

Nação e sociedade civil na construção política do Estado

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho apresentado no 7º. Encontro da
Associação Nacional de Ciência Política –
ABCP, Recife, 4-7 de agosto de 2010.

Abstract. This paper distinguishes the state (the law system and the organization that guarantees it) from the nation-state or country – the territorial political unit formed by a nation, a state and a territory. Second, it asserts that the nation and the civil society are the two forms of politically organized society that work as intermediary between society and the state. The formation of the nation-states is part of the capitalist revolution together with the industrial revolution. Since that crucial historical transformation takes place in each giving society progress or development follows: the absolute state changes into the liberal one, and the liberal state into the democratic state, whereas the nation and civil society also get less unequal or more “democratized”. In this historical process the state is the basic instrument of collective action of the nation or of civil society. Despite the fact that politics (the art of governing the state) is subjected to economic and political constraints, it counts, nevertheless, with a relative autonomy. It is not the state, but of politics that has relative autonomy. Whereas society and the economy are the realm of necessity, politics is the realm of men’s will and freedom. The deterministic political theories that search to predict political behavior fail because they ignore this relative autonomy of politics. It is through politics, in the framework of the democratic state, that men and women build their state and their society.

Palavras-chave: nação, sociedade civil, Estado, Estado-nação, política, autonomia relativa

Classificação JEL: O10 N01 N10

Nas sociedades antigas o Estado era um instrumento de dominação de uma oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, será ainda um instrumento de dominação de uma grande classe burguesa; nas sociedades modernas e democráticas, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil; e é o resultado de uma construção política. Os homens e mulheres além de construir sua nação e sua sociedade civil, através destas constroem seu Estado e seu Estado-nação. Trata-se de uma construção lenta, difícil, muitas vezes contraditória, mas sempre racional, justificando o conceito de Estado, de Hegel, como consubstanciação da razão humana – daquela razão que cada sociedade foi capaz de historicamente expressar em termos institucionais. O Estado é a instituição soberana – é o poder que não reconhece poder acima dele. Conjuntamente com a sociedade e o território ele forma o Estado-nação – o poder político-territorial soberano. O Estado foi sempre a instituição fundamental das sociedades civilizadas, antigas ou modernas, mas enquanto nas primeiras era apenas um instrumento de poder de oligarquias militares e religiosas, nas

sociedades modernas ou capitalistas que se tornaram democráticas e continuaram a se democratizar o Estado é o instrumento através do qual a sociedade politicamente organizada busca realizar seus objetivos comuns no plano político. É através dele que sociedades nacionais cada vez maiores e mais complexas regulam e coordenam sua ação econômica e social.

O Estado democrático do nosso tempo é governado e transformado pela política. Neste trabalho, depois de definir com mais clareza o Estado moderno e distingui-lo do Estado-nação, meu objetivo é discutir como a sociedade politicamente organizada na forma de sociedade civil ou de nação se relaciona com o Estado e o problema correlato da possível “autonomia relativa” do próprio Estado, ou, preferivelmente, a autonomia relativa da política na construção social do Estado. Os membros da sociedade politicamente organizada sob a forma de sociedade civil ou de nação exercem a política para aceder ao e exercer o poder político. Nesse processo, os grupos sociais vivem a permanente contradição de procurarem afirmar seus interesses corporativos e de buscar de forma cooperativa objetivos comuns. Tanto no caso da nação quanto da sociedade civil, sua ação política depende da relação de forças nelas existente, e está sujeita a restrições econômicas, mas estas restrições não são deterministas: sempre existe espaço para a autonomia da política.

Ainda que eu não siga a forma de exposição que apresento em seguida, as teses que defendo neste trabalho são: (1) as sociedades modernas estão organizadas politicamente sob a forma de nação e de sociedade civil; (2) os atores da história não são os indivíduos mas as nações ou as sociedades civis (ou as coalizões de classe); (3) o Estado e, mais amplamente, as instituições são o instrumento de ação coletiva da nação ou da sociedade civil; (4) os atores sociais estão envolvidos em um processo de construção social de sua própria sociedade e da instituição principal que a regula, o Estado; (5) em seu esforço de construção social, os atores estão limitados por restrições econômicas e tecnológicas, mas ganham crescente autonomia em relações a elas; (6) sua ferramenta para a construção social é a política; (7) o progresso ou o desenvolvimento é progressivo domínio do reino da necessidade (da economia e das classes sociais) pelo reino da liberdade (da política voltada para a construção social).

Estado moderno, Estado-nação, sociedade civil e nação, assim como as classes, os grupos corporativos e a política, são fenômenos históricos situados no quadro da revolução capitalista e industrial, ou, se preferirmos a linguagem de outra matriz teórica, são fenômenos resultantes da modernização social. Para compreendê-los usarei o método histórico ao invés do método hipotético-dedutivo e normativo dominante na teoria política. Durante o século XX, duas teorias se digladiaram sobre o conceito de Estado a partir da perspectiva histórica da teoria social: a teoria marxista e a liberal pluralista ou da modernização. Até os anos 1960, essas duas teorias sociológicas ou de teoria social disputavam o monopólio do conhecimento legítimo. Em segundo plano, ficavam a teoria contratualista do Estado e dos direitos civis e, a teoria orgânica e histórica do Estado ligada à tradição aristotélico-tomista e voltada para a idéia do bem comum. A partir dos anos 1970, no quadro do retorno do liberalismo à condição hegemônica perdida nos anos 1930, a teoria liberal contratualista, impulsionada pelo pensamento de John Rawls (1971) volta para o centro do debate intelectual sobre a política. Mas agora, ao invés de se discutir o Estado em termos históricos ou sociológicos, discutir-se-á em um nível abstrato e normativo a teoria política da justiça. Dessa forma, a teoria social, histórica, cede espaço para a teoria política, normativa. Ou então se pretende importar da teoria econômica neoclássica a ideia de escolha racional para se desenvolver uma ciência política tão

pateticamente “precisa” quanto pretendeu sê-lo a teoria neoclássica. A alternativa à teoria liberal de justiça será o republicanismo que rejeita o conceito negativo de liberdade do liberalismo, e afirma a necessidade e a possibilidade de virtudes cívicas para a construção política do Estado.

Embora não sendo ortodoxo em relação a qualquer uma dessas linhagens teóricas, minha abordagem histórica me faz mais próximo da teoria social e da visão orgânica e republicana do Estado. Isto não significa que subestime a importância do esforço filosófico normativo. A filosofia moral é um aspecto importante do patrimônio cultural da humanidade. Mas acredito que os preceitos normativos só fazem sentido ou só deixam de ser mera utopia se forem discutidos no âmbito histórico – no quadro do progresso ou do desenvolvimento econômico, institucional e cultural dos povos. Através do método histórico-dedutivo, o teórico e o cientista político podem analisar e compreender a grande construção política ou social do Estado moderno – um Estado cuja construção se dá através da política: através de conflitos e de compromissos, das lutas pela dominação e pela emancipação, de reconhecimento da necessidade ou das restrições econômicas e da afirmação da liberdade e da vontade.

Estado e Estado-nação

Há uma grande confusão em relação aos conceitos de Estado e de Estado-nação ou país. Para uns o Estado é apenas uma organização com poder de legislar e tributar, para outros inclui também o sistema constitucional-legal, e para muitos se confunde com o Estado-nação ou país. A primeira acepção, redutora, faz parte da linguagem corrente ou do senso comum. A segunda é a que adoto na medida em que o Estado compartilha as duas formas que as instituições assumem: a de sistema normativo e a de organização ou sistema social organizado formalmente. A terceira, que identifica o Estado com o Estado-nação, faz parte também da linguagem corrente, e é sempre empregada na literatura sobre relações internacionais. Uma quarta posição, generalizada na ciência política americana, vê o Estado como uma construção mal definida ou impossível de se definir com precisão, de forma que, segundo essa perspectiva, seria preferível falar em governo (*government*) em lugar de Estado.¹ Entretanto, esta confusão pode em boa parte ser dirimida se distinguirmos com clareza o “Estado” do “Estado-nação”. Embora aparentemente semelhantes esses conceitos referem-se a categorias ou gêneros diferentes: o Estado-nação ou país é uma *unidade político-territorial* soberana, enquanto que o Estado moderno é uma *instituição* – a principal instituição em cada país. Já os conceitos de nação e de sociedade civil são tradicionalmente tratados pela teoria política de forma isolada, mas pertencem a um mesmo gênero: são formas que a sociedade assume quando se organiza politicamente. A política, finalmente, é a arte de argumentar, fazer compromissos e governar; é a arte de construir o Estado.

Todos esses conceitos têm uma característica em comum: nascem da Revolução Capitalista. Enquanto que nas sociedades pré-capitalistas a coordenação social era realizada pelos usos e costumes, e o poder político era legitimado pela tradição e pela religião, a partir da revolução capitalista caberá a um Estado secular organizado racionalmente e à ordem jurídica que o integra o desempenho desses papéis. No plano

¹ Quando lemos textos norte-americanos podemos sempre entender a palavra “government” como sinônima de “state”, mas muitas vezes o autor está pensando apenas no governo propriamente dito – ou seja, no grupo que governa o Estado.

econômico, a revolução capitalista deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema – o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, e o desenvolvimento econômico. No plano social, surgem as três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional. No plano político, a revolução capitalista deu origem ao Estado moderno sob a forma, inicialmente, de Estado absoluto, e, em seguida, de Estado liberal e finalmente de Estado democrático, ao mesmo tempo em que se definem sucessivamente, os grandes objetivos políticos e as respectivas ideologias das sociedades modernas: a liberdade e o liberalismo, a autonomia nacional e o nacionalismo, o desenvolvimento econômico e a racionalidade instrumental ou o eficientismo, a justiça social e o socialismo, e a proteção da natureza e o ambientalismo.

A relação entre a sociedade e o Estado se dá através da nação ou da sociedade civil, ou, sob outro ângulo, através do pactos ou coalizões políticas. Sei que na teoria política os conceitos de sociedade civil e de Estado não são colocados em um mesmo plano, talvez porque alguns estão mais interessados na justiça e na liberdade, que está diretamente relacionada com a sociedade civil, enquanto que outros estão preocupados com a segurança, a autonomia nacional e o desenvolvimento econômico que são buscados pelas nações. Argumentarei, entretanto, que assim como os partidos políticos (também um produto do capitalismo) são os intermediários formais entre a sociedade e o Estado, sociedade civil e nação são os intermediários informais. Por outro lado, argumentarei dada a impossibilidade de uma classe social lograr completa hegemonia, a relação entre a sociedade e o Estado geralmente se faz através de coalizões políticas.

Nas relações entre sociedade e Estado um problema recorrente é o da autonomia relativa. Autonomia de quem em relação a quem? Do próprio Estado em relação à sociedade? Isto só é possível se identificarmos o Estado com seus dirigentes burocráticos e políticos – com seus oficiais – e os imaginarmos autônomos. Autonomia da política em relação à sociedade? Isto é possível se pensarmos a sociedade e as relações econômicas nelas existentes como uma “restrição” formada pela lógica interna dessa forma de organizar a produção e a distribuição ou então pela lógica interna de “agentes racionais”, e supusermos que através da política determinados grupos organizados politicamente são capazes de mudar o curso da história ou a forma de organização dessa sociedade. Podemos, adicionalmente, pensar em autonomia da política em relação às classes economicamente dominantes. Neste artigo argumentarei que o Estado não tem autonomia relativa em relação às restrições econômicas e às classes sociais, mas a política – a vontade livre dos homens – tem. Trata-se de uma autonomia modesta mas crescente – uma autonomia relativa que ocorre concomitantemente com o avanço da democracia.

Em termos gerais, abrangendo tanto o antigo quanto o moderno, o *Estado* é a ordem jurídica e a organização que a garante. No Estado moderno, entretanto, temos duas transformações: a ordem jurídica passa a ser *constitucional*, ou seja, um sistema de direito baseado no império da lei ou no Estado de direito e na transformação dos súditos em cidadãos; e, depois de um período de transição, o aparelho do Estado se separa do patrimônio privado dos soberanos e se transforma em *administração pública* – em uma organização formada por oficiais públicos eleitos (políticos) e não-eleitos (burocratas) que dirigem o Estado em nome do interesse público e executam suas determinações: as leis. Podemos, portanto, definir o Estado moderno como o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante. É a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo. É, por um lado, a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado por oficiais públicos

(políticos e burocratas e militares) dotados do poder exclusivo e *extroverso* de legislar e tributar; “exclusivo” porque, nos termos de Max Weber, o Estado tem o monopólio da violência legítima; e “extroverso” porque o Estado é a uma organização que tem poder para regular a vida social, econômica e política de quem não é seu membro direto: de cidadãos que não são membros do Estado, mas do Estado-nação.

Podemos também definir o Estado moderno pelo papel que desempenha para uma sociedade que espera alcançar coletivamente objetivos políticos. Nessa segunda perspectiva, o Estado é a principal e mais abrangente instituição que a nação ou a sociedade civil usa para atender ao interesse público ou ao bem comum, ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos. Nestes termos, o Estado é o *instrumento* por excelência de ação coletiva da sociedade. É através dele e da ação política (que é sempre uma ação coletiva) que a sociedade politicamente organizada alcança seus objetivos políticos. Listo sempre cinco deles (segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio-ambiente), enumerados na ordem histórica aproximada em que se tornaram objetivos sociais, mas o mais importante deles, porque acaba de alguma forma englobando os demais, é o da segurança ou o da proteção dos cidadãos. O que o cidadão espera do Estado é que ele garanta seus direitos de cidadania ou, em outras palavras, que lhe dê segurança ou o proteja: contra o inimigo externo, contra a desordem interna, contra a violência do próprio Estado e de cidadãos e organizações poderosos (direitos civis), contra o governo autoritário (direitos políticos), contra a desigualdade, contra a fome e a pobreza, em relação aos cuidados de saúde, na velhice (direitos sociais) e contra a captura do patrimônio público e o meio-ambiente (direitos republicanos).

Da mesma forma que ocorre com a primeira definição que distingue a organização do Estado da lei que essa organização deve assegurar e permanentemente reformar, esta segunda definição de Estado nos dá uma idéia da enorme importância dessa instituição porque fala de valores e objetivos socialmente compartilhados. E também nos dá uma idéia do papel fundamental que desempenha a *política* em cada sociedade nacional. Podemos agora defini-la. A *política* é a prática social de administrar o Estado – seu aparelho e suas instituições – tendo em vista os objetivos socialmente acordados; é também a arte de argumentar e fazer acordos ou compromissos (*compromises*) para alcançar o poder e para governar. É a arte de tomar decisões racionais não de acordo com a ética a convicção mas com a ética da responsabilidade, um conceito que Weber utilizou em substituição à tese maquiaveliana mais crua de que na política os fins justificam os meios. Nas sociedades antigas, a não ser nas exceções representadas pela democracia grega e pela república romana, não era possível se falar em política porque o governo se fazia pela força e pelo uso da autoridade, não através da argumentação e do compromisso. Na sociedade moderna a força e a autoridade continuam presentes, mas como a legitimação do poder do Estado passou para a sociedade, a política tornou-se necessária para que os políticos alcancem maiorias e governem o Estado com legitimidade.

O Estado se distingue do *governo* porque este é a direção ou processo de administração do Estado. O governo aplica as leis e políticas públicas do Estado através do poder executivo e do judiciário, e empreende sua reforma através do poder legislativo. Para Rousseau, no *Contrato Social*, por exemplo, o Estado corresponde ao soberano onde a vontade geral se manifesta, enquanto que o governo corresponde ao poder executivo. De acordo com uma perspectiva mais atual, porém, o governo é constituído pela cúpula do poder executivo, do poder judiciário, e pelos deputados e senadores. Além de ser o processo de governar, o governo é o grupo dirigente do Estado. Quando falamos em legitimidade, podemos estar

falando tanto em legitimidade do Estado quanto em legitimidade dos governantes. As duas legitimidades não se confundem. O Estado goza de legitimidade quando sua lei é respeitada e observada pela sociedade; um governo tem legitimidade quando seus governantes contam com o apoio dessa mesma sociedade civil ou então da nação. Quando discutimos a democracia representativa, estamos discutindo uma forma de Estado; já quando discutimos a maior ou menor representatividade existente em um sistema político, estamos discutindo a representatividade do governo e de seus políticos. Naturalmente, quanto maior e mais longamente assegurada for a representatividade e a legitimidade dos governos, maior será a legitimidade do Estado.

O *Estado-nação*, por sua vez, que também pode ser chamado de Estado nacional e de Estado territorial soberano é, como a última denominação já expressa, a unidade político-territorial soberana. É o conjunto de uma nação, um Estado e um território. É a forma de poder territorial que se impôs nas sociedades modernas a partir da revolução capitalista em substituição aos feudos e principalmente aos *impérios*. Embora seja comum falar-se em Estado como sinônimo de Estado-nação, é necessário distinguir os dois termos porque eles são diferentes a partir de seu gênero próximo: o primeiro é uma instituição normativa e organizacional, o outro, uma unidade político-territorial que contém o Estado. Para compreender o Estado-nação, é preciso compará-lo com a unidade político-territorial própria ao pré-capitalismo: o império antigo. Embora tenham existido impérios capitalistas – capitalistas mercantis como o Império Espanhol e o Português, impérios industriais como os da Inglaterra e da França no século XIX –, estas são formas de transição, são insustentáveis no quadro de um capitalismo que tende a afirmar os direitos civis e a se democratizar. O Estado-nação diferencia-se essencialmente do império clássico porque neste o domínio pertence a uma oligarquia religioso-militar, naquele temos a formação de uma nação voltada para a integração nacional e o desenvolvimento econômico. Conforme assinalou Ernest Gellner (1983), enquanto as oligarquias dominantes nos impérios clássicos ou nas “sociedades agrárias letradas”, que antecederam imediatamente a revolução industrial na Europa, não sabem o que seja o desenvolvimento econômico nem o têm como objetivo, os Estados-nação estão organizados com vista a esse desenvolvimento econômico, que passa a ser sua fonte principal de poder e de legitimidade. Enquanto os impérios não buscam integrar toda a sociedade, inclusive suas colônias, à metrópole, exigindo apenas o pagamento de impostos e mantendo a língua, os costumes e as práticas produtivas da colônia, os Estados-nação intervêm ativamente nos seus setores periféricos para que se integrem em um todo nacional, usando como instrumentos para isto a partilha de uma língua comum e a educação pública, para que, dessa forma, seja possível alcançar níveis de produtividade ou de desenvolvimento econômico cada vez maiores. De outro ponto de vista, e se relacionarmos o surgimento do Estado moderno e do Estado-nação com a república e as cidades-estado do Norte da Itália do século XV, podemos, seguindo J. G. Pocock (1973: 53), pensar o império como associado à visão escolástica, uma “visão imperial da história”, segundo a qual “a sociedade política era vista como a existência entre os homens da ordem hierárquica existente no céu e na natureza”, enquanto que “a república era mais política do que hierárquica; estava organizada para assegurar sua soberania e, portanto, sua individualidade e particularidade [histórica]”.

Definido o desenvolvimento econômico como o processo histórico auto-sustentado de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico e melhoria dos padrões de vida materiais que ocorre a partir do momento em que o país realiza sua revolução industrial, veremos que essa revolução e a concomitante formação dos Estados-nação constituem a revolução capitalista em cada país. Uma vez “completados” os dois

processos históricos, é a própria revolução capitalista que se pode considerar completada, porque agora a apropriação de excedente econômico passa a se realizar principalmente através do lucro alcançado no mercado, ao invés de ser apropriado de forma violenta por uma oligarquia que controla o Estado. Este continua a ter o papel de coordenador geral do sistema social, mas agora, no quadro do Estado-nação, o mercado passa a ter um papel auxiliar importante na coordenação econômica ou na alocação de fatores de produção. Hendrik Spruyt (1994) assinala que o Estado territorial soberano era uma das possibilidades de unidade política territorial a partir do desenvolvimento do comércio e o surgimento da burguesia; outras possibilidades eram as cidades-Estado e as ligas de cidades. O Estado-nação, entretanto, revelou-se uma forma superior de organização político-territorial porque, como assinalou Charles Tilly (1975) demonstrou maior capacidade de reunir força militar, e porque – acrescentam muitos autores – foi capaz de formar o mercado interno necessário ao momento culminante da revolução capitalista: a revolução industrial. Com a revolução capitalista chegamos, portanto, à era dos Estados-nação. Não é por outra razão que dois séculos depois (tomando-se por referência a revolução industrial inglesa), no tempo do capitalismo global, pela primeira vez o globo terrestre se tornou totalmente coberto por Estados-nação,² indicando que a revolução capitalista já se completara em boa parte do mundo.

As monarquias absolutas que se constituem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, e das lutas fratricidas que caracterizaram a Reforma e a Contra-Reforma, assinalam o surgimento do Estado moderno e do Estado-nação. Modesto Florenzano (2007: 33, 27), ao estudar as origens e o desenvolvimento do Estado moderno, vê nele quatro “aparatos de poder” essenciais: “autonomia financeira, burocracia permanente remunerada pelo Estado e dele dependente, exército permanente e Igreja nacional”. Estes quatro aparatos de poder constituem o aparelho do Estado ou administração pública; para identificarmos o Estado é preciso acrescentar a ordem jurídica, já que definimos o Estado como o sistema constitucional-legal e a organização que garante essa ordem jurídica. E para definirmos o Estado-nação é necessário adicionar ao Estado um território e uma sociedade nacional. A inclusão da Igreja nacional entre os componentes do aparelho do Estado é correta porque quando surgem os Estados modernos, a Igreja fazia parte integrante dele: não apenas do aparelho mas também do sistema normativo e de valores que é o sistema legal. A Igreja Católica com sede em Roma se pretendia internacional, no quadro do Império Romano-Germânico, mas o que a partir da Reforma foi o surgimento de nacionalismos apoiados em igrejas nacionais. Conforme nos diz o mesmo autor, “nos dois primeiros países em que, de fato, patriotismo e sentimento nacional emergem identificados, Inglaterra e Holanda, foi a religião que tornou isto possível”.

A confusão entre Estado e Estado-nação decorre em parte de uma sinédoque – ou seja, da figura de linguagem que toma a parte pelo todo: a parte é o Estado, o todo, o Estado-nação. A distinção entre Estado e Estado-nação que estou propondo fica mais clara se pensarmos, em termos práticos e concretos, os atributos que podemos lhes dar. Podemos dizer que um Estado-nação é “grande” porque sua população, seu território ou sua produção é grande; já um Estado é grande quando sua carga tributária em relação à produção é grande. Estados-nação ou países relativamente pequenos como os

² Se dividirmos os atuais países em ricos, de renda média e pobres, apenas os últimos ainda não passaram por sua revolução industrial e, portanto, ainda não completaram sua revolução capitalista.

escandinavos têm Estados grandes. O Estado enquanto organização institucional é uma unidade econômica dotada de receita, despesa e déficit ou superávit público, de patrimônio e de uma dívida pública; enquanto instituição é a ordem jurídica. Já no caso dos Estados-nação, uma unidade político-territorial soberana que engloba toda a sociedade nacional, suas receitas são as exportações das empresas, suas despesas, as importações do país, e seu saldo não é o déficit ou superávit público, mas o déficit ou superávit em conta corrente; e sua dívida não é a dívida pública, mas a dívida externa.

O fato desta distinção ser relativamente nova e o fato de os filósofos políticos não terem feito a distinção clara que estou fazendo aqui, dificulta o entendimento desta distinção no plano da teoria política. Nicola Maquiavel, ao falar da república, estava se referindo a esse poder público impessoal que é o Estado, mas esse poder impessoal era também a cidade-Estado; Jean Bodin, ao falar do Estado monárquico, foi, segundo Quentin Skinner (1978: 355), o primeiro teórico do Estado que distinguiu com clareza a pessoa do príncipe da do povo: “Bodin indicated most clearly of all he was willing to think the State as a locus of power distinct either from the ruler or of the body of people”. Mas esse locus de poder caracteriza tanto o Estado quanto o Estado-nação na medida em que o segundo contém o primeiro. A distinção, porém, fica mais clara se levarmos em conta que o Estado, além de ser uma instituição normativa, uma soberania, um poder (características que também tem o Estado-nação na medida em que dele faz parte o Estado), é uma instituição organizacional, é um aparelho, uma administração pública (algo que o Estado-nação não é). Podemos também usar uma velha palavra usada pelos gregos e os romanos, república ou *res publica*, para compreender a distinção entre Estado e Estado-nação. Ainda que em relação a essa palavra haja também confusão, já que a palavra também indica uma forma de governo oposta à monarquia, para os romanos essa expressão não significava o Império Romano (a unidade político-territorial equivalente em Roma ao Estado-nação moderno), mas “patrimônio público” ou “propriedade pública”, ou “commonwealth” – a tradução de Hobbes de *res publica*. Estas são expressões que indicam o Estado, não o país; ou só indicam este último porque dele faz parte o Estado. Por outro lado, usa-se com frequência a palavra Estado para dizer regime político. Fala-se em um Estado absoluto, ou em um Estado liberal, ou em um Estado democrático. Neste caso, o Estado é uma abstração, é o sistema político, é o poder soberano; é o que os pensadores cristãos medievais viram como a encarnação mística do bem comum na figura do monarca, é o que Hobbes identificou como o Leviatã ou a encarnação da pessoa de todos os homens no monarca absoluto,³ é o que Hegel viu como a expressão maior da razão humana. É algo, portanto, muito menos concreto do que é o Brasil, a França ou a China. Desta forma, o Estado se distingue do Estado-nação seja porque é concretamente uma administração pública ou uma organização (e não podemos dizer isto do Estado-nação), seja, no pólo oposto, porque é uma abstração, uma soberania, enquanto que o Estado-nação é concretamente o conjunto de um território, de uma nação e de um Estado – de um Estado que é o patrimônio maior, a *res publica*, o instrumento de ação coletiva por excelência da nação.⁴

³ Ver a respeito Hanna F. Pitkin, segundo a qual o contrato social “solda a multidão de indivíduos em um único e duradouro todo, ‘a pessoa de todos’. O soberano representa aquela pessoa singular, pública; na verdade é porque ele a representa que ela pode ser considerada uma unidade” (1989: 29). Essa pessoa de todos, esta unidade singular e soberana é o Estado.

⁴ Este conceito está claro no inciso sobre a *res publica* na Wikipedia em língua inglesa na qual são usados exemplos de textos de Cícero e Plínio o Velho (30.12.09).

A soberania do Estado e do Estado-nação jamais foi plena, e no mundo interdependente da globalização o é menos ainda. Mas o conceito de soberania que nasce com o surgimento do Estado moderno em oposição tanto aos poderes locais quanto às pretensões de ingerência da Igreja, e como ponto de convergência dos grandes conflitos de jurisdição decorrentes (Raquel Kritsch 2002), continua fundamental para caracterizar o Estado territorial, primeiro, porque a globalização é uma grande competição econômica entre Estados-nação que exige de cada nação e de seu Estado uma estratégia nacional de desenvolvimento; segundo, porque dentro de um Estado-nação seu respectivo Estado é a instância última de poder; terceiro, porque não obstante a globalização e os tratados internacionais tenham tornado os países mais interdependentes, nenhum Estado-nação é juridicamente subordinado a outro. É verdade que os países europeus integrantes da União Européia já não são plenamente soberanos, mas isto decorreu de sua decisão autônoma de criar gradualmente um Estado multinacional soberano. Os países em desenvolvimento também não são plenamente soberanos porque são em diversos graus “dependentes”, ou seja, porque suas elites com frequência preferem se associar de forma subordinada às elites dos países ricos ao invés de fazerem uma coalizão política com o seu povo. Quando eles conseguem superar essa dependência e, não obstante as lutas inevitáveis entre as classes e grupos sociais, logram fortalecer suas respectivas nações, tornam-se capazes de elaborar estratégias nacionais de desenvolvimento e passam a crescer a taxas mais elevadas do que os países ricos e a convergir para seus níveis de desenvolvimento.

O papel estratégico e crucial do Estado moderno decorre, portanto, do fato de que ele é a grande instituição normativa e organizacional que regula e coordena a ação social em uma sociedade nacional; é a matriz das demais instituições formais do Estado-nação. Tem, portanto, capacidade endógena de permanentemente se auto-reformar, de definir novas normas legais para enfrentar novos problemas ou para dar conta de mudança na relação de poder existente na sociedade. E desempenha, portanto, um papel central na formulação em conjunto com a sociedade de estratégias nacionais de desenvolvimento. Os parlamentos existem principalmente para realizar essa tarefa de auto-reforma; os parlamentares são formalmente mandatários de cada cidadão e, informalmente, mandatários da nação ou da sociedade civil onde se concentra o poder nas sociedades modernas.

Dada a importância do Estado no mundo moderno, e o fato de que cabe a ele coordenar e regular a ação social de sociedades cada vez maiores e mais complexas, seus teóricos estão permanentemente se perguntando se terá ele capacidade de exercer essa função ou não. Existe, como Claus Offe (1996: 62) sublinha, “ceticismo em relação à capacidade das sociedades capitalistas desenvolvidas de se auto-reformarem através do governo racional, do planejamento, do controle e da intervenção”, ou seja, através do Estado. Este ceticismo se explica porque existem contradições intrínsecas ao Estado moderno, principalmente o fato de que cabe a ele a tarefa de garantir a propriedade e os contratos, ou seja, manter a ordem capitalista, mas, ao mesmo tempo, de atender uma massa de eleitores cujos interesses de alguma forma se identificam com o interesse público ou o bem comum. O capitalismo é uma forma de organizar a produção com base no mercado que pressupõe a igualdade civil dos cidadãos, não a igualdade econômica. Mais do que isso, é um sistema que, deixado por conta dos mercados, além de implicar alta instabilidade, perpetua a desigualdade – algo que os pobres ou as massas dotadas de direito de voto não aceitam – e, por isso, são obrigados a adotar medidas regulatórias e redistributivas. Neste quadro, o Estado moderno está sendo permanentemente desafiado pelos grupos conservadores ou de direita e os populares ou de esquerda que lutam ao nível da sociedade civil ou da nação. Enquanto que estes buscam limitar a capacidade regulatória do Estado e reduzir suas despesas sociais, ou seja, suas despesas voltadas para o consumo coletivo, os setores

populares tendem a demandar do Estado mais do que ele geralmente pode oferecer. Em qualquer dessas alternativas o Estado democrático está sempre sob crítica cerrada, porque a crítica é uma das formas privilegiadas da política. Mesmo nas sociedades mais avançadas ou desenvolvidas – aquelas que melhores resultados apresentam no plano da segurança, da economia, das liberdades, da igualdade e da proteção ambiental – a crítica política à sociedade e a demanda de mais ou de menos regulação, de mais ou de menos serviços de consumo coletivo, e de mais probidade na administração dos recursos públicos estão sempre presentes.

Povo e nação

Uma sociedade ou sistema social é um conjunto de pessoas interdependentes que forma um todo maior do que a simples soma das suas partes. É a interdependência que, por definição, torna esse todo diferente da mera soma das partes. Quando pensamos essa sociedade em termos políticos, ela pode ser pensada historicamente como nação e como sociedade civil. E para compreendê-las, precisamos compará-las com o conceito de *povo*, tanto no seu sentido histórico de conjunto de clãs e de tribos, quanto no seu sentido político de *populus*. No sentido histórico, o povo é anterior à nação: alguns povos ou comunidades de pessoas com a mesma língua e os mesmos costumes lograram se transformar em nação e se dotar de um Estado. Já no sentido político, no quadro do Estado moderno, povo é conjunto de cidadãos dotados de direitos iguais. Nesse caso, a relação entre nação e povo é inversa: na medida em que a nação logra formar seu Estado, surge o respectivo povo. Enquanto os cidadãos que constituem o povo enquanto *populus* têm direitos e poder político supostamente iguais (um cidadão, um voto), tanto no caso da nação quanto no da sociedade civil, o poder varia de cidadão para cidadão porque é ponderado pelo controle que detêm de dinheiro, de conhecimento, de organização e de comunicação.⁵ Aqueles que tiverem mais interesse e maior capacidade de organização no campo da autonomia nacional e do desenvolvimento econômico terão mais poder na nação, enquanto que os mais interessados na liberdade, na justiça e na proteção da natureza serão mais fortes na sociedade civil.

Por isso podemos definir, tanto a nação como a sociedade civil, como formas de sociedade *politicamente organizada* na qual os poderes de cada um são ponderados por seu conhecimento, sua riqueza e sua capacidade de organização e comunicação. Seus membros participam de atividades políticas de todos os tipos que estão sempre, de um lado, buscando eleger representantes aos quais caberá o governo do Estado, e, de outro, visando definir em termos políticos seus projetos de sociedade, suas prioridades, e suas leis ou instituições fundamentais. Desta maneira, em toda sociedade moderna há uma sociedade politicamente organizada (uma nação ou uma sociedade civil) que, através da ação política, busca definir e alcançar objetivos comuns. Podemos também pensá-las como sendo organizadas em termos de classes sociais, mas estas, afinal, se expressam em termos de nação ou de sociedade civil. É através delas e as classes sociais e os grupos de interesse participarão do processo político. Conforme assinalou Renato Monseff Perissinotto (2007), as classes sociais só podem ser consideradas como agentes políticos se as pensarmos como coletividades “representadas” por minorias ativas de intelectuais e de políticos. Duas classes sociais – a classe capitalista, porque tem maior riqueza, e a classe

⁵ Devo a Renato Janine Ribeiro a idéia de que é a nação que constrói o povo no sentido moderno ou político.

profissional, porque tem mais conhecimento – pesarão mais na sociedade politicamente organizada, mas, na medida em que a sociedade civil e a nação se tornem mais iguais e mais democráticas, a representação política também se tornará mais democrática. O Estado moderno é um Estado que começou absoluto, tornou-se liberal, liberal-democrático e, finalmente, principalmente na Europa, liberal, democrático e social. Entretanto, esse progresso ou esse desenvolvimento político só foi possível porque suas formas politicamente organizadas – a nação ou a sociedade civil – também se desenvolveram, se tornaram mais coesas e mais igualitárias ou “democráticas”.⁶

Examinemos, primeiro e brevemente, a relação entre a nação e a sociedade. As definições de *nação* variam, mas envolvem sempre a idéia de história e destino comum, de autonomia nacional e de desenvolvimento econômico de um povo que é dotado de um território e um Estado. Podemos, portanto, defini-la como a sociedade politicamente organizada que compartilha de uma história e um destino comum e logra (ou tem perspectivas de) se dotar de um território e de um Estado e, assim, formar um Estado-nação que lhe garanta autonomia, segurança e desenvolvimento econômico.⁷ Enquanto a sociedade civil é geralmente pensado em termos dos valores de liberdade, justiça social e proteção do ambiente, a nação está sempre voltada para a autonomia e a segurança nacional e para o desenvolvimento econômico. Embora seja comum confundir-se *nação* com Estado-nação, nação é uma forma de sociedade politicamente organizada enquanto que Estado-nação é uma instituição.⁸ Mas isto não significa que uma nação seja um fenômeno “natural”; é sempre socialmente construída; por isso, não necessita de uma língua e de uma etnia comum, mas precisa de um Estado ou de um projeto de Estado. Neste conceito fica claro que a história e o destino ou os objetivos políticos comuns são condições necessárias para a existência de uma nação, enquanto que existem muitas exceções à língua comum (a nação suíça é a grande exceção), e à etnia comum: as nações, em países como o Brasil e os Estados Unidos, são essencialmente mestiças; em menor grau, todas as grandes nações hoje existentes são etnicamente mestiças. A nação, portanto, define-se em termos políticos. Ela é a sociedade política que através do Estado-Nação soberano busca autonomia nacional, segurança e desenvolvimento econômico. Ao conceito de nação está associado o conceito de soberania popular. Conforme assinala Paulo Bonavides (2008: 196), “a nação incorpora a legitimidade do povo soberano promulgando as constituições soberanas do contrato social”.

O nacionalismo é a ideologia da formação e preservação do Estado-nação. É a partir do nacionalismo econômico que os Estados-nação competem entre si e definem estratégias nacionais de desenvolvimento. Quando, porém, além de econômico o nacionalismo é étnico, ele tende a reivindicar um passado imemorial e tende a ser intolerante e violento. Eric Hobsbawm (1990) demonstrou com clareza que este passado imemorial das nações não faz sentido; que elas são recentes, do mundo moderno. Benedict Anderson (1991)

⁶ Discuti a democratização da sociedade civil em Bresser-Pereira (1999) “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado”.

⁷ Creio que essa definição de nação é hoje razoavelmente consensual. Weber (1922: 123), por exemplo, define nação da seguinte forma: “nação é uma comunidade de sentimento que se manifestaria adequadamente num Estado próprio; daí, uma nação é uma comunidade que normalmente tende a produzir um Estado próprio”.

⁸ Desde os anos 1980 surgiu uma ampla literatura sobre nação, a partir principalmente da contribuição seminal de Ernest Gellner (1983). Uma boa amostra dos principais autores encontra-se em Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson, orgs. (1996).

assinalou que as nações são “comunidades imaginadas”, exatamente porque elas constroem sua própria identidade ao invés de a receberem de sua etnia. Cícero Araujo (2004), aos discutir as origens do Estado democrático e da constituição mista plebéia, localizou o surgimento das nações na Revolução Americana na qual um exército não profissional de plebeus derrotou o exército inglês profissional formado principalmente por mercenários, e na Revolução Francesa na qual a plebe ganhou o direito de cidadania na medida em que passou a fazer parte do exército nacional através da instituição do alistamento militar obrigatório. Os estudos sobre o nacionalismo foram interrompidos depois que, em nome do nacionalismo étnico e racista, o nazismo causou a Segunda Guerra Mundial e o genocídio dos judeus. Desde, entretanto, o notável estudo de Ernest Gellner (1983) sobre o nacionalismo, no qual ele definiu o nacionalismo como a ideologia através da qual uma nação busca ter seu Estado, surgiu uma nova e importante literatura, principalmente na Grã-Bretanha.⁹

A nação tem geralmente uma conotação política mais abrangente ou mais popular do que a sociedade civil, e envolve um comprometimento patriótico mais forte do que a união de propósitos alcançada na sociedade civil. Conforme afirma Elisa Reis (1998: 69), em um registro weberiano, “a nação provê a reconciliação entre dominação burocrática e solidariedade nacional”. Ou, nos termos de Fábio Wanderley Reis (2009: 161), quando pensamos na nação e no Estado, “a solidariedade aparece como virtude a definir *deveres* – no limite o sacrifício da própria vida – que a coletividade pretende poder cobrar dos cidadãos. É através da nação e de sua ideologia, o nacionalismo, que o sistema capitalista liberal logra uma relativa união entre as classes sociais tendo como objetivos a autonomia e o desenvolvimento nacional. A ideologia do nacionalismo é uma ideologia poderosa porque nada é mais importante para um povo do que a autonomia e a segurança nacional. A formação do Estado-nação é a condição *sine qua non* para que a sociedade civil possa buscar seus grandes objetivos políticos e justificá-los com as ideologias do liberalismo, do socialismo e do ambientalismo. Embora, em nome do nacionalismo, tenham sido cometidas as maiores violências da história moderna, devido a seu caráter popular, o nacionalismo está associado ao surgimento do Estado democrático. Não é por acaso que Otto Vossler (1949: 210) afirmou, em seu estudo sobre o nacionalismo no pensamento dos filósofos políticos, que Rousseau foi o primeiro e propulsor da vontade geral e da ideia de nação”. Rousseau defendeu a ideia de democracia apenas para os pequenos países onde seria possível a democracia direta. Conforme assinala João Antônio de Paula (2008: 221), em “suas concepções de democracia e nação está presente uma forte ambiguidade”. Talvez porque embora exista uma relação clara entre vontade geral e democracia, a relação desta com a nação é intrinsecamente contraditória. A nação é particularista: exclui os que não fazem parte dela; e, ao ser assim, corre sempre o risco de ser antidemocrática.

Sociedade civil

A *sociedade civil*, por sua vez, é a sociedade politicamente organizada que tem como objetivos principais a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente natural. A diferença entre nação e sociedade civil é essencialmente de objetivos ou de compromissos pessoais de seus membros com valores. São as mesmas pessoas, os mesmos cidadãos, seus poderes estão igualmente ponderados por seu conhecimento, seu dinheiro, e sua

⁹ Um livro que reúne uma parte dessa literatura é *Um Mapa da Questão Nacional* (1996) organizado por Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson.

capacidade de organização e comunicação, mas seus interesses ou objetivos principais que obtêm em sua ação política são diferentes, como também são diferentes os poderes que obtêm em sua ação política. A ideia sociedade civil tem uma conotação universal porque seus três objetivos (liberdade, justiça e proteção do ambiente) são universais. Não há nela a ideia de união nacional, mas de divisão – em classes sociais, em grupos de interesses, em indivíduos centrados na sua própria realização. A partir dos anos 1970 a ideia de sociedade civil despertou grande interesse na medida em que se associou na América Latina e no Leste Europeu aos movimentos de transição democrática, mas como todos os demais conceitos centrais da teoria política, é um conceito complexo e com sentido que varia não apenas de uma escola de pensamento para outra, como também no tempo.

A teoria contratualista do Estado de Hobbes, Locke e Rousseau não fazia a separação entre a sociedade civil e o Estado. Para eles a sociedade civil ainda se confundia com ou era o próprio Estado. A separação que lhes interessava era entre a sociedade “natural” e a sociedade civil, esta compreendendo tanto o Estado quanto a sociedade politicamente organizada. Entretanto, a separação entre o público e o privado já estava começando a ocorrer no quadro do Estado absoluto. Provavelmente por isso que coube a Hegel distinguir com clareza o Estado da sociedade civil. No início do século XIX, o liberalismo já se tornara dominante na Inglaterra, a Revolução Francesa já se completara, e a revolução industrial estava sendo completada na Inglaterra e na França. Marx e Engels utilizaram o mesmo conceito, mas situaram a sociedade civil na infra-estrutura social: para eles a sociedade civil se confundia com a organização econômica da sociedade e com a burguesia da qual o Estado seria o comitê executivo. Os marxistas modernos, entretanto, a partir de Antonio Gramsci (1934) e de Nicos Poulantzas (1968), perceberam que o Estado já não era simples instrumento da burguesia como haviam afirmado os fundadores do marxismo. Para uma marxista contemporânea como Mabel Thwaites Rey (2007: 25), o Estado “não é o mero representante das classes dominantes, mas ‘o lugar’ onde podem se unificar os interesses competitivos dos diversos grupos capitalistas”. Eu creio que o Estado avançou mais do que isto. Continua a garantir a apropriação e a acumulação capitalista, mas, na medida em que a sociedade civil se ampliou e outros setores além da burguesia, principalmente os trabalhadores e os intelectuais de esquerda, ganharam força relativa, a sociedade civil deixou de ser parte da infra-estrutura e passou a ser localizada na superestrutura social. Esta é a interpretação que Norberto Bobbio (1967) faz de Gramsci em seu notável ensaio sobre o grande pensador marxista. Com Gramsci, a política ganhou autonomia relativa em relação à infra-estrutura econômica ou em relação à classe dominante.

Nos anos 1970, na América Latina e no Leste Europeu, a ideia de sociedade civil foi utilizada para definir a organização da sociedade fora do Estado que surgiram para combater, na primeira região, os regimes militares tecnoburocrático-capitalistas, na outra, o estatismo e a dominação soviética. Há uma literatura sobre sociedade civil que limita o conceito de sociedade civil com a luta democrática no Leste Europeu, mas esta é uma visão equivocada.¹⁰ A partir da contribuição de John Keane (1988) que organizou um livro seminal sobre o tema, o conceito de sociedade civil retornou ao centro da teoria política. E, a partir do livro abrangente de Jean Cohen e Andrew Arato (1992), e dos estudos realizados por Arato sobre a sociedade civil na Polônia (1981), o conceito de sociedade

¹⁰ Bresser-Pereira (1978: 165), por exemplo, afirmava nos anos 1970 que “a democratização do país é um projeto que reúne todos os setores da sociedade civil brasileira: trabalhadores, camadas médias tecnoburocráticas, estudantes, Igreja, e a própria burguesia”.

civil ganhou um caráter normativo e relativamente utópico e a sociedade civil passou a ser identificada com o conjunto de “organizações da sociedade civil”, com as organizações públicas não-estatais de responsabilização social e de advocacia política que promoveriam a liberdade e a justiça social; para uma esquerda utópica chegou, no limite, a ser vista como terceiro setor idealizado alternativo ao mercado e também ao Estado.¹¹ A identificação da sociedade civil com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, porém, é restritiva ao ignorar que os grupos corporativos ou de interesse são também parte da sociedade civil, e ingênua ao supor que as organizações da sociedade civil assumiram o mandato da reforma social e da emancipação humana. Mais recentemente a direita tentou apropriar-se do conceito de sociedade civil que para usá-lo como instrumento da “democratização” patrocinada pelo governo dos Estados Unidos.

A sociedade civil é a sociedade politicamente organizada cujos membros estruturados em classes, frações de classe e grupos de interesse lutam permanentemente por hegemonia ou maior influência. Da sociedade civil participam tanto organizações públicas não-estatais de advocacia política e de prestação de serviços, e movimentos sociais quanto empresas e indivíduos interessados nos problemas públicos. Reagindo à ideologização da sociedade civil – a se identificar a sociedade civil com o “bem” –, Theda Skocpol (1996: 236) observou que “organized civil society in the United States has never flourished apart from active government and inclusive democratic politics”. A sociedade civil não é uma alternativa de poder ao Estado, mas a fonte de legitimidade e, portanto, de poder desse mesmo Estado e de seus governantes. Nas sociedades modernas, a sociedade civil e o Estado moderno nascem da separação da esfera pública e da privada, e constituem, portanto, uma unidade contraditória mutuamente se determinando.

Coalizões de classe e estratégias coletivas

Em síntese, vemos que na medida em que ocorria o desenvolvimento político, o conceito de sociedade civil evoluía: inicialmente, na filosofia jusnaturalista e na contratualista, a identificação da “sociedade civil” com e sua oposição à “sociedade natural”; em seguida, com o surgimento do Estado moderno liberal, a distinção entre o Estado e a sociedade civil; mais adiante, a localização da sociedade civil na infra-estrutura econômica por Marx e Engels; já no século XX, na medida em que a sociedade civil deixava de ser meramente burguesa para ser também popular, a transferência do conceito de sociedade civil para a superestrutura; nos anos 1970, sua transformação em instrumento de democratização nacional; e, finalmente, nos anos 1990, a partir do colapso da União Soviética, o uso equivocado, de um lado como instrumento de emancipação humana, de outro, como instrumento imperialista. A política democrática sem dúvida é ou pode ser um instrumento de emancipação, e se realiza no seio da sociedade civil, mas isto não autoriza se atribuir à sociedade civil um conceito valorativo.

Na relação dialética que mantém entre si, o Estado será tanto mais democrático quanto mais democrática for a sociedade civil ou a nação, e estas, por sua vez, serão tanto mais

¹¹ Na visão da esquerda utópica veja-se, por exemplo, a afirmação de Benjamin Barber (2000: 11) que a sociedade civil seria “um espaço independente da vida social livre onde nem os Estados nem os mercados privados são soberanos”; o uso imperialista do conceito tem como referência o número de julho de 1994, dedicado a “Repensar a sociedade civil”, do *Journal of Democracy*, revista publicada pelo National Endowment for Democracy, órgão do governo dos Estados Unidos responsável pela sua política de democratização universal.

democráticas quanto mais democráticas forem as instituições do Estado. Uma nação ou uma sociedade civil será tanto mais democrática, quanto mais iguais forem os poderes dos cidadãos que dela participam; será tanto mais forte e mais vibrante, quanto mais coesos forem seus membros, quanto mais organizações de advocacia política ou de controle social nela existirem, quanto mais vocais e equilibradas entre si forem as organizações corporativas representando interesses. A sociedade civil será tanto mais forte quanto mais ativos forem as organizações da sociedade civil e os cidadãos individuais em defender os direitos civis, sociais e ambientais e em responsabilizar ou controlar os governantes e suas políticas públicas. Já uma nação será tanto mais forte quanto mais seus cidadãos estiverem identificados com seu país, quanto mais considerarem que é dever de seu governo proteger o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, quanto mais forem capazes de exigir de seu governo que suas políticas consultem os interesses nacionais ao invés de responderem a conselhos e pressões vindas de países mais poderosos. Finalmente, o Estado será tanto mais forte ou mais dotado de *capacidade*, quanto mais legítimas forem suas leis, ou seja, quanto mais dispostos estiverem seus cidadãos a obedecê-las e velar por sua obediência, e quanto maior for sua disposição a fazer compromissos ou concessões mútuas nas suas relações com os demais cidadãos para que essa aceitação da lei seja efetiva, e, finalmente, quanto mais seu aparelho ou sua *administração pública* for sadio do ponto de vista fiscal, for efetivo em executar as leis e políticas públicas, e for eficiente em realizar ou contratar com “organizações sociais” serviços sociais e científicos.¹² Desde a segunda metade do século XX, na medida em que a democracia se tornava um valor universal, a capacidade do Estado passou a depender do caráter democrático do sistema constitucional-legal, já que a democracia se tornou requisito essencial para a legitimidade do Estado, entendida a legitimidade como apoio da sociedade civil. Desde que o Estado se transformou em Estado social, responsável pelo financiamento de grandes serviços públicos, a eficiência gerencial do Estado tornou-se condição da legitimidade desses serviços de consumo coletivo.

Nesta análise da relação entre a sociedade e o Estado, não devemos pensar nas duas formas de sociedade politicamente organizada (a nação e a sociedade civil) em termos de ação de cidadãos individuais, mas em termos de grupos de interesses e de classes sociais. Os cidadãos não vivem isolados, são parte de subsistemas sociais orientados por interesses. Colocado o problema dessa forma, podemos pensar a sociedade civil ou a nação em termos de pactos políticos ou de coalizões de classes. A *legitimidade* do Estado, ou seja, o apoio com que ele conta na sociedade civil não pode ser logrado em uma sociedade civil ou em uma nação abstratas. Uma sociedade está sempre dividida em classes sociais, grupos étnicos, grupos nacionais, gêneros feminino e masculino, grupos de opção sexual. Ainda que todas essas divisões sejam politicamente relevantes, as classes sociais continuam a ter um papel maior. Por isso, na relação entre sociedade e Estado, é preciso pensar termos de grandes coalizões de classe. Ou, na terminologia de Gramsci, em termos de “blocos históricos”.¹³ Essas coalizões implicam simplificações, mas têm uma

¹² Entendem-se aqui por organizações sociais as entidades públicas não-estatais que o Estado contrata para executar serviços sociais, culturais e científicos, que devem ser gratuitos ou subsidiados parcialmente pelo Estado.

¹³ Para pensar o Brasil, eu sempre me vali da ideia de pacto político. Em *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003) eu resumi a história do Brasil desde 1930 até 2003 em termos de quatro pactos políticos sucessivos: pacto popular-nacional (1930-59), pacto burocrático-autoritário ou burocrático modernizante (1964-77), pacto democrático-popular (1978-1987), e pacto liberal dependente (desde 1991).

qualidade importante: rejeitam a tese de que as classes sociais perderam sentido nas sociedades modernas ao mesmo tempo em que reconhecem que o conceito de classe dominante não é suficiente para explicar os processos políticos. No capitalismo tecnoburocrático ou dos profissionais em que vivemos desde o início do século XX, nenhuma classe social tem capacidade de, sozinha, garantir a legitimidade do sistema político. Por outro lado, as classes sociais estão longe de serem monolíticas. Na classe capitalista, por exemplo, temos a divisão histórica entre capitalistas mercantis e capitalistas industriais; ou a divisão sempre forte entre empresas do setor real e empresas financeiras; ou ainda entre capitalistas empresários e rentistas. Quando falamos em capitalismo de produção em massa ou fordista (início do século XX até os anos 1970), devemos reconhecer que por trás existiu uma ampla coalizão política, como também podemos identificar uma coalizão muito mais restrita nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008).¹⁴

Uma coalizão de classes geralmente partilha uma *estratégia nacional* ou um projeto. Na discussão da revolução nacional e capitalista nos países que se atrasaram em relação aos hoje países em ricos, o *catching up* – o alcance gradual dos padrões de vida dos países mais avançados – depende da existência de uma “estratégia nacional de desenvolvimento”. Entendo essas estratégias como um conjunto leis, políticas públicas, de acordos, entendimentos tácitos, através dos quais uma nação cria estímulos para os investimentos ao mesmo tempo em que garante aos trabalhadores e aos empregados a participação nos frutos do desenvolvimento econômico. São elas e não simplesmente a garantia da propriedade e dos contratos a instituição fundamental para o desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira 2009a). Na mesma linha de pensamento, Sylvia Walby (2009: 75) vê nos *projetos* uma forma essencial através da qual a sociedade se relaciona com o Estado. Ela também vê o processo político como um processo coletivo através do qual a sociedade civil realiza sua vontade política. Nas suas palavras, “projects are processes within civil society that create new meanings and social goals and are rooted in collective action, meanwhile drawing on a wide range of rhetorical and material resources”.

Autonomia relativa do Estado?

A partir dos conceitos anteriormente discutidos, torna-se mais fácil compreender as relações entre a sociedade e o Estado. Esta relação pode ser expressa em duas teses. Primeiro, o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade politicamente organizada; é através dele que a sociedade realiza seus objetivos políticos. Assim, a nação e a sociedade civil são os agentes, constituem a variável independente, enquanto que o Estado é o instrumento. Segundo, a ação através da qual a nação ou a sociedade civil reforma o Estado é a política; é através dela que os cidadãos reformam permanentemente o Estado; é através da permanente reforma do Estado e da permanente discussão das normas e dos valores que cidadãos e cidadãos mudam a sociedade e promovem o progresso. Não cabe, portanto, se falar em “autonomia relativa do Estado”, ou, em outras palavras, não se pode atribuir autonomia relativa à burocracia eleita e não eleita que o administra. Os oficiais eleitos e não eleitos detêm uma posição estratégica no aparelho do Estado, mas jamais logram autonomia em relação ao restante da sociedade. Podemos, entretanto, falar na autonomia relativa da política – uma autonomia não em relação às duas formas de sociedade politicamente organizada (como seria a autonomia

¹⁴ Discuti esta questão em Bresser-Pereira (2010).

relativa do Estado), mas em relação, de um lado, às restrições econômicas e políticas, e, de outro, ao poder da classe dominante.

Em meados do século XIX, Marx e Engels afirmaram que o Estado seria o “comitê executivo da burguesia”. Não seria essa idéia conflitante com minha afirmação anterior de que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação ou da sociedade civil? Não há contradição se pensarmos em termos históricos. No tempo do Estado antigo não havia separação entre o Estado e a sociedade, e não se podia falar em uma “classe dominante” que controlaria o Estado; na verdade, o Estado era ocupado por uma oligarquia (militar e proprietária de terras) que recebia esse nome exatamente porque era um pequeno grupo dentro da sociedade. Fora dela havia escravos, servos, e alguns súditos – nada parecido com cidadãos. E não havia distinção entre a esfera pública e a esfera privada: o oligarca via o patrimônio do Estado como seu patrimônio. No quadro do mundo antigo o caso grego e o de República Romana são excepcionais. O Estado absoluto, que ainda era ocupado ou dominado por uma oligarquia, foi uma transição do Estado antigo para o moderno. Na primeira forma plenamente capitalista de Estado, o Estado liberal – a forma que Marx conheceu e criticou – o poder da burguesia ainda era partilhado com a oligarquia aristocrática, mas o poder da burguesia já era muito grande. Por isso era razoável que se afirmasse a subordinação do Estado a essa classe. Já no Estado democrático dos nossos dias, a classe burguesa continua a classe social dominante, na medida em que o Estado continua obrigado a garantir uma taxa de lucro razoável para as empresas para que estas continuem a investir, mas agora a classe capitalista compartilha com a nova classe profissional poder e privilégio. Além disso, no quadro de um Estado não mais apenas liberal mas social, a classe trabalhadora detém um poder político substancialmente maior do que o que possuía nos tempos do Estado liberal.

Todos os países que realizaram suas revoluções capitalistas no quadro de regimes autoritários. Isto é verdade para os países que inicialmente formaram seu Estado-nação e se industrializaram (Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Estados Unidos); é igualmente verdade em relação aos países hoje desenvolvidos que se industrializaram tardiamente no caso limite recorrendo a formas de fascismo (Alemanha, Itália, Japão); aplica-se também aos países que já no século XX, no quadro do comunismo ou, mais precisamente, do estatismo, se industrializaram, como é o caso da Rússia e da China; e é igualmente válido para os países que na América Latina e na Ásia adotaram estratégias nacional-desenvolvimentistas para recuperar o atraso. O fato de a revolução capitalista nos países retardatários ter ocorrido no quadro de regimes autoritários não foi surpreendente, já que também nos países que se industrializaram originalmente isto se verificou. Eles iniciaram sua revolução nacional no quadro do absolutismo e a terminaram no quadro do Estado liberal – uma forma de Estado que ainda não era democrática porque não garantia o sufrágio universal. O único país que conheço que realizou sua revolução capitalista e industrial no quadro da democracia foi a Índia.

Houve, entretanto, uma diferença. Nos países capitalistas que realizaram de forma atrasada sua revolução industrial houve um aumento da intervenção do Estado na economia, e esse fato foi entendido como uma manifestação da relativa autonomia do Estado ou dos oficiais públicos. Além disso, se imaginou que esse “bonapartismo” constituísse uma característica permanente da relação entre a sociedade e o Estado.¹⁵ Trata-se de um equívoco: sabemos

¹⁵ Talvez o mais notável representante dessa visão foi Barrington Moore (1966). Escrevendo seu notável livro *Social Origins of Dictatorship and Democracy* nos anos 1960, pouco depois da derrota do fascismo e do nazismo, e quando o comunismo estalinista dominava uma parte

hoje que o aumento da intervenção do Estado na economia nos países que realizaram suas revoluções capitalistas foi um fenômeno transitório – foi uma maneira através da qual cada sociedade logrou realizar a acumulação primitiva ou promover a poupança forçada visando o desencadeamento do desenvolvimento capitalista.

Entre os marxistas, a tese da “relativa autonomia relativa do Estado” teve origem no conceito de bonapartismo que Marx desenvolveu no *18 Brumário de Napoleão Bonaparte*. Entretanto, seu objetivo era salientar o aumento do poder da política e do aparelho do Estado (ou seja, dos oficiais públicos eleitos ou não eleitos) nas situações excepcionais de ausência de uma classe social hegemônica ou de um acordo de classes. Nesses momentos haveria autonomia relativa dos oficiais públicos que administram o aparelho do Estado. Eles poderiam governar independentemente da sociedade civil ou da nação, ou poderiam arbitrar soberanamente os conflitos sociais, como, mais tarde, uma visão corporativa do capitalismo supôs. Os autores dessa tese confundem Estado com aparelho do Estado, e vêem na ocupação deste último pela burocracia a indicação da autonomia relativa do Estado. O governo do Estado pode e deve procurar arbitrar entre os conflitos de classe; governar é, afinal, tomar decisões, arbitrar. Mas essa arbitragem não é neutra – ela reflete a relação de poder entre as classes – e está longe de ser soberana. Ainda que as decisões atendam melhor a uns grupos ou classes sociais, serão sempre fruto de#### compromissos ou concessões mútuas. Os governantes estão necessariamente inseridos no ambiente político e social e suas decisões não têm o caráter de uma arbitragem neutra, mas simplesmente constituem o difícil e contraditório ato de governar.

A idéia da autonomia relativa do Estado deve-se principalmente a Nicos Poulantzas, mas há uma contradição em seu pensamento, já que ele levantou essa tese no quadro de uma crítica inovadora ao pressuposto determinista de que o Estado seria mero instrumento da classe dominante. Nas sociedades democráticas as leis e as políticas públicas não dependem apenas dos interesses da burguesia: respondem também aos interesses da nova classe profissional e aos dos trabalhadores. Dependem da sociedade civil ou da nação nas quais está a classe dominante, mas com ela não se confundem. Nicos Poulantzas (1968: 24), seguindo o caminho aberto por Antonio Gramsci, deu uma contribuição significativa ao criticar o marxismo vulgar ou economicista e ao mostrar que o Estado do seu tempo já não representava apenas os interesses da classe dominante; nas suas palavras, “o Estado não é uma ‘entidade’ essencialmente instrumental [da classe dominante], mas é uma *relação*, mais precisamente é uma condensação das relações de classe”. Em seu papel de garantir a coesão social e a reprodução das relações sociais de dominação, o Estado dispõe de alguma autonomia; não é um árbitro entre as classes, mas suas instituições ou políticas refletem o equilíbrio e as contradições vividas pelas classes sociais no seu esforço de controlar ou influenciar o sistema constitucional-legal.

Na verdade, embora falasse contraditoriamente em autonomia relativa do Estado, Poulantzas estava reconhecendo a autonomia relativa da política em relação à classe dominante. Esta autonomia é também parte da teoria sociológica da modernização e da teoria política pluralista, dominantes nos Estados Unidos até os anos 1970, que na época eram a alternativa ao marxismo, mas coincidiam com ele pelo fato de também adotarem

relevante do mundo, ele propôs que a transição para a modernidade poderia acontecer não apenas através do modelo liberal burguês, mas também através de duas outras formas autoritárias permanentes. Na verdade, mesmo a transição liberal-burguesa foi inicialmente autoritária (Estado absoluto) e parcialmente autoritária (Estado liberal). Só no século XX, com o sufrágio universal, os países que realizaram revoluções liberal-burguesas se tornaram democráticos.

uma perspectiva histórica. Assim, para ambas, embora o Estado reflita a relação de poderes existente na sociedade, este fato não as impediu de também reconhecer uma crescente autonomia da política – da autonomia da política em relação à classe dominante ou aos interesses e egoísmos econômicos. A visão determinista da história já não é mais marxista. Desde a crise do marxismo e também da teoria sociológica da modernização, este tipo de pensamento está hoje presente em duas escolas de pensamento tributárias à teoria econômica neoclássica: a escola da escolha pública e a escola da escolha racional, esta última de forma menos radical. Ambas rejeitam a perspectiva histórica e adotam o individualismo metodológico, de caráter hipotético-dedutivo. Pressupõem um *homo politicus* semelhante ao *homo economicus* – racional, exclusivamente orientado por seus próprios interesses, o que lhes permite uma previsão “precisa” dos comportamentos... Com esse objetivo, a mais radical das duas escolas, a teoria da escolha pública, “endogeneizou o Estado” e o transformou em mero instrumento de *rent-seeking* de políticos e burocratas públicos.¹⁶

Embora opostas no plano ideológico, o marxismo vulgar e o individualismo metodológico radical da escolha pública são tributários de um mesmo *cientificismo* – de uma tentativa de construir uma teoria precisa, matemática, da sociedade e da política. Na medida em que estas duas perspectivas teóricas são simplistas, pressupõem uma relação linear (ao invés de dialética), no caso da primeira, entre a estrutura econômica e as instituições, e, no segundo caso, entre os interesses egoístas do oficial público e suas ações e decisões de governo. Quando reduzo a história à estrutura econômica, ou quando reduzo os políticos e burocratas públicos, posso fazer previsões “precisas como as das ciências naturais” sobre seu comportamento coletivo em um caso, e individual, no outro.¹⁷

Construção política do Estado

Quando o institucionalismo afirmou a relevância das instituições, estava reagindo ao exagero das perspectivas puramente estruturais e sociológicas. Desde que não jogasse o bebê com a água do banho, essa era uma boa estratégia teórica. As instituições fazem, de fato, uma diferença. Mais amplamente, a política, mudando a sociedade e as instituições, faz uma grande diferença. Existe, portanto, uma relativa autonomia da política - autonomia, de um lado, em relação às estruturas econômicas e sociais, e, de outro, em relação aos grupos de interesse que buscam influenciar as decisões políticas.¹⁸

Ao atribuir o papel de agentes da construção do Estado à sociedade civil e à nação e à política que se exerce no seio delas, está claro que essa relação está longe de ser linear. Se todas as relações políticas têm um caráter dialético, no caso da relação entre a sociedade e o Estado, essa relação dialética é explícita: o Estado é formado e permanentemente reformado pela sociedade para que esta seja por ele regulado. A sociedade civil ou a nação não se manifestam diretamente, mas através de indivíduos (empresários, líderes associativos, intelectuais) e dos movimentos sociais e organizações que formam a nação e

¹⁶ A escola da escolha pública tem como principais representantes James Buchanan, Gordon Tullock e William A. Niskanen.

¹⁷ Para a crítica do método hipotético-dedutivo aplicado às ciências sociais, em especial à economia, ver Bresser-Pereira (2009b) “Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica”.

¹⁸ Nessa linha, o novo institucionalismo histórico de Przeworski (1986), March e Olsen (1984, 1995), como também o de Geoffrey Hodgson (1998) são contribuições significativas.

a sociedade civil. Além dos oficiais públicos eleitos e não eleitos que exercem a política profissionalmente, os indivíduos, organizações e movimentos sociais da sociedade politicamente organizada também a exercem, mas *pro bono*, em função de seus valores, ou corporativamente, em função de seus interesses. Luta política é para construir ou fortalecer a sociedade civil ou a nação, e, também, para alcançar hegemonia ou então acordo dentro de cada uma delas, e, a partir daí, continuar a luta política no seio do Estado para definir políticas ou mais amplamente reformar o Estado para que este seja o instrumento adequado à busca dos acordos e compromissos estabelecidos. Sua motivação pode ser meramente egoísta, centrada na garantia de direitos civis, ou também republicana ou cívica, mas o resultado final é sempre a construção política (ou o desmonte) do Estado. O desmonte ou a desconstrução parcial do Estado por cidadãos e organizações que agem politicamente para construí-lo é em geral consequência não pretendida de ação política equivocada. Apenas criminosos podem causá-lo de forma deliberada.

Esta é uma análise do ponto de vista da sociologia política ou da teoria social. Uma alternativa a essa forma de ver a sociedade civil ou nação como agentes políticos da construção do Estado seria concentrarmos nossa atenção nos partidos políticos, que seriam os intermediários formais entre a sociedade e o Estado, ou então, focarmos o problema especificamente no político da representação.¹⁹ Não obstante a relevância dessas abordagens alternativas de teoria ou de ciência política, não é este o objeto deste artigo. Meu interesse aqui é compreender a construção social do Estado e do Estado-nação realizada pela nação e pela sociedade civil através da política, e do processo através do qual elas se autoconstroem. As classes sociais estão presentes nessas duas formas de sociedade politicamente organizada. Para exercer esse papel, a nação e a sociedade civil (que também são resultado de construção social) ou, utilizando-se uma metonímia, para que a política possa exercer esse papel ela terá que ter autonomia relativa em relação às restrições econômicas e políticas, de um lado, e, de outro, ao poder das duas classes dominantes no capitalismo tecnoburocrático ou profissional do nosso tempo: a classe capitalista e a classe profissional.

A política será tanto mais autônoma quanto mais democráticas forem a sociedade civil e a nação. Quanto mais democráticas forem, menores serão as diferenças de educação, de renda e de poder entre seus membros, menores serão as diferenças decorrentes do dinheiro, do conhecimento, e mesmo da capacidade de organização, comunicação e mobilização social. Essas diferenças são ainda grandes nos países mais desenvolvidos do ponto de vista político. A desigualdade é imensa, a pobreza ainda caracteriza uma parte ponderável da população de cada um desses países, o espaço para a crítica social ainda é muito grande, mas se pensarmos em unidades de 100 anos, e considerarmos apenas os países que já realizaram ou que, no momento, estão realizando suas revoluções capitalistas, veremos que em todos eles as respectivas nações e as sociedades civis avançaram em igualdade econômica e política, de forma que uma política cada vez mais autônoma vai construindo um Estado cada vez mais dotado de legitimidade democrática.

Muitos poderão argumentar que essa é uma visão otimista da história, mas eu estou simplesmente assinando o que passou a ocorrer a partir da revolução capitalista. Este progresso ou desenvolvimento decorre do fato de que o desenvolvimento econômico e os

¹⁹ A literatura procurando relacionar a dinâmica histórica da sociedade civil em seu esforço de construção política ou de melhorar a qualidade da democracia e aprofundar seu caráter participativo com o problema da representação é pequena, mas está bem discutida em Adrián Gurza Lavalle, Peter P. Houtzager e Graziela Castello (2006).

processos correlatos de desenvolvimento político e social, ou, em outras palavras, o progresso, são fenômenos históricos que só passaram a acontecer após a revolução industrial tornar necessário (condição de sobrevivência das empresas) o reinvestimento dos lucros com incorporação de tecnologia cada vez mais eficiente. Desde então as sociedades modernas perceberam a oportunidade de construção social e política que se abria para elas, e, de forma deliberada, passaram a promover o desenvolvimento ou o progresso e assim melhorar as condições necessárias para que os homens e mulheres tenham uma “vida boa”. Em consequência, o desenvolvimento econômico tornou-se auto-sustentado; o desenvolvimento político ou das liberdades e da democracia passou a ocorrer; e o desenvolvimento social voltado para a diminuição das desigualdades sociais também avançou, ainda que de forma hesitante. Mais recentemente, colocou-se o problema do ambiente ou do desenvolvimento sustentável – que também se tornou condição para o progresso ou para a vida boa.

O progresso ocorrido em cada Estado-nação a partir de sua revolução nacional e capitalista esteve sempre associado ao desenvolvimento econômico, à separação entre o público e o privado, à democratização da nação e da sociedade civil, e à transformação do Estado em um Estado democrático. Este, por sua vez, transformou-se em instrumento institucional para que a nação ou a sociedade civil pudessem realizar seus objetivos políticos. Em síntese, é através desse processo dialético que se desenrola o processo de construção política da própria sociedade e do Estado, ou, em outras palavras, que o progresso ou desenvolvimento político e social que caracteriza o mundo moderno ou capitalista se materializa em todo o tecido social e político. Este processo está longe de ser linear e simples, porque nesse processo muitos dos jogos não são de soma maior do que um – não são jogos ganha-ganha. A luta pelo poder, principalmente, é um jogo de soma zero. A busca do bem-estar econômico é um jogo maior que zero, mas isto não impede a resistência dos ricos aos avanços dos pobres. A busca da justiça social seria menos árdua se a alternativa a ela não fossem os privilégios dos ricos e dos poderosos sacramentados pela lei e pela religião.

Em contradição com a tese mais geral aqui defendida que o Estado é a expressão da sociedade, temos o fato de que na América Latina, no início do século XIX, o Estado foi até certo ponto formado de cima para baixo na medida o Estado espanhol e português e os Estados latino-americanos que surgem da independência apoiada pela Inglaterra eram igualmente oligárquicos. Este fato leva muitos intelectuais dessa região a suporem que o Estado determina a sociedade ao invés de ser por ela determinado, mas esta tese não leva em consideração o caráter histórico dessa relação. Na Europa também, a oligarquia em torno do monarca absoluto teve um papel decisivo na formação do Estado moderno. Essa oligarquia aristocrática era também uma oligarquia patrimonialista, de forma que não havia diferença entre sociedade e Estado. É verdade que em países como a Inglaterra, a França ou os Estados Unidos, a esta oligarquia se somava uma burguesia liberal graças à qual começava a se separar o público do privado. É preciso, porém, assinalar que o Estado antigo e mesmo o Estado de transição que é o Estado Absoluto não foram expressão da sociedade, mas instrumento de uma oligarquia que se mantinha no poder graças ao poder das armas, da propriedade da terra, e da religião. Outro é o quadro das sociedades liberais do século XIX e das democráticas do século XX. Surgem a nação e a sociedade civil e o Estado se torna delas instrumento. Conforme observa Norberto Bobbio (1985: 31), os pensadores antigos e os modernos até Hegel, ao estudarem a relação entre sociedade e Estado, viram este como a “sociedade política” maior, a *societas perfecta* de Aristóteles ou o momento culminante do espírito objetivo de Hegel, enquanto que o que hoje entendemos por sociedade era visto como algo menor, o objeto da razão do Estado. Entretanto,

continua Bobbio, “com a emancipação da sociedade civil burguesa, no sentido marxiano, ou da sociedade industrial, no sentido saint-simoniano, a relação entre a sociedade e Estado se inverte. Pouco a pouco a sociedade nas suas várias articulações se torna o todo, e, dessa forma, o Estado é diminuído, é considerado restritivamente como aparelho através do qual um setor da sociedade exercita seu poder sobre o outro”. Agora a sociedade está organizada sob a forma de sociedade civil ou de nação, e não temos mais súditos e escravos, mas cidadãos portadores de direitos. O Estado deixou de ser senhor e passou a ser servo da sociedade.

Autonomia relativa da política

De acordo com a perspectiva histórica e estruturalista de teoria social que estou usando, a construção política do Estado supõe que uma parte dos cidadãos saiba que são necessárias concessões mútuas e princípios éticos para que a sociedade civil seja um instrumento de emancipação social ao invés de mero espaço para defesa de interesses, e que uma parte de seus oficiais públicos não faça apenas compensações entre a vontade de serem eleitos ou promovidos e a de enriquecerem, mas façam também *trade off* entre a vontade de serem reeleitos e seu compromisso (*commitment*) com o interesse público. A luta política é sempre uma luta pelo poder, mas isto não significa que a política seja apenas isto – a luta pelo poder em nome do próprio poder (ou, o que é pior, do ganho pessoal) –, ela é também a luta pelo poder em nome do interesse público. Ainda que a lei e os mercados existam para limitar a realização dos interesses egoístas, elas não bastam para que haja o progresso. Cidadãos, políticos e servidores dotados de princípios morais e de virtude cívica fazem uma diferença. O bom governo não depende apenas de condições estruturais e institucionais favoráveis ou de governantes que garantem a legitimidade da lei; depende também de bons governantes. Não se suponha, entretanto, que haja idealismo nesta perspectiva– algo parecido com a suposição de que os homens sejam altruístas. O pressuposto é de que são ambíguos ou contraditórios – sempre divididos entre seu instinto de sobrevivência e seu instinto de convivência, entre seu espírito de competição e o de cooperação. Uma suposição que dificulta a previsão do seu comportamento, e obriga a teoria social e política a ser modesta em suas conclusões.

A idéia da autonomia relativa é importante porque ela permite que compreendamos melhor a *política* – a arte de argumentar e fazer acordos para governar, o processo através do qual cidadãos e oficiais públicos empreendem a *construção política* da sociedade civil, da nação e principalmente do Estado. O conceito de autonomia relativa da política e a idéia da construção política do Estado não implicam voluntarismo político. De um lado, a palavra *autonomia* na frase não significa que os oficiais públicos ou o governo possam impor sua vontade à sociedade, significa apenas que gozam de certa liberdade de decidir; de outro lado, a palavra *relativa* assinala que a autonomia é incompleta, que a política enfrenta restrições (*constraints*) estruturais que são sociais (o poder das classes e grupos sociais) e econômicas (as regras do funcionamento das economias capitalistas). Os cidadãos capazes que atuam na sociedade civil e na nação e os oficiais públicos competentes conhecem essas restrições e as levam em consideração na sua ação, mas não se submetem a elas.

Como existe uma relação dialética entre a sociedade e o Estado, existe também uma relação dialética da política com a sociedade e com o Estado: a política quer construir o Estado, quer tornar suas instituições melhores, mas ao fazê-lo, ela própria é regulada pelo Estado. Quando falamos em autonomia relativa da política não estamos ignorando as

restrições impostas pela lógica da estrutura econômica nem os interesses dos grupos e classes sociais. Não estamos também negando o poder desigual de que dispõem os cidadãos na nação e na sociedade civil. Nem as dificuldades intrínsecas à representação na democracia. A política conta com alguma autonomia em relação às classes sociais; não tem, entretanto, autonomia em relação à sociedade civil ou à nação, porque nestas o poder já está dividido e ponderado pela capacidade que cada cidadão tem em termos de dinheiro, conhecimento e organização, de forma que a política já reflete o poder político desigual entre os cidadãos presente nessas duas formas de sociedade politicamente organizada.

Quando deixamos o nível da sociedade e passamos para o da política estrito senso, coloca-se o problema da representação. O representante, entretanto, nunca será a simples expressão de seus eleitores, mesmo que se torne o mandato imperativo; o representante tem sempre alguma independência para decidir – uma independência que a sociedade espera que ele exerça – mas que a própria sociedade e não apenas seus eleitores limitam. Alguma autonomia é uma condição necessária ao exercício da política. Os partidos políticos e cada político individualmente buscam sempre apoio na sociedade civil ou na nação. No seio destas se define a agenda política nacional e se travam os debates públicos que pautam as decisões políticas. Enquanto a legitimidade política é garantida pelas eleições, a social decorre do apoio que os governantes tenham na sociedade politicamente organizada.

Ao escolherem seus representantes, os eleitores usam como critério fundamental a suposição de que esse representante terá maior capacidade ou então mais informações do que ele para decidir sobre determinadas questões. Esta autonomia é, portanto, inerente à função do político ou do alto servidor, porque sempre se espera deles que tenham algum grau de discricionariedade para tomar decisões. Não há nisto violência à democracia. A tese de que a democracia é o governo do povo no qual todos os cidadãos são iguais é uma ficção.²⁰ A realidade democrática é a de sociedades modernas que desejam se tornar mais iguais e mais homogêneas, que esperam sempre eleger melhores governantes, que buscam sempre melhorar a qualidade e a legitimidade de sua democracia, ou seja, de seu Estado democrático. Mas jamais logram alcançar plenamente esses objetivos e jamais estão satisfeitas. Não porque não haja progresso, mas porque os cidadãos dos países mais desenvolvidos politicamente estão permanentemente e necessariamente criticando suas sociedades – criticando-a porque a crítica é a condição do desenvolvimento. Por isso, quanto mais a sociedade politicamente organizada for igualitária, quanto menores forem as diferenças entre seus componentes, e de quanto mais autonomia relativa gozar a política em relação às estruturas econômicas e sociais, mais democrático e legítimo será o Estado.

A tese de que existe uma relativa autonomia da política aparentemente conflita com a desconfiança e relativo desinteresse dos cidadãos em relação à política que observamos muitas vezes nas democracias. De acordo com essa visão, para que a política democrática tivesse poder seria necessária uma permanente mobilização popular e cívica. Esta ideia, entretanto, conflita com a experiência histórica. Como observa Cícero Araujo (2004: 73) analisando a *civitas* grega e romana e as situações revolucionárias, é nessas situações, que em grande parte coincidem com o “plebeísmo” (a exigência de extensão da cidadania a habitantes que estão de fora), que a política surge com toda sua força e se configura uma situação revolucionária. É nesses momentos que a autonomia política em relação ao próprio Estado fica clara. Em contrapartida, “o Estado só pode se afirmar completamente

²⁰ Sobre a ficção democrática ver especialmente Pierre Rosanvallon (1998).

graças à desmobilização da *civitas*". Ou seja, voltando para o tempo presente, fora dos momentos revolucionários, ou, mais amplamente, fora dos momentos de crise, a política perde força. A lei do Estado ganha legitimidade, o governo fica por conta dos oficiais públicos, e os cidadãos voltam-se para seus afazeres particulares. Muitos vêem nesse fenômeno um sinal de enfraquecimento da sociedade politicamente organizada e de crise da democracia, mas esta perspectiva é equivocada. As sociedades politicamente mais avançadas contam, cada uma delas, com uma sociedade civil e uma nação fortes, que nas situações "normais" ou de bonança se recolhem. Entretanto, assim que surge uma crise, ou mesmo uma questão política relevante que chega à agenda nacional, os cidadãos se mobilizam, e a força da política democrática na construção do Estado reaparece com clareza.

A democracia é o regime político no qual se torna possível uma razoável autonomia política, mas é também o regime no qual as eleições e a lei têm, como uma de suas atribuições, limitar os poderes autônomos dos oficiais públicos. Através da democracia ou do Estado democrático o que se busca é, de um lado, dar uma forma a esse Estado que permita aos oficiais públicos melhor representar os eleitores; de outro, buscar os objetivos políticos maiores das sociedades modernas. Nas democracias não se busca eliminar qualquer autonomia dos políticos em relação a seus eleitores, nem dar a estes a possibilidade de revocar os mandatos com facilidade. Esta é uma visão radical e perigosa da democracia, que parte do fato real que os eleitos com muita frequência traem seus eleitores, mas que ignora que a idéia da representação supõe o interesse dos eleitores de escolher os melhores, os mais capazes de tomar decisões com autonomia e sabedoria, em seu nome. Os representantes reeleitos não se subordinam à vontade de seus eleitores, mas também não a ignoram. E como em quase tudo no campo da política, a solução para o político não é o meio termo, mas a dialética, ou seja, ora dar maior peso à vontade do eleitor, ora à sua convicção pessoal do que seja o bem público. Naturalmente há muitos políticos que ignoram a vontade dos seus eleitores simplesmente para atender a seus interesses pessoais. Quanto mais fraca for a sociedade civil ou a nação, mais frequente será esse tipo de comportamento.

O reino da necessidade e o da liberdade

A política é, portanto, uma prática condicionada pelas estruturas econômicas e sociais, mas há um grau de liberdade para oficiais públicos republicanos se sobreporem a seus interesses corporativos, às pressões das classes dominantes e às restrições econômicas. A política não é exercida apenas no seio do Estado; é também no âmbito da sociedade politicamente organizada; não é apenas o ato de governar, de reformar as instituições e definir políticas públicas; é também a ação de cada cidadão e de cada organização da sociedade civil de discutir valores, de argumentar e de persuadir. Ainda que sempre se possa falar na prática da política nos casos históricos excepcionais da democracia grega e da república romana, a política só assume um papel fundamental na história quando o Estado se separa da sociedade e surgem a sociedade civil e a nação. Neste quadro, a política é o processo de argumentar, de estabelecer compromissos (*commitments*) com os eleitores e de fazer compromissos ou concessões mútuas (*compromises*) para alcançar a maioria e governar; é a prática em que se engajam os cidadãos que constituem a nação ou a sociedade civil e os oficiais públicos eleitos e não-eleitos que governam o Estado moderno para que este Estado realize bem seu papel de principal instrumento de ação coletiva da sociedade. A política é constituída de uma série sem fim de decisões e acordos através dos quais as leis são definidas e executadas em nome do interesse público. O fato

de a política nem sempre contribuir para a consecução do bem comum não falseia esse conceito porque, não obstante os erros e as traições, o pressuposto legitimador da política perante a sociedade é o pressuposto do interesse público.

A autonomia relativa da política não significa apenas a autonomia dos eleitos em relação aos eleitores. Mais importantes são as restrições estruturais que enfrentam os governantes. O grau de desenvolvimento econômico e social impõe restrições à política e às instituições que ela constrói, mas essas restrições não são absolutas. Uma nação e uma sociedade civil fortes e oficiais públicos competentes e dotados de espírito republicano podem desenvolver instituições que sejam mais avançadas do que o respectivo grau de desenvolvimento econômico deixaria prever, e que, por isso mesmo, contribuem para um desenvolvimento ainda maior. Existe uma correlação entre o grau de desenvolvimento econômico e político de um povo, mas em certos momentos o desenvolvimento político pode se adiantar e levar toda a sociedade a caminhar para frente. Por exemplo, depois de sua independência ocorrida em 1947, os indianos conseguiram instaurar um regime democrático em uma Índia atrasada do ponto de vista econômico. Este foi um dos grandes momentos de autonomia da política da história, porque a Índia foi provavelmente o primeiro país a realizar sua revolução capitalista no quadro da democracia. Todos os demais países a fizeram, na melhor das hipóteses, no quadro de um Estado liberal, não de um Estado democrático. Outro exemplo foi o da Constituição do Brasil de 1988 haver previsto o direito universal à saúde, e o fato de que nos anos seguintes esse direito tenha se tornado realidade em um país cuja baixa renda por habitante não permitia prever que isso fosse possível. Entretanto, a autonomia relativa da política não existe apenas para o bem; pode também se exercer para o mal. A autonomia da política para o bem ocorre quando um governo logra alcançar o poder e consegue avançar os interesses dos pobres ou dos trabalhadores mais do que poderia prever uma análise estrutural correlacionando desenvolvimento econômico e político. Já a autonomia para o mal acontece quando os ricos logram alcançar uma hegemonia ideológica ampla, como foi possível para o neoliberalismo nos Estados Unidos entre os anos 1980 e 2000, em um momento em que já seria de se esperar que esse país estivesse em condições de seguir o exemplo da Europa e transformar seu Estado democrático liberal em um Estado democrático, liberal e social. Ao invés de progresso, temos então um processo de atraso político.

A autonomia relativa da política está envolta em contradições, mas em certo grau ela sempre existirá. Um país no qual os oficiais públicos não tivessem qualquer autonomia em relação aos eleitores e aos poderosos só seria possível na situação irreal de uma sociedade civil e de uma nação em que os cidadãos fossem de tal forma iguais e o Estado fosse dotado de tal legitimidade que não seria necessário governá-lo. Mesmo neste caso, porém, a política estará submetida a restrições econômicas. Nos sistemas capitalistas, a restrição econômica maior é a de que a taxa de lucro esperada seja razoável para que os empresários decidam investir. Há outras: a necessidade de que haja estabilidade de preços; que os orçamentos das famílias, do Estado e do Estado-nação estejam razoavelmente equilibrados, etc. Logo, é mais realista pensar na relação entre sociedade e Estado em termos dialéticos – em termos de contradições sempre existentes entre as classes sociais e o Estado, entre a vontade política e a necessidade econômica, contradições sempre sendo superadas através de instituições que jamais resolvem os problemas definitivamente, mas as fazem avançar.

O que se espera do Estado moderno é que esse papel regulatório seja realizado de forma racional. Talvez seja esse fato, essa expectativa tecnoburocrática, que explique a tentação de se dar mais atenção à autonomia relativa do Estado ao invés da autonomia relativa da

política. Um Estado governado por oficiais públicos autônomos e racionais seria um Estado racional. Esta foi à prática comunista e foi o ideal neoliberal jamais confessado mas presente na demanda de agências regulatórias “independentes” da política. Na prática, ainda que Hegel estivesse correto quando pensou o Estado como a realização máxima da razão humana, como esta razão é falha, precária, não existe o Estado racional; existe apenas o desejo, a aspiração de racionalidade inserida na lei. As contradições em que se vê envolvida a autonomia relativa da política em relação às restrições estruturais e aos interesses individuais e de classes sociais são insolúveis a não ser que pensemos a relação entre sociedade e Estado como eminentemente dialética, governada por valores, mas limitada por interesses menores e por restrições maiores.

Em toda a relação dialética há um vetor, e, neste caso, o vetor vai da sociedade para o Estado e não o inverso. No caso das sociedades e dos Estados democráticos, o sentido desse vetor é explícito; quando uma sociedade e um Estado se tornam mais democráticos, é sinal que a iniciativa da ação social é crescentemente da sociedade. Já no caso dos regimes autoritários nos quais uma oligarquia de indivíduos ricos e poderosos controla o Estado, este parece ter precedência sobre o restante da sociedade, mas essa provavelmente ainda será uma sociedade pré-capitalista na qual o Estado não se separou da sociedade e se constituiu uma sociedade civil e uma nação. A relação entre sociedade e Estado nas sociedades modernas é dialética e intermediada pela sociedade civil ou pela nação, mas quanto mais “democrática” forem essas duas formas de sociedade politicamente organizada, mais “democrático” será o Estado; em outras palavras, quanto mais iguais forem os poderes dos indivíduos que compõem uma sociedade, mais seu Estado os representará, mais esse Estado expressará a vontade política da maioria de seus cidadãos.

Este trabalho no qual procurei definir as relações entre a sociedade e o Estado através das duas formas de sociedade politicamente organizada e através do exercício relativamente autônomo da política pode ser também pensado como um elogio à política. Um elogio à política e à democracia em um quadro de restrições econômicas e sociais, porque a política surge com o Estado liberal e só se desenvolve plenamente no Estado democrático. Por trás desse elogio está minha convicção que a política e a democracia são o reino da liberdade, enquanto que a economia e a sociedade capitalista são reino da necessidade. A organização econômica e social da sociedade que chamamos de capitalismo é dinâmica, é capaz de produzir o desenvolvimento econômico, mas é intrinsecamente instável e é cega em relação à justiça e à liberdade. É através da política que exercemos nossa liberdade; é através dela, e do Estado que ela constrói, que domamos esse tigre elástico e poderoso, mas implacável e injusto. A esperança é que o reino da liberdade se imponha afinal sobre o reino da necessidade.

Referências

- Arato, Andrew (1981) “Civil society against the state: Poland 1980-81”, *Telos* 47, Spring: 23-47.
- Araujo, Cicero (2004) *Quod omnes tangit: Fundações da República e do Estado*, Tese de Livre-Docência: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- Balakrishnan, Gopal e Benedict Anderson, orgs. (1976 [2000]) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto.
- Barber, Benjamin (2000) *Um Lugar para Todos*, Barcelona: Paidós.

- Bobbio, Norberto (1967 [1976]) *O Conceito de Sociedade Civil*, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. Tradução de *Gramsci e la Concezione de la Società Civile*, 1976.
- Bobbio, Norberto (1985) *Stato, Governo, Società*, Torino: Einaudi.
- Bonavides, Paulo (2008) “Reflexões sobre nação, Estado social e soberania”, *Revista de Estudos Avançados* 22 (62): 195-217.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado”, in Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola, orgs. (1999) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP: 67-116.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009a) *Globalização e Competição*, Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009b) “Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica”, *Revista de Economia Política* 29 (2): 163-190.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010) “A crise financeira global e depois. Um novo capitalismo?”, *Novos Estudos Cebrap* 86: 51-72.
- Cohen, Jean L. e Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Florenzano, Modesto (2007) “Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente”, *Lua Nova* n.71: 11-40.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press. Gramsci, Antonio (1934 [1971]) *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, edited by Q. Hoare and G. Smith, Nova York: International Publishers, 1971. Escrito em italiano em torno de 1934.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter P. Houtzager e Graziela Castello (2006) “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, *Lua Nova – Revista de Cultura Política* 67: 49-104.
- Hobsbawm, Eric (1990) *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (1998) “The approach of institutional economics”, *Journal of Economic Literature*, 36(7): 166-192..
- Keane, John (1988) *Democracy and Civil Society*, London: Verso.
- Kritsch, Raquel (2002) *Soberania – A Construção de Um Conceito*, São Paulo: Humanitas/Imprensa Oficial São Paulo.
- Landes, David S. (1999) *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.
- March, James G. e Johan P. Olsen (1984) “The New Institutionalism”, *American Political Science Review*, 78, pp.734-749.
- March, James G. e Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*, New York: The Free Press.

- Moore Jr., Barrington (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in Making the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books Publishers.
- Offe, Claus (1996) *Modernity and the State*, Cambridge: Polity Press.
- Paula, João Antônio (2008) “A ideia de nação no século XIX e no marxismo”, *Revista de Estudos Avançados* 22 (62): 219-236.
- Perissinotto, Renato Monseff (2007) “O 18 Brumário e a análise de classe contemporânea”, *Lua Nova – Revista de Cultura Política* 71: 81-122.
- Pitkin, Hanna F. (1989 [2006]) “Representação: palavras, instituições e idéias”, *Lua Nova* n.67: 15-48. Originalmente publicado em inglês, 1989.
- Pocock, J. G. A. (1975) *The Machiavellian Moment*, Princeton: Princeton University Press.
- Poulantzas, Nicos (1968) *Pouvoir Politique et Classes Sociales de l'Etat Capitaliste*, Paris: Maspero.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Reis, Elisa Pereira (1988 [1998]) “O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro”, republicado in Elisa Pereira Reis (1998) *Processos e Escolhas*, Rio de Janeiro: Contra Capa.
- Reis, Fábio Wanderley (2008) “Notas sobre nação e nacionalismo”, *Revista de Estudos Avançados* 22 (62): janeiro 2008: 161-170.
- Rosanvallon, Pierre (1998) *Le Peuple Introuvable*, Paris: Gallimard.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762 [1963]) *O Contrato Social*, São Paulo: Edições e Publicações Brasil Editora.
- Skinner, Quentin (1978) *The Foundations of Modern Political Thought. Volume Two: The Age of Reformation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1996 [2005]) “Unraveling from above”, in John A. Hall and Frank Trentmann, orgs. (2005) *Civil Society: A Reader in History, Theory and Global Politics*, New York: Palgrave MacMillan: 234-237. Originally published in *American Prospect* 25, 1996.
- Sousa Santos, Boaventura (2004) “Puó il diritto essere emancipatorio?”Una riflessione teorica”. *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.
- Spruyt, Hendrik (1994) *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- Thwaites Rey, Mabel (2007) “Estado: que Estado?” in Mabel Thwaites Rey e Andrea López, orgs. (2007): 21-60.
- Thwaites Rey, Mabel e Andrea López, orgs. (2005) *Entre Tecnocratas Globalizados y Políticos Clientelistas*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Tilly, Charles (1975) “Western state-making and theories of political transformation”, in Charles Tilly, ed. (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press: 601-638.

- Tilly, Charles (1992) *Coercion, Capital, and European States*, Cambridge, Ma: Blackwell
- Vossler, O. (1949) *L'Idéia di Nazioni dal Rousseau al Ranke*, Florença: G. C. Sansoni-Editori (citado por João Antônio de Paula (2008) “A ideia de nação no século XIX e no marxismo”, *Revista de Estudos Avançados* 22 (662): 219-236.
- Walby, Sylvia (2009) *Globalization and Inequalities*, Londres: Sage Publications.
- Weber, Max (1922 [2002] “A nação”, in Max Weber (2002) *Ensaaios de Sociologia*, organizado por H. H. Gerth e C. Wight Mills, Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora: 120-125.