deveriam respeitar os precedentes existentes no ordenamento (*treat like cases alike*). O que poderia haver é uma especificidade singular em um caso que imporia uma decisão diferente (*distinguish*) daquelas que ordinariamente vinham sendo adotadas (a existência de um novo *ratio decidendi*).<sup>145146</sup>

É nesses termos que Dworkin utiliza de diversos casos como *Riggs v Palmer (1889)* e “*Heinnigsen contra Boolfield Motors, Inc.*” De toda sorte, Dworkin traz um caso emblemático: um jovem teria assassinado seu tio e após o cumprimento da sentença pleiteava como herdeiro o seu quinhão hereditário. Assim, o jovem teria assassinado seu ascendente para, após o cumprimento da pena, ver-se enriquecido por ato de sua própria torpeza.

A questão posta seria que o ordenamento, até então, não previa possibilidades: nem de alguém poder valer-se de sua própria torpeza, nem o caso de ingratidão como excludente de herdeiro legítimo. Logo, na aplicação literal da lei, o jovem acabaria por fazer jus ao pleno direito à herança deixada por seu ascendente.

Mas, ainda que se levasse adiante a discussão sobre a impossibilidade de alguém não se valer de sua própria torpeza em norma ulterior, a irretratabilidade da lei penal garantiria que o ardil não restasse punido.

O caso acima expõe duas problemáticas: de um lado o juiz não poderia ser o usurpador da lei, logo estaria contido na própria moldura kelseniana; de outro, a legislação, por si, não seria capaz de conferir respostas suficientes aos casos difíceis. Por essa razão, a integração do direito somente seria possível através do uso de princípios

---

<sup>144</sup> HOMMERDING, A; N.; LIRA, C. R. S. A teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin como condição para a positivação do direito. **Revista da Faculdade de direito do sul de Minas**, Pouso Alegre, vol. 31, n.1, p. 91-122-jan.jun 2015, p. 99.

<sup>145</sup> FERREIRA FILHO, M.; FATUCH NETO, A. O império do direito “de Ronald Dworkin”: Contribuições para o campo jurídico: **Percursos**, Curitiba, vol. 04, n. 03, p -1-23, 2017, p. 9.

<sup>146</sup> Descreve o autor: “Dworkin assevera que, como num romance em cadeia, a interpretação demanda de cada intérprete um equilíbrio entre as atitudes literárias, em direito, exige um equilíbrio entre convicções políticas de variados tipos. Para demonstrar o processo a ser trilhado pelo intérprete no desiderato de uma interpretação que corresponda a uma única resposta certa, Dworkin apresenta o juiz Hércules, um juiz imaginário que aceita o direito como integridade, que conhecendo as decisões passadas busca uma decisão dentro de critérios de adequação e justificação, que são sempre complexos. A integridade como um ideal político é premissa dessa concepção dworkiniana ‘porque queremos tratar nossa comunidade política como uma comunidade de princípios, e os cidadãos de uma comunidade de princípios não têm por único objetivo princípios comuns, [...], mas os melhores princípios comuns que a política seja capaz de encontrar’”.

que, diferentemente das normas, não se anulariam mutuamente, mas seriam fatores de ponderação que auxiliariam os juízes na aplicação dos casos difíceis. O mesmo raciocínio é adotado por Alexy.

Repetenando-se o caso acima, o princípio da dignidade da pessoa humana e da vedação ao locupletamento ilícito aliado à vedação e a receptação do produto do crime poderiam ser usados como formas alternativas de justificar ao juiz a negativa das pretensões do autor em fazer uso ao direito ao quinhão hereditário.

O que Dworkin<sup>147148</sup> propõe é uma crítica ao positivismo, dando origem a uma forma alternativa de pensamento idealizada no interpretavismo. Essa escola negaria a completude do direito proposta pelo positivismo.

Na verdade, essa é uma crítica injusta ou, ao menos, mal compreendida dos positivistas. Como se demonstrou, Kelsen<sup>149</sup> falava em moldura, em espaços, limites de decisões judiciais, e Hart<sup>150</sup>, em textura aberta, o que não escapa da ideia de Dworkin de que os juízes não haveriam de ser usurpadores do direito. Portanto, os casos até poderiam ser difíceis, mas não poderiam ser aleatórios, desvirtuados do conteúdo teórico normativo impositivo.

Positivistas e interpretavistas, ao contrário do que se propaga, não são tão diferentes. A diferença é o que ocorre dentro da moldura e da textura aberta, o modo de julgamento: em regra, para os positivistas, as decisões seriam aleatórias, para Dworkin haveria um benefício de ordem que imporia uma escolha mais adequada dos juízes que seriam orientados pelos princípios.

Ironicamente, Dworkin não foge muito do positivismo de Schmitt, sobretudo, da tese de haver uma, e somente uma, escolha correta em uma crítica ainda que velada a Kelen: o direito não poderia ser arbitrário, browniano, disperso, sem previsibilidade às partes e que beirasse ao arbítrio, deveria ser minimamente previsível ainda que os casos difíceis fossem submetidos a cortes.

De mais a mais, a influência dos *Hard Cases* de Ronald Dworkin ainda é vista atualmente. Tome-se por exemplo o perdão judicial como causa de excludente de

---

<sup>147</sup> DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p. 71-89, 2018, p. 76.

<sup>148</sup> Professor Dworkin's Theory of rights. **Political Studies**, Oxford, vol. XXVI, n. 01, p. 123-137, 1978.

<sup>149</sup> PEREIRA, B. C. P. A.; BARACHO JÚNIOR, J. A. D. O. O debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a custódia da constituição. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 317-333, jan./jun. 2019, p. 332-333.

<sup>150</sup> HART, H.L.A. Positivism and separation of Law and morals. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 71, n. 04, p. 594-629, fev. 1958, p. 593-494

culpabilidade para o caso do pai que, por engano, mata o próprio filho, acreditando estar sendo assaltado. O ordenamento, por si, passou a prever casos excepcionais para os casos menos triviais cuja imposição sancionatória pode ser mais injusta que o próprio sofrimento psicológico do autor que agora se mostra vítima de seu próprio ato. Enfim, os princípios acabariam por reformular as normas como nas excludentes de ilicitude e culpabilidade.

Um dos lamentos da história é a crítica da Dworkin à textura aberta de Hart, parece mais desafiador do que se a contra-argumentação houvesse incidido sobre a teoria de Raz. O ideal razeniano de razões para ações e normas como razões excludentes (que não encontram vedação em outra norma proibitiva) e protegida (escrita por uma autoridade institucionalmente reconhecida), mostra-se um adversário em patamares mais seguros a serem abalados. Felizmente, Raz irá comentar as críticas de Dworkin nas réplicas ao ferrão semântico.

Ocorre que se Dworkin tremeu os alicerces do positivismo com seu interpretativíssimo, não se preocupou em outra discussão: o soberano. O soberano (rei Hobbesiano ou parlamento lockeano-kelseniano) é um dos pilares do positivismo que ainda se encontrava intacto e que precisava ser derrubado para que as teses positivistas pudessem ser questionadas: leis são atos do parlamento ou das instituições incumbidas de fazê-los (assembleia legislativa ou câmara dos vereadores, nos ideias federalistas kelsenianos), a discussão que se colocava era a legitimidade de leis advinda de parlamentares sem legitimação popular, em especial para promulgações de leis advinda da câmara do lorde inglês.

Em termos mais simples: garantir a confiabilidade de um pacto social quando as leis exaradas adviriam de uma classe aristocrática de barões, marqueses e duques, um pacto social aristocrático seria tudo menos social, é a crítica da 2ª geração da escola de Frankfurt.

A escola de Frankfurt tem mais especificidades, como o dever imposto à academia de reformular todo o mundo jurídico, razão pela qual será estudada em maiores detalhes no capítulo 02, mas um autor em particular se preocupou com a relação entre demandas sociais e representatividade parlamentar: Jürgen Habermas.

Se Dworkin abalou as estruturas do positivismo por questionar a suposta completude do direito, a moldura de Kelsen, a textura aberta supostamente completa e hermética dentro dos sistemas jurídicos de Hart, Habermas irá atingir outros de seus pilares.

Em primeira perspectiva, Habermas retoma a possibilidade da existência da moral e direito negada por toda a corrente positivista. Para Habermas, o direito não seria livre de questões morais porque as discussões morais incorporariam o debate parlamentar no processo de formação legislativo.<sup>151</sup>

A tese de Habermas se assentará na moral comunicativa. O ideal habermasiano é de que o agir comunicativo seria fundamental na verdadeira formação de um processo democrático e na elaboração das leis.

O que o autor descreve é que a multiplicidade cultural de opiniões seria sopesada pelos diversos parlamentares que incrementalmente chegariam a um consenso do que seria melhor para a coletividade (bem coletivo de Mill e Bentham), resultando na elaboração de leis que se afastariam de um egoísmo atomístico Kantiano (para usar os termos de Kazuo Watanabe), passando a incorporar valores coletivamente aceitos hegelianos.<sup>152</sup>

Acerta, assim, Maíra Baumgarten, que Habermas se alicerça na ideia de emancipação humana, ou seja, a sociedade, em homologia ao crescimento individual, seria vista como uma sequência em direção à maioria,<sup>153</sup> que se faria visível no aprimoramento das leis e que, por sua vez, envolveria o debate comunicativo plural dos diversos parlamentares em prol de um bem maior multifacetado, fugindo-se, em parte, do individualismo Kantiano e incorporando, paulatinamente, ideias comunitárias de um viés Hegeliano.

Logo, três blocos analíticos sustentariam a teorização de Habermas: a questão do conhecimento, a perspectiva cultural e o conjunto de problemas relacionados à comunicação comunicativa.<sup>154</sup>

Para o autor, a emancipação das sociedades de interesses mesquinhos individuais seria mediatizada pelo contínuo entendimento.<sup>155</sup>

Habermas acreditava que à medida que as sociedades se tornassem mais complexas, cada vez mais apareceriam situações inesperadas que necessitariam de

---

<sup>151</sup> TEIXEIRA, M. S. Jüngen Habermas: a importância da linguagem para um agir comunicativo. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, vol. 07, n. 02, p. 304-316, 2016, p. 305.

<sup>152</sup> TEIXEIRA, M. S. Jüngen Habermas: a importância da linguagem para um agir comunicativo. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, vol. 07, n. 02, p. 304-316, 2016, p. 304.

<sup>153</sup> BAUMGARTEN, M. Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, n. 10, p. 137-138, 1998, p. 137.

<sup>154</sup> BAUMGARTEN, M. Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, n. 10, p. 137-138, 1998, p. 137.

<sup>155</sup> BAUMGARTEN, M. Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, n. 10, p. 137-138, 1998, p. 137.

regulamentação. Portanto, a legitimidade das normas não seria atrelada às instituições como previram os positivistas, mas nas participações da multiplicidade cultural em igualdades de posições no processo legislativo.

A validade das normas adviria dos discursos entre os múltiplos autores que deveriam ter acesso a todas as informações em pé de igualdade quando da elaboração das normas.<sup>156157</sup>

Ponto central de Habermas é seu afastamento parcial ao imperativo categórico kantiano, ou seja, se para Kant o ideal de moral deveria ser desvirtuado de um fim teleológico (as pessoas deveriam ser boas porque lhes faria bem e não para ter algo em troca), Habermas irá desenvolver sua teoria em um “nós” plural comutativo (fundado no diálogo e nos debates parlamentares das leis).

Conforme expõe Hamel, a ética Kantiana é fundada em um “eu” solipsista, já em Habermas, a ética passa a incorporar os valores da coletividade, remoldados à esfera pública que passa a exigir uma pluralidade de opiniões com consequências significativas para as relações sociais.

Esta tese irá impor novos desafios ao direito moderno que, incrementalmente, passa a exigir uma nova função do Estado para com a participação do cidadão cada vez maior nas decisões populares.<sup>158</sup>

As ideias de Habermas impregnaram o direito positivo. Em primeiro lugar, projetos de lei que preveem maior participação das minorias, como o mínimo de parlamentares mulheres, é um espelho atual da necessidade de paridade de armas no processo legislativo habermasiano.

Ademais, leis de iniciativa popular são outros esboços de como o ordenamento deveria promover vozes a toda a uma pluralidade cultural dentro de um mesmo

---

<sup>156</sup> CANDIOTI, M.E. El realismo pragmático en la concepción habermasiana de la verdad. In: Anais do V Colóquio Habermas realizado na UFSC, 2009. Santa Catarina; PIZANI, A.; LIMA, C.; DUTRA, D. (org.) **Anais** [...] Santa Catarina: NEFIPO, 2009.

<sup>157</sup> No original: *En la medida en que las sociedades se vuelven más complejas, van apareciendo con mayor frecuencia materias inesperadas y situaciones que exigen nuevas regulaciones; la legitimidad de las normas que se deriven del discurso se asienta tanto en la calidad de los argumentos y en la información que se maneje al respecto, como en las posibilidades de participación y el acceso al diálogo en igualdad de condiciones. La accesibilidad de los discursos depende tanto de los ordenamientos sociales y políticos como de la formación e información de los participantes. Tanto en el orden de la norma moral como en de la norma jurídica, están implicados a) juicios que conciernen a la ponderación de la información que refiere a nuevas situaciones o bien al alcance de descubrimientos científicos, y b) juicios que refieren a la ponderación de las situaciones de diálogo en la que se resuelven los conflictos. En la “densidad” de la trama discursiva quedan involucrados juicios con pretensiones de verdad.*

<sup>158</sup> HAMEL, M. R. DA ética Kantiana à ética habermasiana: implicações sociojurídicas da reconfiguração discursiva do imperativo categórico. **Revista Kantál**, Florianópolis, v. 14, n. 02, p. 164-171, jul./dez. 2011, p. 165.



ordenamento conjuntural. Não só, os meios de controle dos bens públicos como ação civil pública e ação popular são reflexos do ideal de maior autonomia à multiplicação cultural dentro do que passou a ser concebido como soberania (austiniana) popular.

Não sem razão, o sufrágio universal há de espelhar a soberania do povo em igualdades de condições (um eleitor um voto) e o constituinte se preocupou em deixar isso bem explícito: todo poder emana do povo indiretamente por meio de seus representantes ou diretamente nos casos previstos em lei (ação popular, ação civil pública).

Contudo, se de um lado Habermas se distancia do imperativo categórico Kantiano, aliando-se a um ideal comunitário Hegeliano, não o faz na totalidade como os membros da 1ª escola de Frankfurt. Isso ocorre porque não é possível identificar uma simetria perfeita de que os parlamentares deixariam de ser egoístas para defenderem um bem coletivo nos ideais de Stuart Mill ou Bentham.

A título de exemplo, as novas alíquotas de imposto de renda em escalas mais progressivas igualitárias acabaram esbarrando nas pressões de grupos sociais. É o que Dworkin já alertava quando afirmava que o juiz Hércules nem sempre julgaria conforme o direito, mas o julgador, às vezes, utilizaria de meios econômicos e socioculturais para justificar uma ou outra decisão que, do ponto de vista estritamente jurídico, pudesse parecer um contrassenso em si mesmo.

Na verdade, a crítica de Dworkin é atual e encontraria contraexemplos bem próximos. Por exemplo: a questão da PIS/COFINS retroativa<sup>159</sup>cumulativa, julgada inconstitucional, teve seus efeitos modulados. A modulação de efeitos, por si só, é um contrassenso jurídico: se uma norma nasce nula e a ação declaratória de inconstitucionalidade é, por si, declaratória (e não constitutiva), todos os atos produzidos deveriam retornar aos patamares da lei revogada.

Nem sempre o fazem, porque discussões econômicas como *superávit* primário e limites da lei de responsabilidade fiscal acabam influenciando os julgadores que preferem declarar sem efeitos apenas os atos póstumos à publicação da ADI — efeitos prospectivos —, enfim: o ideal de que as leis refletiriam uma emancipação do “eu” para o “nós” poderia até ser um arquétipo a se prosseguir, mas careceria de evidências empíricas.

O mesmo ocorre com a atualização do imposto de renda. Hoje, a dedução com educação é limitada a pouco mais de R\$ 3.000,00, mas os débitos com saúde são

---

<sup>159</sup> PIS/COFINS: Contribuição para a seguridade social.

inteiramente abatíveis, em parte, porque a maioria dos parlamentares já ultrapassou os 50 anos sendo boa parte destes cardiopatas.

Não é apenas conjuntura, mas um reflexo empírico (nos ideais de David Hume) de que a ideologia de distanciamento do “eu” para o “nós”, como preveria Habermas, nem sempre encontraria similares no mundo prático, o que não desmerece nem prejudica sua teoria, apenas realça sua limitação.

O fato é que toda teoria apresentará falhas. É o que se tem denominado de casos *ad hoc*, nos termos expostos por Thomas Kuhn. Na verdade, nem mesmo nas ciências duras, leis seriam universais. Prova disso é, conforme expõe Thomas Kuhn em seu livro sobre as revoluções científicas, que a lei de Kepler-Newton seria incapaz de prever a órbita de Mercúrio, o que levou a toda uma reformulação da teoria da relatividade geral que, ademais, sequer estaria completa porque o próprio Einstein deixou a posteridade a resolução de uma nova equação que melhor descrevesse os fenômenos planetários.

O leitor deve, neste ponto, estar questionando-se se dentre os diversos autores expostos, talvez David Hume não seria o mais adequado, notadamente face ao ideal de que todo o conhecimento adviria de meras perempções que seriam introjetadas e desenvolvidas num modelo que buscaria entender a realidade para, numa segunda etapa, descrevê-la e prever, logo, toda teorização seria limitada pela própria percepção (falha) do mundo.

A resposta é negativa: as percepções humanas são falhas, mas reconhecer a falibilidade não desmerece a teoria, só a torna alvo de críticas e reformulações, que é o que Thomas Kuhn expõe.

Não sem razão, até hoje, os cientistas sequer foram capazes de afirmar se haveria um ou múltiplos universos, nem se haveria mais de 4 dimensões no cosmos porque as percepções humanas não seriam, por si mesmas, capazes de entender a realidade por sua própria limitação intrínseca.

Isso não desmerece as teorizações feitas, mas acentuam-nas. O que torna um grande autor não é sua imutabilidade, mas a capacidade de remodelar suas teorias diante da crítica da academia, e a crítica seria feita por meio de artigos publicados em revistas especializadas bem-conceituadas.<sup>160</sup>

De fato, na 2ª edição de seu livro, o próprio Hart esboça uma primeira resposta aos questionamentos de Dworkin que seria mais bem trabalhado nas réplicas de Raz.

---

<sup>160</sup>KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998, p. 93-124.

Livros em 2ª e 3ª edições atualizadas não mais seriam que reflexões dos autores a seus postulados iniciais.

Haverá, contudo, um autor que tentará escapar das armadilhas das críticas ao seu modelo, usando uma metodologia singular: inicia suas obras já apontando as limitações de seu modelo ideológico. Seu nome é John Rawls e por isso será considerado produtor das maiores obras do século passado.

Se os modelos fracassam, sobretudo nas ciências sociais, pela descrição do que pretendem entender, uma perspectiva alternativa talvez não seja compreender a realidade, mas idealizar uma sociedade; é o que propõe John Rawls.

John Rawls é um construtivista. E como todo construtivista, separa-se da prática para idealizar um modelo, um arquétipo, que, ainda que seja utópico, haveria de ser perseguido pelas gerações subsequentes. São várias obras dentre as quais três destacam-se: *Theory of Justice*, *Justice as Fairness* and *Fairness as Goodness*.

Uma das teses centrais de John Rawls é que as leis adviriam de um pacto social multicultural em que as pessoas racionais concordariam com alguns pontos convergentes universalmente aceitos que comporiam o pacto social. Logo, as leis não seriam do Estado, mas o Estado serviria as pessoas, leis deveriam ser feitas pelas pessoas para garantir-lhes um bom convívio social, ou seja, o pacto originário estabeleceria as regras e instituições que regulariam o bom convívio social, uma espécie de constituinte que visaria a uma melhor vida dos cidadãos.<sup>161162</sup>

Rawls faz a distinção entre sociedades despóticas, liberais e decentes. As sociedades despóticas não seriam tidas por sociedade democráticas civilizadas porque não respeitariam os direitos humanos. Já as sociedades decentes teriam a aptidão de respeitar as individualidades e a multiplicidade cultural, mas lhe faltaria a participação plural democrática de opinião, que é o que ocorre em países como Arábia Saudita em que alguns cargos são reservados aos homens.

Ao contrário dessas, as sociedades liberais teriam alguns pontos essenciais: primeiro, deveriam respeitar as liberdades individuais; segundo, os cargos públicos estariam acessíveis a todos os cidadãos, salvo justificativas racionalmente aceitáveis

---

<sup>161</sup> RAWLS, J. The Law of People, **Critical Inquiry**, Chicago, vol. 20, n. 01, p. 36-68, Autumn. 1993, p.37.

<sup>162</sup> No original: “*Just as a citizen in a liberal society is to respect other persons' comprehensive religious, philosophical, and moral doctrines, provided they are pursued in accordance with a reasonable political conception of justice, so a liberal society is to respect other societies organized by comprehensive doctrines, provided their political and social institutions meet certain conditions that lead the society to adhere to a reasonable law of peoples*”.

como o acesso ao corpo de bombeiro a pessoas com menos de 50 anos, mas, além disso, as sociedades deveriam respeitar a multiplicidade cultural e religiosa das pessoas e proporcionar que todos os cidadãos atingissem o máximo de sua capacidade intelectual-produtiva. São condições necessárias, mas insuficientes.

O modelo liberal não seria o modelo de Estado mínimo proposto por seu adversário Robert Nozick, mas uma sociedade em que o Estado teria o ônus de promover, de todas as formas, meios a que as pessoas atingissem seu maior potencial produtivo e, assim, a felicidade plena. Ou seja, o acesso a cargos como medicina, engenharia não adviriam de inoportunidades econômicas educacionais, posto que todos teriam iguais acessos aos serviços públicos básicos de qualidade, as escolhas profissionais estariam, portanto, condicionadas não a oportunidades e acesso à educação e saúde, mas a aptidão natural de cada indivíduo para com sua atividade laboral, sua afinidade natural.

O homem seria médico ou artista ou pintor não por uma falta de escolhas e oportunidades, mas porque teria aptidão para uma ou outra locação profissional. Dessa forma, inexistiriam abismos sociais, uma vez que todas as profissões seriam reconhecidamente importantes para o convívio social.

Resta evidente a contribuição de Rawls para a teorização de Estado de bem-estar (*welfare state* tema) do capítulo 03 e arquétipo fundamental das sociedades mais desenvolvidas como a escandinava ou canadense.

Esta é uma das razões de sua aceitabilidade tão singular na academia: menos como uma descrição do que a sociedade é, Rawls busca o que a sociedade deveria ser, o que os governantes deveriam buscar, os modelos que deveriam espelhar, os fins que a administração pública deveria prover.

Outro ponto central de Rawls é o ideal de justiça. Para ele, a justiça não seria ligada ao ato de julgar, mas estaria atrelada ao ideal de felicidade de Mill (ainda que Rawls negue em mais de 10 textos qualquer relação com as ideias utilitaristas), ou seja, a justiça se refletiria não no ato do aplicador do direito, mas na eliminação das arbitrariedades e na distribuição equitativa de benefícios e ônus sociais, sociedades justas, para Rawls seriam sociedades igualitárias.<sup>163164</sup>

---

<sup>163</sup> LESSNOFF, M. John Rawls' theory of Justice. **Political Studies**, Glasgow, vol. IX, n. 1, p. 63-80, 1971, p. 67.

<sup>164</sup> No original: “Justice is one of the virtues that a practice may or may not exhibit, though not the only one-efficiency, for example, is another. Justice refers to ‘the elimination of arbitrary distinctions and the establishment of a proper balance between competing claims in relation to the distribution of benefits and burdens that form part of, or result from, social practices. In other words, justice is the virtue that social

O ponto singular de Rawls é sua fuga aos ideais metafísicos, conforme expõe expressamente em todos os seus livros (*political not metaphysical*).

Para Rawls, os cidadãos deveriam ser concebidos como racionalmente movidos por interesses e deveres individuais que buscariam seus próprios haveres, mas que acabariam se conjugando em ideias coletivas aceitas, uma abdicação de direitos individuais em prol de um ideal maior coletivo. Logo, o Estado deveria ter o monopólio da força e as guerras somente seriam permitidas quando de um desrespeito aos direitos individuais (como deveria ocorrer no Conselho de Segurança da ONU).<sup>165166167</sup>

Outro ponto crucial em Rawls é a prevalência dos direitos dos cidadãos em detrimento das buscas do Estado, ou seja, o cidadão não seria um servidor do Estado, mas o Estado lhe serviria. Haveria uma vedação, portanto, ao favorecimento de alguns sobre muitos (clientismo) e um ônus de o Estado fornecer bens essenciais, fundamentais, que não poderiam ser subtraídos de todo e qualquer cidadão (bens primários). Logo, saúde, educação de qualidade, transporte público e segurança pública ostensiva estariam dispostos de forma igualitária e sem discriminações: um ônus do próprio Estado, podendo, inclusive, serem demandados em juízo (nos moldes do mandado de injunção).<sup>168169</sup>

Se por um prisma o Estado teria o ônus de promover o mínimo a propiciar ao cidadão o pleno atingimento de suas capacidades individuais, Rawls não negaria, por outro, a possibilidade de existirem sociedades desiguais, o que se vedaria seriam arbitrariedades. Assim, as desigualdades seriam aceitáveis se incrementalmente

---

*practices embody when they provide for a proper distribution of benefits and burdens among individuals (whereas efficiency, presumably, refers to the overall maximization of net benefit”.*

<sup>165</sup>SARANGI, P. Notion of ‘STATE’ in John Rawls Theory of Justice. **The Indian Journal of Political Science**, vol. 52, n. 02, p-195-207, Apr./jun. 1991, p. 196; p. 204.

<sup>166</sup> No original: “Rawls’ notion of state is like that of Locke. State is a voluntary society constituted for mutual protection. This civil association regulates the general conditions so that individuals can pursue their individual interests. The officials are conceived of as virtually equivalent to umpires. Thus, the individuals are viewed as rational agents with interests and right claims.” [T]he states must be understood as the association consisting of equal citizens”. (Rawls, 1971, p. 212).

<sup>167</sup> No original: “On the one hand, the state must have a monopoly of coercive power to provide a secure basis upon which trade, commerce and family life can prosper”.

<sup>168</sup> RAWLS, J. The priority of right and ideas of the good. **Philosophy & Public Affairs**, [S.I.], vol. 17, n. 04, p. 251-276, Autumn. 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2265400>. Acesso em: 01 abr. 2022, p. 254.

<sup>169</sup> No original: “As what I referred to there as the thin theory of the good, goodness as rationality provires part of a framework serving two main roles: first, it helps us to identify a workable list of primary goods; and second, relying on an index of these goods. It is this political conception of persons, with its account of their moral powers and higher-or-der interests, together with the framework of goodness as rationality and the basic facts of social life and the conditions of human growth and nurture, which provires the requisite background for specifying citizens’ needs and requirements. All this enables us to arrive at a workable list of primary goods”.

servissem a promoção da melhoria da população menos favorecida (princípio da diferença), mas a regra da diferença seria temporária, ou seja, com a melhoria da vida da população as diferenças tenderiam a ser cada vez menores.<sup>170</sup>

O ideal de Rawls é visto em países capitalistas de alto desenvolvimento humano, onde existem grandes empresas. No entanto, a contribuição das empresas em termos de impostos e de melhoria de seus trabalhadores tende a fazer com que as discrepâncias entre chão de fábrica e diretoria seja incrementalmente (diferencialmente) menor, ainda que só se anulem no infinito. Notadamente, Escandinávia.

Rawls, assim, escapa das ideias do comunismo com um construtivismo de um capitalismo igualitário, seja pelo dever de liberdades e oportunidades como ônus de um Estado, seja pela aceitabilidade de discrepâncias sociais que só seriam toleradas quando servissem a uma melhora na vida coletiva do cidadão.

Em que pese um ator teórico, suas ideias foram tão bem incorporadas nas grandes economias desenvolvidas coreanas, europeias e escandinavas, que seu modelo é tido como uma das maiores contribuições ao mundo jurídico de todos os tempos.

Alguns equívocos, contudo, devem ser contornados. Em uma análise despercebida, o leitor poderia entender que o ideal de bem maior coletivo não seria diferente entre os utilitaristas Rawls e Habermas. Não é, são similares, mas apresentam especificidades que não devem ser desprezadas.

Para os utilitaristas, o Estado deveria promover o bem coletivo considerando as individualidades singulares, já Rawls propõe que o Estado confira todos os meios possíveis a que as pessoas, por si mesmas, atinjam o melhor de sua capacidade laboral. Habermas também considera uma fuga da individualidade para o conceito de “nós”, o que não é compartilhado por Rawls, que observa que os indivíduos buscariam não um bem coletivo no pacto social, mas interesses egoísticos seus (kantianos), contudo, a satisfação desses interesses egoístas não seria atingida sem concessões recíprocas.

O tema anterior mostra que as teorias se sobrepõem e se assemelham em vários pontos em um balé sincronizado, mas guardam suas especificidades que não serão menosprezadas, sob pena de se incorrerem em erros conceituais.

De toda sorte, Rawls acabaria por ser um dos autores mais consagrados da literatura não apenas por se distanciar de uma perspectiva positivista na investigação do

---

<sup>170</sup> LIMA, M. M. John Rawls e os princípios de justiça: algumas aproximações conceituais para o jurista contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 231-237, 2020, p. 236-237.

que o Estado é para o que o Estado deveria ser, mas pela visão cotidiana de seu modelo nos Estados de bem-estar social. Há, pois, uma inversão do positivismo na teorização de Rawls, não se busca aferir o que o direito faz na prática como no positivismo, mas o que deveria regular, o bem do “eu” de caráter utópico que deveria ser perseguido pelos legisladores, a diretriz a ser buscada pelo gestor público.

Mas o titã não vive sem os heróis que tentam destroná-lo. Mesmo aclamado na literatura, muitos de suas ideias acabariam sendo questionados, sobretudo, em um suposto desvirtuamento dos ideais liberais: a inversão do Estado mínimo ausenteísta para o Estado garantidor de igualdade de oportunidades não pareceria ser muito republicana. Esse e outros pontos seriam explorados por seu conterrâneo em Harvard: Robert Nozick.

Rawls foi criticado tanto por liberais quanto por comunistas. Para os liberais como Robert Nozick, o Estado em Rawls seria intrusivo demais na vida do cidadão, desvirtuando o Estado liberal. De outro ponto, comunitaristas como Charles Taylor e Michael Sandels rejeitariam o liberalismo igualitário posto que negariam que direitos individuais sucumbissem em detrimento da busca do bem-comum: o cidadão nada deveria ceder.<sup>171</sup>

Assim, o comunitarismo de Sandels negaria a própria essência do liberalismo: o eu não deveria anteceder os fins estatais, ou seja, questionara-se o pressuposto Rawlsiano segundo as quais as pessoas escolheriam seus fins, seus objetivos vitais de uma vida plena, isto porque, para Sandels, Rawls negaria os valores comunitários, a importância que a pessoa teria dentro de sua comunidade conjuntural, que seria deixada em um plano alternativo.<sup>172</sup>

Já Gerald Cohen irá atacar o princípio da diferença, ou seja, a aceitabilidade moral de que as injustiças seriam toleradas desde que fossem para a melhoria das pessoas menos favorecidas.<sup>173</sup>

Já Sen chama a atenção de que John Rawls se esforçaria demais na promoção estatal dos bens primários e nos meios de o Estado permitir ao cidadão emancipar-se em uma vida de justiça igualitária sem se atentar para a forma variada como diferentes pessoas poderiam aproveitar esses múltiplos meios. Questiona-se se todos dariam valor à

---

<sup>171</sup> GADELHA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. XII.

<sup>172</sup> GADELHA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.141.

<sup>173</sup> GADELHA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Tradução de. Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008,p. XX.

saúde nas mesmas proporções, por exemplo, ou se alguns não prefeririam ter direito a planos de saúde deduzíveis do imposto de renda; para tornar a teorização mais palpável ao leitor.

Sen afirma que a teoria de Rawls localizar-se-ia em um espaço avaliatório equivocado, isso porque Rawls estaria focado em um *Welfarismo* utilitarista, embutido nos deveres estatais de promoção de bens e serviços essenciais. Isso não seria errado, mas incompleto, porque focaria nos meios de as pessoas atingirem um Estado de sociedade distributiva, sem se preocupar em estarem mesmo atingido seus ideais de felicidade: para Sen, Rawls focava nos meios em detrimento dos fins, não avaliava a efetividade governamental de as sociedades de fato atingirem um incremental de qualidade de vida das pessoas, mas somente no dever estatal de fornecer os meios de as pessoas se autoemanciparem, sem verificar se elas efetivamente o fariam.<sup>174</sup>

Em uma via alternativa, o republicanismo irá criticar Rawls por sua perspectiva igualitária. Essa corrente de pensamento pregaria a existência de deveres cívicos patrióticos que antecederiam em preferência a confecção estatal ainda que em prol de liberdades individuais. Em síntese: a concepção inversa dos autores comunitaristas.

Os republicanos negam, por exemplo, que as pessoas, por convicção religiosa, deixassem de prestar o serviço militar obrigatório, o que vai na antítese do pensamento rawlsiano de que os Estados liberais deveriam, em primeira vista, assegurar as liberdades fundamentais de crença e pensamento que seriam invioláveis.<sup>175</sup>

Por fim, Robert Nozick, seu conterrâneo em Harvard, tinha um exemplo interessante para arguir a desnecessidade de intervenção do Estado na economia como provedor social: Wilt Chamberlain, um atleta. Para Nozick, o Estado deveria se limitar a legitimar e conferir legitimidade às trocas entre as pessoas, não mais, nem menos.<sup>176</sup>

Assim, se Wilt Chamberlain assinasse com um contrato em que, em cada jogo ganhasse 25 centavos do preço de cada ingresso, sendo este valor lhe repassado, as

---

<sup>174</sup> LINHARES, D. M. G.; SANTOS, A. R. A. D. Amartya Sen e John Rawls: um diálogo entre a abordagem das capacidades e a justiça como equidade. **Revista Eletrônica de Filosofia da Faculdade Católica de Porto Alegre**, Porto Alegre, ano 15, p. 153-161, 2014, p. 159.

<sup>175</sup> GADELHA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 184.

<sup>176</sup> NOZICK, R. **Anarquia, Estado e utopia**. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991, p.171.



pessoas ficariam emocionadas pelo simples fato de vê-lo jogar e acreditariam que esse “acréscimo” de preço seria justo na renda do jogador, ainda que parecesse desigual.

Nesses termos, Nozick suporia, ainda, que, em uma temporada, caso um milhão de pessoas comparecessem ao final do campeonato, Chamberlain ganharia US\$ 250.000,00, o que representa uma soma muito maior do que a renda média do que qualquer pessoa auferiria.

O autor questiona se o jogador teria direito a essa renda ou não, concluindo positivamente, posto que cada pessoa disporia livremente de sua renda. Logo, qualquer justiça distributiva adentraria indevidamente no livre-arbítrio das pessoas sendo, por si mesma, considerada injusta no longo prazo.<sup>177</sup>

Em que pesem as críticas, o modelo de Rawls permaneceu como arquétipo fundamental do Estado social europeu por fugir das amarras do comunismo, sendo capaz de unificar liberalismo com deveres estatais para com o cidadão, um freio às discricionariedades da administração e, ao mesmo tempo, uma contraprestação obrigatória dentro do pacto social.

De toda sorte, esses autores não desenvolveram suas teses hermeticamente, mas dialogaram entre si, moldando, refutando e reformulando suas teorias nos melhores ideais previstos por Thomas Kuhn.

### 1.3 OS DEBATES ENTRE OS AUTORES CLÁSSICOS DO ESTADO LIBERAL E SUAS CRÍTICAS AO IDEAL LIBERAL POSITIVISTA

Rawls não apenas foi objeto de críticas de seus contemporâneos, mas também alvo de questionamentos de clássicos. O primeiro crítico foi Ronald Dworkin, que questionou a própria ideologia de Rawls de pacto inicial. Em que pese o artigo se titular *Original position*: na verdade, a crítica é mais focalizada no ideal de Rawls de consenso sobreposto, ou seja, na adesão tácita das gerações seguintes ao pacto social.

---

<sup>177</sup> FLORIANI, L. B. R.; RIBEIRO, M. C. P. Para além da abstração da posição original: uma proposição a partir de Nozick e Sandel. **Revista Transformação, Formação e Ação**, Marília, v. 41, n. 04, p. 91-114, out/dez./2018, p. 103.

Dworkin faz uso de um exemplo. Suponha-se que eu tenha descoberto uma caixa de tesouro e resolva vendê-la por 100 dólares na segunda-feira. Entre a descoberta e a venda, eu descubro que se trata de um tesouro de preço bem superior. Não poderia pagar a multa moratória e resolver vendê-la na quarta por um preço maior? Mas a minha recusa em vendê-la pelo preço inicial não daria causa a se usar a força coercitiva sobre mim, seria lícito cobrar a multa moratória, nem mais, nem menos.<sup>178179</sup>

O que Dworkin coloca em perspectiva é que as situações contratuais nunca seriam estanques, mas mutáveis, e é por isso que os juízes ora julgariam um caso de uma forma, ora de outra. Os valores sociais seriam mutáveis, impermeando o direito, um contrato social hipotético, como previa Rawls, estanque, não seria para Dworkin um contrato, mas contrato algum (*A hypostatical contract is no simply pale for of actual contract, it no contract at all*).<sup>180</sup>

Não apenas Dworkin criticou Rawls, Habermas também o fez sobre os mesmos ideais de imutabilidade dos valores do pacto social. Se a sociedade muda, mudariam os valores e logo as condições de ajuste do acordo também deveriam mudar<sup>181</sup>

Logo, Habermas questiona se: a) as partes na posição original compreenderiam os interesses maiores envolvidos (o bem comum); b) os direitos sociais seriam de fato garantidos com o mero fornecimento estatal de bens essenciais; e c) se o véu da ignorância

---

<sup>178</sup> DWORKIN, R. The original Position. **University of Chicago Law Review**. Chicago, vol. 40, n. 03, p 500-533, Spring. 1973, p. 502.

<sup>179</sup> No original: “*The original position arguments quite different. If we take it to argue for the fairness of applying the two principles, we must take it to argue that because a man would have consented to certain principles a skin advance t is fair apply hose principles to him later under difference distances, when it does not consent. But that is a bad argument. Suppose did not know the value of my painting go n Monday; if you had offered e \$100 fore it then I would have accepted n Tuesday I discovered t was valuable. You cannot argute hate it would be fair for he courts o make e sell it to you for \$100 on Wednesday. It may be my good fortune hat you did not ask me on Monday but that does not justify coercion against me later*”.

<sup>180</sup> DWORKIN, R. The original Position. **University of Chicago Law Review**. Chicago, vol .40, n. 03, p 500-533, spring. 1973, p. 501.

<sup>181</sup>No original: “*My only question is whether, in being extended in this direction, the design loses its point by becoming too far removed from the original model. For as soon as the party’s step outside the boundaries of their rational egoism and assume even a distant likeness to moral persons, the division of labor between the rationality of choice of subjects and appropriate-ate objective constraints is destroyed, a division through which self-interested agents are nonetheless supposed to achieve morally*”.

(o fato de as pessoas serem livres de conhecimento das suas situações sociais) garantiria a imparcialidade do acordo.<sup>182183</sup>

Mas Habermas vai além. Afirma que Rawls poderia plenamente ter incluído a questão moral dentro de sua perspectiva, isso porque a disposição de direitos pessoais em prol da confecção de um Estado (as concessões recíprocas) muito se assemelharia ao imperativo categórico kantiano (não farás ao outro o que não queres que façam a ti).<sup>184185</sup>

Rawls rebate as críticas de Habermas em um artigo intitulado Resposta a Habermas (*Reply to Habermas*), em que afirma que as críticas de Habermas seriam pertinentes, mas o foco de seu estudo e de seu adversário seriam díspares. O objetivo daquele não seria identificar uma aplicação do cotidiano do direito como faria Habermas com sua teoria do discurso, mas elaborar um estereótipo a ser seguido, ainda que não restasse acabado.<sup>186187</sup>

Logo, perspectivas diferentes de estudo levariam a modelos inevitavelmente diferentes. A mesma réplica se aplica às críticas aos questionamentos de Dworkin.

A cordialidade era a marca significativa entre Rawls e seus críticos, mais espinhosos eram os debates entre Dworkin, Hart e Rawls.

Conforme se adiantou, Dworkin elegeu Hart como alvo em sua crítica ao positivismo, isso porque a conceituação de texturas abertas não poderia responder à forma como o direito seria aplicado na prática e assim reconstruído dentro da própria

---

<sup>182</sup> No original: “*Can the parties in the original position comprehend the highest-order interest of the clients Solley not the bases of rational egoism? (2) Can basic rights be assimilated to primary goods? (3) Does the veil of ignorance guarantee the impartiality of judgment*”.

<sup>183</sup> HABERMAS, J. Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawls’s Political Liberalism. **The Journal of Philosophy**, [S.l.] vol. 92, n. 03, p. 103, -131, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2940842>. Acesso em: 02 abr. 2022, p. 112.

<sup>184</sup> HABERMAS, J. Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawls’s Political Liberalism. **The Journal of Philosophy**, [S.l.] vol. 92, n. 03, p. 103, -131, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2940842>. Acesso em 02 abr. 2022, p. 127.

<sup>185</sup> No original: “*Rawls could satisfy more elegantly the burdens of proof he incurs with his strong and presumptively neutral concept of the moral person if he developed his substantive concepts and assumptions out of the procedure of the public use of reason. my view, the moral point of view is already implicit in the socio-ontological constitution of the public practice of argumentation*”.

<sup>186</sup> No original: “*My reply to Habermas begins in part I by reviewing two main differences between his views and mine which in good part are the result of our diverse aims and motivations*”.

<sup>187</sup> RAWLS, J. Political Liberalism: Reply to Habermas. **The Journal of Philosophy**, [S.l.], vol. 92, n. 03, p. 132-180, mar. 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2940843>. Acesso em: 02 abr. 2022, p. 132.

jurisprudência do *common law* (precedentes obrigatórios com a mesma força normativa das leis).

Uma pequena réplica é vista no prefácio da 2ª edição do livro de Hart, mas seu discípulo, Raz, dedicou todo um artigo para rebater as críticas de Dworkin ao que se tem denominado de resposta ao ferrão semântico. Raz rejeita os principais argumentos de Dworkin, em especial, como todo positivista, refuta-se a aceitar a crítica de que a moral acabaria permeando toda uma aplicação do direito.

Na verdade, Raz sustenta seus argumentos em dois pontos: primeiro, que a teoria de Dworkin avaliaria essencialmente o modo como o direito seria aplicado, e não como o direito é e este seria o foco do estudo dos positivistas. Logo, positivistas e interpretativista teriam objeto de estudo totalmente discrepantes<sup>188189</sup>

Gabriel de Carvalho de Carvalho Fernandes<sup>190</sup> aponta que as respostas de Raz a Dworkin são evasivas por dois fundamentos: no *common law* os precedentes formam leis em sentido estrito, são obrigatórios, então o argumento de que o interpretativismo de Dworkin focaria no modo de aplicação do direito e não na forma como o direito é não se sustenta no direito anglo-saxão.

De outra, o segundo argumento de Raz é que se as pessoas não encontrariam um consenso sobre os conceitos, quanto mais o fariam sobre as leis, mas estes contra-argumentos não encontrariam respaldos empíricos. Isso porque, conforme aponta Dworkin, os juízes não tenderiam a dissensos sobre conceitos gerais, mas sobre conceitos legais: o que é felicidade, o que é justiça, o que seria bem público, interesse coletivo, o que seria litigar de má-fé não seriam meros conceitos abstratos, mas construções jurídicas debatidas no cotidiano forense que precisariam ser esclarecidas na aplicação prática do direito, ou seja, o ferrão semântico não seria refratado, mas reafirmado. Na luta hermenêutica o vencedor se sagraria Ronald Dworkin.

Não seriam os únicos a se digladiarem. Hans Kelsen e Carl Schmitt também o fizeram inúmeras vezes, em especial sobre dois pontos. Kelsen pregava uma moldura de

---

<sup>188</sup> No original: “*There are traditional ritualistic ways of addressing courts and of formulating decisions. Not these but the substance of the arguments and the methods of assessing them should determine whether they are all legal or whether some are political or moral*”.

<sup>189</sup> RAZ, J, Professor Dworkin’s Theory of rights. **Political Studies**, Oxford, vol. XXVI, n. 01, p. 123-137, 1978, p. 137.

<sup>190</sup> FERNANES, G. D. C. A resposta de Joseph Raz ao ferrão semântico. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, vol. 04, n. 02, p. 106-124, 2018, p. 106. p. 108.

possíveis respostas do direito, Schmitt, uma única resposta: o direito teria uma solução, não várias.

Ademais, para Kelsen, o guardião da constituição deveria permanecer sobre o poder judiciário, para Schmitt, no chefe do executivo, que seria quem efetivamente aplicaria as leis.<sup>191</sup> O vitorioso foi Kelsen? Em certo ponto sim, mas o interpretativismo de Ronald Dworkin acabaria por abalar as estruturas kelsenianas de uma possibilidade arbitrária de soluções jurídicas dentro de uma moldura em vista à preferência de ordem principiológica colocada por Dworkin.

Também, Robert Alexy acabaria por criticar Habermas, pois Habermas ignoraria a introjção entre direitos fundamentais e democráticos que não seriam respondidos pelo mero debate dialógico entre os parlamentares, e que precisaria ser analisado de um ponto de vista procedimental. Ou seja, Habermas deixaria em segundo plano as regras do debate democrático.<sup>192</sup><sup>193</sup>

De fato, Robert Alexy acabaria mais conhecido pelos seus estudos em princípios, mas em uma teorização inédita busca-se pontos menos debatidos e menos evidentes como o exposto diálogo com Habermas.

De forma análoga, Raz não seria alvo apenas de Dworkin. Jeremy Waldron o criticaria em ignorar a variedade de considerações que seriam elaboradas no processo jurídico e que levariam inevitavelmente a discussões nas cortes sobre questões morais, como o caso do filho que assassinara o próprio avô.<sup>194</sup>

Avançando no tempo, Dezan irá acrescentar a necessidade de valores axiomáticos na concretização dos direitos fundamentais, ou seja, na incompletude do direito, não

---

<sup>191</sup> PEREIRA, B. C. P. A.; BARACHO JÚNIOR, J. A. D. O. O debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a custódia da constituição. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 317-333, jan./jun. 2019, p. 332-333.

<sup>192</sup> No original: "*Also, the problem of collision of basic rights cannot really be solved by the procedural paradigm. What can be substantiated is merely a prima facie priority of participation in the process of public opinion- and will formation over merely private activities?*"

<sup>193</sup> ALEXY, R. Basic Right and Democracy in Jürgen Habermas's Procedural Paradigm of the law. **Ratio Juris**, Italy, vol. 07, n. 02, p. 227-238, 1995, p. 227-228.

<sup>194</sup> RAZ, J. On Waldron's Critique of Raz on Human Rights. **Oxford Legal Research paper series**, oxford, n 80/2013, s.p, Aug. 2013, p.1

apenas princípios auxiliariam o intérprete, como preverá Alexy e Dworkin, mas também valores.<sup>195</sup>

De toda sorte, o que se percebe é que as teorias não são estanques, sendo impossível afirmar sua imutabilidade no tempo. Elas se intercambiam, se complementam no tempo, se reformulam e se renovam em um balé sincrético interminável, mas sem que se possa desmerecer ou ignorar todo um arcabouço jurídico que lhe antecedeu. Isso não desmerece os autores, realça-os e revigora a importância da pesquisa intermitente com a qual se pretende contribuir.

#### 1.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Todo esse caminho hermenêutico até aqui teve o intuito de levar o leitor a uma conclusão. Não existe teoria infalível nem etérea em ciências sociais. Elas são renovadas e reformuladas com as críticas especializadas, reajustadas à realidade que pretendem descrever e prever, contudo, alguns pontos essenciais podem ser extraídos.

Quer se adote a teoria de Hobbes, quer o Estado fiador de práticas sociais aristotélicas de Hume, quer o interpretativismo de Dworkin ou o construtivismo de Rawls, ou ainda o utilitarismo de Mill ou o liberalismo de Hart, todos, à exceção de Habermas, se valem dos ideais kantianos da introjeção dos objetivos “eu” na confecção do pacto social, o eu buscaria algo para si e por isso cederia a concessões em prol de um pacto social hipotético, a tese da crença na moral do sujeito.

Logo, se há o dissenso entre os autores, estes partem de um ponto de convergência: o pacto social. Sem pacto não há ordenamento e sem ordenamento não há direito e menos ainda aplicação do direito. A questão que se põe é quando este pacto é quebrado, objeto deste estudo, é a contribuição à academia.

Contudo, haverá antes uma corrente de pensamento que se afastará dos ideais kantianos que merece ser estudada como antítese dialética dos principais autores expostos neste capítulo introdutório, com o objetivo de fornecer ao leitor uma visão mais ampla do pacto social, agora com um viés hegeliano.

---

<sup>195</sup> DEZAN, S. L. O que é neojusnaturalismo? Um olhar pela ótica da administração pública contemporânea. **Revista de direitos fundamentais e democracia**, [S.], vol. 25, n. 01, p. 81-109, jan./abr.2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 02 abr. 2020, p. 81-82.

## CAPÍTULO 02: A ESCOLA DE FRANKFURT E A SEMIÓTICA

O capítulo 01 teve um viés liberal: os ideais burgueses da Revolução Francesa de que a não intervenção estatal seria capaz de promover a fraternidade, igualdade e liberdade. Não promoveram, não nos arquétipos que proclamavam. A ideia da teoria crítica é, pois, colocar em perspectiva os ideais de Max Weber (o espírito do capitalismo como provedor calvinista de desenvolvimento das nações), o imperativo categórico kantiano de moralidade (não farás ao outro o que não queres que faça a ti), a ausência de moralidade na filosofia como suficiente a promover um bem coletivo e a retomada de alguns autores mais contemporâneos como Sigmund Freud, Karl Marx, Hegel, Georg Lukàs e Bourdieu<sup>196</sup>, com os quais se dialoga para tentar compreender os modos de dominação subversivo do mundo capitalista atual sem, contudo, apegaram-se aos métodos dogmáticos desses autores.<sup>197</sup>

Ao trazer os ideais da Teoria Crítica, em especial, a escola de Frankfurt, para este trabalho, objetiva-se apresentar a contra tese dogmática-epistemológica ao capítulo 01, ou seja, se, no capítulo 01, desenvolveram-se os ideias embrionários de Estado e Pacto Social, a escola de Frankfurt e suas 03 gerações, colocarão em debate os arquétipos não intervencionistas liberais de um Estado que há de permanecer neutro frente ao mercado minimamente intervencionista que, como se apresentou, teve seu apogeu no republicanismo e em Robert Nozick.

A escola de Frankfurt, assim, colocará em perspectiva a filosófica clássica puramente teórica, desprendida da prática social, apresentando uma visão ao mesmo tempo aporética e romântica, demonstrando, em seus diversos autores, as disfunções do capitalismo tardio, ou seja, uma sociedade administrada (nos termos de Adorno ou Horkheimer) ou unidimensional (nos termos expostos por Marcuse) em que a liberdade do cidadão restaria apenas ilusória, posto que a dominação do capital restaria velada, subversiva, embutida na prática social.

---

<sup>196</sup> GROCCO, F. L. T. Georg Luckàs e a reificação: Teoria da Constituição da Realidade Social. **Kinesis**, [S.], vol. I, n. 02, p. 49-63, out. 2009. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Kinesis/Artigo04.F.Crocco.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022, p. 50.

<sup>197</sup> DAHMS, H. F. **Social Theory**: The logic of Capital between Social Theory, the early Frankfurt school critique of political economy and prospect of artifice. Department of sociology: Knoxville, TN, USA, 2017, p. 47.

Para a teoria crítica, o que se procura é apegar-se menos às ideias revolucionárias e demonstrar mais as fragilidades de uma sociedade que visasse unicamente o lucro.<sup>198199200</sup>

Os autores da escola são diversos, compondo, nada menos, do que três correntes dogmáticas. Não se apresentará aqui todos, mas somente seus pares mais ilustres, criticados e debatidos.

A segunda geração da escola foi objeto de debate do capítulo 01 e teve como expoente Habermas e sua teoria filosófica crítica-discursiva, resta, contudo, explorarem-se a primeira geração (mais crítica do capital, da década de 30, com um escopo de demonstrar as anomalias da civilização liberal) e terceira (mais engajada nos movimentos atuais reacionários a se promover uma democracia plena e igualitária, como os movimentos feministas, o ativismo ambiental e a teoria da aceleração social).

São suas ideias, perspectivas, limitações e críticas que serão objeto deste capítulo que servirá de alicerce para compreender o sucesso das democracias mais igualitárias do mundo moderno como Coréia do Sul, países escandinavos, Canadá e França: objeto de estudo do capítulo subsequente.

Para que seja possível compreender o porquê de algumas nações terem tido um pacto social igualitário, antes, é preciso compreender as críticas aos modelos liberais puros que se desenvolveram dentro da academia, cujo epicentro pode ser creditado a chamada teoria crítica da escola de Frankfurt, foco deste capítulo.

---

<sup>198</sup> DAHMS, H. F. **Social Theory**: The logic of Capital between Social Theory, the early Frankfurt school critique of political economy and prospect of artifice. Department of sociology: Knoxville, TN, USA, 2017, p. 48.

<sup>199</sup> No original: “Gravity concrete and specific socio-historical conditions and circumstances exert on endeavours in the human sciences, to illuminate the vicissitudes of successive societal configurations in the modern age.

<sup>200</sup> No original: “First, four aspects of the new economy are better explained in terms of ‘state capitalism’ than in terms of the primacy and relative autonomy of the economic sphere, such as ‘[s]tate organized private property monopoly capitalism’, ‘managerial society’, ‘administrative capitalism’, ‘bureaucratic collectivism’ and others. The four aspects are [1] state capitalism is the successor of private capitalism ... [2] the state assumes important functions of the private capitalist ... [3] profit interests still play a significant role, and ... [4] it is not socialism’ (Pollock, 1941a, p. 201). Private capitalism had been succeeded by a non-private, ‘public’ form of capitalism. Medium-sized businesses that had dominated the industrial economies of the later nineteenth century had been replaced by ‘monopolistic’ enterprises during the early decades of the twentieth century, and nineteenth-century categories of political economy, as well as its Marxian critique, had been superseded by early twentieth-century political economy. Indeed, the utility of core categories and distinctions of economic theory, such as market vs. planning, private vs. public, had become doubtful. Instead of providing a compelling economic argument as to why the larger size of businesses mattered, independently of related implications for the market/planning and private/public distinctions, he asserted that with the rise of ‘monopolistic’ economic organizations, the administrative state had turned into a central economic player”.



Essa linha hermenêutica é fundamental, pois, para que se possa analisar o rompimento do contrato social igualitário, é necessário, antes, investigar os casos em que o contrato social, nos moldes estereotipados de Locke ou Hume, parecem ter se desenvolvido com certo sucesso, ao menos, nas nações desprovidas de abismos sociais. Os casos principais de sucesso do pacto social serão objeto do capítulo 03.

São, contudo, fundados nas ideias da teoria crítica que, como se apresentará no capítulo 03, as nações mais igualitárias passaram a relativizar os ideais herméticos de um Estado liberal puro para um Estado mais intervencionista: provedor efetivo do bem coletivo, sobretudo, quando se analisam as sociedades estratificadas de predominância de classe média (*political justice*).<sup>201202</sup>

O objetivo do capítulo é, pois, apresentar as ideias dos autores principais da primeira e terceira geração da teoria crítica, ilustrando-se, ao fim, o caso da companhia das índias ocidentais e o modo como o mercantilismo acabou subjuguando as nações africanas, as 13 colônias americanas e os países asiáticos sob o manto do imperialismo do século passado sem, contudo, o século atual ter sido capaz de promover uma verdadeira democracia igualitária, mas ao contrário, como aponta o próprio relatório das Nações Unidas de 2020, ter favorecido a crescente desigualdade global.<sup>203</sup>

Resta, contudo, aprender o que as democracias emergentes bem-sucedidas fizeram. Porém, antes, é preciso compreender as disfunções do liberalismo, ou, como diria Marcuse: o porquê de as revoluções igualitárias terem sido traídas<sup>204</sup> em suas propostas de promover sociedades mais justas, ou, pelo menos, minimamente desiguais.

Novamente, o leitor pode entender superficial os apontamentos. É que os autores da escola de Frankfurt se debruçaram sobre inúmeros temas, e reduzir os pensamentos destes a um ou outro tópico seria cair em armadilhas conceituais.

Novamente, estamos cientes disso, o que interessa não é a coletânea de produções desses autores cujo único caso poderia gerar frutos de inúmeras teses, mas, tão só, pinçar o que os autores desta escola desenvolveram sobre as disfunções do pacto social, objeto deste estudo.

---

<sup>201</sup> VITA, D. Critical Theory and Social Justice. **Brazilian Political Science**, São Paulo, USP, vol. 8, n. 01, p. 109-128, 2014, p. 110.

<sup>202</sup> No original: *According to Pereira, critical social justice should appropriately take on questions of foundation and questions of application of a criterion for social and political justice.*

<sup>203</sup> U.N. **II World Social Report: 2020**. World Social Report, 2020: full report. United Nations Publications, Genebra - Suíça, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

<sup>204</sup> LOUREIRO, I. Herbert Marcuse: antecipação e emancipação. **Revista Transformação, Formação e ação**. São Paulo, vol. 28, n. 02, p. 7-20, 2005, p. 10.

## 2.1 AS IDEIAS DA ESCOLA DE FRANKFURT

A escola de Frankfurt é, antes, uma linha de pensamento: questionar a sociedade capitalista moderna, mostrando o insucesso dos ideais libertários da Revolução Francesa. Trata-se de um ideal, nos dizeres de Franz Neumann, de que a sociedade moderna seria politicamente alienada, ou seja, incapaz de observar que a liberdade do cidadão moderno seria apenas aparente, posto que trabalharia para o consumo e este se realimenta de seu trabalho, privando-o de sua emancipação, de sua capacidade de ser criativo, crítico, retroalimentando, assim, um modelo social que perpetuaria a subjugação individual em prol de um coletivo de poucos (*hidden or frozen of the external frame of machinery*).<sup>205206</sup>

Thomas McCarthy aponta que a escola de Frankfurt se aproxima da semiótica de Foucault, ou seja, a dominação do capital seria, antes, velada, embutida nas práticas cotidianas, ademais, tanto a semiótica quanto a escola de Frankfurt:

- a) Criticam o modelo kantiano de uma racionalidade pura, capaz de emancipar a sociedade;<sup>207</sup>
- b) Rejeitam a ideologia cartesiana, como uma racionalidade desprendida de qualquer intersubjetividade;<sup>208</sup> e
- c) Reafirmam a dominação prática sobre a meramente teórica.<sup>209</sup>

Mas a Teoria Crítica vai além da dominação velada, é contra permissiva com o totalitarismo. Ela questiona, como expõe Sujit Choudhry, o próprio modelo liberal, o

---

<sup>205</sup> HEINS, V. Critical theory and the traps of conspiracy thinking. **Philosophy & Social criticism**. Los Angeles, Londres, Nova Deli e Singapore, vol. 33, n. 07, p. 787-801, 2007, p. 787.

<sup>206</sup> HOWARD, D. Political Theory, and the place of the Frankfurt School. **A journal of philosophy and social theory: critical horizon**, [S.l.], vol. 1, n. 02, p. 271-280, 2000. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/ycrh20>. Acesso em: 07 jun. 2022, p. 272.

<sup>207</sup> MCCARTHY, T. The Critique of impure Reason. **Political Theory**, New York, vol. 18, n. 03, p. 437-469, Aug. 1990, p. 437.

<sup>208</sup> MCCARTHY, T. The Critique of impure Reason. **Political Theory**, New York, vol. 18, n. 03, p. 437-469, Aug. 1990, p. 438.

<sup>209</sup> MCCARTHY, T. The Critique of impure Reason. **Political Theory**, New York, vol. 18, n. 03, p. 437-469, Aug. 1990, p. 438.

arranjo institucional, em especial da Constituição de Weimar, que foi permissivo com a ascensão dentro da democracia e dos regimes totalitários reinventados pelo voto.<sup>210211</sup>

Nada mais subversivo à igualdade do que o despertar de um regime que não admite contra opiniões.

Apointa, Francisco Rüdiger, que o modelo liberal permitiu não só a aniquilação de opiniões, mas antes o fetichismo da mercadoria espelhado na indústria cultural: a mecanização da cultura e a subversão da criação cultural pelos meios de comunicação.<sup>212</sup>

Ou seja, se antes, no renascentismo, a cultura era tida como uma sublimação do ser humano, que incorporaria um caráter contemplativo da obra. No mundo capitalista, o consumo subverteu a criação, tudo seria feito para agradar as massas, para serem adquiridas. O cinema, o quadro, deixam de ser arte em essência e passam a ter mero caráter instrumental como meio de entreter, desincentivando o questionamento social. É o que Walter Benjamin chamará de perda da aura, a aniquilação da sublimação da arte.

Mas Bruce Buam<sup>213</sup> demonstra que a filosofia de Axel Honneth (um frankfurtiano menos reconhecido) demonstraria a necessidade de reconhecimento das pessoas dentro da sociedade; logo, o reconhecimento dos ensejos pessoais, dos sonhos de cada cidadão, por menor que fossem, deveriam prevalecer sobre a liberdade de consumo.

O cidadão não mais seria o grego de Aristóteles, engajado na *polis*, antes, se sentiria apartado da própria sociedade que ajudou a construir: não se reconheceria como parte de um todo, mas sim como mero coadjuvante.

Essa ideologia é bem evidenciada nas profissões menos reconhecidas. As pessoas passam sem notá-las, como se fossem fantasmagorias (nos termos de Benjamin), não há

---

<sup>210</sup> CHOUDHRY, S. Raising democracy backsliding: an Essays on Weimar self-enforcing constitutions, *Global. Constitutionalism*, Berkeley, vol. 07, n. 01, p. 54-74, 2018, p. 55.

<sup>211</sup> No original: “Weimar has come to represent the paradigmatic example of democratic backsliding, which defines the breakdown of constitutional order in a certain kind of way. As Karl Lowenstein argued more than 80 years ago shortly after the rise of Hitler, Weimar fell because it had ‘tendered to a ruthless enemy the most effective weapons for its own destruction. For Lowenstein, the rights and liberties, institutions, and procedures of liberal democracy were abused from within by a political party through a strict fidelity to constitutional legality, which enabled it to capture the state and to put an end to democracy.”

<sup>212</sup> RÜDIGER, F. A escola de Frankfurt e a trajetória da crítica à indústria cultural. *Revista UNESP-FCL*, São Carlos, n. 04, p. 17-29, 1998, p. 27.

<sup>213</sup> BAUM, B. On the practical sociology of intersectional equality of difference: insights from Alex Honnet’s Recognition theory. *Social Theory and Practice*, [S.J.], vol. 48, n. 02, p. 197-234, Apr. 2022, Disponível em: <https://www.pdcnet.org/soctheory/Social-Theory-and-Practice>. Acesso em: 08 jun. 2022, p. 198.

uma identificação dos trabalhos supérfluos com o mesmo reconhecimento conferido às carreiras mais ilustres como a medicina, engenharia e direito.

É como se o jardim já viesse cortado, como se as calçadas já se apresentassem limpas: é esse abismo social que as democracias estratificadas como a Coreia do Sul e o Canadá tentarão equalizar.

A significância da corrente permeou a academia. Em especial, por colocar em debate a insuficiência do modelo racional cartesiano. Ou seja, os ideais de um conhecimento racional despreendido de uma historicidade (de uma análise crítica social) como pressuporiam as mônadas de Leibniz que não teriam cumprido seu papel emancipador.

L. J. Ray aponta que, academicamente, a teoria pode ser compreendida até mesmo na forma epistemológica de se desenvolver o conhecimento. É o que se observa na crítica da corrente à falsificação de popperiana.<sup>214215</sup> Isso porque se a teoria da falsificação de Popper pode ser vista como um embrião reacionário ao racionalismo kantiano, não teria, por si, cumprido a função que, de início, prometeu.

Os modelos sociais, para os frankfurtianos, não seriam explicados por teorias que seriam atacadas e contra-atacadas como previra Popper, mas antes, fundadas numa prática social, num cotidiano que deveria ser analisado em suas múltiplas facetas e conjectura a um procedimento histórico. Portanto, querer entender a sociedade sem uma visão mais ampla do meio em que as atividades seriam realizadas, resultaria na elaboração de modelos limitados em seus próprios nascedouros: um reducionismo inevitável.

Há ainda outro viés: a teoria liberal emancipou a filosofia de qualquer metafísica e moralidade. Aponta James Gordon Finlayson<sup>216</sup> que este resultado hermenêutico foi

---

<sup>214</sup> RAY, L.J., Critical theory, and positivism: Popper and Frankfurt School. *Critical Theory and Positivism. Philosophy, society, and Science*, [S.l.], vol. 9, p. 149-173, 1979. Disponível em: pos.sagepub.com. Acesso em: 08 jun. 2022, p. 150.

<sup>215</sup> No original: “*Popper’s problematic was also both philosophical and political. He attempted to solve the problem of demarcation between science and non-science, and the problem of induction which states that no number of singular observation statements could entail an unrestrictedly general statement. Falsifications, which was Popper’s proposed solution to these problems, was initially a critique of Logical Positivism, an attempt to offer an alternative to both its verifications, and its and its stress on analysis of meaning. This was then broadened into a critique of social and political theories, that of Marx. Popper wanted to distinguish the theories of Marx, and those of psychoanalysis, from those which he regarded as ‘falsifiable’, that is, open to refutation by negative basic*”.

<sup>216</sup> FINLAYSON, J. G. Morality and Critical Theory: on the normative problem of Frankfurt School Social Criticism. *Telos*, [S.l.], n. 146, p. 7-41, Spring. 2009. Disponível em: www.telospress.com. Acesso em: 08 jun. 2022, p. 7.

uma subversão de poucos sobre muitos. O modelo normativo liberal desprovido de uma moralidade não teria gerado nada além de um *déficit* social (*normative déficit*).

É o que Adorno lapidarará em *Mínima Moralía*. A sociedade avançada industrial induz a sujeitos sem compaixão, desprovidos de empatia, apontado pelo autor no caso do aluno que não sabe mais entrar na sala sem incomodar os colegas e abre a porta sem pedir licença, sem se preocupar com seus pares. É preciso reaprender a ter um convívio social com empatia, poder-se fechar a porta com firmeza, sem despreocupar-se com seus similares.

Apointa, Busch,<sup>217</sup> que há, ainda, uma crítica aos modelos privados liberais: a propriedade privada teria reificado o sujeito, equiparando-o a coisa de Luckàs. Tudo teria um preço, tudo seria comprado. Não há, na sociedade moderna, um sentimento de autorrealização (*self-realization*), mas mera sobrevivência, o cidadão trabalha para o seu sustento sem se sentir parte de um todo, sem se sentir acolhido, recolhido socialmente, nos dizeres de Alex Honneth.

Há, assim, uma retomada dos moldes hegelianos de necessidade e realização pessoal, de que a sociedade passe a ser mais altruísta em si mesma, preocupando-se menos com os ideais egoístas e mais com as aspirações de seus pares.<sup>218219</sup>

Interessantemente, a crítica ao modelo liberal democrático político partidário não adveio da escola de Frankfurt, mas, antes, nos termos expostos por Ellen Kennedy,<sup>220221</sup>

---

<sup>217</sup> BUSCH, H. C. S. Personal Freedom without Private Propriety? Hegel, Marx, and the Frankfurt School. **International Critical Thoughts**, Pequim: Chinese Academy of Social Sciences, vol. n. 05, n. 04, p. 473-485, 2015, p. 484.

<sup>218</sup> BUSCH, H. C. S. Personal Freedom without Private Propriety? Hegel, Marx, and the Frankfurt School. **International Critical Thoughts**, Pequim: Chinese Academy of Social Sciences, vol. n. 05, n. 04, p. 473-485, 2015, p. 477.

<sup>219</sup> No original: “To properly understand Hegel’s position, the necessity expressed by the term “must” in thesis a should be interpreted as speculative in nature. For Hegel, the self-relation that is constitutive of personhood is a specific constellation of what he calls the concept. This constellation has a teleological tendency to actualize itself and thereby become what he refers to as “Idea”. This is what leads Hegel to claim that a person “must” translate his freedom into an external sphere “to have been as Idea.”

<sup>220</sup> KENNEDY, E. Carl Schmitt, and the Frankfurt School. **Telos**, [S.l.], vol. 71. p. 37-66, 1998. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/KENCSA>. Acesso em: 08 jun. 2022, p. 41.

<sup>221</sup> No original: “His ideal is not just a democracy without parties, it is also, as Lowenthal states, ‘a democracy which has never existed in complex societies and for which there has never been a concrete design The rejection of parliamentary and representative democracy in favour of various models of direct democracy has been a characteristic position on both die political right and left in modern Germany. As sharp as the logical clarity of die form of political argument described here has been, this definition of democracy leads to crucially false estimates of the possibilities and difficulties of modern government. The renewal of this argument shows how important die Weimar period was and is as a storehouse of German political this thought. It also proves how important Schmitt’s work has been in shaping German ideas of

sua inevitável incompletude já era colocada em perspectiva por Carl Schmitt, para o qual o ideal liberal de democracia participativa não passaria de mero romantismo utópico.

Para Schmitt, o arquétipo democrático atual seria inevitavelmente desprovido de legitimidade, posto que os debates parlamentares seriam incapazes de atender os anseios populares: perpetuava-se o *status quo*. Os debates públicos, portanto, deveriam permitir uma participação mais engajada do cidadão no meio comunitário, sem este, democracia não restaria mais do que mera demagogia.

Resta evidente que os ideais de Schmitt são observáveis nos diversos ordenamentos desde seus primórdios. Lei de ação civil pública e iniciativa popular são, pois, formas remanescentes a se permitir um contrabalanceamento entre democracia representativa e direta, em resposta às primeiras críticas à democracia liberal.

Mas o ponto central é a crítica a Kant. Esse teórico segregou razão de seu criador: o sujeito. Para Kant, a razão só seria verdadeira quando adviesse de um procedimento anômalo disperso entre sujeito e as reflexões decorrentes sobre o mundo: é a racionalidade em sua pureza.

Ocorre que esta abstração levaria a se estabelecerem modelos de descrição da realidade por similitudes, isto é, agrupam-se objetos que partilhem um ponto convergente. A teoria crítica, porém, negará esta identidade, o que há de ser buscado não é o semelhante, mas o diferente, o não-idêntico.

A filosofia, logo, aponta, Anne Schippling<sup>222223</sup>, haveria de desprender-se de buscar uma identidade nas coisas e passar a valorizar o diferente, o outro, aquilo que lhe

---

*democracy. In keeping this tradition of German political thought alive, no small part has been played by the theorists of the Frankfurt School”.*

<sup>222</sup> SCHIPPLING, A. O não idêntico na ideia de razão de Theodor W. Adorno e a resultante possibilidade de uma filosofia fecunda para a pós-modernidade. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, n. 025, p. 129-140, 2004, p. 131.

<sup>223</sup> Expõe a autora: O "não-idêntico" ("Nichtidentische"), que significa tudo o que uni indivíduo apreende do seu ambiente, mas ainda não integrou no seu sistema de conceitos, deve ser expresso através da filosofia, mas, ao mesmo tempo, deve ser deixado na sua "não-identidade" ("Nichtidentität"). O sujeito, filosofando, tenta exprimir as suas percepções sem conceitos, o que, no entanto, não é possível, porque somente é capaz de falar de uma coisa que captou em conceitos. Por conseguinte, a filosofia podia, por enquanto, aparecer como um processo não realizável com base nas suas condições iniciais, de certo modo como um "esforço" ("Anstrengung") sem sentido. Se for esse o caso, chegamos ao "fim da filosofia" e, então, teremos de nos interrogar porque é que Adorno fala de uma possível sobrevivência dela. Parece que a definição adôrnica de filosofia possui um conteúdo, que não é visível à primeira vista. Para compreender o conceito de filosofia de Adorno, na sua complexidade, é necessário esclarecer a variedade dos pensamentos adôrnicos do processo filosófico, presentes na sua Dialética Negativa, e encontrar as diferenças em relação à ideia tradicional de filosofia.

é peculiar. Este seria tão ou mais importante que as similitudes eventualmente constatadas, portanto, apenas apreciando-se e reconhecendo-se as diferenças de valores e os múltiplos desejos sociais, uma sociedade poderia ser verdadeiramente igualitária.

A pluralidade de desejos de reconhecimento, de ensejos, de buscas e sonhos das pessoas haveria de ser levada em consideração nas políticas públicas sob pena de cair-se na ausência de legitimação que já pronunciara Carl Schmitt.

A alternativa a Kant, é Hegel. É esse autor que alicerçará a teoria de Marx e em consequência todos os pensamentos da escola. Aponta, Alexandre Tuna Júnior,<sup>224</sup> que não é apenas na emancipação de Hegel do indivíduo que os pensadores da escola encontrarão o tecido mais fértil, mas na historicidade.

Hegel acreditava que, ao contrário de Kant, o pensamento não seria desprendido do sujeito; o processo de raciocinar só seria realizado na prática social. Mas, a razão não seria algo estranho ao sujeito, posto inexistir sem aquele: haveria, pois, uma identidade ontológica entre aquele que pensa e as ideias e teorias que adviriam.

Hegel, ademais, acreditava que o processo de racionalizar só seria possível ao ver a história e a prática social. Mais, acreditava que toda descrição da realidade deveria considerar as singularidades, o não idêntico, aquilo que tornaria as pessoas menos iguais entre si; só assim se atingiria o absoluto.

Esse absoluto hegeliano seria visto na arte, na filosofia e na religião. A arte seria expressão do absoluto por excelência, única forma de expressão humana capaz de produzir algo novo que sequer existisse na natureza, não é, pois, sem razão, que serão as obras de arte os temas mais desenvolvidos por diversos autores da escola de Frankfurt, em especial Walter Benjamin.

Além disso, o modo de filosofar (que, como se demonstrou, não seria desprendido do indivíduo) seria a única maneira de se atingir o conhecimento absoluto, uma forma pura de compreender o mundo.

---

<sup>224</sup> JÚNIOR, A. T. O absoluto na filosofia hegeliana. **Revista Filogenese**, Marília, vol. 15, p. 76-84, 2021, p. 81.

Ocorre que, como se apresentou, a escola encontrará identidade própria. Logo, se em um viés, assentar-se-á nas doutrinas dos pensadores mais ilustres, por outro, questionará boa parte de suas ideias.

No caso de Hegel, para os frankfurtianos, ao igualar o sujeito ao processo racional, Hegel acabou por aniquilar o individualismo.

Em que pese a crítica a Hegel, os pressupostos de que o conhecimento só seria possível através de uma análise histórica e de que a filosofia seria uma forma superior de entendimento social permearão quase todos os estudiosos da corrente alemã.

Também, negarão a identidade ontológica hegeliana, posto que a verdadeira emancipação, o reconhecimento do singular proposto por Honneth, para a teoria crítica, só seria possível quando se preservasse a própria identidade do indivíduo.

Não são, pois, poucas as revoluções da corrente. Seu modo de pensar questionou não somente os alicerces da academia: na falsabilidade proposta por Popper como relativizou a primazia do pensamento leibnizano-kantiano como forma superior de descrição do meio social.

Resta, contudo, adentrarem-se nas especificidades de seus principais pensadores.

Douglas Garcia Alves Júnior<sup>225</sup> aponta que Adorno teria pensado a filosofia em diversas maneiras. Em princípio, na forma de uma dialética negativa, em especial, em seu curso publicado: *Probleme der Moralphilosophie*.

Na dialética negativa, Adorno expõe a necessidade de a filosofia englobar os conceitos de experiências morais impondo-se este conceito na sociedade. Em outros termos: o antagonismo de que a filosofia, revestida com as palavras, deveria mutar-se ao espelhar o ideal de sujeito e objeto que não haveriam de ser interpretados como dados, mas antes, a necessidade de a sociedade embarcar o diferente, haveria, pois, uma necessidade de se incorporar o binômio: afinidade-empatia ao convívio comunitário (*Affinität*).<sup>226</sup>

Esse conceito de afinidade das relações sociais, em oposição ao cálculo da soma de prazeres ou bens das teorias consequencialistas-utilitaristas e ao caráter universal

---

<sup>225</sup> JÚNIOR, D.G.A. Theodor W. Adorno e a dialética material da moral. **Veritas**, Porto Alegre, v. 63, n. 02, p. 711-726, mai.-ago. 2018, p. 711.

<sup>226</sup> JÚNIOR, D.G.A. Theodor W. Adorno e a dialética material da moral. **Veritas**, Porto Alegre, v. 63, n. 02, p. 711-726, mai.-ago. 2018, p. 716.



racional kantiano seria, pois, uma condição indispensável à emancipação do sujeito como parte de uma sociedade que não haveria de ser vista como mero instrumento daquela.

Contudo, diferentemente de Hegel, que buscaria a negação, Adorno em dialética negativa busca libertar o indivíduo, conscientizá-lo de sua submissão a um sistema que o oprimiria veladamente: o objetivo é, pois, interpretar o mundo de diferentes vieses, evidenciando suas contradições, sobretudo, na sociedade administrada que não visaria à emancipação do indivíduo, mas sua própria submissão a um processo de retroalimentação perverso.<sup>227</sup>

O não idêntico (*Das Nichtidentisch*) é a oposição que o autor propõe à racionalidade pura. Adorno, assim, propõe considerar a dialética que objetivaria analisar as oposições dos conceitos, aquilo que é diferente na sociedade, como um ponto de vista alternativo à lógica libertária do mercado. Trata-se, pois, de demonstrar que a ideologia de liberdade de mercado não concretizou os ideais que propunha e que o diferente deveria ser preservado, mais, ressaltado.<sup>228</sup>

Outro ponto central do autor, aponta Pedro Villar Mota, é o conceito *de mimesis*, isso porque se a criança já nasce com um impulso a tender a imitar os objetos. O que o mercado faria seria absorver esse impulso nato para que as coisas passassem a ser copiadas, reproduzidas, imitadas com o intuito de satisfazer os ensejos das massas, direcioná-lo a uma finalidade definida: copiar, reproduzir os bens de consumo para que sejam mais atrativos e retroalimentados ao trabalho.<sup>229230231</sup>

<sup>227</sup> KUGNHARSK, G. P. O não-idêntico como excesso e transformação. *Dialética negativa e a crítica do idealismo Hegeliano em Theodor Adorno*. **Sofia**, Vitória (ES), vol. 09, n. 01, p. 174-190, jul. 2020, p. 175.

<sup>228</sup> KUGNHARSK, G. P. O não-idêntico como excesso e transformação. *Dialética negativa e a crítica do idealismo Hegeliano em Theodor Adorno*. **Sofia**, Vitória (ES), vol. 09, n. 01, p. 174-190, jul. 2020, p. 177.

<sup>229</sup> MOTTA, P. V. A Mimeses no pensamento de Theodor W. Adorno. **Análogos**, Rio de Janeiro, n.01, p. 231-241, 2019, p. 238.

<sup>230</sup> Aponta o autor: Na formulação de Horkheimer, o impulso mimético, a imitação, é um dos primeiros meios de aprendizagem das crianças, principalmente nos seus primeiros estágios de desenvolvimento pessoal, ainda inconscientes. É apenas nos estágios mais avançados que essa “imitação inconsciente é subordinada à imitação consciente e a métodos racionais de aprendizagem” 8. O início da civilização está em tais comportamentos miméticos, que depois mudam de figura [...] O progresso cultural como um todo, assim como a educação individual, isto é, os processos filogenéticos e ontogenéticos da civilização, consiste em larga medida na conversão de atitudes miméticas em racionais. Da mesma forma que os primitivos devem aprender que podem produzir melhores colheitas tratando o solo propriamente, em vez de praticando magia, também a criança moderna deve aprender a refrear seus impulsos miméticos e a direcioná-los a uma finalidade definida

<sup>231</sup> MOTTA, P. V. A Mimeses no pensamento de Theodor W. Adorno. **Análogos**, Rio de Janeiro, n. 01, p. 231-241, 2019, p. 234.

Se em *Dialética do Esclarecimento*, Adorno aponta as limitações do modelo racional que seria incapaz de enxergar o diferente, o outro, o singular na sociedade, que demandaria uma atenção estatal em paridade às identidades ontológicas, Ricardo Musse aponta<sup>232</sup> que, será em *Mínima Morália* que o autor exporá a necessidade de que a sociedade moderna passasse a incorporar valores morais dentro do próprio convívio social. Isso porque a humanidade estaria se afundando em uma nova espécie de barbárie, em vez de incorporar atribuições mais humanas, mais empáticas dentro do próprio convívio, faria o sujeito ser mero instrumento da sociedade, ignorando suas aspirações, suas próprias ambições pessoais.

O conceito de *Mínima Morália* está nitidamente relacionado ao conceito de vida boa para Adorno. Segundo ele, o conceito de vida boa se distanciaria dos socráticos, de uma metafísica transcendente, passando a incorporar itens mais corriqueiros da vida cotidiana: a necessidade de haver maior empatia social na vida em comunidade e nas mínimas atividades exercidas no *habitus*.<sup>233</sup>

O conceito de vida boa para Adorno está, pois, relacionado a uma visão integrativa, à sua participação efetiva na integração comunitária, à busca por ausência de discrepâncias sociais e ao reconhecimento das necessidades dos indivíduos, de seus sonhos, suas aspirações e seus desejos mais profundos.

Será, assim, em “Fetichismo na música” que Adorno deixará seu argumento mais evidente para a tese defendida. Para o autor, a música moderna perdeu seu caráter sublimado, em especial no jazz.

A novidade, o algo criativo, perdera seu ideal diante dos dizeres do mercado. A música deixou de ser algo de emancipação do espírito Hegeliano e passou a ser uma forma de “música cantada” que buscava agradar as massas para que pudesse ser comprada, reproduzida e adquirida.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> MUSSE, R. Experiência individual e objetividade em mínima morália. **Revista Tempo social**, revista de sociologia da USP, São Paulo, vol. 23, n. 01, p. 169-177, jul. 2011, p. 270.

<sup>233</sup> JÚNIOR, D. G., Em que sentido podemos pretender uma “vida boa”? Reflexões a partir de mínima morália, **Princípios**. Natal, RN, vol. 19, n. 32, p. 369-392., jul. Dez. 2012, p. 379.

<sup>234</sup> ADORNO, **Über Fetischcharakter Fetischchrakter in der Musik und die Regression des Hoerens**, em *Dissonanzen*. Goettingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1963, p. 10.

Nesses termos, a flauta mágica, na qual a utopia da emancipação encontraria seu exemplo mais ilustre, perdeu sua magia diante da música cantada, a versões predefinidas, a estrofes já prontas que objetivam apenas agradar os ouvidos menos críticos.<sup>235</sup>

Adorno expõe que os tradicionais fermentos antimitológicos da música conjurariam, hoje, na era do capitalismo, contra a liberdade: o prazer do momento seria a fachada da variedade, as quais seriam apenas pretextos para se desobrigarem os ouvintes a parar de pensar, o mundo lírico atual seria apenas uma “*promesse du bonheur*” não concretizada. O ideal é de que a música teria apenas a instrumentalidade de proporcionar uma espécie de “*Having good times*.”<sup>236</sup> É o que Adorno denomina de audição regressiva, a música serviria apenas para comprar a paz de espírito, não para promover uma autorreflexão sublimativa.<sup>237</sup>

Enfim, a filosofia de Adorno é reflexiva, impõe uma interpretação do mundo, a necessidade de a música e as interações sociais incorporarem mais o caráter moral na atividade estatal, a ideologia de que o modelo capitalista atual seria limitado por sua própria natureza.

Os sonhos, os ideais, as aspirações dos sujeitos, o que os tornam diferentes em termos de reconhecimento social deveriam ser considerados essências em um provimento estatal. Mais, a sociedade capitalista tenderia a sua própria autoaniquilação: aniquilando-se o que nos torna membros de uma sociedade, aniquilar-se-ia o que nos torna mais humanos.

O que Adorno propõe é repensar a sociedade ocidental, através de aforismos, expõe várias atividades banais dispersas, em *Mínima Morália*, demonstra como atividades cotidianas destruíram os sujeitos, tornando-os seres vivos que trabalham para a sociedade, mas que não se sentem acolhidos por ela. Há, assim, a necessidade de o Estado resgatar os sonhos e as aspirações para aqueles a quem deveria servir.

---

<sup>235</sup>ADORNO, **Über Fetischcharakter Fetischchrakter in der Musik und die Regression des Hoerens**, em *Dissonanz*. Goettingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1963, p. 14.

<sup>236</sup>ADORNO, **Über Fetischcharakter Fetischchrakter in der Musik und die Regression des Hoerens**, em *Dissonanz*. Goettingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1963, p. 18.

<sup>237</sup>ADORNO, **Rede über Lyrik und Gesellschaft** em *Noten zur Literatur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1965, p. 104.

Conceito frequente em Horkheimer é a alienação. Trata-se de um Estado letárgico em que o indivíduo se encontra, incapaz de observar a dominação do meio social no qual está inserido.<sup>238</sup>

Se Adorno abordará a filosofia, Horkheimer trabalhará a sociologia. Para o autor, a sociedade atual não seria um tratado de sociologia, mas ao contrário, a aplicação serena e aguda da sociologia, uma forma velada de desintegração social. O contrato social não renunciaria a desempoweramento do indivíduo, mas sua dependência de uma sociedade a que chama administrada, no qual o Estado cedera seu lugar de bem provedor social para a aniquilação da individualidade, dando sequência, assim, às ideias embrionárias de Schopenhauer.<sup>239240</sup>

Horkheimer partilha de um pensamento pessimista da sociedade atual, para o qual a dominação velada dos anos 30 parecia não prenunciar qualquer forma de ser revertida.<sup>241242</sup>

Ao analisar Auschwitz, se Adorno propõe a emancipação do sujeito através da educação como único modo de libertar o sujeito do mundo opressor do século atual (sociedade administrada), Horkheimer é menos otimista, propondo que a salvação do sujeito deveria ser analisada por um viés de transformação nas próprias instituições do pacto social, que não teria cumprido o objetivo proposto no ideal liberal.

---

<sup>238</sup> TOURINHO, L. S. L. S. A alienação do indivíduo em Max Horkheimer. **Teoria**, revista eletrônica de Filosofia da Faculdade de Porto Alegre. Porto Alegre, vol. 04, n. 10, p. 81-105, 2012, p. 100.

<sup>239</sup> MUNOZ, R. R. Max Horkheimer (1895-1973). In the 40 Years since His Death Authoritarianism and Injustice in the Twentieth Century. Tragedy or Crisis of Meaning in Modernity," **Estudios de Derecho (Law Studies)**, [S.l.], n. 154, p. 43-74, Jul. dez. 2012. Disponível em: [www.Hein on line.com](http://www.Hein on line.com). Acesso em: 12 jun. 2022, p. 47.

<sup>240</sup> No original: “*En ese contexto, O caso es más que la obra fragmentaria de un viajero que recorre Alemania y la Europa Occidental, para ver sus desgarros. Mi bien, es un registro fiel de la descomposición del mundo occidental, en la que sus trazados en apariencia parciales tratan de dar cuenta del derrumbe de la totalidad social. No es un tratado de sociología, por el contrario, es la aplicación aguda y serena de la sociología, que se ocupa con los procesos de desintegración de la sociedad, mediante observaciones reflexivas y analíticas. No cabe duda, la injerencia que en los aforismos de esta pequeña obra tiene la filosofía y, en especial, el enfoque basado en el estímulo crítico de Schopenhauer*”.

<sup>241</sup> No original: “*Horkheimer acude al modo del "pesimismo ilustrado" (Sinchez, 2002, pág. 18), fuente de su inspiración en la que desmitificar y desmonopolizar las autoridades constituye una tarea ineludible del intelectual. En su ensayo: "Actualidad de Schopenhauer" de su libro (Sobre el concepto del hombre y otros ensayos, Sur, 1970), o en su otro escrito "Schopenhauer y la sociedad" del libro (Sociológica, Taurus, 1986), por solo citar algunos de los centrales en español, se nota esta fuerza gravitatoria de la observación sociológica del pensador alemán aplicada a la realidad; oponerse a los autoritarismos de turno es el mismo valor de la inteligencia en la sociedad*”.

<sup>242</sup> SANTIAGO, H. Adorno, Auschwitz e a esperança na educação. **Cedernos Ética e filosofia Política**, Santa Catarina, vol. 06, n. 01, p. 111-112. 2005, p. 112.

Horkheimer fará uma crítica da racionalidade atual que não seria capaz de emancipar o sujeito, mas apenas perpetuar o *status quo* predecessor. É a tese central de dialética do esclarecimento que escreveu com Adorno, contudo, para Horkheimer a própria academia seria complacente com a dominação do indivíduo em vista a permitir que, em vez de privilegiarem métodos críticos da sociedade, se sobrevalorizasse a chamada razão instrumental, as mônadas de Leibniz, a primazia da razão dissociada do sujeito em Kant, de seu viés libertário.<sup>243</sup>

Além de desenvolver a questão da teoria crítica, Horkheimer incorporará diversos conceitos de Lukács, em especial o de reificação.<sup>244245</sup>

Lukács desenvolverá conceitos-chaves apropriados pela teoria de Horkheimer. A reificação tem um viés simplista como a coisificação da pessoa que passa a ter um preço pelo seu trabalho, subjugando seus sonhos e aspirações: tudo é adquirido e comprado, em especial o trabalho que deixa de ser um instrumento de emancipação do sujeito e passa a ser mero estabilizador da propagação da dominação velada do capital.

Mas há ainda um outro viés. A reificação é vista como: a) um aumento da culpabilidade do Estado na sua impotência de revigorar o espírito de seus súditos que, antes, deveria servir; b) preponderância da razão instrumental, kantiana-cartesiana, sobre um viés mais profundo crítico da sociedade, sobre o caráter formal do pensamento e; c) ausência de incorporação de valores no meio social, como a complacência estatal em não admitir os valores de igualdade materiais que proporcionariam uma verdadeira emancipação do sujeito administrado.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> CHEREP, P. G. Los Impulsos en la concepción materialista de la razón de Max Horkheimer. **Giot: Revista de filosofia: Margosa**, Barcelona, vol. 21, n. 02, p. 177-190, jun. 2021, p. 178.

<sup>244</sup> TEIXEIRA, M. O. D. Modelos críticos e teoria social tradicional. A dialética entre pesquisa e apresentação em Georg Lukács e Max Horkheimer. **Revista Limiar**, Campinas, vol. 01, n. 02, p. 30-106 1º Semestre, 2014, p. 46.

<sup>245</sup> Esclarece o autor: É nesse sentido que pode ser compreendida a afirmação de Lukács de que “o ‘falso’ é, ao mesmo tempo, enquanto ‘falso’ e enquanto ‘não falso’, um momento do ‘verdadeiro’”. O falso, o pensamento reificado preso ao solo da sociedade burguesa, é um momento do verdadeiro em dois sentidos: enquanto “falso”, isto é, um momento parcial que deve ser superado, mas que é justamente por isso um momento no caminho para o verdadeiro, e enquanto “não falso”: um fenômeno que é produto de uma determinada sociedade em um determinado momento e, portanto, revela algo de verdadeiro sobre ela. Para Lukács, portanto, superar a parcialidade de uma teoria significa considerá-la como um momento da totalidade e, assim, conferir a ela um novo significado nesse contexto do movimento total. Esse posicionamento pode ser comprovado, por exemplo, no uso que é feito em História e consciência de classe de determinadas ideias dos autores citados anteriormente, especialmente Weber e Simmel – dos quais, aliás, ele foi aluno no início de sua formação intelectual nas primeiras décadas do século passado.

<sup>246</sup> TEIXEIRA, M. O. D. Modelos críticos e teoria social tradicional. A dialética entre pesquisa e apresentação em Georg Lukács e Max Horkheimer. **Revista Limiar**, Campinas, vol. 01, n. 02, p. 30-106 1º Semestre, 2014, p. 46.

Os estudos empíricos de direito reafirmarão a tese exposta,<sup>247</sup> aponta William E. Conklin,<sup>248</sup> que o direito deixou, há muito, seu caráter crítico da sociedade e passou a adotar a racionalidade instrumental. As escolas de direito estão menos propícias a divulgar os grandes pensadores e as formas de se repensar o ordenamento na promoção de uma verdadeira igualdade do que no modelo de leis dadas aos alunos.

O que importa é o direito positivo posto, seus pressupostos e aplicações práticas, e menos o questionamento da justiça que aquele ou outro dispositivo legal possa proporcionar.

Mais, a aplicação sem questionamentos dos dispositivos legais, aponta Conklin, não se restringe à academia, permeia a Suprema Corte Canadense: os dispositivos legais não seriam mais questionados, interpretados, visando a uma maior equidade entre os sujeitos, na busca de uma verdadeira justiça social, mas, antes, incrementalmente, passariam a incorporar os vieses positivistas da aplicação exegeta dos dispositivos aos casos que seriam submetido à apreciação, sem uma reflexão das intenções do legislador e da justiça que poderia advir da decisão.<sup>249,250</sup>

Há, também, uma incorporação dos ideais freudianos nos trabalhos de Horkheimer. Primeiro, há a ideia de religião como um mecanismo de consolo do cidadão, de que sua má sorte deveria ser elogiada, posto idêntico ao calvário. Mais, a má sorte do indivíduo poderia advir de seus pecados terrenos, e a religião seria uma forma de o sujeito

<sup>247</sup> CONKLIN. W. E. The Legal Theory of Horkheimer and Adorno. **Windsor Yearbook of Access to Justice**, [S.l.], vol. 05, p. 230-260, 1985. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/License>. Acesso em: 12 jun. 2022, p. 240.

<sup>248</sup> No original: “*That is, the lawyer, judge or other lawgiver manufactures the world a priori: “[I]ntuitively, Kant foretold what Hollywood [and lawyers] consciously put into practice: in the very process of production, images are pre-censored according to the norm of the understanding which will later govern their apprehension.”*3 *Metaphysics structures the lawyer’s world.”* And law schools’ function to perpetuate that metaphysics. Therefore, we must regard “juridical relations not as the substance but as the surface of what [is] really going on in society.”

<sup>249</sup> CONKLIN. W. E. The Legal Theory of Horkheimer and Adorno. **Windsor Yearbook of Access to Justice**, [S.l.], vol. 05, p. 230-260, 1985, Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/License>. Acesso em: 12 jun. 2022, p. 241.

<sup>250</sup> No original: “*Finally, the Canadian Charter of Rights, one would have thought, would speak to a departure from given metaphysical constructs. And yet, notwithstanding eloquent assurances of such a departure, our legal scholars, judges, and practitioners have been assimilating the Charter’s open-ended and ideal directed claims into their more comfortable pre-existing constructs. Judges have collapsed such question-begging concepts as life, liberty, security of the person and fundamental justice into their familiar procedural fairness construct; our Supreme Court has absorbed the right to pursue the gaining of a livelihood into the prior federalism construct of mobility across provincial boundaries; 5 lawyers, judges, students have insisted that the Charter, section 1, did not intend to make the Charter rights hang upon those deep philosophic notions of freedom and democracy; rather, they have insisted, we must appeal to the existing posited assumptions and existing empirical evidence in Canada and like-minded societies.”*

tentar se redimir de seus pecados sem questionar a dominação velada. A posição social que adviria seria algo natural pela vida pecaminosa do sujeito da qual somente poderia se livrar por meio da oração.<sup>251</sup>

Há ainda a renúncia pulsional, ou seja, o indivíduo deveria renunciar a seus impulsos de emancipação, focando-se no trabalho que não promoveria sua emancipação social, mas apenas a perpetuação do *status quo*. Mais, os impulsos que não seriam recalçados, na lógica freud-horkheiriana, deveriam ser canalizadas a um fim: o trabalho. O sujeito abdicaria de seus prazeres (e aqui pode-se incluir seus sonhos e aspirações) em prol de certos valores sociais estereotipados que privilegiariam a dominação velada.

O cidadão não haveria, pois, de trabalhar para um reconhecimento social, mas antes, teria suas energias focalizadas em um trabalho que visaria um reconhecimento social sem contrapartida.<sup>252</sup>

Há, assim, diversos conceitos que se intercambiam com Adorno, razão pela qual a dialética do esclarecimento foi uma obra produzida a 4 mãos: a insuficiência do modelo racional burguês em emancipar o sujeito, o método acadêmico que privilegiaria a falsidade popperiana ao questionamento dos institutos sociais, a existência de um ordenamento que visaria menos a justiça e mais a aplicação mecânica dos institutos exegetas, apenas para mencionar os mais recorrentes.

Haverá, contudo, outros autores que explorarão outros vieses da dominação. No caso, o lado político pouco desenvolvido por Adorno e Horkheimer e a propagação da teoria do consumo, da sociedade administrada, na arte e na política, temas de Marcuse e Walter Benjamin.

Vivian Baroni<sup>253</sup> aponta que a filosofia de Marcuse é profundamente marcada pela dialética hegeliana. Marcuse, contudo, acreditava na emancipação da sociedade por meio da sobrevalorização do pensamento autêntico, da arte e da cultura, como esferas que poderiam romper com a consciência reificada.

---

<sup>251</sup> SOUZA, M. R. D. O conceito de esclarecimento em Horkheimer, Adorno e Freud: apontamentos para um debate. **Psicologia & Sociedade**, [S.l.], vol. 23, n. 03. p. 469-476, 2011. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 12 jun. 2022, p. 472.

<sup>252</sup> SOUZA, M. R. D. O conceito de esclarecimento em Horkheimer, Adorno e Freud: apontamentos para um debate. **Psicologia & Sociedade**, [S.l.], vol. 23, n. 03. p. 469-476, 2011. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 12 jun. 2022, p. 472.

<sup>253</sup> BARONI, V. Subjetividade, cultura e educação em Herbert Marcuse. **Revista Subjetividade**, Fortaleza, vol. 16, n. 01, p. 144-154, 2016, p. 144-145.

Assim, para Marcuse, a libertação do sujeito encontra guarita na educação estética, permitindo que os indivíduos, em contato com a arte, possam se desprender de sua sociedade reificada para questioná-la e, assim, emanciparem-se dela.

Rodney Fopp<sup>254</sup> aponta que o modelo de democracia atual estaria ultrapassado, porque não concretizaria o sujeito. Isso é o que Marcuse denomina de tolerância governamental.

Para Marcuse, a tolerância indiscriminada das democracias ocidentais estaria corrompida na essência, porque a multiplicidade de ideias não visaria a emancipação de muitos, mas as divergências de poucos: as alternativas às demandas estatais estariam previamente decididas.<sup>255</sup>

A Filosofia de Marcuse é bem próxima a Carl Schmitt, ou seja, questiona-se a capacidade da democracia em fazer valer as vozes dos menos favorecidos. No jogo democrático, as cartas estariam previamente marcadas.

Se Adorno denuncia em *Mínima Morália* a necessidade de solidariedade,<sup>256</sup> Marcuse irá engajar-se no conceito de homem unidimensional e regressividade tolerada estatal.

Para Marcuse, não bastariam as críticas da sociedade propostas por Adorno e Horkheimer, seria preciso engajar-se em uma sociedade completa, em que todos os membros tivessem iguais oportunidades de realizarem os seus sonhos (uma proatividade estatal). Ademais, para Marcuse, em que pesem os sonhos divergirem, todos os seres humanos compartilhariam de uma estrutura básica essencial e logo compartilhariam das

---

<sup>254</sup> FOOP, R. Repressive Tolerance: Herbert Marcuse's exercise in social Epistemology, *Social Epistemology. A Journal of Knowledge, Cultural and Policy*, Londres, vol 24, n. 02, p. 105-122. 2010, p. 108.

<sup>255</sup> No original: "*But this is a ruse because the alternatives demanded by the state had been previously decided. For Marcuse, this impartiality is associated with a relativist theory of knowledge that can be identified in the "democratic argument that nobody, neither group nor individual, is in possession of the truth and capable of defining what is right and wrong, good and bad" (1969, 108). I will call this epistemological relativism because it holds that it is impossible to arbitrate between competing claims of right and wrong, good, and bad*".

<sup>256</sup> HONNETH, A. Herbert Marcuse and the Frankfurt School. *Radical Philosophy Review*, [S.L], vol. 16, n. 1, p. 49-57, 2014. Disponível em: <https://www.pdcnet.org/radphilrev/Radical-Philosophy-Review>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 56.



mesmas motivações essenciais: reconhecimento por seu trabalho, saúde, educação, lazer, família, felicidade e segurança.<sup>257258</sup>

Há, assim, a necessidade de igualdade de condições a todos os cidadãos desde a infância (*emotional security of early childhood*) para que todos os cidadãos possam atingir os seus sonhos profissionais, suas aspirações e desejos.

Observa-se que a ideologia marcusiana acabará sendo reproduzida nas sociedades de classe média, ou seja, o ideal de que a igualdade de oportunidades é condição indispensável a uma estratificação social.

Há, desta feita, uma fuga ao pessimismo adorniano e horkheimeriano para um engajamento político em Herbert Marcuse, que via no movimento estudantil a vitaliciedade emancipatória da sociedade. Isso porque os jovens não estariam acostumados com seus trabalhos e com o consumismo, ou seja, com a manutenção do *status quo*. Logo, seria na juventude que o Estado encontraria sua singularidade e seu vigor emancipatório.<sup>259260</sup>

Norman Fischer<sup>261</sup> aponta que, para Marcuse, estética e emancipação estariam intrinsecamente interligadas, mais, a arte incorporaria valores sociais, a expressão artística seria a forma sublime de emancipação do indivíduo. Incorporando valores, seria através

---

<sup>257</sup> No original: “As the guarantor of an openness to the critical content of theory, now had to be replaced by a once-discarded view of the power of reason: all human subjects in principle have the same motivational structure.”

<sup>258</sup> HONNETH, A. Herbert Marcuse and the Frankfurt School. **Radical Philosophy Review**, [S.l.], vol. 16, n. 1, p. 49-57, 2014. Disponível em: <https://www.pdcnet.org/radphilrev/Radical-Philosophy-Review>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 56.

<sup>259</sup> No original: “Certainly, one must also keep in mind here the differences that exist among the several members of the Frankfurt School. Horkheimer had an idea that the recall of the emotional security of early childhood could keep alive an interest in overcoming those forms of rationality arising from crass instrumentalism. It is uncertain in this analysis to what degree emotional powers can also be directed toward the attainment of reason’s intact, unreduced potentials. If we pull together the scattered insights of Adorno, an argument can be made that an “empathic sensibility” is more than simply an impulse to identify with a threatening object; there is, rather, within it the imperishable residue of a desire to comprehend others in such a manner as to allow them to retain the uniqueness of their existence. As is well known, Marcuse’s theory of instinctual impulses refers to a life force with erotic energy, whose social and aesthetic manifestations can promote the “conscious effort of freerationality.”<sup>8</sup> And it is precisely by locating his idea of a rational, emancipatory interest within his depth-dimensional theory of drives that allows Marcuse to perceive an intimation of revolutionary transformation in the cultural renewals of the student movement that occurred during the 1960s”.

<sup>260</sup> HONNETH, A. Herbert Marcuse and the Frankfurt School. **Radical Philosophy Review**, [S.l.], vol. 16, n. 1, p. 49-57, 2014. Disponível em: <https://www.pdcnet.org/radphilrev/Radical-Philosophy-Review>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 56.

<sup>261</sup> FISCHER, N. Frankfurt School Marxism, and the Ethical Meaning of Art: Herbert Marcuse’s The Aesthetic Dimension. **Communication Theory**, [S.l.], n. 07, p. 362-381, Nov. 1997. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 13 jun. 2020, p. 365.

da boa escola artística que os indivíduos aprenderiam as formas de se expressar e criticar a realidade, incorporar valores ontológicos-axiomáticos mais subjetivos e empáticos para com o outro.<sup>262</sup>

Essa afirmação é especialmente verdadeira na chamada escola do realismo, em que os artistas estariam engajados na expressão das disfunções sociais que tenderiam a resgatar, em especial, na escola parisiense, no círculo de Viena e na Alemanha pós-industrial.

Contudo, Chaves e Ribeiro apontam que há uma dicotomia,<sup>263264</sup> quando a arte passa a se afastar de seu ideal de sublimação (em uma nítida aproximação hegeliana do absoluto), passando a vender-se ao mercado, a produzir para agradar as massas, esta deixa de ser arte e passa a ser mero produto do mercado, corrompendo suas ideias libertárias que pretendeu, de início, contrabalancear.

Marcuse fará uso de 03 conceitos básicos: a) alienação, em que o indivíduo não se sente presente nem apropriado no seu trabalho, conceito que importa de Marx; b) o conceito de reificação, importado de Luckàs (a coisificação do sujeito, a precificação de tudo)e ; c) o conceito de fetiche em que tudo é feito para compra, o trabalho, a vida social, é feita para o consumo, conceito que importa, de novo, de Luckàs: o ultrapassado perde

---

<sup>262</sup> No original: “*Facts and values are linked in aesthetic realism because the fundamental idea behind it is that art expresses the way the individual needs society to act and think. Hence, moral-aesthetic Marxist Frankfurt school theorists of aesthetic realism, or embeddedness, often emphasizes structures of consciousness, such as social world views- fundamental ways in which groups perceive the world, which are too large scale for any individual to attain by themselves. Goldmann’s book, The Hidden.*

*God (1964, published in French in 1959), which analyses the basic worldviews of 17th-century French tragic thought, is a good example. There, Goldmann argues that the “tragic” views of human destiny expressed in the religious philosophy of Pascal and the tragedies of Racine are not explained as well by psychological analysis as by an explication of what social world views were possible in that age. Thus, embeddedness aesthetics emphasizes the role of realistic expression in art. A typical formulation is that because art is embedded in the whole social world, art can and should express the most significant world views of the age, albeit more coherently than they are ordinarily expressed. Emphasis on expression does not preclude realism but rather allows its attainment. Realism in art is attained insofar as the world views of the age are correctly depicted and expressed”.*

<sup>263</sup> CHAVES, J. C.; RIBEIRO, D. R. A arte em Herbert Marcuse: formação e resistência à sociedade unidimensional. **Revista Psicologia & Sociedade**, [S.l.], vol. 26, n. 01, p. 12-21. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 13 jun. 2022, p. 13.

<sup>264</sup> Esclarece o autor: “Para Marcuse (1964/1973), a postura que se centra na dicotomia desses dois fenômenos faz que a manifestação cultural denominada “arte” acabe ocultando os conteúdos e as verdades que se opõem à sociedade unidimensional. Ressaltamos que a formação do indivíduo frágil e resignado pode advir tanto da apropriação da força de trabalho, das condições objetivas, como da cultura, quando o seu produto se transforma em uma mercadoria. Então, como realizar a distinção do que é verdadeiramente uma obra de arte como bem da cultura? É no entrelaçamento dessa pergunta que desponta a segunda questão: como as obras de arte, sendo objetos da cultura, podem ser constitutivas de autonomia, já que a própria cultura é apropriada pelo capitalismo e reproduz a racionalidade do capital? É na tentativa de responder esses questionamentos que desenvolvemos o texto”.

seu valor sempre em busca do mais moderno; d) e o de impulso funcional ao consumo, em um processo velado de submissão do trabalho para adquirir sempre o novo que tende a sobrevalorizar-se em detrimento do antigo: o tradicional, o velho, é sempre ultrapassado, inadequado, fora de moda, sem utilidade para a sociedade.<sup>265</sup>

O autor faz remissão aos velhos poemas de Madame Bovary que tinham na narrativa a expressão de seu auge, hoje, desvirtuada pela mídia que visaria à informação cega, sem a magia estética das narrativas. O mesmo ocorre com a arquitetura que não mais possuiria o caráter de sublimação barroca.

Para o autor, na obra “Eros e civilização”, o belo existiria porque pertenceria ao campo do prazer e, nesse caso, se oporia ao campo da realidade. Assim, na obra de arte, o belo falaria a linguagem libertadora, invocando imagens do sujeito da morte e sua destruição, invocando a vontade de viver. O autor, dessa forma, reinventa o conceito de dessublimação; o que era emancipatório passa a ser corrompido pelo mercado e a crítica se reinventa na “mesmice.”

Há, pois, como se afirmou, um caráter libertário político em Marcuse que será readquirido por Habermas: assim como em Schmitt, o ideal de democracia não se sustenta, pois as regras de mercado imporiam um viés nas escolhas estatais, o que Schmitt chama de romantismo utópico.

Contudo, se o jovem Marcuse se engajou no movimento estudantil, nas últimas décadas passou a observar que a ausência do engajamento estudantil acabou por não espelhar os ideais de libertação que profetizara.

Suas principais obras “Homem unidimensional” e “Eros e Civilização” retomam os ideais de que o trabalho do sujeito não visa a recompor-se na sociedade organizada como um membro que contribui para o todo, mas como mero instrumento de sobrevivência, havendo a necessidade de uma total reformulação institucional.

Essa ideia libertária é típica de Marcuse e não foi reproduzida pelos demais autores da escola da 1ª geração, não podendo ser, assim, chamada de uma tendência. Não

---

<sup>265</sup> CHAVES, J. C.; RIBEIRO, D. R. A arte em Herbert Marcuse: formação e resistência à sociedade unidimensional. *Revista Psicologia & Sociedade*, [S.l.], vol. 26, n. 01, p. 12-21. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em 13 jun. 2022, p. 13.

sem razão, os pensadores acabaram excluindo-o dos principais autores da 1ª geração da escola.

Contudo, ainda que divergente de seus pares em alguns pontos centrais, outros são relativamente homogêneos na 1ª escola: a reificação, a alienação e a negação da racionalidade pura como emancipatória acabarão por se traduzirem em um núcleo duro desta primeira geração de pensadores.

Porém, para alguns autores liberais como Eliseo Vivas<sup>266</sup>, esse ativismo de Marcuse acaba tornando-o absolutista, anarquista e mestre do *niilismo*.

Em que pese as críticas de Vivas e demais autores liberais, para o autor alemão, o pensamento científico, com toda sua possível potencialidade, acabou convertendo-se em instrumento de autodomação e autoaniquilação.<sup>267</sup>

Marcuse afirma que o progresso necessitaria de um novo direcionamento: ele poderia libertar o homem do trabalho alienado, assim, deixando o progresso, de servir como “instrumento de dominação e exploração.”

A civilização tecnológica atual manteria, portanto, uma contradição que se resume a consumação da racionalidade tecnológica e aos esforços para conter suas consequências mais maduras. Esse é o elemento irracional do sistema, já que toda força que a tecnologia despertou (a ciência, enfim) seria organizada para a dominação cada vez mais eficaz dos cidadãos.<sup>268</sup>

Mas haverá um autor da 1ª geração que incorporará os ideais estéticos de Marcuse para analisar, exatamente, as questões artísticas e sua emancipação: Walter Benjamin.

Guilherme Augusto Louzada Ferreira Morais<sup>269</sup> aponta que um conceito recorrente em Walter Benjamin é de experiência tradicional. Isto é, a narrativa dos gregos que tinha o caráter mágico de impulsionar o narrador a qual acabou sendo absorvida pela mídia.

---

<sup>266</sup> MARIEN, D. Herbert Marcuse: *Teoria Crítica e sociedade tecnológica*. CS online: *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, ano I, ed. 01, p. 89-112, fev. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/index>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 90-91.

<sup>267</sup> MARIEN, D. Herbert Marcuse: *Teoria Crítica e sociedade tecnológica*. CS online: *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, ano I, ed. 01, p. 89-112, fev. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/index>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 90-91.

<sup>268</sup> MARIEN, D. Herbert Marcuse: *Teoria Crítica e sociedade tecnológica*. CS online: *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, ano I, ed. 01, p. 89-112, fev. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/index>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 93.

<sup>269</sup> MORAIS, G. A. L. F. O conceito de Experiência de Walter Benjamin, análogo às narrativas clássicas. *Periódicos Unifap*, Macapá, vol. 7, n. 03, p. 385-402, 1º Semester, 2017, p. 385.

O ideal é de choques, a narrativa antiga tinha um caráter sublime e mágico. Hoje, a mídia subverteu esse conceito, trazendo tragédias de forma objetiva, sem a própria reflexão do narrador, que se perdeu. O romance e a narrativa em terceira pessoa, como forma de arte, acabaram sendo absorvidos e deturpados pela ideologia de mercado.

De fato, o próprio Walter Benjamin<sup>270</sup> esclarece que na mais perfeita produção artística faltaria sempre algo: o *hic et nunc* da obra de arte, a unidade de sua presença, no próprio local onde se encontra estariam sempre por terminar.

É essa presença única da grande arte, no entanto, e só a ela, que se acharia vinculada a toda a sua história e restaria ausente nas produções midiáticas. Falando de história, lembrar-se-ia também das alterações materiais que a obra de arte autêntica poderia sofrer de acordo com a sucessão de seus possuidores; inexistente, assim, esta historicidade intrínseca das grandes obras nas reproduções de massa: em termos simples: não se restauram jornais de publicação diária.

O vestígio das alterações materiais das grandes obras só ficaria desvendado em virtude nas análises físico-químicas, impossíveis de serem feitas numa reprodução de escala; a fim de determinar as sucessivas mãos pelas quais a obra passou, dever-se-ia seguir toda a sua tradição, a partir do próprio local onde foi produzida até seu último destino. Isso não é visto nas reproduções em massa, mas apenas nas obras dos pintores e escultores mais ilustres.

Na obra, o narrador e o autor expõem expressamente que a arte da narrativa se encontra em extinção. O mesmo ocorre com a obra de arte, em especial o surrealismo, que perdeu seu caráter mágico e sua aura, para uma arte que não mais emanciparia o sujeito, mas, antes, visaria somente entreter as massas: a decoração e o agradar aos olhos.<sup>271 272</sup>

Walter Benjamin traz o exemplo de Baudelaire<sup>273</sup> e sua poesia cuja aura há muito se perdeu por dois vieses: de um lado, a racionalidade objetiva que empregaria o mercado, os noticiários em que tudo deve ser objetivo, abstraindo-se de toda e qualquer narrativa subjetiva, de outro, o ideal consumerista da mídia que tenderia a vender aquilo que

---

<sup>270</sup> BENJAMIN, W. **Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit** em *Illuminationen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1961, p. 184.

<sup>271</sup> BENJAMIN, W. **Der Erzähler, em Über Literatur**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1969, p. 61.

<sup>272</sup> BENJAMIN, W. **Der Surrealismus, em Über Literatur**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1969, p. 103.

<sup>273</sup> BENJAMIN, W. **Di alcuni motivi in Baudelaire em Angelus Novus, Saggi e Frammenti**. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1962, p. 10.

interessasse ao mercado, desprovido o sujeito de seu caráter mágico narrativo subjetivo, de sua aura, de sua arte em essência, nas ideias mais sublimes hegelianas. Quanto mais objetivo o noticiário, mais é vendido: aniquila-se a interpretação do narrador.

Felipe Volz<sup>274</sup> aponta que, não obstante o autor ser conhecido por seus textos críticos da arte atual, os quais há muito perderam sua aura, estes não se limitam.

O autor, assim, escreveu diversas teses nas quais, sobre diversas narrativas, expõe como a sociedade contemporânea foi capaz de chegar à situação de dominação presente. Questiona-se, portanto, como foi possível não apenas a ascensão do nazismo (tema já questionado por Adorno), mas como a esquerda poderia acreditar num materialismo histórico fundado na ideia de progresso. Tanto a esquerda quanto a direita mostraram-se incapazes de emancipar o indivíduo, seja em Cuba, seja na União Soviética. Mais, a esquerda sequer foi forte o suficiente na democracia alemã para impedir a ascensão de regimes totalitários.

Outro conceito recorrente em Walter Benjamin é o binômio signos-alegoria., Lauro Junkes<sup>275</sup> esclarece que um conceito peculiar e próprio de Walter Benjamin é exatamente o da alegoria: este demonstraria que as coisas poderiam não ser o que parecem, teriam um duplo sentido na subjetividade e na historicidade reciprocamente implicados, a forma de expressar o verdadeiro sentido das coisas, o seu caráter subversivo que alguns signos poderiam expressar, ainda que velados e menos explícitos.

As marcas e os objetos não seriam apenas o que parecem, mas poderiam espelhar uma dominação menos evidente, o fim a que se destinam: o consumo reiterado e reinterpretado.

A alegoria, assim, se opõe a símbolo: ambos evidenciam que as coisas têm significados ocultos, mas, dialeticamente, o símbolo dominaria veladamente, a alegoria emanciparia o sujeito de seu mundo: a marca desejada, o *status* cobiçado, assim, somente, poderiam ser interpretados alegoricamente, ou seja, quando se analisassem as coisas de forma menos explícitas, adentrando nos seus significados menos evidentes.

Da mesma sorte, alegoria e signo se opõem mutuamente. O nome, como alegoria, preservaria uma identidade própria divino-paradisíaca, já o signo se relacionaria ao

---

<sup>274</sup> VOLZ, F. Walter Benjamin: memória e conhecimento presente. **Voluntas**, Santa Maria, vol. 10, n. 03, p. 150-168, set. dez. 2019, p. 150-151.

<sup>275</sup> UNKES, L. O processo de Alegorização em Walter Benjamin, **Anuário de Literatura**, [S.], vol. 02, p. 124-137, 1994. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>, Acesso em: 14 jun. 2022, p. 132.

processo comunicativo moderno com a deturpação da narrativa para uma comunicação como instrumento midiático de dominação.<sup>276</sup>

Bainard Cowan<sup>277</sup> aponta que o conceito de alegoria em Walter Benjamin é mais explícito nos escritos de Baudelaire. A tradução de Walter Benjamin do poeta reflete a forma peculiar de ver da sociedade que transcende o evidente, busca-se o que é implícito, o não mostrado, em especial a forma como a vida cotidiana acaba reificando (coisificando) o sujeito dentro de sua própria *práxis*.

Há, portanto uma nítida aproximação de Walter Benjamin com a genealogia de Foucault. Ambos observam a dominação velada contida nos símbolos, na *práxis*, reiteradamente, adotadas pela sociedade moderna. Há, contudo, diferenças sutis que precisam ser preservadas.

Rafael Haddock-Lobo<sup>278</sup> aponta que Foucault utilizaria um método racional, lógico, fazendo uso da razão para dar voz à loucura (como no seu livro “O ensaio sobre a loucura”), fazendo uso do discurso falocêntrico do *logos*, expondo o uso do poder e da dominação para além da passividade do sujeito. O poder também seria exercido veladamente, positivamente, de forma menos evidente, mas, às vezes, mais subjetiva na *práxis* social. Isso ocorre quando a sociedade impõe o modo de conduta de alguma ou outra profissão, seus códigos de ética ou quando segrega o louco em seu manicômio, e em uma variedade de atividades cotidianas que escapam à percepção dos sociólogos e antropólogos menos céticos.

Já Walter Benjamin faz uso das alegorias e dos discursos críticos de diversas narrativas sociais, deixando as alegorias “falarem por si”, construindo uma filosofia sistêmica crítica dos discursos narrativos da sociedade. É o que se observa nos textos sobre a arte e a narrativa que deixara o caráter áureo dos gregos para aderirem a objetividade da racionalidade, desprovida de autorreflexão<sup>279</sup>. É o que Swann<sup>280</sup> denomina de desencorajamento da narrativa.

---

<sup>276</sup> JUNKES, L. O processo de Alegorizarão em Walter Benjamin, **Anuário de Literatura**, [S.I.], vol. 02, p. 124-137, 1994. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>, Acesso em: 14 jun. 2022. p. 135.

<sup>277</sup> COWAN, B. Walter Benjamin’s theory of Allegory. **New German Critique**, Berlin, n. 22, Special Issue on Modernism, p 109-122, winter. 1981, p. 109-110.

<sup>278</sup> HADDOCK-LOBO, R. Walter Benjamin e Michel Foucault: a importância ética do deslocamento para uma outra história. **Revista Comum**, Rio de Janeiro, vol. 09, n. 22, p. 56-75, jan. jun. 2004, p. 70.

<sup>279</sup> HADDOCK-LOBO, R. Walter Benjamin e Michel Foucault: a importância ética do deslocamento para uma outra história. **Revista Comum**, Rio de Janeiro, vol. 09, n. 22, p. 56-75, jan. jun. 2004, p. 70.

<sup>280</sup> SWANN, C. S. B. The Practice and Theory of Storytelling: Nathaniel Hawthorne. **Journal of American Studies**, [S.I.], vol. 12, n. 02, p. 185-202, Aug. 197. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27553395>. Acesso em: 14 jun. 2022, p. 186.

Beiner aponta que outro ponto fundamental de Walter Benjamin é a ideologia de choque. A mídia sobrecarregaria o sujeito com noticiários trágicos e essa sequência de choques teria um viés freudiano de evitar a absorção do sujeito (recalque).

Com a enxurrada de informações, o sujeito se torna cada vez mais alienado de si, as tragédias perdem o caráter reflexivo das necessidades de intervenção do Estado e passam a ser tidas como fatos corriqueiros, como se fossem dados e até mesmo esperáveis, como se o Estado não tivesse deixado de estar presente nas vidas dos cidadãos (*Jetztzeit*).<sup>281282</sup>

No texto “Capitalismo e religião”, Michel Löwy aponta que a crítica a Max Weber encontrará seu ponto mais agudo. Para Benjamin, o capitalismo não seria emancipatório como preconizaria Weber em sua ética protestante e espírito do capitalismo, mas sim, aniquilador do sujeito, sem verdade (*without true*) em si e sem misericórdia (*without mercy*), levando a uma sociedade desigual pelos próprios princípios em que se fundara.<sup>283</sup>

<sup>281</sup> BEINER, R. Walter Benjamin's Philosophy of history. **Political Theory**, [S.l.], vol. 12, n. 03, p. 423-434, Aug. 1984. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em 14 jun. 20202, p. 428.

<sup>282</sup> No original: *with Nietzsche, proclaims: "We need history, but not the way a spoiled loafer in the garden of knowledge needs it." Ranke's view corresponds to what Benjamin calls historicism, whereas historical materialism is firmly aligned with the conception of historical knowledge ascribed to Nietzsche. According to the outlook of historicism, the truth of history is always "there," awaiting our contemplation. This is the view, cited in thesis V, that "The truth will not run away from us": there is no urgency to historical reflection, for the facts will always be there waiting for us, whenever we find time or impulse for contemplation. This, Benjamin says, "marks the exact point where historical materialism cuts through historicism." For historical materialism, in contrast, the past must be "seized": what is required is "to seize hold of a memory as it flashes up at a moment of danger" (theses V-VI). If we miss the moment, the past is irretrievable. "The true picture of the past flits by" (thesis V). The historical materialist historian is ruled by apperception of the precariousness of the past, and this perception gives to historical reflection the urgency lacked by historicism in its contemplative outlook. As Benjamin puts it in thesis VI, even the dead are not safe from the enemy who never ceases to be victorious, and therefore historiography is an unremitting struggle on behalf of the dead. Historicism portrays the past as something eternal. "Once upon a time" is a whore in historicism's bordello (thesis XVI). Historicism presupposes a homogeneous, empty time, which it attempts to fill with an amass of data (thesis XVII). The historicist "tells the sequence of events like the beads of a rosary" (thesis A). The historical materialist, in contrast to all this, sees history as living and throbbing with revolutionary possibilities, and strives to establish a messianic relation with the past. Universal history (the culmination of historicism) is based on the flow of thoughts; materialistic historiography is based on the arrest of thoughts (thesis XVII). With the latter, historical thinking receives a "shock," and this shock stops it in its tracks. It comes face to face with the revolutionary moment and is determined to blast the moment out of the homogeneous course of history. This is what Benjamin calls the "Jetztzeit" (now-time), in which the present and past are drawn into a messianic relation (thesis A). Through shock, arrest, and blasting, historical materialism replaces the homogeneous, empty time of historicism with the time filled by Jetztzeit (thesis XIV). Where the historicist sees an inert "chain of events," the historical materialist sees a broken vessel in need of repair, a ruined past in need of salvation, a forsaken ancestor in need of awakening (thesis IX). What serves, above all, to differentiate materialist historiography from historicism is that the latter is based on the idea of progress (theses VIII-XIII).*

<sup>283</sup> LÖWY, M. Capitalism as Religion: Walter Benjamin and Max Weber. **Historical Materialism**, [S.l.], vol. 17, p. 60-73, 2009. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 14 jun. 2022, p. 60.



Da mesma forma que seus contemporâneos, Rebecca Comay aponta<sup>284</sup> que Benjamin também fará uso do fetichismo, da vontade de compra, do impulso ao consumo como forma de aliviar o sofrimento, um analgésico passageiro que evitaria a hemorragia da sociedade sem reequilibrar as causas; cura-se temporariamente o sintoma, sem questionar-se a doença.

Esses autores apontam um pessimismo para com o capitalismo. Contudo, haverá uma nova geração, pós-Habermas, de pensadores ligados à teoria crítica, que se engajarão nos desafios do capitalismo do século atual. Esses pensadores serão tomados por base nas principais economias planificadas de classe média, objeto do próximo tópico.

Menos como pessimistas e mais como analistas das disfunções do capitalismo, esses pensadores buscarão no modelo capitalista dominante uma forma alternativa de aprimorá-lo rumo a sociedades menos desiguais. Seus textos envolvem questionamentos como: o que há de errado com o capitalismo? A sociedade atual poderia ser aprimorada de que forma? Será o estudo dos próximos tópicos.

Se a primeira corrente da escola de Frankfurt possuía um caráter aporético sobre a não concretização dos ideais libertários do capitalismo tardio, ou como prenunciavam: o porquê de as revoluções terem sido revoluções traídas, a 3ª geração, após a tentativa de emancipação das partes por uma igualdade de debates da 2ª geração habermasiana, focará no que há de errado no capitalismo.

Isso porque se o capitalismo se mostrou o regime dominante ocidental, menos que tentar substituí-lo, talvez fosse mais eficiente reformá-lo.

Nesses termos, Rahel Jaeggi<sup>285</sup> produziu o texto "O que há de errado com o capitalismo" (*What – if anything is wrong with capitalism?*)

A autora aponta três formas de análise do capitalismo: a funcional, a crítica moral e a crítica ética.

A crítica funcional é endereçada ao fato de que o capitalismo, por si, não poderia funcionar adequadamente nem social nem economicamente, ou seja, de forma sustentável, porque envolveria, por si mesmo, a pauperização da sociedade, sendo incapaz de produzir um sistema social que sozinho garantisse a subsistência do indivíduo.

---

<sup>284</sup> COMAY, R. Perverse History: fetishism and Dialectic in Walter Benjamin. *Perverse History*. Brill, [S.], vol. 29, p 51-62, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24654815>. Acesso em: 14 jun. 2022, p. 51-52.

<sup>285</sup> JAEGLI, R. What (if anything) is wrong with capitalism? Dysfunctionality, exploitation, and alienation: three approaches to the critique of capitalism. *The southern Journal of Philosophy*, [S.], vol 54, p. 44-55, Sprindel Supplement, 2016. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 15 jun. 2022. p. 44, p. 52, p. 55.

A autora, contudo, argumenta que esta teoria seria falha por si mesma porque dentro de sistemas divergentes haveria casos de prosperidade e pobreza que não seriam respondidos satisfatoriamente por essa teoria, que igualaria países africanos a democracias nórdicas, sendo que, evidentemente, os níveis de capitalismo e desenvolvimento humanos destes seriam, nitidamente, discrepantes.

A tese da crítica moral também não se sustentaria, porque o capitalismo não seria moralmente explorador, mas estaria mais relacionado às explorações institucionais. Não seria, pois, a forma do sistema que favoreceria a exploração social, mas a complacência das instituições em não controlar as disfunções de renda.

Já a crítica ética denunciaria que o capitalismo seria naturalmente ruim por ser baseado na alienação (*Utrecht*), mas, para a autora, essa ideologia acabaria resultando em um fatalismo, uma verdade apenas discursiva. Para ela, todas as 03 teorias críticas do capitalismo pressuporiam meias-verdades.

O que se propõe é entender as regras do jogo, é observar que o capitalismo tem pontos fortes e fracos e que haveria múltiplas formas de se aprimorar um sistema que, não necessariamente, seria subversivo, analisando-o sobre múltiplas perspectivas em vez de somente a dogmática restrita de uma das 03 formas tradicionais postas na academia<sup>286</sup>.

Barbara Buriil aponta que um ponto-chave em Jaeggi<sup>287</sup> é apontar fissuras causadas por uma normatividade aparentemente livre de contradições. A mudança social, portanto, adviria, também e fundamentalmente, da mudança normativa.

Assim, seria interessante notar que, ao mesmo tempo em que Jaeggi associa a alienação com formas de descontentamento social, também apontaria o caráter sutil de tal sofrimento, indicando a ideia de que, se não desenvolvêssemos análises sociais apuradas, sequer poderíamos perceber que haveria algo de “podre” por trás de uma vida social aparentemente adequada. Em termos mais simples: a análise social para ser refinada e aprimorada aos anseios populares precisaria ser objeto de múltiplas análises divergentes e complementares.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> No original: “*Nor is there only one standard of critique that is universally, eternally, and unquestionably valid. I want, nevertheless, to raise a couple of reflections, in a short prospectus stemming from the deficits of this last, ethical form of critique, which might lead to a stronger (or less modest) result. The hypothesis to examine, then, runs thusly: The above-sketched dimensions of the critique of capitalism do not just have strengths and weaknesses that can be inferred from different spheres of application.*”

<sup>287</sup> BURIL, B. Novos ecos de um déficit sociológico. **Princípios**, Natal, v. 23, n. 42, p. 247-274, set./dez. 2016, p. 47, p. 250, p. 255.

<sup>288</sup> BURIL, B. Novos ecos de um déficit sociológico. **Princípios**, Natal, v. 23, n. 42, p. 247-274, set./dez. 2016, p. 250.

Outro ponto central da autora<sup>289</sup> é questionar o dogma da “caixa-preta” da economia, isso porque, tradicionalmente, a economia seria tratada como a busca racional do autointeresse, enquanto a política representaria o bem público e se revestiria de um caráter de desafiar o autointeresse do mercado. Isso não apenas seria impossível, porque economia e política se interrelacionariam, como imporia o dever de se repensar o conceito da própria economia.

Para a autora, a economia espelharia uma forma de prática social de um lado e uma forma de vida de outro. Formas de vida, portanto, seriam feixes de práticas sociais.<sup>290</sup>

A autora segue seu raciocínio de que práticas não são ações intencionais, mas resultados, ações que visariam a resultados, devendo, pois, serem interpretadas. Se são ações intencionais, seriam realizadas a algum fim específico e regulamentadas por normas de convívio dentro do pacto social.

Portanto, o que a autora expõe é que na economia moderna, o trabalho não haveria de ser visto apenas pelo lado do *homo economicus*<sup>291</sup> que tentaria maximizar seu bem-estar, mas envolveria um caráter sociológico de atividades rotineiras que visariam a um fim específico.

O que a autora põe em perspectiva é que essas atividades econômicas, essas práticas sociais, normativamente reguladas e institucionalmente *standardizadas*, estariam, hoje, fracassadas.

Para uma sociedade mais equânime, haveria de se mudar essa ideologia, esse *telos* da atividade econômica que haveria de deixar de visar unicamente ao lucro para propiciar a emancipação do indivíduo, para que a regulamentação estatal pudesse libertar o sujeito de sua alienação, impor-se-ia ao Estado o dever de propiciar a satisfação de seus súditos, um conceito amplo de pacto social em detrimento de seu modelo hermético liberal.<sup>292</sup>

Resta evidente a inter-relação com Raz: as normas são padrões para ações. Para se aprimorar o capitalismo, há de se distanciar da economia como mera forma de aprimorar o lucro para vê-la como uma prática social de atividades rotineiras que deveria ser repensada em busca da satisfação coletiva.

---

<sup>289</sup> JAEGGI, R. Um novo conceito amplo de Economia, *Civitas*, Porto Alegre, vol. 18, n. 03, p. 504-522, set./dez. 2016, p. 505.

<sup>290</sup> JAEGGI, R. Um novo conceito amplo de Economia, *Civitas*, Porto Alegre, vol. 18, n. 03, p. 504-522, set./dez. 2016, p. 507.

<sup>291</sup> JAEGGI, R. Economy as social practice. *Journal of Cultural research*, [S.l.] vol. 22, n. 02, p. 122-125, 2018. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=rcuv20>. Acesso em: 15 jun. 2022, p. 123.

<sup>292</sup> JAEGGI, R. Um novo conceito amplo de Economia, *Civitas*, Porto Alegre, vol. 18, n. 03, p. 504-522, set./dez. 2016, p. 519.

Essa lógica é mais detalhada em outro texto seu: “Reconhecimento e subjugação”.<sup>293</sup> Para a autora, a prática social econômica deveria propiciar o reconhecimento do cidadão, para que, sob essa perspectiva, o Estado pudesse propiciar a seus súditos condições mínimas de serem reconhecidos mutuamente e satisfazerem-se profissional e pessoalmente.

No texto “O que é crítica da ideologia” (*Que’est-ce que la critique de l’idéologie?*), a autora expõe que ideologias são ideias que se formam de maneira sistêmica, com fins determinados dentro de uma prática social determinada.

Assim, para que se proporcione uma forma de vida mais equânime dentro do mundo social, é preciso, antes, mudar a ideologia capitalista de uma visão restrita de lucro para uma visão mais emancipatória dos próprios sujeitos, para que o modelo capitalista passe a incorporar o ideal de reconhecimento comum e mútuo: *Qu’est-ce donc que la critique de l’idéologie?*<sup>294295</sup>

Em patologias do trabalho<sup>296</sup>, a tese de práticas sociais fica mais evidente.

O trabalho não há de ser visto como meio para a maximização de riquezas, mas como pré-requisito de reconhecimento mútuo: o cidadão só seria reconhecido quando não houvesse discrepâncias salariais, quando todas as profissões fossem mutuamente válidas e reconhecidas socialmente como necessárias, e, indispensáveis, a um bom convívio.

A autora é mais ideológica, busca o reconhecimento do sujeito, seu reconhecimento recíproco. Contudo, haverá outro autor que resgatará a relação

---

<sup>293</sup> JAEGGI, R. Reconhecimento e subjugação: da relação entre teorias positivas e negativas da intersubjetividade. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 120-140, mai./ago. 2013, p. 139.

<sup>294</sup> No original : *À première vue, la réponse toute simple : la critique de l’idéologie critique les idéologies. Mais que sont les idéologies ? Ici encore, une réponse vient facilement : les idéologies sont des idées. Non pas simplement des idées incohérentes d’un individu quelconque, mais des idées qui se tiennent et se forment (de manière systématique) dans des rapports déterminés. Ce sont des systèmes de conviction qui, de surcroît, agissent pratiquement et sont les effets d’une praxis sociale déterminée. En outre, les idéologies paraissent avoir un statut étrange. Quand on dit de quelque chose que c’est « idéologique », on ne veut pas seulement désigner par là le faux ou l’erreur. Certes, le caractère d’erreur, de représentation fautive ou distordue de la réalité, appartient à l’idéologie. Mais celui qui se trouve sous l’influence d’une idéologie n’est pas simplement livré à un état « faux », il est aussi « en prise » avec une fautive interprétation de cet état. Autrement dit, les idéologies constituent notre rapport au monde et, partant, l’horizon d’interprétation dans lequel nous nous comprenons et nous comprenons les conditions sociales, ainsi que la manière dont nous nous mouvons à l’intérieur de ces conditions. Si, selon cette conception, les idéologies sont le moyen par lequel les relations dominantes se nichent « dans les têtes et les cœurs des individus »<sup>2</sup>, alors la critique de l’idéologie dévoile ou déchiffre les circonstances qui permettent à la domination de s’imposer.*

<sup>295</sup> JAEGGI, R. Qu’est-ce que la critique de l’idéologie, **Presse Universitaires de France**, [S./], n 43, p. 96-108, 2008. Disponível em : [www.cairn.info/revue-actuel-marx-2009-1-page-96.htm](http://www.cairn.info/revue-actuel-marx-2009-1-page-96.htm). Acesso em: 15 jun. 2022, p. 96.

<sup>296</sup> JAEGGI, R. Pathologies of Works. **WSQ**. Women’s studies quarterly, [S./], vol. 45, n. 3, p. 59-76, fall/winter, 2017. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/674328>. Acesso em: 15 jun. 2022, p. 71.

econômica entre público e privado de Jaeggi<sup>297</sup> para analisar as relações entre política e males sociais, a inter-relação entre público e privado que não serão concebidos como herméticos, mas interrelacionais entre si: Reymund Geuss.<sup>298</sup>

A ideia de Reymund Geuss<sup>299</sup> é centrada na tese de que a política e a vida privada não poderiam ser indissociáveis entre si.

A tese defendida de que a vida privada seria um lugar isolado em que as coisas aconteceriam e em que as pessoas não poderiam ver (nem serem vistas) nem sentir nada, não passaria de mera utopia.

Mais, Geuss,<sup>300</sup> ao analisar os trabalhos de Williams, afirma a impossibilidade de o direito se separar da moral. Haveria um ideal de vergonha e necessidade que deveria permear o ideal estatal, sem o qual a extirpação da submissão do indivíduo seria indissociada do sujeito que pretenderia emancipar.

Jonosh Prinz<sup>301</sup> aponta que o foco principal de Geuss é seu realismo, principalmente na inter-relação entre teoria política e suas orientações às práticas sociais.

A ideia de Geuss é, pois, a desintoxicação do propósito da teoria política baseada em um diagnóstico emergencial do contexto social.

---

<sup>297</sup> JAEGLI, R. No individual can resist minima morália as critique of forms of life. **Constellations**, Oxford, vol. 12, n. 01, p. 65-82, 2005, p. 65.

<sup>298</sup> No original: “Social *This necessity*” which is at first a form of compulsion, a de facto interdependence becomes a rational necessity; no longer simply a condition of the effective satisfaction of one’s own interests, it becomes the condition of possibility of ethical, cooperative relations in general—thus transcending the instrumental relation. If the individual has the opportunity, “through his education and skills” to share in the “universal and permanent resources” of society, then the necessity of participating in this universal, market-mediated sphere becomes the possibility of participation qua qualification, qua “Bildung,” a possibility that would not be open to the individual outside of the cooperative social sphere. The individual would thus not be who they are if they did not go through this educational process that is mediated by society’s universal resources.

Enfim, no texto “Uma emancipação crítica das formas de vida” (*Toward an immanent critique of forms of life*)<sup>298</sup> e em “Resistência do indivíduo: mínima morália como formas de vida” (*No individual can resist: mínima morália as critique of forms of life*) a tese da autora é reafirmada: para se mudar a sociedade é preciso mudar as práticas sociais que visam somente ao mercado e passar-se a incorporar uma série de valores na sociedade, impondo-se um verdadeiro dever estatal em provê-los.

<sup>299</sup> GEUSS, R. Shamelessness, and the Common Good. **Arion**, [S.l.], 3rd series, vol.8, n. 03, p. 57-77, Winter, 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 57.

<sup>300</sup> GEUSS, R. Did William do Ethics? **Arion**, [S.l.], A journal of humanities and the classics, vol. 19, n. 03, p. 141-162, Winter 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 15 jun. 2022, p. 159.

<sup>301</sup> PRINZ, J. Raymond Geuss’ radicalization of realism in political theory. **Philosophy and Social Criticism**, Reino Unido, p. 01-20, 2015, p. 1.

Andrews Reath<sup>302</sup> aponta que a tese de Geuss é centrada na necessidade de se incluir valores (*values*), direitos (*rights*), equidade (*equality*), na correta distribuição de recursos estatais que deve ser a prioridade do discurso político.

Ademais, outro ponto central do autor é o conceito de historicidade, tema tipicamente hegeliano. A ideia é que qualquer análise crítica social, antes, deveria se desprender de um caráter ideológico, focando-se em um caráter mais prático, visando tudo o que já fora produzido e debatido na política sobre determinado tema. Não sem razão, o autor é considerado um dos maiores opositores a John Rawls e sua teoria liberal equalitária.

Fruto de seus trabalhos é a adequação à genealogia de Foucault. Para Geuss, a genealogia seria uma forma de se unir a historicidade com a integralidade das situações sociais para que se pudesse, enfim, criticá-las, utilizando-se da teoria kantiana de sistematicidade, da necessidade de observar o todo e das singularidades da vida social.<sup>303304</sup>

Há, ainda, um ponto central em Geuss, a moralidade é simples: moralismo na política é a forma de discernir o que é bom do que seria perverso. Assim, para realistas como ele, poder e interesse pessoal são tudo o que importa, o foco, portanto, é evitar a subjugação do interesse público pelo privado, haja vista, a inseparabilidade destes.<sup>305</sup>

O autor aponta que não haveria problemas nas instituições desde que fossem instituições morais e desde que estas instituições introjetassem valores sociais, bem como não se limitassem a repetir o *status quo*, devendo, pois, serem menos utópicas e mais realistas naquilo que se poderia fazer em favor de uma sociedade organizada e estratificada (sem abismos).

Mais, as moralidades se expressavam nas atividades rotineiras da prática política. Para o autor, as soluções não saíam de teorias abstratas, mas da resolução diária das

---

<sup>302</sup> REATH, A. Philosophy and Real Politics by Raymond Geuss, Reviewed by Samuel Freedman. **Ethics**, Chicago University Press, vol. 120, n. 01, p. 175-184, October. 2009, p. 175.

<sup>303</sup> GEUSS, Critique as Genealogy. **European Journal of Philosophy**, Oxford, vol. 10, n. 02, p. 209-215, 2002, p. 210.

<sup>304</sup> No original: “Genealogy involves an indispensable historical element, 16 but one may well ask why such genealogical enquiry demands fresh historically detailed and specific analysis in each case. Why is it not sufficient simply to offer a single decisive abstract argument for theses like ‘everything is contingent’, ‘there is no intrinsically necessary identity’”.

<sup>305</sup> GEUSS, R. When morality fails. **RSA Journal**, [S.l.], vol. 154, n. 5535, p. 40-35, atum, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41379895>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 32.

demandas sociais que precisam ser pensadas (e repensadas) em termos de valores, evitando-se que o poder de poucos subvertesse a vontade de muitos.<sup>306</sup>

Enfim, Geuss é um autor que foca na realidade política e na necessidade de que a sociedade moderna incorpore valores dentro das próprias práticas; para que o discurso político passe a analisar as demandas dos cidadãos não por meio de interesses de campanhas eleitoreiras, mas pela incorporação de valores que hão de orientar todo o debate político-partidário.

Contudo, haverá uma autora que analisará o movimento feminista e a capacidade de ações revolucionárias da década de 90 de serem capazes de reformular as políticas públicas nos moldes que proporia Geuss.

Nancy Fraser<sup>307</sup> aponta que o ideal de discurso público assume um viés, muitas vezes, de discurso normativo, contudo, na prática discursiva, inúmeras vezes, o ideal de justiça nem sempre seria translúcido como se pressuporia, pois, haveria uma necessidade de averiguar o ideal de justiça em cada caso concreto. Justiça para ela é cogente.

No ideal de justiça abnormal, a autora propõe questionar quem faria as leis justas. Logo, em uma perspectiva política, o conceito de justiça abnormal permearia o ideal de má-representatividade.

Quando a representatividade se dirigisse a demandas de campanhas eleitoreiras em detrimento dos direitos culturais, dos indígenas, das igualdades de gênero, o conceito de justiça se corromperia no interesse de poucos sobre muitos.<sup>308</sup>

A tese da justiça atual não seria equalitária, logo, refletiria a mera hegemonia. Portanto, quando houvesse a hegemonia de uns sobre os outros, igualdade material não brotaria.

---

<sup>306</sup> No original: “*Even to think about politics as exclusively collective attempt at problem solving’ is a huge mistake. We don’t find a solution to Some problem because situations don’t come with a tag describing their nature any more than humane actions do. If we shift our focus from beliefs and their consistency to action and the deployment of craft or skill, the very indeterminacy of humifaction, instead*”.

<sup>307</sup> FRASER, N. Abnormal justice. **Critical Inquiry**, [S.I.], vol. 34, n. 03, p. 393-422, Spring. 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 393.

<sup>308</sup> No original: “*Live can one grasp the question of the “who” as a question of justice. How can one generate the reflexivity needed in abnormal justice? The strategy I propose draws on a distinctive conception of the political dimension. So far, I have considered this dimension in the usual way, as com corned exclusively with injustices of ordinary-political misrepresentation. These are political injustices that arise within a political community whose boundaries and membership are widely assumed to be settled. Thus, ordinary-political misrepresentation occurs when a polity’s rules for decision making deny some who are counted in principle as members the chance to participate fully, as peers. Recently, such injustices have given rise to demands for changes in the mode of ordinary-political representation. This content downloaded. Abnormal Justice training from demands for gender quotas on electoral lists, multi-cultural rights, indigenous self-government, and provincial autonomy, on the one hand, to demands for campaign finance reform, redistricting, proportional representation, and cumulative voting, on the other*”.

A hegemonia, logo, pressuporia coalisões de uns poucos na manutenção do *status quo*, com discursos retóricos e ilusórios a massas. Para reverter a desigualdade, a representatividade deveria, antes, deixar de ser hegemônica e ser plural.<sup>309310</sup>

Então, a autora irá contradizer exatamente a lógica habermasiana no seu texto “Nancy Fraser on Marx and Habermas”.<sup>311</sup> A autora deixa explícito que o ideal de teoria crítica discursiva de Jürgen Habermas seria, por si, insuficiente para promover uma igualdade material entre as pessoas. Haveria, nos mesmos moldes já prenunciados por Carl Schmitt, um ideal romantizado no parlamento em Habermas: a igualdade de participação nem sempre seria condição necessária e suficiente a uma real democracia, porque os desejos das pessoas nunca seriam uníssonos.

O debate verdadeiro, para Fraser, há de englobar as múltiplas demandas dos mais diversos grupos que comporiam a sociedade organizada pós-industrial.

Ponto central da autora é seu estudo nos movimentos feministas. Para ela, o movimento feminista tem três fases. A primeira fase seria de passeatas em que as mulheres desejavam direitos iguais aos dos homens. Já segunda etapa, ocorreu o inverso. As mulheres, cansadas das jornadas exaustivas de trabalho, passaram a demandar o realce de suas limitações, a enaltação não da igualdade de gênero, mas as diferenças (o não idêntico adorniano). A terceira fase é mais proativa e será desenvolvida na sequência.

Para a autora, uma democracia não deveria se limitar às demandas de um ou outro grupo, mas considerar todos. O que a autora coloca em perspectiva, portanto, é que entre grupos sempre haverá heterogeneidade, a qual há de ser observada no parlamento sob pena de cair no romance político parlamentarista de Schmitt.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> No original: “For these reasons, I prefer to understand the telos of my overall argument not as a new normal but as a species of reflexive justice.<sup>39</sup> That reading has two additional implications that are worth considering. The first concerns the well-known opposition in political philosophy between discourse-ethical approaches, on the one hand, and agonistic approaches, on the other. Rightly or wrongly, the first are sometimes portrayed as objectionably normalizing, while the second are often seen as irresponsibly revelling in abnormality.<sup>40</sup> Without pretending to assess the merits of these charges and counter charges, I propose that the idea of reflexive justice scrambles this opposition as well. Like agonistic models, reflexive justice valorises the moment of opening, which breaches the exclusions of normal justice, embracing claimants the latter has silenced and disclosing injustices the latter has occluded—all of which it holds essential for contesting injustice. Like discourse ethics, however, reflexive justice also valorises the moment of closure, which enables political argument, collective decision making, and public action—all of which it deems indispensable for remedying injustice”.

<sup>310</sup> FRASER, N. Rethinking the public Sphere. A Contribution to the critique of Exiting democracy. **Social Text**, Duke University, n. 25/26, p. 56-80, 1990, p. 78.

<sup>311</sup> FRASER, N.; XIOPING, W. Nancy Fraser on Marx and Habermas, **International Critical Thought**, [S.], Vol. 03, n. 03, p. 259-267, 2013. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/rict20>. Acesso em: 16 jun. 2022. p. 267.

<sup>312</sup> FRASER, N. NICHOLSON, L. Social Criticism without Philosophy an encounter between feminism and postmodernism. **Theory, Culture and Society**, Londres, vol. 05, p. 373-394, 1998, p. 388.



A identidade de gênero acabou se modificando no decorrer do tempo, o que acabou resultando na falsificação da emancipação, pois o que o movimento feminista acabou conseguindo com seu caráter emancipatório foi mais jornada de trabalho.

Conforme afirma Pauline Johnson,<sup>313</sup> o ideal liberal seduziu<sup>314</sup> o movimento feminista da 1ª geração. Buscava-se igualdade de condições de trabalho, e conseguiram duplas, triplas jornadas.

Coloca-se, assim, em perspectiva o ideal de que a igualdade de discurso de Habermas seria suficiente para promover uma igualdade democrática, concederam-se às massas seus desejos, mas com aumento da opressão, no caso: com mais trabalho e menos lazer, em oposição evidente ao bom caçador de Marx que passa o resto do dia ao pé da lareira, debatendo as benesses de seu dia.

Até aqui, o foco foi no modelo democrático. Contudo, haverá um autor que analisará as disfunções da sociedade moderna por um outro viés: a agitação do dia a dia da sociedade organizada, a ausência de tempo ao lazer e o aumento incessante das metas. Hartmut Rosa.

Rosa<sup>315</sup> irá defender o ideal de autodeterminação (*self-determination*) como um mecanismo de imposição estatal para que o Estado promova os meios adequados de emancipação do cidadão. Contudo, diferente de Geuss, Rosa entenderá que a autodeterminação transcende a mera esfera política, permeando o meio social e econômico.

---

<sup>313</sup> OHNSON, P. Feminism in a neoliberal age. Debating Nancy Fraser, *Critical Horizon: A journal of Philosophy and sociology*, [S.l.], p. 1-18, 2017. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/ycrh20>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 2-03.

<sup>314</sup> No original: *Representations about neoliberalism's "betrayal", "seduction", and "resignification" of feminist goals invite the theorist to claim the role of arbiter on their truth and authenticity. Yet feminist theory has long been distrustful of any pretension that it might have access to first principles and foundational ideals, seen as the breeding ground of essentialist ideologies of "the feminine", and has typically restricted itself to the exploration of new, unconventional gender identities and to the clarification of felt dissatisfactions at gendered injustices. Against these hermeneutic self-limitations, the call upon the theorist to judge distortions and denounce perfidy in neoliberalism's appropriation of feminist goals appears to be a disconcerting invitation to invent positive normative foundations. In some respects, of course, dealing with tensions between democratic epistemologies and diagnostic tasks is not a new task for feminist theory. Beatrice Hanssen has identified it as a structural feature that has always troubled the theorist's self-understandings. She warns against the loss of balance between modern feminism's "anti-foundational" commitments and the requirement for normative clarity, to "avoid falling into political indecisiveness".*<sup>5</sup> However, because it cuts off the apparent viability of ways and means of dealing with an endemic tension, a diagnosis of the hijacking of feminism by neoliberalism places a new conceptual burden upon a critical feminist theory. Reflections upon neoliberalism's systemic rewriting of feminist objectives and values cannot appeal to residual idealisations that are remaindered by this colonisation and so could have been recruited to a critique of distorted, unbalanced developments.

<sup>315</sup> ROSA, H. On defining the good life: liberal freedom and capitalism. *Constellations*, Oxford, UK, vol. 05, n. 02, p. 201-214, 1998, p. 210.

Há, assim, nítida crítica ao paternalismo. O que o Estado deveria promover é uma intervenção capaz de emancipar os cidadãos para que tenham uma vida boa, não nos termos socráticos, mas para que atinjam um nível de reconhecimento social de acordo com seus desejos e aspirações. Há, um mínimo de qualidade de vida que impõe ao Estado o dever de bem prover seus súditos.<sup>316</sup>

O autor irá introduzir um conceito de ressonância social.<sup>317</sup> O conceito se assemelha a ressemblância, isto é, à tese de que as pessoas e seus valores mutuamente se influenciam<sup>318</sup>.

Assim, o termo ressonância está ligado à empatia de Adorno, mas vai além, requer que os governantes tenham não apenas a empatia com seus cidadãos, mas que respondam a estas demandas e sejam capazes de lhes conferir um *feedback*. Há posto, uma mútua inter-relação subjetiva: empática-ativa-reflexiva na formulação das políticas públicas.<sup>319320</sup>

Contudo, o conceito mais difundido e criticado do autor é mesmo o de aceleração social: as coisas do dia a dia estão cada vez mais aceleradas, não há uma contemplação

---

<sup>316</sup> No original: *Such are the mechanisms that are responsible for the phenomenon that individuals in our post-industrial societies, who are thought to choose their own, unique conceptions of the good life freely, autonomously and in a pluralistic way, in fact end up by choosing exclusively those conceptions which are compatible with the extensive and expanding requirements of capitalism. In my view, this justifies the use of the term "paternalism" to describe the impact of so-called free market society on individuals, because this kind of society very obviously predetermines the conceptions of the good life people choose. This clearly demonstrates once again that individual preferences are not formed indecent- deftly, but always within a "social setting" that includes not only the political, but also the social and economic spheres. Now since this "social setting" is always prior to individual conceptions of the good or the good life, refraining from collective, democratic, and deliberative political shaping, control and regulation of this setting does not imply greater individual freedom, but less democratic self- determination.*<sup>29</sup> *Capitalism, with its necessities and requirements encroaching more and more on the political sphere, is nothing like a natural force or a brute fact. It is a social construct like everything in the social sphere. However, individuals experience it as if it were a natural force or something unalterably given this is the solid facticity of society and its objective spirit.*

<sup>317</sup> ROSA, H. Between the sailor, the boy, and the Nazi: a reply to my critics. **Journal of Political Power**, Londres, p. 1-18, 2020. p. 02.

<sup>318</sup> No original: *But in my view, this should be treated as a necessary precondition rather than an element or resonance. Thus, the concept of resonance only gains shape and precision when understood as a specific mode of connection. Only when tested against these four criteria does resonance stop to be a loose metaphor and become operationalizable as an analytical tool for the exploration of the quality of a relationship.*

<sup>319</sup> No original: *resonance here is the idea and sense that the ultimate reality is not in its essence inimical, alien, silent or hostile towards our soul or being, but responsive. Perhaps we can express this in Keohane's terms: Vertical resonance is the experience and/or the idea that the low notes and the high notes of our existence can be brought to respond to each Other [...] Thus I would love to say: Resonance is 'sublation' of the spiritual in Hegel's sense: It preserves its promise and its idea without being a spiritual or religious concept itself. It does not presuppose or postulate the existence of a God, but it captures what this idea stands for.*

<sup>320</sup> ROSA, H. Between the sailor, the boy, and the Nazi: a reply to my critics. **Journal of Political Power**, Londres, p. 1-18, 2020, p. 07.

da vida, mas uma vida corrida. As metas de produtividade aniquilaram o sujeito, o bom caçador de Marx.

Mas aceleração é um conceito social que tem múltiplas facetas. De uma primeira perspectiva, há a aceleração tecnológica, a imposição da atual sociedade orientada para fins, em que o espaço e o tempo são cada vez mais limitados, e as tecnologias que deveriam aliviar o sujeito, acabaram destruindo-o nas metas de trabalho que se não dobram, se triplicam; o tempo excedente que deveria ser destinado ao lazer, deixa de ser: processos jurídicos digitais, correções digitais, controle de metas *on-line*. A tecnologia aumentou a carga de trabalho: não a hora de lazer que inicialmente prometera.<sup>321</sup>

O segundo conceito (aceleração social) é ligado à teoria de sistemas de Niklas Luhmann e tem a ver com a complexidade. A nossa sociedade é cada vez mais complexa, o que acaba demandando maiores regulamentações para as especificidades cada vez mais difusas. Logo, cada vez mais o conhecimento das áreas específicas é demandado do cidadão: seu tempo livre acaba sendo consumido para o estudo das áreas incrementalmente amplas que há de dominar, e, cada vez mais o conhecimento é ultrapassado. Há, assim, uma necessidade incessante e invencível de aprimoramento constante.<sup>322323</sup>

Mas há ainda o conceito de motor cultural. A sociedade ocidental é engajada na ânsia da mudança, a busca do consumismo demanda cada vez mais computadores mais rápidos, transportes mais velozes, internet de mais alta velocidade, refeições que sejam prontas cada vez mais rápidas; horários de almoço de 2h passam a ser de 20 min.

O que se põe em perspectiva é que essa ânsia pelo novo acaba subvertendo a contemplação do presente. A busca incessante pelo *tablet* mais novo, pelo que é mais ágil,

---

<sup>321</sup> ROSA, H. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of Desynchronized high-speed society. *Constellations*, Oxford, vol. 10, n. 01, p. 01-31, 2003, p. 7-10.

<sup>322</sup> ROSA, H. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of Desynchronized high-speed society. *Constellations*, Oxford, vol. 10, n. 01, p. 01-31, 2003. p. 14.

<sup>323</sup> No original: *part from the economic and the cultural explanations for the dynamics of modern Western acceleration, some sociologists have identified a third external engine in the social structure of modern society. According to this view, which is advocated predominantly in the context of Niklas Luhmann's systems theory, social change is accelerated by modern society's basic structural principle of functional differentiation. In a society that is not primarily segregated in hierarchical classes but rather structured along the lines of functional 'systems,' like politics, science, art, the economy, law, etc., complexity increases immensely. As a result, the future opens to almost unlimited contingency and society experiences time in the form of perpetual change and acceleration.*<sup>36</sup> Now, increasing complexity and contingency create an abundance of options and possibilities. Since these cannot be handled simultaneously, Lhumann argues that complexity in modern societies is 'temporalized' in order to enable the sequential processing of a higher number of options and relations than could be processed simultaneously.

não reflete em um tempo livre maior, mas apenas na maior demanda por mais trabalho: a emancipação do indivíduo é uma falácia em si mesma na modernidade tardia.<sup>324</sup>

Contudo, o autor bem observa que como todo movimento social, a aceleração não se daria sem rejeições. Há, atualmente, um movimento oposto, o da desaceleração. É o que ocorre com os movimentos alternativos, com trabalhos que implementam ioga, com horários mais flexíveis, com turnos menores: as grandes empresas já viram que trabalhadores com mais tempo livre são mais produtivos.<sup>325</sup>

O problema é que esta não é uma tendência universal. A regra continua sendo que o aumento da tecnologia e a cultura ocidental ensejam cada vez mais produtividade, retirando do sujeito o prazer da vida. Se no campo, o trabalhador recolhia-se às 18 h, no dito popular “dormir com as galinhas”, nas cidades, os médicos fazem plantões de 12 h, os operadores de informática estão cada vez mais em regime de sobreaviso e os advogados correm os fins de semana para cumprir um volume invencível de prazos e processos que abarrotam o judiciário.

Mas o que o autor coloca é que a mudança desse ritmo de vida demanda uma conscientização não apenas do Estado, mas de nós mesmos, em um congresso francês, o autor expõe que a lógica da aceleração se ampara sempre no nosso espírito, no nosso corpo, isto é, na nossa complacência enquanto ser social de não dar um basta, não frear essa realidade que consome os esforços da juventude para transformá-la em idosos com problemas cardíacos e de ansiedade: é preciso repensar a vida acelerada e aprendermos a viver mais equilibrando o presente.

Se o trabalho é essencial ao reconhecimento humano, como prenuncia Fraser, não pode ser prioridade a ponto de aniquilarmos o prazer (*la logique d'accélération s'empare de notre esprit de notre corps*).<sup>326,327</sup>

<sup>324</sup> ROSA, H. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of Desynchronized high-speed society. **Constellations**, Oxford, vol. 10, n. 01, p. 01-31, 2003, p. 13.

<sup>325</sup> ROSA, H. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of Desynchronized high-speed society. **Constellations**, Oxford, vol. 10, n. 01, p. 01-31, 2003, p. 21.

<sup>326</sup> FEUX, P. La Logique d'accélération s'empare de notre esprit et de notre corps. **Revue ProJet**, [S.l.], n. 355, p. 6-16, 2016. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-projet-2016-6-page-6.htm>. Acesso em: 17 Jun. 2022, p. 7.

<sup>327</sup> No original : *c'était d'abord intrigué par le fait que nous soyons si efficaces pour gagner du temps, grâce à la technologie sous toutes ses formes (jusqu'au four à micro-ondes et au sèche-cheveux), sans que nous en ayons pour autant. Gagnant du temps dans tous les domaines – étant plus rapide dans mes déplacements, dans mes communiions, dans chacune de mes actions –, il m'en manquait toujours ! Je me suis donc demandé : où va le temps ? Ensuite, je me suis interrogé sur la manière dont nous menons nos vies 'étais d'abord intrigué par le fait que nous soyons si efficaces pour gagner du temps, grâce à la technologie sous toutes ses formes (jusqu'au four à micro-ondes et au sèche-cheveux), sans que nous en ayons pour autant. Gagnant du temps dans tous les domaines – étant plus rapide dans mes déplacements,*

Assim, a escola de Frankfurt parte de um pressuposto uníssono, questionar a vida moderna. Contudo há uma nítida linha divisória.

A primeira corrente tem um viés mais fatalista, engajado apenas em evidenciar a aniquilação da liberdade individual do sujeito. A exceção fica a cargo de Marcuse com seu ideal libertário político, da emancipação do Eros, mas que nem sempre foi aceito pela academia, em especial pelo chefe do departamento, Horkheimer.

A segunda geração de Habermas tentará equalizar as forças por meio da participação plural nos discursos parlamentares, mas esta tese será derrubada muito antes por Carl Schmitt para quem o ideal liberal de democracia não passaria de mera ideologia utópica, um romantismo sem evidências empíricas.

É por isso que Geuss irá centrar seu ideal na política e suas limitações como forma de alertar a necessidade social sobre a pluralidade social que deve ser vista e ponderada nas democracias tardias e nos debates do parlamento.

É o que Fraser chamará de emancipação, e Rosa de ressonância social: um dever estatal de promover um mínimo social a que os cidadãos sejam capazes de conseguir atingir seu ápice profissional e reconhecimento por seu trabalho.

Contudo, a escola de Frankfurt é engajada no capitalismo tardio, no homem unidimensional de Marcuse ou na sociedade administrada de Horkheimer, num mundo pós-industrial da década de 30 em diante. Há de se demonstrar, contudo, que os ideais liberais já subjogavam o sujeito bem antes, talvez, até de forma mais perversa: no imperialismo das grandes colônias, tema do próximo tópico.

Ademais, a escola dialoga em sincronia com *práxis* social de outros sociais mais contemporâneos como Foucault e Bourdieu que exploram a dominação simbólica velada atemporal. Essa análise anterior ao capitalismo tardio (presente no mercantilismo europeu), é, pois, essencial a se poder compreender a sociedade atual. O tema, como se adiantou, será objeto do próximo tópico.

## 2.2 SEMI-ÓTICA, A COMPANHIA SUBJUGOU O MUNDO E OS CASOS DE DOMINAÇÃO CONTEMPORÂNEOS

Até o momento, apresentou-se neste capítulo os principais pensadores da chamada teoria crítica e suas análises ao modelo liberal. Ocorre, contudo, que a escola de Frankfurt

---

*dans mes communications, dans chacune de mes actions –, il m'en manquait toujours ! Je me suis donc demandé : où va le temps ? Ensuite, je me suis interrogé sur la manière dont nous menons nos vies.*

tem um corte em seus estudos: o capitalismo tardio, resta, assim, o questionamento, mas o modelo liberal de Austin seria menos subversivo? Ou seja, o liberalismo embrionário favoreceria a emancipação do sujeito?

Para responder a esta questão, é importante fazer uma retomada de alguns outros autores atemporais: Bourdieu e Foucault e os estudos de dominação menos evidentes nos modelos liberais nos seus nascedouros, isso porque em ciências sociais, generalizações só são possíveis quando múltiplas perspectivas são analisadas. Assim, esse tópico abordará a dominação liberal no mercantilismo (e na teoria de Estado e pacto social) embrionário, nos arquétipos idealizados de John Austin.

Ademais, como bem expõe Hegel, toda análise dialética, antes, deve observar a história, assim, será na história da dominação embrionária do liberalismo que se apresentarão os principais casos a se poder reafirmar, categoricamente, se o modelo liberal é necessariamente perverso ou se, como expõe Fraser, poderia ser reformulado intrinsecamente.

### 2.2.1 A dominação simbólica no capitalismo embrionário

Nem o leão dos *Windsors* nem o sol do *Dubois*, o brasão símbolo de maior riqueza e poder da Idade Média era, antes, uma flor, a flor de lis (*la fleur de lys*).

Sua imagem era encontrada nas principais mesas de reuniões das mais abastardas e tradicionais famílias aristocratas francesas, as quais, por sua vez, não relutavam em reafirmar sua lealdade à coroa e cuja traição era apenada, não menos, que com a decapitação.

Todo grande rei deve, antes, ter um palácio, e quanto maior e mais luxuoso, maior sua glória. Essa regra era bem conhecida dos reis “*Luis*” (IV, V, XIV) na França. Símbolo de ostentação, poder e riquezas, o ouro, mármore e cedro de Versailles só seriam comparáveis aos encantamentos dos salões do Vaticano.

Mas qual seria o sentido de um tapete vermelho sobre um chão aveludado? Certamente não seria manter os calçados limpos. Não haveria, assim, aparentemente, instrumentalidade nessa conduta. Então por que de seu uso recorrente nos festivais da coroa britânica?

Os historiadores responderiam: para se demonstrar e se reafirmar o poder.

O poder não seria somente tomado e usurpado, mas, sobretudo, exercido, reafirmado, exibido e reiterado. Essa ideologia maquiavélica, ademais, acabaria por ser adotada, com maestria, pelas principais cortes europeias.

Os símbolos de poder, portanto, haveriam de ser constantemente lembrados, sob pena de restarem esquecidos.

A questão posta é: trata-se de épocas passadas, superadas com a ascensão burguesa e subsequente ruptura do colonialismo pelas democracias ocidentais?

Demonstrar-se-á, neste tópico que remonta a historicidade hegeliana, que não, ou, ao menos, não na totalmente em que se divulgaria.

Assim, se os símbolos de dominação e poder não de ser, constantemente, reafirmados, a questão é como fazê-lo perante as atuais democracias representativas.

Nossa era seria, assim, tão diferente do absolutismo de outrora?

Essa resposta não é trivial e resta longe de restar evidente. Portanto, para que se possa entender a dominação no mundo contemporâneo, nos termos da escola de Frankfurt, é preciso, como expõe os frankfurtianos, entender a dominação simbólica, a dominação velada e obscura de nossa era e como ela se manifesta e é exercida.

A dominação, ademais, possuiria múltiplas facetas, múltiplos rostos e desmembramentos.

Não adviria, portanto, somente do poder econômico (embora na maioria das vezes assim o seja), mas encontraria contornos mais tênues, quer na segregação racial, quer em alguns discursos de austeridade fiscal dos modelos ultraliberais, encobrando, nesses termos, valores e ideais de uns poucos setores sobre seus pares, sobretudo, em discursos reiterados e, por vezes, retóricos, como: iguais, mas desiguais ou mesmo propensão à competitividade global ou até responsabilidade no cumprimento dos contratos estatais para com os seus credores.

Não se pretende adentrar no mérito da legitimidade social dessas narrativas, mas se estas não embutiriam por si mesmas uma dominação mais sutil, porém igualmente subversiva, impositiva de ideais de alguns poucos grupos sobre muitos.

Da mesma forma, questiona-se qual deveria ser o posicionamento da administração pública perante essas imposições veladas, sobretudo, quando se coloca em perspectiva a pluralidade de opiniões e valores a que a administração estatal teria o ônus de salvaguardar, nos termos já expostos pela 3ª corrente da escola de Frankfurt.

Os historiadores, contudo, sempre apontaram a existência de dominação na humanidade, ao menos, desde que o homem se apropriou de um pedaço de terra sobre a qual passou a denominá-la de sua e sobre a qual passou a exercer o *animus domini*.

Porém, na idade antiga, não seriam apenas as coisas que restariam objeto de apropriação, mas também pessoas. Relatos desses casos são detalhadamente discriminados nas escrituras sagradas no capítulo que trata do êxodo dos israelitas em direção à Terra Santa.

De fato, até mesmo Roma não teria sido o que foi sem o sangue dos escravos impingidos nos aquedutos, pontes e fortificações, cujas construções se eternizaram à posteridade. Contudo, se esses monumentos milenares europeus, por um lado, fazem lembrar a imensa capacidade construtiva e cognitiva da humanidade, por outro, impõem uma reflexão sobre os múltiplos modos de dominação de alguns poucos sobre muitos.

Mas as ascensões das democracias participativas, como modelos preferidos de governo ocidentais, teriam rompido com esse arquétipo, ou não? Pretende-se demonstrar que, somente em parte, ao menos, não na totalidade em que são reafirmados.

Para que se possa chegar a essa conclusão, é preciso antes demonstrar que toda dominação pressuporia, por si mesma, uma estrutura governamental que, direta ou reflexamente, lhe conferiria legitimidade.

Ou seja, nos diversos episódios da humanidade, toda dominação necessitaria, de certa forma, de certa convivência estatal.

Provar afirmações como “sempre” ou “nunca” em ciências sociais é, parafraseando Dworkin, um trabalho de Hércules, haja vista que as afirmações serão, inevitavelmente, testadas, refutadas e reformuladas sobre os casos *ad hoc*, até então, aceitos (ao menos nos moldes popperianos); e assim deve sê-lo, para que o conhecimento social possa progredir, ampliando-se as diversas perspectivas interpretativas dos fenômenos sociais que hão de encontrar terrenos férteis nas múltiplas correntes interpretativas da academia as quais, por sua vez, reformular-se-iam em um interminável movimento espiral dialético, contudo, sobre uma nova bagagem argumentativa.

Porém, se impingir categoricamente uma afirmação em ciências sociais pode parecer temerário e até mesmo falacioso, sobretudo, face aos diversos casos *ad hoc* (como proposto por Thomas Kuhn) que acabarão por reafirmar as limitações e falibilidades inerentes a quaisquer pretensões à generalização, restaria possível, ao menos, apontarem-se certas tendências.



Reformulando-se a questão anterior, o que se investiga neste tópico é evidenciar que toda dominação tenderia a incorporar uma estrutura governamental estatal que lhe precederia, quer no capitalismo tardio da escola de Frankfurt, quer no capitalismo liberal embrionário.

Essa posição mais relativista, talvez, mostre-se mais plausível e palpável ao intérprete mais cético que pretenda ver as limitações do liberalismo não no viés do capitalismo tardio da escola de Frankfurt, mas nos embrionários modelos de Estado no século XVIII e XIX, nos primórdios do próprio pacto social.

Desta feita, o objetivo deste tópico é analisar, por meio de pesquisa etnográfica, quatro casos díspares de dominação, tanto em termos de época dos acontecimentos, quanto das respectivas localidades em quem se sucederam.

O primeiro estudo será realizado sobre os arquivos, atos e tratados da companhia britânica das índias ocidentais e sua concorrente direta, a companhia holandesa das índias ocidentais, durante a denominada era ouro da coroa inglesa, fase de rápida expansão imperial territorial embutido no nascedouro do pacto social.

Na sequência, será estudado o caso de segregação racial dos Estados Unidos, sobretudo, por meio dos arquivos registrados, nas biografias e nos dos discursos reproduzidos de Malcolm X e Martin Luther King.

Avançando no tempo, serão analisadas as relações da Espanha pós-euro e sua interrelação com a estrutura administrativa estatal central alemã — *Deutsche Administration*.

Por fim, serão investigados os estudos e registros da atual administração Xi Jinping e sua relação com os membros do partido único chinês.

O objetivo é traçar um paralelo entre os casos e averiguar certos pontos de confluência no que tange ao modelo estatal adotado em cada caso singular, notadamente, face aos modos peculiares de dominação que lhes são particulares e sua inter-relação com o liberalismo sobre o qual todo o mercantilismo inglês se fundou: ou seja, proporcionar uma visão empírica das limitações do pacto social nos tempos de Austin e Hobbes que viam no absolutismo uma forma preferencial de pacto social.

Assim, a pesquisa etnográfica e o uso da Teoria do Ator-Rede, em auxílio aos arquétipos de dominação simbólica, fornecerão os instrumentos capazes de revelar pontos implícitos e menos evidentes contidos nas narrativas dos acontecimentos que se sucederão.

Também, será explorada a dominação intragrupos, objeto de estudo da interseccionalidade e sua relação com a administração pública.

O modelo etnográfico, portanto, tem uma instrumentalidade latente: desvendar o meio social não por meio de dados prescritivos preestabelecidos da sociologia clássica, mas através da investigação da construção social exercida pelos próprios atores na interpretação e interação para com o meio em que são inseridos e sua inter-relação com o modelo liberal nos seus primórdios, nos seus ideais burgueses de existência de normas sobre a não interferência estatal na economia como meio “ricardiano” de bem promover o desenvolvimento das nações.

Assim, a descrição densa etnográfica busca, por meio da análise da descrição das atividades rotineiras, desvendar questões menos evidentes trabalhadas pelos próprios atores.

O método de pesquisa etnográfico, ademais, dialoga em simetria com a dominação simbólica e com a teoria do ator-rede, posto, todas averiguarem formas menos explícitas — *gris* — de dominação.

Essa técnica de investigação qualitativa, adequa-se ao objetivo deste subtópico: uma interpretação da dominação embutida nas condutas dos diversos atores sociais, então, reproduzidas nas narrativas dos discurso de Martin Luther King e Malcolm X, além das dominações veladas, implícitas, nas intercambialidades das informações da companhia das índias ocidentais para com seus acionistas (*shareholders*), bem como para com a coroa britânica entre os mais de 200 anos de comércio com os governos da China e da Índia.

A mesma lógica se aplica aos atos de nomeação, exoneração e as metas de governo traçadas no mandato Zapatero espanhol.

Mesma análise também será feita sobre as pautas de discussão de Xi Jinping em relação à liderança (grupo dos 25 membros principais) do partido único chinês — *Polisburo*.

Todos esses acontecimentos foram documentados não para fins de ulteriores análises de historiadores, mas como meio de controle das trajetórias de implementações das decisões tomadas do pacto social, as quais indiretamente transmutam-se em fontes de pesquisa para os estudiosos das ciências sociais.

Desta feita, após uma análise etnográfica documental densa dos modelos governamentais e das dominações contidas nas iterações entre os diversos atores nestes 04 casos singulares, será possível confirmar ou refutar a tese de que o modelo liberal não

apenas é limitado no capitalismo tardio, como pressupõe os autores da escola de Frankfurt, mas pode ser subversivo desde seus primórdios. Menos como épocas, o que propagaria uma real democracia seriam os valores e a interferência estatal no meio social, corrigindo as disfunções necessárias a um bom convívio comunitário.

Para atingir esse objetivo, faz-se necessário um levantamento dos principais estudos e teorias que aglutinaram os institutos tratados: administração pública, Estado, poder e dominação, cujo objetivo é proporcionar um arcabouço teórico em que se possa compreender as múltiplas perspectivas e teorias nas quais se desenvolveram os temas tratados.

Num primeiro momento, serão apresentadas as correntes de poder e as dogmáticas que se sucederam: as perspectivas divergentes e convergentes sobre a dominação estatal nos nascedouros do modelo liberal.

Após estas, as obras, tratados e registros dos 04 casos serão apresentados, oportunidade em que serão analisados nas perspectivas das narrativas produzidas pelos autores e suas relações com o aparato estatal – administração governamental.

Na sequência, poder-se-á confirmar a hipótese e estabelecer um paralelo entre os estudos e o modo de dominação da administração pública, bem como os meios a se prover o Estado em não permitir que alguns de seus cidadãos se sobressaiam aos seus demais.

O método aplicado neste subtópico é preponderantemente etnográfico, sem abdicar-se da análise do discurso e conteúdo e da comparação histórica das narrativas registradas e documentadas pelos próprios autores (conforme propõe a dialética hegeliana, típica da teoria crítica), objeto, então, de sínteses que serão reproduzidas.

### **2.2.2 Teorias de Poder e Dominação: Weber, Latour e Bourdieu: a semiótica como alternativa à sociologia tradicional da dominação**

Poderia parecer um tanto inusitado ser creditado a um canadense uma das obras consideradas clássicas na investigação e consolidação das teorias de poder e dominação, notadamente, face à tradição das escolas britânica (sobretudo com a teoria utilitarista), francesa (com a teoria do contrato social) ou mesmo alemã-prussiana (com a teoria weberiana ou marxista) a quem a academia tem conferido especial destaque.

Há de se compreender que o Canadá é um país bilingue e, portanto, foi capaz de aglutinar estudiosos tanto saxões quanto francófonos, unificando, de certa forma, diversas correntes de pensamento e os múltiplos entendimentos dissidentes que eclodiram nas ciências sociais e na psicanálise sobre o tema da dominação.

Credita-se, assim, a Guy Rocher uma das principais obras que permeiam dominação, poder e Estado.<sup>328</sup>

Segundo o autor, os primeiros estudos do assunto se amoldariam ao que se categorizou de teoria voluntarista e sobre a qual o poder seria deliberadamente delegado a uma autoridade, quer pelo carisma que exercesse, quer pela tradição ou mesmo pela normalização que, expressamente, lhe conferiria estabilidade.

O primeiro caso se amoldaria aos líderes religiosos, já a obediência pela tradição adviria do costume, como a vista no caso do respeito dos filhos a seus pais.

Essas formas de exercício do poder, contudo, seriam precárias, haja vista lhes faltarem uma normatização que lhes conferisse previsibilidade e legitimidade ao que Max Weber denominaria de autoridade burocrática de poder.

Portanto, a normatização do exercício do poder (*Herrschaft und Macht*) imporia, para esses casos, maior estabilidade em relação a seus similares de dominação carismática ou tradicionais, não apenas em vista à previsibilidade normativa que lhe precederia, mas ao fato de que estas normas teriam advindo do Leviatã (de Hobbes) — Estado — construído por legítimos representantes eleitos do povo, ou seja, pelo pacto social *Rousseauiano*.<sup>329</sup>

Essa ideia, posteriormente, seria reformulada na dialética marxista, para a qual o poder não adviria de uma postura volitiva, de uma liberalidade dos representantes do povo, mas antes espelhariam o domínio de certos ideais e valores de algumas poucas classes sobre as demais.

Desta feita, os adeptos do marxismo acabariam por reformular a dialética hegeliana para evidenciar as contradições do pacto social em relação à realidade laborativa da classe trabalhadora na Inglaterra industrial.

---

<sup>328</sup> ROCHER, G. Droit, pouvoir et domination. **Revue Sociologie et société**. Montréal, vol. 18, n. 1, p. 33-46, abr. 1986, p. 43.

<sup>329</sup> ROCHER, G. Droit, pouvoir et domination. **Revue Sociologie et société**. Montréal, vol. 18, n. 1, p. 33-46, abr. 1986, p. 44.

Portanto, inexistira qualquer volitividade coletiva no pacto social diante da precariedade das condições laborais da era industrial (ao contrário, por exemplo, dos adeptos da 2ª corrente da escola de Frankfurt, notadamente, Jüngen Habermas).

Os autores contemporâneos, contudo, acabariam por apontar a incompletude da interpretação marxista, entre os quais estava Bourdieu.<sup>330</sup>

Para este, nas relações de dominação haveria um capital nem sempre explícito, mas intangível, impalpável, e igualmente, subversivo, influenciável: o capital simbólico.

Segundo o autor, a dominação refletiria as lutas simbólicas que se travaram, as quais espelhariam os valores sociais compartilhados por um grupo dominante sobre seus demais e cuja expressão mais significativa seria observável por meio da linguagem.

A tese defendida do Bourdieu encontra adeptos do estudo da comunicação.

Nesses termos, o Império Romano não apenas impôs o latim como língua oficial, como os estudos demonstrariam a inexistência de qualquer interesse, quer pelo Senado, quer pelo imperador, por parte dos romanos, no aprendizado dos diversos dialetos locais.<sup>331</sup>

Pelo exposto, se em suas primeiras obras, Bourdieu se preocupou em detalhar as diversas lutas simbólicas travadas, em um segundo momento, dedicou-se ao estudo das resistências a essas dominações.

Nessa nova perspectiva, os símbolos adotados pelos dominados não seriam deliberadamente incorporados, preservando-se então o dominado, parte de sua própria identidade.

Portanto, a dominação simbólica tenderia a ser precária, visto sucessível de substituição por outra que lhe prove mais subversiva e influenciável.<sup>332</sup>

A característica peculiar da perspectiva de poder de Bourdieu é o seu ideal de lutas simbólicas, ou seja, do poder visto como um intermitente enfrentamento dos múltiplos valores advindos das diversas culturas que se gladiariam a fazer prevalecer os ideais e os valores da cultura dominante.

Assim, em suas obras, Bourdieu recorrentemente trabalha o conceito de *Habitus* que refletiria as atividades rotineiras da cultura dominada, moldada pelos valores que lhe teriam sido imputados pela cultura dominante.

<sup>330</sup> BOURDIEU, P. **Language and Symbolic Power**. Cambridge: Polity Press, 1991.p. 16-27, p. 248.

<sup>331</sup> BIVILLE, F. **Multilingualism in the Roman World**: classical studies and ancient linguistics. Oxford: Oxford Handbooks, 2018. *E-Book*, p. 3

<sup>332</sup> BOURDIEU, P. **Acts of Resistance against the new myths of our time**. Cambridge: Polity Press, 1998, p. 1-15.

A tese defendida é de que o exercício de atividades rotineiras refletiria os domínios introjetados de ideias do dominante em sobreposição aos seus demais, então, subjugados; a prática, por si, espelharia o modo de ver peculiar do dominante, a sua forma de enxergar e “interpretar o mundo, unilateralmente, imposta” — *als eigene Grundhaltung, eine Disposition gegenüber der Welt*.<sup>333</sup>

Em outro artigo, o autor vai além. No congresso: *Economies, sociétés e civilisation*, Bourdieu expõe a ideia de que o Estado não passaria de mero detentor do poder físico e de um interlocutor, capaz de fazer uso da força quando necessário, mas onipotente a qualquer controle simbólico das classes dominantes que lhe comporiam<sup>334</sup>.

A teoria de Bourdieu critica o ideal de Émile Durkheim — *Des Tradition* — que renunciaria que os símbolos promoveriam uma integração social paritária. Ao contrário, essa incorporação de símbolos mútuos não seria simétrica, mas refrataria uma constante luta simbólica entre as diversas classes que se relativizariam, contudo, com nítida predominância dos valores, do *Habitus*, de alguns poucos sobre muitos.

Novamente, a tese encontra precedentes históricos, sobretudo, na introjeção dos deuses gregos pela cultura romana dominadora, porém sem que Roma abdicasse de seus valores sobre os quais fundara todo o seu império.

Para Bourdieu, o modelo marxista seria incapaz de prever, por exemplo, os arrendamentos argelinos fundados na confiança recíproca, em nítida oposição às ideias de lutas sociais decorrentes do poder do capital.<sup>335336</sup>

Ademais, nos termos expostos por Valéry Rasplus, haveria uma relativização da autonomia do próprio indivíduo que perderia parte de sua identidade à medida que os valores da cultura dominante passassem a ser percebidas e incorporadas como suas<sup>337</sup> e cuja forma de dominação mais expressiva se consubstanciaria na linguagem exatamente

---

<sup>333</sup> HELMUT, B. *Habitus, soziale Milieus und die Qualität des Lebens, Lernens und Lehrens*. Literatur und Forschungsreport Weiterbildung. **Theoretische Grundlagen und Perspektiven der Erwachsenenbildung**. [S.l.], vol. 28, 1, p. 55-62, 2005. Disponível em: <https://www.die-bonn.de/id/2147/about/html/>. Acesso em: 13.03.2021, p. 52-57.

<sup>334</sup> BOURDIEU, P. Sur le pouvoir symbolique. In : **Annales. Economies, sociétés, civilisations**, 32, 3, p. 405-411, 1997. Paris, França. *Anais* [...] Paris: Persée, 1977. Disponível em: [https://www.persee.fr/issue/ahess\\_0395-2649\\_1977\\_num\\_32\\_3](https://www.persee.fr/issue/ahess_0395-2649_1977_num_32_3). Acesso em: 13. 03. 2021, p. 405-407.

<sup>335</sup> GO, J. Bourdieu, Argélia e a perspectiva pós-colonial. **Revista Contemporânea**. São Carlos, v. 8, n.1, p. 11-32, jan./jul. 2018. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/654/242>. Acesso em: 22 mars. 2021, p. 11-13.

<sup>336</sup> SAID, E. *Representing the Colonized: anthropology's interlocutors*. Critical Inquiry. **University of Chicago Press**. Chicago, v. 15, n. 02, p. 205-225, 1989, p. 210-213.

<sup>337</sup> RASPLUS, V. Pierre Bourdieu et notre temps. **Raison présente**. [S.l.], n. 162, 2º trim., p. 99-106, 2017. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/raipr\\_0033-9075\\_2007\\_num\\_162\\_1\\_4035](https://www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2007_num_162_1_4035). Acesso em: 14/ mar. 2021, p. 100.

por expressar uma posição social dentro de um espaço compartilhado<sup>338</sup>, ou seja, por designar uma posição peculiar valorizada dentro de um contexto social coletivamente partilhado.

É o caso da erudição que irradiaria efeitos para além da academia, sendo objeto de valorização e admiração nas culturas orientais.

Portanto, se o modo erudito de discurso refletiria um nível de escolaridade superior, apreciado por um determinado grupo social, os sotaques, os regionalismos, da mesma forma, espelhariam as mais diversas lutas simbólicas travadas, ou seja, uma forma de reação, ainda que parcial, ao discurso dominante – erudito – que não seria, de todo, absorvido sem certa relativização e resistência pelos dominados.

Consequentemente, o *Habitus* consistiria, em essência, na incorporação de ideais de uma cultura de classe que se transformaria progressivamente em uma cultura legítima, incorporando práticas de valores, gostos e peculiaridades que não seriam seus, sem nem mesmo o grupo dominado se conscientize desse processo velado de submissão.<sup>339340</sup>

Esse processo de introjeção se refletiria na própria atividade rotineira exercida pelo dominado.

Portanto, o que Bourdieu coloca em perspectiva seria que os *outdoors*, o *marketing* e a vida cotidiana ocidental refletiria o próprio modelo consumista do capitalismo, ou seja, a aquisição do produto supérfluo: a indução do consumismo por lazer.

Outro autor contemporâneo que se debruçou sobre o tema foi Bruno Latour.<sup>341342</sup>

Em sua obra, o autor desenvolveu, sobremaneira, o que academicamente restou concebido como a teoria do Ator-Rede, que poderia ser resumida numa lista bem curta. A questão do social emergiria quando os laços em que estamos enredados passassem a se

---

<sup>338</sup> No original : *Cet ensemble de capitaux servira dans un espace, aidant à se situer, permette de faire valoir son autonomie (forte ou relative) ou sa dépendance, son rang ou son statut, son image ou sa représentation.*

<sup>339</sup> No original : *La position de chaque agent déterminant un ensemble de pratiques, de values, de goûts bien particuliers, sans tabler encore une fois sur un déterminisme implacable.*

<sup>340</sup> RASPLUS, V. Pierre Bourdieu et notre temps. *Raison présente*. [S.l], n. 162, 2º trim., p. 99-106, 2017. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/raipr\\_0033-9075\\_2007\\_num\\_162\\_1\\_4035](https://www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2007_num_162_1_4035). Acesso em: 14/ mar. 2021, p. 100.

<sup>341</sup> LATOUR, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: Editora Universidade Federal da Bahia, 2012, p. 351.

<sup>342</sup> LATOUR, B. **Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory**. Nova Torque: Oxford University Press, 2005, p. 40.

desfazer, o social é, depois, detectado graças aos surpreendentes movimentos de uma associação às outras.<sup>343</sup>

Logo, os movimentos poderiam ser suspensos ou retomados; quando fossem prematuramente suspensos, o social normalmente constituído seria agrupado com participantes já aceitos, chamados atores-sociais, que são membros de uma sociedade; contudo, quando o movimento ocorresse em direção ao agrupamento, acabaria retomado, desenhar-se-ia, o social, como associações entre inúmeras entidades sociais e não sociais.

Wessells<sup>344</sup> aponta que a teoria do ator-rede (ANT)<sup>345</sup> forneceria instrumentos de análise ao investigador, até então relegados a um plano subsidiário no estudo das ciências sociais.

Assim, a teoria romperia com o modelo tradicional investigativo sob diversos pontos, em especial, por partilhar da premissa de Bourdieu de que o coletivo não seria fornecido ao investigador, mas antes, construído pelos seus próprios membros nas iterações rotineiras que espelhariam os valores mutuamente compartilhados: tese também compartilhada por Marcuse e Adorno (a *práxis*).

Em uma segunda dimensão, a ANT seria capaz de agregar seres humanos e não humanos na construção do objeto social que comporiam um todo indissociável.

Essa ideia seria facilmente observável nas organizações, posto que os atos de gerência, produção e comercialização pelas pessoas seriam indissociáveis dos ferramentais que lhes seriam fornecidos.

Wessells<sup>346</sup> expõe que o que diferenciaria um ator de um mero replicador de informações não estaria ligado necessariamente à capacidade de produzir ou não algo, mas na forma com que este se relacionaria com seus pares em termos de validação, publicação e aprovação<sup>347</sup>, ou seja, em termos de valores partilhados e reconhecidos pelo grupo.

Da mesma forma, a teoria do ator-rede (*Actor Network Theory* — ANT) determinaria um constante vaivém entre a explicação sugerida e o observado no mundo empírico pelo investigador.

---

<sup>343</sup> LATOUR, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: Editora Universidade Federal da Bahia, 2012, p. 351

<sup>344</sup> WESSELLS, A. T. An introduction to actor-network-theory by Bruno Latour. **International Public Management Journal**. Nebraska – Estados Unidos da América –, vol. 19, n. 3, p. 351-356, 2007, p. 353.

<sup>345</sup> ANT: *Actor Network Theory*.

<sup>346</sup> WESSELLS, A. T. An introduction to actor-network-theory by Bruno Latour. **International Public Management Journal**. Nebraska – Estados Unidos da América –, vol. 19, n. 3, p. 351-356, 2007, p. 254.

<sup>347</sup> No original: *validation, publication, and approbation*.



Portanto, da mesma forma que o pôr do sol à beira-mar não poderia ser contemplado em sua plenitude sem o uso de um binóculo, o crustáceo da areia não seria detectado sem o microscópio. Enfim, a distância do observador em relação ao objeto social e das iterações entre seus múltiplos atores, seria, por si mesma, incapaz de compreender o objeto que pretenderia contemplar, descrever, analisar e prever.

Em decorrência, a análise micro não seria dissociada da análise macro num movimento, de certa forma, semelhante ao que Caio Tácito<sup>348</sup> já apontava como pendular, porém, sob nova perspectiva: na forma com a qual dever-se-ia posicionar o próprio investigador, remodelando suas convicções e abstrações por meio de uma investigação densa na análise micro do objeto em discussão.

Ademais, para ANT, as relações inevitavelmente se estabilizariam e se desestabilizariam, a depender dos interesses dos próprios atores envolvidos.<sup>349</sup>

Portanto, a durabilidade das instituições (permanência dos atores) seria proporcional ao número de ligações entre os múltiplos atores envolvidos dentro de um contexto social mutuamente construído. Portanto, quanto mais os atores acreditassem na instrumentalidade e na funcionabilidade daquele ator para a construção do meio social, maior seria sua ligação com os demais e mais perene sua atuação no contexto.

É assim o caso dos digitadores de máquinas de telegrafar que foram paulatinamente substituídos por meios eletrônicos em vista do aparecimento do mundo digital. O mesmo ocorreu com os carimbos físicos que passaram incrementalmente ao esquecimento, sem, contudo, certa resistência dos tabeliães de notas na manutenção do *status quo* em que estariam habituados.

Enfim: atores humanos e não humanos seriam mais duradouros, quanto mais sua importância fosse reconhecida pelos grupos nos quais se identificariam.

Observa-se que a sociologia e a antropologia contemporâneas tendem a propor uma perspectiva alternativa na interpretação do objeto coletivo que deixa de ser imposto e passa a demandar uma análise mais refinada e minuciosa sobre os modos de interpretação e interação dos próprios atores.

---

<sup>348</sup> TÁCITO, C. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo da FGV**. Rio de Janeiro, 2012, p.1-10, out./dez. 1995, p. 01- 02.

<sup>349</sup> CARRETO, C.; DOMENICO, S. M. R. D. Mudança e Teoria Ator-Rede: humanos e não humanos em controvérsias na implementação de um centro de serviços compartilhado. **Cadernos EBAPE BR (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 83-115, 2016, p. 89.

Desta feita, partindo-se dos estudos recentes da antropologia e sociologia que enfatizaram a compreensão do contexto na análise micro entre atores sociais, resta analisar como as relações de poder ocorrem nestas análises micros, tema desenvolvido, em especial, por Foucault e Geertz.

Suas proposições proverão um arcabouço capaz de compreender as múltiplas formas de dominação intra atores sociais, área de investigação da interseccionalidade etnográfica, bem como suas relações de poder com o Estado, objeto deste estudo.

### 2.2.3 O poder na sua perspectiva micro, a interseccionalidade e suas relações com os valores estatais

Se para Bourdieu as relações de poder seriam indissociáveis das lutas simbólicas, para Foucault as relações de poder derivam de uma relação de forças. Desse modo, como relação de forças, o poder está em todas as partes. Todas as pessoas estão envolvidas por relações de poder e não podem ser consideradas independente delas ou alheias cabendo-lhes somente resistir<sup>350</sup>.

Em uma perspectiva semelhante à de Bourdieu, Foucault aponta que o poder seria exercido no cotidiano das práticas sociais. No recurso empírico, busca-se o fundador, a interpretação do que se quer decidir, detectarem-se os significados implícitos que dormiriam silenciosamente nos discursos, relatando suas tradições e influências.<sup>351</sup>

São várias as obras em que o autor analisa o tema dominação: em “Vigiar e punir”<sup>352</sup> analisou-se a relação da criminalidade com as prisões em que fora possível conclui que adotar a tese de poder fundada na soberania do Estado, sobretudo, numa prática negacionista, de proibição de certas práticas impostas, seria resultar em um reducionismo inconciliável com as evidências empíricas.

Assim, esclarece Brígido,<sup>353</sup> para Foucault, o indivíduo seria adestrado, corrigido, não mais como força e martírio e morte, mas para que ele seja útil, produtivo alvo do governo que quer olhar a sorte da população para aumentar a riqueza e a saúde.

---

<sup>350</sup> BRÍGIDO, E. I. Michel Foucault: uma análise do poder. *Revista Econômica Socioambiental da PUCPR ESS*, Curitiba, v. 4, n.1, p. 56-75, Jan. /jun. 2013, p. 60.

<sup>351</sup> FOUCALT, M. *Las redes del poder*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2014, p. 25.

<sup>352</sup> FOUCALT, M. *Vigiar e Punir*. História da violência das prisões. Petropolis: Vozes, 1987, p. 141, p. 152, p. 161.

<sup>353</sup> BRÍGIDO, E. I. Michel Foucault: uma análise do poder. *Revista Econômica Socioambiental da PUCPR ESS*, Curitiba, v. 4, n.1, p. 56-75, Jan. /jun. 2013. p. 74.

Nessa perspectiva, o poder disciplinar não poderia ser deixado de lado porque através dele se poderia gerir a população em profundidade e em detalhe.

Assim, na obra microfísica do poder, a tese desenvolvida nos esboços de vigiar e punir é ampliada, oportunidade em que Foucault demonstra que o poder haveria de ser compreendido como prática reconhecida pelos valores sociais legitimados pelo Estado, mas que neste não se exauriria.

Assim, o processo inverso pareceria mais rico como nos estudos de Jaques Donzelot sobre a família, e nas narrativas de Francois Ewald em um estudo sobre as minas, nos quais a instauração do sistema de controle patronal fora preservada sem perda da gestão estatal<sup>354</sup>. O foco do poder, portanto, afasta-se da estrutura macro entre Estado para incorporar a estrutura cotidiana — gnóstica — do poder a ser desvendada pelo investigador social.

Nessa perspectiva atomista, Foucault publicou a obra microfísica do poder — genealogia do poder — em que investigou as redes de poder numa perspectiva plural das práticas do *Habitus*.

O autor, então, faz uso da mesma metodologia proposta na obra “Genealogia do racismo” (*Il faut défendre la société*) para demonstrar, vez mais, que o poder não seria algo apropriável, mas exercido, reiterado e reafirmado.

São múltiplas hipóteses relacionadas às interações de poder: desde a rejeição à sexualidade na adolescência pelos pais, perpetrando a disciplina militar, a prisão (já trabalhada na obra “Vigiar e punir”), seguindo para o uso da geografia (não como prática de poder, mas como instrumento de conhecimento do poder militar), e por fim, analisando-se as práticas de poder dentro do mundo acadêmico, sobretudo, no modo unilateral, impositivo e pretencioso, desta forma de conhecimento em dizer a verdade sobre os fenômenos investigados.

É, contudo, no estudo da loucura que a relação do poder como atividade comissiva do cotidiano — *Habitus* —, avalizada pelo Estado, resta mais evidente.

A atividade de se segregar o louco, observado no século passado como uma espécie de estorvo social, refletiria o poder exercido não por meio de uma abstenção, uma proibição — um não fazer —, mas como a sujeição do indivíduo a uma conduta que não lhe seria volitiva, mas imposta pelas famílias dos doentes, pelos valores sociais

---

<sup>354</sup> FOUCAULT, M. *Microfísica del Poder*. 2. ed. Madrid: Edissa, 1980, p. 159.

partilhados: uma necessidade de segregar o indivíduo inapto ao trabalho, sem sua vontade, para que não atrapalhasse o labor dos demais membros da comunidade.

Em que pese a perspectiva alternativa posta pelo autor, sua relação com os poderes simbólicos de Bourdieu (em especial com o *Habitus*) não há de ser ignorada, sobretudo, pela análise recorrente dos acontecimentos tidos por rotineiros na sociedade. Logo, Foucault propõe interrogá-las e colocar em questão os postulados instituídos que circulam no campo social como verdade: as preocupações de Foucault eram tidas como os moldes de se agir no presente.<sup>355</sup>

Ademais, ambos estudaram os poderes exercidos pela academia. No caso de Bourdieu, inclusive, este dedicou toda uma obra ao tema: “*Homo Academicus*”.

Há também uma fuga de ambos aos arquétipos metafísicos kantianos para o qual a razão representaria um conhecimento mais refinado de saber em relação ao empirismo, falível por essência.

Essa tese kantiana não se aplicaria às práticas de poder que só seriam compreendidas no cotidiano em que fossem aplicados.

Ademais, o poder para Foucault seria exercido entre os diversos atores sociais compondo uma rede cuja conexão com a teoria do ator-rede de Latour parecerá mais clara na obra: “*Las Redes del Poder – réseaux de pouvoir*”.

Em consequência, as obras de Foucault não negam o poder estatal, ampliam-no, colocam em perspectiva os arquétipos de poder fundado unicamente na soberania do Estado e transferem-no para os fatos cotidianos realizados dentro do próprio meio social, sem abdicar do alerta para o caráter dos acontecimentos dos discursos e para a concepção de arquivos como cruzamentos entre mecanismos políticos e para os efeitos do discurso, ou seja, apresenta o poder dentro das interações dos atores sociais nos diversos atos cotidianos.

Ainda, a inter-relação da análise de Foucault com Bourdieu é inquestionável. Embora sob leituras diversas, ambos trabalham o poder em seu plano prático, cuja relação dos autores se estreita na análise das obras de Bourdieu: “Razões práticas” (*Practical Reasons*), de 1988 e “*Homo Academicus*” de 1984.<sup>356</sup>

---

<sup>355</sup> LEMOS, F. C. S.; CARDOSO JÚNIOR, Hélio Rebelo. A genealogia em Foucault. **Psicologia & Sociedade**. Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 353-375, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822009000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822009000300008). Acesso em: 17 mar. 2021, p. 355.

<sup>356</sup> BOURDIEU, P. *Homo Academicus*. Stanford: Stanford University Press, 1984, p. 30

Ademais, ambos reflexamente corroboram em parte o pensamento de Schopenhauer<sup>357</sup> para o qual a interpretação intrínseca kantiana de existir um dever Estatal para com a moralidade pública havia de ser, ao menos, reinterpretada face à realidade fática das injustiças sociais que se impunham<sup>358</sup>. A intercambialidade entre alemães e franceses no estudo da dominação, assim, não deve de ser ignorada.<sup>359</sup>

De toda sorte, interessa a este estudo a relação entre poder estatal (em especial dentro do direito administrativo, exercido na máquina pública) e o cidadão.

A questão levantada seria como o rompimento do absolutismo monárquico poderia resultar em dois modelos estatais tão diferentes advindos do mesmo fenômeno: Revolução Inglesa (revolução gloriosa) e Revolução Francesa.

Como seria possível para o *common law* estabelecer, na Inglaterra, a tese de que a administração não haveria de litigar com quaisquer preferências em relação ao cidadão comum e já na França ter-se estabelecido o contencioso administrativo?

A resposta não é trivial. É de se compreender que tanto o modelo de contencioso administrativo francês quanto o arquétipo de paridade de armas previsto no modelo de administração inglesa teriam uma instrumentalidade convergente: prevenir novos abusos de poder diante da desconfiança da eventual retomada das arbitrariedades advindas do regime absolutista.

Os ingleses tiveram uma resposta para esta questão: a administração pública não mais gozaria de quaisquer prerrogativas em detrimento dos cidadãos, já Napoleão forneceu uma alternativa criativa.

Desconfiado de que os juízes não fossem imparciais por terem sido nomeados pela coroa decapitada e, evitando uma guerra entre os poderes, em especial com o judiciário, desenvolveu a temática do que ficou conhecido como contencioso administrativo, ou seja, a intangibilidade das decisões administrativas pelo poder

---

<sup>357</sup> SCHOPENHAUER. A. **Ethique, droit et politique**. Paris : Félix Alcan, 1909. P, 7-10.

<sup>358</sup> No original: « De tout cela la raison conclut que si l'on veut commencer par affaiblir la somme des souffrances à répartir entre le s'être individuels, et aussi la répartir le plus uniformément possible, le seul moyen est d'épargner à tout le chagrin de l'injustice reçue, et, dans cette vue, d'obliger tous les hommes à renoncer au plaisir que peut procurer la pratique de l'injustice. Peu à peu l'égoïsme, dépassant son point de vue borné et insuffisant, se range à l'avis de la raison, et finit par découvrir le moyen protecteur ; le contrat social, la loi. C'est ainsi que s'est constitué l'État ».

<sup>359</sup> No original: « le principe moral kantien prévaut dans les Universités, et, parmi ses formes diverses, celle de la « dignité de l'homme » est maintenant là plus en faveur. J'ai déjà montré son inanité dans mon traité sur le Fondement de la morale (§ 8). Pour cette raison, je n'en dis pas plus ici. Si l'on demandait sur quoi repose cette prétendue dignité de l'homme, la réponse serait qu'elle repose sur sa moralité. Ainsi, la moralité repose sur la dignité, et la dignité sur la moralité. Mais, ceci mis à part, c'est seulement d'une façon ironique que la conception de dignité me semble applicable à un être aussi malade de volonté, aussi limité d'intelligence, aussi débile de corps que l'homme ».

judiciário, formando-se coisa julgada *erga omnes*, solução engenhosa para um governo recém-empossado em momentos de crise:<sup>360</sup> uma justiça dentro do próprio poder executivo.

A questão impõe, contudo, nova reflexão. O caso anterior espelha uma variável a mais a ser considerada nas formas de investigações das interpretações sociais: o *Habitus* não apenas seria construído pelos atores, mas a cultura dos atores influenciaria nos seus modos de interpretação da realidade, nas formas de conferir resposta a um determinado estímulo. É o que Geertz<sup>361</sup> trabalhará no livro “A interpretação das culturas” (*The Interpretation of Cultures*).

O autor inicia sua argumentação retratando uma série de discussões sobre as medidas adotadas pelos franceses e marroquinos num caso que lhes fora submetido: a subtração de carneiros de propriedade de um comerciante judeu — Cohen — e como o comerciante conseguira pleitear o seu direito ao ressarcimento arguindo que os carneiros eram o seu “Ar”.

Clifford Geertz, com essa narrativa, não apenas trabalha reflexamente as relações de poder no *Habitus* entre a autoridade local e os dominadores franceses no Marrocos-Argélia, mas impõe o ônus de se compreender a cultura, antes de qualquer levantamento, cuja inobservância poderia resultar em erros conceituais, antes mesmo do trabalho investigativo se iniciar. Ademais, poderia levar a explicações fictícias ou pretenciosas do objeto investigado.

No que tange ao direito, a obra “O saber local” (*The local knowledge*) expõe diversos casos em que se demonstra que o legislador não seria dissociado do meio e da cultura em que os fatos se passariam<sup>362</sup>, haja vista que o direito espelharia, por si, o modo de ver o mundo. Logo, concluiríamos que no caso específico do direito, este viria acompanhado de atitudes práticas sobre o gerenciamento de disputas em sua própria forma.

---

<sup>360</sup> BUCKLAND, W. W.; MCNAIR, A. **Roman law and common law**: a comparison in outline. 2 ed. Oxford. Oxford: University Press, 1965, p. 18.

<sup>361</sup> GEERTZ, G. **The Interpretation of Cultures**. Nova York: Basic Books, 1973, p. 12-13.

<sup>362</sup> GERTZ, G. **O saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Joscelyne. 12 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 276.

É esta, exatamente, a lógica da pesquisa etnográfica, posteriormente refinada por Harold Garfinkel:<sup>363</sup> entender o meio social pelo registro sistemático das narrativas em que se encontram os próprios atores dentro do próprio convívio social<sup>364</sup>.

Neste, os valores introspectivos dos próprios “atores-redes”, em suas práticas, forneceriam os meios de compreensão teórica da investigação social que se pretendia compreender — *Punkt verwiesen, der in der Qualitätsdebatte häufiger kritisch hinterfragt wird nach der inhaltlichen Bestimt*<sup>365</sup>.

Vez mais, em outro artigo, Geertz analisou a influência da cultura: no caso, a sociedade balinesa (indonésia), por meio da metodologia de observação participante<sup>366</sup> na qual reiterou a tese da incompletude de qualquer pesquisador social em pretender compreender o meio social sem antes observar o modo de interação peculiar dos diversos atores (construção do *Habitus* como cultura) e cuja desatenção poderia levar o cientista a extrair abstrações e justificativas dissociadas da realidade que pretendia explicar, compreender e prever.

Não quer dizer que o estudo etnográfico pressuporia sempre a análise por meio da observação participante. É possível fazer pesquisas qualitativas por outras formas, como se propõe neste *subtópico* explicativo-exemplificativo empírico das ideias centrais da teoria crítica.

A pedra de toque é que seja possível compreender as narrativas dos atores sem perguntas prévias. É este o ponto. As explicações do fenômeno social não hão de ser analisadas sobre premissas teóricas e hipóteses prontas, mas antes, acabarão surgindo pela própria análise “despretensiosa” do objeto investigado.

No primeiro livro, Geertz demonstra que um empirista clássico descreveria uma piscada de olho como um movimento mecânico ou talvez um tique nervoso, movimento que poderia encobrir um conluio entre dois atores face a uma farsa mutuamente mancomunada.

---

<sup>363</sup> VOM LEHN, D. **Harold Garfinkel: the creation, and development of Ethnomethodology**. Londres: Routledge, 2014. p. 3-6, p. 21-23, p. 35-37.

<sup>364</sup> GEERTZ, C. Deep Play. Notes on the Balinese cockfight: symbol and Culture. *The MIT Press: American Academy of Arts & Sciences. Daedalus*. Boston, vol. 101, n. 1, p. 1-37, 1972, p. 07.

<sup>365</sup> HELMUT, B. Habitus, soziale Milieus und die Qualität des Lebens, Lernens und Lehrens. Literatur und Forschungsreport Weiterbildung . **Theoretische Grundlagen und Perspektiven der Erwachsenenbildung**. [S.l.], vol. 28, 1, p. 55-62, 2005. Disponível em: <https://www.die-bonn.de/id/2147/about/html/>. Acesso em: 13.03.2021, p.55.

<sup>366</sup> GERTZ, C. **Notes on the Balinese cockfight: symbol and Culture**. *The MIT Press: American Academy of Arts & Sciences: Daedalus*. Boston, vol. 101, n. 1, p. 1-37, 1972, p. 35-37.

Logo, um gesto físico não seria só um gesto físico a depender do contexto em que fosse exercido. Mas se a cultura influenciaria o *Habitus* e as redes de dominação, não poderia haver segregação entre os próprios autores. Ou seja, relações de poder entre os *clusters* (nas diversas classes de atores)? Esta é a questão tratada pela interseccionalidade.

O método tem origem nas reivindicações das mulheres negras envolvidas nos movimentos raciais americanos (em paridade ao feminismo da 3ª geração de Fraser), cujo objetivo seria demonstrar que mesmo dentro da classe negra, reivindicatória de direitos civis mais equânimes, haveria a predominância masculina tanto na liderança do movimento quanto nos oradores dos discursos.<sup>367</sup>

A interseccionalidade visaria prover respeito às minorias como um ônus estatal de integração social, em especial, por meio de políticas sociais afirmativas em comunidades inerentemente plurais, impondo-se um ônus à administração pública na defesa de direitos iguais para mulheres e homens, acompanhada do compromisso de se melhorar a posição dos membros na sociedade, pressupondo-se amenizar as desigualdades dentro de grupos já discriminados.<sup>368</sup>

Se a interseccionalidade nasce com os movimentos feministas discriminados nos Estados Unidos, atualmente ganha escopos maiores para questionar as formas de segregação social diversificadas, como nas discriminações de aborígenes na Austrália ou na segregação dos esquimós no Canadá. Resta claro, assim, a inter-relação entre interseccionalidade e a 3ª geração da escola de Frankfurt: democracia representativa sem a participação heterônoma converte-se em hegemonia de poucos sobre muitos.<sup>369</sup>

No caso do Brasil, seus estudos têm influenciado práticas de integração democráticas, por exemplo, na pressão social da qual resultou a promulgação da Lei 9.504/97 — reforma eleitoral — que conferiu um número mínimo de 30% às congressistas no Congresso Nacional.

A temática ganha relevos maiores no direito administrativo francês, italiano e, sobretudo, alemão. Para estes, se o Estado, nos modelos conceituais democráticos,

---

<sup>367</sup> SLOAN et. al. **Critical Multiculturalism and Intersectionality in a complex world**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 84.

<sup>368</sup> ARAÚJO, N. D. F. Diferentes definições de poder e dominação: repercussões na participação política envolvendo as relações de gênero. In. *Fazendo Gênero*, 9. 2010. Florianópolis. *Anais* [...] Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010, p. 01.

<sup>369</sup> ROMERO, M. **Short Introductions: introduction intersectionality**. Cambridge: Polity Press, 2018. *E-Book*, p. 166.



deveria espelhar a multiplicidade de singularidades do pacto social, não poderia permitir qualquer tipo de dominação intergrupos ou intragrupos.

Dentre os autores, Hariou esclarece que o Estado francês não poderia violar quaisquer dos direitos dos administrados cujos excessos imporiam o dever anulatório dos atos proferidos, isso porque, nesses casos, o Estado se desvincularia do seu dever de pacificação e isonomia.<sup>370</sup>

Assim, o direito como sistema é a expressão de suas ideias e diretrizes, que se contém inteiramente em si mesmas, de acordo com sua articulação funcional, com os elementos objetivos e subjetivos que o compõem.<sup>371</sup> Portanto, a explicação de direito como sistema nos leva a incorporar um componente de exigências indispensáveis que canalize o caminho da indagação e se evitem omissões desnecessárias e contradições dentro dos múltiplos súditos estatais.

Da mesma opinião compartilham os autores alemães, para os quais a administração pública não haveria de se portar de modo negacionista, omissivo, impondo-lhe o dever de concretizar as tutelas constitucionais, cuja eventual segregação impor-lhe-ia o dever de reprimir — *Staatsrecht über alles ist wie seine Dinge verstanden von ihnen werden*<sup>372</sup>. Entendimento idêntico também é encontrado nos autores italianos.<sup>373</sup>

Pelo exposto, se o Estado teria o ônus de concretizar os direitos fundamentais democráticos, como compatibilizá-los com as restrições advinda das dominações simbólicas a que Bourdieu, no congresso “*Economies, sociétés, civilisations*”, já teria reiterado ser incapaz de controlar? Não haveria uma incompatibilidade empírica entre os fins estatais e a dominação simbólica que o incorporaria?

Todo o raciocínio demonstrado até aqui teve a instrumentalidade de levar a esta indagação. O que se pretende provar, em hipótese confirmável, neste subtópico explicativo das ideias da teoria crítica, em especial, nos próximos 04 casos narrados, seria que essa incompatibilidade é somente aparente.

Logo, não se trataria de ausência e de impotência do Estado para com as dominações simbólicas, como reafirmara Bourdieu, mas, antes, adviria de certa leniência

<sup>370</sup> HARIOU, M. *Étude théorique de droit Administratif*. Paris: Dalloz, 2012, p. 01-10.

<sup>371</sup> DROMI, R. *Sistema jurídico e valores administrativos*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editora, 2007, p. 25.

<sup>372</sup> MAYER, O. *Derecho administrativo alemán: parte geral*. Buenos Aires: De Palma, 1949. v. 4, p. 6-13.

<sup>373</sup> ROMANI, S. *Principii di Diritto Amministrativo italiano*. Milão: Società Editrice Libreria, 1912, p. 4-18.

governamental para com os dominantes: a dominação, assim, seria fruto da omissão do Estado em conter os respectivos excessos, em promover um verdadeiro debate Habermasiano, um contrato social, nos ideais de David Hume, em sua mais essencial romântica idealizadora, uma arena de ideias plurais e igualitárias.

Em ciências sociais é quase impossível realizarem-se afirmações como “sempre” ou “nunca”. Esta limitação, contudo, não impede que seja possível afirmarem-se tendências. É o que se pretende no próximo item.

Os originais dos discursos, os tratados, as obras e os registros dos atos administrativos e privados sumarizados encontram-se nas respectivas notas de rodapé, sobretudo, para que se possa evidenciar as matrizes dos documentos consultados e analisados.

#### **2.2.4 O poder das companhias inglesas e holandesas das índias ocidentais, os casos Martin Luther King e Malcolm X e outros: o poder em seus múltiplos rostos e a leniência estatal**

Nem ouro nem prata, o objeto mais desejado dos imperialistas era pimenta (e depois noz). Seus usos medicinais e modo de evitar o apodrecimento dos peixes e carnes tornaram esta especiaria oriental fonte de cobiça da França, Inglaterra e Holanda. Se as especiarias do oriente eram cobiçadas pela classe burguesa em ascensão, Espanha e Portugal financiavam-nas por meio da prata e ouro advindos de suas colônias.

Mas o intermediário, no mundo capitalista, sempre ganha. Mais eficiente que trocar ouro e prata por pimenta e noz seria intermediar esta troca. Essa era a lógica da Inglaterra e razão de seu domínio global (e claro, de sua normatização estatal).

Os relatos dos tratados, atos e protocolos da mais poderosa organização que já existiu no planeta, a companhia das índias ocidentais foi, cuidadosamente, registrada e sumarizada na obra de Nick Robins “A companhia que mudou o mundo” (*The corporation that changed the world*), uma empresa que se existisse atualmente, teria o valor de mercado de nada menos do que 14 trilhões de dólares<sup>374375</sup>, próximo a toda a economia americana.

---

<sup>374</sup> RIVERS, C. **The Dutch East India company**: the history of the world's first multinational corporation. Londres: Charles Rivers Editors, 2016. *E-Book.*, p.40.

<sup>375</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006, p. 209-215.

O estudo da companhia inglesa das Índias Ocidentais para o direito não é apenas singular por ser o primeiro caso do que se poderia chamar de companhia aberta, uma empresa que inovaria em segregar o capital dos investidores daquele de seus acionistas.

Até então, todos os empreendimentos europeus eram concebidos como uma espécie de consórcio público, ou seja, formavam-se um conglomerado de investidores que fundavam uma empresa com o objetivo específico de trazer as especiarias orientais. Findo o empreendimento, desfazia-se a corporação.<sup>376</sup>

A companhia das Índias Ocidentais não se trata, na verdade, de uma empresa, mas três: a inglesa (East Índia Compay) a francesa (Chandernagore) e a holandesa (VOC).

Assim, aqueles que consideram a Inglaterra o berço do capitalismo empreendedor cometem um equívoco conceitual. Como demonstra Max Weber – *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*<sup>377</sup> – a prosperidade holandesa se baseava na vocação calvinista ao trabalho como forma de dignificação do homem em detrimento dos ideais pregados no catolicismo franco-espano. A companhia holandesa, mais poderosa, era fundada no Camboja.

O ponto central de seu domínio era a migração compulsória, uma combinação de escravidão fundada nos princípios romanos que vedavam a escravidão da população nativa, mas era leniente com o comércio de pessoas já escravizadas pelos próprios nativos.<sup>378</sup>

A companhia, assim, impunha a migração compulsória na Cidade do Cabo (África) e em Batávia (Indonésia) como forma alternativa de remissão dos criminosos a reafirmarem-se seu patriotismo. Criou-se, portanto, uma rede de cidadãos holandeses leais aos Países Baixos, para além dos seus limites territoriais.

O sucesso da companhia deve-se aos detalhes de seus arquivos<sup>379</sup> reunificados em Jakarta (Indonésia) formando, assim, uma narrativa detalhista dos seus mais de 200

<sup>376</sup> RIVERS, C. **The Dutch East India company**: the history of the worlds' firth multinational corporation. Londres: Charles Rivers Editors, 2016. *E-Book*. P, 10-15.

<sup>377</sup> DOMS, M. S. Max Weber (1864-1920), *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1904/05 und 1920). **Kultur Poetik**. [S.l], vol. 8, n. 1, p. 105-113, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40621606>. Acesso em: 19 mars. 2021, p. 109.

<sup>378</sup> WARD. K. **Networks of Empire**: forced migration in the Dutch east India company. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 21.

<sup>379</sup> Entre alguns atos da companhia documentados: 1. *The High Government (Hoge Regering) 1612-1812* 2. *The High Commission (Hoge Commissie) 1791-1799* 3. *The General Audit Office (Algemene Rekenkamer) 1808-1811* 4. *The Court of Justice (Raad van Justitie) 1620-1809* 5. *The College of Aldermen (Schepenenbank) 1620-1809* 6. *District Council (Heemraden) 1664-1809* 7. *Governors of Orphanages (Weeskamer) 1624-1885* 8. *Trustees of non-European Deceased Estates (Boedelkamer) 1640-1885* 9. *Loan Bank (Bank van Lening) 1746-1808* 10. *Auction Office (Vendukantoor) 1737-1776* 11. *Opium Society*

anos de existência, posteriormente reproduzidos na obra “*De archieven van de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) en de lokale instellingen te Batavia – Jakarta*”.<sup>380</sup>

Estima-se que mais de um milhão e meio de pessoas teriam sido compulsoriamente levadas da Europa à África e Ásia, nos mais de 4.700 navios da Companhia.<sup>381</sup> O “V” de seu brasão acabaria, por fim, parcialmente, reproduzido na atual líder de telecomunicações holandesas: Vodafone, a imponência simbólica do “V” holandês, assim, ainda, reluz nos dias atuais.

Contudo, seria na companhia inglesa que os moldes imperiais-liberais ganhariam as críticas mais acirradas, sua dominação baseava-se na intermediação das especiarias orientais cujas apreciações ganhariam os principais círculos da aristocracia britânica.

Curiosamente, o chá da tarde inglês nunca foi inglês, mas tem origens sino-indianos, um misto de sofisticação com dominação comercial.

Não sem razão, o evento mártir da independência norte-americana seria proposto no episódio do chá de Boston: uma escolha intencional, por parte das 13 colônias, sobretudo, simbólica: meio a se opor à taxa da coroa, então, no ápice da dominação britânica.

O mártir, é, assim, por si, o ícone reacionário que há de introjetar um ideal de oposição ao *status quo*: o chá, por si, era a própria expressão da colonização britânica, o seu modo peculiar, unilateral, impositivo, de definir o preço a se pagar por uma iguaria.<sup>382</sup>

De toda sorte, os atos da companhia iriam repercutir na acadêmica. Karl Marx, por exemplo, ao observar que os navegadores indianos (*lascars*), após descarregarem as mercadorias, acabariam despejados à própria sorte nos guetos de Londres, acabou teorizando sua obra mais famosa: “O capital”.

Paralelamente, Adam Smith, então professor escocês, arguiria que o monopólio da companhia seria a origem de toda a sorte de más práticas, clientelismo e patrimonialismo que se observava nos mercados acionários ingleses, haja vista que o *superávit* comercial britânico adviria não do mérito de sua capacidade produtiva, mas da

---

(*Amphioensocieteit 1745-1808* 12. *Notary Records (Notarissen) 1621-1817* 13. *Church Records (Kerken) 14. Birth, Marriage, and Death Records (Burgerlijke Stand) 1616-1829* 15. *Nicholaas Engelhard (1750-1832)*).

<sup>380</sup> BALK, L. et. al. **The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta)**. Boston: Brill, 2007. *E-Book.*, p. 181.

<sup>381</sup> BALK, L. et. al. **The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta)**. Boston: Brill, 2007. *E-Book.*, p. 30-31.

<sup>382</sup> No caso, os colonos americanos se recusavam a pagar os impostos da coroa britânica sobre os chás importados das colônias orientais.

influência monopolista da companhia perante a Corte e o parlamento, originavam-se os embriões do liberalismo: o pacto social de Hobbes e Austin, o ordenamento absolutista.

Outro teórico que colocou em perspectiva as práticas da empresa foi John Bentham (um dos fundadores da teoria utilitarista).

Dessa vez, contudo, para evitarem-se críticas que respingassem na imagem da empresa, preferiu-se contratá-lo.<sup>383</sup>

Nos primórdios, a empresa era leniente com o intermédio de alguns colonos indianos na contratação dos estivadores, monopólio posteriormente derrubado por ato de seus 24 diretores,<sup>384</sup> como decorrência da conquista de Bengali, em 1745, por *Sir. Robert Clive*.

Com a vitória britânica, o governador local (*Nawab*) acabaria por se tornar mero replicador das diretivas de seus acionistas majoritários: “marionete”. Eliminando-se os intermediários locais nos contratos de trabalho, a companhia pode maximizar os retornos dos investimentos, cujas ações passariam de £ 250 em 1654 para £420 em 1720.<sup>385</sup>

A sobrevivência da companhia, contudo, não era dependente somente de sua conivente interrelação com o apoio e governo local, mas, sobretudo, do apoio da coroa e do parlamento britânicos (do pacto social), em especial, para uma empresa que, em 1660, respondia por 56% das importações britânicas, fundamental para o aparato produtivo da Revolução Industrial Inglesa.<sup>386</sup>

A preocupação com a maximização dos retornos dos acionistas não veio acompanhado de uma melhoria das condições laborais das colônias.

A precariedade das condições de trabalho chegava a impor aos tecelões a automutilação dos próprios polegares com o intuito de se evitarem doenças advindas das mais de 16 horas de trabalhos ininterruptas nas tecelagens indianas.

---

<sup>383</sup> ROBINS, Nick. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006. p. 09.

<sup>384</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006. p. 31.

<sup>385</sup> No original: *immortal multinationals, the East India Company was on constant life support, repeatedly having to justify its existence to the state, pointing to the healthy customs revenues it earned and the plump presents it could provide.*

<sup>386</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006, p. 46.

Ademais, a mortalidade populacional em Malda atingira 50% da força de trabalho, já em Rajshahi, chegaria a 1/3 da força de trabalho e na Birmânia a ¼ dos trabalhadores.<sup>387</sup>

Contudo, ao minimizarem os custos com o pagamento laboral, a companhia fora capaz de consolidar sua posição de liderança no mercado internacional, apresentando lucros da ordem de 30, 40% e até 50% acima dos custos de produção, logo, incrementando-se os dividendos anuais dos tradicionais 8% para 12,5 % já em 1776.<sup>388</sup>

Em decorrência de sua competitividade, o valor de mercado da Companhia passaria de £600.000,00 para mais nada menos do que £ 2.500.000,00, ao custo, porém, de nada menos do que de 10 milhões de miseráveis perecendo e mendigando perante as ruas de Bengali.<sup>389390</sup>

As críticas às práticas monopolistas da empresa sobre o sal, chá, nozes, pimenta e, sobretudo, algodão ingleses não eram poucas no parlamento.

Consequentemente, para manter seu apoio militar e institucional, a companhia sujeitava-se à demanda da coroa ao recebimento de dividendos em valores fixos anuais de 15% por, no mínimo, 37 anos.<sup>391</sup>

Paralelamente ao domínio inglês, na Holanda, uma flor do oriente passaria a incorporar um *status* de sofisticação na aristocracia ocidental: a tulipa<sup>392</sup>, sua lucratividade superaria à todas as demais *commodities*, criando-se, assim, a primeira bolha especulativa da história moderna.

De toda sorte, até dias atuais, a Holanda remanesce mundialmente conhecida pelos seus campos de tulipa. Contudo, seria em outra flor, a papoula, em que o modo de

---

<sup>387</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006, p. 106.

<sup>388</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006, p. 96.

<sup>389</sup> No original: *Bengal had been picked clean by the Company and its executives in the preceding decade. Revenue collection had increased dramatically from just £606,000 the year before the Company took over the diwani to a peak of £2,500,000 two years later. Flows of bullion into Bengal fell from £345,000 in 1764 to £54,000 in 1765 and ceased entirely in 1766.*

<sup>390</sup> No original. *Bengal in 1770 and ended in a famine – again in Bengal – in 1943. Working during the terrible 1877 famine that he estimated had cost another 10 million.*

<sup>391</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006, p. 104.

<sup>392</sup> KUJAL, P.; POWELL, O. Bubbles in Experimental Asset Markets. [S.l.]. **ESI Working Papers**, vol. 17, p. 1-17, 2017. Disponível em: [http://digitalcommons.chapman.edu/esi\\_working\\_papers/211/](http://digitalcommons.chapman.edu/esi_working_papers/211/) Acesso em: 19 mar. 2021, p. 01-06.

dominação inglês encontraria uma solução singular a evitarem-se os esvaziamentos do ouro dos cofres reais.<sup>393</sup>

A beleza desta flor só seria superada pela subversão que lhe sucederia: o ópio (e posteriormente a morfina e, em sucessão, a heroína), símbolos de dominação imperial pelo vício.

Os britânicos podem ser acusados de muita coisa, mas de ingenuidade não. Era bem conhecido da coroa que os usos medicinais dos opioides acabavam sendo traficados para China como moeda de troca em substituição aos haveres estatais reais,<sup>394</sup> notadamente, com as exportações inglesas representando não menos que 80% do consumo Chinês, para um mercado negro cuja lucratividade atingiria cifras que chegavam a 2.000%.<sup>395</sup>

Não é coincidência, portanto, que, tanto em Jakarta quanto na China, o tráfico de entorpecentes seja atualmente punível com o fuzilamento. Nas lutas simbólicas, as flores são as protagonistas, os conquistadores tradicionais *à la mode de madame Bouvary*, bem o sabem.

A questão que se impõe seria se estas práticas de subversão teriam se extinguido com a consolidação das democracias modernas. Para responder este questionamento é necessário analisarmos alguns episódios aparentemente desconexos.

Em 02 de março de 1995, na cidade de Montgomery, uma jovem “de cor”<sup>396397</sup> após um dia exaustivo de trabalho, pegou o ônibus para sua casa. Sentada no banco de trás e após algumas paradas, o motorista gentilmente pede à moça que se levante e conceda lugar a alguns senhores que acabaram de embarcar.

Com a recusa desta, a jovem sofre uma multa aplicada pela administração municipal. Forma-se, em decorrência do episódio, sobre a liderança de um jovem universitário que terminara o mestrado, uma caminhada pacifista exigindo-se o fim das discriminações raciais. Diante da barricada policial, em 26 de abril de 1957, o líder pede a todos que se ajoelhem e rezem.

---

<sup>393</sup> CHEN, S.C. **Merchants of War and Peace**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2017. p. 05-10, p. 42-43.

<sup>394</sup> ROBINS, N. **The corporation that changed the world: how the east India Company shaped the modern multinational**. Londres: Pluto Press, 2006, p. 167.

<sup>395</sup> No original: *Its actions lived on, however. In a government report on the 'moral and material progress and condition of India', published the same year, tax revenues of some £50 million were recorded, including £8 million from salt and £6 million from opium, [...] China's dependency deepened ever further, and by 1895, 80 per cent of the external trade of China was with the British Empire.*<sup>59</sup>

<sup>396</sup> O termo aparece em aspas no original.

<sup>397</sup> Posteriormente, confirmar-se-ia que esta jovem estava grávida.

A resposta violenta da polícia acabaria em contusões subneurais e hemorragia cerebral a um de seus manifestantes.<sup>398</sup>

A resposta do judiciário americano ao episódio seria de que os municípios teriam total autonomia para legislar sobre interesses locais, não cabendo ao poder judiciário intervir nas competências legislativas, nem mesmo no que tange ao poder de policial municipal, por expressa vedação ao pacto federativo. Esse jovem líder reacionário seria posteriormente assassinado. Seu nome: Martin Luther King Jr.

Malcon X, um outro reacionário às segregações, então, iriam adotar outra perspectiva: a reação pela reação, a violência contra a violência. Posteriormente, após inúmeras frustrações, seria convencido, depois de alguns anos refletindo em Meca, que as ideias poderiam ser mais subversivas e mais eficientes que a espada.

Dois inimigos declarados que, no fim, partilharam de um mesmo entendimento: a mudança estrutural, antes, adviria do *Habitus*, só seria verdadeira quando o coletivo passasse a entender e introjetar os valores que estariam sendo rediscutidos e com as quais as políticas segregativas seriam incapazes de coadunar.

Em um reducionismo cartesiano mudam-se os valores, mudam-se os alicerces. Logo, a estrutura da máquina não encontrará legitimação (nos moldes de Lassalle), há, assim, de responder, cedo ou tarde, aos novos valores compartilhados.

Enfim: o Estado, a máquina pública, seria fruto indireto das ideias compartilhadas. Para mudá-lo, é preciso, antes, que os valores sociais reconhecidamente válidos se alterem. É a tese central da teoria crítica dos frankfurtianos: a mudança advém da *práxis*.

Essa tese bem-sucedida de Gangi contra o domínio inglês foi replicada por um de seus discípulos anos mais tarde: Martin Luther King. Portanto, a mudança nos valores seria menos desgastante e mais subversiva que o uso da força, quer seja para o bem, quer seja para o mal.

Novamente, na história, o empírico, iria confirmar a hipótese. Se os Kantianos negariam o empirismo por sua própria falibilidade, não poderiam negar que a análise racional chegaria a mesma conclusão: se o Estado é fruto do coletivo, só mudando o coletivo para se mudar o Estado.

---

<sup>398</sup> JOSEPH, P. **The sword und the shield**: the revolutionary lives of Malcolm X and Martin Luther King JR. Nova Iorque: Basic Books, 2020. *E-Book*. p. 400-431.



Ironicamente, tanto Martin Luther King quanto Malcolm X acabariam assassinados, talvez porque suas ideias estivessem finalmente sensibilizando e produzindo alguns resultados.

A administração e o aparato estatal estava mudando. A Constituição americana estava sendo objeto de questionamento e a autonomia estatal rediscutida diante dos abusos aos direitos civis que passavam a ser colocados em perspectiva.

Paralelamente a estes acontecimentos, na Espanha, o governo socialista de coalização Zapatero representava uma esperança de mudança estrutural. A entrada do país ibérico na zona do euro veio acompanhado de esperança na melhoria do emprego e nas condições da população.

A realidade, contudo, provou-se dissonante do discurso, sobretudo, em decorrência das severas restrições ao endividamento público e às diversas medidas de austeridades fiscais impostas. A mesma restrição, porém, não seria aplicada à França e Alemanha.

Em outros termos, se a zona do euro pressuporia igualdade entre nações aparentemente alguns países seriam mais iguais do que outros.<sup>399</sup>

Diversos ministros de seu governo, como Pedro Solbes, acabaram completando sua pensão pública-privada como conselheiros de entidades privadas como Enel-Endesa, Barclays Espanã ou o Conselho de Assessoramento da Caixa Bank.<sup>400</sup>

A par da estabilidade financeira dos ex-ministros, em 2014, na Espanha, o desemprego atingiria 24% da população economicamente ativa.<sup>401</sup>

Ademais, as características principais do ministro econômico e seus colaboradores refletiam o desarme do Estado, que desde 2008, havia servido de avalista de entidades privadas para as quais as instituições internacionais permitiriam a economia pátria seguir navegando por águas internacionais.

O que Oliver<sup>402</sup> coloca em perspectiva com esta narrativa espanhola, é que o próprio Estado refletiria a manutenção de uma elite — tecnocracia — como se observa

---

<sup>399</sup> OLIVER, A. V. **Las redes de poder en España**: elites e intereses contra la democracia. Madrid: Titivillus, 2020, p. 47.

<sup>400</sup> OLIVER, A. V. **Las redes de poder en España**: elites e intereses contra la democracia. Madrid: Titivillus, 2020, p. 38.

<sup>401</sup> OLIVER, A. V. **Las redes de poder en España**: elites e intereses contra la democracia. Madrid: Titivillus, 2020, p. 205.

<sup>402</sup> OLIVER, A. V. **Las redes de poder en España**: elites e intereses contra la democracia. Madrid: Titivillus, 2020, p. 152.

no caso de Ana Patrícia Botín Ronovales, exemplo de funcionários de elite na Espanha e figura qualificada das empresas Ibex-35.

Assim, o Banco Santander, com o aval estatal, havia assimilado a máxima tradicional de que as grandes entidades financeiras devem buscar “boas relações” com o governo.<sup>403</sup>

Paralelamente, na China, um jovem integrante do partido único que, anos antes, teve seu pai exilado, na Revolução Cultural de Mao, começa a brilhar no partido, seu nome: Xi Jinping.

Em que pese os ressentimentos com o exílio de seu ascendente, ao ser questionado sobre a política Maoísta de extrema-esquerda, esse jovem, então, devorador de livros e fã dos livros de *Rousseau* prefere descrevê-lo como um ícone da identidade chinesa a ser lembrado no caminho chinês a prosperidade do próximo século.

Ademais, o Polis-Buro, grupo dos 25 membros dirigentes do partido único, o “Olimpo” de decisões chinês, nos termos de Brow,<sup>404</sup> compor-se-ia mais de senhores apegados a ideais do que propícios a mudanças estruturais.

Eram, contudo, estes senhores, que teriam a capacidade de alterar a vida de mais de um bilhão de pessoas. Para mudar a China, antes era preciso convencê-los.

Logo, para agradar “gregos e troianos” haveria algo que esses “senhores do olimpo”, quer *Maoistas* quer *Caixequistas* admirariam: a erudição, era a ponte que poderia uni-los.

Para convencê-los da sua candidatura, já nas primeiras reuniões do partido, Xi Jinping trouxe ao debate algo que todos concordavam: uma série de estudos sobre impérios (inclusive a Inglaterra que lhes dominara anos antes) e como estes se desenvolveram e pereceram.

A história seria a melhor das professoras (Hegel bem explicaria isto): tolos não seriam os que erram, seriam os que pretendem obter resultados diferentes realizando as mesmas condutas sobre as mesmas condições, essa era a filosofia que Xi Jinping e ele lera muito para chegar a esta conclusão, um tanto cartesiana, de fato, embora reformulada pela filosofia de Confúcio, como é possível observar nas transcrições das reuniões do

---

<sup>403</sup> No original: *El Banco Santander, que había asimilado bien la máxima tradicional de que las grandes entidades financieras han de establecer siempre buenas relaciones con el gobierno de turno, contó con numerosos embajadores en la agência pública que maneja el Boletín Oficial del Estado: de hecho, Pérez Renovales ejerció como director del BOE entre 2012 y la fecha de su retorno al banco de los Botín.*

<sup>404</sup> BROWN, K. **Ceo-China**: The rise of Xi Jinping. Londres: IB Tauris, 2020, p. 121-123.

partido único. Não quer dizer, porém, que esta tese não haveria de ter certa lógica, aliás, possuiria respaldos históricos que a corroborasse.

Essa narrativa encontra-se entre muitas em uma obra ganhadora do prêmio *Times* de livro do ano “CEO-China”. O que essas narrativas têm em comum?

Todas apresentam o uso do poder prático, no plano empírico (*práxis*), por meio de coalizões entre os múltiplos atores. Menos que rupturas e mais como agregações, as democracias atuais impõe um debate plural na sociedade, o problema para a democracia é confundir permissão de debate com dominação (hegemonia, nos dizeres da 3ª geração frankfurtiana).

Mas há outro ponto menos evidente: rupturas são complexas e mais, nem sempre são permanentes.

O uso da força pode ser desgastante, cujo resultado, na China, pode ser a decapitação. A dominação simbólica, velada, é mais subversiva. Convencer por ideais pode ser mais eficiente, mais inteligente e menos desgastante. E bem mais duradouro.

A questão é como equilibrar a mesa, como haver democracia sem dominação, nos moldes clássicos de David Hume, uma democracia de ideias: um debate produtivo, sem que uma categoria singular se sobressaia a seus demais. A China moderna parece apontar para um caminho: estudar.

É condição necessária, mas ainda insuficiente. É preciso haver a verdadeira paridade de armas, o debate igualitário que, ainda que não seja atingível, há de ser visto como meta, como a que um esportista pretende bater em um recorde olímpico ao qual lhe parece inalcançável, mas que, incrementalmente, transpassa-se com louvor.

A interseccionalidade apontará, contudo, as políticas afirmativas como forma de se equilibrar o jogo. O jogo não no sentido pejorativo, do conluio, mas, antes, o jogo de ideias, o debate democrático, a dialética em sua pureza na razão Kantiana (se é que isso existe). Alguns, porém, apontarão que estas não passam de medidas paliativas.

De fato, até que se atinjam níveis educacionais escandinavos, são remédios amargos, mas necessários, se até mesmo o mais próspero do enfermo precisa de um auxílio até estar são, quanto mais sociedades abissais. O problema é confundir o analgésico com o antibiótico, aquele ameniza a dor, esta cura.

As políticas afirmativas foram desnecessárias na Finlândia, Noruega, Dinamarca, Coreia do Sul, mas estes países não atingiram o que são sem uma participação equalitária plural, sem a paridade de armas ao nível mais básico social, visto na possibilidade de que não importe a cor da pele, sua origem, seu status social, haverá

sempre a possibilidade de que todos tenham a oportunidade de crescer profissionalmente e que todas as profissões sejam socialmente reconhecidas e tenham a mesma valorização social, até porque o maior presidente da maior multinacional precisa ir, vez ou outra, ao barbeiro e certamente frequentou a escola pública.

Não quer dizer que nesses países não haja problemas, Durkheim bem apontaria isso no estudo do suicídio, cada vez mais comuns nestas nações, e mesmo no paraíso tropical da Austrália os aborígenes foram objeto de segregação. Ademais, até no Tahiti suas águas acabariam infestadas de tubarões.

Mas essas democracias compartilhariam uma consciência coletiva, uma inversão nos símbolos: a prosperidade do indivíduo seria indissociável do coletivo. Para os mais céticos, faz-se o convite a uma reunião em um chão de fábrica japonês.

Nenhuma decisão será tomada se o mecânico não estiver convencido de que a mudança será para o aprimoramento de todos. Por quê?

Porque se entende que tanto o mecânico quanto o presidente da empresa têm seu espaço social reconhecidos. Uns e outros não visariam as próprias conquistas, mas ao que é melhor para a empresa, para o coletivo, para o *Habitus*, que se distancia de uma perspectiva egoísta e passaria a incorporar uma multiparidade, o eu e o outro de Lévi-Strauss se unem, não se segregam.

Logo, uma democracia não há de ser feita apenas pelo consenso, mas de mútuos respeitos; o aparato estatal, portanto, não pode ser, de certa forma, leniente com o meio de dominação, ainda que velada e simbólica, mas deve permitir um debate plural em prol do coletivo, em uma retomada romântica dos ideais contratualistas de Hobbes ou David Hume.

Portanto, o Estado deve valorar o debate, nunca tomar um lado. Deve adotá-los em sua plenitude, sem discriminá-los, sem deixar que uns se sobressaiam aos seus iguais. É a tese central da 3ª corrente da teoria crítica que, como se mostrou, seria aplicável desde os embrionários Estados liberais.

Trata-se de uma linha tênue nem sempre evidente, mas que há de ser respeitada, sob pena de se deturparem os próprios princípios dos alicerces do pacto social.

Em outros termos: a máquina pública não há de ser usada em benefícios de umas minorias, mas, somente, como concretizadora da pluralidade cultural democrática, a sociedade diversificada a qual seria, de fato, servidora.

#### 2.2.4 Síntese do subtópico

O presente estudo ofereceu uma visão alternativa aos modelos tradicionais de dominação. Partiu-se, assim, de um arcabouço teórico dos autores modernos que pressupõe uma limitação do Estado frente às dominações simbólicas exercida no *Habitus*.

Na sequência, expôs-se diversos casos em que o exercício do poder empírico fora acompanhado de diversas coalizões entre os atores, oportunidade em que se colocou em perspectiva o risco democrático de o Estado tomar um lado nas discussões dos diversos debates travados entre seus atores.

Essa linha tênue, porém, deve ser constantemente vigiada sob pena de se perderem os próprios fundamentos em que se sustentam os pactos sociais.

Assim, a administração pública, como meio de concretização dos direitos fundamentais, não há de tomar partido entre os atores, mas deve, antes, promover o debate plural, a inserção de todos os cidadãos na realização concreta dos direitos previstos pelos constituintes.

Mas esta posição não deve ser trabalhada na ótica negacionista, antes, positiva, impositiva, aliás: a abstenção pode (como comumente ocorre) não ser isonômica, transmuta-se em permissão, resta leniente com a dominação, ainda que sutil, simbólica: a democracia transmutada em tirania.

Retomando os ideais contratualistas, nos ideais de Hume e Hobbes, todo contrato (e contrato social não é exceção) pressupõe convergência de vontades. Não há convergência em cláusulas leoninas, na qual apenas uma parte auferia vantagens, não há pacto entre homens e leões.

Se esta lógica se aplicaria ao direito privado, porque não ao poder público, na esfera da administração, em que, supostamente, haveria um interesse maior coletivo, uma supremacia do interesse público sobre o particular que àquele sucumbiria.

Logo, não caberia a máquina estatal ser tendenciosa, mas, antes, ser um árbitro que permitisse a todos atuarem em condições efetivas de paridade, isto, sobretudo, porque as diversas dominações tratadas nas 04 narrativas expostas refletem indiretamente uma certa conivência governamental.

Políticas afirmativas não devem ser vistas como preferências, mas como instrumento de equilíbrio entre os atores no debate plural, ao menos, até que todos tenham igualdades reais de crescimento, nas ideias mais capitalistas de Weber.

Em termos mais singulares, o que se pretende é demonstrar, pelos casos, é que a administração pública gerencial (que com a nova lei de arbitragem – Lei 12.219/2015 – parece ganhar perspectivas mais ampliativas), como todo árbitro, não pode ser omissa sob pena de perder o controle do próprio jogo, da própria arena em que se pretenderia ser soberana.

Logo, um Estado só será verdadeiramente soberano, autônomo, quando o debate se der sobre ideias, sem que uma voz possa dominar a arena e tornar roucas todas as demais, nos moldes reiteradamente já ironizados por John Adams, para alguns, um patriota da velha guarda, cujos ensinamentos e deliberações, sobretudo no plenário americano, não hão de ser ignorados notadamente face ao valor histórico que representam.<sup>405</sup>

### 2.3 SÍNTESE CONCLUSIVA DA ESCOLA DE FRANKFURT

Este capítulo teve por objetivo apresentar o leitor a contra-tese argumentativa do modelo liberal. Demonstrou-se quer seja nos primórdios do Estado liberal, quer no capitalismo tardio, a promessa a de emancipação social não se concretizou. Ademais, há uma intrínseca relação entre valores sociais e dominação e subjugação estatal.

Os casos trazidos, juntamente aos diversos autores da escola de Frankfurt, demonstraram que o modelo liberal não foi suficiente para promover as ideias de igualdade da Revolução Francesa: algo a mais parece ter sido feito nos países altamente desenvolvidos, resta questioná-lo no próximo capítulo.

Assim, este capítulo teve por intuito demonstrar a conta tese ao capítulo 01, ou seja, que quer academicamente, quer empiricamente, o Estado mínimo não é suficiente a se promover uma democracia igualitária, resta, contudo, saber o que fizeram as democracias mais desenvolvidas, em que medidas seus Estados intervieram para promoverem democracias verdadeiramente igualitárias.

Assim, a pergunta remanesce: por que alguns países capitalistas têm índices de desenvolvimentos humanos tão elevados? Será que a intervenção estatal nos respectivos pactos sociais foi suficiente a promover uma estratificação social? Se sim, em que termos e o que os torna diferentes das demais democracias menos desenvolvidas?

---

<sup>405</sup> As ideias dos debates americanos se aglutinavam, sobretudo, no modo unilateral britânico para com os colonos.

Enfim, este capítulo teve a instrumentalidade de questionar: se teoricamente o tema parece ter despertado as indagações da escola de Frankfurt, resta saber o que deu certo nas sociedades mais desenvolvidas, objeto do próximo capítulo.

## PARTE II – O ESTADO PROVIDOR NO MUNDO ATUAL E O ROMPIMENTO COM O CONTRATO SOCIAL

### CAPÍTULO 03: POR QUE O PACTO SOCIAL FALHA E SE SOBRESSAI

Este tópico tem a intenção de demonstrar as práticas que levam ao rompimento do pacto social e que medidas os países de maior desenvolvimento humano, medido em termos de índice de desenvolvimento humano (IDH) e menor desigualdade, medido em termos de índice GINI, têm adotado no transcorrer da história.

O capítulo se inicia com uma abordagem das obras mais citadas em *journals e papers* sobre desigualdade social e práticas clientistas e patrimonialistas, para, em um segundo momento, observar as práticas nos regimes ditatoriais da América Latina, Coreia do Norte, Haiti, Egito e Serra Leoa.

Na sequência, será feita uma análise do Estado de bem-estar social tanto dos países tidos como exemplo de democracia plural desenvolvidas, como Coreia do sul, França e Canadá, como as medidas de proteção social adotadas nos países menos favorecidos e mais desiguais como Egito e Bangladesh.

A intenção é, fazendo-se um paralelo de análises em múltiplos casos tidos como exemplares e desvirtuados do pacto social, encontrar um padrão que possa descrever quais são as medidas que se repetiriam nas democracias mais desenvolvidas e menos favorecidas.

#### 3.1 A OBRA DE JOEL S. MIDGAL

O capítulo predecessor teve por intuito demonstrar a antítese ao capítulo 01, ou seja, apontar não apenas as disfunções da burocracia de Max Weber, tema há muito explorado na academia, mas, antes, apresentar que os ideais liberais acabaram gerando certa apatia estatal, nos dizeres da 1ª geração da escola de Frankfurt, em bem promover a integração social ou, ainda, nos termos da 3ª geração da mesma corrente, a falta de reconhecimento social por boa parte da população, notadamente, nas profissões menos reconhecidas.



Há, assim, não apenas um abismo social nas democracias menos favorecidas, mas algo mais, uma falta de reconhecimento social do cidadão que não mais se sente valorizado por seu trabalho, mas mero instrumento da máquina. É a tese de Fraser.

Nesses termos, a Universidade de Princeton tem sido ranqueada como uma das melhores do mundo e será sobre uma obra publicada nesta universidade que as razões de quebra do pacto social serão, primeiramente, estudadas.

Joel S. Midgal se dedicou ao assunto em duas obras as quais serão trabalhadas neste capítulo. Trata-se de uma coletânea sobre a razão de diversos fracassos encontrados em múltiplos países, não sem razão, sua obra se chama "Sociedades fortes e Estados fracos" (*Strong Societies and Weak States*).<sup>406</sup>

O autor aponta que vários países conhecidos como terceiro mundo têm sido incapazes de atingir índices de desenvolvimento por diversos fatores, mas dentre os principais, a falta de instituições consolidadas e de um poder central, seria o caso da Índia em 1948, do governo de Dien Bien Phu no Vietnã, e Gamal Abdul Nasser, no Egito.<sup>407408</sup>

O primeiro caso tratado pelo autor é de Mohammad Reza Pahlavi após ter deposto (via golpe) o Shah do Irã. O caso tratado é da incapacidade de o ditador estabelecer um poder central que pudesse subverter o monopólio do comércio, então, de domínio dos Bazares, sendo incapaz de introjetar uma política de mercados e supermercados em direção a uma política de livre concorrência.<sup>409410</sup>

---

<sup>406</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton. New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 03

<sup>407</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 03.

<sup>408</sup> No original: *Several countries' decolonization and independence experiences stood out, and these rippled throughout what came to be known as the Third World. The dogged success of civil disobedience in India, the disorders in the Gold Coast in 1948, the ignoble defeat of the French at Dien Bien Phu in Vietnam, Gamal Abdul Nasser's surprising nationalization of the Suez Canal, and the battle of the revolutionary National Liberation Front (FLN) in Algeria against France's last ditch stand for empire all had wide reverberations. From his vantage point in North Africa, Franz Fanon, echoing a refrain of Lenin, reflected the powerful influence of an experience such as Dien Bien Phu on others: "The great victory of the Vietnamese people at Dien Bien Phu is no longer, strictly speaking, a Vietnamese victory. Since July 1954, the question which the colonized peoples have asked themselves has been, 'What must be done to bring about another Dien Bien Phu? How can we manage it?'*

<sup>409</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 20.

<sup>410</sup> No original: *Bazaars are a major social and commercial institution throughout the Mideast. But it remains my conviction that their time is past. The bazaaris are a fanatic lot, highly resistant to change because their locations afford a lucrative monopoly. I could not stop building supermarkets. I wanted a modern country. Moving against the bazaars was typical of the political and social risks I had to take in my drive for modernization.*

Ou seja, modelos ditatoriais seriam excludentes por sua própria natureza e a ausência de um governo democrático tornaria improvável que alguns governantes pudessem estabelecer organizações reconhecidamente democráticas hábeis a subverter monopólios estabelecidos, justamente porque os donos de bazares não reconheceriam a legitimidade do Estado golpista.

Mas não apenas isso, a ausência de legitimidade das instituições democráticas geraria oportunidades para que países vizinhos tentassem usurpar o poder e reivindicar territórios, o que ocorreu em 1970 com Etiópia e Irã, cuja subversão do antigo regime (*ancien régime*) tornou possível que Iraque e Somália acabassem reivindicando parte dos territórios agora sobre um golpe de Estado para si.<sup>411412</sup>

O autor aponta que os governos autoritários, muitas vezes ditatoriais, carecem de legitimidade não apenas porque as instituições são impostas sem uma participação democrática plural do debate habermasiano, mas porque fazem uso da força e não de meios de incentivos e recompensas sobre seus administrados.<sup>413414</sup>

A ausência de legitimidade das instituições teria origens, sobretudo, nas colônias Britânicas (e em todas de exploração espano-lusitanas) em que o Governo Britânico delegava a chefes tribais (*strong men*) a capacidade de coleta de impostos sem estabelecer instituições democráticas de representação plural, quaisquer que fossem as denominações dadas a estes chefes tribais: *za'im, effendis, aghas, caciques, kulaks*.<sup>415</sup>

Para o autor, instituições que perduram teriam três características fundamentais: *compliance*, participação e legitimidade. O primeiro trata da transparência, da capacidade de controle social sobre os atos exarados e sobre os recursos sociais empregados. O segundo, da participação plural para que as instituições se consolidassem, o que levaria ao último fator, a

---

<sup>411</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 24.

<sup>412</sup> No original: *Yet, it could not have gone unnoticed that when the ancient regime collapsed in both Ethiopia and Iran during the 1970s neighbouring Somalia and Iraq used the breakdown of state social control as an opportunity to press old territorial claims through war. Internal weakness has continued to invite international aggression. The territory of one of the states with the least social control of all, Lebanon, served as a playground for three non-Lebanese armies in the 1970s and 1980s in addition to a gaggle of nonstate militias, gangs, and international and multinational forces.*

<sup>413</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 26.

<sup>414</sup> No original: *incentives peasants and workers weigh include rewards, such as a way to make a living, protection front [...] and security in old age; they also incorporate sanctions, such as physical violence, withdrawal of Status, and ostracism.*

<sup>415</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 33.

legitimidade, só seria verdadeiramente reconhecida nas instituições nas quais houvesse participação plural.<sup>416</sup>

Mas instituições legítimas e plurais seriam incapazes de gerar Estados desenvolvidos. Seria preciso, ainda, um poder centralizador, nos modelos de Weber ou do Leviatã de Hobbes, não apenas encarregado do uso da força, mas capaz de unificar as tarefas estatais. Governo plural sem governo central geraria tendências separatistas dos Estados membros, já governos centrais sem participação plural geraria descontentamento e desconfiança social.

A teoria, contudo, demandaria confirmações empíricas.

A obra faz a pergunta sobre três pontos-chave: como a formação do Estado de Israel, liderada por Ben-Gurion, teria sido capaz de dissipar o movimento separatista paramilitar *Irgun*? De forma paralela, questiona-se como o movimento separatista indiano em 1947 liderado por Jawaharlal Nehru conseguira, no mesmo dia da Independência, ter gerado sete milhões de mortes em confronto entre hindus e muçulmanos, sendo que Israel e Índia eram ambas colônias britânicas.<sup>417</sup>

A resposta a esta pergunta seria a capacidade do líder trabalhista judeu em unificar uma identidade judaica, o que não teria ocorrido na Índia. Ainda que ambas fossem ex-colônias britânicas, a diáspora judaica acabou levando a um sentimento de reconhecimento de uma unidade de valores comuns judaicos, o que levou a uma legitimidade sobre eventual governo judaico criado, ou seja, os judeus, independentemente de estarem ou não sob o domínio inglês, preservaram sua identidade (seus ritos, seus costumes como propõe Latour) o que levou a facilidade de se estabelecer um governo central com legitimidade social e capaz de subverter qualquer tentativa separatista.

Na Índia, a divergência entre hindus e muçulmanos não teria outra sorte que senão o estupro, a mutilação entre dois grupos separatistas dentro de um mesmo Estado, o que levou a criação do Paquistão: ou seja, na legitimidade social se encontraria o pré-requisito para se estabelecer um governo central.

---

<sup>416</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 33.

<sup>417</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 33

Assim, em agosto de 1947, quatorze milhões de Hindus, Sikhs e muçulmanos foram forçados a deixar suas casas pelos bombardeiros que advieram dos movimentos separatistas.<sup>418419</sup>

No ato, 600.000 foram mortos, crianças foram deixadas nas ruas cujas cabeças foram pisoteadas ou esmagadas contra a parede ou esturpadas, e as mulheres grávidas, maltratadas até abortarem. Enfim: unificação de nações díspares sem um governo central com legitimidade levaria a barbáries, ainda que se trate de duas ex-colônias de exploração britânicas, Israel e Índia tiveram destinos bem distintos.

Diferentemente deste, o movimento separatista israelense *Irgun*, após a declaração do Estado de Israel, teria aportado um navio, *Atalena*, reivindicando a legitimidade do então líder trabalhista e posterior primeiro-ministro Ben-Gurion. O palco estava pronto para uma guerra civil não fosse a legitimidade do líder trabalhista em dissipá-los, porque, nesse caso, havia um movimento de unificação judaica (*zionism*, tradução sionismo) que lhe garantia legitimidade. Duas ex-colônias exploratórias inglesas que tiveram destinos díspares.

Na verdade, o autor expõe que o líder trabalhista foi capaz de atender a uma série de exigências dos assentamentos judaicos palestinos (*Yishuv*): promoveu trabalhos especializados e moradias dignas e infraestruturas aos assentamentos judaicos no que seria o futuro Estado de Israel, o que acabou gerando uma legitimidade de seu governo, um reconhecimento comum judaico de que o partido promoveria um bem comum social e que lhe foi capaz de gerar um embrionário Estado centralizador capaz, assim, de unificar os judeus em prol de um ideal comum na criação de um Estado único judeu e que conferiu poderes inquestionáveis em repudiar qualquer movimento separatista. Ou seja, o poder centralizador de Ben-Gurion não adviria de seu ideal tirano e ditatorial, mas da política social construída para os judeus assentados na Palestina.

O que o autor expõe é que os judeus se aproveitaram da complacência Britânica, que não vetando novas imigrações aos territórios ocupados na Palestina, admitiu os assentamentos, desde que os cofres britânicos estivessem abastados.

O que difere o Estado de Israel das democracias em desenvolvimento não é a o tipo colonização (Israel era uma colônia de exploração), mas as oportunidades criadas e capturadas pelos líderes judaicos em prol de um convívio social comum.

---

<sup>418</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 47.

<sup>419</sup> No original: *In the nine months between August 1947 and the spring of the following year, between fourteen and sixteen million Hindus, Sikhs and Muslims were forced to leave their homes and flee to safety from blood-crazed mobs. In that same period over 600,000 of them were killed. But no, not just killed. If they were children, they were picked up by the feet and their heads smashed against the wall. If they were female children, they were raped. If they were girls, they were raped and then their breasts were chopped off. And if they were pregnant, they were disembowelled.*

Os judeus pagavam os impostos ao império de sua majestade, mas o fizeram de uma maneira que lhes proporcionassem uma série de infraestruturas coletivas nos assentamentos liderados pelo partido trabalhista. Nas democracias emergentes, esta perda de oportunidade não se verifica. Os Estados legítimos teriam meios de incentivar e recompensar seus administrados, as democracias instáveis teriam se desenvolvido sobre modelos expropriatórios, fundadas na concentração de renda e de terras com vistas ao benefício de poucos. Em Israel, de muitos.

Há, assim, ainda, um ponto interessante, seja nos Estados Unidos, seja no Canadá, ou em quaisquer ex-colônias que se desenvolveram (p. ex.: Austrália ou Nova Zelândia) todas, sem exceção, segundo o autor, passaram por um processo de pulverização de reforma agrária. É o que ocorreu na Coreia do Sul.<sup>420</sup> É, também, o que ocorreu em Israel com os assentamentos, menos que latifúndios, o partido trabalhista pregava uma distribuição equitativa das terras produtivas.

Essa perspectiva é díspar dos Estados em desenvolvimento. No México, por exemplo, em 1856, aprovando-se a Lei de Amortização (*Ley de desamortización*) que, em teoria, dava aos ex-trabalhadores de terra (*ejidos*) a capacidade de registrar suas terras em cartório. Na teoria, legitimaria uma distribuição equitativa rural.

Ocorre que o que se sucedeu foi uma apropriação latifundiária, sob o argumento de impossibilidade de comprovar o uso ininterrupto da terra. Alguns oficiais (*hacendados*) acabaram requisitando as terras dos pequenos produtores, as quais passaram a ter registro próprio dos latifundiários. Ou seja, sem poder demonstrar que teriam laborado nas terras, estas passaram a ser registradas por aqueles que reivindicam, nelas, tê-los feito, o que gerou uma consolidação latifundiária sem precedentes no México e que resultou na expropriação dos lavradores anteriores no valor de mais de 95% de suas terras.<sup>421422</sup>

---

<sup>421</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States: State-Society relations and state capabilities in the third world.** Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 62.

<sup>422</sup> No original: *The results, however, were anything but encouraging for poor farmers. The new Constitution of 1857 dropped the exemption for ejidos. The Indians now became individual proprietors of the plots they had farmed and of the former common land in their villages and towns; but these gains were illusory. The new legislation did not achieve the aims of state leaders, particularly President Benito Pablo Juarez, of ensuring the existence of a landed peasantry with firm title to individual holdings. Instead, the law had catastrophic consequences for the campesinos.<sup>13</sup> Speculators, corrupt officials, hacendados, and others exploited the new right of the campesinos to dispose of their land freely by freely disposing them of their land. In a country already characterized by the big hacienda, the result was a rapid consolidation of former communal lands into super-haciendas and other big farms and ranches. As in Palestine and Iraq, the primary effects of the legislation came in the last quarter of the nineteenth Century. Additional legislation reinvigorated the process alien-acting campesinos from their land during this period. The Act of 1876 and then the so-called Law of Colonization in 1894 followed several presidential decrees. All these made it easier to seize properties that lacked properly registered titles. They reiterated the need to parcel out any remaining communal land and grant individual title through the Gran Registry de la Propiedad.*

Os locais diferem, as táticas permanecem. No Egito, Mohammad Ali, em 1815, estabeleceu a Lei de Terras (*Said's Land Law*) impondo monopólio sobre as produções ruais, tarifando preços e insumos, em uma tentativa de maximização da produção agrária em prol de um mercado consumidor britânico crescente, notadamente, algodão, o que acabou gerando uma consolidação de terras em poucas propriedades.<sup>423424</sup>

Táticas semelhantes foram adotadas na Palestina. Em uma política de regulação fundiária e de tarifação de preços, a incapacidade dos agricultores em quitar os débitos fez com que 140 famílias controlassem a maior parte das poucas terras produtivas.<sup>425</sup>O mesmo ocorreu na Índia, sob a supervisão e encorajamento dos ingleses (*taluqdars*).<sup>426</sup>

Uma das formas de expropriação mais eficazes foi a tarifação desigual, tática egípcia. Em 1850, o Egito possuía várias pequenas propriedades de agricultores de subsistências (*fellahin*). A tática Egípcia de consolidação fundiária foi aumentar a taxa destes pequenos produtores (*kharajiya*) sem aumentar dos grandes proprietários (*ushuriya*), o resultado, a consolidação latifundiária egípcia.<sup>427428</sup>

---

*Haciendas, in particular, took advantage of the provision of the law allowing them to denounce imperfect titles—through neglect, fear, or ignorance many Indian titles were imperfect—and acquire the plots attached to such titles.<sup>1</sup> Haciendas now absorbed the former members of inward-oriented, corporate villages as peons, or else such people lived precariously as landless labourers. The life of two centuries crumbled, leaving campesinos in a world almost beyond recognition. Old strategies of survival were nearly useless in the transformed landscape of the late nineteenth Century.*

<sup>423</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States:** State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 64.

<sup>424</sup> No original: *In Egypt, Muhammad Ali as early as 1812-1815 had achieved a state monopoly over landownership, and a number of other land tenure changes had followed until mid-century. Said's Land Law of 1858, intending to increase market-oriented production, served to strengthen large private holdings by facilitating land transfers.<sup>18</sup> By that time, obstacles to alienating the peasants from the limited land rights they had retained were much less formidable than in Mexico or the Ottoman Empire.*

<sup>425</sup> No original: *Although Palestine is a much smaller country, the land law there produced comparable results. By the beginning of the twentieth Century in Palestine, about 140 wealthy families owned large estates averaging 5,500 acres in size. In Iraq, two major families controlled more than 250,000 acres apiece, while more than forty others each owned 25,000 acres or more.*

<sup>426</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States:** State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 65.

<sup>427</sup> No original: *The effects of tax increases in Egypt during the late nineteenth Century, for example, differed from the pattern of land abandonment characteristic of Egypt in many previous instances of higher exactions from fellahin. Now the state oversaw the tax increases directly. State leaders packaged them with important changes in land tenure laws and applied the new taxes only to certain classes of land. Said, in the 1850s, increased the tax for kharajiya, those lands inhabited mostly by poor peasants with something less than full ownership rights to the land; but his regime did not raise tax rates for ushuriya, those lands usually held by large owners with full ownership rights. Said's land tenure changes during this period both strengthened full ownership rights on land and opened the way for foreign ownership of Egyptian land. Later, in 1876, the state established Mixed Courts to handle problems arising from transactions with foreigners.*

<sup>428</sup> MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States:** State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 67.

Mas a distribuição equitativa de terras produtivas não é condição suficiente para países desenvolvidos, apesar de ser recorrente na maioria destes.

Jamal Abhu Nasser sabia que a instabilidade de algumas ditaduras africanas tinha como calcanhar de Aquiles exatamente a concentração de terras, não sem razão, seu governo objetivou, em primeira instância, promover uma redistribuição equitativa a lhe promover certo clamor popular.<sup>429430</sup>

A reforma de Nasser foi simples. Limitava a área de cada família a 200 feddan (unidade de medida egípcia) para assentamentos individuais, com um adicional máximo de 100 para os assentamentos que tivessem esposas e filhos.<sup>431</sup>

O que Midgal expõe é que a ausência de legitimidade acabou tornando impossível o estabelecimento de um governo central autêntico no Egito. Para contornar o problema, Nasser fez o que os demais ditadores fazem, concedeu cargos importantes não por meio de mérito, mas por meio de confiabilidade e laços pessoais.<sup>432433</sup>

O apoio de Nasser se fundava em dois pilares: instituições e poder militar. Isto porque as instituições duradouras seriam aquelas capazes de recompensar seus administrados, sobretudo, por meio da regulamentação das cooperativas agrícolas e seus conselhos (os regionais: constituíam-se do conselho dos 20).<sup>434</sup>

A tática de Nasser era fornecer crédito, sementes e provisões aos assentados, legitimando, assim, seu poder (uma espécie de populismo egípcio), combinando unidades que suprissem o déficit de saúde, educação e serviços. Mas a ideologia por trás de Nasser não era promover um bem coletivo, mas arruinar o poder da despojada oligarquia rural egípcia, com o fortalecimento das cooperativas agrícolas.

A problemática é que o Egito carecia de legitimidade e de recompensas das agências reguladoras rurais fundadas que não se alicerçavam no mérito, mas na confiança com seu ditador,

---

<sup>429</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 67.

<sup>429</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 184.

<sup>430</sup>No original: *That change, which in the end world be among the most important of all domestic state policies in the Nasser era, involved a sweeping agrarian reform.*

<sup>431</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 186.

<sup>432</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 186.

<sup>433</sup>No original: *Nasser assigned key responsibilities to individuals (technically qualified, if possible) who enjoyed bis personal confidence.* "For the most part, the army was the well front which Nasser drew.

<sup>434</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 186.

o que acabou arruinando em parte a estratégia “populista” de empoderamento das massas idealizada por Nasser.<sup>435436</sup>

A sustentação do Estado egípcio não se fundava no mérito e na capacidade de atendimento das demandas sociais, como o Estado hebraico, ainda que o fortalecimento das cooperativas possa ter conferido certa sustentação ao regime, a ausência de transparência e legitimidade sempre poderiam ser questionáveis pela população do regime.

Mas governos despóticos, por carecerem de legitimidade, estão sempre desconfiados. Não sem razão, Nasser tinha desconfiança que seu chefe maior, por ter ganhado popularidade e sua criada agência de promoção social (União Social: ASU) pudessem se voltar contra o seu próprio regime e para tanto tomou medidas paliativas para evitar um golpe sobre seu golpe.

Primeiro, aposentou seu chefe de Estado maior: Adhul Hakim Amim. Depois, o manteve em cárcere privado e, em setembro de 1967, em circunstâncias ainda não reveladas, foi oficialmente publicado o suicídio de Amim.<sup>437</sup>

O que ditadores fazem quando estão ameaçados: preenchem cargos na confiança e substituem os cargos de seus antecessores. Foi a tática de seu sucessor Sadat, todos os cargos de confiança do antigo regime foram sendo paulatinamente desprovidos. Muhamed Sadiq, aliado de Nasser, fora preso em 1972, o antigo primeiro-ministro Mamduh Salim fora transferido ao posto de conselheiro do regime em 1978, Hafiz Badawi, então porta-voz do regime anterior, acabou deposto, demais membros de elite do governo como Abd al-Akhir e Mahmud desapareceram misteriosamente em 1970 e Salam al-Zayyat, um dos ex-chefes de Estado, fora preso em 1980. Hussain Shaha’i, um dos homens-chefe de Nasser, fora eleito vice-presidente e depois substituído por Hunsí Mubarak em 1975.<sup>438</sup>

---

<sup>435</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States: State-Society relations and state capabilities in the third world.** Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 190.

<sup>436</sup>No original: *was allowed to become the local overseer for much that the state undertook in rural areas. Except for the period 1966- 1968, the regime turned a blind eye to its manipulation of official pricing arrangements, its violation of [...] wage laws and of landholding ceilings. It was allowed to control, directly or indirectly, much of the political infrastructure that Nasser introduced into the countryside.*

<sup>437</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States: State-Society relations and state capabilities in the third world.** Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 202.

<sup>438</sup>No original: *Ashraf Marwan, married to Nasser’s daughter, gave Sadat tapes that incriminated Sabri. He became Sadat’s advisor on Arab affairs until 1978 and then was dropped. Muhammed Sadiq was arrested in late 1972. Mamduh Salim went on to be prime minister but then was given an honorific post of advisor after 1978. Hassanein Heikal was fired from the editorship of al-Ahram in 1974. ‘Aziz Sidqi has had no public role since 1978. Hafiz Badawi, who became Speaker of parliament, was dropped in [...] ‘Abd al-Akhir, and Mahmud were all put on the Discipline Committee of the ASU; two went on to governorships and two to cabinet positions. All had disappeared by the late 1970s. ‘Abd al- Salam al-Zayyat survived as an M.P. but was briefly arrested in 1980 and again in 1981. Hussain Shafa’i of the RCC [Revolutionary Command Council] was made a vice-president and then replaced by Husni Mubarak in 1975. Those who*



A tática não é única, no Haiti, Jean-Claud Duvalier, então conhecido como *Baby Doc*, substituiu, na década de 80, por meio um decreto, quatro mais importantes ministros e imediatamente os recolocaram em postos de embaixadores, o que o autor chama de “dança das cadeiras do poder” (*music chairs*).

Não seria incomum, pois, do dia para noite, um ex-comandante das forças armadas se tornar ministro do exterior e no dia seguinte embaixador nos Estados Unidos. O objetivo era evitar que seus nomeados assumissem prestígio e apelo popular e acabassem questionando sua própria usurpação.<sup>439440</sup>

A prática é inclusive institucionalizada no México, conhecida como *sexênio*, ou seja, independentemente da reeleição ou não do governo, todos os membros de elite entre os principais chefes de Estados, ministros e secretários, obrigatoriamente são realocados de posto, o que tem gerado o rodízio de 18.000 oficiais e 25.000 postos de chefia.<sup>441442</sup>

Enfim, governos ditatoriais são fundados no apelo popular como ocorreu com a Reforma Agrária de Nasser, mas não têm capacidade de gerar políticas públicas duradouras porque seus chefes de Estado, seus funcionários do alto escalão, não são alocados por carreira, nem por mérito, mas pela confiança. Seus sucessores fazem questão de substituir os postos principais por membros de sua confiança. Para os remanescentes do regime anterior, quando não desaparecem em circunstâncias desconhecidas, são realocados ou aposentados.

---

*fared best were Mahmud Fawzi, who retired with honour, and Sayyid Mar'ai, who remained an influential but somewhat marginal figure in the early 1980s.*

<sup>439</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States:** State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 214.

<sup>440</sup>No original: *On December 31, 1985, for example, while clinging desperately and un- successfully to his presidency-for-life in Haiti, Jean-Claude “Baby Doc” Duvalier sacked his four most important cabinet ministers and immediately reappointed them all as ambassadors. In numerous other cases, too, the same people have appeared over and over in different key posts. Yesterday, one was the commander-in-chief of the armed forces; today, minister of the interior; tomorrow, ambassador to the United States or C; OE of a major state enterprise. In other instances, officials have disappeared altogether from the political scene.*

<sup>441</sup>No original: *Mexico’s big shuffle began in the early years after the revolution.” The process by now has acquired an almost routinized character. Forced circulation of elites has occurred after every six-year presidential administration, the *sexenio*, rather than during the period of any single administration. As in states with a less orderly turnover, this practice has effectively ensured that state agencies have not developed deep internal ties over time. “On occasion the changes involve little more than switching jobs among a certain group of individuals; bureau chiefs change ministries, and state enterprise managers exchange seats.” Every *sexenio* “witnesses a turnover of approximately 18,000 elective offices and 25,000 appointive posts.” “Those figures were estimated more than two decades ago; no doubt they are even higher today. In the dominant party and the bureaucracy, many of those displaced have filled new posts, but at the top many have left public office permanently. According to Peter Smith*

<sup>442</sup>MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States:** State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988, p. 216.

Mas o professor Joel Midgal é, além de professor em Princeton, professor da Universidade de Tel-Aviv, razão pela qual boa parte de suas análises empíricas se debruçam sobre o oriente médio, sobretudo, após a queda do Império Otomano.

Há, contudo, uma segunda obra do mesmo autor: “Estado e sociedade” (*State and Societies*) em que diversos apontamentos do primeiro livro são ampliados.

O autor aponta, neste segundo livro, que há certo padrão nas democracias subdesenvolvidas: ausência de governo central, ausência de instituições legítimas e preenchimento de cargos não por mérito, mas pela confiança.

O preenchimento de cargos por confiança é o que Roger D. Hassen chama de revolução familiar. Em Serra Leoa, os melhores postos nas escolas missionárias acabavam sendo preenchidos pelos chefes tribais encarregados de arrecadarem impostos para a coroa britânica: são os irmãos e filhos dos chefes tribais que acabam tendo acesso às melhores escolas e universidades. O mesmo ocorreu no Iraque no preenchimento de cargos chefes entre as Forças Armadas, o Begat da tribo Albul Nassir.<sup>443</sup>

Na Zâmbia, o presidente Kaunda fora cauteloso na seleção de seu gabinete. O critério: afiliações étnicas.<sup>444445</sup> Mais, os ditadores têm uma tendência de evitar que seus nomeados adquiram poderes demais, assim, em 1969 e em 1970, os indicados ao gabinete foram dissolvidos, e em 1970, o vice-presidente Kapwepwe fora privado de suas delegações de portfólios ministeriais. Em suma: indicações a cargos-chefe tem predominância em serem mais políticas do que técnicas e mais provisórias.

O mesmo ocorreu na Jordânia, seu rei, Abdullah teve por base a nomeação de cargos-chefe no ministério da agricultura não por conhecimentos técnicos, mas, sobretudo, para aqueles que tivessem contribuído para anexação de terras a oeste (*west bank*), ou seja, uma forma de prestigiar conquistas políticas, sobretudo militares. Aos

---

<sup>443</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 76.

<sup>444</sup>No original: *Kenneth Kaunda, president of Zambia, juggled tribal, ethnic, and sectional divisions masterfully. While carefully selecting his cabinet on an ethnic basis, he repeatedly chided state officials and politicians about their calls to the public based on ethnic identification. Raising such issues, he exhorted, could only foment conflict. But in a footnote to an article, Robert Molten points out how Kaunda constructed a government:*

<sup>445</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001 p. 77.

olhos do “Emir”, os palestinos seriam mais confiáveis que seus compatriotas beduínos, ainda que os beduínos representassem parcela significativa na Jordânia.<sup>446</sup>

Os ditadores também teriam propensões a balancear os centros de poder, a intenção: evitar uma ulterior usurpação do golpe deposto.

Assim, na Síria, o presidente Hafez al Assad (mais conhecido como Assad), criou um exército paralelo às Forças Armadas, com um total de homens que variava entre 12.000 e 25.000 e companhias especiais compostas de 5.000 homens. O critério de seleção, a lealdade ao presidente, a qual tinha por pano de fundo evitar que algum de seus generais lhe pudesse depor e o chefe desta força paralela se encontrava sobre a liderança de Rifaat al-Assad, então irmão do presidente. Ademais, as companhias especiais (força de elite) eram lideradas por seu primo mais próximo.<sup>447</sup>

O autor, assim, chama a atenção para o que ele chama de forças centrípetas de poder. Para ele, todo governo seria composto de forças centrípetas e centrífugas. O que diferiria uma nação desenvolvida de uma democracia frágil seria a capacidade institucional das forças centrífugas contrabalancearem as forças centrípetas.<sup>448449</sup>

Aas forças centrífugas seriam as separatistas, os questionamentos sociais sobre a legitimidade do poder. Esta força só seria aniquilada quando as instituições fossem sólidas o suficiente, e garantidoras de uma legitimidade social, que garantisse a imparcialidade, o preenchimento de cargos de chefia por mérito e o engajamento dos chefes de Estado nas políticas em prol de um bem coletivo. É o que fez Ben-Gurion em Israel.

Explica-se, Donald Trump, um dos maiores bilionários dos Estados Unidos recentemente foi denunciado por contratação fraudulenta. O mesmo ocorreu com Bill Gates que teve seu processo de monopólio da comunicação anulado apenas por ter firmado um acordo com a promotoria. O que diferiria os Estados Unidos das nações

---

<sup>446</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 78.

<sup>447</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 79.

<sup>448</sup> No original: *here such a condition does not hold, and a few agencies dominate – a sort of oligopoly of mobilizational capability – the very coherence of the state is diminished. Since the state’s leadership in such countries has a limited reservoir of structured support to draw upon, it finds it difficult to check the centrifugal forces that grow as a few, select agencies blossom.*

<sup>449</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 2001, p. 71.

despóticas é a confiança da sociedade nas instituições, eis o posto-chave. O poder econômico não é capaz de subverter a promotoria americana, a confiança que o julgamento não será arbitrário.

Posição oposta fora vista no governo ditatorial turco: Mustafa Kemal simplesmente degolou 70 pessoas sob o argumento de estarem usando os chapéus com abas erradas nas cerimônias oficiais.<sup>450</sup>

Ademais, governos centralizadores acabam possuindo meios de cooptar seus opositores. No México, os políticos (e a polícia) frequentemente têm auferido rendas legais e sob suspeitas, ou duvidosas.

O governo, assim, quando encontra resistências partidárias, acaba ameaçando tomar medidas para inibir a aferição dessas rendas “sob suspeita,” o que acabaria fazendo com que órgãos de elite governamentais ficassem privados de valores auferidos equivalente a mais da metade de seus salários dos últimos anos. Ou seja, sem um pacto partidário que os impeça, as resistências políticas vêm, frequentemente, sofrendo ameaças de dilapidação patrimonial, ainda que o crescimento patrimonial ilegal seja institucionalizado no México.<sup>451</sup> Em uma democracia consolidada essas rendas ilegais jamais teriam se consolidado.

Na Índia, é possível observar o fenômeno da Sankristalização, ou seja, a tentativa de uma casta, ao adotar as práticas da casta superior, ganhar prestígio social. Logo, à medida que as os Brahmas foram sendo mais ocidentalizados e as castas inferiores acreditavam na supremacia brâmane, a Inglaterra acabou estabilizando seu poder ocidental por fazê-los adquirir gosto pelos bem ocidentais que passaram a ser sagrados.

Em outros termos, a adoção de modelos ocidentais pelas castas superiores acabou sendo aceita pelas castas inferiores, ainda que estas medidas acabassem por subvertê-las, não há espaço, pois, para debate plural, para questionamentos, no modelo Habermasiano em sua maior pureza, quando a própria população considera as práticas de dominação sagradas.<sup>452</sup>

---

<sup>450</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 2001, p. 50.

<sup>451</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 50.

<sup>452</sup>MIDGAL, J. S. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 181-182.

Em suma, a obra de Midgal, além de ser um estudo teórico sobre a razão de as nações fracassarem, funda seus argumentos em bases empíricas, traz diversos exemplos de múltiplas democracias emergentes e as razões de seu domínio. No caso do autor, a incapacidade de as forças centrífugas (externadas em instituições sólidas) contrabalancearem as forças centrífugas separatistas. Quando este contrabalanceamento não ocorre os governos se sustentariam no nepotismo, na confiança de cargos e na alternância de cargos-chefe exatamente porque viveriam constantemente sobre uma ameaça de serem depostos.

O autor expõe que o modelo britânico de colonização focado em chefes tribais favoreceu a concentração de poder em uma pequena oligarquia e que o modelo exportador de *commodities* teria favorecido a concentração de terras em alguns pequenos grupos, como ocorreu no México.

Mas mais que isso, a concentração de terras não é um requisito para um Estado desenvolvimentista, apesar de ser frequentemente observado, seja no Iraque, seja na Jordânia. O modelo americano de desenvolvimento para o Oeste ou o escandinavo de preponderância de pequenas propriedades, com restrição a latifúndios, não é e nem pode ser tomado como causa única de fracasso democrático. É um conjunto de fatores que favoreceria o sucesso ou fracasso de um país.

O caso egípcio de Nasser desenvolve bem este raciocínio. A Reforma Agrária foi incapaz de promover um bem-estar social coletivo, já a formação do Estado de Israel trata o tema de outra forma, as conquistas sionistas advieram de uma política de instituições sólidas nascidas no partido trabalhador israelense e na capacidade de este fornecer políticas públicas eficazes aos assentados, o que deu origem a um governo centralizador capaz de extirpar qualquer tentativa separatista com todo apoio popular.

Governos ditatoriais carecem desta legitimidade, não sem razão. Os chefes de Estado são constantemente aposentados ou relocados, como se observou no Egito e no Haiti.

Ou seja, instituições que promovem o bem coletivo ganham legitimidade, e à medida que os gastos públicos se tornam transparentes e que a população passa a confiar nas instituições, não há razão para se temer um golpe, mudam-se os governos, as instituições permanecem, a confiança da população nas instituições imparciais é capaz de frear qualquer tentativa separatista, foi a lógica sionista na formação de Israel.

Mas a questão permanece, trata-se de um posicionamento de um único autor. A pergunta que se põe é: seria possível encontrar autores e outros estudos que corroborariam estes achados? O tema é objeto tópico seguinte.

### 3.2 A OBRA DE DARON ACEMOGLU E JAMES ROBINSON

Fazer inferências em ciências sociais demanda uma leitura conjunta de diversos autores que tenham se debruçado sobre um tema em espaço e tempo díspares.

É sobre o fracasso do pacto social que Daron Acemoglu e James Robison se debruçaram em suas pesquisas intituladas "Por que as nações falham?" (*Why nations fail?*)

Os autores começam escrevendo que o que define um Estado é a capacidade de monopolizar o uso da força, na verdade, a definição é de Max Weber.<sup>453</sup>

Os atores trazem a questão da diferença entre Estados fortes e Estados fracos. Estados não seriam apenas os legítimos utilitários da força como diria Weber, mas, antes, os capazes de, dentro de certo território, incumbir que as pessoas realizassem determinadas tarefas. Em contrapartida, o Estado garantiria uma série de serviços a seus súditos. O que diferenciaria Estados fortes de Estados fracos seria exatamente o nível que estes serviços seriam ofertados e a satisfação popular por estes serviços.

Para os autores, Estados fortes teriam: instituições democráticas representativas, um judiciário imparcial bem remunerado com preenchimento de cargos por mérito, um ministério público independente e um legislativo totalmente imparcial, mas não bastaria isso, seria preciso que o Estado tivesse a capacidade de favorecer o desenvolvimento pessoal das pessoas, que estas entendessem que seus esforços serão reconhecidos, que as empresas valorizem o estudo dos jovens, a inovação e a propriedade privada.

Estados fracos, em contrapartida, seriam aqueles em que os juízes seriam de livre nomeação, que o ditador tenha a capacidade de subverter as decisões dos juízes ou que possa subvertê-los em proveitos próprios, bem como as diretivas do legislativo ou ainda

---

<sup>453</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 96.

Estados de economia planificada que não valorizariam a inovação nem o estudo dos estudantes em suas futuras carreiras.

Os autores trazem inúmeros casos para defender este ponto de vista.

O autor inicia sua obra com o seguinte questionamento, em Nagoes, Arizona, as pessoas teriam acesso a uma diversidade de serviços públicos de qualidade, já a 200 metros da fronteira, em Sonora, as pessoas viveriam sob ameaças de furto, tortura, com serviços precários, sem acesso à educação e com uma perspectiva de vida bem abaixo de seu vizinho americano.

A pergunta que se faz é: o que diferenciaria as duas cidades? Certamente não teria como causas a topografia nem o clima. As raízes históricas também não forneceriam informações suficientes, porque parte do Arizona já foi território mexicano, o que põe por terra a teoria daqueles que veem na colonização a única forma de causa suficiente ao subdesenvolvimento das nações.

A resposta: instituições independentes americanas. Os autores assim começam o desenvolvimento de toda a sua teoria.

Em 1998, o *Federal Trade Commission* abriu um inquérito contra Bill Gates, então homem mais rico das américas, por monopólio e concorrência desleal no uso do navegador *Internet Explorer*, o qual somente foi encerrado em 2001 após um compromisso de transparência com o Departamento de Justiça americano e um compromisso de permissão de livre concorrência, no caso, com a provedora de navegação *Netscape*.<sup>454</sup>

No México, Carlos Slim não teria gerado sua fortuna através de inovação, sua maior conquista foi a Terex, gigante mexicana de telecomunicações que, naquele país, detinha o monopólio das comunicações por meio de uma empresa estatal.

Ela foi privatizada em 1990 pelo então presidente Carlos Salinas, com a intenção de vender 51% das ações com direito a voto no mercado. O grupo Corso conquistou as ações, sem, contudo, desembolsar um centavo. A prática. Carlos Slim garantiu o pagamento das ações com eventuais ou futuros dividendos que a empresa teria, o que até

---

<sup>454</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 50.

então era um monopólio estatal passou a ser um monopólio privado adquirido “de graça” e pago por eventuais e futuros lucros se e caso fossem auferidos.

Na América do Sul, Fujimori e Chávez esbarraram em entraves constitucionais ao tentarem se reeleger. O que fizeram? Fecharam o congresso e reformaram a constituição; se o problema são os parlamentares, é só trocá-los.<sup>455456</sup>

Em 1946, os apoiadores de Juan Domingo Perón no legislativo aprovaram uma emenda que lhe permitia se reeleger, após a qual a suprema corte acabou afirmando que uma reeleição seria inconstitucional.

Ao final, a Câmara dos Deputados aprovou o impeachment de 03 juízes da Suprema Corte argentina, da qual, 04 já haviam renunciado para garantir sua “honra institucional”, ou seja, a tese de Perón era de que o judiciário como aplicador da lei não poderia se esquivar de atos do legislativo. Se o legislativo pretendia mudar as leis e os juízes se inclinasse desfavoravelmente, restaria, apenas, substituí-los: “o legislativo é a boca de deus e juízes não são maiores que este”.<sup>457458</sup>

A questão é que anos antes, nos Estados Unidos, o governo Roosevelt tentara a mesma coisa, a diferença é que, na América, a Suprema Corte manteve seu entendimento e não foi possível reconduzir os ministros. Querendo um novo mandato, teriam de aguardar 04 anos para uma nova eleição.

---

<sup>455</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 375.

<sup>456</sup>No original: *He could have used the police to close Congress. Sound farfetched? This is exactly what happened in Peru and Venezuela in the 1990s. Presidents Fujimori and Chávez appealed to their popular mandate to close uncooperative congresses and subsequently rewrote their constitutions to massively strengthen the powers of the president. The fear of this slippery slope by those sharing power under pluralistic political institutions is exactly what stopped Walpole from fixing British courts in the 1720s, and it is what stopped the U.S. Congress from backing Roosevelt's court-packing plan. Roosevelt had encountered the power of virtuous circles.*

<sup>457</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 375.

<sup>458</sup>No original: *In 1946 Juan Domingo Perón was democratically elected president of Argentina. Perón was a former colonel and had first come to national prominence after a military coup in 1943, which had appointed him minister of labour. In this post, he built a political coalition with trade unions and the labour movement, which would be crucial for his presidential bid. Shortly after Perón's victory, his supporters in the Chamber of Deputies proposed the impeachment of four of the five members of the Court. The charges levelled against the Court were several. One involved unconstitutionally accepting the legality of two military regimes in 1930 and 1943—rather ironic, since Perón had played a key role in the latter coup. The other focused on legislation that the court had struck down, just as its U.S. counterpart had done. In just prior to Perón's election as president, the Court had issued a decision ruling that Perón's new national labour relations board was unconstitutional.*



O que difere o caso argentino e chileno do americano é a independência do judiciário em relação ao legislativo e executivo, países fortes têm instituições independentes e não permitem a cooptação de um poder pelo outro.

Os atores se alteram as práticas se repetem. Em 1991, o governo Menem deflagrou na Argentina uma inflação galopante, a solução, a equiparação do dólar ao peso. Esse processo resolveu o problema da hiperinflação, mas encareceu as exportações argentinas de uma sorte que a balança comercial sofreu déficits comerciais sucessivos, gerando empréstimos governamentais.

Naquele país, a paridade peso-dólar permitia que as contas bancárias fossem feitas em quaisquer moedas, mas receosos com os sucessivos empréstimos advindos da valorização cambial que deu origem a déficits comerciais, os argentinos preferiram manter suas contas em dólar.

Em 01 de dezembro de 2011, para evitar uma dilapidação de divisas, o governo argentino congelou as contas bancárias, liberando saques iniciais de 200 pesos, posteriormente aditadas para até 300 pesos, o problema era que o saque era permitido apenas em pesos.

Com um decreto governamental, o governo transformou a cotação 1:1 para 1:4, isto é, quatro pesos passaram a valer um dólar, logo quem possuía 1.000 pesos viu-se do dia para noite com um saldo na conta de 250 dólares. O que decorreu? Com um decreto, o governo expropriou 3/4 do patrimônio dos argentinos. Salvou-se a balança comercial com a apropriação de 3/4 dos saldos em dólar dos depositários argentinos, muitos se suicidaram ou foram a falência ou ambos.

O plano Collor com o congelamento das poupanças foi semelhante. Havia pessoas que tinham vendido fazendas e depositado todos os haveres nos bancos sendo privados do dia para noite de toda uma vida de acumulação de capital.<sup>459460</sup>

---

<sup>459</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 431.

<sup>460</sup>No original: *In 1991 Menem tied the Argentine peso to the U.S. dollar. One peso was equal to one dollar by law. There was to be no change in the exchange rate. End of story. Well, almost. To convince people that the government really meant to stick to the law, it persuaded people to open bank accounts in U.S. dollars. Dollars could be used in the shops of the capital city of Buenos Aires and withdrawn from cash machines all over the city. This policy may have helped stabilize the economy, but it had one big drawback. It made Argentine exports very expensive and imports very cheap. Exports dribbled to a halt; imports gushed in. The only way to pay for them was to borrow. It was an unsustainable situation. As more people*

A tática não é só latina. Em 1960, com outra inflação galopante, o governo norte-coreano resolveu cortar dois zeros das cédulas, o *won*. O governo anunciou que a mudança das moedas ocorreria em uma semana, ou seja, as pessoas poderiam ir ao banco para trocar a antiga moeda pela nova no prazo semanal. Não bastasse isso, o governo decidiu que a conversão poderia ser feita até o máximo de 100.000 *wons*, depois convertida para 500.000 *won*. 1.000 *wons* passaram a valer 40 dólares e os depósitos bancários foram expropriados pelo governo.

Ocorre que a prática também ocorreu na França, com a implantação do novo franco, depois alterada para euro, mas na França, o prazo para que as antigas cédulas saíssem de circulação foi de 40 anos. O governo assim garantia que pessoas residentes no exterior tivessem tempo suficiente para retornar à França e fazer a conversão, também, não houve limites de saques.<sup>461462</sup>

---

*began worrying about the sustainability of the peso, they put more of their wealth into dollar accounts at banks. After all, if the government ripped up the law and devalued the peso, they would be safe with dollar accounts, right? They were right to be worried about the peso. But they were too optimistic about their dollars. On December 1, 2001, the government froze all bank accounts, initially for ninety days. Only a small amount of cash was allowed for withdrawal on a weekly basis. First it was 250 pesos, still worth \$250; then 300 pesos. But this was allowed to be withdrawn only from peso accounts. Nobody was allowed to withdraw money from their dollar accounts, unless they agreed to convert the dollars into pesos. Nobody wanted to do so. Argentines dubbed this situation El Corralito, "the Little Corral": depositors were hemmed into a corral like cows, with nowhere to go. In January the devaluation was finally enacted, and instead of there being one peso for one dollar, there were soon four pesos for one dollar. This should have been a vindication of those who thought that they should put their savings in dollars. But it wasn't, because the government then forcibly converted all the dollar bank accounts into pesos, but at the old one-for-one exchange rate. Someone who had had \$1,000 saved suddenly found himself with only \$250. The government had expropriated three-quarters of people's savings the time of the First World War, mounting political instability and armed revolts induced the Argentine elites to try to broaden the political system, but this led to the mobilization of forces they could not control, and in 1930 came the first military coup. Between then and 1983, Argentina oscillated backward and forward between dictatorship and democracy and between various extractive institutions. There was mass repression under military rule, which peaked in the 1970s with at least nine thousand people and probably far more being illegally executed. Hundreds of thousands were imprisoned and tortured.*

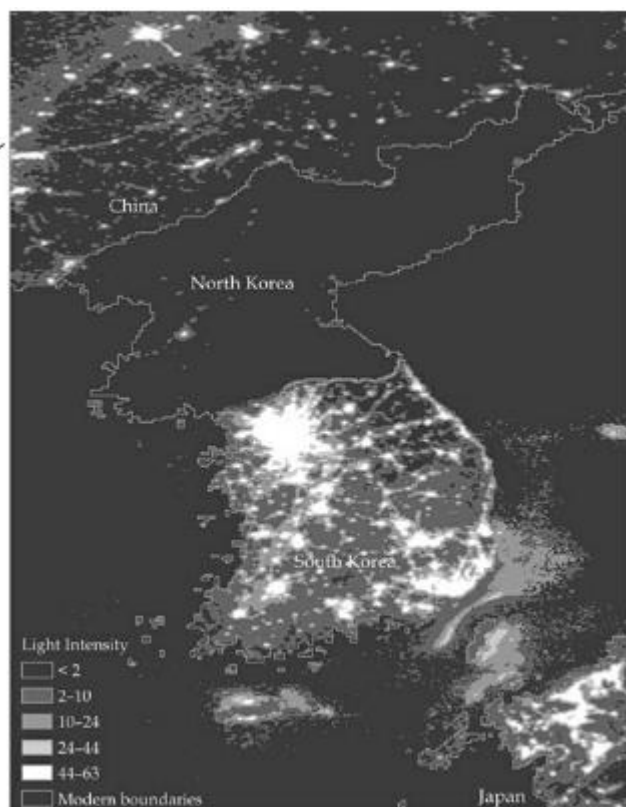
<sup>461</sup>No original: *In November 2009, the government of North Korea implemented what economists call a currency reform. Severe bouts of inflation are often the reasons for such reforms. In France in January 1960, a currency reform introduced a new franc that was equal to 100 of the existing francs. Old francs continued in circulation and people even quoted prices in them as the change to the new francs was gradually made. Finally, old francs ceased to be legal tender in January 2002, when France introduced the euro. The North Korean reform looked similar on the face of it. Like the French in 1960, the North Korean government decided to take two zeros off the currency. One hundred old wons, the currency of North Korea, were to be worth one new won. Individuals were allowed to come forward to exchange their old currency for the newly printed currency, though this had to be done in one week, rather than forty-two years, as in the French case. Then came the catch: the government announced that no one could convert more than 100,000 won, though it later relaxed this to 500,000. One hundred thousand won was about \$40 at the black-market exchange rate. In one stroke, the government had wiped out a huge fraction of North Korean citizens' private wealth; we do not know exactly how much, but it is probably greater than that expropriated by the Argentine government in 2002. The government in North Korea.*

<sup>462</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 436.

O que muda da França para a Coreia do Norte: as instituições francesas inibiram qualquer tentativa de expropriação da riqueza da população pelo governo.

O que mudaria da Coreia do Norte para a Coreia do Sul são as instituições que privilegiariam a propriedade privada, o desenvolvimento, a educação, a garantia das pessoas que os melhores cargos seriam ocupados pelos mais capacitados, que o esforço do estudo seria garantido.

Na Coreia do Norte, o governo de Kim II-Sung com sua economia planificada vedava que o esforço fosse recompensado. Não há razões para se investir em inovação, em capacitação, se todo esse esforço será apropriado pelo Estado, o resultado pode ser visto na figura abaixo. A Coreia do Sul é totalmente iluminada, a do Norte, um país rural embutido na escuridão.



**Figura 01:** Do sul a escuridão: a diferença da noite entre Coreia do Sul e Norte

Fonte: ROBINSON e ACEMOGLU, 2012, p.86.

O exemplo da África do Sul é bem conhecido. Diferente da cidade do cabo, Tanskei e Cierkei são igualmente cidades sul africanas, mas diferente daquelas, estas cidades não têm serviços básicos de saúde, nem educação, as ruas não são asfaltadas e a

mortalidade é quase o dobro das minorias brancas. As razões, o legislativo sul africano. Em 1940, foi aprovada na África do sul a lei Bantu (*Bantu Authorities Act*) que garantia que os nativos não teriam acesso a cargos públicos de conhecimento técnico.

Em 1913, uma nova legislação foi aprovada garantido que os nativos não pudessem firmar contrato de arrendamento e não pudessem arar as terras que não estivessem sob uma supervisão de um europeu. Todos os contratos entre europeus e nativos deveriam ser contratos de servidão ou prestação de serviços (*contracts with natives must be contracts of service*).

A Lei de Bantu expressamente declarava: “as terras sul africanas não serão produzidas e não pertencerão aos sul-africanos nativos. Trabalhos braçais devem ser realizados em locais menos favorecidos e sob a supervisão de um europeu.”<sup>463</sup>

A legislação de 1913 institucionalizou o *Apartheid*, ou seja, as moradias do sul-africanos nativos deveriam se limitar a algumas poucas cidades tribais como Tanskei e Cierkei, razão da disparidade destas com a Cidade do Cabo, mais que isso, garantia que os cargos de chefia do poder executivo e legislativo seriam exercidos pelas minorias europeias.

A propriedade dos africanos se resumia a 13% do território, nos termos da lei. Mais, a legislação privava os sul africanos de educação superior, era institucionalmente proibido a um nativo exercer um curso de medicina ou engenharia.<sup>464465</sup>

A perversidade do regime é mais latente, a África do Sul “branca,” para o autor, seria desenvolvida porque garantia instituições que recompensavam o esforço, as pessoas que estudavam sabiam que um dia teriam alocações mais favorecidas no mercado de trabalho, que poderiam cultivar as propriedades, investir em inovação, uma série de fatores que eram vedados aos sul-africanos.

---

<sup>463</sup>No original: *Tribal tenure is a guarantee that the land will never properly be worked and will never really belong to the natives. Cheap labour must have a cheap breeding place.*

<sup>464</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 412.

<sup>465</sup>No original: *The Apartheid regime also realized that educated Africans competed with whites rather than supplying cheap labor to the mines and to white-owned agriculture. As early as 1904 a system of job reservation for Europeans was introduced in the mining economy. No African was allowed to be an amalgamator, an assayer, a banksman, a blacksmith, a boiler maker, a brass finisher, a brassmolder, a bricklayer ... and the list went on and on, all the way to woodworkin machinist.*

O regime sul-africano é elucidador, Estados prósperos seriam aqueles que incentivaram a inovação, o uso da propriedade, a educação; os serviços públicos de qualidade seriam consequência, instituições sólidas que garantissem a propriedade privada, a educação recompensada com bons empregos, gerariam, naturalmente, uma tendência a serviços públicos de qualidade.

Os Estados fracassam porque as instituições não incentivam o crescimento pessoal, mas o inibem. Segundo os autores, o problema é que a questão está longe de ser inovadora.

Veneza era conhecida como a cidade mais próspera da idade antiga. Seu sucesso era baseado em um tipo de contrato de empreitada chamada *comenda* em que um empreiteiro financiava uma expedição em busca de especiarias da Ásia em contrapartida a uma ulterior repartição dos lucos.

Essa prática, contudo, incentivava a competição e a formação de uma emergente burguesia que minava as aspirações da elite italiana. Assim, 1310, o Grande Conselho de Veneza passou a adorar uma política *serrata*, banindo a prática da *commenda* que passaria a ser monopólio de alguns poucos venezianos por meio da sobre taxação das expedições de longa distância que passaram a ser um privilégio da nobreza italiana já em 1314 e cuja prática fora o início do declínio veneziano. Sem estas rotas, os burgueses acabaram financiando novas expedições à Índia, via, agora, península Ibérica.<sup>466467</sup>

Não é só na Itália, entre 69 e 79 a.C., o imperador romano Vespasiano foi apresentado a um inventor que alterara a forma de transporte das colunas da Roma antiga. Em vez de adotar a nova técnica, Vespasiano a dispensou, isto pelo receio do desemprego

---

<sup>466</sup> ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 172.

<sup>467</sup>No original: *Having implemented a political Serrata, the Great Council then moved to adopt an economic Serrata. The switch toward extractive political institutions was now being followed by a move toward extractive economic institutions. Most important, they banned the use of commenda contracts, one of the great institutional innovations that had made Venice rich. This shouldn't be a surprise: the commenda benefited new merchants, and now the established elite was trying to exclude them. This was just one step toward more extractive economic institutions. Another step came when, starting in 1314, the Venetian state began to take over and nationalize trade. It organized state galleys to engage in trade and, from 1324 on, began to charge individuals high levels of taxes if they wanted to engage in trade. Long-distance trade became the preserve of the nobility. This was the beginning of the end of Venetian prosperity. With the main lines of business monopolized by the increasingly narrow elite, the decline was under way. Venice appeared to have been on the brink of becoming the world's first inclusive society, but it fell to a coup. Political and economic institutions became more extractive, and Venice began to experience economic decline. By 1500 the population had shrunk to one hundred thousand. Between 1650 and 1800, when the population of Europe rapidly expanded, that of Venice contracted.*

em massa que se poderia gerar na Roma Antiga, ou seja, era mais conveniente manter as pessoas empregadas do que incentivar a inovação.

Privilegiando a escravidão, Roma mantinha alguns poucos abastados felizes e uma massa de indigentes relativamente felizes por estarem empregados, mas o destino romano acabou selado, incapaz de se adaptar, fora despida de qualquer possibilidade reacionária contra as invasões bárbaras.<sup>468</sup>

Os governos “fracos” inibem a inovação e crescimento pessoal por medo, para consolidar o seu poder. O exemplo de Serra Leoa ajuda a entender o exposto. Em 1961, o presidente Milton Margai fora empossado presidente com ajuda dos britânicos e com o apoio do sul de Serra Leoa, principalmente da cidade de Mandeland que era apoiada pelo partido popular SLPP.

A eleição de 1967 fora perdida para o opositor Siaka Stevens, do partido APC cujo apoio vinha das cidades ao norte e nordeste, principalmente Limba, Temme e Loko.

As estradas de ferro em Serra Leoa foram construídas pelos Britânicos para escoar a produção principalmente do Sul, notadamente, café e diamantes.

Stevens, do Norte, tinha em mente que qualquer bem-feitoria que favorecesse o sul favoreceria o partido adversário SLPP e seria ruim para sua eventual reeleição, ao invés de investir nas ferrovias britânicas que escoavam a produção de Serra Leoa ele simplesmente retirou a ferrovia, vendeu os trilhos e vagões, em vez de incentivar a produção e o crescimento de Serra Leoa que poderia, eventualmente, favorecer as bases do seu opositor, preferiu dilapidar a pouca infraestrutura criada pelos britânicos. Hoje não existem mais estações de trens ao sul de Serra Leoa como Hastings e Waterloo.<sup>469</sup>

---

<sup>468</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty.** Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 188.

<sup>469</sup>No original: *When Sierra Leone became independent in 1961, the British handed power to Sir Milton Margai and his Sierra Leone People's Party (SLPP), which attracted support primarily in the south, particularly Mendeland, and the east. Sir Milton was followed as prime minister by his brother, Sir Albert Margai, in 1964. In 1967 the SLPP narrowly lost a hotly contested election to the opposition, the All-People's Congress Party (APC), led by Siaka Stevens. Stevens was a Limba, from the north, and the APC got most of their support from northern ethnic groups, the Limba, the Temne, and the Loko. Though the railway to the south was initially designed by the British to rule Sierra Leone, by 1967 its role was economic, transporting most of the country's exports: coffee, cocoa, and diamonds. The farmers who grew coffee and cocoa were Mende, and the railway was Mendeland's window to the world. Mendel and had voted hugely for Albert Margai in the 1967 election. Stevens was much more interested in holding on to power than promoting Mendeland's exports. His reasoning was simple: whatever was good for the Mende was good for the SLPP, and bad for Stevens. So, he pulled up the railway line to Mendel and. He then went*

A obra expõe que a guerra civil americana estaria ganha antes de começar. Com o sul agrário e o norte industrializado, não haveria razões para que o sul ganhasse. O sul era escravista, tinha instituições questionáveis que mantinham um grau de repressão sobre a população, sem incentivo a inovação, o desequilíbrio entre norte e sul-americanos estava travado e a superioridade do norte era evidente antes mesmo da guerra começar.

Instituições extrativistas não se sustentam, para os autores, porque inibem o bem uso da propriedade, favorecem apenas a consolidação daqueles que estão no poder, carecem de legitimidade e apoio social e logo estão fadadas ao fracasso.

Estados fracos como o norte-coreano, o argentino de Menem ou o Peru de Fujimori, desvirtuam as instituições em proveito próprio, quando não assassinam os opositores como Sadat e Nasser no Egito, aposentam juizes da suprema corte.

Não bastasse isso, confiscam as poucas poupanças das pessoas como aconteceu na Coreia do Norte e na Argentina, e mais recentemente, no Brasil. Na França expropriações como esta não passam no legislativo e se passam são questionadas por uma Suprema Corte independente.

Não que as intenções humanas sejam diferentes, a tentativa de reeleição de Roosevelt nos Estados Unidos e o monopólio de Bill Gates expõem isso, mas em países mais desenvolvidos tentativas de subverter o bom uso da propriedade, o confisco dos haveres da população ou a perpetuação no poder econômico acabam encontrando resistências nas próprias instituições democráticas.

Um monopólio de telecomunicações como o Mexicano acabaria sendo desmantelado senão por uma agência reguladora, pelo Conselho anti *trust* do senado americano. No México, não existem instituições que inibam a prática desleal da concorrência. Mais, adquire-se uma estatal bilionária sem se despendir um centavo.

---

*ahead and sold off the track and rolling stock to make the change as irreversible as possible. Now, as you drive out of Freetown to the east, you pass the dilapidated railway stations of Hastings and Waterloo. There are no more trains to Bo. Of course, Stevens's drastic action fatally damaged some of the most vibrant sectors of Sierra Leone's economy. But like many of Africa's post-independence leaders, when the choice was between consolidating power and encouraging economic growth, Stevens chose consolidating his power, and he never looked back. Today you can't take the train to to anymore, because like Tsar Nicholas I, who feared that the railways would bring revolution to Russia, Stevens believed the railways would strengthen his opponents. Like so many other rulers in control of extractive institutions, he was afraid of challenges to his political power and was willing to sacrifice economic growth to thwart those challenges.*

Em Serra Leoa, entre se desenvolver a infraestrutura do país que possivelmente poderia favorecer um adversário político ou relegar um país a 20 anos de atraso em infraestrutura, optou-se pelo segundo, entre melhorar a vida de todos ou consolidar-se o poder da base aliada, optou-se pelo segundo, ainda que isso levasse o país a uma decadência logística.

O exemplo japonês contrabalança o exposto. O modo de desenvolvimento japonês é um exemplo clássico de como instituições que favorecem a inovação e o crescimento pessoal dos cidadãos acabam germinando os embriões de um Estado mais forte e inevitavelmente, mais igualitário.

Em outono de 1867, Okuno Toshimichi, um líder do Japão feudal de Satsuma, viajou para a então capital Edo (hoje Tokio), seu objetivo era destronar o Shogun, líder do Japão. Em 1600, o Japão feudal era governado pela família Tokugawa que tinha entre seus membros o Shogun.

Mesmo com domínio da família Tokugawa, esta era incapaz de controlar todo o país, com o sul relativamente autônomo e sob a liderança da família (clã) Satsuma. Foi no sul que Okubo Toshimichi nasceu.

Com o apoio de Shimazu Nariakira, então lorde do Sul, Toshimichi formulou um plano contra o domínio do Shogun do norte, ideia é que o Japão não poderia ter dois monarcas (um Shogun e um imperador com cargos meramente administrativos), seus planos não eram apenas restaurar o poder do imperador, mas mudar as instituições japonesas.

Com o avanço do sul, foi apresentado um plano inovador de reestruturação das instituições japonesas ao qual o Shogun deveria aderir e abdicar para evitar uma guerra civil. O plano previa: um legislativo bicameral, que homens com aptidão técnica deveriam ser empregados como consultores, que questões externas deveriam ser reguladas por meio de leis e por intermédio de consultas públicas e que as legislações antigas deveriam ser postas de lado para uma nova espécie de constituinte embrionária.

O Shogun Yoshinobu aceitou o acordo e abdicou, logo, em 1868 com a ascensão imperial de Meiji. Com sua ascensão em 1869, o Japão passou por um longo processo de reestruturação de suas instituições. Taxações foram centralizadas, os feudos transformados em prefeituras sob a supervisão de um governador, mas, sobretudo, fora



declarado o uso da propriedade privada e as pessoas foram permitidas a usar o comércio livremente.<sup>470</sup>

O Estado ficou nitidamente envolvido na construção da infraestrutura e no apoio da indústria manufatureira com Okubo Toshimichi empossado no cargo de ministro as finanças. A mudança institucional foi tanta que, em 1890, o Japão foi o primeiro país ocidental a adotar uma constituição escrita com uma monarquia parlamentarista tornando a economia japonesa pioneira e mais próspera nação da chamada Revolução Industrial Asiática.<sup>471</sup>

---

<sup>470</sup>ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 340-341.

<sup>471</sup>No original: *In 1868 Japan was an economically underdeveloped country that had been controlled since 1600 by the Tokugawa family, whose ruler had taken the title shogun (commander) in 1603. The Japanese emperor was side-lined and assumed a purely ceremonial role. The Tokugawa shoguns were the dominant members of a class of feudal lords who ruled and taxed their own domains, among them those of Satsuma, ruled by the Shimazu family. These lords, along with their military retainers, the famous samurai, ran a society that was like that of medieval Europe, with strict occupational categories, restrictions on trade, and high rates of taxation on farmers. The shogun ruled from Edo, where he monopolized and controlled foreign trade and banned foreigners from the country. Political and economic institutions were extractive, and Japan was poor. But the domination of the shogun was not complete. Even as the Tokugawa family took over the country in 1600, they could not control everyone. In the south of the country, the Satsuma domain remained quite autonomous and was even allowed to trade independently with the outside world through the Ryūkyū Islands. It was in the Satsuma capital of Kagoshima where Ōkubo Toshimichi was born in 1830. As the son of a samurai, he, too, became a samurai. His talent was spotted early on by Shimazu Nariakira, the lord of Satsuma, who quickly promoted him in the bureaucracy. At the time, Shimazu Nariakira had already formulated a plan to use Satsuma troops to overthrow the shogun. He wanted to expand trade with Asia and Europe, abolish the old feudal economic institutions, and construct a modern state in Japan. His nascent plan was cut short by his death in 1858. His successor, Shimazu Hisamitsu, was more circumspect, at least initially. Okubo Toshimichi had by now become more and more convinced that Japan needed to overthrow the feudal shogunate, and eventually convinced Shimazu Hisamitsu. To rally support for their cause, they wrapped it in outrage over the side-lining of the emperor. The treaty (Ōkubo Toshimichi had already signed with the Tosa domain asserted that "a country does not have two monarchs, a home does not have two masters; government devolves to one ruler." But the real intention was not simply to restore the emperor to power but to change the political and economic institutions completely. On the Tosa side, one of the treaty's signers was Sakamoto Ryūma. As Satsuma and Chōshū mobilized their armies, Sakamoto represented the shogun with an eight-point plan, urging him to resign to avoid civil war. The plan was radical, and though clause 1 stated that "political power of the country should be returned to the Imperial Court, and all decrees issued by the Court," it included far more than just the restoration of the emperor. Clauses 2, 3, 4, and 5 stated: 2. Two legislative bodies, an Upper and Lower house, should be established, and all government measures should be decided based on general opinion. Men of ability among the lords, nobles and people at large should be employed as councillors, and traditional offices of the past which have lost their purpose should be abolished. Foreign affairs should be carried on according to appropriate regulations worked out based on general opinion. Legislation and regulations of earlier times should be set aside and a new and adequate code should be selected. Shogun Yoshinobu agreed to resign, and on January 3, 1868, the Meiji Restoration was declared; Emperor Kōmei and, one month later after Commodore Perry's arrival, his son Meiji were restored to power. Though Satsuma and Chōshū forces now occupied Edo and the imperial capital Kyōto, they feared that the Tokugawas would attempt to regain power and recreate the shogunate. (Ōkubo Toshimichi wanted the Tokugawas crushed forever. He persuaded the emperor to abolish the Tokugawa domain and confiscate their lands. On January 27 the former shogun Yoshinobu attacked Satsuma and Chōshū forces, and civil war broke out; it raged until the summer, when finally, the Tokugawas were vanquished. Following the Meiji Restoration there was a process of*

Estes exemplos trazem a tese central da obra: países prósperos devem possuir instituições independentes, autônomas, favorecer o crescimento pessoal e profissional das pessoas e a inovação tecnológica, mas haverá ainda outros autores que são relativamente citados nos *papers* e que demandam certa atenção daqueles que, como este trabalho, pretendem encontrar pontos convergentes na literatura sobre o fracasso das instituições é a obra de Natasha Ezrow e Erica Frantz, tema do próximo tópico.

Antes, contudo, um parêntese, segundo Alberto Salazar e John Raggiunti, o CEO (presidente) da *Oracle* é o presidente da multinacional mais bem remunerado do planeta, tendo auferido 1,8 bilhões de dólares entre 1993 e 1992, seguido pelo CEO da General Motors D.F Akerson que, somente, em 2012, teve uma remuneração de 51,1 milhões de dólares. No Canadá, Hunter Harisson, presidente da *Canadian Pacific Railway Ltda.* recebeu 49,2 milhões de dólares.

No Japão, o CEO mais bem pago foi Carlos Ghosn, presidente da Nissan, com ganhos de 988 milhões de yens (10 milhões de dólares). Ou seja, o CEO japonês é 5 x menos remunerado que seus pares americanos-canadenses pela força institucional igualitária que as instituições japonesas criaram.<sup>472</sup>

---

*transformative institutional reforms in Japan. In 1869 feudalism was abolished, and the three hundred fiefs were surrendered to the government and turned into prefectures, under the control of an appointed governor. Taxation was centralized, and a modern bureaucratic state replaced the old feudal one. In 1869 the equality of all social classes before the law was introduced, and restrictions on internal migration and trade were abolished. The samurai class was abolished, though not without having to put down some rebellions. Individual property rights on land were introduced, and people were allowed freedom to enter and practice any trade. The state became heavily involved in the construction of infrastructure. In contrast to the attitudes of absolutist regimes to railways, in 1869 the Japanese regime formed a steamship line between Tokyo and Osaka and built the first railway between Tokyo and Yokohama. It also began to develop a manufacturing industry, and (Ōkubo Toshimichi, as minister of finance, oversaw the beginning of a concerted effort of industrialization. The lord of Satsuma domain had been a leader in this, building factories for pottery, cannon, and cotton yarn and importing English textile machinery to create the first modern cotton spinning mill in Japan in 1861. He also built two modern shipyards. By 1890 Japan was the first Asian country to adopt a written constitution, and it created a constitutional monarchy with an elected parliament, the Diet, and an independent judiciary. These changes were decisive factors in enabling Japan to be the primary beneficiary from the Industrial Revolution in Asian was the first Asian country to adopt a written constitution, and it created a constitutional monarchy with an elected parliament, the Diet, and an independent judiciary. These changes were decisive factors in enabling Japan to be the primary beneficiary from the Industrial Revolution in Asia.*

<sup>472</sup> SALAZR, A.; RAGGIUNTI, J. Why Does Executive Greed Prevail in the United States and Canada but Not in Japan? The Pattern of Low CEO Pay and High Worker Welfare in Japanese Corporations. **The American Journal of Comparative Law**. [S.J.], vol. 64, n. 03, p. 721-744, fall. 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26425468>. Acesso em: 02 mai. 2023, p. 721.

O Japão, mais que Canadá e Estados Unidos é alicerçado numa política igualitária.<sup>473</sup> Nos ocidentais, os CEOs das gigantes multinacionais ganham mais de 354 vezes a média salarial de um trabalhador comum. Não sem razão, o Japão é tido, junto aos escandinavos (que serão trabalhados na sequência) como um dos países mais iguais do mundo.

### 3.3 A OBRA DE NATASHA EZROW E ERICA FRANTZ

Natasha Ezrow e Erica Frantz seguem a mesma linha dos autores. O que torna democracias frágeis são, acima de tudo, instituições criadas não para melhoria da população, mas para a manutenção do *status quo* de poucos, o que as autoras denominam de Estados capturados (*capture States*), cujo exemplo mais simples é o caso de Ruanda, no qual em 1994 se promoveu um genocídio em massa.

No caso, membros da elite Huntus começaram a marginalizar os da tribo adversária, os Tutis. Em um segundo momento, todo o aparato estatal foi movido para um massacre em massa. Governos despóticos se organizam não para o bem coletivo, mas para o extermínio de qualquer que possa ameaçar seu poder.<sup>474</sup>

Para os autores, os Estados falham por um ou várias das causas a seguir:

- a) Monopólio da força por meio da violência;

---

<sup>473</sup>No original: *According to a list of the 200 most highly paid chief executives at the largest U.S. public companies, in 2012 Oracle's Lawrence J. Ellison was the best-paid CEO, earning \$96.2 million as total annual compensation. He has received \$1.8 billion over the 1993–2012 period. The lowest paid on the same list is General Motors' D.F. Akerson, who earned \$11.1 million. The average national pay for a non-supervisory U.S. worker was \$51,200 in 2012, meaning that the average of the top CEOs made 354 times more than the average non-supervisory worker in 2012. Hunter Harrison, Canadian Pacific Railway Ltd., was the best-paid CEO in Canada for 2012 and received CDN \$49.2 million in total annual compensation, significantly higher than Canada's best-paid CEO in 2011, Magna's F. Stronach, who received CDN \$40.9 million. In 2011, the average Canadian annual salary was CDN \$45,488 and Canada's top fifty CEOs earned 235 times more than the average Canadian worker. These executive pay practices contrast with the growing inequality in Canada, recently illustrated with the finding that 40% of Indigenous children live in poverty. In contrast, Japan's highest-paid CEO is Nissan Motor Co.'s Carlos Ghosn, who earned 988 million yen (\$10.1 million) in the year ending March 2013, barely changed from the previous year and only modestly improved from his US \$9.5 million compensation in 2009. That does not even put him among the top 200 most highly paid U.S. company chiefs and the top twenty best-paid CEOs in Canada for 2012. Why are Japanese CEOs paid considerably less than their American or Canadian counterparts? This Article argues that the activism of long-term-oriented institutional investors such as banks and the tying of executive pay to worker welfare in the context of a culture of intolerance.*

<sup>474</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 32.

- b) Administração e infraestrutura para o bem de alguns ou a ausência destes para a população, como no caso das ferrovias africanas de Serra Leoa, já tratadas, destruídas para que os membros do partido adversário não pudessem se fortalecer;
- c) Judiciário não independente, como na reeleição peronista já tratada; ou
- d) Economias dilaceradas.

As autoras dedicam todo um capítulo para tratar da questão da emergência rápida de alguns países em se tornar independentes sem que houvesse um amadurecimento das instituições, seria uma das causas dos subdesenvolvimentos, sobretudo africanos.<sup>475</sup>

Mas nem sempre os Estados capturados são subversivos. A autora chama atenção para uma forma menos velada de dominação: o populismo. O populismo se caracteriza por uma aproximação maior entre um líder e as massas e é nessa aproximação que o populismo despreza as instituições.

Foi o caso de Menem e Perón já tratados, mas também Fujimori. Reeleições impostas com destituição dos membros da suprema corte que tentassem barrar as reeleições ou mesmo expropriações de haveres da massa como nos líderes da Coreia do Norte com o corte de zeros no *won* ou a desvalorização cambial argentina e o confisco da poupança do plano Collor já tratados.

Mas o populismo tem um outro viés, para que as massas não subvertam o líder, há um suporte popular que ocorre por meio da nacionalização de empresas e indústrias com o intuito de manter altas taxas de emprego. Esse apoio das massas põe por terra qualquer tentativa de algumas das instituições que tentem diminuir o poder aclamado pelo povo.

---

<sup>475</sup>ZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 66.

Bem verdade o populismo tem um viés dogmático na Alemanha. Weber já havia afirmado que a dominação carismática é um tipo de liderança que se prorroga no tempo pelo endeusamento de um líder, tido, aqui como salvador da pátria.<sup>476477</sup>

Exemplos de governo populista, para as autoras, são Chávez e Fujimori que criaram instituições de acesso direto às populações, ou seja, governavam por decretos, sem que estes passassem pelo crivo do legislativo.

Como demonstrado, o Estado capturado é incapaz de manter a ordem e é por isso que as armas são distribuídas livremente, sem instituições que controlem o uso da força, estas ficam a cargo de governos paramilitares, dos quais, os mais fortes consolidam o poder.

Na Líbia, Charles Taylor, presidente, foi capaz de vender 8 milhões de recursos naturais ao mês com único intuito de fundar um conflito civil o qual posteriormente consagrou seu golpe de Estado.<sup>478</sup> Consolidado no poder, acabou apoiando com armas os governos golpistas de Serra Leoa.

Na Somália, após a guerra civil, em 1991, a maioria das armas era inoperante. Contudo, 30.000 pessoas foram assassinadas por armas de fogo em 1991 e 1992, isto porque 500.000 armas acabaram abandonadas pelo exército somali, as quais foram adquiridas pelo general Mohamed Farah Aideed e Ali Mahdi após o colapso do governo Mengistu. Enfim, sem instituições fortes capazes de controlar o legítimo uso da força, os

---

<sup>476</sup>No original: *The abuses took place with impunity. Populism may also lead to the weakening of administrative institutions. The economic policies of a populist regime or populist leader are focused on the distribution of patronage to a wide array of clients in order to ensure popular support.*<sup>95</sup> From this perspective populist leaders are not focused on economic growth through stimulating entrepreneurship but on nationalization of industries in order to keep employment levels high.<sup>96</sup> Because the policies are distributional, there is no urgent need for an effective bureaucracy. The bureaucracy becomes a large resource that the populist leader can use to distribute patronage to his or her constituents and main support groups. For example, Chávez weakened the state by appointing a large number of military officers to top government and party positions.<sup>97</sup> The populist leader also tries to circumvent the administrative institutions in order to deliver goods directly to people; as a result, the linkages between the leader and his or her constituents are also stronger.

<sup>477</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 71.

<sup>478</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 81.

grupos paramilitares as tomam para si e consolidam-se no poder não pelos serviços que prestam à população, mas pelo terror que infringem.<sup>479480</sup>

As autoras ainda colocam um ponto em relevo. A maioria dos países capturados não promovem o crescimento da população e a inovação, mas antes, se atém a promover os serviços públicos financiados pela extração dos poucos recursos naturais. São os Estados rentistas ou extrativistas.

Assim, 98% da riqueza da Argélia advém da exploração de petróleo, o mesmo de Angola cuja exploração petrolífera corresponde a 83% da riqueza do país. Em Serra Leoa, 96% da riqueza advém da exploração de diamantes e Titanium. Já na república do Congo, 78% da riqueza provém da exploração de cobre e cobalto.<sup>481482</sup>

Essa também foi a tática chavista: promover um nível de serviços mínimos não por meio do incentivo à propriedade privada, à inovação e ao merecimento, mas através de exploração dos recursos naturais. O problema desta perspectiva é que os países ficam vulneráveis às oscilações destas *commodities* e não promovem a inovação, com isso, companhias mais eficientes acabam dominando o mercado e levando os governos a sucessivos *déficits* que em tese deveriam sustentar o regime. O resultado: regimes caem.

Quando há um excesso de oferta, os preços caem e sem a competitividade da inovação das empresas, em sua maioria, estatizadas, acabam-se infringindo desempregos em massa.

---

<sup>479</sup> No original: *During the Somali conflict, most of the heavy weapons in Somalia were= inoperable. However, 30,000 people were killed by light weapons in 1991 and 1992. About 500,000 weapons that were abandoned by the Somali army fell into the hands of General Mohamed Farah Aideed and Ali Mahdi. Weapons also flooded into Somalia after the collapse of the Mengistu regime in Ethiopia.111 Further, the United States also donated 5,000 M-16 rifles and 5,000 handguns to the Somali police, which was seen at the time as a maladroitness gesture in a country already flooded with weapons. Soon after, brand-new M-16s were sighted in the hands of criminals.*

<sup>480</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 74.

<sup>481</sup>No original: *Resources may also play a role in indirectly sapping state strength by facilitating conflict. Some scholars have argued that economies whose export earnings are dependent on natural resources (such as oil, gems, minerals) are vulnerable to disorder and violent competition to lay claim to these resources.190 Accordingly, most of the states in Africa that are experiencing conflict or internal strife were dependent upon the export of oil or some other mineral export for revenues.191 Many countries in Africa (and North Africa) that have experienced conflict, also have a high dependence on resources: Algeria (with 98 percent of foreign exchange earnings from oil exports), Angola (83 percent of its export earnings in 1998 came from oil exports), Nigeria (96 percent from oil), Sierra Leone (96 percent from titanium ore and diamonds), and Democratic Republic of Congo (78 percent from copper and cobalt).*

<sup>482</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 96.

É o que aconteceu na Argentina com os preços do trigo e da carne valorizadas pela paridade dólar-peso. Os *déficits* sucessivos não se sustentam e o governo é obrigado a desvalorizar a moeda. O problema é que para evitar uma evasão massiva de divisas, o governo acaba confiscando as poucas poupanças da população, mas essas táticas não se sustentam em países com democracias consolidadas.

As autoras apresentam, contudo, um outro lado: os governos populistas atendem em parte as massas, mas sem retirarem a concentração de riquezas em prol daqueles de detém o poder, o modo mais comum: monopólio.

Nas Filipinas, Ferdinand Marcos e sua esposa Imelda consolidaram 10 bilhões de dólares em patrimônio em nome da família através de empresas estatais de produção e exportação de leite: o presidente fixava os preços pagos aos produtores e os valores auferidos no mercado externo, cujos fundos iam diretamente aos cofres da família: tarifava-se em baixo o que se paga aos produtores e vende-se a preço de mercado, o lucro é certo.<sup>483</sup>

Já se afirmou que o populismo é característico da dominação carismática cujo líder estabelece uma forma de governar que mantém o controle institucional em segundo ou terceiro plano, mas o populismo tem um outro viés: o patrimonialismo.

O patrimonialismo é o ato de o Estado não servir a sociedade, mas aos governantes, é a forma de se preencher cargos por meio de indicações de afinidade. É novamente o caso do governo Marcos Filipino entre 1976 e 1986: os cargos públicos são preenchidos apenas para os próximos ao governo. É, também, o caso do Egito de Nasser e Sadat já tratados. Da mesma forma, na Indonésia, durante o governo de Suharto (1967-78) somente 6% dos cargos públicos era preenchidos por critérios meritocráticos.

Em Uganda, durante o governo de Idi Amim (1971-79), todos os servidores estatais foram substituídos por critérios de livre nomeação, no Zaire, a maioria dos cargos públicos do governo Mobuto eram todos preenchidos por indicações, a maioria, advinda do grupo étnico Ngbandhi, apoiador do governo.

---

<sup>483</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 96.

Não foi diferente na Somália, neste país, durante o governo de Saud Barre (1969-1991) todos os servidores civis foram tidos como “ameaçadores a ordem social” e acabaram removidos.

Não foi diferente nas ex-colônias soviéticas. No Azerbaijão, o critério de seleção é idêntico: associados da família. Na região de Zambyl, por exemplo, 80% dos servidores foram substituídos por cidadãos ligados ao líder Amalbek Tshahnov.<sup>484</sup>

É, também, a regra do Cazaquistão, e igualmente, foi a regra de preenchimento de cargos públicos na Geórgia até a mudança promovida por Mikheil Saakashvili.<sup>485</sup>

Estados capturados tem seus cargos preenchidos pela afinidade e confiança com seu ditador. Essa tendência se perpetua, sobretudo, nos países mais capturados.

Na Síria, por exemplo, durante o governo de Assad, os *Alawaites* eram favorecidos em detrimento dos Sunitas no preenchimento de cargos públicos e no Iraque Sunitas eram favorecidos em detrimento de Xiitas, ou seja, o grupo que apoia o regime tende a ser recompensado por indicações para os melhores postos do governo, é por isso que o título da obra das autoras é: “Estados capturados”.<sup>486</sup> No Egito, apenas 45% do serviço público é preenchido por candidatos que fizeram exames admissionais.

Essa perspectiva é dispare de Japão, Taiwan e Coreia do Sul, todos os três países têm sistemas de seleção meritocráticos. Na Coreia do Sul, apenas 2% dos candidatos que prestam concurso são aprovados (na Coreia do Sul é uma espécie de teste admissional).

---

<sup>484</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 107.

<sup>485</sup>No original: *Uganda when Idi Amin (1971–79) came to power, experienced civil servants were replaced by unqualified cronies. In Zaire, only the most trusted kinsmen of Mobutu occupied bureaucratic positions.74 Most of the staff came from a small ethnic group, the Ngbandi in the Equator province.75 In Somalia under Siad Barre (1969–91) effective and committed civil servants were seen as a threat and removed.76 Barre had total power to appoint, transfer or sack, anyone he pleased.77 As a member of the Darod lan, Barre used favouritism as a method of bureaucratic appointment. In the post-Soviet states, there is little professional recruitment and competitive examinations are not used to fill administrative positions. Instead, personal and family ties are emphasized. In Azerbaijan, “family, associates, clans and patronage” determine the make-up of the administration.78 In some local administrative institutions in Kazakhstan hiring is based on clan membership. In the Zhambyl region, 80 percent of civil servants were replaced by members of the same clan of regional leader Amalbek Tshahnov, while mass purges took place to make room for them.79 The administrative institutions in Ukraine have also been captured by ruling clans. Georgia which suffered from administrative collapse following independence embarked on measures to improve the quality of its administrative institutions under the leadership of Mikheil Saakashvili. Competitive exams were introduced for both the educational system and the bureaucracy, and this has had a profound impact on Georgia’s corruption ratings.*

<sup>486</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 107.



Nem sempre foi assim. Durante o governo de Syngman Rhee (1952-1960) o governo Sul-Coreano dispensou os exames admissionais. O resultado: uma sucessão de corrupções durante a década de 50.

Quando Park Chung Hee assumiu o poder em 1961, seu primeiro ato foi reestabelecer o critério meritocrático e os exames admissionais nos serviços estatais, dispensando 35.000 servidores que tinham sido nomeados por indicação, foi, historicamente, o período de maior crescimento sul coreano.<sup>487488</sup>

Em Singapura, não existem exames, contudo, apenas e tão somente os melhores alunos das melhores universidades são selecionados. O mesmo critério é adotado em Taiwan. A seleção aborda não um teste, mas toda a carreira acadêmica do candidato.<sup>489490</sup>

Mas há meios-terminos. O Chile, desde 2003, vem implantando exames admissionais no preenchimento de seus cargos. Não sem razão é, junto ao Uruguai, uma das nações com maiores índices de desenvolvimento humanos.<sup>491492</sup>

Nos Estados desenvolvidos, apontam as autoras, não apenas os critérios de seleção para os cargos públicos são rígidos, as remunerações condizem com as exigências.

---

<sup>487</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 101.

<sup>488</sup>No original: *In Japan, Taiwan, and South Korea, meritocratic civil service exams were institutionalized as a method for recruiting members to the civil service. The most talented members of the most prestigious universities apply. In South Korea only 2 percent of those who take the exam are accepted. This contrasts greatly with how civil servants were recruited under Syngman Rhee (1952–60). Rhee's administration did away with civil service examinations, and as a result the administration was mired in corruption and suffered from low levels of productivity. Once Park Chung Hee came to power in 1961, he dismissed more than 35,000 civil servants and replaced them with those who were able to pass a rigorous entry exam. During this period South Korea's growth rates were astronomical.*

<sup>489</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 106.

<sup>490</sup>No original: *In Singapore, though exams are not used, the best and brightest are identified based on their performance in school and are given scholarships to further their education in return for a commitment to work in the administrative institutions. Taiwan also selects civil servants for key economic and planning agencies who have both graduated from the prestigious Taiwan National University and have completed graduate training abroad.*

<sup>491</sup>No original: *There are some exceptions in Latin America, however. Chile has enacted a series of reforms aimed at improving the efficiency of the bureaucracy in the 1990s. Though the reforms have been incremental by 2003 Chile had implemented competitive examinations. The civil service in Costa Rica also established a competitive selection process for administrative staff.*

<sup>492</sup>EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 117.

Hong Kong, por exemplo, é um dos países que tem o serviço público mais bem remunerado do mundo. Em Singapura, os salários do serviço público são superiores aos da iniciativa privada.<sup>493</sup>

Em contrapartida, nas Filipinas e Indonésia os salários pagos não cobrem as necessidades básicas dos servidores e na Tanzânia, o poder de compra dos salários caiu 90% após duas décadas da independência e na Somália, sob a administração de Said Barre, os salários baixos levaram a uma sucessiva crise de absentéismo.<sup>494</sup>

A mesma tendência se observa na Nigéria e na República Democrática do Congo<sup>495</sup> No Tadjiquistão, sequer, entre 1993 e 1994, os servidores públicos foram pagos. No Cazaquistão, o salário médio pago gira em torno de 10 a 40 dólares, o que indica que os servidores não conseguem viver fora das regiões tribais.<sup>496</sup>

Não se trata apenas de valorizar o servidor para que se evitem casos de corrupção, há outro ponto, é que, como se demonstrou, pelos estudos passados, países desenvolvidos valorizam o mérito, o crescimento pessoal, logo, se em Singapura a administração pretende valorizar o esforço de toda uma vida acadêmica, as remunerações devem condizer com os esforços. Há um incentivo ao crescimento pessoal que os países capturados não auferem.

Não apenas a valorização, os países desenvolvidos têm planos de carreira. Ao contrário destes, a maioria dos países africanos sequer tem planos de carreira

---

<sup>493</sup>No original: *Japan, South Korea, and Taiwan all pay their civil servants' competitive salaries. Singapore ensures that civil servants are better paid than individuals working in the private sector.100 Hong Kong civil servants are some of the best paid in the world, and senior staff members enjoy generous perks.101 Incentive payment schemes also exist in order to motivate staff.*

<sup>494</sup>No original: *In comparison, salaries are incredibly low in countries such as Bangladesh, the Philippines, and Indonesia. Civil servants are so poorly paid that they must supplement their incomes by either holding second jobs or resorting to petty corruption... For example a 1990 study in Indonesia showed that the salaries for civil servants only covered one-third of an official's household needs.103 Today wages for civil servants continue to lag behind the rise in the costs of living.104 India's high levels of corruption may also be due to the low salaries of civil servants.105 Patronage needs in Africa may swell the ranks of the civil service, but salaries have fallen considerably. Salaries for civil servants in Africa are very low and benefits are kept to a minimum. Civil servants can barely survive on the salaries that they are given. In Tanzania, for example, salaries in the civil service were allowed to fall by an incredible 90 percent in real terms during the first two decades of independence, even as the size of the civil service more than tripled over the same period.*

<sup>495</sup>ROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 117.

<sup>496</sup>ROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 120.

estabelecidos e no Zaire, durante o governo Mobutu (1965-1997), o critério de seleção era totalmente discricionário a cargo do presidente.

Enfim, a regra parece ser a da valorização dos cidadãos nos países desenvolvidos e a captura da administração por critérios de proximidade com os líderes carismáticos nos governos ditatórias.

Não é uma regra absoluta, porque, nos Estados Unidos, por exemplo, os advogados privados têm auferido renda superiores aos serviços estatais, mas as instituições, quer sejam públicas, quer sejam privadas, procuram recompensar o esforço, a dedicação, o empenho.

Como se demonstrou, na África do Sul, não havia, até recentemente, razão para que os nativos estudassem porque os cargos de médico, engenheiro eram-lhes privados.

Enfim, até o momento, as três obras pesquisadas convergem em alguns pontos: os Estados desenvolvidos valorizam a produção, a inovação e o estudo e seus critérios de seleção, seja nas empresas, seja no serviço estatal são rígidos e baseados no mérito.

Na América Latina, os países que tiveram esses critérios adotados, como Chile e Uruguai, tenderam a apresentar índices de desenvolvimento maior. O Brasil é um caso singular, porque a própria Constituição hora trata a questão por meio de preenchimento de critérios técnicos ora políticos e é nessa brecha que o favorecimento pessoal ocorre.

Não é a intenção deste estudo adentrar na discussão, mas apenas apontar os pontos convergentes em que os autores têm apontado a que se tem favorecido o estabelecimento de democracias mais desenvolvidas em contrapartidas a seus pares: Estados capturados.

Já se adiantou, contudo, que os movimentos populistas têm um duplo viés: desvirtuam as instituições para se manterem no poder, mas, para terem a adesão maciça da população estabelecem um mínimo de serviço satisfatório.

Há, porém, uma pergunta: seria possível que os governos de livre mercado tenham promovido Estados de bem-estar superior aos populistas, ou seja, modelos de Estado mínimo teriam promovido Estados mais igualitários aos seus contraexemplos populistas? É que o Estado liberal se caracteriza por uma abstenção social, já os Estados populistas só se sustentam com a estatização de empresas e o provimento de altas taxas de emprego aliadas a uma série de concessões sociais e é por isso que a CLT

(Consolidação das Leis Trabalhistas) se desenvolveu no Governo Vargas: sem concessões às massas a liderança carismática se esvai.

A obra analisada na sequência analisou exatamente essa questão: colocou em perspectiva a inter-relação dos Estados de bem-estar social da América Latina em comparação aos modelos liberais dos tigres asiáticos. Avançou ainda, considerou os Estados sociais do leste europeu, a intenção foi promover um panorama sobre se é ou não possível afirmar que modelos de livre mercado tem mais bem provido as populações de serviços públicos essenciais em comparação às ideias socialistas e aos movimentos populistas.

#### 3.4 OS MOVIMENTOS POPULISTAS, O ESTADO NOS TIGRES ASIÁTICOS E NO LESTE EUROPEU: A OBRA DE STEPHAN HAAGGARD E ROBERT KAUFAMN

Como se adiantou, os países capturados têm ora práticas subversivas como em Serra Leoa, ora práticas populistas/patrimonialistas, quaisquer que sejam, a subversão das massas ao ditador ocorre pela fragilidade das instituições sociais que são incapazes de interromper práticas de expropriação de haveres como na desvalorização cambial argentina ou norte coreana, ou práticas que subvertam a democracia como a reeleição de Menem e Perón ou mesmo Fujimori.

Ocorre que os movimentos populistas desprezam as instituições porque têm alto apelo popular, as instituições ficam receosas de inibir práticas ditas anticonstitucionais quando a população tem um clamor pelo salvador da pátria. Nos demais governos não populistas, é o medo, sobretudo, de serem assassinados como no Egito de Sadat ou na Líbia de Assad ou em Serra Leoa, ou Haiti ou Etiópia, todos tratados neste trabalho.

Surge, pois, o questionamento: se os movimentos populistas se apoiam no clamor popular, então as garantias sociais destes sistemas devem ser superiores às democracias liberais, porque as massas devem se sentir seguras e satisfeitas com o regime para não tentar depô-lo? A intenção deste tópico é exatamente desconstituir este conceito.

A tabela da sequência faz um comparativo de gastos totais com seguridade, saúde e educação em relação ao PIB e os gastos nestas três áreas em relação ao total gasto com o bem-estar da população em 1990.

**TABELA 01:** GASTOS TOTAL COM BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO: SEGURANÇA SOCIAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO NOS PAÍSES ASIÁTICOS, DO LESTE EUROPEU E AMÉRICA LATINA: 1990

País	Seguridade			Saúde		Educação	
	Gasto total em relação ao PIB	Gasto Total em Seguridade e em Relação ao PIB	Relação de gastos com seguridade de com o total gasto em bem-estar social	Gastos com Saúde em Relação ao PIB	Relação de Gastos com Saúde em relação ao gasto total com bem-estar social	Gasto total em Educação em relação ao PIB	Gasto total em educação o em relação ao gasto total com bem-estar
Argentina	13.8	4.8	28	0.47	2.7	1.7	9.9
Brazil	25.5	6.4	36.1	1.25	7	1.0	5.8
Chile	29	8	25.6	2.26	7.1	4.2	13.6
Colombia	16.0	3.0	17.9	0.6	3.6	3.1	18.6
Costa Rica	23.7	4.5	21.9	2.16	9.5	5.7	27.5
Mexico	24.3	3.4	22.5	0.59	4	2.8	18
Peru	16.7	0.4	0.2	1.01	5.7	3.4	19
Uruguay	25.6	10.4	45.7	1.04	4.6	2.4	10.5
Venezuela	23.9	1.3	5.5	2.05	8.9	3.9	17.4
<b>América Latina: Média</b>	<b>22</b>	<b>4.9</b>	<b>23.2</b>	<b>1.35</b>	<b>6.2</b>	<b>3.2</b>	<b>15.2</b>
Korea	16.3	0.8	3.2	0.2	1.3	2.5	15.9
Malaysia	30.4	0.3	2.1	1.58	6.5	5.3	21.8
Philippines	13.7	0.3	1.7	0.57	4.1	1.7	12.6
Singapore	25.1	0.6	3.8	1.5	7.9	3	16.4
Taiwan	22.8	<1.0 <sup>a</sup>					15.5
Thailand	18.4	<0.5 <sup>a</sup>	2.6	0.7	4.2	3.3	20.7
<b>Ásia média</b>	<b>21.1</b>	<b>0.5</b>	<b>2.7</b>	<b>0.7</b>	<b>4.2</b>	<b>3.2</b>	<b>17.5</b>
Hungary	42.4	12.1		0.9		1.3	
Czech	36.1	9.9	26.2	9.9	26.2	4.1	10.9
Hungary	49.8	14.9	37.2	4.1	5.2	1.7	7.8
Poland	39.7	20.7	29.8	4	9.6	3.5	8.3
Romania	33.5	10.6	26.5	2.9	9.2	0.9	10
<b>Europa Oriental: Média</b>	<b>40.3</b>	<b>13.6</b>	<b>29.9</b>	<b>4.4</b>	<b>12.6</b>	<b>2.3</b>	<b>9.3</b>

Fonte: Haggard e Kaufman, 2008, p. 80 (adaptada).

Primeiro ponto de destaque é que, quer se tome o total do gasto social em relação ao PIB (produto interno bruto), quer o gasto com seguridade ou educação, os países do leste europeu estão em todos os casos com valores acima da América Latina. Mais, de um modo geral a América Latina apresenta gastos em bem-estar social, saúde e educação acima de países altamente desenvolvidos como Singapura e Coreia do Sul. Parece, pois, haver uma aparente incongruência. Por que não são os latinos mais desenvolvidos?

Se os movimentos populistas se apoiam nos serviços postos à população, como é possível os países do leste europeu apresentarem gastos com saúde e educação e seguridade social acima dos países latino-americanos? Mais, se os tigres asiáticos estão

entre os países mais desenvolvidos do mundo, com melhores serviços públicos, como o gasto social destes é inferior aos países do leste europeus.

A tabela fornece algumas respostas. Primeiro ponto, de um modo geral, a maior parte dos gastos sociais dos tigres asiáticos é com educação. A tese é da universalização do ensino básico e médio. É que nesses países vige a regra do livre mercado, assim, a seguridade e a saúde são fornecidas, peremptoriamente, pela iniciativa privada, mas o Estado é encarregado de fornecer educação de qualidade, a melhor possível e universal.

É por isso que nestes países possuem os maiores gastos são com educação. A presença estatal é residual e subsidiária, atuando quando o cidadão não encontra trabalho no mercado ou quando sua renda auferida há de ser complementada.

Mas há outro viés, como se demonstrou. Se a assistência social nestes países é subsidiária o serviço público é de excelência. Já se apontou que Singapura, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan ou tem processos seletivos rígidos ou a seleção é feita entre os melhores alunos das mais prestigiadas universidades, a tese é de que se o Estado é bem provedor social, os seus serviços não de serem fornecidos pelas pessoas mais bem qualificadas.

Outro dado chama a atenção. Não são os movimentos populistas que oferecem a maior quantidade de recursos públicos às populações, mas os países do leste europeu, isto porque tem raízes socialistas que tem como fundo a universalização da saúde, educação e seguridade. A regra é de que é um dever estatal promover auxílio na velhice, seguro-desemprego, licença maternidade, independentemente de contribuição. A origem é no sindicato das grandes empresas estatais de base Stalinistas.

Não que a contribuição não seja compulsória, é. O que existe é que ainda que o cidadão não possa arcar com as despesas de seguridade, saúde, desemprego, não serão desprovidos ao cidadão para aquém de um mínimo existencial. O pacto social é reafirmado pelo compromisso estatal.

A conclusão que se tira é a seguinte: nos países mais bem ranqueados em termos de desenvolvimento humano ou o Estado promove o crescimento das empresas e fornece condições das pessoas evoluírem na carreira, com reconhecimento do mercado em contrapartida a um serviço público de excelência, como ocorre nos tigres asiáticos (Estado

minimalista, mas incentivador), ou o Estado promove uma universalização do serviço de saúde, educação e assistência como no leste europeu.

A tese de que movimentos populistas tenderiam a fornecer bons serviços públicos à população para que tenham apoio das massas ao tentar subverter as instituições não se sustenta. Deve-se, contudo, adentrar um pouco mais afundo neste panorama para verificar quais medidas países asiáticos, latino-americanos e do leste europeu têm adotado no fornecimento desse mínimo existencial a seus cidadãos, pressuposto básico da contrapartida do pacto social.

Tome-se como ponto de partida o Uruguai, tido como modelo de democracia participativa e de regime relativamente estável que, historicamente, não tem apresentados muitas crises expropriatórias, o mais desenvolvido entre os países de colonização ibérica.

O Uruguai tem apresentado um comprometimento social desde o século XX, sob o governo Colorado de José Batlle y Ordóñez. O governo tem enredado esforços para promover o sufrágio universal, um amplo sistema de cobertura social e uns primeiros passos para uma, ainda tímida, industrialização.<sup>497</sup> Em 1920 o voto somente masculino foi abolido e o ensino fundamental foi universalizado e tornado obrigatório. Em 1904 foi criado o sistema de seguridade social uruguaio.

O Uruguai se distingue pela bipolarização entre o partido Nacional e Colorado, quando um líder não atende às demandas da população a reeleição fracassa, é um típico caso latino paralelo da polarização republicanos-democratas americana.

Em 1920, sob o governo Batllista, o sistema de seguridade foi ampliado para cobrir licença-maternidade e expandiu as coberturas hospitalares. Em 1965, durante o governo Blanco, houve a ampliação da cobertura aos produtores rurais, mesmo após a crise dos anos 50, advinda da queda do preço das *commodities*, sobretudo com a consolidação partidária do partido colorado. A maioria dos direitos sociais não pôde ser restringida, assim, sobretudo face à pressão das bases do congresso uruguaio.<sup>498499</sup>

---

<sup>497</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 115.

<sup>498</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 88.

<sup>499</sup>No original: *Nevertheless, he believed that urban workers could tip the close political balance between his own Colorado Party and the Blanco opposition. (Collier and Collier 1991, 279). Promotion of the organized-workers movement and the extension of public welfare were thus an integral part of his larger*

O Chile, contudo, teve outro viés. Em 1920, Arturo Alessandri Palma foi eleito presidente com forte preção congressistas para que houvesse um fundo social por categorias diferenciadas para altos cargos do governo e mineradores (sistemas sociais diferentes para o colarinho branco).<sup>500</sup>

Durante os anos 30 e 40, tanto seguridade quando saúde tiveram seus sistemas ampliados face a competição centro-esquerdista e centro-direitista do congresso. Assim, em 1938, o recém-eleito governo de centro-esquerda, que tinha Salvador Allende como ministro da saúde, ampliou um programa de universalização de saúde a mães e crianças dos mineradores.

Em 1960 e 1970, com a universalização do sufrágio, houve uma corrida às bases rurais entre os dois partidos que visavam a eleição, o partido democrata cristão e o social-comunista de Allende. Foi nesta busca eleitoral que o governo de Eduardo Frei (1964-1970) prometera uma verdadeira “revolução da liberdade” que apesar das contenções fiscais, resultou na duplicação dos recursos destinados à saúde<sup>501</sup> e o total de crianças na escola saiu de 67% para 100%.<sup>502</sup> Mais, a cobertura social foi ampliada para cobrir 900.000 empregadores autônomos que até então estavam sem cobertura.<sup>503</sup>

Essa ampliação de serviços sociais ocorreu até o golpe de Estado. O governo Pinochet, como a quase unanimidade dos governos ditatoriais da América Latina, teve um viés pró-mercado com a intervenção minimalista do Estado. Mas no Chile esse movimento foi mais acentuado. Sob a doutrina de Milton Friedman, os *Chicago Boys*, o Governo Pinochet adotou uma série de medidas que restringiram a participação do Estado.

---

*political project. [...] The Uruguayan welfare state came under increasing economic strain in the mid-1950s as revenues derived from meat and agricultural exports declined. By that time, however, it was politically costly for democratic governments to challenge established entitlements. Even the post-1973 authoritarian governments did not change the basic structure of the welfare system.*

<sup>500</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University: 2008, 117.

<sup>501</sup>No original: *Health and education initiatives, however, were more successful. Education expenditure doubled during this period, and the primary enrolment rate increased from 67 percent to 100 percent of the school-age population. The Frei administration also expanded basic health services, building rural health clinics, training community health workers, and shifting financial and personnel resources from hospitals to community health centres. These efforts contributed to a steep decline in infant mortality during the 1960s and 1970s (McGuire 2001a, 10–13).*

<sup>502</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 118.

<sup>503</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 118.



Os cortes sociais, sobretudo, nas ajudas parentais levam o Chile a apresentar em 1970 os primeiros índices de crescimento de desigualdade.<sup>504505</sup>

Durante os anos 80, os *Chicago Boys* consolidaram a permanência nos principais ministérios chilenos.

Em 1979, os cortes se iniciaram, elevou-se a data de aposentadoria e se eliminaram os privilégios de pensões que tinham critérios díspares para o serviço público.<sup>506507</sup>

Inovações também ocorreram na educação, em 1980 o governo introduziu *vouchers* que permitia as escolas privadas competirem com as escolas públicas por recursos estatais e o sistema de assistência social deixou de ser universal e passou a ser dual, com sistemas de saúde privados competindo com o sistema público.

O sistema de seguridade foi privatizado, apesar das pessoas de baixíssima renda e empregadores autônomos terem ficado a par das reformas.<sup>508</sup>

---

<sup>504</sup>No original: *The latter were able, however, to impose a drastic reduction of social spending and a reallocation of funds toward the poorest sectors of the population (Segura-Ubierno 2007, 177–91). Targeted antipoverty programs provided prenatal and infant care and succeeded in reducing infant mortality rates. But overall cuts in social spending meant substantial losses for families just above the poverty line, who depended on state sponsored social protections to maintain their standard of living. As a consequence, inequality and poverty increased in Chile, despite high growth rates achieved in the late 1970s and again in the second half of the 1980.*

<sup>505</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 136.

<sup>506</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 136.

<sup>507</sup>No original: *The latter were able, however, to impose a drastic reduction of social spending and a reallocation of funds toward the poorest sectors of the population. Targeted antipoverty programs provided prenatal and infant care and succeeded in reducing infant mortality rates. But overall cuts in social spending meant substantial losses for families just above the poverty line, who depended on state sponsored social protections to maintain their standard of living. As a consequence, inequality and poverty increased in Chile, despite high growth rates achieved in the late 1970s and again in the second half of the 1980s.*

<sup>508</sup>No original: *During the early 1980s, the Chicago boys consolidated their control of key social ministries, and the regime undertook a more radical reorganization of the institutional framework of the welfare state. Changes in the pension system began in 1979, with major cost-saving reforms that raised the retirement age and eliminated privileged pension funds for civil servants. In 1980, these preliminary steps were followed by the establishment of a defined-contribution pension plan, compulsory for all workers entering the workforce after May 1981 (Castiglioni 2001, 40). Innovations in the pension system were followed in the early 1980s by similar measures in the education and health sectors. The government introduced a school-voucher program that allowed private schools to compete with the public system for state funding. It also instituted a sweeping reform that allowed compulsory payroll contributions to be diverted to private healthcare providers that competed with the public-health service for clients.*

As pessoas da classe média migraram para escolas e sistemas de saúde privatizado, enquanto ao Estado cabia, unicamente, a promoção de serviços mínimos aos mais pobres entre os paupérrimos.<sup>509</sup>

O sistema argentino de ditadura militar foi menos rígido, mas não menos expansivo em termos de bem-estar social. Entre 1966 e 1970 o total de cobertura social caiu de 55% para 48% da população pela primeira vez na história.<sup>510511</sup>

A ruptura com o movimento peronista levou ao poder Juan Carlos Onganía, com a ampliação do sistema de acesso à saúde (*Obras Sociales*) e a federalização dos fundos de pensão estaduais.

O que se observa é que os governos ditatoriais da Argentina e Uruguai em que pesem terem diminuído a cobertura social foram menos radicais na privatização que o governo chileno, cujos chefes de gabinete e ministérios eram embaixados na doutrina dos *Chicago Boys* de livre mercado.<sup>512513</sup>

Mas se não restringiram direitos, também não ampliaram, mesmo na Argentina e no Uruguai, o que se observou é que nos períodos de democracia, ao contrário das ditaduras populistas, os sistemas sociais tiveram significativa ampliação exatamente pelo controle do legislativo e pelo desgaste político que uma redução nos direitos conquistados poderia gerar no eleitorado. Exemplo emblemático disto é a bipolarização uruguaia.

Não é, pois, sem sentido, que Uruguai e Argentina estejam com um dos maiores índices de desenvolvimentos humanos da América Latina. A consolidação de direitos durante os anos anteriores aos golpes militares forneceram um arcabouço de garantias que mesmo os governos de direita ficavam receosos em subverter.

---

<sup>509</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 136.

<sup>510</sup>No original: *Argentina's first period of bureaucratic authoritarian rule (1966– 73) was the most moderate, but welfare policies were far from generous. Although the government provided benefits to some favored unions, it cracked down hard on the labor movement as a who Notwithstanding robust growth from 1966 to 1970, social-security coverage declined from about 55 to 48 percent of the economically active population (Mesa-Lago 1978, 180).*

<sup>511</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 153.

<sup>512</sup>No original: The relative moderation of the “first round” of right-wing military rule in Argentina, however, was the exception in the southern cone. The successor regime in Argentina (1976–83) and the military dictatorship that assumed power in Uruguay (1973–85) pursued neoliberal projects that paralleled those of Chile and sought to crush rather than manipulate the union movement.

<sup>513</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 137.

A regra não se limita ao Cone Sul, na Costa Rica sob o governo de Rafael Calderón Fournier (1941-1945) sob o partido de Libertação Nacional, iniciou-se o primeiro sistema de cobertura social (*Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS*). Em 1961, houve a primeira emenda constitucional que tornou universal o sistema de cobertura social e saúde pública.

Em 1970, houve ainda uma segunda onda, novamente, sobre o partido de libertação nacional introduzidas por Daniel Oduber Quirós. As reformas ampliaram o salário de contribuição patronal, o que gerou caixa para que os trabalhadores de meio período passassem a ser cobertos pelos benefícios, e se criou o primeiro sistema de previdência contributivo para os grupos indigenistas.<sup>514515</sup>

Ou seja, os períodos democráticos da América Latina têm favorecido a ampliação dos sistemas de cobertura social pela pressão imposta pelo legislativo. Essa pressão é ainda mais forte em democracias mais consolidadas como Uruguai e Argentina que foram capazes de frear boa parte das reformas impostas pelo regime militar.

Países de consolidação democrática tardia, sofreram mais desigualdades com as reformas, sobretudo, no Chile. Mas não só, tome-se o caso do Peru.

A expansão do sistema de seguridade peruano teve um outro viés: a ampliação de cobertura aos produtores rurais.

Até 1936, sob o governo moderado de Marshal Benevires, o sistema de seguridade social peruano era limitado a uns poucos trabalhadores (*Seguro Social Obrigatório – SSO*).

---

<sup>514</sup>No original: *A second wave of expansion came during the 1970s under PLN presidents Jose´ Figueres Ferrer (1970–74) and Daniel Oduber Quiro´s (1974– 78). The financial underpinnings of this effort were established by a series of measures that consolidated the financial base of the CCSS. Legislation raised salary caps on social-insurance contributions and increased employers' share of contributions. These reforms provided resources for new legislation that mandated obligatory pension coverage for self-employed workers and extended healthcare coverage and family assistance to all sectors of the population. The PLN administrations also established non-contributory old-age pensions for indigents, one of the first such programs in the region (Duran-Valverde 2002, 14).*

<sup>515</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton/. Princeton University, 2008, p. 92.

Sob o governo de Manuel Prado, o sistema ampliou a cobertura hospital e promoveu seguridade às doenças do trabalho e acidentes laborais.<sup>516</sup><sup>517</sup>

Mas a ampliação de serviços sociais, novamente, encontrou barreiras nos governos ditatoriais, no caso peruano, na ditadura militar de Manuel Odria.

Dentre as reformas, Odria estabeleceu um sistema de fundo participativo paralelo aos militares, aos servidores estaduais e aos policiais.<sup>518</sup> A universalização deixa de ser a regra, a qual passa a conceder espaço para segregação de benefícios entre os serviços postos à população e aos militares.<sup>519</sup>

Sob a ditadura Pinochet, houve a onda de privatizações, tida como uma forma de desafogar o Estado. Privatizações incluíam o sistema de gerenciamento de pensões à desregulamentação e privatização dos serviços sociais.<sup>520</sup><sup>521</sup> Não apenas, outra forma de desafogamento peruano foi a descentralização. O governo federal passou a transferir aos

---

<sup>516</sup>No original: *The initiative came in response to the Aprista challenges that marked the onset of the critical realignments in Peru (see table 1.9). Shortly afterward, however, Benevires cracked down again on dissent, and the SSO tightened eligibility requirements and restricted benefits to maternity care. In 1946–47, a second brief political opening under Manuel Prado also led to new initiatives (Mesa-Lago 1978, 117). These favored mainly white-collar workers but also allowed the SSO to expand hospitals and provide insurance for occupational diseases and injury. Again, however, the momentum toward expansion was halted.*

<sup>517</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 124.

<sup>518</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 125.

<sup>519</sup>No original: *The Odri' a government established a variety of new funds for the army, the police, the navy, the civil service, and white-collar workers. But SSO benefits remained restricted, and financing was cut substantially. The most significant the most significant changes in the pre-1980 decades came during the semi-democratic and democratic periods that followed the end of the Odri' a dictatorship and the re-entry of the Apristas into the political system. From 1956 to 1962, Manuel Prado returned to power in coalition with the Apristas. Mesa-Lago (1978, 118) characterizes the social-security legislation passed during this period as the "refounding" of the social security system. As before, the government responded to substantial pressure from white-collar groups with new pension legislation for civil servants. But the inequities created by this legislation prompted public demonstrations and protests from APRA-led unions and generated strong pressure to provide an adequate pension system for urban workers (MesaLago 1978, 118). In 1961, with the support of APRA congressmen, the government established a new Retirement Fund for Blue-Collar Workers, which substantially eased the conditions for access established in the 1936 legislation and quadrupled.*

<sup>520</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 125.

<sup>520</sup>No original: *Equally important were efforts to expand the role of private providers. Privatization was seen not only as a way of reducing the burden on governments but also as a means of improving the performance of the public sector by introducing greater competition. Examples include the privatization of pension-fund management, the deregulation or privatization of medical services, and the outsourcing of a variety of functions in the social-service sector. Even where the government maintained an important role in overseeing the provision of social insurance and services, reformers looked closely at mechanisms that expanded the scope of the private sector, such as combining public health insurance with increased private provision and the use of school vouchers to induce private entry into the provision of education.*

<sup>521</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, p. 212.

Estados a maior parte dos encargos sociais, sobretudo, pela política liberal que se instalava imposta pelo Consenso de Washington.<sup>522</sup>

Não foi diferente no México. Em 1920, sobre o governo civil de Plutarco Calles o governo mexicano criou o primeiro ministério da educação que tinha como meta a alfabetização universal.

Até 1960, o sistema mexicano de seguridade social cobria apenas 12% da população do país.<sup>523</sup> Assim, sobre os governos de López Portillo (1967-1982) e Luis Echeverría Alvaréz (1970-1976) o sistema de seguridade mexicano salta para cobrir 35% da população já em 1975, sobretudo, face às ondas de ocupação de terras produtivas. A demanda rural acabou levando os governos civis a darem mais atenção às questões sociais.

Sob o Alvaréz, a cobertura social mexicana deu um novo salto e passou a cobrir 44% da população. Esse incremento adveio, sobretudo, do programa coordenado para zonas privadas e marginalizadas (*Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COMPLAMAR*) que passou a cobrir os trabalhadores de baixa renda e os trabalhadores rurais, até então, segregados da seguridade.<sup>524525</sup>

Mesmo com as mudanças, mais da metade da população mexicana ainda se encontra excluída da seguridade social, mas não há como negar que a pressão social, sobretudo, no caso mexicano, da massa de trabalhadores rurais, contribuiu decisivamente para a ampliação na cobertura social durante o período de lapsa democracia civil.

---

<sup>524</sup>No original: *In healthcare, the government established the General Coordinated National Plan for Deprived Zones and Marginal Groups (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COMPLAMAR). This program was the first major effort to expand healthcare to lower-income sectors and made significant progress in extending services into rural areas, adding approximately 10 percent of the total population to the 44 percent covered by the main social-security fund (Mesa-Lago 1989, 151). Though highly significant in terms of Mexico's previous record, however, these expansion initiatives fell short of the standards set by the long-standing democracies. Approximately half the total population lacked effective social-security or healthcare coverage, and these excluded groups were concentrated among the poorest sectors of the population and in the least developed regions of the country.*

<sup>525</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008, 133.

Os exemplos acima trazem um panorama geral de como os lapsos democráticos na América Latina favoreceram um incremento no atendimento da política social cujos modelos liberais acabaram restringindo em menor grau na Argentina e Uruguai e em maior grau no Chile. Ou seja, corroboram a tese de que as instituições democráticas têm uma tendência a serem mais favoráveis à população. É que medidas muito restritivas encontram óbices nas próprias instituições. Quanto mais consolidadas as instituições, mais difícil de se implementares as reformas radicais.

É por isso que a reforma administrativa proposta por Paulo Guedes não passou no Congresso. Uma emenda constitucional que estabelecesse o regime CLT aos servidores não conseguira *quórum* de aprovação e é por isso que a reforma da previdência só foi aprovada para contemplar os novos servidores.

Se a proposta tivesse sido apresentada para incluir os servidores da ativa, dificilmente seria promulgada, mesmo e ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha reafirmado não haver direito adquirido sob regime jurídico. As instituições freiam as reformas muito abruptas e quanto mais consolidadas as instituições, mais difíceis serão os retrocessos em direitos já assegurados.

Mas há ainda um questionamento: por que os Estados da Europa oriental apresentam maiores gastos com bem-estar social em comparação aos países da América Latina?

Os autores fizeram um estudo sobre Bulgária, Checoslováquia, Polônia e Romênia. É que os governos sociais destes países têm instituições, há muito, consolidadas que, sob uma economia planificada, deram origem a uma série de direitos adquiridos os quais foram difíceis de sofrerem revés.

Pegue-se o exemplo da Hungria. Com Jáos Kádár, desde 1959, o Estado vem promovido a cobertura dos trabalhadores rurais. Assim, já em 1961, os trabalhadores das cooperativas estavam plenamente integrados ao sistema de cobertura húngaro. Em 1960, houve a universalização da saúde e dos riscos de acidente de trabalho. Isso na década de 50.

Em 1956, as pensões pagas às famílias pela natalidade dos filhos passaram a incluir os trabalhadores rurais e, em 1967, a licença-maternidade fora implantada.

Não foi diferente na Checoslováquia, em 1972, o valor real dos benefícios pago aos aposentados teve um reajuste histórico sobre o governo Husak e o mesmo ocorreu sobre o sistema de pensão, o qual foi novamente reajustado em 1976, ainda que as ideias reformistas voltadas ao mercado estivessem sendo implantadas.<sup>526</sup>

O ideal de Estado provedor dos países do leste europeu permitiu a consolidação de instituições que se de um lado favorecia uma abertura gradual de mercado, de outro, não era complacente com retrocessos sociais.

Na Bulgária, a rápida industrialização foi acompanhada de uma expansão nos sistemas de proteção social. Assim, já em 1971, o sistema universal de saúde foi institucionalizado e em 1975 os produtores rurais e arrendatários foram inclusos no sistema universal e geral de pensões.<sup>527528</sup>

A Romênia não foi exceção. Em 1966, criou-se o sistema de auxílio maternidade, a criação de creches escolares e a regulação para trabalhadores de meio período.<sup>529</sup>

O Sistema Romeno, como a maioria dos países do leste europeu, é sustentado na universalização da saúde, da educação, na segurança do trabalhador, do seguro-desemprego, do sistema de pensões, do sistema de aposentadoria e de auxílio reclusão e é essa universalização de cobertura que, já na década de 50, advieram das instituições

---

<sup>526</sup> HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 192.

<sup>527</sup> HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 192.

<sup>528</sup>No original: *Bulgaria's rapid industrialization and early completion of collectivization combined relatively early to expand the socialist welfare state. Management reforms undertaken in the mid-1960s in the industrial sector were partly reversed, but a set of farm statutes introduced in 1967 extended pensions, health benefits, and other social services to the peasantry ahead of other Eastern European regimes (Lampe 1986, 203–204). The expansion of the Bulgarian healthcare system followed the Siemaszko pattern, and by 1971, universal healthcare was enshrined as a universal right. By 1975, peasants were fully integrated into the general pension system. Bulgaria took a more restrictive posture toward abortion but coupled these restrictions with an increase in family allowances in 1968 and again in 1975 (Kaser 1976, 95–96). By the late 1980s, family support transfers averaged about 20 percent of income for a two-child family, roughly the same level as Czechoslovakia (Sipos 1994, 230). Replacement rates of old-age pensions in Bulgaria were high relative to most other countries in the region, and generally kept pace with the rise in wages during the 1960s and 1970s (Porket 1979, 258).*

<sup>529</sup>No original: *The pension system was somewhat slower to evolve than in the other Eastern European countries; even following a final reform in 1977, inequities remained between urban and rural workers (Vasile and Zaman 2005, 7). Nonetheless, the system was effectively universal in coverage. And although Romania adopted the most draconian controls on abortion (Kligman 1998, 52–59), it too coupled these measures with a variety of positive incentives after 1966, including sharply increased family allowances, expansion of child-care facilities, and part-time work opportunities for women. As Gilberg (1975, 199) summarizes, by the mid-1970s the Romanian government had “succeeded in providing the population with a comprehensive system of social and medical benefits, pensions, child and old age care centers, and other features of the welfare state.”*

sólidas que barraram as reformas radicais, como ocorrido no Chile, no sistema populista ditatorial de Fujimori ou peruano de Pinochet.

Todos estes países do leste europeu passaram por processos de abertura de mercado e implantação de modelos gerenciais (*new public management*), mas a abertura de mercado foi incapaz de promover retrocessos sociais, não é, pois, sem razão, que a tabela 01 já apontada demonstra que os países do leste europeu estão entre os que mais gastam com seguros sociais do mundo, perdendo apenas para os países escandinavos.

É que estes países vieram de economias planificadas com forte aparato estatal na indústria de base e sobre uma ideologia socialista. Isso gerou duas consequências. Primeiro, a presença de trabalhadores nas indústrias de base levou à formação de sindicatos que reivindicavam garantias aos trabalhadores. Segundo, o modelo socialista renunciava uma equalização dos direitos e uma universalização na cobertura da saúde, seguridade e educação que passavam a ser um dever do Estado.

Esse dever estatal era alicerçado por instituições que se estabeleceram antes mesmo da queda da União Soviética. São departamentos de apoio aos trabalhadores espalhados por todo o leste europeu. Essas instituições formaram as bases eleitorais, logo, retrocessos sociais teriam um custo político com que os governantes não estavam dispostos a arcar.

A questão dos tigres asiáticos é díspar porque a presença estatal é subsidiária<sup>530</sup> (Estado minimalista).<sup>531</sup>

Mas isso não quer dizer que a presença estatal é menos ativa.

---

<sup>530</sup>No original: *We would expect these variables to have different effects across the three regions. Democracy should have a significant impact on spending in the regressions for Asia, where politicians had incentives to expand minimalist social insurance systems, and in Eastern Europe, which faced strong stakeholder pressures to maintain social commitments. It should be weaker in regressions for Latin America, where costly but unequal social-security systems were more vulnerable to retrenchment.*

<sup>531</sup> Haggard, S.; Kaufman, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 229.



Em Taiwan, por exemplo, a cobertura social é extremamente limitada.<sup>532533</sup> Contudo, entre 1985 e 1991, esse quadro passou por um revés significativo com ampliação significativa nos gastos sociais.

Em 1985, o governo introduziu a expansão do sistema de saúde aos trabalhadores rurais e em 2002 o sistema nacional de saúde deixou de cobrir 57% da população para atender 95% de todos os cidadãos.<sup>534535</sup>

Em que pese subsidiário, o governo não deixa os mais pobres desamparados. Em 2000, Chen Shi-Bian, em Taiwan, aprovou uma lei que garantia um mínimo existencial aos trabalhadores não cobertos pelo sistema privado cujos benefícios foram ampliados, por exemplo, em 2004.<sup>536</sup>

Em 2001, em plena crise asiática, o governo de Taiwan estabeleceu um seguro-desemprego para as micro e pequenas empresas com menos de 04 funcionários.<sup>537538</sup>

Ou seja, a participação estatal é subsidiária, mas não é inexistente. Em todos os lugares do mundo há pobreza, mas nem todos os lugares do mundo existem pobreza extremas.

---

<sup>532</sup>No original: *Taiwan shows clearly how electoral competition in a favourable economic setting can push even conservative parties to expand social commitments. Taiwan differed from the other East Asian cases in developing a social insurance program, but as we saw in chapter 3, coverage and benefits were relatively limited. Prior to the political opening, the KMT's social insurance initiatives were directed primarily to expanding the benefits already enjoyed by core KMT constituents under separate, more generous schemes: civil servants, the military, private teachers and their dependents (Son 2001, 47; Asphalter 2002, 51–63).*

<sup>533</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 253.

<sup>534</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 255.

<sup>535</sup>No original: *In a very short period following the transition to competitive electoral politics, the KMT had initiated a national-health-insurance system. This initiative expanded coverage from 57 percent of the population on the eve of its introduction to over 95 percent within two years, with a corresponding surge in both the government's share of total health expenditure and in overall health spending (Ramesh 2003, 367; Wagstaff 2005, 5).*

<sup>536</sup>No original: *Formulas that would lessen the government's fiscal commitment. Despite these setbacks, the Chen administration forwarded legislation for a nationwide monthly pension for those not covered under the existing system. The KMT derided the proposal as vote buying but proposed an even more generous plan of its own. In 2003, as elections approached, the law was amended again to expand benefits. In 2004, the government also succeeded in passing a reform that shifted from an employee-specific, nonportable defined-contribution benefit plan to a portable defined-contribution scheme monitored by the central government. Although without the redistributive elements in traditional pay-as-you-go systems, the reform constituted an important expansion of coverage.*

<sup>537</sup>No original: *In 1998, the KMT instituted an unemployment insurance scheme. In the wake of the 2001 recession, the DPP government expanded unemployment insurance to cover firms with as few as four workers as well as part-time employees.*

<sup>538</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, 256.

Não foi diferente na Coreia do Sul. Lá, desde a administração Chun, o seguro-desemprego é obrigatório e pago pelas empresas privadas por determinação legal.<sup>539</sup>

De toda sorte, a força dos tigres asiáticos é a educação. Tanto Coreia do Sul quanto Taiwan há muito atingiram a universalização do ensino fundamental e médio, caminham já para universalizar o mestrado até 2070.<sup>540541</sup>

Os dois países, contudo, têm particularidades. Em Taiwan há a universalização da saúde que a Coreia demorou a implantar. Já a Coreia do Sul desenvolveu um sistema nacional de pensões para abarcar as populações não cobertas pelo sistema privado. Em Taiwan, o sistema de previdência privilegiou a transferência em dinheiro para que os aposentados pudessem escolher qual plano privado melhor lhes atenderia.<sup>542543</sup>

Contudo, quer seja em um ou outro modelo, o que há de ser constatado é que o Estado não se furta a amparar seus administrados. Se os tigres asiáticos apresentam uma participação subsidiária na promoção do bem-estar social, por outro, são os que mais gastam em educação. Isto porque a tese dos tigres é de que é um dever do Estado promover o crescimento pessoal, mas aqueles que ficarem fora do mercado não serão, por si mesmos, ou por um infortúnio, largados à própria sorte.

---

<sup>539</sup>No original: *The Chun administration was actively hostile to unemployment insurance on both cost and moral-hazard grounds. Nonetheless, policy entrepreneurs within the social policy bureaucracy developed and promoted a program designed to win support not only from labour but from business and the economic technocrats as well (Yoo et. al. 2002, 287–89; Hwang 2006, 117–22). Strategically renamed an “employment-insurance” system, the proposal combined a mandatory unemployment-insurance scheme with active labour-market programs designed to secure wider support, for example, by subsidizing private training. All three major political parties incorporated variants of the proposal into their party platforms*

<sup>540</sup>No original: *Korea and Taiwan had achieved universal primary education at the outset of the period and had made important reforms to universalize secondary education as well; as a result, the policy issues in the education sector go beyond our focus on basic social services. Nonetheless, there are parallel reforms in both countries that reflect the influence of democratization.*

<sup>541</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 259.

<sup>542</sup>HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton, Princeton University, 2008, p. 260.

<sup>543</sup>No original: *his comparison of Taiwan and Korea brings out differences as well as similarities in the evolution of social policy. Taiwan moved more quickly toward universal healthcare than did Korea and moved more rapidly with respect to expanding social assistance. Governments in Taiwan moved more slowly in changing its pension system and showed a greater revealed preference for cash transfers for the elderly and a defined-contribution approach. Korea developed a national-pension scheme on social-insurance principles but was slower to address the problem of the elderly who lacked pensions altogether. These differences are interesting ones and have been the subject of useful comparative research (for example, Ramesh 2003, 2004; J. Wong 2004).*

É que lá vigora a doutrina de Confúcio de que o trabalho dignifica o homem e que cabe aos filhos, não ao Estado, cuidar dos mais velhos, mas isto não tira o dever estatal que permanece ainda subsidiário às famílias. Viúvas e órfãos não são desamparados.

Ademais, já se adiantou que o processo seletivo dos tigrês para cargos do serviço público é bem rígido: ou adotam-se exames ou selecionam-se os melhores candidatos das melhores universidades, a regra é de que se o Estado há de fornecer educação e serviços de qualidade, os mais preparados devem ocupar os melhores cargos. Extirpam-se critérios de clientismo e favorecimento pessoal na administração. E mais, as remunerações do serviço público quando não são equiparadas ao setor privado, as superam.

Não é sem razão que esses países se encontram entre as economias mais desenvolvidas do mundo. Neles, o Estado garante que todos terão acesso igualitário às melhores oportunidades. Garante, ainda, que os serviços públicos serão prestados pelos mais bem qualificados. Sustenta que, ainda que haja um desemprego momentâneo ou um acidente de trabalho, o cidadão não ficará desamparado, em primeiro caso, pelo seguro-desemprego das empresas, mas, mesmo que não cumpram os requisitos, subsidiariamente, serão amparados pela estrutura estatal.

Enfim, países desenvolvidos ou de alto IDH, ou sustentam suas bases na universalização dos sistemas de apoio social ou promovem uma competição de mercado em que o Estado garante as melhores condições possíveis de acesso ao mercado de trabalho.

Exemplo do primeiro caso são os países do leste europeu. Seus IDH são: Polônia – 0,87; Romênia – 0,767; e Bulgária 0,816. Em Praga, aliás, o IDH é de 0,97, o maior do planeta para regiões metropolitanas.

Todos os países do leste europeu apresentam IDHs elevados, ainda que inferiores aos tigrês asiáticos. As instituições, acima de tudo, parecem favorecer a vedação a práticas de expropriações e ao retrocesso social.

Mas há um outro ponto, até aqui o estudo tem se atentado a países latino-americanos, aos países subdesenvolvidos e as nações mais desenvolvidas da Ásia, resta saber, e quanto às democracias ocidentais europeias? O tema é objeto de outra obra, analisada na sequência.

### 3.5 OS ESTADOS DEMOCRÁTICOS PROVIDORES DE HOLANDA E ÁUSTRIA, A OBRA DE BRUNO PLAIER

Já se adiantou que os períodos de democracia da América Latina foram acompanhados de uma expansão no Estado social cuja transição para os regimes ditatoriais resultaram em uma retração dos direitos dos súditos.

Nas democracias consolidadas, o período democrático veio acompanhado de uma expansão dos seguros de bem-estar social. A década de 70, na Áustria, veio acompanhada de uma série de estabilizações sociais que culminaram na ampliação do Estado de bem-estar social.<sup>544545</sup>

Nesses termos, em 1970, o Partido Social-Democrata assume o poder na Áustria. Assim, já em 1972, o partido torna compulsório o pré-natal e todos os exames para as futuras mães e bebês. Da mesma forma, o seguro de acidente de trabalho foi expandido. Ademais, as crianças e estudantes foram integrados ao sistema universal de saúde Austríaco. No que tange ao sistema de pensões, este foi ampliado. As pensões às viúvas foram ampliadas e um mínimo de valor pago aos pensionistas reajustados e os requisitos para os auxílios flexibilizados, livros e transporte escolar se tornaram gratuitos.<sup>546547</sup>

---

<sup>544</sup>PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck**: The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 106.

<sup>545</sup>No original: *The 1970s and Early 1980s: From one Last Expansionary Flash in the Pan to a Reorientation in Social Policy towards Stabilization.*

<sup>546</sup>No original: *In 1970, a Social Democratic single party cabinet came to power. The new government was committed to the idea of societal and political modernization, which included not the least plans to expand and remodel the welfare state. Family policy, for example, was considerably restructured and expanded. The approach taken to increase vertical redistribution was to roll-back family-related tax allowances in favour of tax deductions and higher transfer payments such as family allowances, parental leave allowance and birth allowance. New benefits in kind included free school. Books and free transport for schoolchildren and apprentices. In terms of health care, the Social Democrats introduced general medical check-up examinations (1972) and mother and child examinations (1974) to strengthen preventive medicine. The coverage of accident insurance was considerably enhanced when school children and students were integrated into this program in 1976. The benefit spectrum of the pension system was also enhanced. Wid-ows' pensions (1970) and minimum pensions (1973) were raised, while spells of tertiary education, sickness and unemployment were considered for benefit calculation (see Tálos 1986: 99). A similar expansion took place in the realm of unemployment insurance. Unemployment compensation as well as family supplements were raised, while eligibility was relaxed through the abolition of waiting days (1976). A remarkable attribute of this period was that most reforms were based on compromises between the social partners. The negotiation-based style of politics did of course not rule out sporadic political conflicts in social policy with collective labor law as the prime example (Tálos 1982). Nevertheless, the compromise-based pattern of decision-making prevailing in this period demonstrates that social partnership was widely practiced even in periods dominated by a single party government.*

<sup>547</sup> PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck**: The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 106-107.

No seguro-desemprego também houve ampliação. Nem mesmo a crise dos anos 70 abalou o sistema austríaco. A resposta do governo, em vez de reduzir benefícios aumentou a contribuição patronal, ainda que o déficit público tenha aumentado de 20.5% em 1970 para 50% do PIB em 1985.<sup>548549</sup>

O sistema austríaco de bem-estar social é decorrência do modelo alemão de um Estado focado em *compliance* (*Gefälligkeitsdemokratie*), mas não é um sistema universal como no leste europeu e nos países escandinavos, e sim, um sistema cujos benefícios pressupõe, como regra, a contribuição. É o caso do seguro-desemprego.

Mas esse modelo de Bismarck prenuncia que alguns benefícios como licença-maternidade e seguro-desemprego devam prever uma contribuição prévia. A ampliação nos serviços é na flexibilização dos requisitos aos benefícios.

As reformas advieram em 1987, sob as orientações do partido cristão, a ampliação deste modelo keynesiano fundado na ampliação sucessiva de débitos públicos se tornaria inviável a longo prazo, sobretudo, com a tentativa austríaca de adesão à União Europeia.

Para reduzir o *déficit* público e adotar uma política mais orientada ao mercado (austera), algumas medidas foram tomadas. Sobre o regime de pensões e aposentadorias, os anos de contribuição se ampliaram dos 5 anos iniciais para 15 e as contribuições dos trabalhadores rurais elevada.<sup>550551</sup>

---

<sup>548</sup>PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck**: The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 107.

<sup>549</sup>No original: *A further response to the crisis of the 1970s was to increase social security contributions and to raise contribution ceilings for all professions and insurance branches (Talos 1982: 360- 61). Keynesianism had its price, however. The level of debt skyrocketed from 20.4 percent in 1970 to almost 50 percent of GDP in 1985.*

<sup>550</sup>PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck**: The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 119.

<sup>551</sup>No original: *The assessment basis was extended stepwise from 5 to 15 contribution years and the increment factor was fixed at 2 percent for all pension types in 1997. In addition, eligibility to early old-age pensions were tightened (1996), while the contribution rate for the self-employed and farmers was raised in 1995. Moreover, the Grand Coalition enacted measures to harmonize the calculation of civil servants' pensions with that of general pensions.*

Também, houve mudanças na indexação dos benefícios e introduções de reduções nos benefícios no caso de aposentadorias antecipadas.<sup>552553</sup>

As reformas não pouparam nenhum dos setores, sobretudo, para atender aos critérios de entrada na União Europeia e o tratado de Maastricht, por exemplo, na saúde, a contribuição dos servidores civis foi elevada, a licença-maternidade foi reduzida e substituída pela promoção de creches em tempo integral.<sup>554555</sup>

A tabela abaixo reproduz como eram os benefícios austríacos antes e depois das reformas de 1990, voltadas a uma maior competitividade do mercado austríaco e sua entrada na união.

**Tabela 002:** As reformas sociais austríacas

Fase	Contexto	Diagóstico	Modo Político	Conteúdo da política econômica e social	Consequências
Antes da Contenção 1970-1986	Governo de partido único	Ajuda as vítimas da crise, Estado estabilizador	Negociação com os patrões e trabalhadores	Keynesiano com elevação das contribuições sociais	Baixo emprego com aumento do déficit
Através da retração (1987-99)	Aumento do déficit público e desemprego	Modernização do Estado	Negociação	Moderação nos benefícios	Redução do déficit
2000-2006	Governo centro-direita	Flexibilização e desregulamentação	Negociações partidárias	Harmonização entre benefícios e custos	Crescimento da desigualdade
2006-2023	Aumento do crescimento e inflação	Revigoração das perdas sociais	Negociações partidárias	Redução do desemprego	Aumento das contribuições dos segurados e seguradores

Fonte: Palier, 2008, p.123.

<sup>552</sup>No original: *The assessment basis was extended stepwise from 5 to 15 contribution years and the increment factor was fixed at 2 percent for all pension types in 1997. In addition, eligibility to early old-age pensions were tightened (1996), while the contribution rate for the self-employed and farmers was raised in 1995. Moreover, the Grand Coalition enacted measures to harmonize the calculation of civil servants' pensions with that of general pensions. The government also changed the indexation of benefits (adjustment based on net rather than gross wages) and introduced deductions in case of early retirement. Moreover, spells of higher education were no longer considered for benefit calculation. The inclusion of the new self-employed in the health and pension insurance systems was less an attempt to manage problems related to the 'new social risks', but rather was motivated by financial considerations, i.e., to secure an increase in contribution payments.*

<sup>553</sup>PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck:** The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 119.

<sup>554</sup>No original: *The change of government in 2000 was also paralleled by a Conservative turnaround in family policy. The most important measure in this respect has been the replacement of the parental leave allowance by a universal childcare benefit in 2002.*

<sup>555</sup>PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck:** The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 120.

Observa-se que a perda do emprego de 2006 foi compensada por medidas de incremento no valor dos benefícios custeados pelo aumento da contribuição. Isso mostra a preocupação do Estado austríaco com o bem-estar da população, o Estado ainda que sobre crises é reformista, mas não absenteísta.

A Holanda não foi diferente da Áustria. O sistema reformista holandês, liderado pelo partido Cristão-Democrata teve por foco reformas que visavam a remoção do desemprego através da redução de benefícios, com o seguro-desemprego sendo reduzido de 05 anos para 03 anos e incentivo à realocação das pessoas. As municipalidades foram agravadas com maior autonomia para promover as assistências sociais porque estavam mais próximas do cidadão.<sup>556</sup>

As regras de austeridade, sobre o ministro Aart-Jan de Geus, previam redução nos benefícios para aposentadorias antecipadas, sobretudo, em 2006 em que a taxa holandesa de desemprego de 3.6% já alarmava o governo sobre uma possível sanção europeia que tinha taxas de desemprego da ordem 3%.<sup>557</sup> Enfim: havia uma preocupação com o *déficit* público e a retomada do emprego na Holanda.

O que se observa destas duas democracias é que o Estado até promove retrocessos nos direitos sociais, mas estes: a) não deixam os trabalhadores e segurados totalmente desamparados; b) têm por objetivo um bem coletivo maior, como o aumento do emprego e renda na Holanda.

Observa-se, pois, a diferença de perspectiva: no Chile, as mudanças sociais eram vistas apenas para atender às demandas do Consenso de Washigton e eram impostas sem negociação. Tanto na Áustria quanto na Holanda e na Bélgica, a ampliação de benefícios veio sendo reduzida sobretudo com a entrada destes países na zona do euro, mas as reformas não foram abruptas, mas graduais.

---

<sup>556</sup> PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck**: The politics of Welfare reform in continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 138

<sup>557</sup>No original: *The proposal ultimately fell through in the face of tough opposition from the trade union and the Social Democrats, which returned to office in 2007, joining the Christian Democrats and a small social Christian party, again under the helm of Jan Peter Balkenende. After a few years of sluggish growth, the Dutch economy has again prospered. It thus seemed that the Balkenende politics of retrenchment paid off. In 2006 the average growth rate was 3 percent compared to 2.4 percent in the Euro zone. Employment also was growing at a faster pace than elsewhere in the Euro zone. In 2006, just after Denmark (3.8 percent), at 3.9 percent the rate unemployment in the Netherlands was the lowest in the Euro zone (8.2 percent).*

Não se observa, contudo, nestes países, medidas expropriatórias de haveres como ocorreu na Argentina ditatorial e na Coreia do Norte. Não se observa uma sequência de apadrinhamentos políticos nos cargos e os retrocessos sociais são gradativos.

Por exemplo, o seguro-desemprego na Holanda foi reduzido de 05 para 03 anos, mas não eliminado. Da mesma forma, as conquistas austríacas de transporte escolar gratuito aos estudantes não foram tema das reformas, ou seja, há um mínimo existencial que as democracias consolidadas mantêm.

De toda sorte, é importante que se estudem mais a fundo os Estados de bem-estar fundado nos dois grandes sistemas: Beveridge e Bismarckiano. O primeiro é fundado na universalidade, o segundo, numa correlação linear entre benefícios e custeio. Mas mesmo o modelo de Bismarck não é puro: saúde e educação são vistas como direitos universais. Apenas, por exemplo, alguns benefícios aos segurados como seguro-desemprego e auxílio maternidade provém de um período mínimo de carência nas contribuições.

Para que o capítulo não se estendesse em demasia a dois modelos, foram escolhidos dois exemplos dos Estados de bem-estar social de Beveridge e Bismarck, no caso França e Coreia do Sul como modelos de contraprestação aos benefícios e países nórdicos e Canadá em seu oposto de bem-estar social (modelo de Beveridgeanos).

A escolha é intencional. Coreia do Sul tem sido apontada como sucesso no desenvolvimento de serviços públicos e como se adiantou tem uma política social minimalista, fundada no incentivo ao mercado, mas garantido excelentes níveis de educação para que os postos de trabalho sejam preenchidos pelas pessoas mais bem qualificadas.

O Canadá foi eleito um dos sistemas de saúde universal de maior elogio nas nações unidas. A França é a democracia mais consolidada no mundo e o modelo nórdico é tido como exemplo, posto apresentar os maiores níveis de desenvolvimento humano.

A pesquisa neste ponto deixa de ser macro e passa a análise micro, com um olhar mais profundo se, e como, estes países têm atingido níveis sociais tão elevados e quais problemas têm enfrentado.

Numa segunda etapa, o capítulo analisará alguns outros países como Rússia, Índia, Bangladesh, China e Egito. A intenção é fazer um paralelo sobre que fatores teriam



contribuído para o bem-estar social dos países desenvolvidos e o que teria contribuído para o relativo fracasso das economias emergentes.

### 3.6 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Academicamente, muito se tem discutido as razões das democracias fracassarem cujo *best-seller* “Como as democracias morrem” (*How Democracies Die*) de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt sumarizam. Os autores fazem uma coletânea de uma série de questões relativamente congruentes nas democracias menos desenvolvidas denominadas pontos de comportamentos arbitrários.<sup>558559560</sup>

Os autores apontam uma série de fatores relativamente homogêneos observáveis nas piores tiranias do mundo (e logo, nos países com menores índices de desenvolvimento humano) que podem ser sumarizados no quadro a seguir:

#### Quadro 01: Consolidação de pontos sobre comportamentos antidemocráticos

Rejeições ou pouco comprometimento com as regras democráticas	Rejeições às regras constitucionais ou pretensão de fazê-lo; Sugestão de medidas que desvirtuem o pacto social, como cancelamento das eleições ou restrição de direitos civis; Busca de medidas antidemocráticas que violem as liberdades, como incursões militares e uso de toques de recolher.
Denegação da liberdade política	Afirmam a ilegitimidade de seus opositores; Prescrevem seus adversários políticos como criminosos; Reiteram que os adversários são agentes que visam a direitos estrangeiros.
Tolerância no uso da violência	Toleram o uso da violência contra cidadãos de bens; Fazem uso de medidas repressivas de outros governos autoritários; Suspendem ou tornam ineficazes as leis ou suspendem temporariamente direitos políticos e civis.
Restrição da liberdade de expressão	Desmantem ou limitam a liberdade de expressão ou mídia, a livre participação das associações e a manifestação de pensamento.

Fonte: Ziblatt e Levitsky (2018, p. 17-19), com adaptações

<sup>559</sup> FRANTZ, E. **Failed States, and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013, p. 121.

<sup>560</sup> ZIBLATT, D.; LEVITSKY, S. **How Democracies Die**. Crown: Nova York, 2018. p. 17-19.

O que os autores expõem é uma compilação de comportamentos relativamente homogêneos observáveis nas mais perversas tiranias do mundo atual: Coreia do Norte e países africanos. Menos como democracias e mais como regimes totalitários, os autores expõe que clientismo, populismo, medidas paliativas de restrições a pobreza e censura têm apenas a intenção de acalmar pontualmente as massas, sem que se possa construir uma democracia representativa verdadeiramente Habermasiana.

Não há troca de ideias, não há debate plural, não há programas de governo de longo prazo estruturantes das bases, mas perpetuação do *status quo*.

É um ponto de partida, de fato, mas alguns países como Costa Rica e Panamá, em que pesem os regimes totalitários de outrora há muito exauridos, ainda se encontram entre os países da Organização Mundial de Comércio com índices de desenvolvimento humano aquém das nações mais propulsoras. Por que isso ocorre?

Tome-se por exemplo Argentina ou Grécia. Nestes, a democracia há muito se consolidou, mas os níveis de desemprego e renda parecem não evoluir. O que as torna diferentes de países como Suécia ou Dinamarca? Ou Coreia do Sul ou Japão? O que estes últimos fizeram para possuírem níveis de escolaridade e distribuição de renda tão apartados de seus demais pares de democracia consolidada? É o que se pretende explorar.

Mas a afirmação acima é um *clichê*. Este capítulo vai além, demonstrará que mesmo nestes países supostamente de altos níveis de desenvolvimento, diversos problemas poderão ser encontrados e frequentemente o são, resta, assim, explorá-los, sobretudo, suas causas, como forma de demonstrar que mesmo nas supostas democracias mais promissoras, problemas existem, assim como permanecem as desigualdades setoriais.

Resta saber o que os governos fizeram para amenizar este quadro, em outros termos, se o liberalismo é segregador, o que estes países igualitários fizeram em termos de políticas públicas para torná-los menos segregativos, que medidas tomaram?

Para tanto, quatro casos específicos serão trabalhados nos principais estudos produzidos dentre os dois países a serem estudados: França e Coreia do Sul.

Com intuito de facilitar a compreensão do tema, este capítulo tratará dos países como modelo de Bismark, relegando-se ao tópico seguinte os modelos de Beveridge: Canadá e países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega).

A escolha é intencional. O Canadá é um dos poucos países desenvolvidos que foi capaz de unificar *common law* com *civil law*, haja vista a província de Québec ser

francófona em oposição a província de Otawa ou Colúmbia Britânica, ou seja, um país que misturou duas correntes jurídicas díspares mantendo um nível de distribuição de renda relativamente estável.

A França é escolhida por ser o primeiro caso de um contrato social e berço do Tribunal de Contas (o árbitro do contra social, o ente que fiscaliza a contrapartida do cidadão).

A Coreia do Sul é escolhida por ser um caso de país que a 40 anos apresentava índices de pobreza semelhantes ao Brasil, mas que foi capaz de engenhar um sistema de emprego e educação, colocando-a dentre as principais economias desenvolvidas do século. É hoje, junto de Taiwan, um dos tigres asiáticos.

Por fim, o modelo Nórdico é visto um arquétipo a ser perseguido pelos demais membros. Sempre como modelo de educação e distribuição de renda nos fóruns internacionais (p. ex.: Davos), o modelo nórdico parece se sustentar mesmo diante das piores crises econômicas, apresentando os melhores índices de desenvolvimento humanos do planeta, segundo dados da Organização Mundial de Comércio OCDE.<sup>561</sup>

Mas o estudo vai além, é preciso entender se e quais problemas persistem nestes países e como os governos têm adotado políticas públicas, através do chamado Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*) para minimizarem as discrepâncias inerentes ao capitalismo, tornando estas economias estratificadas.

O termo *Welfare State* é gênero do qual comportam duas grandes espécies, o modelo de: a) Bismarck, em que o foco é nas relações corporativas, ou seja, os benefícios sociais são adquiridos pelo trabalhador por seu trabalho e custeados pela relação empregador-trabalhador (contribuições), como seguro-desemprego, auxílio maternidade e o modelo inglês e; b) Beveridge focado na universalização das políticas públicas e custeado não por contribuições patronais, mas por taxas e impostos, o foco é na universalização dos benefícios algo como ocorre com o Sistema Único de Saúde brasileiro e assistência social, que independe de contribuições.

Na verdade, como se demonstrará, as políticas inclusivas de proteção ao cidadão do *Welfare State* raramente podem ser consideradas modelos Bismakinanos ou Beverigeanos puros, oscilando entre um e outro polo. Alguns benefícios, muitas vezes, são concedidos apenas a alguns grupos como o seguro-desemprego, já outros como renda mínima são garantidos a uma universalidade de pessoas que eventualmente necessitem.

---

<sup>561</sup>Países com maior IDH. Disponível em: <https://www.ie.com.br/intercambio/paises-com-maior-idh/>.

Há ainda uma outra subclassificação: a) benefícios universais, concedidos a todos independentemente de pré-requisitos; e b) benefícios meios-fios (*tested-means*) em que uma série de pré-requisitos são exigíveis, p. ex., aposentadoria especial por acidente de trabalho.

Exemplo do primeiro é a licença-maternidade, concedida a todas as gestantes, já exemplos do segundo podem ser demonstrados nas rendas mínimas que exigem de o cidadão estar impossibilitado de exercer uma atividade laboral e não ter outro meio de renda a poder sustentá-lo a uma vida digna.

De toda sorte, o enfoque deste tópico será nas políticas públicas (*Welfare State*) dos países do modelo de Bismark para elucidar o que estas nações mais desenvolvidas promoveram para amenizar as discrepâncias do modelo liberal.

Se o modelo liberal é segregativo, mas dominante no mundo contemporâneo, resta, assim, descobrir o que os melhores exemplos de democracia planificada fizeram e quais problemas persistem e porque fazem, tema deste tópico.

Isto é importante porque para que se possa adentrar numa segunda etapa no rompimento do pacto social, é preciso, antes, compreender o que as principais nações fizeram para aprimorar os seus pactos para torná-los mais igualitários e quais problemas e desafios remanesçam.

Ao fim, será apresentado um resumo dos principais achados do capítulo e os pontos confluentes dos principais estudos tratados.

### 3.6.1 O Modelo de Estado De Bem-Estar Social Francês

Maurice Tremblay<sup>562</sup> aponta que o liberalismo francês pode ser compreendido como a separação entre economia e política, a dispersão da não intervenção governamental na propriedade privada.

Este modelo se sustenta sobre dois pilares: a livre concorrência e a não intervenção do Estado no domínio econômico. Contudo, este modelo, para a autora, seria segregativo por sua própria essência, assim, na França, foram as associações que primeiro passaram a exigir certos direitos sociais como forma de se reequilibrar o pacto social, tornando a comunidade menos desigual. No caso da França, a classe agrícola se

---

<sup>562</sup>TREMBLAY, M. Le Concept du Welfare State. *Essai d'interprétation sociologique*. Laval-Canada. Vol 06, n. 02, p.42-48, 1951. p. 42.

apresentou como protagonista nos direitos dos trabalhadores, em especial nos direitos de greve.

Apona, a autora, que foi após a crise de 1929 que o ideal keynesiano pareceu ganhar mais adeptos, primeiro nos Estados Unidos e depois nos demais países. A tese keynesiana é de que em momentos de crise o Estado deveria ser um indutor do emprego e renda gerando sucessivos *déficits* fiscais que posteriormente seriam compensados por um fundo superavitário advindo de momentos de abonaça.

Assim, o Estado de Bem-estar Social concilia-se com o liberalismo não por intervir no domínio econômico, o que desvirtuaria o capitalismo, mas como mecanismos de compensação das segregações inerentes ao próprio pacto social, é o que ocorre, por exemplo, com a seguridade social que visa promover um seguro ao trabalhador em momentos de dificuldade financeira que estejam para além de suas habilidades solucitativas.<sup>563</sup>

O caso francês pode ser tido como um modelo tipicamente Bismarckiano. Assim, se de um lado o Estado francês provém apenas um mínimo essencial, os sindicatos produzem forças sobre o parlamento para que os salários-mínimos de cada categoria — *braches* — (e demais benefícios) possam proporcionar aos franceses um mínimo digno existencial.

Na verdade, o Estado de Bem-Estar Social Francês é visto como *predatory Welfare-State*; apontam, nestes termos, Mehrdad Vahabl, Philippe Batifoulier e Nicolas Da Silva que o Estado de bem estar social gaulês está ligado a guerra, o que o Estado faria seria garantir ao cidadão uma contrapartida pelo sacrifício deste na salvaguarda da pátria, cuja pressão por benefícios mínimos, na contra partida do Estado social, podem ser creditados, sobretudo, as instituições francesas, são estas as protagonistas que exigem do governo as respectivas contrapartidas ao sacrifício pela pátria.<sup>564</sup>

De fato, todo o sistema francês tem por ideal os tratados de uniões (*trade unions*). São, portanto, as uniões dos trabalhadores, dos agricultores, dos pecuaristas, das diversas categorias que determinam quais benefícios serão concedidos e a que beneficiários, compondo a sagrada união (*Union Sacré* de 1941), logo desde o momento que o indivíduo passa a fazer parte de uma determinada categoria laborativa, passa a ter direito a uma

<sup>563</sup>TREMBLAY, M. Le Concept du Welfare State. **Essai d'interprétation sociologique**. Laval-Canada. Vol 06, n.02, p.42-48, 1951. p. 42.

<sup>564</sup>MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em: 23 Jul. 2022, p. 10.

série de benefícios custeados entre trabalhadores e empregadores.<sup>565</sup> É o modelo de Bismarck.

Aponta, Bruno Jobert,<sup>566</sup> que em que pese a influência política das associações no sistema francês, a retomada da França às regras de mercado não podem ignorada, em especial, pós entrada na zona do euro, o que a tem levado a certo desmantelamento do seu próprio ideal, até então dominante, de Estado providência francês (*l'État Providence a échoué*). Em contrapartida pelo sacrifício da pátria.

No modelo francês, o governo provém um mínimo existencial e apenas fiscaliza (tutela, supervisiona) as relações entre empregadores privados, cujos benefícios são tratados diretamente entre as uniões dos diversos setores, cabendo ao Estado promover tão somente um mínimo existencial.

É no *régime geral* francês em que os benefícios são tratados diretamente entre empregadores e empregados com, somente, a supervisão governamental.

Contudo, a leniência estatal, como o governo exercendo apenas uma supervisão sobre as uniões de trabalhadores e empregados acabou por gerar uma série de cidadãos franceses desprovidos de quaisquer seguridades.

Assim, o Ministro Lenoir, já em 1978, apontava a existência de 11 milhões de pobres no sistema francês, com nada menos do que 5 milhões de excluídos, cifras que tendiam a se incrementar nos anos subsequentes com a constante imigração.

Desta feita, o ministro René Lenoir considera inviável para a 5ª economia do mundo, um quadro dramático deste, notadamente, em vista a correlação entre extrema pobreza e inadaptação social, sobretudo, em vista a sub-representação parlamentar dos menos favorecidos. Sem voz no parlamento, os excluídos pouco teriam a fazer para mudar o presente.

A resposta francesa a este quadro: instituições, foi a pressão das instituições que acabou resultando no movimento de reapropriação do Estado na seguridade social.

Nesses termos, paralelamente ao modelo de *Union Sacrée*, foi criado, em 1991, o sistema GSG (*Contributions social généralizé*), a ideia se baseia em evitarem-se abismos sociais entre franceses empregados e desempregados, enfim, diminuir-se a pobreza.

<sup>565</sup> MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.l], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em 23 Jul. 2022, p. 18.

<sup>566</sup> JOBERT, B. La critique libérale du Welfare State en France. **Revue Internationale d'action**, Paris, n. 2, p. 155-167, aut.1979. p. 165.

O novo sistema fez uma migração do sistema financiado por contribuições (que geram benefícios apenas para os segurados de determinada categoria laborativa) em direção a sistema cada vez mais custeado por impostos.

Portanto, a proporção de contribuições sociais das empresas em 2015 caiu de 79,6% para 61,2% e, no mesmo período, as taxas subiram de 2,1% para 21,4%, ou seja, uma reapropriação do poder governamental em universalizar os benefícios que, até então, eram garantidos apenas aos trabalhadores de sua respectiva categoria, uma migração relativa do modelo de Bismark para Beveridge.<sup>567</sup>

Também, neste novo modelo, as associações não mais passariam a ter direito a veto sobre quais benefícios seriam concedidos e sobre quais condições.

De toda sorte, em que pese essa migração paulatina do modelo francês focado nas instituições e sindicatos, determinando os benefícios e seus pré-requisitos na concessão, para um modelo mais universal custeado por impostos estatais, até os dias atuais, a presença das instituições no modelo franco não há de ser ignorada.

A presença das instituições permanece pujante na França e não se observa tendências de mudar. Ademais, entre aumentarem-se as contribuições e cortarem-se os benefícios, os franceses preferem os primeiros.<sup>568</sup> A força institucional das organizações perante o governo ainda é evidente.

De fato, apontam Philip Manow e Bruno Parlier<sup>569</sup> que em que pese essa mudança gradual para um arquétipo mais intervencionista, o modelo gaulês-franco ainda é, em essência: Bismarckiano, vigorado por fundos entre empregadores e empregados (*caisses*), gerido por princípios de autoadministração (*gestion par les intérêts démocratie social*) com proeminência das associações dos diversos setores laborativos (*participation of unions*), mas com uma participação estatal residual (*État providence*) incumbido de prover um mínimo existencial para aqueles que não se encontram dentro de quaisquer categorias profissionais.

Isso ocorre porque em que pese a laicização do Estado advinda da revolução, ainda é impingindo, no sistema gaulês-franco, o princípio da solidariedade (*solidarité*), logo,

---

<sup>567</sup> MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.l], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em: 23 jul. 2022, p. 24.

<sup>568</sup> MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.l], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em: 23 jul. 2022, p. 28

<sup>569</sup> PALIER, B.; PHILIP, M. **A Conservative Welfare State Regime without Christian Democracy?** The French État providence: 1880-1060. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 146.

não podendo, o cidadão, prover seu mínimo existencial por seu labor, não há como segregá-lo da responsabilidade estatal.<sup>570</sup><sup>571</sup> O modelo francês não foge à regra dos tigres asiáticos.

Esta mudança de polo de benefícios sociais, de fundados na *union sacré* para um governo mais intervencionista, ocorrera, sobretudo, no governo do ministro Alain Juppé.

Em seu governo foi introduzido, por exemplo, um novo modelo de seguridade para a saúde (*health insurance scheme*) baseado em impostos, ao contrário, assim, das contribuições das uniões, logo, pela primeira vez, na França, os menos favorecidos passaram a ter acesso universal aos sistemas de saúde.

Aponta, portanto, Daniel Béland e Randall Hansen<sup>572</sup> que, nos dias atuais, na França é possível observar um direcionamento para uma obrigação incremental estatal em promover um mínimo existencial (*Revue Minimum d'insertion*).

Outro ponto fundamental do governo Juppé se baseava nos aumentos sucessivos de *déficits* das contribuições das associações.

Sendo incapazes de gerir seus próprios fundos, o governo deveria advogar as competências que, há muito, delegara, o financiamento do bem-estar-social deveria, paulatinamente, sair de um modelo não intervencionista Bismarckiano para um arquétipo em que o Estado não teria como furta-se a salvaguardar o cidadão de um mínimo de

---

<sup>570</sup>No original: *is more accurate to claim that the presumed comfortable fit between citizenship and welfare has been called into question by socio-economic developments since the end of the long post-war boom. Indeed, as we argued, the principle of welfare has been relatively unscathed by high unemployment, budget deficits (in the context of strict Maastricht convergence criteria) and slow economic growth. What has survived these socio-economic changes less well is traditional insurance principle and the concepts that underpin it. The link between citizenship and welfare is articulated through the notion of solidarity. Solidarity is expressed in the French welfare state largely through solidarity occupational, although certain programmes, notably family allowances, express solidarity national.*

<sup>571</sup>BÉLAND, D.; HANSEN, R. Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and Three Crises of Citizenship. **West European Politics**, [S.l.], vol. 23, n. 01, p. 47-64, jan. 2000. Disponível em: <https://www.danielbeland.org/pubs/WEPBelandHansen2000.pdf> . Acesso em: 02 mai, 2023, p. 47.

<sup>572</sup>BÉLAND, D.; HANSEN, R. Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and Three Crises of Citizenship. **West European Politics**, [S.l.], vol. 23, n. 01, p. 47-64, jan. 2000. Disponível em: <https://www.danielbeland.org/pubs/WEPBelandHansen2000.pdf> . Acesso em: 02 ma., 2023, p. 64.



existência, sobretudo, para um país que, desde a revolução, renunciava como basilar: *la fraternité*<sup>573574</sup>

De toda sorte, é um processo gradual, em que pese essa reapropriação franca do poder estatal em determinar alguns pontos centrais de benefícios universais, a França permanece no modelo Bismarckiano: os benefícios, em regra, são conquistados pelo trabalho, pela classe de trabalhadores em que o indivíduo pertence.

A presença estatal é mínima, sendo provedor, tão só, daqueles que sequer tenham capacidade de se autossustentar.

Mais ainda, a relutância o modelo francês é fundamentalmente difuso, com as políticas públicas de saúde e prevenção de acidentes sendo fornecidas, eminentemente pelos municípios (*communauté locale*).

Apointa, Gilles Pollet, que o sistema francês, em que pese ter sofrido um processo de centralização das decisões no governo central, ainda se encontra fundamentalmente executado a nível local, isto porque são os municípios que melhor compreendem as necessidades da população e, logo, são eles quem devem gerir os recursos estatais.<sup>575</sup>

O Governo Federal francês, assim, se limita a estabelecer diretrizes gerais, executadas a nível local.

Mas o Estado Francês é considerado bem generoso, sobretudo, diante da força institucional das associações (uniões e sindicatos).

Por exemplo, em Lyon, 20% das despesas municipais, em 1870, já eram gastas com hospícios e orfanatos. Ademais, em 1905 *la loi d'assistance* já garantia um mínimo de até 240 francos a todas as pessoas acima de 70 anos.<sup>576</sup>

---

<sup>573</sup>No original: *The third step in reappropriating social security by the state started in 1996. The so called "Plan Juppé" defined a line within the governmental sphere according to which the state would be better at containing spending than the workers (Bonoli and Palier 2007). Budget limitations became a key constraint in transforming social security to reduce its deficits. Accordingly, the Ministry of National Solidarity was rebaptised as the "Ministry of Accounts," despite the trade unions' criticisms of giving pride of place to purely financial logic (Palier 2010). The increase of expenditure linked to longevity and medical progress has served as a justification for the state's re-appropriation.*

<sup>574</sup>MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.l.], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em : 23 jul. 2022, p. 23.

<sup>575</sup>POLLER, G. La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX et XX siècles). **Lien social et politique**, n. 33, p. 115-131, 1995. Disponível em : <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>. Acesso em 23 jul. 2022, p. 115.

<sup>576</sup>POLLER, G. La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX et XX siècles). **Lien social et politique**, n. 33, p. 115-131, 1995. Disponível em : <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>. Acesso em 23 jul. 2022, p. 123.

Em Lyon, já em 1910, os gastos com auxílios aos idosos chegavam a cifras de 30% de todas as despesas municipais.<sup>577</sup>

Ou seja, em que pese o governo federal francês apresentar-se mais como um coordenador de políticas públicas, estabelecendo as diretrizes básicas, e ainda que o sistema gaulês seja fundado na obrigação do trabalho como meio de garantir um sistema de seguridade social, o Estado francês, ainda que de forma residual, tem sido benevolente, sobretudo fundado no princípio da solidariedade, em promover um mínimo essencial àqueles que não têm as mínimas condições de uma subsistência digna.

Contudo, se a França pode ser observada como um modelo intervencionismo residual governamental, relativamente bem-sucedido, não deixando seus cidadãos inválidos e sem emprego desprovidos de qualquer benefício social, uma espécie de modelo de Bismarck relativizado, haverá um outro país cuja lógica é dispare a essa: para uma boa aposentadoria é necessário trabalhar, a assistência social há de ser mínima, o país, Coréia do Sul, tema do próximo tópico.

### 3.6.2 O Estado de Bem-Estar Social Sul-Coreano

A adesão ao mercado é vista, na literatura, como uma das formas de redução do Estado de bem-estar social, isto porque a globalização impõe uma competitividade às empresas que lhes impinge uma redução dos custos de produção e logo o Estado vê-se obrigado a reduzir os impostos com o intuito de diminuir a carga tributária das empresas para incrementar a competitividade e, assim, poucos recursos acabam sendo dirigidos as políticas assistenciais.

É a filosofia da Coreia do Sul (e Singapura e Taiwan), mas com ponderações, diferentemente do modelo francês cuja pujança do Estado de bem-estar se deu ao sindicalismo (*Unions*), no que tange a política assistencial às crianças, aponta Tauchid Komara Yuda,<sup>578</sup> educação para sul-coreanos é investimento, logo a par de disputas

---

<sup>577</sup>POLLER, G. La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX et XX siècles). *Lien social et politique*, n. 33, p. 115-131, 1995. Disponível em : <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>. Acesso em 23 jul. 2022, p. 123.

<sup>578</sup>YUDA, T. C. Reappraisal of the political approach on East Asian welfare state development: the case of childcare expansion in South Korea. *International Journal and Social Policy*, [S.J.], vol. 40, n. 7/8, p. 677-683, 2000. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 jul. 2022, p., 677.

partidárias, a ideologia coreana de que o cuidado com as crianças é investir no futuro do país acabou gerando certa hegemonia de que os gastos neste setor são prioritários e devem se situar acima de ideologias político-partidárias.

De fato, desde 2000, a política de auxílio a crianças, incluindo o *boyungnyo jiwon* (assistência gratuita às crianças), tem se tornado as maiores metas do governo não apenas porque, há duas décadas, o país vem sofrendo com *déficits* demográficos, mas, sobretudo, porque há uma consciência coletiva que investir em educação é garantir o futuro do país e as políticas assistenciais continuam em crescimento neste segmento.<sup>579</sup>

Não só, a legislação recente (*Early Childhood Education Promotion Act* de 1982) fortalece esta ideologia em promover creches gratuitas de forma progressiva e universais para crianças entre 6 e 7 anos de idade.

Contudo, novamente, a presença estatal é residual, o número de uniões (sindicados e organizações laborativas — *trade unions*) em 1986 era de 2.658 e passou a ser a 7.883 já em 1989, ou seja, em que pesem os esforços estatais, o Estado coreano, assim como o francês, ainda remanesce fundado nas relações entre trabalhadores e empregados, em um nítido modelo de Bismarck (Livre negociação entre empregados e trabalhadores, mas sob o árbitro estatal).<sup>580</sup>

Logo além da política governamental para incremento da natalidade, as empresas se conscientizaram que para incrementar a produtividade é preciso que as mulheres tenham a aptidão de poder equilibrar a vida profissional com a pessoal. Mas o provimento estatal ainda é pequeno comparado às empresas.

Jae-Jin Yang aponta que enquanto a renda mensal dos sul-coreanos está entre as 90% mais altas entre os membros da Organização mundial do comércio, os gastos governamentais com o Estado social não atingem 39% da média dos membros do bloco.<sup>581</sup>

Isso ocorre, sobretudo, pela ideologia de Confúcio, neste país, que impõe o dever de cuidado aos idosos aos filhos e não ao Estado, além, de impor o trabalho como meio de dignificação do ser humano, logo, o Estado há de ter um papel residual.

---

<sup>579</sup>YUDA, T. C. Reappraisal of the political approach on East Asian welfare state development: the case of childcare expansion in South Korea. **International Journal and Social Policy**, [S.l.], vol. 40, n. 7/8, p. 677-683, 2000. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 jul. 2022, p., 679.

<sup>580</sup>YUDA, T. C. Reappraisal of the political approach on East Asian welfare state development: the case of childcare expansion in South Korea. **International Journal and Social Policy**, [S.l.], vol. 40, n. 7/8, p. 677-683, 2000. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 jul. 2022, p. 684.

<sup>581</sup>YANG, J.J. Parochial Welfare Politics, and the Small Welfare State in South Korea. **Comparativa Politics**, [S.l.], vol. 45, n. 4, p. 457-475, 2013. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 jul. 2022. p. 348.

De fato, aponta Hanbeom Jeon<sup>582</sup> que desde os anos 90, as políticas sul-coreanas têm se intensificado para uma postura com foco na globalização e subsequentemente redução do Estado de bem-estar social, sobretudo, após o governo de Kim Young-Sam.

Portanto, o sistema público de assistência não apenas não é universalizado, como está restrito a pessoas de meia-idade sem membros familiares.

Ademais, o programa de pensão introduzido em 1988 é segregativo, posto atender apenas, e tão somente, os contribuintes laborais com mínima participação governamental.

De fato, desde seus primórdios, o Estado social coreano teve por intuito grandes empresas *chaebols*, sobretudo com foco na indústria química e pesa (oligopólios).<sup>583</sup>

A ideologia dos governos militares de Kim Dae Jung e seus sucessores era de que o Estado deveria ser mero regulador das políticas sociais permitindo que empregadores e empregados negociassem livremente os benefícios e requisitos de obtenção dos benefícios.<sup>584</sup>

De toda sorte, em que pese esta residual inserção dos estados sul-coreanos no mercado de trabalho, agrupando-o mais ao modelo de Bismark, a Coreia do Sul

---

<sup>582</sup>JEON, H. The dynamics of economic globalization and political development on the welfare state in South Korea, *Asia Pacific Journal of Social Work and development.*, Seul, vol .23, n. 03, p. 230-237, 2013, p. 230.

<sup>583</sup>No original: *The proponents of this view argue that government intervention persisted despite democratisation, market-oriented reforms and globalisation, and that all that changed was the style and manner of intervention. Hunt (2005) analysed the changes in the economic policies of the Kim Dae Jung government and argued that despite the end of the old chaebol-state relationship, the state has retained its power with a linkage with populism and neoliberalism. Kim et al. (2008) explained that the way the government exercises its power has changed from coercion and repression to techniques based on the formation of coalitions with societal groups. Analysing the restructuring programs of the Kim Dae Jung government after the 1997 Financial Crisis, Cherry (2005) observed that the Kim government violated market principles during its intervention. Wong (2004) also emphasised the resilience and continuation of the developmental state in Northeast Asia generally. By this logic, the government retained its strong control as a developmental state, but its role changed from that of a commander-in-chief to that of a senior partner in economic development. Hayashi (2010) challenged the view that a developmental state is no longer helpful to countries in Northeast Asia and argued that the developmental state model remains viable in the wider Asian region. These transformed developmental states are often called “adaptive” developmental states (Wong, 2004) or “hybrid” developmental states (Hayashi, 2010). This line of argument can be summarised thus: The Korean government, prior to the 1990s, was a developmental state which led economic development in a coercive manner. From the early 1990s, Korea began a transition towards a neoliberal system and the attributes of a welfare state emerged after the 1997 Asian Financial Crisis. Despite this progress towards neoliberal and welfare states, however, the developmental state policies were maintained in Korea and the ability to intervene in the economy was retained by the government, while the manner of intervention changed from a repressive and coercive manner to a more conciliatory and democratic approach. Since the late 1990s, the main aims of this transformed developmental state have included both economic development and improvements in welfare.*

<sup>584</sup>SOK, C.; KNOW, S. H. Whither the development state in South Korea? Balancing Welfare State in South Korea? Balancing welfare and Liberalism. *Asian Studies Review*, Australia, n. 04. p. 676-692, 2014, p. 679.

permanece com um Estado social relativamente desenvolvido, o que se altera é que a presença governamental, assim como na França é residual.

De fato, aponta Sung-Won Kim<sup>585</sup> que quer seja governos militares, quer sejam governos democráticos, a ideologia sul coreana é de intervenção mínima no Estado social, a exemplo do modelo francês.

Mas há um ponto convergente entre França e Coreia, o Estado é um árbitro final, estabelece e intermedia as negociações coletivas, impõe limites, evitam-se arbítrios.

O que é possível extrair com esta afirmação é que, nos modelos liberais, o Estado nunca pode ser absenteísta, deve ser um árbitro a poder regular as relações entre empregados e empregadores sob pena de perda da parte hipossuficientes, na França, o Governo Federal estabelece as diretivas, na Coreia, as leis o fazem.

Mas há ainda um ponto menos evidente, os valores permeiam as instituições, o ideal de que gastos com crianças é investimento na Coreia aliada à possibilidade de ampliação da capacidade laboral das mulheres transcende ideologias de esquerda e direita, se as partes estão livres para negociar, há sempre uma linha limite intransponível: na Coreia do Sul, não se cortam gastos com educação, na França, não se cortam benefícios facilmente em revés sociais adquiridos, aumentam-se a carga sobre o trabalhador, foi a tese adotada, também, na Áustria e Holanda como se adiantou, o máximo que se faz é colocar mais rigor na concessão de benefícios.

### 3.6.3 O Estado de bem-estar canadense

O Canadá é uma federação. O sistema de bem-estar social é, pois, partilhado entre o governo central e os demais entes federados. A par da retribuição de competências o sistema contributivo é partilhado e parte dos benefícios sociais é pago pelo Estado, parte pelos demais entes.

O sistema é considerado majoritariamente universal, sobretudo face à saúde que independe de contribuição e a seguridade social. Em outros benefícios como seguro-desemprego, as contribuições são partilhadas entre empregadores, empregados e demais entes federados.

---

<sup>585</sup> KIM, S. W. Social Changes and Welfare reform in South Korea: In the context of late-Coming Welfare State. *International Journal of Japanese Sociology*, Japan, n. 19, p. 16-31. 2009. p. 17.

A seguridade social é o benefício que consome a maior parte dos recursos governamentais, conferido as pessoas com mais de 65 anos, desde 1980 e, por ser o mais oneroso, é custeado pelo governo federal em quase sua totalidade.<sup>586587</sup>

Em 1979, os gastos com o sistema já eram da ordem de 4,7 bilhões e dentre a seguridade social, a aposentadoria e o seguro-desemprego são majoritariamente os mais onerosos.

A tabela 03 traz os principais sistemas assistenciais canadenses.

**Tabela 003:** Sistemas Contributivos canadenses

Tipo de seguro	Beneficiários	Participação federal	Participação Estadual
Auxílio demográfico	Idosos e famílias com crianças	Pago pelo governo federal	Suplantado pelo Estado em Quebec
Seguridade Social	Aposentadoria, seguro-desemprego e acidente de trabalho	Plano Nacional de Seguridade Canadense	Contribuição dos trabalhadores/empregadores. Suplantado pela província de Quebec
Seguridade Social	Pessoas Assistidas	Sem participação Federal	Pago pelos Estados
Renda Suplementar	Idosos Famílias com crianças	Suplantação de renda federal Auxílio por filhos	Várias participações estaduais: Manitoba, Québec e Saskatchewan

Fonte: BAITING, 1982, p. 21.

A suplementação dos Estados ao governo central, contudo, é bem ampla, conforme se apresenta a tabela 004.

**Tabela 004:** Seguridade para velhice, dados de 1980.

Província	Solteiros			Participação		
	Part. Federal	Part Estadual	Total	Part. Federal	Part Estadual	Total
Newfoundland	\$4,350	-----	\$4,350	\$7,859	-----	7.859
Prince Edward Island.	\$4,350	-----	\$4,350	\$7,859	-----	7.859

<sup>586</sup>BAITING, K. G. **The Welfare State and Canadian Federalism**. 2. ed. Montréal-Canada: Mc-Guill University, 1982, p. 20.

<sup>587</sup>No original: *Old Age Security, which is paid to all persons aged sixty-five and over and which in 1980 was \$196.83 per month, and Family Allowances, which are paid to all families with children under the age of eighteen and which in 1980 provided an average monthly benefit of \$21.80 per child. Both programs are financed completely out of general tax revenues, and the benefits are treated as taxable income in the hands of the recipient.*

Nova Scotia	\$4,350	176	4.526		\$7,859	352	8.2111
New Brunswick	\$4,350	-----	4.350		\$7,859	-----	7.859
Québec	\$4,350	-----	4.350		\$7,859	-----	7.859
Ontario	\$4,350	587	5.524		\$7,859	1484	9;343
Manitoba	\$4,350	587	4.467		\$7,859	253	8.112
Saskatchewan	\$4,350	300	4.650		\$7,859	540	8.399
Alberta	\$4,350	720	5.070		\$7,859	1.466	9.325
British Columbia	\$4,350	467	4.187		\$7,859	1196	9;055

Fonte: BAITING, 1982, p. 27.

A tabela acima traz uns pontos importantes. Primeiro o governo federal mantém um mínimo de recursos, a ideia é não haver abismos sociais entre as províncias. Também, os Estados mais ricos contribuem mais para o sistema, notadamente: Alberta e Colúmbia Britânica.

Há Estados que, sequer, contribuem, a intenção do legislador foi na capacidade contributiva, Estados mais ricos e populosos contribuem mais. Estados-Membros menos abastados são isentos.

Mas os benefícios não são só estes, existem creches e auxílio maternidade, por exemplo, que não foram mencionados.

A província de Québec participa intensamente, é que é a única que tem o francês como idioma oficial, logo participa mais para ter poder de veto em projetos que privilegiem apenas os Estados de origem britânicas.

Observa-se, contudo, a participação plural no sistema canadense, os Estados que contribuem têm direito a veto no parlamento, a intenção é vedar onerações excessivas vindas da união.

Todo o sistema é, pois, colaborativo entre Estados, empregados e empregados, no mais amplo diálogo habermasiano. A saúde, como se adiantou, é universal e aqueles que ficarem fora do mercado de trabalho terão direito à seguridade independentemente de contribuição.

Observa-se que o Canada é estrutura no sistema colaborativo, com participação plural da sociedade civil, esse sistema é bem diferente das medidas expropriatórias da Coreia do Norte ou do aparato estatal de Serra Leoa ou Haiti ou Nigéria como se mencionou, a colaboração Estados, províncias, empregados e empregadores favorece o debate e evita-se que medidas unilaterais sejam tomadas pelo governo federal.

Alguns estudos, contudo, tem colocado em perspectiva esse ideal igualitário canadense, isto porque algumas medidas para serem implantadas requererem o consenso de 2/3 das 10 províncias e que representem pelo menos 2/3 de toda a população canadense.<sup>588</sup>

Por exemplo, Daniel Béland e John Myles<sup>589590</sup> arguem que essa formação federalista tem dificultado o diálogo e as reformas. Além disso, a província de Québec deve ser necessariamente ouvida entre as demais 9 em qualquer propositura de reforma legislativa.

Essas mudanças legislativas, sobretudo, na seguridade para aqueles acima de 65 anos e suas pensões torna o processo de alteração legislativa complexo e de difícil adaptação diante de eventuais *déficits* públicos. Na prática, reformar a previdência é tão difícil quanto propor uma emenda à Constituição.

É que o sistema foi estruturado para não privilegiar as províncias inglesas em detrimento das francesas.

---

<sup>588</sup>No original: *As opposed to “joint decision federalism” inherent to CPP reform, UI belongs to “classical federalism,” where the provinces have no formal veto point in this policy area. Although this lack of formal provincial veto point does not mean that provincial interests are not represented within the federal caucus (Hale, 1998), the institutional contrast between UI and CPP politics is striking because, as mentioned above, CPP reform requires the consent of at least two-thirds of the ten provinces representing two-thirds of the Canadian population (Banting, 2005). Interestingly, although it operates a distinct earnings-related pension.*

<sup>589</sup>MULYES, J.; BÉLAND, D. Varieties of federalism, institutional legacies, and social policy: Comparing old-age and unemployment insurance reform in Canada. **International Journal of Social Welfare**, [S.l.], vol. 21, n. 01, 2011. p. 75-87, Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2397.2011.00838.x>. Acesso e: 22 abr. 2023, p. 85.

<sup>590</sup>No original: *This analysis backs our major institutionalist claims about social policy change across different areas of state intervention within the same federal system (“varieties of federalism”). When comparing the two earnings-related programs (CPP and UI), institutional variations related to federalism and existing policy structures helped shape two distinct paths of policy change. As opposed to “joint decision federalism” inherent to CPP reform, UI belongs to “classical federalism,” where the provinces have no formal veto point in this policy area. Although this lack of formal provincial veto point does not mean that provincial interests are not represented within the federal caucus. (Hale, 1998), the institutional contrast between UI and CPP politics is striking because, as mentioned above reform requires the consent of at least two-thirds of the ten provinces representing two-thirds of the Canadian population (Banting, 2005). Interestingly, although it operates a distinct earnings-related pension scheme (QPP), Quebec must be consulted alongside the nine other provinces. As for Ontario, its sheer demographic weight means that it has a veto point in the policy debate. In the field of old-age insurance, the institutional need to consult with the provinces and address the actuarial problem complicated the task of the federal government in the sense that a formal consultation process with the provinces must take place on a regular basis. The contrast with UI could not be greater. In this policy area, the provinces can only pressure the federal government from the outside or through the intermediary of federal caucus members. If the CPP rules about provincial approval had extended to UI, federal officials would likely have found it more difficult to reshape that program through a set of incremental yet, over time, path-departing reforms. For example, in the 1990s*



Outra questão posta em perspectiva por Scott Matthews e Lynda Erickson<sup>591</sup> é a seletividade. Exemplo clássico é da seguridade. Os autores questionam se a seletividade nos benefícios não acabaria por gerar uma classe de privilegiados no Canadá, isto porque a depender da renda, a pessoa pode ficar inteiramente fora do sistema de auxílio governamental, por auferir uma diferença de renda de menos de 40 dólares canadenses.

Às vezes, uma diferença insignificativa é determinante entre a pessoa ser acobertada ou não pelo benefício. Ou seja, benefícios seletivos como o canadense causam distorções; em vez de igualar as pessoas mais pobres, nos extratos mais pobres, acabam desigualando-as.<sup>592</sup>

Outra questão trabalhada nos *papers* é se o sistema canadense de educação seria de fato universal e igualitário.

Denna L. Williamson e Fiona Salkie demonstram que apesar do sistema universal, as crianças pobres do Canadá cujos pais trabalham, mas recebem auxílio suplementar têm apresentado capacidades de leitura bem superiores às famílias que vivem unicamente dos auxílios do governo.<sup>593594</sup>

Essa perspectiva põe em relevo a tese Austro-Holandesa de foco priorizado na realocação do trabalho, ou seja, crianças em famílias que trabalham, ainda que recebam ajuda governamental, sentem-se mais produtivas e integrantes da sociedade apresentado desempenho escolar mais satisfatório.

A tese de foco na realocação do mercado em detrimento de políticas assistencialistas parece receber adeptos da academia e favorecer o modelo provedor Austríaco e Holandês, já tratados. Sem mencionar os tigres asiáticos.

---

<sup>591</sup> ERICSON, L.; Matthew, J. C. Welfare state structures and the structure of welfare state support: Attitudes towards social spending in Canada, 1993–2000. **European Journal of Political Research**, [S.], vol. 47, n. 01, p. 411-435, 2008. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2007.00771.x>. Acesso em: 24 abr. 2023, p. 411.

<sup>592</sup>No original: *the argument is that social welfare regimes that distribute their benefits selectively tend to produce patterns of support graduated by the likelihood of accessing these selective (or 'targeted') social benefits, especially as indexed by social class. Where benefits are universally distributed, by contrast, support is expected to be more consensual and to cut across class and related cleavages. This article empirically tests this 'interest-based' account and extends it by adding a 'values based.*

<sup>593</sup>WILLIAMSON, D. SALKIE, F. Welfare Reforms in Canada Implications for the well-being of pre-school children in poverty. **Journal of Children and Poverty**. [S.], vol. 11. n 01, p. 55-76, Jan. 2007. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/cjcp20>. Acesso em 24 abr. 2023, p. 55.

<sup>594</sup>No original: *[...] family income status have with preschool children's school readiness. Findings indicate that both before and after the implementation of mandatory welfare-to-work initiatives, children in working poor families had higher school readiness scores than their peers whose families receive social assistance, independent of family environment characteristics that differentiated working poor and social assistance poor families.*

Mas sem dúvida o tema mais tratado é a segregação dos índios. Geoffrey de Verteuil e Kahti Wilson demonstram que dos 24 institutos de assistência social em Winnipeg, nenhum apresentou centros culturais que permitissem a salvaguarda dos costumes dos índios. Ou seja, mesmo no Canadá, a preservação cultural indígena ainda é relegada a um plano subsidiário, com centros de assistência que não promovem a preservação cultural desses povos.<sup>595</sup><sup>596</sup>

Não apenas a cultura aborígene é relegada a um plano subsidiário conforme apontam Kevin Cosine e Gordon Pon, os negros no Canadá, em especial em Toronto, nos centros de atendimento e acolhimento social, tem sido atendidos por instituições cujos cargos de direção, coordenação e de normas são todos preenchidos pela maioria franco-britânica. Não há, assim, mesmo no Canadá, uma política de valorização racial das minorias, sejam aborígenes, sejam negros.<sup>597</sup>

Entendimento parecido foi constatado por Ryan Cardwell, Chad Lawley e Di Xiang, na política de subsídios do leite e aves

É que a falta de um auxílio alimentar no Canadá tem gerado encargos regressivos nas compras de alimento em relação aos mais pobres, ou seja, o gasto com produtos essenciais, diante da ausência de uma política nacional que supra o *déficit* alimentar (uma espécie de vale-leite) tem gerado um sistema tributário taxativamente regressivo no Canadá.

Em suma os mais pobres gastam proporcionalmente mais com produtos básicos como leite e frango que os mais ricos, o que demandaria uma forma alternativa de

---

<sup>595</sup>VERTEUIL, G. D. WILSON, K. Reconciling indigenous need with the urban welfare state? Evidence of culturally appropriate services and spaces for Aboriginals in Winnipeg, Canada. Elsevier Science Direct: **Geoforum**. [S.l.], vol. 41, n. 03. P. 498-507, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718510000060#preview-section-references>. Acesso em 23 abr. 2023, p. 598.

<sup>596</sup>No original: *However, little is known about the extent to which such sectors seek to accommodate Aboriginal populations in their programming. We examine the extent to which the recovery system makes space for Aboriginal healing through the provision of cultural appropriate services and programming. Using 24 in-depth interviews with staff members at seven treatment facilities in Winnipeg (Canada), we find an entrenched reluctance, indifference and lack of desire to create Aboriginal spaces of healing in treatment, save for one facility where Aboriginal healing spaces serve as a focal point of treatment. We discuss the implications in terms of the effectiveness of the non-Aboriginal recovery system (along with other social services) in meeting the needs of Canada's urban Aboriginal population.*

<sup>597</sup>COSINE, K.; PON, G. On the Front Lines: The Voices and Experiences of Racialized Child Welfare Workers in Toronto, Canada. **Journal of Progressive Human Service**, [S.l.], vol. 22, n. 02, p. 135-159, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/241747489\\_On\\_the\\_Front\\_Lines\\_The\\_Voices\\_and\\_Experience\\_s\\_of\\_Racialized\\_Child\\_Welfare\\_Workers\\_in\\_Toronto\\_Canada](https://www.researchgate.net/publication/241747489_On_the_Front_Lines_The_Voices_and_Experience_s_of_Racialized_Child_Welfare_Workers_in_Toronto_Canada). Acesso em 23 abr. 2023, p. 135.

subsídio governamental às camadas mais pobres da sociedade canadense na compra de produtos essenciais.<sup>598</sup>

Segundo os autores, as camadas mais pobres gastam 16% da sua renda com alimentos enquanto os 15% mais ricos dispensem apenas 8%.<sup>599</sup>

A segregação é sutil, mas existe, ainda que velada. Ray Thomsilson e Catherine Foote apontam que nos centros adotivos canadenses há uma preferência por crianças de origem franco-inglesas e que a maioria das crianças de origem indígena acabam sendo, atualmente, adotadas pelas próprias comunidades. Mas esta tendência é recente, antes, nem mesmo as próprias comunidades indígenas tinham favorecimento no acolhimento destas crianças.: “de um modo geral o sistema trata os nativos e suas crianças de forma bem precária.”<sup>600601</sup>

Mais, Lars Osberg afirma que de 1975 a 1989 os benefícios sociais no Canadá têm sido expandidos, mas desde a década de 1990, a maior parte dos benefícios têm sofrido reajustes aquém da inflação ou mesmo corte nos benefícios, isto em um cenário que, em 1994, já apresentava taxas de desemprego de dois dígitos, o que levou a um corte substantivo nos auxílios-desempregos e a critérios mais rígidos na admissão para os benefícios, enfim, no período de recessão, nos quais os canadenses mais precisaram do

---

<sup>598</sup>CARDWELL, R.; LAWLEY, C.; XIANG, D. Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime. **Canadian Public Policy**. [S.l.], vol. 41, n. 01, p. 1-44. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24365149>. Acesso em: 23 abr. 2023, p. 2.

<sup>599</sup> No original: *We investigate a second aspect of regressivity that is derived from Engel's law, which asserts that the share of income spent on food is inversely related to income. A public policy that increases food prices for consumers therefore imposes a heavier burden on households at the low end of the income spectrum. Canadian households in the lowest income quintile spend approximately 16 percent of their total expenditures on food, while households in the highest quintile spend approximately 8 percent on food (Agriculture and Agri-Food Canada 2012). Higher dairy and poultry prices would therefore impose a proportionally larger penalty on households that spend more of their incomes on food. We begin by estimating the demand elasticities.*

<sup>600</sup>THOMLISON, R. J.; FOOTE, C. E. Child Welfare in Canada. **Child and Adolescent Social Work**. Toronto, vol. 4. n. 02, p. 123-234. summer 1987, p. 132-133.

<sup>601</sup> No original: *It is generally agreed that the child welfare system serves Native children and their families poorly. Such children are considered as unlikely candidates for returning home and as hard-to-place for adoption, so they end to remain in care longer, with many being left in long-term foster care "drift" or in permanent wardship status. Those who are adopted usually go to non-Native families who are unable to preserve the Native*

auxílio desemprego, a política de austeridade levou a cortes significativos e a redução nos benefícios.<sup>602603604</sup>

Na verdade, as reformas mais severas nos benefícios foram vistas nos países do oeste europeu como medida de atacar o *déficit* fiscal como se viu, sendo que no leste europeu as medidas foram mais amenas pelos direitos adquiridos e pela força sindical que prevalecera. A solução Búlgara, por exemplo: aumentar as contribuições e reduzir gradativamente, sem expropriações, os benefícios ou torná-los mais rígidos nas suas concessões

De toda sorte, o sistema canadense não é imune às críticas, há segregação velada nas escolas mesmo entre os mais pobres, uma preterição por adoção de crianças franco-britânicas e um sistema de subsídios agrícolas que não altera a regressividade dos impostos.

Mas são medidas pontuais, o sistema de saúde canadense continua muito elogiado e o modelo federativo que demanda a participação de 2/3 das províncias nas discussões de auxílio estatal favorecem que medidas expropriatórias como ocorreu na Argentina não ocorram. Menos ainda, como a do Chile de Fujimori ou Peru de Pinochet.

O modelo federalista partilhado de competência nos auxílios dificulta que reformas muito regressivas sejam aprovadas. Há, pois, uma preocupação das instituições canadenses, em especial, dos Estados membros das províncias, em vedar que a população sofra golpes significativos advindo de medidas impositivas do Governo Federal, prática que os Estados capturados, reiteradamente, adotam.

De toda sorte, o modelo nórdico tem sido elogiado na academia pela universalização dos serviços públicos que ofertam e pela segurança que transmitem aos trabalhadores. Todo o estudo que proponha analisar o pacto social não poderia deixar os países escandinavos de fora. Foram nesses que a maior parte dos *papers* foi consultada, a ideia é encontrar o que teria dado certo nestes países que historicamente, tem apresentado os melhores índices de desenvolvimento humano do planeta.

---

<sup>602</sup>No original: For all younger cohorts, however, the 1990s have been a disappointing decade. Presumably, the extent of discontent with Canada's distribution of income that is observed in future years will depend.

<sup>603</sup> OSBER, L. Economic Growth, Income Distribution and Economic Welfare in Canada 1975-1994. **The North American Journal of Economics and Finance** [S.l.], vol. 8, n. 02, p. 532-166, 1997. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S106294089790005X>. Acesso em: 23 abr. 2023, p. 154.

<sup>604</sup> No original: *However, double digit unemployment rates have become the norm, jobs with employment security have become rare and unemployment insurance has been drastically cut in benefits, coverage, and eligibility. Although many older Canadians have by now worked their way up the seniority ladder into positions of relative job security, younger Canadians are highly exposed and there is a pervasive sense of economic insecurity in the Canadian labour force.*

O tema é objeto do próximo tópico.

### 3.6.4. O modelo nórdico-escandinavo de bem-estar social

Os países nórdicos, assim como o Canadá, saem da lógica de Bismark do Estado coreano e francês cujos benefícios pressupõem contribuições prévias para um modelo universal de cobertura financiada, fundamentalmente, por recursos do tesouro.

O modelo de Beveridge do Canadá advém, fundamentalmente, da universalização da saúde.

O modelo nórdico, ampliará esta lógica para universalizar a maioria dos serviços públicos. Logicamente, nem todos os benefícios sociais advirão sem prévia contribuição, como, por exemplo, o auxílio-desemprego ou a licença maternidade, mas, como regra, a tese escandinava é de equiparação.

Randi Kjeldstad<sup>605</sup> aponta que o modelo nórdico é fundado na igualdade de gênero ao acesso ao trabalho, seja na Finlândia, Dinamarca, Suécia ou Noruega.<sup>606</sup>

Mais, apontam Tine Rostgaard e Juhani Lehto que o acesso à saúde é igualitário, tanto em termos de acesso de gênero como na ausência de discriminação das classes sociais, sobretudo, no sistema de licenças maternidade e paternidade de crianças entre 03 e 06 anos.<sup>607608</sup> Mais ainda, o sistema de cobertura de aposentadorias é igualitário, sem discrepâncias abicais entre aposentadorias.

<sup>605</sup>KJELDSTAD, R. Gender policies and gender equality. In: KAUTTO, et. al. **Nordic Welfare States: In the European context.** Londres: Routledge, 1965, p. 68.

<sup>606</sup>No original: *Nordic countries are often looked upon as pioneers in the promotion of equal opportunities for women and men. Among the 163 countries included in the gender-related development indexes of the UN Human Development Report, all the Nordic countries range at the very top. 2 This leading position in gender equality is partly related to the strong representation of women among the political elites, as Sweden, Norway, Finland, and Denmark are actually the first four countries in the world in terms of the proportion of female national parliamentarians, and among the top six for the percentage of women government ministers.*

<sup>607</sup> ROSTGAARD, T.; LEHTO, J. Health and social care systems: How different is the Nordic model? In: KAUTTO, et. al. **Nordic Welfare States: In the European context.** Londres: Routledge, 1965, p. 128.

<sup>608</sup> No original: *A central conclusion from studies of welfare models is that the Nordic countries differ widely from those traditionally associated with other welfare models. This also applies to care systems (see e.g., Antonin and Sipilä 1996; Alber 1994). Nordic uniqueness is often highlighted for the large public involvement, forming what has been termed public service states. Another emphasis is on the high degree of universalism, along with high professional standards and the promotion of gender equality. Periods of economic instability, particularly in Sweden and Finland, have tended to focus critical attention on the inherent expansive nature of the welfare state, and helped create a cost-efficiency ethos. Outside the Nordic countries, social care systems have also been under scrutiny, especially in response to increased female labour force participation, with more emphasis on equal gender distribution of care work and on changing*

Mas é preciso olhar mais de perto os estudos sobre os países nórdicos e suas diferenças para que se possa elaborar um panorama mais amplo do que se tem promovido nestes países a fazê-los integrar a elite dos países como maiores índices de desenvolvimento humano.

Dennis Raphael<sup>609</sup> aponta que Finlândia, Noruega, Suíça, Austrália e Reino Unido tem liderado o ranking de melhores e mais amplos acessos à saúde do mundo, mas em que pese Canada e Reino unido terem promovido incrementos significativos, são os países nórdicos que apresentam as melhores distribuições de acesso à saúde, tanto em termos de atendimento, quanto de cobertura das doenças.<sup>610</sup>

No Canadá, o autor aponta que se tem observado uma redução dos gastos federais, o que tem significado uma redução de benefícios concedidos aos cidadãos. O modelo nórdico, contudo, tem prevalecido, relativamente, imune as políticas de mercado e de austeridade, mantendo uma constância nos benefícios sociais.<sup>611</sup> É o que a pós-doutorada nacional Celia Lessa Kerstenetzky<sup>612</sup> chama de resiliência do estado de bem-estar que a par da abertura de mercado, segundo ela, parece manter-se relativamente imune a retrocessos abruptos. Mas nos países nórdicos essa resiliência é mais evidente.

Dos países nórdicos, a Suécia tem desenvolvido uma política de contenção de benefícios, mas não é uma unanimidade, sobretudo, em vista a relutância da Noruega em cortar os benefícios. Dos nórdicos, Suécia e Finlândia têm aplicado moderadas políticas de redução de benefícios, o que não tem sido acompanhado por Noruega e Dinamarca.

---

*family structures. And everywhere, increased demands for more flexibility and choice are heard. An overview of the years from the early 1980s until mid-1996 therefore creates an interesting opportunity to examine whether the Nordic model is still unique [...] Extension of the public responsibility for care for children and the elderly, including expansion of public funding and/or provision of day care, and expansion or introduction of care insurance or care allowance schemes.*

<sup>609</sup>RAPHAEL, D. Challenges to promoting health in the modern welfare state: The case of the Nordic nations. *Scandinavian Journal of Public Health*, Toronto, Canada. vol. 42, n. 7, p. 7-17, 2014, p 8.

<sup>610</sup>No original: *Finland, Norway, and Sweden have surpassed. Australia, Canada, and the UK as leaders in promoting health through public policy action [9]. While Australia, Canada, and the UK made important conceptual contributions to the discipline of health promotion, it is in the Nordic nations where the most instantly recognizable applications of health promotion concepts are seen. Much of this has to do with the Nordic social democratic tradition that created public policies that promote equity by reducing social inequalities and providing citizens with the means of reaching their full human potential. Applications of these concepts into national health policy are easily discernible.*

<sup>611</sup>No original: *In Canada, for example, there has been a general withdrawal of government involvement in a wide range of public policy areas [25]. The result has been significant reductions in federal government public spending and a weakening of a range of programs and benefits available to citizens. Yet, while retrenchment*

<sup>612</sup>KERSTENETZKY, C. L. *O estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. 2. ed. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2012, p. 12.

Mas mesmo com os cortes, as políticas distributivas ainda são bem elásticas nos 4 países.<sup>613614</sup>

Dos nórdicos, Noruega se apresenta como um exemplo de democracia igualitária com a redundância de cortes sociais em contrapartida a Suécia, que tem aplicado o novo modelo de gerenciamento de políticas públicas (*New Public Management*) de forma mais rigorosa.<sup>615616</sup>

Não sem razão, a Noruega lidera os países nórdicos no que tange ao índice de desenvolvimento humano, mas mesmo na Suécia, com a redução dos gastos sociais, as políticas públicas igualitárias de acesso à saúde, educação e aposentadoria têm sido bem favorável aos cidadãos.

O modelo nórdico vem sendo objeto de sucessivos estudos. Helle Neegaard e Claus Thrane analisaram as políticas de acesso das mulheres no mercado de trabalho.

O problema encontrado é que enquanto a política de igualdade de gênero favorece a licença-maternidade, na Dinamarca, essa licença-maternidade não é extensível às microempresárias, ou seja, ainda que haja uma política de apoio à maternidade, essa política é carente de inclusão das microempreendedoras que apontam essa deficiência como um obstáculo intransponível à conciliação da vida profissional com a pessoal.<sup>617618</sup>

Enfim, a igualdade de gênero, ainda que seja a regra, não é imune às críticas.

---

<sup>613</sup> No original: *In Sweden, retrenchment has involved cutbacks in a range of benefits and sup ports (see Table I), the opposite is the case in Norway. On one illustrative and important front, legislation concerning temporary versus permanent employment, there is greater movement towards temporary work of lower quality in Sweden and Finland as compared to Norway and Denmark*

<sup>614</sup>RAPHAEL, D. Challenges to promoting health in the modern welfare state: The case of the Nordic nations. **Scandinavian Journal of Public Health**, Toronto, Canada. vol. 42, n. 7, p. 7-17, 2014, p. 17.

<sup>615</sup>No original: Norway represents the exemplar of the continuing Nordic welfare state, while Sweden presents a picture of a declining Nordic welfare state.

<sup>616</sup>RAPHAEL, D. Challenges to promoting health in the modern welfare state: The case of the Nordic nations. **Scandinavian Journal of Public Health**, Toronto, Canada. vol. 42, n. 7, p. 7-17, 2014, p. 17.

<sup>617</sup>NEERGAARD, H.; THRANE, C. The Nordic Welfare Model: barrier or facilitator of women's entrepreneurship in Denmark? **International Journal of Gender and Entrepreneurship**, Dinamarca, vol. 03, n. 02, p. 88-104, 1, p. 88.

<sup>618</sup>No original: *Findings – Even though the various Scandinavian models provide for ample maternity leave, benefits and childcare, overall, the Nordic Welfare Model is too heavily grounded in the ideals of employment favouring employment over entrepreneurship. For example, in Denmark, a sole proprietor is not allowed to work whilst on maternity leave. If she does so, her maternity allowance is reduced. This may be tantamount to closing the business down if you have a child and may account for the fact that women are generally much older than men when starting a business. Most women in the survey are critical of the maternity leave system and 30 percent perceive the childcare system as a significant barrier to starting a business.*

Outro ponto de estudo é se haveria igualdade no tratamento dos idosos, foi objeto de estudo de Trydegård e Thorslund.<sup>619</sup>

Na Suécia, a ajuda aos idosos é regulada pelo *Social Service Act* de 1980, o que se encontrou é que o modelo sueco tem apresentado variações entre 23% e 41% no grau de ajuda aos idosos a depender de qual das 288 municipalidades as pessoas se encontram, ou seja, a cobertura de ajuda social não é uniforme para os idosos na Suécia.

Em outros termos, o modelo federativo sueco não é tão igualitário quanto se previa, a depender de qual município se encontre, haverá maior ou menor assistência aos idosos.<sup>620621</sup>

De toda sorte, a Suécia tem promovido acesso aos idosos, quer por meio de atendimento às residências, quer por meio de auxílio direto e imediato aos idosos, as divergências são mais nos meios de promoção do que na qualidade dos serviços providos, há, pois, um mínimo essencial que nenhuma de suas 288 municipalidades deixa de prover.

Já se adiantou que dos países nórdicos, Noruega lidera os benefícios sociais, a causa, o financiamento, no caso o petróleo do mar do norte.

O tema é objeto de uma publicação de Christian Wolf e Michael G. Poletti em Cambridge.<sup>622</sup>

A privatização do petróleo incrementou 11% o PIB norueguês. Mais, a privatização foi parcial, com a estatal concentrando, ainda, 60% do capital social, isto permitiu a Noruega ditar para onde os recursos iriam, fundamentalmente, para o custeio de seu amplo Estado social, mais, a estatal manteve um controle de 80% do petróleo do mar do norte.<sup>623</sup>

---

<sup>619</sup>THORSLUND, M.; TRYDEGÅRD, G. B. Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden. **International Journal of Social Welfare**, Estocolo, Suécia, vol. 10, p. 174-184, 2001, p. 174.

<sup>620</sup>No original: a reasonable conclusion must be that considerable regional inequality exists in Sweden in the care and services provided for the oldest in the community.

<sup>621</sup>THORSLUND, M.; TRYDEGÅRD, G. B. Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden. **International Journal of Social Welfare**, Estocolo, Suécia, vol. 10, p. 174-184, 2001, p. 183.

<sup>622</sup>POLLITT, M. G.; WOLF, C. The Welfare Implications of Oil Privatisation: A Cost-Benefit Analysis of Norway's Statoil. **Cambridge Working Papers in Economics**, Cambridge, n.p, 2008.

<sup>623</sup>No original: *Because the Norwegian state initially retained more than 80% equity interest in Statoil, and because it separately also owns direct financial interests in Statoil operated fields, the state manages to capture 66% (NOK 109 billion) of the total welfare gains, leaving 4% to private Norwegian shareholders and 30% to international shareholders.*



O que diferencia a Noruega dos Estados capturados é a política social, fundada em suas instituições. Apontou-se que os diamantes de Serra Leoa foram incapazes de incrementar a vida da população. Mas, por que, então o petróleo norueguês o fez?

A resposta: instituições e políticas sociais, em Serra Leoa, adiantou-se, até as ferrovias deixadas de legado pelos britânicos foram destruídas com o único intuito de se minar uma ascensão do partido rival, na Noruega, a política estatal é visada ao bem coletivo.

Van Wormer<sup>624</sup> chega a esta conclusão, a privatização do petróleo na Noruega foi incapaz de subverter o ideal escandinavo porque as instituições foram pensadas, estudadas e incrementadas para que os recursos naturais revertissem em benefícios da população.<sup>625626</sup>

Nordlung reafirma que mesmo após a década de 1990, os países nórdicos têm apresentado uma continuidade nas políticas sociais, fundamentalmente, face às instituições que criaram.<sup>627628</sup>

Mas há ainda um outro ponto. Nenhum dos países Nórdicos apresenta concentrações de terras latifundiárias. Isso porque se desenvolveram sob um modelo de pequenas propriedades e se já se apontou que a maioria dos países capturados apresentou

---

<sup>625</sup>WORMER, K. V. Privatization in the social welfare state: the case of Norway. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 03, p. 39-44, 1994, p. 42.

<sup>626</sup>No original: *Due to the presence of a strong and effective left political voice and the continuing dominance of a strong progressive labour movement, Norway is a long, long way from the situation in the United States, where giant corporate chains control most of all hospitals and nursing homes. In the absence of an effective left and the diminishing clout of the labour movement in North America (Karger&Stoesz, 1990), privatization has become an established part of welfare provision. Today, a significant portion of United States government money is invested in these for-profit hospital corporations. Similar trends exist in the mental health arena and in prisons. Efficiency and large profits derive from increasingly higher prices, lowered labour costs, and reduced services for the poor (Abramovitz,1986). Norway and other Scandinavian countries still have a long way to go before accomplishing privatization of services in the North American (especially United States) sense. The Norwegian consciousness of the need for universal social care is very strong, the government control of vast wealth through North Sea oil production and taxes on this product.*

<sup>627</sup>NORDLUNG, A. Attitudes towards the welfare state in the Scandinavian countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol .6, p. 233-246, 1996, p. 235.

<sup>628</sup>No original: *The conclusion is that institutional characteristics provide a reliable guidance for an understanding of attitudes toward social policy in the Scandi navian countries. Each population is examined as an entity, the empirical findings give no signs of weak popular support for traditional Scandinavian social policy, apart from the state and the municipalities as service providers. The general conclusion at the highest aggregated level is, therefore, that the Scandinavian welfare states continued to enjoy strong support.*

grandes concentrações de terra como as *haciendas* espanholas na América Latina e é por isso que a política de Nasser no Egito voltou-se, antes, para a reforma agrária.

A distribuição de terras mais igualitárias é uma das variáveis que se encontra na maioria dos países de alto IDH. Tanto Coreia do Sul quanto Japão corroboram este entendimento. Mas o exemplo egípcio coloca em perspectiva a tese de que a reforma agrária é uma saída a desigualdade social. De nada adianta, pois, uma política distributiva fundiária sem uma reforma institucional, quando não há incentivo ao crescimento pessoal e quando as instituições não são moldadas para uma melhoria da população o *status quo* se prorroga.

Mas mesmo nos países nórdicos há um problema, o desemprego. Brännström, Lausen, Kääriälä e Aderson apontam o que muitos já sabem: a ausência de educação é a causa principal de dificuldade de realocação no mercado, nos países nórdicos eles são chamados de NEET, sem emprego, sem educação, sem treinamento (*not in employment, education or training*).<sup>629</sup>

Em 2008, o desemprego na Dinamarca, Finlândia e Suécia eram da ordem de 8,0%, 16% e 20%, para jovens entre 15 e 24 anos, em 2010 esses números saíram para 14%, 23% e 25%. A resposta do governo, no entanto, não foi deixá-los desamparados, mas promover uma política de renda mínima e seguro-desemprego.

Mas há outro dado, já se adiantou que Finlândia e Suécia têm se mostrado mais propícias a programas de austeridade que Noruega e Dinamarca. A Noruega apresenta a menor taxa de desemprego seguido da Dinamarca, por quê? Porque foram as duas que menos cortaram recursos sociais entre eles em educação, a Dinamarca por uma política de Estado e a Noruega por uma política estatal financiada, sobretudo, pelo petróleo do mar do norte, com mais recursos em educação, o nível de desemprego cai. Quando se cortam recursos em educação o desemprego aumenta.

Há nesse ponto, a primeira conclusão. Os tigres asiáticos, como se apresentou, têm emendado esforços em um Estado social minimalista, compensado por uma universalização no ensino básico e fundamental e agora superior. A tese asiática é de promover um nível educacional de qualidade a poder favorecer que o maior número de

---

<sup>629</sup>KÄÄRIÄLÄ, *et. al.* Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 8, p. 1-14, 2020, p. 6.

peças tenha acesso ao mercado de trabalho. Ou seja, a tese de maximização da qualidade do ensino dos Tigres Asiáticos parece corroborar a ideia de que, antes, é preciso educação.

Quando se adotam políticas austeras e os gastos com educação caem, há um aumento do desemprego. Dentre os nórdicos, aqueles que mais cortaram gastos com educação foram os mais surpreendidos com necessidade de promoção de políticas assistenciais que concedessem um nível de renda mínima aos *NEETs*.

É preciso, contudo, adotar a assertiva anterior com certo cuidado. A educação nos países nórdicos é gratuita e universal. Os estudos mostram que aos 31 anos de idade 90% da população de Finlândia e Dinamarca já tinham cumprido o ensino médio e ao menos o profissionalizante e na Dinamarca a cifra é de 83%.<sup>630631</sup>

A explicação da discrepância no desemprego-escolaridade é, pois, advinda das pessoas que abandonam a escola, que desistem do ensino e por isso acabam sendo relegadas ao desemprego.

Dinamarca e Noruega têm uma política menos de mercado e por isso têm políticas de recuperar as crianças com deficiências escolares, a evitar-se o máximo a evasão escolar. Países como Suécia, que tem focado mais em políticas de mercado tem cortado benefícios e com isso as ajudas as crianças com dificuldades iniciais diminuiu. Essas dificuldades no início do ano letivo, se não remediadas, levam a evasão e, por consequência, ao desemprego.

---

<sup>630</sup>KÄÄRIÄLÄ, *et. al.* Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 8, p. 1-14, 2020, p. 8

<sup>631</sup>No original: *The Nordic countries are traditionally classified as universal welfare regimes, and their systems for promoting youths' school-to-work transition are largely similar (Helms Jørgensen, Järvinen, & Lundahl, 2019). The degree of inequality in educational opportunities is low from an international perspective (e.g., Jackson, 2014). Education is publicly funded and free, and tracking is low that is educational choices are made at higher ages and are less decisive for future educational opportunities. After completing the comprehensive level at age 15–16 that is primary school, most students continue to upper secondary education, to either academic or vocational tracks. The upper secondary completion rate differs between the three countries at age 21 but converges at higher ages. At age 31, approximately 90% had completed an upper secondary education in Finland and Sweden as compared with 83% in Denmark.*

Kääriälä e seus coautores apontam que alunos com deficiências tem um incremento de 25% em chances de evasão escolar e consequência de desemprego. O risco incremental fica em 16% na Suécia.<sup>632633</sup>

De toda sorte, Noruega e Dinamarca tem sido mais relutante em diminuir os benefícios sociais e mostrado mais propícios a recuperar os adolescentes com dificuldades escolares, essa ajuda nos inícios da carreira letiva levaram a taxas de desemprego menores nestes dois países.

Mas mesmo nos países nórdicos há segregação. A taxa de emprego entre os escandinavos e os imigrantes é da ordem de 30% na Dinamarca, 24,7% na Suécia e 18,2% na Noruega.<sup>634635</sup>

Ou seja, assim como os aborígenes são segregados no Canadá nas políticas sociais, como se demonstrou, nos países nórdicos a segregação é na imigração, uma velada xenofobia, sobretudo, na empregabilidade das mulheres.

Mas não só, em que pese a política de igualdade de gênero, a empregabilidade masculina ainda é maior que a feminina, mas essa discrepância é acentuada quando a análise estratifica as mulheres imigrantes e as residentes.<sup>636637</sup>

---

<sup>632</sup>KÄÄRIÄLÄ, *et. al.* Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 8, p. 1-14, 2020, p. 12

<sup>633</sup>No original: *And among young adults with poor school performance, OHC experience increased the excess risk by 25 percentage points in Denmark (AME: 0.34 vs. 0.09), by 21 percentage points in Finland (AME: 0.33 vs. 0.12) and by 16 percentage points in Sweden (AME: 0.32 vs. 0.16). Poor school performance inflicted an increased risk of being NEET in all subgroups, including those without OHC experience (Table 5, OHC subgroup \* GPA). Among young adults from OHC, the excess risks were generally low (AME: 0.03–0.05) among those who had been in care for a short while before their teenage years and had grades above low (Early short, GPA above low).*

<sup>634</sup>No original: Systematic data are not available to analyze how different groups of women fare, but the evidence points to non-Western migrant women's inferior position on two key axes of citizenship: the labour market and the polis. The percentage gap between the employment rates of native women and those from non-Western backgrounds in 2002 was 29.9 percent in Denmark, 24.7 percent in Sweden, 18.2 in Norway, and 17.2 percent in the UK (Melby, Ravn and Wetterberg 2008). According to Siim and Borchorst (2008), the gap in Denmark is among the highest in Europe.

<sup>635</sup>LISTER, R. A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States. **Oxford Journals**, Oxford, vol. 16, n. 02, p. 242-278, summer 2009, p; 257.

<sup>636</sup>LISTER, R. A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States. **Oxford Journals**, Oxford, vol. 16, n. 02, p. 242-278, summer 2009, p. 258.

<sup>637</sup>No original: *Nirvanas usually prove to be chimeras, not least in the context of gender equality. Nordic feminist scholars are acutely aware of how far their homelands fall short of the ideal of the “women-friendly” welfare state. On none of the criteria deployed here, do the Nordics meet the Nordic Council of Ministers’ definition of gender equality cited earlier: “power and influence” are not “divided equally between women and men”; whatever the theory, women and men do not, in practice, “share the same rights, obligations and opportunities in all areas of life,” and the aspiration to gender equality does not*

A discriminação não é tanto no trabalho, mas onde se trabalha. A maioria das mulheres nórdicas preferem (ou são preferidas) trabalhar no serviço público: 15 a 20% da população feminina dos países nórdicos são empregadas no serviço público. Isto ocorre porque o serviço público é menos propício a promover retaliações em afastamentos do trabalho nas mulheres, ou seja, há uma preferência pelas mulheres para o serviço estatal.<sup>638</sup>

Mas mesmo que haja essa desigualdade velada de gêneros nos países nórdicos, sobretudo, pela preferência das mulheres ao serviço estatal, a discrepância na pobreza em relação aos demais países é singular. A taxa de pobreza entre mães solteiras nos países nórdicos gira entre 5 e 17% contra 39% no Reino Unido e 40% na Holanda.<sup>639/640</sup>

Enfim, o modelo nórdico não é perfeito, não é um Nirvana, como afirma o artigo de Ruth Lister, mas é um modelo bem menos segregativo que aqueles promovidos pelos países mais liberais.

Há sim, uma política igualitária de gênero, e ainda que as mulheres tenham uma preferência pelo serviço público como meio a se evitarem retaliações após as licenças-maternidade, o governo tem sido bem rígido em qualquer política discriminatória. O problema, como se expôs, é mais sobre as imigrantes que propriamente as cidadãs escandinavas.

Mas mesmo o sistema nórdico, como se demonstrou, segrega os direitos das mulheres empreendedoras das trabalhadoras. A ausência de legislações que ampliem as licenças-maternidade para as empreendedoras tem se mostrado o principal obstáculo ao empreendedorismo feminino.

---

*“translate into a society that is free of gender-related violence”* (Nordic Council of Ministers 2006, 7). In addition, minority ethnic and immigrant women have not yet been successfully incorporated into the Nordic model of gender-inclusive citizenship. Despite a high level of economic activity,

<sup>638</sup>No original: *Whereas by 1985, between 15 and 20 percent of the working-age population of the social democratic welfare states of Norway, Denmark, and Sweden was employed in public services, in the comparator Christian Democratic and Liberal welfare states, the figures were between 2 and 8 percent* Leira writes that *“state sponsoring of social care services.*

<sup>639</sup>No original: *A limited comparison of the incidence of poverty among lone mothers in ca. 2000 shows a rate of between 5 and 17 percent in the Nordics (Iceland excluded) in contrast to 39 percent in the UK and 40 percent in the Netherlands (Skevik 2006b, 225). 2005 EU statistics show that at-risk-of-poverty rates among children in lone parent families are lowest in the Nordic members at 20–23% compared with an EU average of 35 percent and a UK figure of 38 percent (Frazer and Marlier 2007)*

<sup>640</sup> LISTER, R. A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States. *Oxford Journals*, Oxford, vol. 16, n. 02, p. 242-278, summer 2009, p. 253.

Enfim, o modelo escandinavo não é perfeito, mas a taxa de desemprego deste em relação a Holanda e Reino Unido não deixam de colocar em perspectiva que se o modelo nórdico apresenta uma diferencial segregação, sobretudo com as imigrantes, ainda é menor que nos demais países ocidentais, sobretudo, do leste europeu.

Tanto é que Carl Marklund<sup>641</sup> aponta que os países nórdicos foram os líderes, em 2013, em um *survey* mundial, que mediu a felicidade e satisfação de seus cidadãos com as políticas e os serviços públicos.

A problemática é mesmo a xenofobia. Por exemplo, o governo dinamarquês publicou em inglês e em árabe várias páginas em diversos jornais libaneses desencorajando que refugiados árabes procurassem refúgios na Dinamarca.<sup>642</sup>

A Dinamarca não é exceção, desde 2006 os países nórdicos têm estabelecido restrições à entrada de imigrantes, sobretudo, aqueles fora da União Europeia.

Como se viu, a discriminação no mercado de trabalho existe, mesmo nos países nórdicos, mas é bem mais acentuada quando se acrescenta a variável: imigrantes mulheres.

De toda sorte, os países nórdicos têm apresentado, ao lado do Canadá, como já se apontou, uma das melhores assistências à saúde do mundo e em que pese a alta taxa de desemprego, sobretudo dos países que implementaram políticas de austeridade fiscal mais rígidas nos últimos anos, a população está relativamente satisfeita com os Estados provedores.

Dentre estes, Noruega se destaca não apenas por sua política inclusiva de gênero, como por ter freado as tentativas de redução de gastos sociais. Não é sem razão que dentre os nórdicos, Noruega apresenta o maior IDH e a menor taxa de desemprego.

---

<sup>641</sup>MARKLUND, C. The Nordic Model on the Global Market of Ideas: The Welfare State as Scandinavia's Best Brand. *Geopolitics*, [S.l.], vol. 22, n. 03, p. 623-639, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2016.1251906?journalCode=fgeo20>. Acesso em: 30 abr. 2023.

<sup>642</sup> No original: *Progressive values. These differences continue even today, as Swedish official policies conceive of migration in terms not only of humanitarian commitment but also as social investment.*<sup>59</sup> For example, while Sweden profited itself as one of the most welcoming EU countries to refugees and migrants alike during 2014 and 2015, Danish authorities have placed ads in Arabic and in English in several Lebanese newspapers discouraging refugees from seeking asylum in Denmark. Even if Nordic migration policies in practice have tended to converge since summer 2016 towards greater restriction, the perception that Sweden stands out from the other Nordic countries remains in global circulation, not the least among right-wing critics of multiculturalism such as the British tabloid Daily Mail as well as the supporters of Donald Trump, nominee of the Republican Party for US president in the 2016 election.

Mais, a privatização do petróleo Norueguês foi incapaz de retirar do Estado o controle de onde e para quem os recursos acabariam fluindo o que tem garantido um padrão de vida relativamente estável de vida norueguês mesmo após a abertura de mercado e a adesão à União Europeia e as diretivas impostas pelo acordo de Maastricht.

O que difere os países nórdicos dos Estados capturados é a estrutura e solidez de suas instituições, pensadas, moldadas para garantir a segurança de seus cidadãos.

Os estudos anteriores, ainda, levantam um ponto central. Se até 1990 o desemprego era relativamente baixo, com o aumento da taxa de desemprego, os gastos sociais assistenciais incrementaram-se, ou seja, o Estado não abdica de seu dever institucional de promover um mínimo existencial a seus cidadãos, aumentam-se a amplitude de cobertura social custeada com incremento das contribuições patronais.

Ademais, mesmo nos Estados sociais minimalistas dos Tigres Asiáticos, Singapura, Coria do Sul e Taiwan possuem políticas de renda mínima ainda que o foco central seja na realocação ao mercado de trabalho (filosofia de Confúcio)

Em todos os países desenvolvidos estudados neste capítulo, há seguro-desemprego, ainda que por um período menor, como ocorreu na Áustria-Holanda pós-reformas.

Os países do leste europeu, como se demonstrou, tem apresentado políticas sociais distributivas robustas por todo o arcabouço institucional que desenvolveram desde os primórdios socialistas e a sua força sindical na indústria de base. Essa solidez institucional foi o freio nas políticas contencionistas com as aberturas de mercado.

Parece, pois, que é na formação das instituições que os Estados desenvolvidos se diferem de seus pares capturados, mas para que se possa averiguar a veracidade dessa assertiva é preciso, antes, adentrar na política social mais recente de diversos países subdesenvolvidos e emergentes, porque, até o momento, a captura das instituições nas nações em desenvolvimento atentou-se a dados históricos. É necessário, pois, averiguar o que as nações em desenvolvimento têm promovido aos seus cidadãos em comparação aos países de alto IDH, tema do próximo tópico.

### 3.6.5 Os países em desenvolvimento: Bangladesh, Rússia, Índia, China, Egito e Irã

Jeffrey Sachs estava em uma visita a Malawi quando, observando as ruas, constatou uma realidade intrigante: não existiam homens nas ruas, todos sucumbiram a malária, o autor conclui que o maior genocida do mundo é, antes, um mosquito.

Na sua obra, ele chega à seguinte conclusão: em todos os lugares do mundo existe pobreza, mas apenas alguns países têm pobreza extrema.<sup>643</sup>

Em que pesem as críticas ao modelo canadense, sobretudo, a segregação dos aborígenes e a discriminação às imigrantes na Escandinávia, estes países não apresentam pobreza extrema. As taxas de desemprego desses dois modelos de dois dígitos, sobretudo, após a década de 90 foram contrabalanceadas por uma política assistencialista que garantia um mínimo existencial até a realocação no trabalho financiadas por aumento nas contribuições patronais, como no leste europeu combinada com critérios mais rígidos nos benefícios ou, no caso Norueguês, pelo ouro negro do seu mar do norte.

Nos tópicos predecessores o estudo demonstrou como Egito, Haiti, Serra Leoa, Índia, diferem de Israel, Canada, Coreia do Sul, Singapura, Taiwan. O modo como as instituições são moldadas são díspares. O pacto social dos países pobres fora criado, pensado, refinado para o privilégio de alguns, nos países ricos, para o bem comum de todos. Os processos de recompensa e as instituições nos países tidos como desenvolvidos foram idealizados para privilegiarem o mérito, o crescimento pessoal.

Ademais, ainda que Escandinávia, Israel e Coreia do Sul sigam um padrão de ausência de concentração latifundiária não se pode afirmar ser esta a causa da pobreza, o caso de Sadat e Nasser no Egito demonstram que mesmo com o privilégio ao modelo de terras fundado em cooperativas, a ausência de instituições verdadeiramente democráticas que inibam, por exemplo, a expropriação de poupança como na Argentina ou no Brasil ou a exoneração *ad nutum* dos juízes como na Argentina ou Chile ou mesmo o preenchimento de cargos públicos por afinidade não tem outra sorte que não a captura dos Estados que antes de servir ao interesse de muitos, servem de poucos.

---

<sup>643</sup>SACHS, H. D **The end of poverty**: economic possibilities of our time. Nova Iorque: Penguin press, 2003, p. 8-23.



É preciso, contudo, avançar um pouco nos estudos para averiguar como, recentemente, os países em desenvolvimento têm moldado suas instituições.

Começamos pelo Egito que parece ser a pedra de toque dos países subdesenvolvidos. Karina Korayem<sup>644</sup> aponta que a política antipobreza egípcia se sustenta em 03 pilares: políticas que visem incrementar a vida da população, como aposentadoria, políticas de renda mínima e políticas de subsídio a moradias, remédios e alimentos.

A conclusão da autora é que as políticas egípcias não são satisfatórias, tanto em termos de cobertura quanto dos benefícios que promove, ou seja, não só não atendem toda a população carente, como também não contemplam maior parte das causas da pobreza: desemprego, educação sem ser universal, e acima de tudo, para ela, a desnutrição infantil.

Mais, a autora concluiu que para reduzir a pobreza é imprescindível que haja um esforço das instituições egípcias em promover o crescimento econômico e, fundamentalmente, a incrementação na produtividade do trabalho.<sup>645</sup>

Ou seja, em vez de as políticas públicas priorizarem a melhoria do trabalho, o aumento das exportações e atacarem o cerne da desigualdade, preferem, tão somente, medidas paliativas assistências que estão aquém de um mínimo desejável.

A autora conclui que porque a pobreza é multidisciplinar (*poverty multiplier*). É necessário que haja uma política que ataque as causas fundamentais e não somente medidas que visem reduzi-la com políticas assistenciais,<sup>646</sup> o que demanda um esforço conjunto da sociedade civil no ataque às fontes da pobreza.<sup>647</sup>

---

<sup>644</sup>KORAYEM, K. Pro-Poor Policies in Egypt. **International Journal of Political Economy**, [S.l.], vol. 32, n. 02, p. 67-96, summer 2002. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/journalarticles.aspx?journalid=163>. Acesso em: 01 mai. 2023, p. 67.

<sup>645</sup>No original: [...] The first precondition is to make poverty eradication a high priority, equal to her important national goals such as raise ingenerate of economic growth, reducing unemployment, increasing exports, and so on such a policy would save money that the government could then spend on human development (labour productivity)

<sup>646</sup>KORAYEM, K. Pro-Poor Policies in Egypt. **International Journal of Political Economy**, [S.l.], vol. 32, n. 02, p. 67-96, summer 2002. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/journalarticles.aspx?journalid=163>. Acesso em 01 mai. 2023, p. 91.

<sup>647</sup>No original: *because of the poverty multiplier, policies should be directed at a Coordination between Eliminating poverty. Government and private (local and foreign) organizations would increase. The efficiency foresees remobilize nation toward this end.*

Outro autor que também estudou o Egito foi James Iwan.<sup>648</sup> O autor expõe que não faltam ao Egito instituições, as quais foram criadas em 1936 com o Ministério de assunto sociais (*Ministry of social affairs*).

Em 1945, a Lei egípcia n. 49 regulamentou, por exemplo, a criação de coordenação entre o governo e entidades privadas, foram criadas também centros de assistência rural, uma vez que a população egípcia se encontra em mais de 70% localizada nas zonas agrárias (*os fallahins*).

Foram criados centros de atendimento às demandas sociais com comitês específicos e o um Comitê Geral para atendimento as demandas da população, contudo a conclusão que se chegou é na ausência de planejamento, coordenação e cooperação entre as instituições que se apresentam, mais simbólicas do que eficazes.<sup>649</sup>

Continuando no Oriente Médio, tome-se o caso do Líbano. O tema é objeto de estudo de Estella Carpi. A autora concluiu que em que pese ter havido certo grau de descentralização no Líbano, as políticas sociais carecem de legitimação pela insatisfação social com as políticas sociais e pela total ausência de transparência nos gastos governamentais.<sup>650651</sup>

No Líbano, inclusive, a política assistencial é mais atendida pelas comunidades que se auxiliam mutuamente (*os Dahiye*) que por agências governamentais, em face ao abandono das políticas estatais.<sup>652</sup>

É que o Hezbolahh (*Hizbullah*) assumiu a liderança do país face à total ausência de um governo central, com um governo paralelo, as instituições de bairro e as comunidades acabaram se auxiliando mutuamente.

<sup>648</sup> IWAN, J. From Social welfare To Local Government: The United Arab Republic (Egypt). *Middle East Journal*, Universidade do Líbano, vol. 22, n. 3, p. 265-277, summer, 1968, p. 276.

<sup>649</sup>No original: The government must act faster and more efficiently in the future in establishing its welfare programs and its measures for self-help. Valuable time was lost in the past by insufficient planning and lack of cooperation. Today, the same problems are apparent in the visible signs of incoordination in the offices of the ministries.

<sup>650</sup>No original: States normally acquire legitimacy through their demonstrated ability to support essential resources, regardless of class, caste, race, ethnicity, or creed. This legitimacy is missing in Lebanese society because of the government apparatus' lack of accountability, and the generalised disaffection towards social welfare and humanitarian providers, which was observed during field work.

<sup>651</sup>CAPRI, E. *Rethinking Lebanese Welfare in Ageing Emergencies*. Londres: Plagrave Plitot, 2016, p. 117.

<sup>652</sup>No original: *Dahiye is a large assemblage of neighbourhoods where life is constantly reorganised in relation to new and sometimes expected emergencies. It is traditionally known for being abandoned by the central state, but also for having a well-developed network of community services.*

A existência de governos paralelos no Oriente Médio pobre não é um caso do Líbano, antes, é visto há mais de 30 anos no Irã. Keven Harris, por exemplo, afirma que enquanto a política de bem-estar social teve seu apogeu no Irã no governo parlamentarista e democrático de 1906 a 1911 e 1943 a 1946, a política governamental após estes pequenos períodos foi direcionada para gastos militares, mais, a expansão educacional sofreu um revés em direção ao atendimento dos filhos de uns poucos servidores públicos e, sobretudo, militares.<sup>653654</sup>

As exportações de petróleo deram origem à lei de seguridade social iraniana em 1975, mas esta foi capaz de atender, tão somente, 18% da população do país. O declínio do regime de Mohammad Reza Pahlavi resultou no que o autor chama de institucionalização dual, posto que acabaram sendo instituições paramilitares iranianas que se preocuparam com as questões sociais no país. Assim com a queda do governo iraniano, foram as instituições paralelas ao governo que se preocuparam em atender às demandas sociais.<sup>655</sup>

Irã e Líbano são exemplos do que ocorrem quando as instituições fracassam. No Líbano, as próprias comunidades se ajudam mutuamente, no Irã, são entes para estatais que se encarregam de promover o mínimo existencial.

Resta clara a diferença destes regimes para o promovido por Ben-Gurion na formação do Estado de Israel. O partido dos trabalhadores israelense nos embrionários

---

<sup>653</sup>No original: *While broad plans for social welfare and education had been put forward in the brief periods of parliamentary and constitutional rule (1906–11, 1943–6, 1951–3), these more radical proposals became reformulated and directed towards building up military and industrial capacity by an authoritarian state (Messkoub 2006). Educational expansion occurred to create a technocratic class to fill the burgeoning state sector, both civilian and military. Social insurance widened from covering only government sector employees in the 1920s to targeting employees of large industrial enterprises by the 1940s. A 1953 bill passed in the parliament headed by Prime Minister Mohammad Mossadeq created an Organization of Workers' Social Insurance, centralizing existing social insurance funds under the management of a single state bureaucracy. The subsequent removal of the Prime Minister and the reassertion of the Shah's authority in all state matters limited the full implementation of the law, but the organization survived the 1953 coup d'état. Still, it covered no more than 180,000 workers and their dependants throughout the 1950s.*

<sup>654</sup>HARRIS, K. Lineages of the Iranian Welfare State: Dual Institutionalism and Social Policy in the Islamic Republic of Iran. **Social Policy and Administration**, [S.l.], vol. 44, n. 05, p. 727-745, dez. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9515.2010.00740.x>. Acesso em: 01mai. 2023, p. 278.

<sup>655</sup>No original: *The other part was unplanned in structure, ideological in rhetoric, and saw itself as the real social auxiliary of the new regime. This is not historically unique, since a situation of 'dual power' is what many scholars see as definitional to the revolutionary process [...] The para-governmental organizations, instead of withering away, expanded in conjunction with inherited social security programmes. In this way, the Iran–Iraq war effectively locked in place the dual institutional Administration [...] but a recurring social outcome of Iran's development in the two decades after the war, as different political factions utilize various institutions to win support from segments of the population.*

estágios da formação do Estado preocupou-se em promover assentamentos, serviços públicos de transporte, água, esgoto para toda a comunidade judaica assentada na Palestina, a legitimidade advém não do governo em si mesmo, mas nos meios e para quem fornecem os recursos, quando há transparência nas instituições, ganha-se a confiança popular, quando os meios de preenchimento de cargos são democráticos, as pessoas passam a confiar nas instituições e há pouco espaço para retrocessos, gera-se um processo de retro alimentação da confiança mútua.

A vedação à reeleição do governo Roosevelt não enfraqueceu a Suprema Corte americana, mas a enalteceu, demonstrou que o judiciário não seria coagido pelo executivo, por mais popular que seja. A prática venezuelana, ou de Menen e Perón na Argentina de aposentarem juízes da Suprema Corte contrários à reeleição, enfraquece a própria democracia, como enfraquece uma Corte que é incapaz de vedar expropriações da poupança como ocorreu no episódio de desvalorização do peso argentino, e, outra vez, na Coreia do Norte.

Enfim, parece ser nas legitimidades das instituições que grandes nações se sustentam e essa legitimidade é construída, é um processo contínuo, mas que deve ser ininterrupto. Basta a conivência com um terceiro mandato do executivo para que a desconfiança da população com sua Suprema Corte tome proporções diferenciais. As instituições servem para manter a credibilidade no pacto social. Quando elas falham, o pacto social acaba por ser questionado por aqueles que “tacitamente” lhe aderiram (nos dizerem de Locke ou Austin, ou modernamente: no consenso sobreposto de Rawls).

Mas há outro ponto. Adiantou-se, outrora, que os países em desenvolvimento têm uma diferença dos países ricos: a extração de recursos naturais sustenta as políticas sociais, como o caso da Venezuela. Quando os preços do Petróleo caem e as estatais são incapazes de concorrer no mercado, porque não investiram em inovação, o pilar que sustenta os benefícios sociais arruína-se, é o que os autores chamam de Estado extrativista.

O outrora se apontou que é exatamente neste ponto que os governos populistas se alicerçam, atendem às massas com recursos da exploração dos recursos naturais e é esse endeusamento do líder carismático (nos termos de Max Weber) que inibe o controle do executivo pelo judiciário.

Os juízes não querem se indispor com um presidente que tem uma popularidade de 80%. O problema, como se adiantou, é que não há incentivo à inovação, nem ao merecimento, por isso, as quedas de produtividade na estatal petrolífera da Venezuela aliadas à incapacidade inovacional fizeram o governo Chávez ser questionado pela primeira vez em 10 anos. Seu sucessor Maduro, foi o primeiro presidente a observar uma evasão sem precedentes de seus próprios cidadãos, que, insatisfeitos com o regime, procuraram refúgio em países minimamente democráticos, ao menos, em países que tenham instituições capazes de frear um quarto mandato ou de declarar inconstitucional uma lei sem medo de represálias por parte do executivo.

De fato, o sistema parlamentarista não veda um terceiro mandato. O que o difere do sistema presidencialista é exatamente o fato de o parlamento, tendo maioria, poder eleger aquele líder, mas, em contrapartida, perdendo a legitimidade, poder nomear novo primeiro-ministro sem precisar esperar o lapso de 04 ou cinco anos do mandato.

Em teoria, porque na Alemanha, mesmo com parlamentarismo, não se observou a reeleição de sua antiga Chanceler, ou seja, há um consenso que até mesmo no parlamento, não é saudável ao regime democrático a perpetuação no poder, por maior que haja sucessivas aprovações governamentais.

Mas se Venezuela é um caso de populismo sustentado pelos recursos naturais, os Estados extrativistas demandam uma pesquisa mais ampla.

Johnson Chung-Chenung analisou o caso de Brunei. Brunei é o segundo PIB per capita entre os Estados da *Associations of South-East Asian Nation* (ASEAN). A fonte da riqueza, petróleo.<sup>656</sup> Resta claro o paralelo com a Venezuela e Irã, para não sermos enfáticos a um único exemplo.

Com a superprodução, o sultão Omar Ali Saifuddien III anunciou um plano quinquenal para o primeiro programa de bem-estar social. O sistema educacional e de serviços públicos ficou livre de contribuições e foi promovido de forma gratuita, aliado a um subsídio no arroz e na construção de casas populares.

---

<sup>656</sup> CHEUNG, J, C. S. Rentier welfare states in hydrocarbon-based economies: Brunei Darussalam and Islamic Republic of Iran in comparative context. *Journal of Asian Public Policy*, [S.l.], vol. 10, n. 07, p. 287-301, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17516234.2015.1130468>. Acesso em 01 mai. 2023, p. 288.

A privatização do petróleo com multinacionais permitiu o financiamento do Estado de bem-estar.<sup>657</sup>

Em 1953, o Sultão Osmar Ali anunciou um plano que promoveu alocação das famílias em pequenas propriedades rurais, construção de hospitais, escolas, além de cobertura social aos idosos e cegos, como consequência, os habitantes de Brunei desfrutaram de um dos maiores níveis de qualidade de vida da Ásia, mas como todos os países asiáticos de alto IDH, a tese central é no desenvolvimento das crianças para que se tornem adultos produtivos da sociedade civil — filosofia de Confúcio.<sup>658659</sup>

Mas há um problema, Brunei sofreu os impactos da doença holandeses. O que ocorreu com a Holanda é que a descoberta de jazidas de gás a fez financiar os gastos sociais por meio de extração de recursos naturais, desmantelando sua indústria e a tornando refém de sucessivos impactos do petróleo.<sup>660</sup>

O prêmio Nobel de economia Stiglitz (ganhador em 2012) afirma que os Estados rentistas (que financiam políticas sociais por meio de recursos naturais) são Estados de soma negativa, ou seja, o são porque se de um lado são capazes de atender às demandas sociais, de outro acabam sendo capturados (*'hijacked'*) por uma elite rentista e a perda na competitividade industrial não pode ser recuperada.

Ou seja, se em um viés são capazes de reduzir os conflitos sociais pelos serviços que oferecem, por outro minam o poder do Estado que acaba carente de legitimidade, porque não incentiva o ganho pessoal, a recompensa, a autossatisfação pessoal, o

---

<sup>657</sup>No original: *typically allows foreign or multinational firms to exploit its natural resources (e.g., oil or natural gas) in return for royalties (rent) that pay for most of what the rentier state needs to consume.*

<sup>658</sup>No original: *Free allocation of land was promised for families in the sprawling village on the Brunei River. In addition, youngster was sent abroad on scholarships, whereas widows, orphans, lepers, the blind and the aged were entitled to receive social security (Anon 1953). Although it can hardly escape from the world oil price.*

<sup>659</sup>No original: *Children and programmes in catering protection and rehabilitation of children. One of the CDD's primary objectives is to promote people's quality of life and develop the potential of children so that they can be self-reliant and become productive members of the society in the future.*

<sup>660</sup>No original: *Nonetheless, the rentier nature of the Bruneian economy is commonly known as typical examples of 'Dutch Disease' (Badii and Bina 2002), referring to the effect of the booming raw material sector on deindustrialization of the economy as a whole. The mechanism is that an increase in revenues from natural resources will make a given nation's currency stronger compared to that of other nations, resulting in the nation's other exports becoming more expensive for other countries to buy, making the manufacturing sector less competitive.*

esforço.<sup>661</sup> Veja-se a oposição, por exemplo, ao petróleo norueguês, país que tem uma das indústrias navais mais competitivas do planeta.

A ausência de incentivos ao crescimento, à competição, à indústria e à agricultura tornam as famílias dependentes de políticas assistenciais em detrimento de uma política que incremente a multiplicidade de setores produtivos, o risco com os choques do petróleo é evidente.

A par da pequena distância de Singapura (2h de navio), o Estado de Brunei não concentra bibliotecas, galerias, não tem salas de concerto, menos universidades, menos ainda pontos de inovação: os pais são educados, mas não existem poetas nem pintores de renome, nem grandes cientistas, menos empreendedores.<sup>662</sup> Não existem instituições porque Brunei é regido por uma monarquia hereditária, não por um parlamento, mas pelo Sultão Hassanal Bolkia. Como não existe debate político não há incentivo à inovação.

As críticas sociais são muitas, com a população requerendo reiteradas representatividades, mas tudo indica que o Estado se manterá assistencialista.<sup>663</sup>

Sendo uma monarquia absolutista, o Estado continua com as mesmas políticas de Nasser do Egito: o preenchimento de cargos públicos por afiliação e confiança, o preenchimento de instituições sem qualificação técnica e ascensão profissional por apadrinhamentos, sem incentivos e sem instituições sólidas, a estagnação é a regra.

---

<sup>661</sup>No original: *Stiglitz (2012), the Nobel prize-winning economist and former chief economist at the World Bank, describes rent-seeking behaviour of a nation as a 'negative sum game'. In the way politics and economy being 'hijacked' by financial elites, all participants are simply losers, or the overall sum of winnings is in fact negative. As Shambayati (1994) presents, the rentier nature of a state is a double-edged sword. It can strengthen the state by minimizing conflict but also undermine the overall power of the state. By utilizing external rents as the major source of wealth, progress of domestic production will be largely hindered. It is lacking incentives for domestic productive sectors such as agriculture, industry, and manufacturing, and thus posing a threat to long-term development.*

<sup>662</sup>No original: *'what to do' is a constant theme in Bruneian life, although the country is only two hours plane from Singapore, it is amazingly isolated and remote. It has impressive museums, but no serious bookstores. It has no galleries, no concert halls, no political parties, no human-rights organizations, no discos. Most of its citizens are well educated, but it has no painters or poets of any note (cited in Douglas 1998, p. 65)*

<sup>663</sup>No original: *Being blessed with a malleable citizenry, Hussainmiya (2002) describes the form of governance in Brunei as 'a novel, albeit neo-traditional form that is sometimes seen as anachronistic', which can hardly escape from violence in resolving serious political and social conflicts. Moreover, these hydrocarbon-rich states share similar political challenges. There are increasing demands for more representative governance when they experience rapid economic development funded by natural resources but at the same time remain politically conservative.*

De fato, Daron Acemoglu<sup>664</sup> e James Robinson já apontavam que não foi sem sentido que a Inglaterra liderou o desenvolvimento industrial. O parlamento inglês foi desenvolvido para se evitarem abusos como o advindo do reinado de Charles I, com o fim da monarquia, a Inglaterra viu-se propícia a desenvolver todo um arcabouço institucional que favorecia a indústria embrionária: monopólios abolidos, leis de proteção à propriedade incentivadas, pesquisas científicas desenvolvidas, o palco do desenvolvimento estava armado.

Brunei como Estado rentista não compartilha dessa visão. Como a monarquia, assim como os governos populistas, sustenta-se na satisfação das massas, o governo é obrigado a ser generoso em políticas sociais.

No Irã, o Estado foi obrigado a empregar 630.000 servidores sem concursos e alocar outros 410.000 nas forças armadas.<sup>665</sup> Mas a indústria petroleira iraniana emprega somente 0,6% da força de trabalho.

Brunei e Irã partilham um ponto: sem incentivo ao crescimento pessoal, sem instituições que promovam o reconhecimento pessoal, os Estados rentistas veem-se fadados ao assistencialismo: mais compensa as pessoas servirem-se das políticas assistenciais do Irã de Mohammad Rezā Shāh Pahlavī do que arrumem um emprego.<sup>666</sup>

Até o momento, desconhece-se qualquer jazida petrolífera em Israel, mas a política judaica é de incentivo à produção e ao reconhecimento pessoal. Menos ainda em Singapura e Taiwan, são Estados que, como se afirmou, exigem muito dos futuros servidores, o nepotismo e o favorecimento são duramente combatidos e as políticas

---

<sup>664</sup> ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012, p. 38.

<sup>665</sup> No original: *For an economy which is largely dependent on the collection of economic rent, that is oil in the case of Iran, the price of such a single commodity has been forcefully determined by the globalized oil market since the 1970s. Before the revolution to overthrow of the Pahlavi dynasty under Mohammad RezāShāhPahlavī in 1979, the regime had employed 630,000 wage earners in addition to 410,000 active personnel in the armed forces (Shambayati 1994). In short, as Harris (2010, p.727) sets forth, 'Iran has a welfare state but not a welfare state discourse', that is it can be regarded as a warfare-welfare state emerged from the long period of post-revolutionary state formation.*

<sup>666</sup>No original: *For an economy which is largely dependent on the collection of economic rent, that is oil in the case of Iran, the price of such a single commodity has been forcefully determined by the globalized oil market since the 1970s. Before the revolution to overthrow of the Pahlavi dynasty under Mohammad RezāShāhPahlavī in 1979, the regime had employed 630,000 wage earners in addition to 410,000 active personnel in the armed forces (Shambayati 1994). In short, as Harris (2010, p.727) sets forth, 'Iran has a welfare state but not a welfare state discourse', that is it can be regarded as a warfare-welfare state emerged from the long period of post-revolutionary state formation.*



públicas desenvolvidas a dois vieses: crescimento industrial e geração de serviços públicos de excelência.

Estados rentistas promovem o bem coletivo, mas este não é sustentável, sem uma política industrial e agrária mais ampla, os Estados se veem reféns das flutuações das *commodities* no mercado.

Retornamos à Ásia, Rituparna Bhattacharyya fez um levantamento em 42 entrevistas em Bangladesh com várias mulheres, todas as participantes apresentaram sofrer violência sexual, física ou mental em um Estado tipicamente patriarcal e que não tem instituições capazes de coibir quaisquer abusos entre seus cidadãos.<sup>667</sup>

Na verdade, Bangladesh é um Estado assolado por catástrofes naturais: furacões, terremotos. Só em 1971 o país foi assolado por 200 desastres naturais com 600.000 mortos. A maior parte das pessoas afetadas vive nas regiões costeiras e se as perdas humanas não podem ser eliminadas, poderiam, ao menos, ser suavizadas.<sup>668</sup>

Poderiam, porque não são suavizadas; não o são porque não existem agências de combate e mediação a catástrofes. Até existe um sistema de monitoramento de desastre (*National Disaster Management Committee*), mas não existe uma política pública de emergência, uma instituição cuidada não apenas dos alertas, mas no acolhimento e realocação das populações no caso de desastres.<sup>669</sup>

Não apenas Bangladesh, a Índia tem promovido políticas assistenciais crescentes, mas sem um programa de políticas públicas sólida de fornecimento de serviços públicos de excelência e um arcabouço institucional que promova o crescimento pessoal.<sup>670671672</sup>

---

<sup>667</sup>BHATTACHARYYA, R. et. al. Researching Domestic Violence in Bangladesh: Critical Reflections. **Critical Reflections, Ethics and Social Welfare**. [S.l.], vol. 12, n. 04, p. 313-329, 2018. Disponível em: Researching Domestic Violence in Bangladesh: Critical Reflections. Acesso em: 01 mai. 2023, p. 328.

<sup>668</sup>No original: *Although it is not possible to prevent such calamities, it is possible to mitigate the impacts of the calamities significantly with improved preparedness and well-planned arrangements to cope with the emergency situation.*

<sup>669</sup>HOSSAIN, F. Disaster management in Bangladesh: regulatory and social work perspectives. **Journal of Comparative Social Welfare**, Londres, vol. 27, n. 01, p. 91-101, 2011, p. 92

<sup>670</sup>No original: *As we stated in the beginning of the article, India has lately stressed social protection programs more than public goods.*

<sup>671</sup>No original: *As we stated in the beginning of the article, India has lately stressed social protection programs more than public goods.*

<sup>672</sup>NANIA, P.; LAPUR, D. Social Protection in India: A Welfare State Sans Public Goods? **India Review**, [S. l.], vol. 14, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14736489.2015.1001275>. Acesso em 1 mai. 2023, p. 90.

A China parece seguir a tendência dos tigres asiáticos: educação, na China agora existe curso superior de assistência social, só em 2018, 348 universidades abriram o curso de bacharel em assistência social.

Os chineses compreenderam que a promoção de serviços públicos (e assistência social não é exceção) deve ser realizada por profissionais bem habilitados. A meta é formar 1,45 milhões bacharéis em assistência social até 2020.<sup>673674</sup>

Na Rússia,<sup>675</sup> ao contrário, o serviço público é tão mal remunerado que sequer atende ao mínimo existencial e esta é a razão da corrupção. A burocratização e o estabelecimento de regras claras é a exceção, não sem razão, Putin chegou a um 5º mandato.<sup>676</sup>

Enfim: países capturados não têm instituições sólidas, até podem promover o bem-estar de seus cidadãos, mas estas políticas não perduram, é preciso que as instituições sejam capazes de desenvolver o crescimento pessoal das pessoas, que os cargos públicos sejam promovidos por pessoas qualificadas e que as instituições sejam capazes de equilibrar incentivo e inovação, crescimento pessoal e profissional com políticas distributivas. Inovação sem distribuição gera países desiguais como os Estados Unidos, distribuição sem crescimento pessoal, cai-se na armadilha da doença holandesa, dizima-

---

<sup>673</sup> No original: *It was not until the end of the 1980s that social work education programmes first restored in Peking University, which was driven largely by the government's intention to professionalise its manpower for social service delivery (Yuen-Tsang and Wang 2008). Since then, the education programs have proliferated for over 30 years, especially after the year of 2006 when the goal of building a large social work talent team was proposed in the communiqué of the Sixth Plenary Session of the 16th CPC Central Committee. As of 2018, there were 349 universities offering undergraduate in social work in Mainland China, of which 155 have MSW programmes (Ministry of Civil Affairs, PRC 2019b). In addition to training social workers through formal university education, the development of social work in China has adopted a localised strategy. The staffs from the civil affair system, especially those working at the community level, are encouraged to obtain professional certificates through training in social work expertise and become a social worker. In 2011, the MCA proposed a ten-year plan to promote the social work talent team, setting a goal to have 1.45 million social workers by 2020. most recent data show that 439,266 individuals held the certificates of assistant social workers and social workers nationwide and the total number of social work talents was over 1.2 million by 2018 Ministry of Civil Affairs, PRC 2019b).*

<sup>674</sup> DENG, S. Building state capacity for welfare governance: The pathway and development of child welfare system and social work in China. **China Journal of Social Work**, Pequim, vol. 13, n. 01, p. 55-69, 2010, p. 58.

<sup>675</sup> No original: *In Russia, for example, public sector wages are low, and corruption is high. The natural inclination would be to try raising public sector wages to reduce corruption. However, the high wage inequality in the public sector would counterweight the effect of higher wages on corruption. As a result of a wage increase, Russia is expected to move up from the areas of lower corruption to the areas of higher corruption.*

<sup>676</sup> World Bank. **Effects of Public Sector Wages on Corruption; Policy Research Work**, n. 9643. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/387481619624669061/pdf/Effects-of-Public-Sector-Wages-on-Corruption-Wage-Inequality-Matters.pdf>.

se a indústria e instituições que não são sólidas caem em descrédito. Trata-se, pois de um equilíbrio tênue, mas que há de ser perseguido para um verdadeiro pacto social.

### 3.7 SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente capítulo teve a intenção de demonstrar que mesmo em países liberais em que as partes estão livres para negociar acordos coletivos e benefícios, tido como modelos de Bismark puros, o Estado não é absenteísta; na França, o governo geral dita as regras que são executadas a nível local, na Coreia do Sul, há uma linha intransponível: gastos com educação são investimentos que estão aquém de ideologias político-partidárias. Mais, ainda que subsidiário, o Estado dos Tigres Asiáticos não se exime de seu dever acolhedor. Esse dever acolhedor é maior nos países do leste europeu e Escandinávia e menor ou inexistente nas ditaduras populistas.

Os dois países, contudo, divergem em alguns pontos. A França, como se demonstrou, é considerada um dos mais generosos em termos de políticas de bem-estar social: seguro-desemprego, auxílio maternidade, salário-família.

Na Coreia do Sul, esta generosidade está a cargo das grandes corporações (LG, p. ex., *chaebols*) que paulatinamente tem sido ampliada para empresas menores, mas, mesmo na Coreia do Sul o governo não abica de seu poder regulatório e fiscalizatório.

O mesmo acontece na França em que, a par da execução das políticas públicas ocorrer no nível local, há tutela do governo federal sempre aparando “as arestas” daquilo que supra extrapole o razoável e os limites constitucionais.

Os dois países estão entre as maiores economias do mundo e apresentam altos índices de desenvolvimento humano e baixa desigualdade social, por diversos motivos, mas dois se destacam: os valores sociais, na França a nível municipal (*communauté locale*) e as grandes corporações coreanas partilham um ideal de que o liberalismo puro não se sustenta. É preciso que haja uma série de benefícios a serem concedidos aos cidadãos para que se sintam, sobretudo, assegurados em momentos de crise que lhes ultrapassem as próprias forças e o Estado, como árbitro, não pode fugir a seu dever institucional de assegurar esta paridade de armas.

Mais, o modelo canadense tem criado instituições que vedam que o governo central se sobressai aos demais entes federados. Os países do leste europeu têm criado coalizões que inibiram os cortes governamentais em projetos sociais e os países latinos

presenciaram o incremento nos níveis sociais nos poucos momentos de democracia em comparação aos seus períodos ditatoriais. O Chile de Fujimori é tido como o exemplo de tudo o que não se fazer. O sistema previdenciário levou idosos ao suicídio, uma vida de trabalho relegada a minguagem na velhice.

O que se apresentou neste capítulo é que quanto mais fortes são as instituições democráticas, maior a complacência da população e o governo passa a se apoiar na legitimidade destas organizações, na credibilidade destas para com o pacto, como foi com Ben-Gurion na formação de uma identidade judaica em Israel, não no medo como na Síria de Assad ou no Egito de Sadat, ou o terror de Jean-Claude Duvalier no Haiti, ou na década de 70 na Etiópia, em que ministros são realocados a mera discricionariedade do presidente ou assassinados.

Quando as instituições são moldadas para o bem coletivo, o acordo social é eficaz a ambas as partes, quando não é, transmuta-se em pacto leonino, deixa de ser sinalagmático e passa a ser impositivo.

Ferrovias expropriadas em Serra Leoa com intuito de minar a oposição, promoção do mínimo existencial no Líbano por entes para estatais, favorecimentos pessoais em Brunei, ausência de agências de contenção de emergências em Brunei. Foram inúmeros casos tratados de como o pacto social deixa a desejar quando as instituições falham.

Apresentou-se, aqui, tanto os casos de relativo sucesso, Taiwan, Singapura, Holanda, Bélgica, Áustria, países do Leste Europeu, Coreia do Sul, quanto de fracasso, Irã, Serra Leoa, Egito, Haiti, México. A diferença marcante: a autoridade das instituições que não são subversivas em detrimento dos demais poderes como ocorreu com as reeleições de Menem e Perón, nem complacentes com a expropriação de haveres como na Coreia do Norte, menos com apropriações de terras como as *haciendas* mexicanas.

Mas de pouco adianta instituições sólidas quando não podem responsabilizar aqueles que dão causa à quebra do pacto social, quando responsabilizam mal aqueles que lhe dão causa ou sequer responsabilizam, a confiabilidade se esvai, como se esvai a confiança em um judiciário complacente com um 6º, 7º mandato na Rússia, é esse o tema do presente trabalho, mas até chegarmos lá é preciso compreender como é feita a responsabilização por parte do Estado. O pacto social, como qualquer pacto, tem por alicerce que a quebra do pacto deverá promover a responsabilização daquele que lhe der causa, a pergunta é se esta responsabilização está sendo feita a contento e como fazê-lo.

Antes, porém, é preciso averiguar a teoria de como se responsabilizam as quebras nos pactos, do qual o pacto social é espécie daquele gênero, o tema é objeto da responsabilidade civil.

Compreendendo-se como a responsabilização pelas quebras de acordos foram trabalhadas na academia será possível avançar em como essa teoria poderia ser empregada na quebra do pacto social.

## PARTE III A RESPONSABILIZAÇÃO NA QUEBRA DO PACTO SOCIAL

### CAPÍTULO 04: A RESPONSABILIZAÇÃO NA QUEBRA DO PACTO SOCIAL

Até o momento, o estudo demonstrou os teóricos do pacto social, no capítulo 01, seus opositores da escola de Frankfurt no capítulo 02, e os exemplos de sucesso e fracasso do pacto social no capítulo 03.

A pergunta remanesce, perfeito, resta claro que são as instituições as responsáveis pelos sucessos ou fracassos do pacto, mas como responsabilizar (e responsabilizar bem) aqueles que dão quebra ao pacto.

Para que se possa entender como se dever (ou deveria) responsabilizar os agentes estatais que quebram o pacto e as empresas contratadas com o poder público, é preciso entender a teoria da quebra de todo e qualquer pacto. Não é possível, pois, compreender a espécie sem, antes, dominar o gênero.

Bem-postas as coisas, passa-se a teorização de como responsabilizar a quebra do pacto.

#### 4.1 ADAPTANDO A TEORIA CIVILISTA AO PACTO SOCIAL

Este capítulo foi obra nossa em uma coletânea de artigos publicada em coordenação com o orientador. A ideia era observar como a crítica receberia essa nova roupagem da responsabilização civil aplicada ao pacto social. Os apontamentos iniciais, contudo, foram ampliados e reformulados.

Assim, é possível afirmar que ordenamento nacional supra tutela o erário. Essa afirmação decorre não somente da imprescritibilidade prevista no art. 37 §5º da Constituição Federal, como das diversas consequências jurídicas decorrentes: não suscetibilidade dos bens públicos de uso comum do povo à usucapião, penhora ou alienação enquanto forem afetados.

O dispositivo constitucional refrata, ainda, diversas consequências no âmbito legislativo interno que passam a conferir eficácia *ultra partes* e *erga omnes* às tutelas transindividuais (indivisíveis) e coletivas (pertencentes a toda uma classe), sobretudo, naquilo que lese o patrimônio estatal, os bens da coletividade.

Institutos como ação civil pública, ação popular e ação de improbidade são diversos exemplos, dentre múltiplos previstos na legislação nacional, com objetivo de se tutelar o mesmo instituto jurídico: os bens estatais. Ou seja, o bem público é tão supra tutelado que vários dispositivos legais foram criados para salvaguardar o mesmo instituto jurídico, por exemplo, na ação popular e na ação civil pública que, em que pesem diferirem na legitimidade *ad causam*, englobam, em si mesmos, os mesmos bens que hão de serem salvaguardados, reafirmados.

Mesma atenção foi conferida no direito penal, haja vista a confluência de crimes como envenenamento do solo (eminentemente coletivos) serem, possivelmente, enquadrados como crimes hediondos ou até mesmo genocídios. Se não, qualificam o crime, é o caso dos crimes contra a administração que possuem agravantes de pena quando o dano é coletivo, por exemplo, na inserção de dados falsos quando gerarem prejuízo à administração ou na fraude a certame. A lesividade coletiva, o bem público, é, portanto, supra tutelada no direito penal.

O atual diploma processual, da mesma forma, conferiu diversos mecanismos a se propiciar uma ampla garantia aos direitos difusos, públicos, ainda que reflexos. Destacam-se, assim, a estabilização da tutela de urgência coletiva antecipada e técnicas de julgamento como assunção de competência e incidente de demandas repetitivas que tratem de direitos não de um, mas de muitos, e passaram a ter caráter vinculativos, ultrapassando, portanto, a mera relação autor-réu.

Esses dispositivos, contudo, demandam um interesse público superveniente a transcender a mera pretensão *inter parts*, sem o qual, sequer, serão reconhecidos pelo colegiado. Ao menos não serão reconhecidos como vinculativos a nível nacional, porque não há o interesse público em plano. É, pois, a lesividade coletiva, a lesão ao patrimônio estatal, ou o interesse estatal na causa, mesmo que reflexo, um dos fatores primordiais, embora não único, que levará a questão a ser vinculativa e ultrapassa-se as meras pretensões das partes.

As discussões de interesse público, geral, portanto, ganharam especial tratamento por parte do legislador, tanto no que tange aos direitos materiais, quanto processuais. Sem a repercussão geral, pois, o incidente não será admitido pelo ministro relator da corte maior no juízo *ad quem* em decisão irrecorrível, posto terminativa (sem julgamento de mérito).

Essa afirmativa é observável no acesso às Cortes Superiores, notadamente, em face ao filtro da repercussão geral que impede que questões sem qualquer interesse geral possam ser analisadas pelo mais alto tribunal *ad quem*.

Ultrapassado o crivo da repercussão geral, os posicionamentos firmados em recurso extraordinários repetitivos passarão a ter eficácia *erga omnes* em todo o território nacional. Não se provando a repercussão, o caso poderá até julgado pela Corte Superior maior (STF) (pela inafastabilidade da prestação jurisdicional), mas não terá sua eficácia expandida para além das partes em juízo, não será, pois, fundamento a incidentes repetitivos (vinculantes), posto transindividuais, porque não são sequer repetitivos, mas limitados a um caso singular e a admissibilidade recursal fica mais restrita e condicionada a necessidade de interpretação de dispositivo constitucional em pré-questionamento anterior por meio agravo de instrumento.

Mais, as súmulas, da mesma forma, pressupõem reiterados julgados em uma mesma direção, um direito ao menos coletivo, ultrapassando as pretensões de apenas uma das partes.

No STJ (Superior Tribunal de Justiça), o autor deverá demonstrar a divergência entre tribunais, mas para que a decisão seja repetitiva e vinculante, deverá, ainda demonstrar múltiplos casos que demandam a mesma coisa. Ou tenham por pano de fundo a mesma causa de pedir.

A multiplicidade de causas, assim, irradia efeitos, cujos interesses jurídicos deixam de ser das partes e passam a ser da própria administração governamental, do Estado, e é esse interesse da administração pública, em pano de fundo reflexo, que permite que o julgado expanda seus efeitos para além das partes em juízo.

No STJ, na verdade, é mais raro as questões sem interesse difuso serem analisadas, pois demandam divergência entre dois julgados. Um caso singular poderá até ser julgado, mas somente quando envolver interpretação legal bivalente, mas, novamente, não terá o condão de transcender ao caso concreto, para além das partes em juízo e se tornar vinculativo a nível nacional. As exceções são poucas, por exemplo, nos julgados penais de autoridades que detém foro, mas a regra é que suba aso Tribunais superiores questões de interesse supraindividual.



A repercussão geral, ou o interesse coletivo, é, portanto, o filtro do Supremo a analisar a causa que possa transcender a mera pretensão das partes a se permitir expandir os interesses dos julgados a nível nacional.

Da mesma forma, instrumentos como mandado de injunção coletivo e mandado de segurança coletivo, ou ação civil pública, ou ação popular (de eficácia *ultra partes*) são apresentados como remédios ou ações de natureza constitucionais aos quais o legislador pretendeu conferir especial atenção com o intuito de se salvaguardar o interesse difuso, então, maior, em deliberação.

Este último, ademais, passou a ter tratamento especial, em vista ao seu caráter sumaríssimo na cognição do juízo e à ausência de dilação probatória. Ademais, técnicas como assunção de competência (IAC) e demandas repetitivas (IDR), com interesse público reconhecido, passaram a ter caráter vinculativo e a serem, até mesmo, impugnáveis por meio de reclamação em face de eventual descumprimento pelos juízos *ad quos*, quando esgotadas e ineficazes as vias recursais ordinárias.

No que tange à assunção de competências, o legislador, em especial, antecipou uma possível discussão que envolvesse interesse público, ou seja, conferiu eficácia vinculativa preventiva a uma discussão de interesse público amplo que possa eventualmente, ocorrer entre Tribunais de diversos entes federados, ainda que, meramente, hipotética.

Preferiu, o legislador, antevendo, por exemplo, um conflito entre Tribunais de Justiça, avocar ao tribunal *ad quem*, STJ ou STF, a competência para o julgamento, antes mesmo de a discussão ser objeto de deliberação e de haver divergência entre entes federados.

Em consequência, os efeitos processuais desses entendimentos vinculantes de tutelas coletivas não restaram minorizados, notadamente, diante da possibilidade de o juiz negar, sumariamente, o pedido fundamentado em um destes julgados, mesmo que sem a oitiva do réu (julgamento antecipado de mérito e sentenças terminativas por impossibilidade jurídica do pedido) quando pretendam subverter um posicionamento já firmado pelo tribunal *ad quem* em demandas repetitivas coletivas (com interesse público reflexo).

Ou seja, em temas já pacificados que envolvam interesses coletivos ou transindividuais, o juiz pode negar a pretensão, arguindo que a questão coletiva, pública, já foi pacificada e não cabe interpretação diversa de uma já pacificada pelo tribunal *ad quem*.

Mesmos poderes foram conferidos ao relator da causa coletiva, pública, que poderá unilateralmente negar seguimento a recursos que lhes pretendam dar interpretação diversa de um tema já pacificado pelo colegiado. Ademais, não se exige garantia do juízo em execução provisória e nem remessa necessária em sentenças embasadas nestes dispositivos repetitivos de interesse *ultra partes*, o que lhes impõe certa presunção de liquidez e certeza a se conferir uma mais célere prestação jurisdicional.

Só o Tribunal *ad quem* já prevento na causa, assim, é capaz de alterar seu posicionamento predecessor em uma causa coletiva repetitiva, técnica conhecida como *overruling*. O juiz, no máximo, poderá provocar o relator prevento sobre um possível novo entendimento na causa coletiva, de interesse público geral, paralisando o julgamento singular posto até a decisão de reconhecimento (ou não) de uma nova possível interpretação pelo juízo *ad quem*, estará, contudo, impedido de reformular um tema já pacificado pelo juízo *ad quem* a que estiver subordinado.

No máximo, assim, paralisará o julgado à espera da decisão do relator em acatar o incidente de um possível *overruling* em uma causa de interesse público geral, negado o *overruling* pelo colegiado, o juiz aplicará, obrigatoriamente, ao caso em juízo, o entendimento já pacificado pelo colegiado.

Admitido um possível *overruling*, o juízo *ad quem* advocará para si a causa, isto porque se o interesse é coletivo, público, geral, é mais interessante que a questão seja debatida perante as cortes superiores que demandarão a todos os demais Tribunais discussões idênticas em todo o território nacional.

Veja que sendo reconhecido o interesse coletivo ou público, qual seja, uma causa, uma demanda repetitiva, esta sai da prevenção do juízo singular e passa a ser objeto de discussão em uma Corte Superior.

Observa-se o cuidado do novo legislador civilista processual de causas que envolvem interesse público, posto que subtraem a discussão do juiz singular e a levam

para uma corte superior, notadamente, nos casos que possam gerar dúvidas ou novos entendimentos sobre um tema de interesse geral.

Observa-se, assim, a multiplicidade de formas com que o ordenamento preferiu supra tutelar discussões que envolvessem a coletividade. Porém, esta mesma preocupação não foi conferida ao direito administrativo.

Isso ocorre, sobretudo, no caso de eventual inadimplemento do contratado com o poder público, haja vista que o antigo art. 56 § 2º da lei 8.666/93, ao fixar em 5% a garantia contratual, acabou limitando a restituição integral do dano eventualmente sofrido pela administração. Felizmente, a nova lei de licitações contornou o problema, não era sem tempo. Mas não o fez a contento.

Assim, a nova lei de licitações, ao prever a ampliação desta garantia para até 30% do valor contratual — art. 99 da nova lei de licitações —, não assegurou, por si só, a total restituição do erário, eventualmente, lesado.

Esta afirmação advém da comparação deste valor com o previsto no *codex* civilista para o qual a tutela compensatória poderia atingir 100% do valor do bem, e o mesmo ocorre com a multa compensatória limitada a 100% do valor do negócio jurídico, além de a tutela ressarcitória poder ser acumulada com a tutela inibitória e com a multa moratória. Observa-se a incongruência, o *codex* civilista parece prever uma restituição maior que a nova lei de licitações. Não deveria ser o oposto, se o bem coletivo é supra tutelado a garantia da lei de licitações não deveria sobressair-se a do dispositivo civilista?

Há, assim, uma evidente contradição: se por um lado os contratos administrativos pressupõem cláusulas exorbitantes (como a possibilidade de rescisão unilateral dos pactos pela administração estatal), por outro, limitou os meios de a administração ver-se, totalmente, ressarcida.

Nesses termos, enquanto o direito civil caminha para reconhecer instrumentos como lucros emergentes e dano emergentes, em face aos efeitos deletérios de um possível inadimplemento, estes dispositivos têm-se demonstrado inaplicáveis à administração pública que, por definição, não visaria lucro.

A intenção deste trabalho é reverter esse quadro, reformular o *codex* civilista às peculiaridades estatais, porque, ao fim e ao cabo, contrato é contrato, quer seja entre duas partes, quer seja entre uma empresa, e a administração, quer seja entre particulares e o

poder público, pacto social não é outra coisa que não espécie de contrato, mas de efeitos *erga omnes*, não *inter partes*.

Logo, não se veem motivos para não se adotar as tendências civilistas aos contratos com a administração, a questão é como fazê-lo sem cair-se em incongruências ontológicas.

A questão remanesce em como reestabelecer-se a restituição integral dos bens da administração pública quando de um eventual inadimplemento de seus contratados, a se conferir, assim, eficácia plena ao que pretendeu o constituinte ordinário, notadamente, quando ampliou os meios de tutela das propriedades coletivas, positivando, no texto constitucional, em especial, a imprescritibilidade das ações que eventualmente tratem de restituições estatais. Ou quando reafirmou a impenhorabilidade dos bens estatais de uso especial ou de uso comum do povo quando afetados.

Nesses termos, o presente trabalho passa a analisar a discussão da aplicação e adaptação dos dispositivos civis a se conferir plena tutela à administração estatal por um viés pouco explorado na academia: a restituição integral do dano, eventualmente sofrido, pela administração estatal e a responsabilização daquele que lhe der causa, notadamente, através dos arquétipos da teoria utilitarista e dos fundamentos da teoria tridimensional proposta por Miguel Reale.

Nesse intuito, o presente trabalho utiliza destas teorias com objetivo de verificar em que medidas os instrumentos civilistas poderiam ser adaptados às peculiaridades da administração estatal com vistas a se restabelecer o *status quo* coletivo, eventualmente, lesado que, como se demonstrou, é supra tutelado no direito penal e processual, mas, ainda, incipiente no âmbito administrativo.

Deveria, contudo, sê-lo, porque a lesividade coletiva é a ruptura do contrato social, a quebra da confiança de que os serviços estatais estarão satisfatoriamente postos à população e que a instituições não medirão esforços para se garantir esse restabelecimento dos haveres do estado daqueles que, efetivamente, lhe derem causa.

Não fazendo isso, caem nos estados capturados, como nas ferrovias abandonadas em Serra Leoa com intuito apenas de lesar o partido opositor. Como se adiantou no capítulo predecessor é na confiança da punição dos agentes e contratados com o poder público que se distinguem nações fortes de fracas, casos como Israel de Ben-Gurion dos

da família Marcos nas Filipinas que consolidou sua fortuna monopolizando os preços nacionais na produção de leite. Não havia instituições que os punissem, não havia conselho de administração *anti-trust* (CADE).

Ou seja, objetiva-se adaptar a teoria utilitarista e de Reale à quebra do pacto social. Nada melhor para um estudo inovador com viés empírico que uma boa fundamentação dogmática. Escolheu-se, pois, duas teorias, relativamente, sedimentadas.

Assim, o presente trabalho se inicia com os principais estudos nacionais e internacionais que tratam da interrelação entre os temas: responsabilidade civil, administração estatal e restituição integral do dano, a nível nacional e internacional.

Após o referencial teórico, serão trabalhadas a teoria utilitarista e tridimensional de Miguel Reale, bem como suas eventuais aplicabilidades perante a administração, como meios de se adaptar às técnicas civilistas à realidade administrativa, em especial: os danos emergentes e os lucros cessantes. Mais, será analisado ainda a questão do nexo causal e do *disgorgement*, isto é o dever de se restituir o que indevidamente se auferiu com a quebra do pacto coletivo.

A metodologia utilizada será a dialética exploratória, com o objetivo de apontar os principais entendimentos doutrinários conflitantes favoráveis e contrários ao postulado, bem como os múltiplos pontos de vista dissidentes, objetivando-se, ao fim, extrair uma teoria que possa conferir uma maior amplitude ressarcitória ao poder público.

O fundamento da pesquisa é questionar se poder-se-ia trabalhar institutos como utilidades públicas cessantes e utilidades públicas emergentes como decorrência fática da supra tutela prevista pelo constituinte e em face do fundamento maior da responsabilidade civil: a reparação integral por inadimplemento.

Mais, pretende-se averiguar se seria possível a aplicação do *disgorgement* e, com base na teoria civilista, apresentar quem há de responder quando da lesão estatal, que agente, assim, restará incumbido de devolver o que lesou a coletividade.

## 4.2 CONSOLIDANDO INSTITUTOS E TEMAS POLÊMICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL ATUAL

Alexandre Aragão<sup>677</sup> lembra que no ordenamento comparado, poucos países têm adotado a responsabilidade objetiva da administração pública estatal.

Nesses termos, a Espanha restaria sendo um dos poucos países a adotar, como o Brasil, a responsabilidade objetiva estatal. Aponta-se, por exemplo, que, na França, a regra seria que a responsabilidade da administração seria fundada na culpa, ainda que presumida, já na Itália, a responsabilidade da administração estaria vinculada ao ato negligente do servidor e, da mesma forma, na Alemanha, a administração, somente, seria responsabilizada por atos ilícitos de seus servidores.

Por fim, na Inglaterra, a administração pública somente seria responsabilizada, caso também o fossem os seus servidores.

Essa relutância em se reconhecer a responsabilidade, independentemente de culpa, estatal teria implicações perversas no dever de indenizar.

Aponta, o autor, contudo, que esta discussão não seria recente, mas antes, já preocupava a própria doutrina francesa (precursora da responsabilidade civil) para a qual, os posicionamentos de Léon Duguit e Maurice Hauriou já demonstrariam um viés de inaptidão da responsabilidade subjetiva estatal que, fundado no comportamento do que se poderia esperar de um bom pai de família, restaria incompatível com os deveres da administração, notadamente, de guarda e vigilância do bem coletivo.<sup>678</sup>

Contudo, Eugênio Facchini Neto aponta que, em que pese o ordenamento pátrio ter adotado a regra da teoria subjetiva para a responsabilização civil, teria havido uma inegável tendência de objetivação da responsabilidade civil extracontratual com reflexos

---

<sup>677</sup>ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Os fundamentos da Responsabilidade civil do Estado. **Revista dos Tribunais on Line**, [S.l], vol. 824, p. 72-81, jul. 2004. Disponível em:<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>, Acesso em: 26 já. 2023, p. 72.

<sup>678</sup>ARAGÃO, A. D. S. Os fundamentos da Responsabilidade civil do Estado. **Revista dos Tribunais on Line**, [S.l], vol. 824, p. 72-81, jul. 2004. Disponível em:<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>, Acesso em: 26 já. 2023, p. 73.

na jurisprudência, embora, muitas vezes, camuflada com o rótulo de presunção de culpa, como observa-se na súmula 341 do STF.<sup>679</sup>

Apona-se, ademais, em análise conjunta dos art. 929 e 930 do atual dispositivo civilista, uma inerente responsabilização estatal na indenização também por atos lícitos.<sup>680</sup>

Esse mesmo entendimento é adotado na obra de Daniel Ustárroz, conforme aponta Antônia Espindola Longoni Klee, para quem “o autor não só demonstra os casos em que seria possível admitir a responsabilidade civil por ato lícito, mas também, as situações que, a priori, poderia ser tratada como tal.”<sup>681682</sup>

Desta feita, há doutrinadores que entendem que tamanha tem sido a abrangência nas hipóteses de responsabilidade objetiva do atual *codex* que esta passada de exceção à regra.

Bruno Casagrande Silva<sup>683</sup> aponta a seguinte distinção. A responsabilidade subjetiva é a fundada na culpa, isto é, só seriam responsabilizados os agentes que tivessem agido com dolo ou imprudência, negligência ou imperícia.

A responsabilidade de culpa presumida, a que se refere Fachin, na verdade é aquela em que se presume a culpa a qual demandará ao réu opor as pretensões do autor, isto é, não caberá ao autor demonstrar a culpa do réu, bastar-lhe-á, apenas, provar que houve o dano, mas ao réu, caberá demonstrar que adotou todas as diligências possíveis e necessárias para ver-se desincumbido do dever de indenizar.

Já a responsabilidade objetiva é aquela cujo dever de indenizar não admite essa prova em contrário, essa inversão probatória, ainda que *juris tantum*, do réu, como ocorre na culpa presumida. Esta presunção é dispensada na responsabilidade objetiva, ao autor cabe apenas demonstrar o dano e o nexo causal entre o dano e a atividade normalmente

---

<sup>679</sup>FACCHINI NETO, E. A responsabilidade civil no novo código civil. **Revista do TST**, Brasília, vol. 76, n. 01, p. 17-63, jan./ mar. 2010, p. 63.

<sup>680</sup>FACCHINI NETO, Eugênio. A responsabilidade civil no novo código civil. **Revista do TST**, Brasília, vol. 76, n. 01, p. 17-63, jan./ mar. 2010, p. 18.

<sup>681</sup>KLEE, A. E. L. Responsabilidade civil por ato lícito. **Revista de direito do Consumidor**, São Paulo, vol. 107, n. 25, p. 628-634, set./out., 2016, p. 633.

<sup>682</sup>USTÁRROZ, D. **Responsabilidade civil por ato lícito**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 209.

<sup>683</sup>SILVA, B. C. Novas tendências da responsabilidade civil: A expansão dos danos indenizáveis. Curitiba: Juruá, 2010.

desenvolvida que, pelo risco que oferece, presume-se, absolutamente, que o dano adveio da atividade normalmente exercida porque, por si, envolve um risco maior social.

É, pois, o risco da atividade que, por si só, impõe o dever de indenizar. É o caso de lojas de fogos de artifício. Havendo sinistro no manejo dos fatos, não caberá ao réu arguir que adotou todas as diligências necessárias para ver-se esvaído do dever de indenizar.

Mas a responsabilidade objetiva é sopesada nos casos fortuitos e de força maior, isto é, se uma obra, uma barragem, fora projetada para um dilúvio que ocorre a cada mil anos e, excepcionalmente, uma inundação nunca vista assolar o empreendimento causando mortes e sinistros coletivos, não haverá o dever de indenizar pela imprevisibilidade do evento que se sucedeu.<sup>684</sup>

Há, ainda, o caso de responsabilidade integral que nem o caso fortuito e a força maior são capazes de afastar. No que tange ao poder público, são apenas os casos de danos nucleares, isto é, mesmo face um evento imprevisível à ciência comum, este fato não desincumbe a administração do dever de indenizar. É que aqui o risco é agravado pela atividade, o risco é tamanho que o legislador preferiu responsabilizar a administração e seus agentes estatais mesmo em face a um evento esporádico.

Ou seja, é o risco da atividade que define se a responsabilização será por culpa, culpa presumida, objetiva ou integral.

A graduação do risco imporá em maior ou menor parcela de culpa ou excludentes na possibilidade de indenizar. Quanto maior o risco, menor as possibilidades de escusas absolutórias cujo ápice se encontra no risco integral de acidentes nucleares da administração que não se incumbe de ressarcir o que causou nem mesmo face a calamidades impensáveis, isto é, face a caso fortuito ou força maior.

De toda sorte, para Sergio Cavalieri Filho,<sup>685</sup> em que pese *codex* civilista ter estabelecido a cláusula geral de responsabilidade subjetiva, inseriu três cláusulas tão aberturas de responsabilidades objetivas que seria possível afirmar que a exceção passou

<sup>684</sup>USTÁRROZ, Daniel. **Responsabilidade civil por ato lícito**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 209 .p. 54-96.

<sup>685</sup>CAVALIERI FILHO, S. Responsabilidade Civil no novo código civil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 31-47, 2003, p. 36.



à regra, qual seja, pelo risco rotineiro das atividades, na prática, os casos *sub judicis* cairiam mais nas responsabilidades objetivistas que subjetivas.

A doutrina majoritária, assim, aponta que a responsabilidade tem se aproximado cada vez mais dos modos objetivos de imputação, alicerçados na ideia de risco da atividade, com viés, cada vez mais, objetivista.

No que tange ao dever estatal, Yusseff Said Cahali relembra o seguinte: a responsabilidade estatal ou é objetiva ou é integral, esta última apenas em danos nucleares. É que como se adiantou, o risco da atividade faz objetivar o dever indenizatório e no caso do Estado, é o bem coletivo, o risco de a lesividade sair da relação *inter partes* para exorbitar a órbita pública, ou seja, lesar toda uma coletividade, que fez o legislador estabelecer como regra a responsabilidade objetiva estatal.<sup>686</sup>

Mas se a lesividade coletiva impõe um ônus maior ao Estado no dever de indenizar, minimiza a dos agentes estatais, estes só respondem se agirem com culpa, isto porque se não deram causa por, ao menos, descuidos, ao dano coletivo, não poderão ser responsabilizados quando tiverem agido com a devida diligência.

Mas o Estado não se furtará a ressarcir a coletividade, mesmo com a maior diligência de seus agentes, quando houver sinistro, pelo fato de que o bem jurídico é supra tutelado, o risco de sua atividade é maior, porque não lesa a um, mas a vários, eis, pois a razão de a doutrina tratar a responsabilidade dos agentes estatais como subjetiva e do Estado com objetiva, é o risco a que corre o bem jurídico (coletivo), aliada a atividade estatal corriqueira que envolve toda uma sociedade que impôs não apenas a administração, como a seus delegatários (concessionárias, permissionárias), a responsabilidade objetiva, em que pese ter minimizado as causas de imputação dos agentes públicos.

É o que expõe, por exemplo, Claudio Luiz Bueno de Godoy. Para ele, o ornamento português, ao contrário do brasileiro e do italiano, privilegiara a responsabilização advinda do ilícito e não da atividade, ou seja: é dizer que o dispositivo está inserido entre os casos de responsabilidade civil por fatos ilícitos, portanto, não entre os casos de

---

<sup>686</sup>CAHALI, J. S. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 30-43.

responsabilidade pelo risco,<sup>687</sup> isto quer dizer que o legislador pátrio foi mais rigoroso, seguido do italiano.

O ato ilícito que Godoy expõe é aquele que causa danos, logo, sem danos não há o dever de indenizar no ordenamento português.

Para o autor, assim, haveria uma inegável aproximação do direito pátrio à objetivação da culpa, em atendimento às críticas já previstas por Caio Mário da Silva Pereira que, em discussões sobre o art. 1.522 do antigo *codex* civilista, já prenunciava uma inevitável incompletude do ordenamento civilista para regular questões como as responsabilidades dos patrões ou dos animais sob guarda, quanto mais, para resguardar a tutela advinda do dever estatal de cuidado social, na mitigação dos riscos impostos à coletividade.

Deste entendimento, contudo, diverge, Cristiane de Marchi, para esta, a par de diversas disposições dissonantes na jurisprudência, a culpa remanesceria, ainda, como condição indispensável ao ressarcimento no Brasil.<sup>688</sup>

Em que pese a divergência exposta, aponta-se na literatura, que o ideal de culpa — no seu nascedouro franco-gaulês: *faute* — cederia cada vez mais espaço para a objetivação da conduta numa sociedade incrementalmente plural do século XXI. Deste entendimento, compartilham Larrisa Gabrielle Braga e Silva e Rodrigo Antônio Ribeiro Storino que questionam “se a multifuncionalização da responsabilidade civil seria capaz de diminuir o medo da sociedade de risco.”<sup>689</sup>

Essa divisão entre responsabilidade por atos ilícitos ou pelo risco parece, à primeira vista, sem propósito prático. Não é. É que se o ordenamento tivesse adotado a teoria lusitana, seria, apenas, na existência de dano, que administração estatal ver-se-ia incumbida no dever de indenizar, como adotou-se o risco como pedra de toque, é possível

---

<sup>687</sup>GODOY, C. L. B. D. Responsabilidade civil pelo risco da atividade e o nexo de imputação da obrigação de indenizar: reflexos para um colóquio Brasil-Portugal. **Revista Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 1, n. 1, p. 21-43, 2015, p. 22.

<sup>688</sup>MARCHI, C. D. A culpa e o surgimento da responsabilidade objetiva: evolução histórica, noções gerais e hipóteses previstas no código civil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 964, p. 02-16, 2017, p. 02.

<sup>689</sup>SILVA, L. G. B.; STORINO, R. A. R. Multi funcionalização da responsabilidade civil: a busca pela superação do medo na sociedade de risco. **Journal of Studies and Advanced Research on third Sector**, vol. 6, n. 2, p. 231-252, Jul. /dez. 2019, p. 231.

que a administração veja-se no dever de indenizar ainda que por atos lícitos, quando destes houver a exposição da sociedade a um perigo agravado.

Não será, pois, a ilicitude ou não da conduta que obrigará a administração a ressarcir, mas o risco inerente às atividades estatais.

Mais, mesmo sem danos, poderá, a administração, ver-se punida, caso o sinistro não tenha ocorrido por fato alheio as partes, qual seja, por uma sorte do destino.

Nesse caso, em teoria, poderia haver a imputação ao Estado de uma pena civil como medida dissuasória, pela ausência governamental de seu dever institucional de salva guarda do bem coletivo ou pela omissão no exercício do poder de polícia.

Como o foco da responsabilização estatal é no risco, ainda que sem danos, há o dever de a administração (e suas concessionárias, por exemplo) serem infligidas no dever de indenizar ou, ao menos, sofrerem uma obrigação de fazer, fundadas no risco coletivo que expuserem seus súditos.

O código civilista adotou a teoria do ato ilícito, o direito administrativo o risco. É por isso que Antônio Jeová Santos<sup>690</sup> prenuncia que há muito se sedimentou na jurisprudência a indenização por dano moral coletivo.

O dano moral coletivo foi uma transmutação dos *punitive damages*, para o ordenamento nacional. A rigor, a coletividade não teria honra, logo, impossível a imputação por dano moral, o dano moral coletivo, na realidade, é a medida inibitória colocada a cargo do judiciário a reprimir atos ilícitos contra o Estado. Aqueles que veem o dano como pressuposto único da indenização, não enxergam as medidas injuntivas inibitórias como as *astreintes* como parcela de uma eventual pena civil.

É com base no dano moral coletivo que um juiz, por exemplo, determina que certa barragem cumpra os requisitos de segurança a evitar-se danos ambientais como ocorrido no córrego do Feijão pela Cia Vale do Rio Doce, e determina medidas urgentes, com aplicações de multas diárias, à agência reguladora mineral.

A regra do direito administrativo é o risco e é por isso que a jurisprudência sedimentou ser cabível o dano moral coletivo, inclusive com medidas injuntivas

---

<sup>690</sup>SANTOS, A. J, **Dano moral indenizável**. 7. ed. São Paulo: Juspodium, 2019, p. 686.

mandamentais, a evitar-se o sinistro. Trata-se, como diz Jeová Santos, uma questão de justiça e solidariedade para com os administrados do pacto social.

É que se houvesse o foco unicamente no sinistro para o direito administrativo, uma empresa contratada com o poder público que não adotasse as medidas necessárias a contenção de uma barragem, por exemplo, seria tão premiada quanto aquelas que tivesse cumprido as normas regulamentares, desde que o sinistro não tenha ocorrido por fatos alheios as partes. Seria, pois, tratar dois casos díspares com total desigualdade, os não diligentes não poderiam ser menos penalizados que os diligentes pela simples ausência do sinistro coletivo.

O dano moral coletivo e as *astreintes*, em conjuntura com as medidas inibitórias, veio atender aos apelos poupares para uma equalização daqueles que são probos para com o bem coletivo em detrimento dos que lhes tratam com desídia.

Para estes, a deliberação sobre a objetivação ou não da culpa teria perdido o sentido, ao menos no direito administrativo, em vista que, no mundo atual, em que o risco seria inerente ao próprio convívio social, os estudos deveriam se dirigir mais às formas de se evitarem os danos do que na origem, propriamente, do ilícito. Essa lógica é, pois, ampliada quando se trata de bens e serviços públicos.

Para Cristiane de Marchi, o risco da atividade teria adquirido tamanha dimensão no atual convívio social que poder-se-ia falar, inclusive, em objetividade agravada e integral da culpa. Aquela imporia uma objetivação da culpa em face à própria atividade exercida pelo faltoso que, assim, dispensaria qualquer análise entre o dano e o nexos causal, posto restar presumida na própria atividade exercida (*in re ipsa*), como se observa tanto nas atividades de alta periculosidade, como aquelas ligadas à energia de alta voltagem e fogos de artifício.

Este é também o entendimento de Teresa Ancora Lorez para quem o princípio de precaução ganharia cada vez mais relevância no ordenamento atual, o que imporia uma inerente preocupação da responsabilidade civil na prevenção dos danos.<sup>691</sup>As tutelas inibitórias, portanto, deveriam a serem preferidas ao modelo meramente ressarcitório.

---

<sup>691</sup>LOPEZ, T.A. A. Responsabilidade Civil na sociedade de risco. **Revista da Faculdade de Direito de SP**, São Paulo, vol. 105, p. 1223-1234, jan./dez., 2010, p. 234.

Não só em relação ao ordenamento lusitano nosso legislador evoluiu, a doutrina aponta que o Código alemão de 1896, nos artigos 823 a 826, teria previsto a tipicidade de todas as hipóteses de ilicitude compondo, assim, uma moldura que tenderia a não se compatibilizar com os desenvolvimentos da atualidade.

Para o modelo germânico, portanto, tão somente: a vida, a saúde, a liberdade e propriedade seriam ressarcíveis, impondo-se severas discussões em zonas de incerteza (*gris*) como na indevida divulgação de dados por provedores de *internet*. Os adeptos da enaltação do legislador tedesco, assim, esquecem que em termos de responsabilização estatal, o modelo nacional é bem mais evoluído.

Desta feita, a redação mais abrangente do ordenador pátrio melhor se coadunaria com as peculiaridades e atividades dos tempos atuais. Quanto mais, com as causas das concessionárias de serviços públicos de energia, barragens, ferrovias, que, pela atividade que exercem, expõe toda a coletividade ao risco decorrente.

Fosse o legislador seguir a lógica luso-germânica, concessionárias que adotassem as melhores práticas de segurança sentiram-se desprestigiadas face aos pares menos diligentes. O ordenamento não poderia, assim, tutelar de forma tão desigual comportamentos tão assimétricos em relação ao serviço público que prestam.

Ademais, Aragão,<sup>692</sup> aponta ser, de certa forma, irrelevante a discussão sobre a licitude ou não do fato e mesmo a divergência sobre a objetivação ou não da culpa, posto que umas ou outras sempre resultariam na indenização da parte inocente, quer advinda de um comportamento socialmente deplorável, quer de um risco social exercido na atividade laboral.

Nesses termos, no que tange à tutela estatal, os estudos mais recentes demonstrariam uma tendência, sobretudo na jurisprudência do STF,<sup>693</sup> em se conferir interpretações mais abrangentes à responsabilidade do Estado que passaria a ser responsabilizado até mesmo por suas omissões.<sup>694</sup>

---

<sup>692</sup>ARAGÃO, A. D. S. Os fundamentos da Responsabilidade civil do Estado. **Revista dos Tribunais on Line**, [S.l], vol. 824, p. 72-81, jul. 2004. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>, Acesso em: 26 já. 2023, p. 80.

<sup>693</sup>STF: Supremo Tribunal Federal.

<sup>694</sup>HUPFFER, H.*et. al.* Responsabilidade civil por omissão estatal, **Revista de Direito da GV**, São Paulo, vol. 8, n 01, p. 109-130, jan./jun., 2012, p. 109.

É que se a responsabilidade do Estado é fundada no risco, quando se omite este dever institucional, permitindo-se que a coletividade seja exposta a risco, não há como desvirtuá-lo de seu dever indenizatório, ainda que o sinistro não ocorra por fatos alheios às forças das partes.

É o caso de uma agência reguladora que se omite em notificar uma construtora de barragens. O foco, principalmente, das indenizações pelas omissões impõe esse dever advindo do que se expõe a toda a uma coletividade, qual seja, um risco coletivo, uma desvirtuação do dever de cuidado do próprio pacto social, o ônus maior do poder público.

As discussões, assim, mais atuais, na responsabilidade civil, passariam a convergir para mecanismos que privilegiem evitar-se o risco a ressarcí-lo.

No direito comparado, Marco Comporti, em análise ao direito italiano, aponta que, se historicamente exigia-se da administração a expressa declaração de nulidade do ato proferido a se ensejar uma tutela ressarcitória, esta exigência, desde muito tempo, deixara aquele ordenamento, uma vez que a corte suprema italiana já teria conferido direito indenizatório sempre que um ato vinculado ou um dever de cuidado tivesse um liame causal com o pedido pleiteado.<sup>695</sup>

Assim, o autor aponta que os casos recentes da suprema corte italiana (que segue a nossa legislação em paridade) já reconheceriam o direito indenizatório aos lesados em acidentes de tráfico em vista à ausência de fiscalização estatal. Concedeu-se, inclusive, tutela aos investidores lesados em face de autorização conferida pela administração italiana para empresa inidônea de operar no sistema financeiro.

O autor aponta, ademais, a compatibilização do dever ressarcitório estatal mesmo que diante de seus atos lícitos, com a única ressalva feita na jurisprudência em se distinguir a indenização advinda de um ato ilícito (*dommage-intêret*) dos efeitos restitutórios advindo de um pronunciamento lícito (*indenizzo*) na sentença, mas ao fim e ao cabo, quer via atos lícitos, quer ilícitos, a exposição ao risco, no caso, a solidez do sistema financeiro, é causa suficiente a impor a administração italiana o dever ressarcitório.

---

<sup>695</sup>COMPORTI, M. . L'extension de la responsabilité de l'administration publique en Italie, [S./] **Revue française d'administration publique**, v. 19, n. 4, p. 827-960, 1967, p. 828.

De qualquer forma, a ilicitude seria irrelevante, posto que havendo perda patrimonial, impor-se-ia o dever estatal de se buscar reestabelecer o patrimônio da parte inocente ao Estado predecessor ao ilícito.

Conclusão próxima é obtida por Mariève Lacroix que, em análise às hipóteses restitutórias (*fattispecies*) previstas no direito de Québec, em comparação ao arquétipo taxativo alemão (*numerus clausus*), concluiu pela vantagem da maleabilidade do art. 1457 do Codex Civilista Canadense que permitiria à jurisprudência utilizar de termos mais amplos, como o dever de cuidado (*duty of care*) ou de negligência (*negligence*), para uma maior prestação jurisdicional, sobretudo as que envolvessem interesse estatal.<sup>696</sup>

De toda sorte, em que pese a acirrada divergência doutrinária sobre a objetivação ou não da culpa para efeitos restitutórios, aponta Mário Enhardt, em sua tese de doutorado, alinhado os entendimentos de Ponte de Miranda, que a discussão sobre responsabilidade contratual ou aquiliana, desde muito, teria perdido o sentido porque umas ou outras sempre visariam à restituição integral da vítima.

Nesses termos, as discussões deveriam se voltar mais sobre o *quantum* ressarcitório do que sobre a origem do dano, seja este advindo de um inadimplemento contratual ou de uma inobservância de *neminem laedere*.<sup>697698</sup>

Assim, a doutrina converge sobre a necessidade de os estudos da responsabilidade civil conferirem maiores atenções a tutelas preventivas. O tema, na *common law*, tem dado origem às penas civis (*punitive damages*), que passaram a prever formas de se evitarem condutas temerárias ao convívio social (*neminem laedere*) por meio de tutelas punitivas.

Essa teoria, como se adiantou, foi transplantada para o ordenamento pátrio, ao menos, para casos coletivos, com o rótulo de dano moral coletivo já amplamente aceito pela jurisprudência como decorrências dos entendimentos sedimentados nas cortes superiores pátrias.<sup>699</sup>

---

<sup>696</sup>LACROIX, M. La relativité aquilienne en droit de la responsabilité civile- analyse comparée des systèmes germanique, canadien et québécois. **Revue de droit de McGill**. Québec, Canada, vol. 59, n. 2, p. 425-474, dez., 2013, p. 470

<sup>697</sup>*Neminem laedere*: dever geral de cuidado.

<sup>698</sup>EHRHARDT JÚNIOR, M. A. D. A. **Responsabilidade Civil pelo inadimplemento de boa-fé**. São Paulo: Fórum, 2017, p. 156.

<sup>699</sup>Ver, p. ex: Resp. 1.114.893, Resp. 1.221.756 e Resp. 1.303.014, todos do STJ.

O ordenamento pátrio, contudo, tendia a vedar o uso desta técnica sobre a arguição de ausência de expressa previsão legal. O tema foi objeto de estudo de Luciana de Godoy Penteadó Gattaz.<sup>700</sup>

Segundo a autora, a par da ausência de disposição legal, a jurisprudência nacional tem, em casos esporádicos, sobretudo, nos julgados dos Tribunais do sul do país, utilizado do dano moral coletivo como substituto aos *punitive damages* a fim de se imputar uma pena civil aos causadores do dano e como medida dissuasória à reincidência. Esse entendimento do Sul passou, assim, a ser paulatinamente a ser aceito pelas Cortes Superiores e a ser sedimentado em face ao irradiamento dos temas tratados pelo STJ em recursos repetitivos para os Tribunais regionais subordinados.<sup>701</sup>

Da mesma forma, Nelson Rosenvald<sup>702</sup> reitera a necessidade de um aprimoramento legislativo a se conferir mecanismos que permitam adentrar no lucro advindo do ilícito (*disgorgement*) do agente que, por uma medida deliberada, adotasse posturas incompatíveis com o bom convívio social (*neminem laedere*).

A tese de Rosenvald contrapõe a tese de doutorado de José Eduardo Figueiredo de Andrade Martins,<sup>703</sup> para o qual, haveria casos em que o inadimplemento do contrato se mostraria vantajoso, razão pela qual, não existiriam motivos para mantê-lo vigente, notadamente, quando nova oportunidade mais vantajosa se apresentasse às partes em ulterior nova pactuação.

Essa lógica da tese de Martins é fundada na análise econômica do direito e sai, antes, de um pressuposto dogmático. É que no direito civil existe a multa moratória e a compensatória que, como se adiantou, podem ser cumuladas e fixadas em até 100% do valor do principal.

Não é o caso do direito administrativo. Eis a primeira reformulação dogmática. Aplicar a análise econômica do direito e o inadimplemento eficiente do contrato contra a administração pública seria lesar toda uma coletividade. Também, o risco de

---

<sup>700</sup>GATTAZ, Luciana de Godoy Penteadó. *Punitive damages* no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 964, p. 02-16, 2017, p. 4-10.

<sup>701</sup>GATTAZ, Luciana de Godoy Penteadó. *Punitive damages* no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 964, p. 02-16, 2017, p. 4-10

<sup>702</sup>ROSENVALD, N. **As funções da responsabilidade civil**: a reparação e a pena civil. São Paulo: Atlas, 2013, p. 100.

<sup>703</sup>MARTINS, J. F. D. A. **Inadimplemento eficiente do contrato**: quando o descumprimento é vantajoso para uma das partes. São Paulo: Juruá, 2020, p. 40-143.



oportunidade que, no código civil, é mensurado pela empresa quando analisa se compensaria pagar a multa moratória e compensatória pelo firmamento de um outro negócio jurídico não se aplica ao serviço público que deixa às mínguas toda uma coletividade e, face ao abandono de sua contratada, vê-se obrigada a um novo processo licitatório (às vezes com consulta pública) para poder firmar novo contrato, licitação esta que, inclusive, corre o risco de restar deserta. O mesmo risco não é visto nos casos civilistas.

Ao abandonar uma obra de um hospital, uma contratada com o poder público, imputa a administração no dever de realocar todos os enfermos até que outro processo licitatório seja concluído, adotar a teoria do inadimplemento eficiente aos contratos públicos seria relegar toda uma coletividade a própria sorte.

Da mesma sorte, ao abandonar uma concessão de um porto ou a construção de um aqueduto, a concessionária simplesmente torna o custo de oportunidade para a administração imensurável. Os danos pelo abandono sequer podem ser estimados, não podem ser pagos por meio de multas compensatórias estimadas em 30% do valor do principal. As perdas diárias, com o abandono de um porto, por exemplo, com exportações superam em muito o limite legal, o que desvirtua a tese segura da restituição integral na qual se assentou toda a teoria civilista.

Logo, a mesma atenção, contudo, não foi conferida ao inadimplemento dos contratados da administração, em vista à limitação da multa ao valor de 5% do valor do contrato, que, ademais, teve seu escopo ampliado para 30% na nova lei de licitações. Sequer, o direito administrativo seguiu a lógica do valor do principal como limite máximo ao valor compensatório do *codex* civilista.

Nestes termos, um inadimplemento contra a administração acabaria sendo sub tutelado, em especial, face à impossibilidade de se fazer uso de instrumentos como lucros cessantes e danos emergentes, incabíveis em um eventual inadimplemento do contratado da administração, em oposição, portanto, ao que se previu no *codex* civilista.

Há, assim, uma inerente e inevitável necessidade de refinamento ontológico nos meios a se prover um maior ressarcimento estatal.

Mais, se Rosenvald e Martins se digladiam cada qual defendendo um ponto de vista e parece-nos que a tese de Rosenvald mais se adequa ao interesse coletivo. Seria

possível adaptar a tese do *desgorgement* ao poder público? É que o instituto foi pensado para o direito privado.

Como fazer a administração obrigar alguém a devolver o lucro indevido pelo abandono do contrato se a administração não visa lucro. É preciso, pois, que se determine algo a ser restituído pelo abandono dos contratados com o poder estatal, mas a teoria do *desgorgement* não parece oferecer muitas saídas para um ente que não visa lucro.

Antes, contudo, alguns pontos fundamentais.

Bruno Casagrande da Silva segue a linha de Marcos Augusto de Albuquerque que aponta que no ordenamento, não menos de 14 teorias da causalidade tem procurado responsabilizar os agentes estatais. Estes autores lembram que pelo fato de o legislador ter estipulado que o dano será imputado aquele que der causa direta ao fato lesivo, preferiu, o ordenamento civilista, adotar a teoria do dano direto e imediato.

Isso porque se pode haver responsabilização por atos lícitos, quando houver risco, não há que se imputar a restituição àquele que não tenha dado causa. O problema é exatamente quem teria dado a causa.

Nelson Rosenthal<sup>704</sup> contorna, vez mais, o problema apontando que a teoria da causalidade adequada seria mais eficaz em apurar o agente que tenha dado causa ao fato lesivo, só seria imputável o agente cuja conduta foi determinante para o fato lesivo: “o espaço dos eventos anteriores ao evento que serão imputados ao agente de forma que ele possa interná-los *ex ant.*”<sup>705</sup>

A tese do autor se adequa mais ao direito administrativo pátrio. Imagine que um gestor seja o homologador de um processo de aposentadoria que passou pelo crivo do controle interno e assessoria jurídica. Adotando-se o *codex* civilista, o dano direto e imediato imporia a responsabilização ao gestor, último da cadeia causal.

Contudo, a causa adequada não foi do gestor público, mas do parecerista jurídico que não verificou a conformidade do pleito de aposentadoria com os requisitos legais.

---

<sup>705</sup>ROSENTHAL, N. **As funções da responsabilidade civil**: a reparação e a pena civil. São Paulo: Atlas, 2013, p. 156.

Tome-se outro exemplo, a fiscal de medição da prefeitura sobre estima o preço de um item e mede a maior que o que fora executado pelo qual a empresa contratada com o poder público se locupleta à custa do erário.

Se o gestor foi quem homologou a medição, pela teoria civilista, a responsabilidade seria deste, mas pela teoria da causalidade adequada seria do fiscal que não fora diligente. É ele cuja prática foi dominante à ilegalidade.

Ou seja, o agente, para o direito administrativo que há de responder, deverá ser aquele cujo ato foi determinante para a lesividade, essa explicação é de suma importância, sobretudo, para eventos em cadeia causal, como as medições e pagamentos das obras dos estados, ou os processos licitatórios com múltiplos agentes.

Não se pode, pois, imputar a um agente o dever de indenizar pelo simples fato de ter sido o último da cadeia causal e ter contribuído direta e imediatamente para com o evento lesivo, é preciso averiguar, na cadeia causal, aquele cujo ato foi preponderante para com a lesividade difusa, o ato exarado sem o qual o dano jamais teria ocorrido.

Mas há um outro problema, é que pelo *codex* civilista tanto empresa quanto agentes estatais seriam codevedores solidários no débito, um por ter-se locupletado à custa do erário ao receber os valores e o outro por ter liquidado os valores a maior contra a administração.

Mas é preciso mais, é preciso reformular este conceito para que a indenização ocorra sobre quem, de fato se locupletou, isso remete a dois fatores. Na lesividade do pacto social é preciso separar multa inibitória contra o agente que deu causa, da devolução dos valores a maior (tutela ressarcitória) que há de incidir sobre quem de fato auferiu os haveres em demasia, no caso, a contratada ou concessionária do poder público que se locupletou.

O direito administrativo, assim, precisa segregar a conduta dos agentes da dos seus contratados e delegatários, as tutelas inibitórias-punitivas seriam aplicáveis aos agentes, as ressarcitórias àquele que se locupletou à custa da coletividade. Sem isso, a tese central da justiça na restituição do *status quo* perde seu sentido e foi sobre esta que toda a teoria da responsabilidade civil se desenvolveu.

Mais, academicamente, tem-se desenvolvido que o inadimplemento se presume culposos, ou seja, inverte o ônus probatório que deixa de incidir sobre o autor dos fatos constitutivos do direito ao qual passa a ser do réu.

A questão posta seria, a presunção de culpabilidade pelo inadimplemento poderia ser extensiva aos contratos públicos? Parece que sim, caberá, pois, ao contratado demonstrar um caso fortuito que lhe desincumbisse de cumprir o pactuado. Esse é um ponto chave da reformulação teórica deste trabalho.

É que se adiantou que a administração pública é regulada pelo risco, razão pela qual há de indenizar mesmo sem danos pela exposição coletiva que infringe quando não cumpre seu papel no pacto social e a teoria do risco dispensa a análise de culpa.

Mas é preciso separar as tutelas, entre a administração e a coletividade o cerne para a imputação é o risco, mas entre a administração e seus contratados vige-se a regra do contrato, seja concessão, seja aquisição, qual seja: a presunção de culpa pelo inadimplemento. Isto porque a doutrina, como se adiantou, entende que todo inadimplemento se presume culposos.

Descumprindo sua parte no contrato administrativo deverá ressarcir a administração, cuja não incumbência deste ônus só será possível se demonstrar um fato superveniente que lhe impediu de adimplir com suas obrigações assumidas.

Ou seja, o descumprimento pelo contratado com o poder público inverte o ônus probatório para uma presunção de culpa contra o contratado e em favor da administração, isto é, não será a administração que será incumbida de provar a culpa pelo inadimplemento de seu contratado que abandonou a concessão ou não entregou o bem licitado. Não o fazendo, caberá ao particular, e não a administração, demonstrar o fato superveniente que lhe fez escusar-se de sua obrigação para com o erário.

Enfim, a relação administração-coletividade é pelo risco, mas a relação administração-contratados com o poder público é pela presunção de culpabilidade pelo inadimplemento superveniente.

Mais, ampliando o tema, é possível afirmar que pelo risco que impõe à coletividade, concessionárias, delegatárias e administradas e contratadas pelo poder público responderão perante a sociedade pelo risco que infligem pelo inadimplemento e contra o poder estatal por presunção de culpa.

Responderão, assim, em duas vertentes: perante a sociedade pelo risco que expõe ainda que o sinistro não ocorra por fato alheio a suas vontades e perante a administração por uma presunção de culpabilidade no abandono dos contratos.

Haverá, contudo, preferência de ordem: o processo administrativo iniciará antes de qualquer responsabilização para averiguar se o descumprimento do particular é justificável ou não.

Sendo justificável irradiará efeitos para desincumbir o dever de ressarcir à coletividade. É que um fato de príncipe, por exemplo, pode tornar muito oneroso o cumprimento pelo particular dando justa causa ao abandono.

Se não é possível continuar o contrato, em vista a levar o particular a ruína não há como obrigá-lo ao cumprimento. O descumprimento justificável, assim, desobriga o particular perante a administração e a sociedade, o processo administrativo de descumprimento devidamente justificado irradia efeitos para além da relação administração-particular para adentrar na relação delegatária-sociedade perene a qual o particular nada mais deverá ressarcir.

É o caso de uma barragem que se vê assolada por um terremoto de confluência de placas tectônicas que nunca ocorreu em território nacional. Não é cabível imputar ao particular o dever de ressarcir, quer o poder público, quer a administração por sinistro que lhe sobressaia as expectativas normais.

Essa perspectiva é diferente do ocorrido em Brumadinho em que se sabia que a vazão de dejetos arriscava a segurança estrutural. Aqui há o dever de ressarcir tanto a administração estatal quanto o particular. O valor ressarcitório será objeto do próximo tópico.

Assim, não provado, o contratado ou delegatário do poder estatal, a causa imprevisível em processo administrativo que lhe escuse, arcará com as consequências de seu inadimplemento, tanto contra a administração quanto à sociedade, aquela pela relação de presunção de culpa, já, perante a sociedade, pelo risco que expôs todo o bem coletivo.

Mas, como se adiantou, há um outro revés, como consequência da afirmação anterior, se não provar que não adimpliram seus contratos por fato alheio a suas forças estarão, os concessionários, delegatários e contratados com o poder estatal, obrigados a ressarcir o erário, mas em que valor?

Aplicar a cláusula penal pura do contrato seria gerar um risco de perpetuação das mesmas práticas abusivas por outras empresas, notadamente, face a eventual “inadimplemento eficiente.” Premiar-se-ia o comportamento indiligente em detrimento dos contratados probos. Se assim o é, qual seria o *quantum debeatur* que a administração deveria infringir?

Poderia, ainda, a administração, responsabilizar o particular, pelos serviços, que por seus inadimplementos deixaram de prestar ao bem coletivo? Poderia ainda cumular esta indenização pelo que se deixou de se prestar à sociedade com medidas injuntivas? As respostas a estas perguntas serão o tema será objeto do próximo tópico.

#### 4.3 A RESPONSABILIZAÇÃO NO VALOR DO QUE SE DEIXOU DE OFERTAR AO PACTO COLETIVO: A TEORIA UTILITARISTA APLICADA AO PODER ESTATAL

Conforme se demonstrou, a doutrina nacional civilista tem, aos poucos, admitindo a teoria do risco a prever meios de não se permitir que a vítima saia sem indenização.

Portanto, a análise da ilicitude ou da antijudiciabilidade da conduta passaram a ceder espaços, nas ações ressarcitórias, aos riscos da atividade exercida. A tese central é que aquele que usufrui os bônus deveria arcar com os ônus da atividade desenvolvida.

Aponta-se, contudo, a doutrina, em análise ao art. 944 do Código Civil, que a tese central do ordenamento pátrio sempre fora a da reparação integral da vítima que comportaria exceção, somente, através do parágrafo único do mesmo dispositivo: quando a culpabilidade da conduta se mostrar desproporcional ao valor indenizável.<sup>706</sup>

Há uma impropriedade no termo culpa na redação do código, porque não haver-se-ia de se mensurar o *quantum debeatur* com base na culpa dos agentes, mas nas condutas destes e suas influências para com o resultado lesivo.

De toda sorte, a nomenclatura acabou sendo consolidada no ordenamento, ainda que com esta impropriedade terminológica-ontológica.

---

<sup>706</sup>MONTEIRO FILHO, C. E. D. R. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Revista Civilistas**. Rio de Janeiro, a. 7, n.1, 2018. Disponível em: <<http://civilistica.com/limites-ao-principio-da-reparacao-integral/>>. Data de acesso em: 1 fev. 2021, p. 21.

A situação é excepcional e tem maiores repercussões nas questões que envolvam concausas, não abarcando casos de deliberado comportamento antissocial ou de descumprimento contratual ou mesmo de desvirtuamento da boa-fé objetiva pactuada.

Desta feita, uma vez ocorrendo o sinistro, o ordenamento prezaria pela restituição da parte inocente que faria jus aos danos emergentes, lucros cessantes e a eventual perda de uma chance, cumulativamente, tanto nos casos de responsabilidade subjetiva quanto objetiva.<sup>707</sup>

Os autores apontam que a perda de uma chance há de ser séria e real, não cabendo ao ordenamento ressarcir danos hipotéticos, o que resulta na discussão maior, pela doutrina, sobre o valor a se ressarcir.

Os autores, assim, atribuem ao valor indenizável advindo da perda de uma chance como o montante da chance perdida multiplicado pela probabilidade de que esta, efetivamente, se concretizasse.

Nesses termos, muito se aponta como valor indenizável a título de perda de uma chance de cura advinda de erro médico como o valor auferido na probabilidade de que um exame mais minucioso acusasse a enfermidade, ponderada tanto pela probabilidade da expectativa de cura perdida no tratamento não usufruído, quanto pelo valor que a vítima auferiria pelo restante de sua vida laboral.

Aliado a esta, o ordenamento tem previsto os lucros cessantes e os danos emergentes como mecanismos indenizatórios a se promover uma ampla tutela ressarcitória.

O tema foi objeto de estudo de Regis Fichtner, para o qual os lucros cessantes incorporariam os ganhos que se deixara de obter pela ilicitude do ato, enfim, os valores que se deixou de auferir pelo ilícito superveniente.<sup>708</sup>

Já os danos emergentes, diferentemente dos lucros cessantes e da perda de uma chance, não tratariam de valores que se poderiam incorporar ao patrimônio da vítima, mas antes, dos gastos que a vítima teria de incorrer em face do ilícito cometido. O exemplo

---

<sup>707</sup>SANTOS, A. J. **Dano moral indenizável**. 7. ed. São Paulo: Juspodium, 2019, p. 349

<sup>708</sup>FISCHTNER, R. Notas sobre os lucros cessantes no direito brasileiro e estrangeiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 1, p. 1-11, jul., 2016, p. 4.

trazido pela doutrina retrata os dispêndios com fisioterapia para o restabelecimento da vida laborativa de uma vítima acidentada.

O tema dos danos emergentes e lucros cessantes foi objeto de estudo de Elena Vicente Domingo que analisou diversos julgados da corte espanhola. Ressalta-se, vez mais, que este país é um dos poucos a adotar, como o Brasil, a responsabilidade objetiva estatal, razão pela qual o entendimento da Suprema Corte Espanhola ganha contornos mais relevantes para uma melhor compressão da aplicação dos institutos civilistas no âmbito da administração pública nacional.

Na obra, são apresentados diversos casos em que a Corte Espanhola sedimenta a diferença entre os institutos mencionados, sobretudo, no que tange ao poder público.

Dentre estes, destaca-se o julgado de 21 outubro de 2007 — RJ 2007/8515 — pleiteado por uma empresa de água mineral que não teria iniciado suas atividades em face do atraso na aprovação da licença por parte do poder público.

A corte negou o pleito indenizatório em vista que os lucros cessantes deveriam ser demonstrados pelo autor na inicial, não cabendo pleitearem-se lucros hipotéticos. Assim, não havendo notas fiscais pretéritas, a se avaliar o que se deixara, de fato, de auferir, incabível o pedido do autor que teria o ônus de demonstrar os lucros que deixaram de se incorporar a pleiteante.

Esta tese, contudo, tem sido muito criticada não apenas na Espanha, mas em todo o mundo, sob o argumento de vedação ao reestabelecimento patrimonial do lesado inocente. A jurisprudência, portanto, na ausência de comprovação de rendimentos pretéritos, tem arbitrado os valores a título de lucros cessantes, com base nos ganhos, normalmente, auferidos pelos concorrentes do mesmo setor e dentro de uma mesma circunscrição.

Já o caso STS de 24 abril 1997 — RJ 1997/3396 — mostrara-se uníssono por sedimentar, naquele país, a diferença dos institutos ora mencionados.

O caso trata de um pleito indenizatório movido por moradores de um prédio que, por erro da construtora, tiveram seus imóveis depreciados. O pleito indenizatório fora acolhido, mas não por se tratar de lucros cessantes, mas sim, danos emergentes originados da falha da empreiteira.



Para a Suprema Corte Espanhola, os lucros cessantes somente seriam devidos caso se tratasse de corretores de imóveis que fariam da venda imobiliária um meio laboral. No entender da corte, a depreciação dos imóveis e a dilapidação patrimonial das vítimas se amoldaria ao instituto dos danos emergentes, posto se tratar de um dano certo, ainda que futuro, que incidiria sobre o patrimônio já existente na data do ilícito e não sobre valores, ainda, a se incorporar ao patrimônio das vítimas.<sup>709</sup>

Enfim, o que diferencia danos emergentes e lucros cessantes é que os danos emergentes são atuais e decorrentes do ilícito, como os gastos com fisioterapia dos acidentados, necessários e advindos do acidente, os lucros cessantes o que se deixará de auferir até o reestabelecimento, no caso, os salários que se deixa de ganhar pelo acidentado até sua recomposição laboral.

De toda sorte, em que pese o posicionamento atual da doutrina civilista em apontar uma necessidade de a responsabilidade civil estabelecer mecanismos que previnam os ilícitos, há casos em que estes se tornam inevitáveis, ocasião em que o restabelecimento do *status quo* predecessor se mostra cogente.

A questão seria como adaptar estes institutos privados à realidade da administração pública. Para responder a estes questionamentos, faz-se uso, primeiramente, da teoria utilitarista.

A teoria utilitarista preconiza que o homem racional sempre seria guiado pela felicidade ou dor — *hedonismo* —, seus principais expoentes foram Bentham e John Stuart Mill, estes autores foram estudados no capítulo 01.

Maria Cristina Longo Cardoso Dias aponta que, enquanto na teoria de Bentham a felicidade poderia ser mensurada em termos quantitativos, para John Stuart Mill haveria a necessidade de estabelecer a diferença entre meros prazeres de felicidades inferiores e superiores.

Assim, segundo Mill, em que pese até mesmo os animais poderem sentir um certo grau de satisfação, esta não se consubstanciaria em uma real felicidade a qual demandaria uma análise qualitativa mais apurada.

---

<sup>709</sup>DOMINGO, E. V., *El Lucro Cesante*. Madrid: Reus Editorial, 2014, p. 23-24.

Para o autor, uma pessoa somente seria verdadeiramente feliz quando lhe fossem ofertadas felicidades superiores, intrinsecamente, ligadas ao provimento de saúde, educação, lazer e moradia.<sup>710</sup>

Ademais, em que pese a teoria de Mill ser ligada a um liberalismo clássico, este entendimento não deveria ser o mais correto a se aplicar, nem se mostraria a melhor leitura a ser feita, em especial, ao se proceder uma análise ontológica-teleológica das diversas obras do autor, nas quais a preocupação com a satisfação da coletividade, reiteradamente, acabaria por transparecer.

Assim “os seres humanos teriam determinadas necessidades básicas: do essencial para vida, segurança, abrigo e estabilidade suficiente para fazer planos para o futuro e assim por diante.”<sup>711</sup>

Nesses termos, em que pese seus ideais serem ligados a um liberalismo, como decorrência da tese defendida de que as pessoas seriam mais felizes quando pudessem, por si mesmas, escolherem os produtos, o fato é que “Mill tornou-se cada vez mais simpático ao socialismo, uma vez que se tornou desiludido com as desigualdades produzidas pelo capitalismo desenfreado.”<sup>712</sup>

Ou seja, os utilitaristas já se preocupavam, no século XVIII, com o rompimento do pacto social.

Em que pese, os dois principais autores do utilitarismo apresentarem questões divergentes sobre a felicidade, Bentham teve o mérito de estabelecer critérios a se quantificar (mensurar) a felicidade, já Mill teve a audácia de estabelecer um critério infungível entre as múltiplas felicidades, ou seja, distinguir felicidades superiores das inferiores e entre estas das meras satisfações momentâneas a que até mesmo os animais estariam suscetíveis.

Ademais, as felicidades superiores e fundamentais, como: segurança, abrigo, saúde e lazer não poderiam ser intercambiados com as inferiores que teriam caráter subsidiário.

---

<sup>710</sup>DIAS, M.C. L. C. *Revista Princípios de Filosofia*, Natal, v. 19, n. 32, p 483-506, jul./dez, 2012, p. 487.

<sup>711</sup>MULGAN, T. *Understanding utilitarianism*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012, p. 35.

<sup>712</sup>MULGAN, T. *Understanding utilitarianism*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012, p. 41.

Nestes termos, o utilitarismo imporia uma instrumentalidade ao poder público em prover as felicidades superiores coletivas, concebidas nos moldes proposto por Mill, ou seja, haveria necessidades básicas que, primordialmente, deveriam ser atendidas para, só então, atender-se as demais demandas sociais. Em termos mais simples: haveria um grau de preferência nas felicidades.

Desta feita, países mais ricos, atualmente, estabeleceriam meios de se promover uma total inclusão digital de seus cidadãos. Nos termos utilitaristas, porém, estas políticas públicas seriam viáveis, somente, para os casos de países desenvolvidos que já tivessem sanado questões fundamentais (felicidades superiores) como o acesso a saneamento básico, educação e saúde de qualidade promovida a todos os habitantes, homogeneamente, como se observa, em especial, nos países de altos IDHs:<sup>713</sup> Suécia, Canadá, Finlândia, Dinamarca e Noruega.

Estes países foram tratados no capítulo anterior.

Em polo oposto, países menos desenvolvidos, nos moldes utilitaristas, haveriam de prover, antes, utilidades públicas fundamentais a serem, prioritariamente, sanadas, como imprescindíveis a uma vida harmônica em sociedade.

E neste ponto, pois, que o pacto social se rompe, quando os Estados são capturados, as felicidades básicas dos utilitaristas sequer são atendidas. Menos ainda as inferiores, as instituições são, pois, incapazes de fazer com que, ao menos, as felicidades básicas, elementares, sejam postas satisfatoriamente a seus súditos.

No que tange ao poder público, a teoria utilitarista se mostraria, portanto, como instrumental a ser perseguido pelo poder público na busca das felicidades superiores coletivas e quantificáveis nos moldes propostos por Bentham.

Ademais, demonstra-se, com base nestes fundamentos, que o inadimplemento contratual de um fornecedor perante o poder público imporia o ônus de ressarcir a administração pública, não apenas, no valor atinente à multa moratória, mas também, no quantitativo referente às utilidades públicas cessantes que a administração acabaria por deixar de prover e decorrentes de seu dever constitucional previsto numa constituição

---

<sup>713</sup> IDH: Índice de desenvolvimento humano.

que, ordinariamente, tem-se apontado como a mais garantidora de tutelas coletivas positivas da história nacional (constituição cidadã).

Assim, tornando o argumento mais palpável ao leitor, quando de um processo licitatório, em que uma escola não restasse fornecida por abandono do contratado, este arcaria não apenas com a multa moratória contratual, mas antes, com todos os gastos com que a administração incorreria em manejar os alunos para um outro município, a fim de atender a universalização do ensino, constitucionalmente, impositivo, a utilidade pública que o poder público deixou de fornecer.

Da mesma forma, quando da supressão de um medicamento em face de um comportamento deliberado por parte de alguns fornecedores governamentais, estes deveriam arcar não somente com o ônus imposto pela multa contratual, como com todos os gastos de manejo de pacientes a outro estabelecimento ambulatorial.

Enfim: a teoria utilitarista não se mostraria incompatível com o ordenamento pátrio, quando se analisassem as funções precípuas impostas à administração pública que, sobretudo, deveria promover uma maior integração social através do fornecimento de bens e serviços públicos, o pacto social adimplido.

Logo, sendo lesada em suas atribuições constitucionais em prover o bem-estar social, haveria de ser ressarcida em sua totalidade, o que, reflexamente, importaria a previsão de se se pode imaginar institutos como utilidades públicas cessantes e utilidades públicas emergentes em analogia ao *codex* civilista, cujo fundamento não é outro senão a própria restituição integral do dano, pilar sobre o qual toda a teoria da responsabilidade civil foi desenvolvida desde Justiniano em Roma.

Desta feita, se a doutrina civilista, em tempos, previra o cabimento de institutos como perda de uma chance e lucros cessantes, como corolários a um restabelecimento do *status quo* predecessor à vítima, o mesmo raciocínio haveria de ser aplicável, por analogia, ao poder público.

Ressalta-se, contudo, que esta teoria não seria aplicável aos casos em que o inadimplemento ocorresse por questões que fugissem ao controle das partes, como aqueles advindos de casos fortuitos ou força maior, mas, tão só, aos casos de abandono criticável, ou seja, nos casos advindos de um comportamento condenável do contratado.

É que como se adiantou, a administração responde pelo risco que expõe a seus cidadãos, mas a relação administração-contratos rege-se pela preservação da culpa presumida, eis pois o panorama que queremos chegar desde o primeiro parágrafo da obra.

O administrado que abandona uma obra da administração será responsabilizado pela culpa presumida, só não será responsabilizado se demonstrar que o inadimplemento adveio de causas que suplantam suas forças.

Mas uma vez responsabilizado arcará com o risco que fez a administração conferir à coletividade e este risco englobará não apenas a multa moratória e compensatória, mas todas as utilidades públicas cessantes que o poder público deixou de ofertar. Ademais, será cabível a acumulação da multa moratória com a compensatória.

Contra o agente estatal, contudo, é preciso averiguar, via causalidade adequada, qual a gente foi o determinante para o fato e a imputação de responsabilidade deste há de ser dispare do contratado com o poder estatal. Este responderá pela multa moratória, compensatória e todas as utilidades públicas cessantes que a administração deixou de prover. Aquele, como medida punitiva inibitória por ter concorrido para o risco.

Esta é a conclusão que mais se adequa a todo o arcabouço teórico desenvolvido até o momento, a questão que permanece é se este arcabouço está sendo adotado empiricamente, tema do último capítulo.

Questão controversa, porém, mostra-se a interrelação do utilitarismo como jusnaturalismo, haja vista a relutância os autores clássicos utilitaristas em recolher disposições que advenham de algo anterior ao ordenamento.

Essa concepção, contudo, não se coaduna com a teoria tridimensional do direito moderno, proposta, entre outros, por Miguel Reale e para o qual todo o ordenamento, antes, haveria de ser observado por meio de um tripé: fatos, valores e normas.

Deste entendimento partilha, também, Sandro Lúcio Dezan, para o qual, o Estado encontrar-se-ia “legitimado a lançar mão do emprego de valores axiomáticos em harmonia com as regras e os princípios jurídicos, para a concreção de direitos, mormente para a realização de direitos fundamentais.”<sup>714</sup>

---

<sup>714</sup>DEZAN, S. L. O que é o neojusnaturalismo? um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. Revista de direitos fundamentais democracia, v. 25, n. 1 p. 81-109, jan./abr. 2020, p. 81.

Da leitura dos autores, a par da relutância dos clássicos utilitaristas em reconhecerem valores sociais pré-normativos, não seria possível negar que todo o ordenamento civil fora fundado na proteção do patrimônio e da família. O pacto social é, antes, um pacto que tem nos valores da necessidade de um bom convívio social a razão de existir, nos termos de Locke.

Assim, valores como vedação ao enriquecimento sem causa têm sido usados, como se expôs, a vedar-se o uso de tutelas punitivas no Brasil que tem sido, paulatinamente, substituída pelos danos morais coletivos, ainda que com certa impropriedade conceitual, visto que os danos morais coletivos haveriam de ressarcir, em teoria, a moral pública e não possuir índoles inibitórias. São, contudo, aplicados como medidas dissuasórias para se premiar o comportamento social probo de seus pares que agem com dissidia no convívio social.

É o valor de um bom *neminem laedere* que permitiu essa transfiguração de um instituto visado a ressarcir a honra coletiva para uma medida inibitória a práticas deploráveis no convívio social.

Em outros termos: é o valor do bem coletivo maior, o alicerce que permitiu, assim, a transmutação dos *punitive damages* para o ordenamento nacional, embora transmutado de dano moral coletivo: os valores concorrem com as normas, mais, às vezes a suplantam, como ocorreu com o dano moral coletivo que não deixa de ser *paeter legem*, mas admitido pelo valor maior em deliberação: o bom convívio social e a não sujeição da coletividade a ulteriores riscos desnecessários. Como se adiantou, a jurisprudência é pacífica em admitir o dano moral coletivo.

De toda sorte, assim, se tem procedido porque, como se demonstrou, o dever da administração não advém do ilícito ou não de sua conduta, mas do risco a que expõe ao pacto social. Aquele que expõe a sociedade ao risco deve ser imputado em algo. Sem algo mais no ordenamento para usar como fundamento para a tutela inibitória, a jurisprudência fez uso do dano moral coletivo.

Portanto, o valor por trás da norma refletiria que o ressarcimento das pessoas haveria de ocorrer pela atividade laboral exercida e pelo risco que infringem a outrem e não como consequência do ilícito civil ressarcido que visaria somente reestabelecer o patrimônio da parte inocente.

Não sem motivo, mesmo nos *punitive damages* do *common law*, parte da multa civil inibitória deve ser destinada a um fundo coletivo a se evitar o uso de ações ressarcitórias com objetivos de lucro (*fluid recovery*).

O valor por trás dos *punitive damages* é inibir práticas condenáveis, não enaltecer os honorários de advogados rentistas a busca de lucro com indenizações milionárias. Esta mesma lógica foi transportada para o ordenamento pátrio, posto que, nas ações coletivas, parte da indenização é enviada a um fundo comum coletivo público, com o objetivo de restabelecerem-se as boas práticas anteriores e não o enriquecimento das vítimas.

Por outro lado, o *codex* civilista, nitidamente influenciado pelo arquétipo Reale realça, em diversos dispositivos, a necessidade de reparação da vítima ao Estado patrimonial predecessor, não se trata, portanto, apenas de um princípio, mas de um valor, socialmente partilhado, de que aquele que lesa outrem incorre no dever de indenizar.

Outro valor partilhado, notadamente, no âmbito administrativo, trata da supra tutela coletiva, é nesta que se encontram os arquétipos que permitem institutos como desapropriação da propriedade privada e requisição administrativa, posto que a utilidade difusa, coletiva, há de prevalecer sobre interesses privados.

Este ideal, porém, conflita com a restituição da parte inocente, razão pela qual o legislador, em todas as hipóteses de intervenção da administração na propriedade privada, ainda que lícitas, impõe o ônus indenizatório quando e onde houver sido demonstrado o prejuízo sofrido.

Mais, a indenização, nas desapropriações, há de ser prévia e em dinheiro, isto por causa do valor de que o patrimônio particular não pode sucumbir totalmente ao interesse público, ou seja, ainda que o princípio de supremacia do interesse público exista, há um valor por trás dele que é ao menos a recomposição do particular inocente face ao interesse público superveniente, como ocorre nas desapropriações.

Unindo-se os dispositivos civilistas e administrativa, observa-se a confluência a que a administração possa reaver o que tenha de dispender em face de um comportamento antijurídico deliberado por parte de um de seus fornecedores face às obrigações que lhe foram impostas no contrato social.

Nestes termos, não haveria de se observar um ordenamento jurídico fundado, tão somente, nos moldes exegetas — herméticos —, mas antes, todo ordenamento nas mais

diversas culturas, direta ou reflexamente, acabariam por irradiar certos valores socialmente reconhecidos que dariam legitimidade social às normas positivadas.

Estas, apenas, teriam o caráter impositivo, reconhecido pela sociedade, em vista a refletirem as ideologias socialmente partilhadas, como já previra Ferdinand Lassalle.<sup>715</sup>

Assim, esclarece Ballan Junior que este entendimento seria, ademais, adotado pelas próprias Cortes Superiores pátrias, segundo o autor: os Tribunais Superiores “reconhecem a necessidade de dar vida aos textos, fazendo-o através das mutações constitucionais ou normativas, que vão se ajustando diante do cambiante realidade social.”<sup>716</sup>

De toda sorte, se mesmo para os liberais tradicionais, seria possível se realçar a tese do pacto social, não haveria como não se conceder certa razão aos autores que interpretam que, tanto na responsabilidade contratual, como na aquiliana, os resultados seriam inevitavelmente os mesmos: o ressarcimento integral e mais, evitar-se a exposição ao risco desnecessário são, pois, dois valores que alicerçam as normas da responsabilidade civil.

O contrato social (*neminem laedere*), portanto, nada mais seria do que espécie do gênero contratos, com a única diferença de possuir eficácia para além das partes contratantes, possuindo, assim, eficácia *erga omnes*. Inadimplido o contrato social, haver-se-ia de se indenizar seu titular: o poder público, na integralidade, nos moldes em que se procede no direito privado.

Conclui-se, assim, que ao inadimplente do contratado com o poder público dever-se-ia impor o reestabelecimento perante administração da mesma forma que se prevê para os contratos em geral, não se observando razões para apartar o poder público de seu direito em reaver o que dispendeu e do que deixou de fornecer, cuja conclusão não seria outra que não poder arguir de institutos como utilidades públicas emergentes e utilidades públicas cessantes, fundados nos arquétipos mais fundamentais sobre os quais toda a teoria da responsabilidade civil se desenvolveu, a restituição do Estado patrimonial predecessor da vítima e a não exposição da sociedade a riscos desnecessários.

---

<sup>715</sup>REALE, M. **Teoria tridimensional do direito**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 20-30.

<sup>716</sup>BALLAN JÚNIOR, O. Teoria tridimensional do direito de Miguel Reale nas decisões dos tribunais superiores. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 12, n° 2, p. 262- 280, jul./dez. 2018, p. 279.



#### 4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente estudo demonstrou que, a par das diversas divergências doutrinárias, o ordenamento civilista sempre se pautou pelo arquétipo de se procurar restabelecer a vítima ao *status quo* predecessor à lesão.

Nestes termos, institutos como perda de uma chance e lucros cessantes foram sendo incorporados aos ordenamentos como meios de se prover a vítima dos bens que lhe foram privados.

A doutrina, ademais, tem convergido na aplicação destes institutos jurídicos quer nas relações obrigacionais quer nos inadimplementos aquilianos, remontando os questionamentos já expostos por Pontes de Miranda e Caio Mário da Silva Pereira e para os quais a restituição do dano seria mais importante do que a origem do dever indenizatório.

De toda sorte, o ordenamento vigente, na lei de licitações, renunciou uma limitação do valor restitutório por parte do poder público quando limitou a garantia contratual.

Assim questiona-se como se ressaber o *status quo* predecessor por meio de instrumentos como lucros cessantes e danos emergentes ao poder estatal que não haveria de auferir ganhos.

Nestes termos, a teoria utilitarista se mostrou uma via alternativa a se ressarcir o poder público não apenas em face dos valores com que haveria de arcar pelo inadimplemento de seus contratados (utilidades públicas emergentes) como nos serviços essenciais (utilidades públicas superiores) que deixaria de fornecer à sociedade, umas e outras, perfeitamente quantificáveis nos moldes dos principais autores utilitaristas.

Da leitura dos autores, a par da relutância dos clássicos utilitaristas em reconhecerem valores sociais pré-normativos, não seria possível negar que todo o ordenamento civil fora fundado na proteção do patrimônio e da família. O pacto social é antes um pacto que tem nos valores da necessidade de um bom convívio social a razão de existir.

Assim, valores como vedação ao enriquecimento sem causa têm sido usados, como se expôs, a vedar-se o uso de tutelas punitivas no Brasil que tem sido,

paulatinamente, substituída pelos danos morais coletivos, ainda que com certa impropriedade, visto que os danos morais coletivos haveriam de ressarcir a moral pública e não possuir índoles inibitórias. Os danos punitivos, assim, foram transmutados como medidas inibitórias ao ordenamento pátrio, notadamente, na nomenclatura de dano moral coletivo, pelo valor social do *neminem laedere* que impede que a sociedade seja exposta a riscos desnecessários.

De toda sorte, assim, se tem procedido porque, como se demonstrou, o dever da administração não advém do ilícito ou não de sua conduta, mas do risco a que expõe face a sua atividade perante o pacto social.

Mas a aplicação cega do *codex* civilista tem-se mostrado insuficiente a regular as relações entre particular e administração pública.

Por estes termos, ajustando-se os entendimentos expostos é possível concluir que o administrado que abandona uma obra da administração será responsabilizado pela culpa presumida, só não será responsabilizado se demonstrar que o inadimplemento adveio de causas que suplantam suas forças, é a aplicação da presunção da culpabilidade na relação administração-particulares.

Assim, uma vez responsabilizado, arcará com o risco que fez a administração conferir à coletividade e este risco englobará não apenas a multa moratória e compensatória, mas todas as utilidades públicas cessantes que o poder público deixou de ofertar. Ademais, será cabível a acumulação da multa moratória com a compensatória.

Contra o agente estatal, contudo, é preciso averiguar, via causalidade adequada qual a gente foi o determinante para o fato e a imputação de responsabilidade deste há de ser dispare do contratado com o poder estatal.

O contratado com o poder público, contudo, responderá pela multa moratória, compensatória e todas as utilidades públicas cessantes que a administração deixou de prover por seu dever institucional para com o pacto social. O agente estatal, com a medida punitiva inibitória por ter concorrido para o risco.

Essa parece ser a melhor formulação dogmática da aplicação da teoria civilista à realidade conferida pelo poder público. Resta, contudo, a verificação empírica.

Como se adiantou, o pacto social só ocorre de fato quando o árbitro, o poder estatal, as instituições, punem, e punem bem, quem lhe dá causa às perdas, quando não o

fazem, cai-se na armadilha de estados capturados: reafirmam os casos como Filipinas, Bangladesh, Índia, Rússia, Cazaquistão, Egito etc., todos tratados no capítulo antecessor.

Antes, contudo, de adentrar se a responsabilização é feita a contento pelas instituições, é preciso averiguar como o direito administrativo evoluiu ao longo dos anos, sobretudo nos países de maior tradição com o direito administrativo, para que se possa observar a incrementação do poder de polícia estatal, sobretudo, na salvaguarda do pacto social. O tema é objeto do próximo capítulo.

## CAPÍTULO 5: O ESTADO MODERNO

Os capítulos anteriores tiveram por foco o pacto social e seu inadimplemento quando as instituições falham. O objetivo foi levar o leitor a uma verificação de múltiplos casos em que a falha do sistema das instituições tem levado a uma série de subversões do pacto social.

O capítulo anterior ampliou os ideais do pacto social, para incluir na responsabilização o que se denominou de utilidades públicas cessantes, isto porque a responsabilidade civil e a administrativa têm focado na restituição integral do débito, o mesmo ocorreu com o legislador nacional, notadamente no art. 184 do CC.

É preciso então analisar as raízes da responsabilidade civil e da responsabilidade administrativa o que remonta ao direito francês, italiano e alemão em vista a influência que estas cortes doutrinárias impingiram no legislador nacional.

A ideia é entender os arquétipos do direito franco, germânico e italiano. A título de complementação, será apresentado, ainda o direito saxão, o objetivo é apresentar pontos confluentes entre as diversas correntes de pensamento no que tange ao direito administrativo e a responsabilização estatal.

A responsabilização dentro do direito administrativo é instrumental, isto porque as decisões das Cortes de Contas nacionais são administrativas, logo, para que se compreenda como se deveria proceder administrativamente a responsabilização dos agentes e contratados com o poder estatal, é, antes, necessário, compreender os fundamentos destes institutos no direito alienígena que influenciaram o legislador nacional.

### 5.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO FRANCÊS

É da obra de John Bell e François Lichère<sup>717</sup> que os principais institutos do direito administrativo francês são apresentados, a obra é uma parceria entre a Université de Lyon e a Universidade de Cambridge.

O sistema administrativo francês tem uma preocupação maior com suas decisões. Isto porque, neste país, vigora o contencioso administrativo. Logo as decisões tomadas

---

<sup>717</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. *Contemporary French Administrative Law*. Cambridge. Cambridge University Press, p. 6.

dentro do âmbito administrativo são irreformáveis pelo poder judiciário, em cuja cúpula encontra-se o *Conseil d'Etat*.

Mais, o direito administrativo francês tem dupla função é punitiva e consultiva, ou seja, o poder executivo é capaz de demandar uma consulta aos tribunais administrativos sobre decisões que venham a ser tomadas, a ideia é prevenir uma ilicitude superveniente.

O sistema administrativo francês inaugura no âmbito do direito o devido processo legal administrativo. Há, assim, o direito de recurso (*effective redress – le droit au recours*), o princípio do contraditório, da publicidade, da duração razoável do processo e a característica eminentemente escrita dos processos que devem ser documentados (*le caractère principalement écrite de la procédure*).<sup>718</sup> É, também inquisitivo, buscando-se sempre a verdade real dos fatos, a administração tem o dever institucional de diligenciar os jurisdicionados na busca da verdade real e não somente do que as partes alegam.

No sistema administrativo francês, tanto decisões que afetem o indivíduo (*actes individuels*) quanto atos regulamentares (*actes réglementaires*) são cabíveis de impugnação, mas é preciso que haja uma decisão administrativa cabível de recurso administrativo negada pela administração (*la règle de la decison préalable*). É um paralelo com o Mandado de Segurança Nacional.

A regra, também é que não caiba revisão judicial das decisões administrativas, sobretudo, porque há vias administrativas para impugnação com previsão expressa de análise recursal, a exceção são os contratos públicos que envolvam questões eminentemente de direito privado.<sup>719720</sup>

Há ainda alguns pontos importantes do direito administrativo francês. Nesse sistema, e no anglo saxão e no germânico, não é apenas o ato inválido pessoal que é cabível de punição e ressarcimento, mas qualquer subversão do dever do gestor público

---

<sup>718</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 111-131.

<sup>719</sup>No original: *Because of the availability of other routes to redress, judicial review may be inappropriate either for the administration or for a particular litigant. The courts do not wish to receive unnecessary litigation. In the case of the administration, it may well already have powers to deal with a situation. After all, the privilege du préalable (the right to act first and be questioned later) gives the administration a strong position. For example, a department had the power on its own authority to withdraw a subsidy for a health centre in a local commune. Accordingly, it did not need to obtain a court order that it had lapsed.<sup>51</sup> Similarly, a municipal authority was entitled to issue an order to pay to the co-owners of property which the authority had repaired because of its dangerous state. The lower court was wrong to insist that it wait until a court order to pay had been issued.<sup>52</sup> The case law went even further by dismissing an action in court if it has power to act itself.<sup>53</sup> There is only one exception for public contracts.*

<sup>720</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 166.

no que se tem denominado de boa administração, é o prenúncio da probidade e eficiência do ordenamento nacional.

Viciado estará, assim, não apenas o ato que haja exorbitado de competência ou que careça de publicação, mas, também, igualmente, aquele que não observa o binômio essencialidade-necessidade.

Assim, a título de exemplo, sendo transportado para o ordenamento pátrio, a construção de estádios para a Copa do Mundo seria impugnável por haver um sistema de educação e saúde deficitário. Há um freio na discricionariedade administrativa no ordenamento francês que determina, expressamente, o atendimento das necessidades mais fundamentais da população. É a proporcionalidade.

A ideia de Bentham e Mill de utilidades de 1ª ordem é-lhe aplicável na íntegra. A discricionariedade administrativa encontra limites dentro de uma moldura (nas ideias de Kelsen) que impõe ao gestor o dever de escolher dentre as necessidades mais fundamentais da população aquelas que priorizará. Não estará, pois, munido de aptidão para que o gasto supérfluo exorbite as necessidades mais fundamentais. É também a razão de inúmeras impugnações ao TGV e a ampliação do aeroporto de Paris é o que ficou decidido no caso *Abbé Oliver*.<sup>721722</sup>

O sistema franco prevê não apenas a nulidade (*nullité*) e a anulabilidade, mas um instituto sem paralelos no ordenamento nacional a *voi de fait*.

---

<sup>721</sup>No original: *In Benjamin (discussed in Section 7.1.5.5), the conseil d'états quashed a mayor's ban on a public lecture on the ground that the facts showed that 'the likelihood of disorder did not show the degree of seriousness such that [the mayor] could not maintain order without banning the lecture'.<sup>58</sup>Indeed, others see this idea shown in the much earlier case of Abbe Olivier.<sup>59</sup>Here the mayor of Sens banned clergy wearing vestments to accompany a funeral cortege along a public road on the ground that this would cause problems of public order at a time when feelings about the separation of church and state were high in the town. But the Conseil detached that customs and local traditions could only be interfered with where it was 'strictly necessary for the maintenance of order', which was not evidenced in this case. Similarly, the idea that disciplinary penalties needed to be proportionate was found in civil service matters – for example, whether a finding that a nurse lacked tenderness towards patients' justified her dismissal, especially when the idea of manifest error of evaluation was extended to this area.<sup>60</sup>Although there are elements of proportionality thinking contained in error manifest cases, the full adoption of proportionality has only come in the past ten years or so, under the influence of both European courts and also of the Conseil constitutional. The leading case was *Association pour la promotion l'image*.<sup>61</sup>The case involved the French implementation of an EU policy on adopting biometric passports. The French decree authorised the automatic collection and storage of digital photographs and the imprints of eight fingers. The justification for this storage of personal data was that it enabled replace-mint of passports and the combatting of fraud. The Conseil d'états set out the principle of proportionality: The interference with the right of any person to respect for his private life which is constituted by the collection, storage and processing by a public authority of nominate personal information can only be justified legally if it fulfils legitimate purposes and that the choice, collection and processing of the data are carried out in a manner appropriate and proportionate in relation to these objectives. In this case sufficient safeguards were in place to protect the data from misuse, but not for the number of fingerprints, which was deemed excessive.*

<sup>722</sup> BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 196.

É que se adiantou que as decisões administrativas para serem impugnáveis, como regra, precisam de um pronunciamento definitivo da administração, certa instância administrativa necessária, um paralelo com o mandado de segurança nacional.

Só são cabíveis, como regra, as impugnações de atos da administração quando a revisão dentro do próprio órgão for negada, mas sendo flagrante, a ilegalidade, seja por carência de competência, seja por excesso de poder, a lesividade é tamanha que se dispensa a análise prévia administrativa para que o cidadão possa impugnar o ato viciado que a administração rejeitou reformar. A doutrina saxã chama de assalto (*assault*) aos princípios mais sensíveis da administração pública.<sup>723</sup>

É o que ocorre com desapropriações com fins eleitoreiros, ou servidões administrativas que se mostrem desnecessárias. O motivo do ato é desvirtuado dos bens sociais, assim, a impugnação perante os juízes administrativos é imediata.

Outro ponto interessante é que o processo administrativo francês (e o germânico partilha desse ideal) é totalmente inquisitivo. Não está, pois, o tribunal administrativo, vinculado as provas e alegações trazidas pelas partes, devendo, o poder público, averiguar e pedir diligências sempre que fundamentais a melhor elucidação dos fatos.<sup>724725</sup>

Há ainda a previsão legal de reforço das decisões, ou seja, os tribunais administrativos têm poder legal de determinar todas as medidas injuntivas e subrogatórias a fazer cumprir suas decisões (*enforcement*) — art. R7511 do CJA — código administrativo francês.<sup>726727</sup>

Há ainda a previsão de inexistência do ato, é o que foi decidido no caso *Anticor* julgado pelo *Conseil d'Etat* em 2016. A diferença deste para a anulabilidade e a nulidade

<sup>723</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 141.

<sup>724</sup>No original: *Incumbent on the administrative judge in the exercise of his general powers of directing the procedure to order any investigatory measure which he considers necessary for the solution of litigation submitted to him, and especially to require the parties as well as, in appropriate circumstances, third parties and especially competent administrative authorities to communicate documents which enable him to verify the allegations of the claimant and that will permit him to come to an informed decision. One party will be given a deadline to produce a response to the allegations of the other. If the claimant fails to respond in time, he or she is deemed to have desisted in their claim (art. R612-5CJA). If the defendant fails to respond in time, he or she will be taken to have accepted the claimant's version of the facts*<sup>63</sup>See Guy Omar and Seiller, *Contentieux Administratif*.

<sup>725</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 110.

<sup>726</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 123.

<sup>727</sup>No original: *The judgment is sent to the parties and their representatives. The judgment has an executory formula which orders the ministry or other relevant public authority (and measures are to be taken against private persons) to ensure the enforcement of the decision (art. R751-1CJA).*

é que se o ato nunca existiu sequer corre prazo prescricional, podendo ser impugnável eternamente.

O sistema prevê reformas por vício de competências (*incompétence*), vícios no procedimento, como ausência de um parecer fundamental (*vice de procédure e vice de forme*), vício no erro de fato (*erreur de fait*), erro de direito (*erreur de droit*) e erro de avaliação (*erreur manifeste d'appréciation*) e, evidentemente, no desvirtuamento da boa administração ou da proporcionalidade.

O erro de fato é na avaliação dos fatos narrados, é um dever da administração em averiguar os fatos alegados pela parte.<sup>728729</sup>

Por exemplo, no caso *Bouhanna*, um estrangeiro pleiteava a naturalização francesa. Na alegação, mostrou-se ser residente na França por mais de 10 anos, alegando que a França era seu centro de interesses em que teria vivido desde 1979. Ocorre que a documentação de trabalho veio de um país exterior e não da atividade laboral em território franco, os fatos alegados, assim, não condiziam com a veracidade, razão pela qual a corte de estado julgou inadmissíveis as provas e acabou negando sua naturalização.

O erro de direito tem múltiplas facetas, mas todas convergem para que a sanção seja aplicada ao devido artigo legal, só é cabível de sanção a ilicitude prevista previamente em lei.

No caso *Tabouret et Larouche*, em 1940, uma lei de 1940 requeria do prefeito a autorização para venda de terras públicas. Os prefeitos reiteradamente negavam autorizações para distritos industriais com o objetivo de manter as famílias agrícolas. A corte superior administrativa francesa entendeu que o *ratio* da lei era evitar a especulação imobiliária e o contorno aos planos diretores das cidades, logo, a não autorização para

---

<sup>728</sup>No original: *Although the administration does not have to provide a full set of facts justifying its decisions, it needs to provide enough to demonstrate that there was enough evidence on which it was possible to conclude that the necessary facts were established.*

<sup>729</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 190.



implantação de indústrias em centros agrícolas seria uma desvirtuação do *ratio* da lei.<sup>730731</sup>

O erro na avaliação se assemelha aos anteriores, mas advém da correta interpretação de termos vagos, a ideia é estabelecer os limites de interpretação e, sobretudo, de competência das autoridades administrativas. Mas a decorrência fundamental do erro na avaliação é da utilidade pública, (*le bilan coût avantages*), ou seja, a avaliação entre os malefícios e as intervenções e benfeitorias públicas deve ser devidamente avaliada e sopesada. É o prenúncio do ato ótimo administrativo, o ato público deve ser aquele que menos onere o particular.<sup>732</sup>

Assim, se com uma mera servidão administrativa ou mera requisição é possível atender ao interesse público, nula será a expropriação, posto extrapolar os limites do ônus que, ordinariamente, impor-se-ia ao particular.

É desse princípio que decorre a proporcionalidade em seu binômio: essencialidade-necessidade, mas há uma diferença sutil. O ato proporcional só deve ser tomado se for essencial e necessário ao fim que se proponha, já o erro na avaliação pressupõe algo a mais, impõe que ainda que necessário e essencial, o ato a ser escolhido seja o menos oneroso ao particular.

Derrubada, assim, a antiga doutrina franca que entendia inexpugnável o mérito administrativo, não sem razão, a obra se chama direito administrativo moderno francês.<sup>733</sup>

Por óbvio, o abuso de poder é igualmente impugnável em suas duas vertentes: excesso de poder e desvio de finalidade.<sup>734</sup>

Se a doutrina francesa já havia inserido o dever de boa administração como arquétipo a se permitir punir o gestor improbo que se desvirtuasse da proporcionalidade

---

<sup>730</sup>No original: *The first is an error of law concerning the powers the decision maker has. The second is applying a rule which does not relate to the facts. For example, in Tabouret et Laroche, a Law of 1940 required the prefect to approve sales of land. 35 Prefects frequently refused approval to industrialists. The Conseil d'états quashed a prefect's decision for error of law on the ground that the legislation was intended to avoid speculation and not to prevent a change from agricultural to industrial uses. The third error is failing to apply a rule relevant to the facts. An example of failing to apply a relevant legal provision is Mann Singh, where the administration failed to take account of a person's right to religious belief and expression in designing the rules on photographs for driving licences. 36 An error of law may also arise from considering irrelevant considerations.*

<sup>731</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 190.

<sup>732</sup>No original: *The balance sheet was to be drawn up by the administration and the role of the court was merely to see that the costs to private individuals were not excessive in relation to the public interest.*

<sup>733</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 193.

<sup>734</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 190.

e da avaliação dos custos de vantagens administrativas, essa previsão, até então doutrinária, acabou sendo inserida, expressamente, em diversos artigos do código da união europeia que tem o poder de sobrestar qualquer legislação interna dos estados membros incompatíveis, união esta da qual a França faz parte (art. 8, 9, 11, 14 e 15 do Tratado da União) desde a assinatura do tratado de Lisboa.

O mérito administrativo está, pois, cabível de revisão pelas cortes administrativas, naquele país, sempre que exorbitar daquilo que normalmente se exigiria dos particulares.

Mas a doutrina francesa é mundialmente conhecida pela influência que exerceu na responsabilidade civil e é o tema que mais interessa a este trabalho.

A ideia do direito francês é de *faut*, cujo conceito engloba duas vertentes. A primeira é a falha no serviço prestado (*faut du servisse*), a segunda é a falha na missão (*faut de la mission*), ou seja, toda vez que um serviço estatal está sendo mal ofertado, ou numa outra visão, em que o estado não cumpre sua missão há o dever de pagar.<sup>735736</sup>

Ademais, a imputação é na instituição que falha não no servidor. Resta clara a influência franca no ordenamento nacional para o qual o constituinte responsabilizou objetivamente à administração pelos serviços, mas os agentes, apenas por dolo ou culpa.

Se é na missão do pacto social que a administração desempenha seu papel, quando o estado falha nesta, deve ressarcir a sociedade pelo total que falhou e, assim, reaver de seus contratados faltosos o todo de sua missão inadimplente; é a nossa tese das utilidades públicas cessantes, a restituição há de incidir não apenas sobre o total da multa moratória, mas sobre todo o serviço que se deixou de ofertar.

Deste mesmo entendimento partilha ainda René Dussalt e Louis Borgeat (para o caso do Canadá francófono) para os quais o dever constitucional impõe a administração uma gama cada vez maior de serviços que devem ser aprimorados e cuja gestão pública há de sempre pautar-se pelo binômio eficiência-dispêndio, a administração pública não

---

<sup>735</sup>No original: It is usually stated that the primary liability of the state in France is based on fault: the state acts, but if it acts badly, it pays. This emphasis on fault might give the impression that public law liability, at least in this respect, is similar to private law or English law. But there are significant differences. First, public law fault is essentially institutional fault, a fault of the service (*faute de service*), rather than the fault of individual public servants. Second, the standard of fault is not that of the bon Père de famille, but a failure to fulfil a mission. That standard is much closer to maladministration as understood by the ombudsman in England.

<sup>736</sup>BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press, p. 238.

pode ser indiferente, há de ser prospectiva, incessantemente aprimorada na gestão dos recursos estatais.<sup>737738</sup>

Mais, Genevière Cartier aponta que a administração pública (*quebequoise*) tem o dever de agir na precaução,<sup>739</sup> isto quer dizer que em qualquer atitude que gere risco à população ou quando atue em proferir um ato que tenha dissenso científico sobre determinado assunto, a administração pública tem o ônus institucional de adotar a postura mais conservadora não lesível ao particular.<sup>740</sup>

Observa-se que o direito administrativo francês é bem elástico, permitindo a responsabilização estatal por diversos erros, desde erro na análise dos fatos, passando pela valoração da verdade narrada pelas partes e indo até o caso quando a administração deixa de cumprir sua missão institucional, seu dever, sua razão de ser.

Se falha em sua missão deve ressarcir o que falhou e havendo culpa dos agentes estatais deve solicitar o ressarcimento do que deixou de cumprir, o que deixou de ofertar, a missão que não sucedeu.

Mas haverá outro sistema que igualmente influenciou bastante o legislador nacional, o germânico.

---

<sup>737</sup>No original: *Dans un tel contexte, le gestionnaire ne peut pas adopter une attitude indifférente ou négative du droit et de ses diverses manifestations. Remmenât, on soulignait avec justesse que (( dans un régime où le droit constitue le langage par excellence d'Inactivité politique et le principal instrument de régulation sociale, la méconnaissance du droit chez les citoyens et la méfiance qu'ils entretiennent encore de tout ce qui relève du domaine juridique affectent les fondements mêmes de la adhocratie)).' Cela est encore plus vrai du gestionnaire public, car, dans notre régime constitutionnel, le gouvernement et l'administration publique sont assujettis A la (( Rule of law )I, c'est-A-dire au principe de l'Inégalité. Le droit Etablissant le cadre de son action, l'administrateur public doit bien connaître les bases de cette discipline, au même titre Les auteurs sont avocats et professeurs [...]. Au cours des vingt dernières années, le droit administratif a connu une montre spectaculaire au sein de l'Administration, entraînant pour le gestionnaire public certaines exigences nouvelles.*

<sup>738</sup>DUSSAULT, R.; BERGEAT, L. Le droit administratif: une réalité omniprésente pour l'administrateur public. **Administration Publique du Canada**, Toronto, vol. 25.n. 4, p. 653-673, Winter, 1982, p. 653-654.

<sup>739</sup>No original: *Dans l'article qui suit, l'auteure cherche à vérifier la compatibilité des exigences que pose le principe de précaution avec l'attitude de déférence des cours de justice canadiennes à l'égard des décisions des organismes administratifs spécialisés. [...] Pour M. Boutonnet et N. Guégan, les diverses présentations du principe de précaution révèlent un certain nombre de constantes : « la présence d'un risque de dommages graves et/ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue quant à la réalité de ces dommages.*

<sup>740</sup>CARTIER, G, Le principe de précaution e la précaution e la défense judiciaire en droit administratif. **Les Cahiers de droit**, [S.], vol. 43, n. 01, p. 79-101Disponível em : [https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/Document\\_téléchargé](https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/Document_téléchargé). Acesso em 05 Juli. 2023, p. 79.

## 5.2 O DIREITO ADMINISTRATIVO ALEMÃO

A obra de Mahendra P.Singh<sup>741</sup> traz uma coletânea de como funciona o sistema germânico de direito administrativo.

O direito alemão é fundado no estado de direito (*Rechtstat*), este ideal de estado de direito alemão tem duplo viés, a administração só pode agir dentro da lei, mas há um adicional, a administração tem o dever de buscar a finalidade da lei, isto quer dizer que as normas programáticas alemãs têm aplicação plena, ao menos, na ideia de vedar qualquer atividade estatal que subverta as intenções do legislador.

Não somente, a ideia de estado de direito alemão permite, assim como o sistema francês, um controle da discricionariedade administrativa, porque o gestor não é livre no gasto público, tem o dever de buscar a finalidade legal, não pode priorizar o supérfluo.

Mas o sistema germânico administrativo amplia o francês: é subdividido em direito administrativo geral e especial. O geral, é idêntico ao francês e aos países saxões são as regras gerais aplicáveis a toda a administração pública, suas instituições e agentes.

O especial são as leis que tratam de coisas específicas como os transportes, os planos diretores, as portarias autorizativas e as regulamentações da aviação.<sup>742743</sup>

O direito alemão também influenciou bastante o sistema nacional. É que o estado de direito alemão não prevê competências tácitas para o executivo, logo, toda a atividade exercida pelo poder executivo deve antes prever uma delegação expressa do parlamento.

Há a delegação de poderes ao executivo (*Rechtsverordnungen or Verordnungen*) e a delegação a entes autônomos (*Satzungen*) cujas delegações demandam maioria nas duas casas do parlamento (*Bundestat*) e publicação no diário oficial (*Bundesanzeiger*)

<sup>741</sup>SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985, p. 10.

<sup>742</sup>No original: *The German administrative law is divided into general and particular.13 General administrative law, with which alone we are concerned in the present work, is the counterpart of administrative law as known to the common-law countries and consists of rules, principles, concepts, and legal institutions applicable to all spheres of administrative activity. Administrative law is something which truly does not fall within the scope of administrative law as understood in the common-law countries. It consists of the substantive law applicable to specific spheres of administrative activities, such as building law, transport law, police law, welfare law, water law, education law, etc.14 A distinctive feature of the general administrative law, unlike almost all other branches of German law and like its counterpart in common law.*

<sup>743</sup>SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985, p. 10-23.

O segundo tipo são as autarquias e fundações públicas, além das empresas públicas que são criadas ou autorizadas a intervir por lei. A influência alemã no ordenamento pátrio é, pois, salutar.

Mas o direito alemão é ainda diferente do francês por permitir o controle judicial excepcional na via incidental de constitucionalidade ou mesmo na via infraconstitucional, ademais, é pacífico que o controle judicial é cabível no mérito administrativo, sobretudo em vista a ausência de verificação empírica do binômio eficiência-necessidade perante a administração pública.<sup>744</sup>

Foi o caso *Rooke's* que, em 1583, pôs-se um fim a discussão: a discricionariedade administrativa não é uma carta-branca para o gestor, há limites, o bem estatal principal há de ser priorizado.<sup>745</sup>

O controle dos atos administrativos ocorre ainda não apenas sobre a legalidade, mas até mesmo na discricionariedade administrativa. Em duas vias: excesso de discricção e abuso na discricção.

O excesso na discricção ocorre quando o agente exorbita das competências institucionais, o segundo, incide no motivo, ocorre quando o motivo é feito para meios ilícitos ou para motivos que não atendam os fins auferidos. É o caso, portanto, de uma desapropriação para fins de punições eleitoreiras.

Mais, no direito alemão a questão da proporcionalidade toma contornos ainda mais importantes na averiguação do controle dos atos administrativos.

---

<sup>744</sup>SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985, p. 83.

<sup>745</sup>No original: *The position in German law is not in any way different. Through a series of judicial decisions and juristic writings since the beginning of this century it has become a well-established proposition of law that in a constitutional state based upon the rule of law discretion of the administrative authorities does not mean a discretion free from all legal limits. It is judicious discretion to be exercised for the purpose it is granted and the legal limits which apply to its exercise have not to be crossed. These propositions have now been enacted in the Law of Administrative Procedure 1976 and the Law on Administrative Courts.5 Moreover, German Basic Law does not permit conferment of unlimited discretion on the administrative authorities. Let us see these constitutional limitations before we take up the grounds on which the courts may review the exercise of discretion.*

A proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeit*) impõe o dever de atuação necessária e suficiente para com o administrado, ainda, há de impor ao administrado o menor ônus possível.<sup>746747</sup>

Há uma necessidade de balanceamento entre a injúria (*injury*) e o ganho para a comunidade (*gain in the Community*).

Mas diferente do sistema francês, o direito administrativo alemão é uma subdivisão do judiciário alemão (que contém 05 cortes superiores), inclusive com tribunais superiores com capacidade de edição de súmulas vinculantes. É um paralelo ao Tribunal Superior Eleitoral ou Militar ou do Trabalho Nacionais.

Na responsabilização estatal, o direito alemão é bem avançado e tem sua tese focada na expropriação (*enteignungsgleicher Eingriff*). A expropriação do direito alemão é toda privação do sujeito. Até mesmo a semi-expropriação é cabível de indenização como a servidão ou a requisição.

Logo, não apenas o ato viciado ou com vício no motivo, mas a imposição de um ônus para além do necessário que se imporia aos demais membros sociais é suscetível de indenização estatal ao particular.

A tese é do sacrifício (*Aufopferung*), quando um ônus é imposto acima do necessário, há um dever indenizatório imposto ao estado. Quando o sacrifício é majorado, a indenização é, igualmente, ampliada.

Ademais, o art. 34 do Código Administrativo, expressamente, impõe um dever de indenização sempre que um agente estatal, no exercício de seu direito, acabe impondo um ônus aos particulares para além do que seria necessário sobre os demais súditos.

---

<sup>746</sup> No original: *But the most suitable means could not necessarily be the one through which the end could be achieved with the least injury to an individual. Therefore, the courts added a second limb to the first which required that out of several effective means to achieve an end the one which causes the minimum injury to the individual must be employed. A third limb was developed only recently after the second world war which requires that the intrusion into the rights of an individual must not be out of proportion to the aspired ends. Thus, the principle in its present form consists of the three limbs or sub-principles and in short requires that a means or measure must be suitable and necessary for achieving an aspired object and that the means and end stand in a reasonable proportion.*

<sup>747</sup>SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985, p. 88.

O direito alemão é mais desenvolvido que o francês, tem seu ideal indenizatório focado na questão de risco e não na falta grave como o franco.<sup>748749</sup>

Isso porque a doutrina alemã é fundada no sacrifício, havendo sacrifício acima do esperável pelos demais membros sociais é cabível a indenização pelo ônus excessivo que o Estado impôs.

É deste entendimento que decorre a influência na doutrina nacional de que a servidão administrativa é insuscetível de indenização, mas havendo um ônus a mais imposto ao administrado nasce o dever de indenizar.

Havendo prejuízo na requisição administrativa, ou na servidão, a regra da irresponsabilidade estatal cede espaço para a exceção indenizatória porque ao estado não é dado locupletar-se em detrimento do particular.

Observe que a doutrina francesa e alemã se assemelham e cada qual com suas formas particulares influenciaram o legislador nacional. O sistema francês é fundado na falta do serviço público, no descumprimento da missão institucional, o sistema alemão no sacrifício para além do que se exigiria de um cidadão comum.

Ambas influenciaram o legislador nacional que ora trata a responsabilização administrativa dos agentes por falta grave, como o francês, ora objetivamente pelo risco criado como o germânico.

É evidente que para que se entenda a legislação pátria é preciso buscar os embriões das duas grandes correntes que influenciaram o legislador nacional. Mas haverá outra corrente que igualmente influenciou não apenas o legislador pátrio, mas deu as origens da responsabilização civil e administrativa, o modelo italiano, é que o *codex* italiano é uma compilação ampliada e refinada do direito romano e canônico, são as origens mais basilares do direito responsabilizatório.

Ocorre que em termos administrativos, a França inaugura, no ordenamento mundial: o direito administrativo como o conhecemos, mas as ideias de como responsabilizar administrativamente advém antes do modelo italiano e é por isso que a responsabilização civil é tratada ora como contratual ora como *lex aquiliana* de origem

---

<sup>748</sup>No original: *Fault - wilful or negligent breach of duty - is the basis of the tortious liability of the state under Sect. 839 of the German Civil Code. Some scholars have strongly argued for the liability of the state without fault for the injuries caused to an individual due to the risks created by the modern state in the general interest. [...] However, the liability of the state for the sacrifice by an individual in the public interest (Aufopferung), to be discussed below, has all the potentiality of developing into a risk liability without fault recognized in the French law.*

<sup>749</sup>SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985, p. 146.

romana, transplantada para o *codex* italiano que não poderia deixar de ser analisado neste trabalho.

### 5.3 O DIREITO ADMINISTRATIVO E UNIÃO ENTRE DIREITO CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO: A TESE ITALIANA

Esclarece Romano<sup>750</sup> que o ato administrativo é um pronunciamento de uma autoridade administrativa no exercício de uma função.<sup>751</sup>

Pronúncia que significa um desejo, uma vontade, uma vontade externada que tenha um fim público, uma utilidade pública.

É um ato, pois, toda externalidade da administração que tenha por objetivo o exercício de uma vontade estatal. É, pois, ato, tanto uma portaria que autoriza um estabelecimento quanto uma obra. O que difere um ato de um contrato é a bilateralidade de vontades do segundo, ausente no primeiro.

É da doutrina italiana que nascem as questões de validade (*validità*) e de motivo (*causa ed in gener i loro motivi*) dos atos administrativos.

Há muito, a doutrina italiana já prenunciava a possibilidade de anulação dos atos discricionários sempre que o motivo fosse viciado, ou seja, mesmo que discricionário, quando o objeto não é o fim público, alijada de ilegalidade estará à vontade e o ato, nascendo o dever de se pagar ao particular o que indevidamente se infligiu.

É também na Itália que o vício do modo (*dei modi con cui l'invalida*) quando expresso na lei e exarado de forma diversa macula de nulidade o pronunciamento enseja o pleito à indenização.<sup>752753</sup>

---

<sup>750</sup>ROMANDO, S. **Diretto Amministrativo**: Principi di Diritto Amministrativo italiano. Milano: Società editrice libraria, 1912.; p. 48.

<sup>751</sup>No original: Dicesi atto amministrativo (1) una pronuncia speciale di un'autorità nell'esercizio di una funzione (1) Sulla nozione del 1 atto amministrativo, anche in riguardo ai suoi elementi sostanziali, manca l'accordo degli studiosi) no l'uso comune ricorre a nell'espressione sempre nello stesso senso. È abbastanza frequente. In tendenza di intendere per atto amministrativo qualunque provvedimento di voluto\ di un organo dell'amministrazione amministrativa. Esaminando gli elementi di tale definizione, si ha: che l'atto amministrativo consiste anzitutto in una pronuncia che significa che nel suo contenuto non rientrano tutti i fatti leciti che le amministrazioni compiono:

<sup>752</sup>No original: *Riguardo al suo contenuto un atto amministrativo, perché sia valido, deve fondarsi titolo legittimo. Non è inoltre da trascurarsi, relativamente negli atti discrezionali, la loro causa ed in genere i loro motivi*

<sup>753</sup>ROMANDO, S. **Diretto Amministrativo**: Principi di Diritto Amministrativo italiano. Milano: Società editrice libraria, 1912, p. 75.



É, portanto, da doutrina italiana, que todos os requisitos do ato administrativo: competência, forma, motivo, objeto, discricionariedade, foram trabalhados, refinados e aprimorados e posteriormente e transplantados para o ordenamento pátrio.

É também da doutrina italiana o embrião do que se chama responsabilização pelo sacrifício (*e imponere a questi dei sacrifici*).<sup>754</sup>

O dever de indenizar é idêntico ao alemão, quando há a imposição de um sacrifício para além dos que se impõe ordinariamente aos demais cidadãos nasce o dever indenizatório estatal.<sup>755</sup>

É também da doutrina italiana a tese de que, em regra, o ato ilegítimo é cabível de indenização, isso porque se o ato por si só impõe um sacrifício e esse sacrifício mostra-se ulteriormente nulo, evidente o pleito à indenização e na monta equivalente ao sacrifício sofrido viciado

Ademais, é por isso que a responsabilidade estatal nasce na Itália como objetiva. (*responsabilizza per danno obbiectivo*), é objetiva porque o que dá ensejo à indenização não é a ilicitude ou não do ato, mas o sacrifício imposto, logo, mesmo que dentro do exercício de um direito, o dever indenizatório é cabível.

O que ocorre com atos ilícitos é que sendo nulo o ato (e assim o sacrifício imposto ao particular) a indenização opera *in re ipsa*, isto porque o sacrifício que se ensejou ao cidadão nunca deveria ter nascido, proferido e viciado, ensejará o pleito indenizatório.

Também é desse raciocínio que a convalidação do ato, sobretudo por vício de competência, em regra, sana o dever indenizatório, isto porque o sacrifício que era indevido passa a ser devido pela retificação da autoridade superior convalidada e é também por esse motivo que o agente estatal só responde por culpa ou dolo grave.

O dever de indenizar é do estado pelo sacrifício imposto, ainda que legítimo, o agente, logo, só há de responder se deu causa, por negligência, ao vício na manifestação da vontade.

Superada, assim, desde 1912, a tese da irresponsabilidade estatal por atos lícitos. Se a servidão administrativa ou a requisição impõe um ônus aquém do necessário, a indenização é cabível. Pouco importa a ilicitude ou não do ato.

---

<sup>754</sup>ROMANDO, S. *Diretto Amministrativo*: Principi di Diritto Amministrativo italiano. Milano: Società editrice libraria, 1912, p. 80.

<sup>755</sup>No original: *Questi effetti si possono così compendiare: l'ente pubblico che impone a un diritto individuate un particolare sacrificio che non è con preso nei limiti normali di esso, deve risarcirlo, o, con altre parole, convertirlo.*

É o caso de um estabelecimento comercial que tinha um evento marcado e sofre requisição administrativa, ainda que legítima, havendo requisição inesperada pelo particular inocente, o dever ressarcitório é devido no montante dos gastos auferidos.

Ademais, é da doutrina italiana que surge a tese de que a responsabilidade do agente público não exclui a penal, salvo se provado ausência de fato ou autoria, porque o direito penal, mais instrutório, tem a aptidão para fazer coisa julgada para as demais esferas. Exorbita sua jurisdição.

Vicenzo Cerulli Irelli<sup>756</sup> chega inclusive a denominar de desvirtuamento do ofício público o exercício do agente estatal que prolata uma manifestação com desvio de seu dever institucional. Se exorbitou de suas competências ou se as exerceu em desvirtuamento aos ideais do legislador, tem o dever de ressarcir os cofres públicos pelo que concorreu para com o ilícito.

Questão polêmica é sobre atos legislativos se seriam passíveis ou não de indenização, os autores se divergem, mas a resposta a esta questão é de fácil solução quando se analisa o *ratio* da responsabilidade civil administrativa.

Se na doutrina francesa, o fracasso na missão institucional de bem conduzir o bem público, ou no caso da doutrina italiana, o sacrifício advindo fora abusivo posto originário de um ato legislativo ilegal, ou na doutrina alemã, a necessidade e a essencialidade do ato não se verificaram no caso concreto porque eivado de uma manifestação legislativa ilegal, não há razão, por quaisquer perspectivas, de se irresponsabilizar o estado.

Imagine-se um ato legislativo de um estado que aprove uma lei que autoriza a exploração de minérios, posteriormente anulada por se tratar de competência da União. Imagine-se, pois, que, com base, nesta lei, uma mineradora mobiliza todo um equipamento. Seria temerário não responsabilizar o estado que, na perspectiva francesa, falhou em sua missão institucional em autorizar uma empresa que arcará com um ônus desnecessário de desmobilização por um erro legislativo do qual a empresa não deu causa.

Resta clara que quaisquer que sejam as perspectivas analisadas, a responsabilização estatal é sempre pelo descumprimento do seu papel institucional de regulador do pacto social, quando falha em sua missão (nos dizeres franceses) ou quando impõe um ônus a mais, um sacrifício aquém do necessário aos demais administrados (nos moldes tedescos-italos), o dever indenizatório é cabível.

---

<sup>756</sup>IRELLI, V., C. **Prima Lezione di diritto amministrativo**. Roma: Laterza, 2021, p. 9.

Parece, portanto, pacífica a responsabilização estatal, nas 03 escolas, o problema é quando o estado tem que reaver o que pagou em seu fracasso institucional e é esse o objeto do estudo, quem deve ser responsabilizado, em que valor, a empresa deverá ser imputada, os sócios. São questões mais sensíveis que as obras analisadas ainda não investigaram, ao menos, não na profundidade para que se possa responder satisfatoriamente a estas questões.

Mas há ainda um ponto interessante na doutrina italiana, é que a doutrina moderna, notadamente, de Giorgio Oppo considera totalmente irrelevante a distinção entre direito público e privado na responsabilização estatal.<sup>757</sup>

Isto porque mesmo o direito privado é tratado como interesse geral, tanto é que os direitos de personalidade são tratados em *codex* privados, mas são invioláveis.

É, portanto, o risco infringido à sociedade, ou a quebra da confiança do pacto social que gera o dever indenizatório quer se trate de direito público quer privado.

De fato, trazendo os valores da tese de Sandro Dezan. Seriam cabíveis negociações pré-contratuais com má-fé? Seriam cabíveis contratos com cláusulas leoninas? São possíveis contratos em que uma parte imponha sacrifícios a outra sem contrapartida, fora os casos de doação?

Essas vedações transcendem a discussão entre direito público e privado, são atemporais e interdisciplinares.

Da mesma forma, seria possível deixar de indenizar o particular que sofre um ônus a mais do que seus pares por um erro da administração? Se o é, também seria cabível que a administração não se voltasse contra o faltoso? Entende-se que não, há um dever de administração reaver daquele que foi inadimplente no que deixou de conceder a sociedade, a utilidade pública essencial que foi incapaz de cumprir, a missão (vez mais na visão francesa) que foi incapaz de atender ou o sacrifício (na versão italiana) que impôs desnecessariamente ao particular.

Fechado os parênteses há ainda um outro ponto digno de nota, o direito administrativo saxão.

É um tema ainda pouco tratado nas biografias nacionais, mas como se verá, em que pese no sistema saxão não haver como regra tribunais administrativos, e, mesmo na Inglaterra ser incabível o controle de constitucionalidade porque não há constituição rígida, nem por isso a administração se esquivava de seu dever indenizatório que, como se

---

<sup>757</sup>OPPO, G. Diritto privato e interessi pubblici. In: **Rivista di Diritto Civile**. Padova: CEDAM, a. 40, n. 1, p. 25-41, 1994, p. 41;

apresentará, tem raízes tanto no *civil law* como no *common law* e nem poderia ser diferente porque a tese indenizatória está nos valores mais sensíveis e embrionários dos ordenamentos, quer sejam saxões, quer romanos.

#### 5.4 O DIREITO ADMINISTRATIVO SAXÃO

Ian Ellis-Jones et. al.<sup>758</sup> aponta que o sistema saxão foi criativo em elaborar uma teoria que pudesse englobar todos os casos de responsabilidade estatal: *ultra vires*.

A teoria *ultra vires* é simples e completa: toda vez que a administração ultrapassa seus limites institucionais há o dever de indenizar. Se o motivo de uma servidão é eleitoreiro e não o interesse público, o ato é *ultra vires* e há o dever de indenizar, se a competência do agente foi extrapolada, ultrapassou os limites institucionais e o ato *ultra vires* dá ensejo ao dever de indenizar.

O que difere o direito saxão é que os casos de responsabilização são firmados em *cases*, em julgados que fazem coisa julgada e impõe que causas semelhantes sejam tratadas da mesma forma que o caso paradigma pré-definido (*treat alike cases alike*) e não em *codex* como o *civil law*.

Mais, no direito saxão foi definido a aptidão do judiciário em rever os atos administrativos, mesmo que discricionários, isso porque em um estado de direito, a administração não tem a aptidão de exorbitar as delegações do parlamento (vide *case Church of scientology v Woodward* de 1982).<sup>759760</sup>

No caso *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil* firmou-se o entendimento de que todo ato administrativo é cabível de revisão, notadamente, nos seguintes casos:

- a) Ausência de poder;
- b) Desvio de poder;
- c) Não uso do poder quando a lei estabelecer;
- d) Abuso de poder;
- e) Uso indevido das evidências dos autos;
- f) Conduta arbitrária ou perversidade pela administração

<sup>758</sup>JONES, I, E. et. Al. **Essential Administrative Law**. Sydney-Australia, 2016, p. 51.

<sup>759</sup>No original: *Judicial review is neither more nor less than the enforcement of the rule of law over executive action; it is the means by which executive action is prevented from exceeding the powers and functions assigned to the executive by law and the interests of the individual are protected accordingly.*

<sup>760</sup>JONES, I, E. et. Al. **Essential Administrative Law**. Sydney-Australia, 2016, p. 4.

- g) Ausência de motivo ou motivos desvirtuados;
- h) Ausência de competência; e
- i) Desproporcionalidade.

Observa-se que não são poucos os casos de anulação dos atos administrativos, mas diferente do sistema francês (que tem paralelos com mandado de segurança Nacional) não se exige prévia negativa da administração para que o ato seja anulado pelo judiciário e que, assim, o dever indenizatório se mostre cabível de pleno direito.

O desvio da finalidade no direito saxão recebe o nome ora de inconsistência (*inconsistency*), ora de propósito indevido (*improper purpose*), é inconsistente com o ordenamento o ato que tenha um fim desvirtuado da lei, como o é a requisição administrativa que tenha por fim punir um adversário político.

Também é nulo o ato desproporcional, ou seja, o ato que embora pudesse ser tomado, haveria outro menos oneroso ao administrado.

Mais ainda, é cabível a indenização na quebra da legitimidade das expectativas (*legitimate expectations*). Assim, no case *Schmidt v Secretary of State for Home Affairs (1969)* a Suprema Corte Britânica entendeu que a revogação de uma autorização antes do término legal quebraria a expectativa do dono do comércio em ter sua atividade laboral por certo período no qual mobilizara todo um pessoal e equipamento.

O sistema britânico também prevê a responsabilização não apenas pela quebra da confiança como pela quebra da boa-fé objetiva que tem por significado a honestidade para com a verdade, para com os fatos.

É, pois, quebra da boa-fé, a revogação de uma autorização antes do término legal, cabível de indenização como se decidiu, por exemplo, no caso *Thompson v Randwick Municipal Council (1950)*.

Da mesma forma, considerações irrelevantes são cabíveis de indenização e responsabilização estatal, é o que foi decidido no caso *Roberts v Hopwood (1925)*. Considerações irrelevantes ocorreram, por exemplo, no caso *Prescott v Birmingham Corporation (1955)* em que se concedeu isenções aos idosos nos assentos de ônibus públicos, esta discricionariedade não poderia levar em conta a mera idade dos idosos sem considerar, por exemplo, os casos de pessoas com necessidades especiais ou os fins econômicos.

A lei que trata das isenções não previa como hipóteses as condições etárias, mas o nível de renda gasto com transportes. A idade não seria consideração relevante a ensejar imunidades tributárias.

Observa-se que o sistema britânico e o americano têm reiterado muitas das questões já postas no *civil law*, qual seja, que o fim estatal é sempre o público, quando se quebra o dever institucional o ato é *ultra vires* e o dever indenizatório mostra-se cabível.

As perspectivas mudam, os nomes se alteram: proporcionalidade, quebra da missão (na doutrina francesa), ônus desnecessário na doutrina italiana, mas ao fim e ao cabo o que se deve ter em mente é o dever estatal de bem promover o bom convívio social. Quando o estado falha, quebra a expectativa (*good faith*) e gera-se o dever de indenizar de um lado e de outro o dever de o estado reaver de quem deu causa a essa quebra do pacto social.

É preciso, portanto fazer uma coletânea das diversas teses expostas no capítulo para que se possa, por fim, adentrar no estudo empírico objeto deste trabalho.

## 5.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este capítulo teve por escopo demonstrar que quer no *civil law*, quer no *common law*, a regra é sempre da responsabilização estatal. Ao fim e ao cabo, as correntes doutrinárias dos diversos países dão nomes diferentes para as mesmas coisas. É a quebra do pacto social, ou a quebra da missão institucional (na versão francesa), ou o ônus acima do necessário (na versão italiana) para alguém do imposto aos demais cidadãos ou a quebra da expectativa legítima (para o direito inglês) que gera o dever indenizatório.

O fim último da administração pública é sempre o pacto social, a boa promoção dos serviços públicos, ou em termos modernos, o oferecimento de utilidades públicas essenciais, quando o estado falha neste dever, gera-se o dever indenizatório.

Foi possível observar que Itália, França e Alemanha compartilham de pontos convergentes. Tanto são nulos e cabíveis de indenização atos com vícios de competência, forma, motivo, como o ato desproporcional, o ato que onera o cidadão para além do que se poderia, ordinariamente, esperar.

Superada, portanto, a blindagem da discricionariedade administrativa que passa a ter uma moldura kelseniana, há certos limites ao poder estatal que não poderá priorizar o supérfluo em detrimento do essencial, ao menos, não quando se tem em mente as necessidades mais fundamentais da população.

O pragmatismo britânico criou uma teoria para se responsabilizar a administração, o ato *ultra vires*, assim, quando a missão institucional é rompida pelo poder estatal o ato deixa de ser *intra vires* e passa a ultrapassar a competência delegada do parlamento, quer porque o motivo externado não foi público, quer porque havia meio mais eficiente e menos oneroso de se onerar o administrado (*lack of proportionality*).

A proporcionalidade em seu binômio necessidade-essencialidade foi refinado na Alemanha, mas em todos os ordenamentos analisados, ela existe e é real. O poder conferido ao executivo pelo parlamento deve sempre visar a um bom convívio social. Quando a administração usa meios vexatórios, ou meios desvirtuados do fim público, ou quando há meios menos lesivos ao particular nos seus pronunciamentos de vontade, o ato ensejará o dever de indenizar, a questão a ser tratada é: uma vez falha na sua missão institucional, como reaver, o Estado, o que deverá ressarcir a coletividade, quem, em última causa deverá ser imputado e em qual valor.

A teoria da responsabilidade civil já foi desenvolvida no capítulo predecessor, oportunidade em que se desmembrou a tutela ressarcitória da inibitória, oportunidade que, fundada na teoria do ressarcimento integral da vítima, concluiu-se que o *quantum* ressarcitório deve considerar além da multa moratória, as utilidades públicas cessantes que o Estado deixou de ofertar, a missão institucional que fracassou, o pacto social que deixou de adimplir, resta contudo averiguar e modular como deveria ser essa responsabilização e como as cortes de contas nacionais têm trabalhado o tema, se têm, de fato, feito uso da melhor doutrina da responsabilidade civil a qual preza, sobretudo, por dois pilares: a separação da tutela inibitória da ressarcitória e a restituição integral do dano, integral não apenas no valor do contrato, mas no valor total da missão estatal que fracassou, na pacto social que foi inadimplente.

## CAPÍTULO 06: ESTUDO EMPÍRICO

Os capítulos predecessores tiveram a intenção de levar o leitor a uma visão do direito administrativo moderno e de como a responsabilização dos agentes públicos deve se pautar pela teoria da responsabilidade adequada, isto é, devem ser imputados na medida de sua contribuição para o evento lesivo dentro da cadeia causal.

Ademais, a restituição integral do dano impõe que a responsabilização deva se dar sobre o que se denominou de utilidades públicas cessantes e emergentes, isto é, o valor da restituição deve ocorrer não apenas sobre o valor integral do contrato, mas, também sobre aquilo que se deixa de ofertar a sociedade.

Também a relação da Administração com o contrato é pela presunção de culpa, isto é, caberá a administração apenas demonstrar o inadimplemento para pleitear o ressarcimento, cabendo ao particular apontar a escusa absoluta a ver-se excluído o pleito ressarcitório público.

Utilidades públicas cessantes é gênero que comporta as exportações que um país deixa de oferecer pelo atraso de uma concessão, ou o número de doentes que deixam de ser atendidos em um hospital e devam ser remanejados para outro, ou o custo de se remanejar alunos para outra escola pelo atraso na entrega das obras públicas. São os danos emergentes e os lucros cessantes aplicados ao poder público. Os danos emergentes as medidas paliativas atuais necessárias ao reestabelecimento do *status quo*, as cessantes as utilidades públicas futuras que o estado deixou de prover pelo inadimplemento do contratado.

Os processos licitatórios são atos administrativos em cadeia causal, começam com o processo licitatório, passando pelo parecer jurídico, contábil, pelo projeto básico, pelo orçamentista, pelas medições dos fiscais de obra e pelo recebimento provisório e definitivo, culminando na homologação do gestor público que atesta a lisura de todo o procedimento predecessor.

É preciso, pois, averiguar, dentro dessa cadeia causal, quem deu causa, e em que medida contribuíram para o evento lesivo. É preciso também distinguir a tutela punitiva da retributória, o agente público deve ser arcado pelo que contribuiu para o evento lesivo em tutela punitiva, a empresa, ou o consórcio público, pelo que deixou de ofertar. O valor da multa contratual, assim, é um mínimo indenizatório que não engloba, em sua



totalidade, a restituição integral do ilícito, corolário da responsabilidade civil que engloba utilidades públicas emergentes e cessantes.

Resta saber se esta teoria está sendo aplicada na prática.

Nesse intuito foram selecionados 127 processos de 2017 a 2023, excluindo-se, assim todos os processos que tratassem de temas relacionados, direta ou indiretamente a pandemia.

Os processos analisados são de representações, que ocorrem pela inadimplência contratual. Ficaram de fora os processos do TCU porque o professor Rafael Jardim e Odilon já elaboraram exaustivamente trabalhos neste escopo.

Como o intuito é fazer referências, os Tribunais de Contas dos Municípios ficaram de fora da análise porque é preciso averiguar a nível de estado e municípios se as teorias da responsabilização civil estariam sendo aplicadas na íntegra. Mesma razão pela qual excluíram-se os processos do TCDF que não contêm municípios. Generalizações demandam uma gama ampla de estados e municípios.

A metodologia empregada é de análise de discurso e conteúdo indutiva, ou seja, a averiguação dos textos, votos e acórdãos à teoria elaborada, no caso, a teoria da responsabilidade civil modulada ao caso público.

Por ser servidor da Casa, o Tribunal de Contas de Mato Grosso ficou de fora da análise, o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul não forneceu dados suficientes e o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro estava com os dados corrompidos. O TCE-RS pleiteava um cadastro digital para baixar os dados, portanto, ficou de fora da análise. Foras estes, todos os Tribunais de Contas Estaduais foram analisados.

Desses, 127 processos, foram observados nas seguintes peças: o relatório, o voto, o parecer jurídico e o acórdão, compondo mais de 600 peças analisadas. O teorema do limite central da Estatística impõe que uma amostra de 30 casos segue uma distribuição normal e quando a análise é retilínea e unânime é possível fazer inferências sem ampliar a amostra.

Mesmo assim, o número mínimo da amostra estatística para os casos fornecia um número de 60 casos, ou seja, selecionou-se mais do dobro do mínimo necessário imposto pela estatística inferencial.

A amostra é estratificada (para cada TCE) e procurou-se excluir os processos de indeferimento liminar do pedido e para cada Tribunal objetivou-se não deixar menos de 5% do total dos casos de cada TCE fora de análise, bem como excluíram-se os casos de indeferimento da análise, ou seja, de improcedência de mérito, pois é preciso averiguar

os casos em que teria havido, efetivamente, responsabilizações por inadimplemento em serviços públicos postos à população.

Também, não menos que 5 nem mais que 7 casos de cada TCE deixaram de ser analisados, isto para não privilegiar um Tribunal em detrimento de seus pares. Feitas as considerações, passa-se a demonstrar os casos analisados.

QUADRO 2: CASOS ANALISADOS					
Região norte	Casos	Nordeste	Casos	Sudeste	Casos
Acre	6	Maranhão	6	Minas Gerais	6
Amazonas	6	Piauí	5	São Paulo	6
Roraima	5	Ceara	7	Espírito Santo	6
Rondônia	5	Rio Grande do Norte	6	Rio de Janeiro	0
Pará	6	Paraíba	5		
Tocantins	6	Pernambuco	5	Sul	
Amapá	6	Alagoas	6	Paraná	7
		Sergipe	6	Santa Catarina	5
Centro oeste		Bahia	6	Rio Grande do Sul	0
Mato Grosso	0				
Mato Grosso do Sul	0				
Goiás	5				

QUADRO 03: TCE AC CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
21540201650,00	13/01/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIJÓ	APURAR RESPONSABILIDADE EM FACE DO PROCESSO SELETIVO - EDITAL Nº 01/2016 PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSOR E CUIDADOR INFANTIL, NO MUNICÍPIO DE FEIJÓ.
21637201630	15/02/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE PLÁCIDO DE CASTRO	APURAR LEGALIDADE NO USO INDEVIDO DE VERBAS PÚBLICAS NO PAGAMENTO DE SERVIDORES PELA PREFEITURA DE PLÁCIDO DE CASTRO.
21788201600	08/04/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIJÓ	PARA APURAR A LEGALIDADE DE PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO, LANÇADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIJÓ, PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFISSIONAIS PARA ATUAREM NO NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE FAMILIAR - NASF
23949201760	27/07/2017	PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZEIRO DO SUL	VERIGUAR A POSSÍVEL EXISTÊNCIA DE SOBREPREGO DA ATA Nº 01/2017 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZEIRO DO SUL, DERIVADA DO PREGÃO SRP Nº 001/2016, DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIXUNA - AMAZONAS.
24761201850	10/12/2018	PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO WALTER	APURAR LEGALIDADE DA FIXAÇÃO E DO PAGAMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS, EM RAZÃO DA NÃO COMPROVAÇÃO DA LEGALIDADE DOS PAGAMENTOS EFETIVADOS AOS AGENTES POLÍTICOS, CONFORME O ITEM 2 DO ACÓRDÃO Nº 10.856/2018/PLENÁRIO.
24391201890	03/04/2018	PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS BRASIL	APURAR A LEGALIDADE DO GESTOR DO MUNICÍPIO DE ASSIS BRASIL, QUANTO A PUBLICAÇÃO DO EDITAL DE CONVOCAÇÃO Nº 002/2018 DOS CANDIDATOS APROVADOS NO PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO Nº 003/2017, PARA CARGOS DE AGENTE ADMINISTRATIVO, AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E ENGENHEIRO CIVIL.

**QUADRO 04: TCE AM CASOS ESTUDADOS**

Processo	Ano	Órgão	Assunto
16244/2019	2019	Prefeitura Municipal de Tefé	REPRESENTAÇÃO ORIUNDA DA MANIFESTAÇÃO Nº 387/2019 EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE TEFÉ
10821/2018	2018	Prefeitura Municipal de Benjamin Constant	REPRRESENTAÇÃO Nº 152/2017-MPC-RMAM-AMBIENTAL, COM OBJETIVO DE APURAR EXAUSTIVAMENTE E DEFINIR RESPONSABILIDADE DO PREFEITO DE BENJAMIN CONSTANT E SECRETÁRIOS DE OBRAS E MEIO AMBIENTE, POR POSSÍVEL OMISSÃO DE PROVIDÊNCIAS NO SENTIDO DE IMPLANTAR MINIMAMENTE A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO.
12258/2017	2017	Prefeitura Municipal de Coari	REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, ATRAVÉS DA PROCURADORA EVELYN FREIRE DE CARVALHO COM VISTAS À IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO (PSS), REGIDO PELO EDITAL Nº 001/2017-PM/SEMED.
10320/2022	2022	Governo do Estado do Amazonas	EPRESENTAÇÃO CUMULADA COM MEDIDA CAUTELAR DECORRENTE DA MANIFESTAÇÃO Nº 025/2022-OUVIDORIA INTERPOSTA PELO SR. RAIONE CABRAL QUEIROZ PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES DO EDITAL 01/2021-PMAM, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2021; EDITAL 01/2021 – CBMAM, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2021 E EDITAL 01/2021 – SSPAM, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2021.

12745/2022	2022	Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Nort	REPRESENTAÇÃO ORIUNDA DA MANIFESTAÇÃO N° 151/2022 – OUVIDORIA, DECORRENTE DA COMUNICAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ACERCA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE NOVA OLINDA DO NORTE/AM
13151/2022	2022	Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC	REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO LIMINAR INTERPOSTO PELA EMPRESA COMERCIAL ÉTICA EDUCACIONAL-EIRELI EM FACE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS N° 510/2021-CSC PARA ATENDER A REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO NA CAPITAL E INTERIOR.

**QUADRO 05: TCE RR CASOS ESTUDADOS**

Processo	Ano decisão	Órgão	Assunto
002297/2022	2022	Prefeitura Municipal de Iracema	Representação
003033/2022	2022	Secretaria de Estado de Saúde - SESAU	Proposição de Multa Diária
005763/2019	2022	Prefeitura Municipal do Cantá	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO em Representação
002882/2022	2022	Município Pacaraima	Representação
005763/2019	2022	Prefeitura Municipal Uiramutã	Consulta em representação

**QUADRO 06: TCE RO CASOS ESTUDADOS**

Processo	Ano	Órgão	Assunto
Proc. 01309/22	2022	Porto Velho	Representação. conhecimento. ato. pregão eletrônico. contratação de serviço de engenharia clínica
Proc. 02647/21	2021	Porto Velho	Representação. Pregão eletrônico. Defesas. Análises técnica e ministerial
N° 00721/22	2022	Prefeitura Municipal de Rolim de Moura	Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 17/2022, tendo por objeto a contratação de serviços de gerenciamento eletrônico para o abastecimento de combustíveis da frota de veículos da Prefeitura de Rolim de Moura

00952/22 – TCE-RO	2022	Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste	Comunicado de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 036/2022, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de veículos e maquinários pesados (Processo Administrativo nº 1-854/2022)
190/2022	2022	Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno	Representação sobre possíveis irregularidades no certame regido pelo Edital de Pregão Eletrônico n. 167/2021, processo n. 7306/2021

**QUADRO 07: TCE PA CASOS ESTUDADOS**

Processo	Ano	Órgão	Assunto
Processo n.º 2019/53231-8	2020	PROCESSO LICITATÓRIO Nº 004/2019 REALIZADO PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ – COSANPA.	Representação
Processo n.º 2019/53684-0	2020	REPRESENTAÇÃO - AUTORIDADE PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL	Representação
Processo n.º 51060-7/2020	2020	DENÚNCIA.GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. ART. 135 RJU. LEI ESTADUAL Nº. 8.745/2018. REVOGAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 132, II, RJU. AUTONOMIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS. ART. 118 CEPA/89. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS	DENÚNCIA : Representação
Processo n.º 2019/52307-7	2020	REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, FORMULADA PELA EMPRESA RENOVA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI – EPP, CONTRA SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 020/2019, REALIZADO PELA SUPERINTENDÊNCIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO	Representação

		DE ÔNIBUS E MICROÔNIBUS, FIXA E EVENTUAL.	
Processo n.º 2018/51793-1	2020	Representação, com pedido liminar, formulada pela empresa ARAÚJO ABREU ENGENHARIA S.A., contra supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 17/2018, realizado pela Universidade do Estado do Pará, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização das instalações, dos bens móveis e imóveis da Universidade do Estado do Pará, bem como seus postos de saúde e imóveis por esta locados.	Representação
Processo TC/505527/2020	2022	Representação formulada pelo Senhor FRANCISCO SÉRGIO BELICH DE SOUZA LEÃO, Presidente à época do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, apontando possíveis irregularidades no pagamento, por aquele Tribunal, da Parcela de Gratificação de Representação aos servidores comissionados.	Representação

QUADRO 08: TCE TO CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
4500/2022	2022	Município de Dianópolis/TO	REPRESENTAÇÃO - EM FACE DO PREGÃO PRESENCIAL - EDITAL N° 8/2022
8703/2022	2022	Poder Legislativo de Wanderlândia/TO	Representação - interna, acerca do portal da transparência do poder legislativo
2671/2022	2022	Goianorte	Representação
10197/2021	2021	Paraná	Representação
10659/2022	2022	Recursolândia	Representação
9182/2022	2022	Denúncia e representação geral	Representação - interna, decorrente de fiscalização empreendida no portal da transparência

QUADRO 09: TCE AP CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
001900/2023-TCE/AP	2023	Procuradoria do Estado	contratação de empresa especializada em intermediação de fornecimento de combustível mediante sistema informatizado com utilização de cartão magnético com senha
TC/012672/2022	2023	Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA	Representação-Confissão de Dívida
Processo: 008918/2021	2023	CPL/SEMED/PMMZ	Representação
006288/2021-TCE/AP	2023	CCL/SEGOV/PMM	Representação
005822/2015 - TCE/AP	2023	Servidores da Escola Estadual Deusolina Salles Farias	Representação
001210/2019 - TCE/AP	2023	Comunicação de irregularidade de atos praticados no âmbito do instituto de administração penitenciária do amapá – Iapen.	Representação-Comunicação de irregularidade

QUADRO 10: TCE MA CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
92	2021	Senador Alexandre Costa	Representação
102	2021	Capinzal do Norte	Representação
112	2021	Pinheiro	Representação
149	2021	Santa Luzia	Representação
163	2021	Parnarama	Representação
170	2021	Gonçalves Dias	Representação

QUADRO 11: TCE PI CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
007739/2023	2023	Secretaria de administração de Teresina	Representação
007676/2023	2023	p. m. de batalha	Representação
007595/2023	2023	p. m. de morro cabeça no tempo	Representação
007463/2023	2023	p. m. de piripiri	Representação
006621/2023	2023	instituto de águas e esgotos do Piauí	Representação



QUADRO 12: TCE CE CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
48671/2020-4	2020	MARANGUAPE	Representação
21692/2020-9	2020	Alcântara	Representação
04901/2021-2	2021	Prefeitura Municipal de Jardim	Representação
06389/2021-6	2021	Prefeitura Municipal de Jardim	Representação
19392/2021-5	2021	Companhia Administradora Da Zona De Processamento De Exportação Do Ceará	Representação
22128/2021-3	2021	Ministério Público Do Estado Do Ceará	Representação
26973/2021-5	2021	brejo santo	Representação

QUADRO 13: TCE RN: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
000890/2021	2021	Câmara Municipal De São Francisco Do Oeste	Representação
001307/2021 TC	2021	Município De Jandaia -	Representação
001072/2021 TC	2021	Saae	Representação
001292/2021 TC	2021	Firmado Entre A Arena Das Dunas E O Estado Do Rn	Representação
301404/2021 TC	2021	Câmara Municipal De Marcelino Vieira	Representação
303175/2021	2021	Prefeitura Municipal De Lagoa D'Anta	Representação

QUADRO 14 TCE PB: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
Protocolo: 7083/18	2018	Governo do Estado	Representação
Processo 989/19	2019	Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social	Representação
Processo 367/23	2023	Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada	Representação
Processo 13556/18	2018	Prefeitura Municipal de Zabelê	Representação
Processo 5560/19	2019	Aparecida	Representação

QUADRO 15: TCE PE: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
20577898/2022	2022	Campina Grande	Representação
20563504/2021	2021	Casinhas	Representação
19285061	2020	Araçoiaba	Representação
18700019	2018	Santa Terezinha	Representação
20567972	2021	Casinhas	Representação

QUADRO 016: TCE AL: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
5472/2019	2019	Município De Flexeiras	Representação
7105/2019	2019	Município De Mata Grande	Representação Não envio de documentação
2945/2019	2019	Município De Satuba	Representação, erros no Fundeb
447/2019	2019	Pensões Do Município De Campo Alegre	Representação: fundo de aposentadorias e pensões do município de campo alegre
1432/2019	2019	Instituto Médico De Gestão Integrada-Imegi	Representação
8234/2019	2019	Citeluz Serviços De Iluminação Urbana S/A	Representação

QUADRO 017 TCE SE: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
2386/2014	2017	Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas	Representação
000970/2016	2017	Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro	Representação
TC- 001805/2015	2017	Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco	Representação
TC - 002677/2016	2017	Secretaria Municipal de Saúde I Aracaju	Representação
TC 003149/2013	2017	Prefeitura Municipal de Lagarto	Representação
2013/003173	2018	PRÉFECTURA MUNICIPAL DE GENERAL MAYNARD	Representação

QUADRO 018 TCE BA: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
TCE/006947/2022	2022	Secretaria Da Cultura - Secultuta	Tomada de Contas/ Representação
TCE/007006/2022	2022	Secretaria Da Cultura - Secultuta	Tomada de Contas/ Representação
TCE/007152/2022	2022	Secretaria Da Cultura - Secultuta	Tomada de Contas/ Representação
TCE/013132/2022	2022	Secretaria Da Promoção Da Igualdade Racial	Tomada de Contas/ Representação
TCE/009930/2022	2022	Secretaria Do Trabalho, Emprego, Renda E Esporte	Tomada de Contas/ Representação
TCE/000100/2022	2022	Secretaria Do Trabalho, Emprego, Renda E Esporte	Tomada de Contas/ Representação

QUADRO 19: TCE MG: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
1114735	2023	Instituto De Previdência Social Do Município De Betim	Representação
1084671	2023	Câmara Municipal De Divinópolis, Por Meio De Seu Presidente, Vereador	Representação
1114415	2023	Prefeitura Municipal De Bom Jesus Do Amparo	Representação
1048962	2023	Prefeitura Municipal De São Pedro Dos Ferros	Representação
1082475	2023	Prefeitura Municipal De Ponte Nova	Representação
1053871	2023	Prefeitura Municipal De Juiz De Fora	Representação

QUADRO 20: TCE ES: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
00169/2023-1	2023	Município de Vitória	Representação
04275/2020-2	2023	Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo	Representação
05659/2022-2	2023	Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim	Representação
10085/2022-1	2023	Fundo Municipal de Saúde de Pinheiros	Representação
07567/2021-1	2023	Prefeitura Municipal de Nova Venécia	Representação
02207/2022-9	2023	Prefeitura Municipal de Águia Branca	Representação

QUADRO 21: TCE SP: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
Processo nº: 25/989/23	2023	Prefeitura Municipal De Itanhaem	Representação
Processo nº: 56/989/23	2023	Câmara Municipal De Barueri	Representação
Processo nº: 85/989/22	2023	Prefeitura Municipal De Limeira	Representação
Processo nº: 87/989/22	2023	Serviço Autônomo De Água E Esgoto De Jacareí - Saae	Representação
Prefeitura Municipal de Araçariguama na elaboração do Edital do Pregão Presencial nº 072/2021.	2023	Prefeitura Municipal De Araçariguama	Representação

QUADRO 22: TCE PR: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
434341/23	2023	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ	Representação
420042/23	2023	MUNICÍPIO DE CURITIBA	Representação
409762/23	2023	MUNICÍPIO DE DIAMANTE DO NORTE	Representação
406950/23	2023	16/06/2023	Representação
406771/23	2023	MUNICIPIO DE PATO BRANCO	Representação
406151/23	2023	MUNICÍPIO DE BRASILÂNDIA DO SUL	Representação
389850/23	2023	MUNICIPIO DE ASSAI	Representação

QUADRO 23: TCE SC: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
PAP: 2380005405	2023	Prefeitura Municipal de Joaçaba	Representação
PAP: 2380006649	2023	Concórdia	Representação
PAP: 2280089488	2023	Governador Celso Ramos	Representação
REP: 2280049346	2023	Dionísio Cerqueira	Representação
REP: 1800538330	2023	Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Florianópolis - IPREF	Representação

QAUDDRO 24 TCE GO: CASOS ESTUDADOS			
Processo	Ano	Órgão	Assunto
202100047000862,00	2021	Administração Penitenciária do Estado de Goiás - DGAP-GO.	Representação
201800047003080,00	2018	do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO)	Representação
202000047002506,00	2020	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO), objeto dos Autos nº 202006000226964	Representação
202000047001967,00	2020	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	Representação
201900047002318	2019	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	Representação

Os casos estudados confirmaram a hipótese levantada na introdução. De um modo geral, a restituição do débito se ateve ao valor contratual e à multa moratória, não há, pois, uma preocupação com os serviços públicos não ofertados, as utilidades públicas cessantes, os bens públicos que deixaram de ser ofertados.

Não há, igualmente, em regra, menção à presunção de culpa nos inadimplementos.

Ademais, os acórdãos e votos se atém a responsabilizar os gestores e algumas empresas sem delimitar o nexos causal nem a contribuição para com o ato lesivo, explica-se, a modelagem que se desejaria observar.

Se em uma licitação, o erro advém do parecer jurídico, é sobre esse que a tutela inibitória deve incidir e se desse erro advém um dano ao erário é sobre a empresa que deve incidir o ressarcimento. Mas é preciso mais, é preciso que os votos e acórdãos especifiquem qual a conduta do agente e porque esta conduta merece censura e a razão desse erro ter resultado danos ao erário (é a teoria da causalidade adequada positivada).

Não que os acórdãos estejam errados ou certos, mas há um refinamento que precisa ser feito.

Explica-se.

Se de uma licitação há erro no orçamento é nesse agente que a tutela inibitória há de incidir e é preciso que os votos e acórdãos especifiquem a razão da censura da conduta do agente discriminando a tutela inibitória da ressarcitória. A inibitória incidirá sobre a reprovabilidade do agente, a ressarcitória sobre o dano superveniente do contratado com o poder público.

Nem sempre a conduta do agente resultará em um dano e nem por isso não merecerá censura, é o caso de um erro no parecer jurídico ou contábil para uma licitação que posteriormente sagra-se deserta.

Também, há casos de ausência de erro que resultam dano, é o caso de um orçamento correto em que há abandono da obra ou a entrega do bem não a contento. Nesse caso, não há conduta do agente há de merecer a tutela punitiva, mas a empresa ou consórcio público merecerá a tutela ressarcitória.

É preciso, pois, que os acórdão e votos deixem mais explícito a reprovabilidade do agente, o tipo de tutela que incidirá e a razão desta tutela, além de o *quantum debeatur* englobar não apenas o valor do contrato, mas toda a restituição ao *status quo*, o que remete a lucros cessantes e emergentes que, traduzidos à realidade pública, se renomeiam para utilidades públicas cessantes e emergentes.

Mais, o ressarcimento deverá incidir não apenas sobre o valor do contrato, mas sobre todo o bem público que se deixa de ofertar, sobre a utilidade pública que o estado deixa de prestar, sobre a missão (na doutrina francesa moderna administrativista) em que o Estado falha em prestar.

O valor do contrato não pode ser tomado como verdade absoluta na devolução dos haveres, a restituição do débito no direito privado engloba lucros cessantes e danos emergentes, logo, no serviço público, utilidades públicas emergentes e cessantes compõe um todo que deve ser analisado na devolução dos haveres.

Os tribunais têm usado o valor do principal como limite a multa moratória e esse limite, como regra, na tutela ressarcitória-punitiva. Isso é um equívoco, as tutelas são díspares, a reprovabilidade da conduta deve ser analisada de acordo com o grau de possibilidade de adimplemento do agente, a ressarcitória, no valor do bem ou serviço público que se deixou de ofertar, naquilo que se deixou de prestar à sociedade.

A tutela punitiva há de ser graduada pela reprovabilidade da conduta do agente estatal, do contratado, pelo serviço público que se deixou de ofertar.

Essa lapidação entre as tutelas punitivas e ressarcitórias, e a averiguação da conduta de cada agente para com o dano, bem como o valor integral do dano a se ressarcir precisam ser mais bem refinadas, para que as Cortes de Contas Nacionais possam, efetivamente, prestar o papel institucional que foram incumbidas. Não foi o que se verificou nos estudos, a confluência entre a prática e a teoria do modelo indutivo, assim, reafirmou a hipótese da introdução.

Em um resumo de análise de discurso é possível agrupar, pois, em alguns casos recorrentes:

- a) Os casos em que a responsabilização não ocorre no devido servidor, como ocorre no parecer jurídico em que é responsabilizado o gestor ou o controlador interno;
- b) Os casos em que se invertem as tutelas inibitórias ou punitivas, ou se aplicam erroneamente;
- c) Os casos em que a responsabilização do contratado ocorre no administrador público e não no contratado com o poder estatal; e
- d) Os casos em que a restituição do dano não ocorre de forma integral.

De uma análise dos casos estes foram os equívocos mais recorrentes que precisariam de uma maior lapidação.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo averiguar o rompimento do pacto social sob a ótica das Cortes de Contas Nacionais.

O objetivo foi verificar se os Tribunais de Contas têm responsabilizado corretamente os agentes públicos e os contratados com o poder público.

A trajetória se inicia com os teóricos do pacto social para, numa segunda fase, apresentar a antítese do pacto social, notadamente a escola de Frankfurt.

Na sequência, foram demonstrados inúmeros casos em que o pacto social restou rompido, e seu oposto bem adimplido, desde os casos sul-coreanos, canadenses, egípcios e palestinos até modelos mais modernos como o austríaco e o holandês. Observou-se que o que difere as democracias desenvolvidas das subdesenvolvidas é o grau de engajamento maior das primeiras para com o pacto social em detrimento das segundas.

Para que fosse possível desenvolver uma teoria da responsabilidade civil aplicada às Cortes de Contas Nacionais, quando o Estado se volta contra seus contratados e agentes, foi preciso utilizar mão da teoria utilitarista. Isso porque se no Direito Civil é possível afirmar a existência de danos emergentes e lucros cessantes, essa mesma ideia haveria de ser transportada para o Direito Administrativo.

Ademais, procurou-se a melhor doutrina internacional sobre direito administrativo: alemã, saxã, italiana e francesa, com o intuito de demonstrar que o poder público, em qualquer perspectiva que se olhe, tem sempre uma missão institucional, um dever para com o cidadão, e quando falha, tem o dever de reaver quem deu causa a esta incompletude. É assim na Alemanha, na Inglaterra e na França. E deve ser ressarcida do total do serviço que indisponha com a sociedade, o que do ensejo a lucros cessantes e danos emergentes que transplantados para o direito administrativo recebem o nome de utilidades públicas emergentes e cessantes.

Também se completou que a relação da administração com o contratado é pela presunção de culpa, isto é, caberá ao poder público apenas demonstrar o inadimplemento o qual só não será cabível se o administrado apresentar uma escusa absolutória plausível, impondo-se a inversão probatória *in re ipsa*.

Na oportunidade, demonstrou-se a necessidade de se segregar a tutela punitiva da retributória; aquela haveria de incidir sobre o agente público faltoso, esta, sobre o dano



superveniente que, como se adiantou, deveria envolver as utilidades públicas cessantes e emergentes.

Ademais, é preciso averiguar, via causalidade adequada, qual conduta foi a determinante para o evento lesivo e qual servidor teria contribuído com a conduta sem a qual o evento lesivo sequer teria ocorrido.

As tutelas são independentes, pois pode haver um erro em um procedimento licitatório sem que ocorra danos ao erário. É o caso de um orçamento superfaturado em uma licitação deserta, cuja conduta do agente público merecerá censura.

Da mesma forma, o orçamento pode estar bem fundamentado, mas por erro da contratada ou abandono da obra ou da concessão, o dano superveniente não terá origem em uma atividade do agente público, pelo que não há de responder, mas, tão só, o contratado com o poder estatal o qual ressarcirá o poder público pelo bem ou pelo serviço que o estado deixa de oferecer.

Ademais, os processos licitatórios são uma cadeia de eventos nos quais é preciso averiguar o agente, ou agentes, cuja conduta foi determinante para o ato lesivo ou cujo erro seria inescusável no caso concreto, digno de censura por parte do poder público.

Na análise dos casos, por meio da análise de discurso e conteúdo e da metodologia indutiva, averiguou-se a confluência entre teoria de prática.

Os resultados mostraram a necessidade de um refinamento nos acórdãos e votos postos à boa aplicação da responsabilidade civil, seja na imputação do agente faltoso, seja na segregação das tutelas, que não foram empiricamente verificadas.

Não que os acórdão e votos estejam incorretos, mas é preciso que, no cumprimento de sua missão institucional, as cortes de contas sejam capazes de distinguir as tutelas punitivas e inibitórias e reprovar o agente que deu causa a uma conduta, no caso, inescusável. Além disso, devem impor a tutela restitutória ao contratado pelo poder público, não apenas no valor do contrato, mas principalmente no que o poder público deixou de oferecer à sociedade.

É preciso que se especifique a conduta do agente público e o motivo de sua censura, demonstrando a reprovabilidade de sua conduta. É preciso que se quantifique o bem público não ofertado pelo inadimplemento do contrato público, responsabilizando o contratado pela falha da missão institucional que aderiu ao firmar um pacto com o poder estatal. Enfim, como regra, os acórdãos e votos necessitam de um refinamento conceitual na responsabilização.

Por todo o exposto, confirmou-se a hipótese inicial de que as Cortes de Contas nacionais não têm se pautado na melhor doutrina da responsabilização, notadamente, na segregação da responsabilização punitiva da ressarcitória e no uso da causalidade adequada como medidas de censura ao agente faltoso.

Resta, assim a necessidade de um refinamento nos votos e acórdãos para que possam, enfim, as Cortes de Contas, cumprir sua missão institucional que lhes foi atribuída.

*fim*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, C. A. D. ¿Es la Filosofía de Kant individualista? **Revista Kant e-Prints**, Campinas, serie 02, vol. 12, n. 01, p 37-55, Jan. /abr. 2017.

ADORNO, **Rede über Lyrik und Gesellschaft** em *Noten zur Literatur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1965.

\_\_\_\_\_. **Über Fetischcharakter Fetischchrakter in der Musik und die Regression des Hoerens**, em *Dissonanza*. Goettingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1963.

ALEXY, R. Basic Right and Democracy in Jüngen Haberman's Procedural Paradigm of the law. **Ratio Juris**, Italy, vol. 07, n. 02, p. 227-238, 1995.

ARAÚJO, C. Bentham, o Utilitarismo e a Filosofia Política Moderna. *In: **Publicación: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Baron***: Consejo Latino-americano de Ciências Sociais - DCP-FFLCH: Departamento de Ciências Políticas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12\\_araujo.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/12_araujo.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

ARAÚJO, M. D. O positivismo legal inglês: John Austin (1790-1859) *In*. (Org.).

BARRETO, V. **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ARAGÃO, A. D. S. Os fundamentos da Responsabilidade civil do Estado. **Revista dos Tribunais on Line**, [S.J], vol. 824, p. 72-81, jul. 2004. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/revista-dos-tribunais-online.html>, Acesso em: 26 já. 2023.

ARAÚJO, N. D. F. Diferentes definições de poder e dominação: repercussões na participação política envolvendo as relações de gênero. *In*. Fazendo Gênero, 9. 2010. Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

BALLAN JÚNIOR, O. Teoria tridimensional do direito de Miguel Reale nas decisões dos tribunais superiores. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 12, nº 2, p. 262- 280, jul./dez. 2018.

BAITING, K. G. **The Welfare State and Canadian Federalism**. 2. ed. Montréal-Canadá: Mc-Guill University, 1982.

BALK, L. et. al. **The Archives of the Dutch East India Company (VOC) and the Local Institutions in Batavia (Jakarta)**. Boston: Brill, 2007. *E-Book*.

BARONI, V. Subjetividade, cultura e educação em Herbert Marcuse. **Revista Subjetividade**, Fortaleza, vol. 16, n.01, p. 144-154, 2016.

BANOVIĆ, D. About John Austin's analytical jurisprudence: the empirical-rationalist legal positivism. **International and Comparative Law Review**. Sarajevo, Czech Republic, vol. 21, n. 01, p. 242-261, 2021.

BAUM, B. On the practical sociology of intersectional equality of difference: insights from Alex Honnet's Recognition theory. **Social Theory and Practice**, [S./], vol. 48, n. 02, p. 197-234, Apr. 2022, Disponível em: <https://www.pdcnet.org/soctheory/Social-Theory-and-Practice>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BAUMGARTEN, M. Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre, n. 10, p. 137-138, 1998.

BEINER, R. Walter Benjamin's' Philosophy of history. **Political Theory**, [S./], vol. 12, n. 03, p. 423-434, Aug. 1984. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 14 jun. 2022.

BÉLAND, D.; HANSEN, R. Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and Three Crises of Citizenship. **West European Politics**, [S./], vol. 23, n.

01, p. 47-64, jan. 2000. Disponível em:

<https://www.danielbeland.org/pubs/WEPBelandHansen2000.pdf> . Acesso em: 02 mai., 2023.

BELL, H.; LUCHÈRE, F. **Contemporary French Administrative Law**. Cambridge. Cambridge University Press.

BENJAMIN, W. **Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit em *Illuminationen***. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1961.

\_\_\_\_\_. **Der Erzähler, em *Über Literatur***. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1969. p. 61.

\_\_\_\_\_. **Der Surrealismus, em *Über Literatur***. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1969.

\_\_\_\_\_. **Di alcuni motivi in Baudelaire em *Angelus Novus, Saggi e Frammenti***. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1962.

BHATTACHARYYA, R. et. al. Researching Domestic Violence in Bangladesh: Critical Reflections. **Critical Reflections, Ethics and Social Welfare**. [S.l.], vol. 12, n. 04, p. 313-329, 2018. Disponível em: Researching Domestic Violence in Bangladesh: Critical Reflections. Acesso em: 01 mai. 2023.

BIVILLE, F. **Multilingualism in the Roman World**: classical studies and ancient linguistics. Oxford: Oxford Handbooks, 2018. *E-Book*.

BIX, B.B. John Austin, and Construction theories of law. **Canadian Journal and Jurisprudence**. Toronto, vol. XXIV, n. 02, p.431-441, jul. 2011.

BOURDIEU, P. **Acts of Resistance against the new myths of our time**. Cambridge: Polity Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Homo Academicus**. Stanford: Stanford University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. **Language and Symbolic Power**. Cambridge: Polity Press, 1991.

\_\_\_\_\_. Sur le pouvoir symbolique. In : *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, 32, 3, p. 405-411, 1997. Paris, França. **Anais [...]** Paris: Persée, 1977. Disponível em: [https://www.persee.fr/issue/ahess\\_0395-2649\\_1977\\_num\\_32\\_3](https://www.persee.fr/issue/ahess_0395-2649_1977_num_32_3). Acesso em: 13. 03. 2021

BRÍGIDO, E. I. **Michel Foucault**: uma análise do poder. *Revista Econômica Socioambiental da PUCPR ESS*. Curitiba, v. 4, n.1, p. 56-75, Jan. /jun. 2013.

BROWN, K. **Ceo-China**: The rise of Xi Jinping. Londres: IB Tauris, 2020.

BUENO, R. Hart e o positivismo jurídico: Em torno à hermenêutica e textura aberta da linguagem do direito. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, vol. 47, n. 186, p.275-290, abr./jun. 2010.

BUCKLAND, W. W.; MCNAIR. A. **Roman law and common law**: a comparison in outline. 2 ed. Oxford. Oxford: University Press, 1965.

BULYGIN, E. An Antinomy in Kelsen's Pure Theory of law. **Ratio Juris: An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law**. [S.I], vol. 03, n. 01, p.29-45, 1990. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14679337>. Acesso em: 30 mars. 2022.

BURIL, B. Novos ecos de um déficit sociológico. **Princípios**, Natal, v. 23, n. 42, p. 247-274, set./dez. 2016.

BUSCH, H. C. S. Personal Freedom without Private Propriety? Hegel, Marx, and the Frankfurt School. **International Critical Thoughts**, Pequim: Chinese Academy of Social Sciences, vol. n. 05, n. 04, p. 473-485, 2015.

CAHALI, J. S. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARDWELL, R.; LAWLEY, C.; XIANG, D. Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime. **Canadian Public Policy**. [S.I.], vol. 41, n.01, p. 1-44. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24365149>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CARTIER, G, Le principe de précaution e la précaution e la défense judiciaire en droit administratif. **Les Cahiers de droit**, [S.I.], vol. 43, n. 01, p. 79-101 Disponível em : [https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/Document téléchargé](https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/Document_téléchargé). Acesso em 05 Juli. 2023.

CAPRI, E. **Rethinking Lebanese Welfare in Ageing Emergencies**. Londres: Plagrove Plitot, 2016.

CARRETO, C.; DOMENICO, S. M. R. D. Mudança e Teoria Ator-Rede: humanos e não humanos em controvérsias na implementação de um centro de serviços compartilhado. **Cadernos EBAPE BR (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 83-115, 2016.

CANDIOTI, M.E. El realismo pragmático en la concepción habermasiana de la verdad. In: Anais do V Colóquio Habermas realizado na UFSC, 2009. Santa Catarina; PIZANI, A.; LIMA, C.; DUTRA, D. (org.) **Anais [...]** Santa Catarina: NEFIPO, 2009.

CAVALIERI FILHO, S. Responsabilidade Civil no novo código civil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 31-47, 2003.

CHAGAS, V. H. D. D. O Sistema de regras em Herbert Hart. **Revista Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. [S.I.], vol. 6, n.01, p. 54-75, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito>. Acesso em: 31 mars 2002.

CHANG, R. Raz on Reasons Reasons and Rationality: On Raz from normativity to responsibility. **Jerusalém of Legal Studies Advanced**, Jerusalém, vol. 11, p. 1-21, 2013.

CHAVES, J. C.; RIBEIRO, D. R. A arte em Herbert Marcuse: formação e resistência à sociedade unidimensional. **Revista Psicologia & Sociedade**, [S.I.], vol. 26, n. 01, p. 12-21. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 13 jun. 2022.

CHEREP, P. G. Los Impulsos en la concepción materialista de la razón de Max Horkheimer. **Giot: Revista de filosofía: Margosa**, Barcelona, vol. 21, n. 02, p. 177-190, jun. 2021.

CHEN, S.C. **Merchants of War and Peace**. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2017.

CHEUNG, J, C. S. Rentier welfare states in hydrocarbon-based economies: Brunei Darussalam and Islamic Republic of Iran in comparative context. **Journal of Asian Public Policy**, [S.I.], vol. 10, n. 07, p. 287-301, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17516234.2015.1130468>. Acesso em 01 mai. 2023.

CHOUDHRY, S. Raising democracy backsliding: an Essays on Weimar self-enforcing constitutions. **Global Constitutionalism**, Berkeley, vol. 07, n. 01, p. 54-74, 2018.

COELHO, I. M. Por que voltar a Kelsen, o jurista do século XX? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, vol. 12, n. 02, p. 15-43, 2016.



COUTINHO, C. N. Crítica e utopia em Rousseau. **Revista Lua Nova**. [S.l.], n. 38, p. 1-26. dez. 1996. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/pCDtnnCQ5kCbbXRkL83Tn4L/?lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2022.

COMAY, R. Perverse History: fetishism and Dialectic in Walter Benjamin. *Perverse History*. **Brill**, [S.l.], vol. 29, p 51-62, 1999. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/24654815>. Acesso em: 14 Jun. 2022.

COMPORTI, M. . L'extension de la responsabilité de l'administration publique en Italie, [S.l.] **Revue française d'administration publique**, v. 19, n. 4, p. 827-960, 1967.

CONKLIN, W. E. The Legal Theory of Horkheimer and Adorno. **Windsor Yearbook of Access to Justice**, [S.l.], vol. 05, p. 230-260, 1985. Disponível em:

<https://heinonline.org/HOL/License>. Acesso em: 12 jun. 2022.

COWAN, B. Walter Benjamin's theory of Allegory. **New German Critique**, Berlin, n. 22, Special Issue on Modernism, p 109-122, winter. 1981.

COSINE, K.; PON, G. On the Front Lines: The Voices and Experiences of Racialized Child Welfare Workers in Toronto, Canada. **Journal of Progressive Human Service**, [S.l.], vol. 22, n. 02, p. 135-159, 201. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/241747489\\_On\\_the\\_Front\\_Lines\\_The\\_Voices\\_and\\_Experiences\\_of\\_Racialized\\_Child\\_Welfare\\_Workers\\_in\\_Toronto\\_Canada](https://www.researchgate.net/publication/241747489_On_the_Front_Lines_The_Voices_and_Experiences_of_Racialized_Child_Welfare_Workers_in_Toronto_Canada). Acesso em 23 abr. 2023.

DAHMS, H. F. **Social Theory**: The logic of Capital between Social Theory, the early Frankfurt school critique of political economy and prospect of artifice. Department of sociology: Knoxville, TN, USA, 2017.

DENG, S. Building state capacity for welfare governance: The pathway and development of child welfare system and social work in China. **China Journal of Social Work**, Pequim, vol. 13, n. 01, p. 55-69, 2010.

DEZAN, S. L. O que é neojusnaturalismo? Um olhar pela ótica da administração pública contemporânea. **Revista de direitos fundamentais e democracia**, [S.I.], vol. 25, n. 01, p. 81-109, jan./abr.2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 02 abr. 2020.

DIAS, M.C. L. C. **Revista Princípios de Filosofia**, Natal, v. 19, n. 32, p 483-506, jul./dez, 2012.

DIMITRUK, E. J. O que é o direito? Uma análise a partir de Hart e Dworkin. **Revista Jurídica da Unifil**, Londrina, ano 01, n. 01, p.71-89, 2018.

DOMINGO, E. V., **El Lucro Cesante**. Madrid: Reus Editorial, 2014.

DOMS, M. S. Max Weber (1864-1920), Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (1904/05 und 1920). **Kultur Poetik**. [S.I.], vol. 8, n. 1, p. 105-113, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40621606>. Acesso em: 19 mars. 2023.

DUNN, J. **Locke**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

DORKIN, H. Hard Cases. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 88, n. 06, p. 1057-1109. Apr. 1975.

\_\_\_\_\_. The original Position. **University of Chicago Law Review**. Chicago, vol. 40, n. 03, p 500-533, Spring. 1973.

DROMI, R. **Sistema jurídico e valores administrativos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editora, 2007.

DUSSAULT, R.; BORGEAT, L. Le droit administratif: une réalité omniprésente pour l'administrateur public. **Administration Publique du Canada**, Toronto, vol. 25.n. 4, p. 653-673, Winter, 1982.

ERICSON, L.; Matthew, J. C. Welfare state structures and the structure of welfare state support: Attitudes towards social spending in Canada, 1993–2000. **European Journal of Political Research**, [S.l.], vol. 47, n. 01, p. 411-435, 2008. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2007.00771.x>. Acesso em: 24 abr. 2023.

ENRIQUEZ, I. D. C. Autoridade Normativa em Joseph Raz. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN** -, Natal, vol. 20, n.02, p. 145-175, mai. Ago. 2018.

EHRHARDT JÚNIOR, M. A. D. A. **Responsabilidade Civil pelo inadimplemento de boa-fé**. São Paulo: Fórum, 2017.

EZROW, N.; FRANTZ, E. **Failed States and Institutional Decay**: Understanding instability and poverty in the developing world. Bloomsbury: Londres, 2013.

FACCHINI NETO, E. A responsabilidade civil no novo código civil. **Revista do TST**, Brasília, vol. 76, n. 01, p. 17-63, jan./ mar. 2010.

FEREIRA FILHO, M.; FATUCH NETO, A. O império do direito “de Ronald Dworkin”: Contribuições para o campo jurídico: **Percursos**, Curitiba, vol. 04, n. 03, p. 1-23, 2017.

FERNANES, G. D. C. A resposta de Joseph Raz ao ferrão semântico. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, vol. 04, n. 02, p. 106-124, 2018.

FEUX, P. La Logique d'accélération s'empare de notre esprit et de notre corps. **Revue ProJet**, [S.l.], n 355, p. 6-16, 2016. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-projet-2016-6-page-6.htm>. Acesso em: 17 jun. 2022.

FISCHER, N. Frankfurt School Marxism and the Ethical Meaning of Art: Herbert Marcuse's The Aesthetic Dimension. **Communication Theory**, [S.l.], n. 07, p. 362-381, nov. 1997. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 13 jun. 2022.

FINLAYSON, J. G. Morality and Critical Theory: on the normative problem of Frankfurt School Social Criticism. **Telos**, [S.l.], n. 146, p. 7-41, Spring. 2009. Disponível em: [www.telospres.com](http://www.telospres.com). Acesso em: 08 jun. 2022.

FLORIANI, L. B. R.; RIBEIRO, M. C. P. Para além da abstração da posição original: uma proposição a partir de Nozick e Sandel. **Revista Transformação, Formação e Ação**, Marília, v. 41, n. 04, p. 91-114, out/dez./2018.

FOUCAULT, M. **Las redes del poder**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2014.

\_\_\_\_\_. **Microfísica del Poder**. 2. ed. Madrid: Edissa, 1980.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. História da violência das prisões. Petropolis: Vozes, 1987.

GEERTZ, C. Deep Play. Notes on the Balinese cockfight: symbol and Culture. *The MIT Press: American Academy of Arts & Sciences*. **Daedalus**. Boston, vol. 101, n. 1, p. 1-37, 1972.

\_\_\_\_\_. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Joscelyne. 12 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **The Interpretation of Cultures**. Nova York: Basic Books, 1973.

GODOY, C. L. B. D. Responsabilidade civil pelo risco da atividade e o nexos de imputação da obrigação de indenizar: reflexos para um colóquio Brasil-Portugal. **Revista Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 1, n. 1, p. 21-43, 2015.

FACCHINI NETO, E. A responsabilidade civil no novo código civil. **Revista do TS**, Brasília, vol. 76, n. 01, p. 17-63, jan./ mar. 2010.

FISCHTNER, R. Notas sobre os lucros cessantes no direito brasileiro e estrangeiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 1, p. 1-11, jul., 2016.

FRASER, N. Abnormal justice. **Critical Inquiry**, [S.l.], vol. 34, n. 03, p. 393-422, Spring. 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Rethinking the public Sphere. A Contribution to the critique of Exiting democracy. **Social Text**, Duke University, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

\_\_\_\_\_. NICHOLSON, L. Social Criticism without Philosophy an encounter between feminism and postmodernism. **Theory, Culture and Society**, Londres, vol. 05, p. 373-394, 1998.

\_\_\_\_\_.; XIOPING, W. Nancy Fraser on Marx and Habermas, **International Critical Thought**, [S.l.], Vol. 03, n. 03, p. 259-267, 2013. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/rict20>. Acesso em: 16 jun. 2022.

FOOP, R. Repressive Tolerance: Herbert Marcuse's exercise in social Epistemology, Social Epistemology. **A Journal of Knowledge, Cultural and Policy**, Londres, vol. 24, n. 02, p. 105-122. 2010.

GADELHA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARCIA, M. S. M P.; GONÇALVES, A. M. D. S. O modelo de Saúde pública no Reino Unido. **Intraciência Revista Científica**. Guarujá. ed. 10, n.p., jun. 2010.

GATTAZ, Luciana de Godoy Penteado. *Punitive damages* no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 964, p. 02-16, 2017

GEUSS, Critique as Genealogy. **European Journal of Philosophy**, Oxford, vol. 10, n. 02, p. 209-215, 2002.

\_\_\_\_\_. R. Did William do Ethics? **Arion**, [S.I.], A journal of humanities and the classics, vol. 19, n. 03, p. 141-162, Winter 2012. Disponível em:  
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 15 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Shamelessness, and the Common Good. **Arion**, [S.I.], 3rd series, vol. 8, n. 03, p. 57-77, Winter, 2001. Disponível em:  
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 16 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. When morality fails. **RSA Journal**, [S.I.], vol. 154, n. 5535, p. 40-35, autumn, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41379895>. Acesso em: 16 jun. 2022.

GO. J. Bourdieu, Argélia e a perspectiva pós-colonial. **Revista Contemporânea**. São Carlos, v.

GROCCO, F. L. T. Georg Luckàs e a reificação: Teoria da Constituição da Realidade Social. **Kinesis**, [S.I.], vol. I, n. 02, p. 49-63, out. 2009. Disponível em:  
<https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Kinesis/Artigo04.F.Crocco.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

HABERMAS, J. Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism. **The Journal of Philosophy**, [S.I.] vol. 92, n. 03, p. 103, - 131, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2940842>. Acesso em: 02 abr. 2022.

HADDOCK-LOBO, R. Walter Benjamin e Michel Foucault: a importância ética do deslocamento para uma outra história. **Revista Comum**, Rio de Janeiro, vol. 09, n. 22, p. 56-75, jan. jun. 2004.

HAGGARD, S; KAUFMAN, R. **Development, Democracy and Welfare State**. Princeton: Princeton University, 2008.

HAMEL, M. R. Da ética Kantiana à ética habermasiana: implicações sociojurídicas da reconfiguração discursiva do imperativo categórico. **Revista Kantál**, Florianópolis, v. 14, n. 02, p. 164-171, jul. /dez. 2011.

HARIOU, M. **Étude théorique de droit Administratif**. Paris: Dalloz, 2012.

HARRIS, K. Lineages of the Iranian Welfare State: Dual Institutionalism and Social Policy in the Islamic Republic of Iran. **Social Policy and Administration**, [S.], vol. 44, n. 05, p. 727-745, dez. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9515.2010.00740.x>. Acesso em: 01 mai. 2023

HART, H.L.A. Positivism and separation of Law and morals. **Harvard Law Review**, Boston, vol. 71, n. 04, p 594-629, fev. 1958.

HELMUT, B. Habitus, soziale Milieus und die Qualität des Lebens, Lernens und Lehrens. Literatur und Forschungsreport Weiterbildung . **Theoretische Grundlagen und Perspektiven der Erwachsenenbildung**. [S.], vol. 28, 1, p. 55-62, 2005. Disponível em: <https://www.die-bonn.de/id/2147/about/html/>. Acesso em: 13.03.2021.

HEINS. V. Critical theory and the traps of conspiracy thinking. **Philosophy & Social criticism**. Los Angeles, Londres, Nova Deli e Singapore, vol. 33, n. 07, p. 787-801, 2007.

HOMMERDING, A; N.; LIRA, C. R. S. A teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin como condição para a positivação do direito. **Revista da Faculdade de direito do sul de Minas**, Pouso Alegre, vol. 31, n.1, p. 91-122-jan.jun 2015.

HOSSAIN, F. Disaster management in Bangladesh: regulatory and social work perspectives. **Journal of Comparative Social Welfare**, Londres, vol .27, n. 01, p. 91-101, 2011.

HONNETH, A. Herbert Marcuse and the Frankfurt School. **Radical Philosophy Review**, [S.I], vol. 16, n. 1, p. 49-57, 2014. Disponível em: <https://www.pdcnet.org/radphilrev/Radical-Philosophy-Review>. Acesso em: 13 jun. 2022.

HOWARD, D. Pollical Theory, and the place of the Frankfurt School. [S.I], **A journal of philosophy and social theory: critical horizon**, [S.I], vol. 1, n. 02, p. 271-280, 2000. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/ycrh20>. Acesso em: 07 jun. 2022.

HUPFFER, H.*et. al.* Responsabilidade civil por omissão estatal, **Revista de Direito da GV**, São Paulo, vol. 8, n 01, p. 109-130, jan./jun., 2012.

IRELLI, V., C. **Prima Lezione di diritto amministrativo**. Roma: Laterza, 2021.

IWAN, J. From Social welfare To Local Government: The United Arab Republic (Egypt). **Middle East Journal**, Universidade do Líbano, vol. 22, n. 3, p. 265-277, summer, 1968.

JAEGGI, R. Economy as social practice. **Journal of Cultural research**, [S.I], vol. 22, n. 02, p. 122-125, 2018. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=rcuv20>. Acesso em: 15 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. No individual can resist minima morália as critique of forms of life. **Constellations**, Oxford, vol. 12, n. 01, p. 65-82, 2005.



\_\_\_\_\_. Pathologies of Works. **WSQ**. Women's studies quarterly, [S.l], vol. 45, n. 3, p. 59-76, fall/winter, 2017. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/674328>. Acesso em: 15 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Qu'est-ce que la critique de l'idéologie*, **Presse Universitaires de France**, [S.l], n 43, p. 96-108, 2008. Disponível em : [www.cairn.info/revue-actuel-marx-2009-1-page-96.htm](http://www.cairn.info/revue-actuel-marx-2009-1-page-96.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento e subjugação: da relação entre teorias positivas e negativas da intersubjetividade. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 120-140, mai./ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Um novo conceito amplo de Economia, **Civitas**, Porto Alegre, vol. 18, n. 03, p. 504-522, set./dez. 2016.

\_\_\_\_\_. What (if anything) is wrong with capitalism? Dysfunctionality, exploitation and alienation: three approaches to the critique of capitalism. **The southern Journal of Philosophy**, [S.l], vol 54, p. 44-55, Sprindel Supplement, 2016. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 15 jun. 2022.

JOHNSON, P. Feminism in a neoliberal age. Debating Nancy Fraser, **Critical Horizon: A journal of Philosophy and sociology**, [S.l], p. 1-18, 2017. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/ycrh20>. Acesso em: 16 jun. 2022.

JOBERT, B. LA critique libérale du Welfare State en France. **Revue Internationale d'action**, Paris, n. 2, p. 155-167, aut.1979.

JONES, I, E. et. Al. **Essential Administrative Law**. Sydney-Australia, 2016.

JOSEPH, P. **The sword und the shield**: the revolutionary lives of Malcolm X and Martin Luther King JR. Nova Iorque: Basic Books, 2020. *E-Book*.

JÚNIOR, A. T. O absoluto na filosofia hegeliana. **Revista Filogenese**, Marília, vol. 15, p. 76-84, 2021.

JÚNIOR, D. G.A. Em que sentido podemos pretender uma “vida boa”? Reflexões a partir de mínima moralia. **Princípios**, Natal, RN, vol. 19, n. 32, p. 369-392., jul. Dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Theodor W. Adorno e a dialética material da moral. **Veritas**, Porto Alegre, v. 63, n. 02, p. 711-726, mai-ago. 2018.

JEON, H. The dynamics of economic globalization and political development on the welfare state in South Korea, **Asia Pacific Journal of Social Work and development.**, Seul, vol. 23, n. 03, p. 230-237, 2013.

JUNKES, L. O processo de Alegorização em Walter Benjamin, **Anuário de Literatura**, [S.I.], vol. 02, p. 124-137, 1994. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>, Acesso em: 14 jun. 2022.

KÄÄRIÄLÄ, *et. al.* Long-term NEET among young adults with experience of out-of-home care: A comparative study of three Nordic countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 8, p. 1-14, 2020.

KELSEN, H. A Garantia Jurisdicional da Constituição. Trad. Prof. Jena François Cleaver. **Revista Direito Público**, n. 01, p. 91-130, jul.ago.set, 2003.

\_\_\_\_\_. The principle of Sovereign equality of States as a Basis for international Organization. **The Yale Law Journal**, Yale, vol. 53, n. 03, p. 207-220, 1944.

\_\_\_\_\_. Law, State and Justice in the pure Theory of law. **The Yale Law Journal**, Yale, vol, 47, n. 03, p. 377-390, 1948.

LACROIX, M. La relativité aquilienne en droit de la responsabilité civile- analyse comparée des systèmes germanique, canadien et québécois. **Revue de droit de McGill**. Québec, Canada, vol. 59, n. 2, p. 425-474, dez., 2013.

KLEE, A. E.L. Responsabilidade civil por ato lícito. **Revista de direito do Consumidor**, São Paulo, vol. 107, n. 25, p. 628-634, set./out., 2016.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão**. 2. ed. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2012.

KENNEDY, E. Carl Schmitt, and the Frankfurt School. **Telos**, [S.I], vol. 71. p. 37-66, 1998. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/KENCSEA>. Acesso em: 08 jun. 2022.

KIM, S. W. Social Changes and Welfare reform in South Korea: In the context of late-Coming Welfare State. **International Journal of Japanese Sociology**, Japan, n. 19, p. 16-31. 2009.

KJELDSTAD, R. Gender policies and gender equality. In: KAUTTO, *et. al.* **Nordic Welfare States: In the European context**. Londres: Routledge, 1965.

KORAYEM, K. Pro-Poor Policies in Egypt. **International Journal of Political Economy**, [S.I], vol. 32, n. 02, p. 67-96, summer 2002. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/journalarticles.aspx?journalid=163>. Acesso em: 01 mai. 2023.

KUGNHARSK, G. P. O não-idêntico como excesso e transformação. Dialética negativa e a crítica do idealismo Hegeliano em Theodor Adorno. **Sofia**, Vitória (ES), vol. 09, n. 01, p. 174-190, jul. 2020.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

KUJAL, P.; POWELL, O. Bubbles in Experimental Asset Markets. [S.l.]. **ESI Working Papers**, vol. 17, p. 1-17, 2017. Disponível em:

[http://digitalcommons.chapman.edu/esi\\_working\\_papers/211/](http://digitalcommons.chapman.edu/esi_working_papers/211/) Acesso em: 19 mar. 2021.

LANDY, D. Hume's Theory of Mental Representation. **Hume Studies**, [S.l.] vol. 38, n. 01, p. 23-54. 2012. Disponível em:

<http://muse.jhu.edu/journals/hms/summary/v038/38.1.landy.html>. Acesso em: 29 Mars. 2022.

LATOURE, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: Editora Universidade Federal da Bahia, 2012.

\_\_\_\_\_. **Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

LEMOS, F. C. S. CARDOSO JÚNIOR, Hélio Rebello. A genealogia em Foucault. **Psicologia & Sociedade**. Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 353-375, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822009000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822009000300008). Acesso em: 17 mar. 2021.

LEONIDIO, A. Utopias por um mundo melhor. In: SOUSA, C. M. (Org). **Um convite à utopia** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016. Um convite à utopia collection, vol. 1, pp. 135-167. ISBN: 978- 85-7879-488-0. Available from: doi: 10.7476/9788578794880.0004. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/kcdz2/epub/sousa-9788578794880.epub>.

LESSNOFF, M. John Rawls' theory of Justice. **Political Studies**, Glasgow, vol. IX, n. 1, p. 63-80, 1971.

LISTER, R. A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States. **Oxford Journals**, Oxford, vol. 16, n. 2, p. 242-278, summer. 2009.

LIMA, M. M. John Rawls e os princípios de justiça: algumas aproximações conceituais para o jurista contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 231-237, 2020.

LINHARES, D. M. G.; SANTOS, A. R. A. D. Amartya Sen e John Rawls: um diálogo entre a abordagem das capacidades e a justiça como equidade. **Revista Eletrônica de Filosofia da Faculdade Católica de Porto Alegre**, Porto Alegre, ano. 15, p. 153-161, 2014.

LOPEZ, T. A. Responsabilidade Civil na sociedade de risco. In: SIMÃO FILHO, A. *et. al* (Org). **Estudos em homenagem a Clóvis Bevilacqua por ocasião do centenário do Direito Civil codificado no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018. v. 02.

\_\_\_\_\_.A. Responsabilidade Civil na sociedade de risco. **Revista da Faculdade de Direito de SP**, São Paulo, vol. 105, p. 1223-1234, jan./dez., 2010.

LOUREIRO, I. Herbert Marcuse: antecipação e emancipação. **Revista Transformação, Formação e ação**, São Paulo, vol. 28, n. 02, p. 7-20, 2005.

LÖWY, M. Capitalism as Religion: Walter Benjamin and Max Weber. **Historical Materialism**, [S.l], vol. 17, p. 60-73, 2009. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 14 jun. 2022.

MARCHI, C. D. A culpa e o surgimento da responsabilidade objetiva: evolução histórica, noções gerais e hipóteses previstas no código civil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 964, p. 02-16, 2017.

MARIEN, D. Herbert Marcuse: **Teoria Crítica e sociedade tecnológica**. **CS online: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, [S.l], ano I, ed. 01, p. 89-112, fev. 2007.

Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/index>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MARKLUND, C. The Nordic Model on the Global Market of Ideas: The Welfare State as Scandinavia's Best Brand. **Geopolitics**, [S.l.], vol. 22, n. 03, p. 6323-239, 2017.

Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2016.1251906?journalCode=fgeo20>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MARTINS, J. F. D. A. **Inadimplemento eficiente do contrato**: quando o descumprimento é vantajoso para uma das partes. São Paulo: Juruá, 2020.

MATOS, A. S. D. M. C.; MILÃO, D.A.P. Decisionismo e Hermenêutica Negativa: Carl Schmitt, Hans Kelsen e a afirmação do poder no ato interpretativo do direito. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 67, p.113-137, dez. 2013.

MAYER, O. **Derecho administrativo alemán**: parte geral. Buenos Aires: De Palma, 1949. v. 4

MCCARTHY, T. The Critique of impure Reason. **Political Theory**, New York, vol .18, n. 03, p. 437-469, Aug. 1990.

MIDGAL, J. S. **Strong Societies, and weak States**: State-Society relations and state capabilities in the third world. Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1988.

\_\_\_\_\_. **State in Society**: studies how states and societies transform and constitute each other. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

MEHRDAD V. M.; PHILIPPE B; SILVA, N. D. A theory of predatory welfare state and citizen welfare: the French case. **Publick Choke**, [S.l], p. 1-29, 201. Disponível em : <https://www.springer.com/gp/mathematics/contact-us>. Acesso em: 23 Jul. 2022.

MELO, V. F. C. D.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. Hobbes e Locke: duas propostas políticas para a guerra civil inglesa (sec. XVII). **Revista Problemata: R. Intern. Fil.** [S.l]. vol. 2, n. 02, p. 196-227, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/problemata/article/view/10815>. Acesso em 20 mai. 2022.

MENDONÇA, M. L. C. D. A.; PELLEGRINI, B. L. A boa Administração Pública e o direito à paz: Revivendo o Estado de natureza Hobbesiano em pleno século XXI. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, a. XXIII, vol. 27, n.02, p. 144-168, mai./ago. 2018.

MORAIS, G. A. L. F. O conceito de Experiência de Walter Benjamin, análogo às narrativas clássicas. **Periódicos Unifap**, Macapá, vol. 7, n. 03, p. 385-402, 1º semestre, 2017.

MONTEIRO FILHO, C. E. D. R. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. **Revista Civilistas**. Rio de Janeiro, a. 7, n.1, 2018. Disponível em: <http://civilistica.com/limites-ao-principio-da-reparacao-integral/>. Data de acesso em: 1 fev. 2021

MOTTA, P. V. A. Mimeses no pensamento de Theodor W. Adorno. **Análogos**, Rio de Janeiro, n.01, p. 231-241, 2019.

MULGAN, T. **Understanding utilitarianism**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MULYES, J.; BÉLAND, D. Varieties of federalism, institutional legacies, and social policy: Comparing old-age and unemployment insurance reform in Canada.

**International Journal of Social Welfare**, [S.l.], vol. 21, n. 01, p. 75-87, 2012.

Disponível em: [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2397.2011.00838.x)

2397.2011.00838.x. Acesso em: 22 abr. 2023.

MUSSE, R. Experiência individual e objetividade em mínima moralia. **Revista Tempo social**, Revista de sociologia da USP, São Paulo, vol. 23, n. 01, p. 169-177, Jul. 2011.

MUNOZ, R. R. Max Horkheimer (1895-1973). In the 40 Years since His Death Authoritarianism and Injustice in the Twentieth Century. Tragedy or Crisis of Meaning in Modernity," **Estudios de Derecho (Law Studies)**, [S.l.], n. 154, p. 43-74, Jul. dez. 2012. Disponível em: [www.Heinonline.com](http://www.Heinonline.com). Acesso em: 12 jun. 2022.

NANIA, P.; LAPUR, D. Social Protection in India: A Welfare State Sans Public Goods? **Índia Review**, [S. l.], vol. 14, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14736489.2015.1001275>. Acesso em 1 mai. 2023.

NEERGAARD, H.; THRANE, C. The Nordic Welfare Model: barrier or facilitator of women's entrepreneurship in Denmark? **International Journal of Gender and Entrepreneurship**, Dinamarca, vol. 03, n, 02, p. 88-104, 2011.

NORDLUNG, A. Attitudes towards the welfare state in the Scandinavian countries. **International Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol.6, p. 233-246, 1996.

NORMAN, W. J. The autonomy-based liberalism of Joseph Raz. **Canadian Law Journal of Jurisprudence**, Toronto, vol. 02, n. 02, p. 151-162, jul. 1989.



NOZICK, R. **Anarquia, Estado e utopia**. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

OLIVER, A. V. **Las redes de poder en España: elites e intereses contra la democracia**. Madrid: Titivillus, 2020.

OPPO, G. Diritto privato e interessi pubblici. In: **Rivista di Diritto Civile**. Padova: CEDAM, a. 40, n. 1, p. 25-41, 1994.

OSBER, L. Economic Growth, Income Distribution and Economic Welfare in Canada 1975-1994. **The North American Journal of Economics and Finance** [S.l.], vol. 8, n.02, p. 532-166, 1997. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S106294089790005X>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ÖSTBRING, B., David Hume, and contemporary realism in political theory. [S.l.], **Lund University: Department of Political Science – Sweden - STVM**. - Vol. 05, s.p, Jan. 2012. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2147689> Acesso em: 29 mar. 2022.

PALIER, B. **A long Goodbye to Bismarck: The politics of Welfare reform in continental Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PALIER, B.; PHILIP, M. **A Conservative Welfare State Regime without Christian Democracy? The French État providence: 1880-1060**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PEREIRA, B. C. P. A.; BARACHO JÚNIOR, J. A. D. O. O debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a custódia da constituição. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 317-333, jan./jun. 2019.

PRINZ, J. Raymond Guess' radicalization of realism in political theory. **Philosophy and Social Criticism**, Reino Unido, p. 01-20, 2015.

PINHEIRO, M. S. O lado Sombrio de Thomas Jefferson: formação jurídica, direitos naturais e jus positivismo (1760-1779). **Revista Tempo**. Niterói, vol. 26, n. 02, p. 318-341, mai./ ago. 2020.

POLLER, G. La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX et XX siècles). **Lien social et politique**, n. 33, p. 115-131, 1995. Disponível em : <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

POLLITT, M. G.; WOLF, C. The Welfare Implications of Oil Privatisation: A Cost-Benefit Analysis of Norway's Statoil. **Cambridge Working Papers in Economics**, Cambridge, n.p, 2008.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Tratado de Direito Privado** - Parte Especial. Tomo LIII. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1966.

RAPHAEL, D. Challenges to promoting health in the modern welfare state: The case of the Nordic nations. **Scandinavian Journal of Public Health**, Toronto, Canada. vol. 42, n. 7, p. 7-17, 2014.

RASPLUS, V. Pierre Bourdieu et notre temps. **Raison présente**. [S.], n. 162, 2º trim., p. 99-106, 2017. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/raipr\\_0033-9075\\_2007\\_num\\_162\\_1\\_4035](https://www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2007_num_162_1_4035). Acesso em: 14/ mar. 2021.

RAWLS, J. The Law of People, **Critical Inquiry**, Chicago, vol. 20, n. 01, p. 36-68, Autumn. 1993.

\_\_\_\_\_. Political Liberalism: Reply to Habermas. **The Journal of Philosophy**, [S.], vol. 92, n. 03, p. 132-180, mar. 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2940843>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. The priority of right and ideas of the good. **Philosophy & Public Affairs**, [S.I], vol. 17, n. 04, p. 251-276, Autumn. 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2265400>. Acesso em: 01 abr. 2022.

RAZ, J. On the autonomy of legal reasoning. Bologna, **Ratio Juris**, vol. 06, n.01, p. 1-15, mar. 1993.

\_\_\_\_\_. On Waldron' Critique of Raz on Human Rights. **Oxford Legal Research paper series**, Oxford, n. 80/2013, s.p, Aug. 2013.

\_\_\_\_\_. Professor Dworkin's Theory of rights. **Political Studies**, Oxford, vol. XXVI, n. 01, p. 123-137, 1978.

RAY, L.J, Critical theory, and positivism: Popper and Frankfurt School. Critical Theory and Positivism. **Philosophy, society, and Science**, [S.I], vol. 9, p. 149-173, 1979. Disponível em: [pos.sagepub.com](http://pos.sagepub.com). Acesso em: 08 jun. 2022.

REALE, M. **Teoria tridimensional do direito**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REATH, A. Philosophy and Real Politics by Raymond Guess, Reviewed by Samuel Freedman. **Ethics**, Chicago University Press, vol. 120, n. 01, p. 175-184, October. 2009.

RIBEIRO, J. S. D. P. Os contratualistas em questão: Hobbess, Locke e Rousseau. **Revista Prisma Jurídico**, São Paulo, vol. 16, n. 1, p. 3-24, 2017.

RIVERS, C. **The Dutsch East India company**: the history of the worlds' firth multinational corporation. Londres: Charles Rivers Editors, 2016. *E-Book*.

ROBINS, N. **The corporation that changed the world**: how the east India Company shaped the modern multinational. Londres: Pluto Press, 2006.

ROBINSON, J. A.; ACEMOGLU, D. **Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty.** Nova Iorque: Crwon Publisher, 2012.

ROCHER, G. Droit, pouvoir et domination. **Revue Sociologie et société.** Montréal, vol. 18, n. 1, p. 33-46, abr. 1986.

ROMANI, S. **Principii di Diritto Amministrativo italiano.** Milão: Società Editrice Libreria, 1912.

ROMERO, M. **Short Introduction to intersectionality.** Cambridge: Polity Press, 2018. *E-Book.*

ROSA, H. Between the sailor, the boy, and the Nazi: a reply to my critics. **Journal of Political Power,** Londres, p. 1-18, 2020.

\_\_\_\_\_. On defining the good life: liberal freedom and capitalism. **Constellations,** Oxford, UK, vol. 05, n. 02, p. 201-214, 1998.

\_\_\_\_\_. Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of Desynchronized high-speed society. **Constellations,** Oxford, vol. 10, n. 01, p. 01-31, 2003.

ROSENVALD, N. **As funções da responsabilidade civil: a reparação e a pena civil.** São Paulo: Atlas, 2013.

RÜDIGER, F. A escola de Frankfurt e a trajetória da crítica à indústria cultural. **Revista UNESP-FCL,** São Carlos, n. 04, p. 17-29, 1998.

SACHS, H. D **The end of poverty: economic possibilities of our time.** Nova York: Penguin press, 2003.

SALAZR, A.; RAGGIUNTI, J. Why Does Executive Greed Prevail in the United States and Canada but Not in Japan? The Pattern of Low CEO Pay and High Worker Welfare in Japanese Corporations. **The American Journal of Comparative Law**. [S.l.], vol. 64, n. 03, p. 721-744, fall. 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26425468>. Acesso em: 02 mai, 2023.

SAID, E. **Representing the Colonized**: anthropology's interlocutors. *Critical Inquiry*. *University of Chicago Press*. Chicago, v. 15, n. 02, p. 205-225, 1989.

SANTIAGO, H. Adorno, Auschwitz e a esperança na educação. **Cadernos Ética e Filosofia Política**, Santa Catarina, vol. 06, n. 01, p. 111-112, 2005.

SANTOS, A. J, **Dano moral indenizável**. 7. ed. São Paulo: Juspodium, 2019.

SARANGI, P. Notion of 'STATE' in John Rawls Theory of Justice. **The Indian Journal of Political Science**, vol. 52, n. 02, p-195-207, Apr./jun. 1991.

SCHIPPLING, A. O não idêntico na ideia de razão de Theodor W. Adorno e a resultante possibilidade de uma filosofia fecunda para a pós-modernidade. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, n. 025, p. 129-140, 2004.

SCHOFIELD, P. Jeremy Bentham, and Hart's Utilitarian Tradition in Jurisprudence. **Jurisprudence**, University of California, San Diego, vol.1, n. 2, p. 147-167, 2010.

SCHOPENHAUER. A. **Ethique, droit et politique**. Paris : Félix Alcan, 1909.

SILVA, L. G. B.; STORINO, R. A. R. Multi funcionalização da responsabilidade civil: a busca pela superação do medo na sociedade de risco. *Journal of Studies and Advanced Research on third Sector*, vol. 6, n. 2, p. 231-252, jul. /Dez. 2019.

SILVA, G. E. **Os Tribunais de Contas e o Controle Social: A proposta de criação de uma ouvidoria pra o tribunal de contas do Estado do rio de Janeiro e sua**

**importância no processo democrático fluminense.** Dissertação (Mestrado em Administração pública) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 124. 2009.

SILVA PEREIRA, C. M. **Responsabilidade Civil.** São Paulo: Forense, 2022.

SILVEIRA, S. S. D. Una Introduction à la Teoria de Joseph Raz. **Revista Jurídica CCJ/FURB**, Barcelona, v. 12, n. 23, p. 25-43, jan. /jun 2008.

SLOAN et. al. **Critical Multiculturalism and Intersectionality in a complex word.** Oxford: Oxford University Press, 2018.

SIMÕES, M.C. John Stuart Mill: utilitarismo e liberalismo. **Veritas**, Porto Alegre, v. 58, n. 01, p. 174-189, jan./abr. 2013.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, A. A. D. John Stuart Mill: paternalismo e escravidão voluntária. **Thaumazein**: Revista on-line de Filosofia [S.I], ano IV, n. 7, p. 46-67, jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/thaumazein>. Acesso em: 30 mars. 2022.

SIMMONS, J. Locke's State of Nature. **Political Theory**, [S.I], vol. 17. n. 3, p. 449-470. Aug. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 28 mars. 2022.

SINGH, M.P. **German Administrative Law**: in common law Perspective. Berlin. Springer-Verlag, 1985.

SOK, C.; KNOW, S. H. Whither the development state in South Korea? Balancing Welfare Stare in South Korea? Balancing welfare and Liberalism. **Asian Studies Review**, Australia, n. 04. p. 676-692, 2014.

ROSTGAARD, T.; LEHTO, J. Health and social care systems: How different is the Nordic model? *In: KAUTTO, et. al. Nordic Welfare States: In the European context.* Londres: Routledge, 1965.

SILVA, B. C. Novas tendências da responsabilidade civil: A expansão dos danos indenizáveis. Curitiba: Juruá, 2010. USTÁRROZ, Daniel. **Responsabilidade civil por ato lícito.** São Paulo: Atlas, 2014, p. 209 .p. 54-96.

SOUZA, M. R. D. O conceito de esclarecimento em Horkheimer, Adorno e Freud: apontamentos para um debate. **Psicologia & Sociedade**, [S./], vol. 23, n. 03. p. 469-476, 2011. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 12 jun. 2022.

STEINBERGER, P. J. Hobbes, Rousseau, and the Modern Conception of the State. **The Journal of Politics**, [S./], vol. 70, n. 03, p. 595-611, Jul. 2008. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/journals/jop/about>. Acesso em: 28 mars. 2022.

SWANN, C. S. B. The Practice and Theory of Storytelling: Nathaniel Hawthorne. **Journal of American Studies**, [S./], vol. 12, n. 02, p. 185-202, Aug. 197. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27553395>. Acesso em: 14 jun. 2022.

TÁCITO. C. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo da FGV**. Rio de Janeiro, 2012, p.1-10, out./dez. 1995.

TAUBES, J. Leviathan as Mortal God: On the Contemporaneity of Thomas Hobbes. **Telos**, [S./], n. 181, p. 48-64, 2017, Winter, 2017. Disponível em: [www.telospress.com](http://www.telospress.com). Acesso em: 22 mar. 2022.

TEIXEIRA, M. O. D. Modelos críticos e teoria social tradicional. A dialética entre pesquisa e apresentação em Georg Lukács e Max Horkheimer. **Revista Limiar**, Campinas, vol. 01, n. 02, p. 30-106 1º Semestre, 2014.

TEIXEIRA, M. S. Jüngen Habermas: a importância da linguagem para um agir comunicativo. **Revista opinião filosófica**, Porto Alegre, vol. 07, n.02, p. 304-316, 2016.

THOMLISON, R. J.; FOOTE, C. E. Child Welfare in Canada. **Child and Adolescent Social Work**. Toronto, vol. 4. n. 02, p. 123-234. summer 1987, p. 132-133.

THORSLUND, M.; TRYDEGÅRD, G. B. Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden. **International Journal of Social Welfare**, Estocolmo, Suécia, vol. 10, p. 174-184, 2001.

TOURINHO, L. S. L. S. A alienação do indivíduo em Max Horkheimer. **Teoria**, revista eletrônica de Filosofia da Faculdade de Porto Alegre. Porto Alegre, vol. 04, n. 10, p. 81-105, 2012.

TREMBLAY, M. Le Concept du Welfare State. **Essai d'interprétation sociologique**. Laval-Canada, vol 06, n.02, p.42-48, 1951.

U.N. **II World Social Report: 2020**. World Social Report, 2020: full report. United Nations Publications, Genebra - Suíça, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

USTÁRROZ, D. **Responsabilidade civil por ato lícito**. São Paulo: Atlas, 2014.



WARD, K. **Networks of Empire**: forced migration in the Dutch east India company. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

WESSELLS, A. T. An introduction to actor-network-theory by Bruno Latour. **International Public Management Journal**. Nebraska – Estados Unidos da América – , vol. 19, n. 3, p. 351-356, 2007.

WILLIAMSON, D. SALKIE, F. Welfare Reforms in Canada Implications for the well-being of pre-school children in poverty. **Journal of Children and Poverty**. [S.l.], vol. 11, n 01, p. 55-76, Jan. 2007. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/cjcp20>. Acesso em: 24 abr. 2023.

WOLFF, J. Hobbes, and the motivation of social contract theory. **International Journal of Philosophical Studies**. Cambridge, vol. 02, n.02, p. 271-286. Jun. 2008.

WORMER, K. V. Privatization in the social welfare state: the case of Norway. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, Dinamarca, vol. 03, p. 39-44, 1994.

VERTEUIL, G. D. WILSON, K. Reconciling indigenous need with the urban welfare state? Evidence of culturally appropriate services and spaces for Aborigines in Winnipeg, Canada. Elsevier Science Direct: **Geoforum**. [S.l.], vol. 41, n. 03. P. 498-507, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718510000060#preview-section-references>. Acesso em 23 abr. 2023.

VITA, D. Critical Theory and Social Justice. **Brazilian Political Science**. São Paulo, USP, vol. 8, n. 01, p. 109-128, 2014.

VOLZ, F. Walter Benjamin: memória e conhecimento presente. **Voluntas**, Santa Maria, vol. 10, n. 03, p. 150-168, set. dez. 2019.

VOM LEHN, D. **Harold Garfinkel**: the creation, and development of Ethnomethodology. Londres: Routledge, 2014.

YANG, J.J. Parochial Welfare Politics, and the Small Welfare State in South Korea. **Comparativa Politics**, [S.I.], vol. 45, n. 4, p. 457-475, 2013. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 Jul. 2022.

YUDA, T. C. Reappraisal of the political approach on East Asian welfare state development: the case of childcare expansion in South Korea. **International Journal and Social Policy**, [S.I.], vol. 40, n. 7/8, p. 677-683, 2000. Disponível em: [www.heinonline.com](http://www.heinonline.com). Acesso em: 23 jul. 2022.

ZIBLATT, D.; LEVITSKY, S. **How Democracies Die**. Crown: Nova York, 2018.