

Estado, Estado-nação e sociedade

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão de 5 de maio de 2012, submetida a *Dados*.

Abstract. This paper, first, situates the nation-state historically, as a product of the capitalist revolution. Second, it 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). Third, it defines nation, civil society and class coalitions, understanding that they are forms of society politically organized that have as role to act as intermediary between society and the state. Fourth, it uses these concepts plus the ones of relative autonomy and of anteriority to understand the ever changing relation between the state and society, in early moments the state or its elites assuming the lead, later, as democratization takes place, the protagonist role changing gradually to the people. In this historical process the state is originally the instrument of an oligarchy, but, as political development or democratization takes place, it changes into the basic instrument of collective action of society – a society where progressive and reactionary class coalitions fight each other. In this historical process the modern state, in the case of the countries that originally developed, changes from the Absolutist to the Democratic State, and, in the case of the successful latecomers, from the Developmentalist to the Democratic State.

Palavras-chave: Estado, Estado-nação, nação, sociedade civil, revolução capitalista

Classificação JEL: H10

Estado e Estado-nação, sociedade civil e nação, classes e as coalizões de classe são fenômenos históricos situados no quadro da revolução capitalista ou da revolução nacional e industrial. Meu objetivo, neste artigo, é esclarecer esses conceitos e situá-los historicamente nessa revolução que transformou o mundo a partir do momento em que os primeiros países passaram por ela e se tornaram ricos e poderosos, e que, depois, transforma a história de cada país que a realiza de forma retardatária e inicia seu processo de desenvolvimento econômico.

Neste trabalho, a abordagem é da teoria social. Isto não significa que subestime a importância do esforço filosófico normativo da teoria política. 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 das necessidades ou das restrições econômicas e da afirmação da liberdade e da vontade.

Estado e revolução capitalista

No quadro do capitalismo global contemporâneo o globo terrestre está hoje coberto de Estados-nação ou países. Enquanto o império era a unidade político-territorial principal das sociedades pré-capitalistas, a do Estado-nação ou Estado nacional é a que caracteriza as sociedades modernas ou capitalistas. 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 antigos conquistavam colônias, mas não se interessavam em transferir para elas sua cultura superior, satisfazendo-se apenas em cobrar impostos, e mantendo relativamente intocados o idioma, 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 instrumento para isto o compartilhamento de um idioma e, mais do que isso, de uma cultura; eles surgem com o capitalismo e estão voltados para o desenvolvimento econômico, e, para isso, precisam integrar toda a população do seu território na cultura superior de suas elites fundadoras burguesas e burocráticas na qual o conceito de produtividade é central. Enquanto o império se supunha o único poder sobre a terra (ou sobre o mundo que conheciam), o Estado-nação sabe que convive e compete com outros Estados-nação e, para esta competição, precisa ser economicamente forte, precisa aumentar permanentemente a produtividade, e para isso desenvolve uma série de políticas, entre as quais salienta-se a educação pública.

De outro ponto de vista, 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 (1975: 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]”.

As monarquias absolutas que se constituem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, das lutas fratricidas que se sucederam à Reforma, e depois dos tratados de Vestefália, assinalaram 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 surgiram 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 ocorreu 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 revolução capitalista que deu origem ao Estado-nação significou, no plano econômico, a transformação da força de trabalho em mercadoria remunerada pelo salário, a definição do lucro como objetivo da atividade econômica, e a acumulação de capital com incorporação de progresso técnico a forma de realizá-lo. Assim, a forma de apropriação do excedente econômico deixou de ser realizada através da escravidão, da imposição de tributos às colônias e de outras formas de violência dependentes do controle direto do Estado por uma oligarquia militar, religiosa e proprietária de terras, para ser realizada por uma burguesia e, mais tarde, por uma tecnoburocracia, sob a forma de lucros e altos ordenados, no quadro

de um sistema econômico não mais coordenado pela tradição mas por um mercado competitivo. No plano social, surgem as três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional. Finalmente, no plano político talvez a mudança política fundamental trazida pela revolução capitalista para o mundo foi a distinção entre império e estado-nação referida no parágrafo anterior. Nesse processo, o Estado ganhou uma relevância muito maior, porque, 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 essa coordenação social caberá a um Estado secular organizado racionalmente enquanto ordem jurídica e enquanto organização que garante essa ordem. No quadro dos impérios, o Estado antigo, sua lei e seu patrimônio confundiam-se com a oligarquia de militares e religiosos que o controlava de forma arbitrária. Na transição que foi o absolutismo, esta confusão permanece, mas agora há uma classe burguesa cada vez mais importante estabelecendo limites para o domínio da oligarquia aristocrática. No Estado Liberal, quando a burguesia se torna dominante, haverá a separação entre a esfera pública e a privada, e se definirão os direitos civis ou as liberdades, ou, em outras palavras, o Estado de Direito. Depois, teremos o Estado Democrático, quando se garante o sufrágio universal, e depois ainda, o Estado Democrático-Social, quando amplos serviços sociais e científicos assistem aos trabalhadores e às classes médias. Ao mesmo tempo, tendo como eixo os países que realizaram sua revolução capitalista, os grandes objetivos políticos e as respectivas ideologias das sociedades modernas foram sucessivamente definidas: 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.

Dado que podemos definir o *desenvolvimento econômico* como o processo histórico autossustentado de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, aumento da produtividade e melhoria dos padrões de vida – um fenômeno histórico que passa a ocorrer a partir do momento em que se forma cada Estado-nação, fica clara a relação entre o Estado-nação e a revolução capitalista. Hendrik Spruyt (1994) assinala que o Estado territorial soberano era uma das possibilidades de unidade política territorial a partir do desenvolvimento do comércio e do 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 constituir os mercados internos suficientemente grandes que são necessários para que a revolução industrial (o momento culminante da revolução capitalista) pudesse se realizar. 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, indicando que a revolução capitalista estava em curso ou se completara em boa parte do mundo.¹

As sociedades que primeiro “completaram” a revolução capitalista – a Inglaterra e a França – não foram aquelas que a iniciaram. A revolução capitalista começou nas cidades-Estado do Norte da Itália, no século XIII, onde começou a revolução comercial, mas ela só ganharia momentum quando, a partir do século XVIII, ocorre uma segunda revolução, a revolução nacional ou a formação do Estados-nação, e, logo em seguida, a revolução industrial. Esta só pôde ocorrer porque, através das guerras que os monarcas absolutos realizaram em associação com a burguesia, foram definidos para a indústria o mercado interno necessário. Enquanto o comércio das cidades-Estado era o comércio de longa distância de bens artesanais de luxo, o mercado industrial será desde logo um mercado de massa de mercadorias industrializadas baratas – um mercado interno seguro e suficientemente grande para justificar a produção mecanizada de bens industriais. Assim, completada a revolução industrial, podemos dizer que a revolução capitalista também se completou, porque o excedente econômico passou a ser principalmente apropriado no mercado.

Estado-nação e Estado

Faço essas considerações gerais sobre a relações entre a revolução capitalista e o surgimento tanto do Estado-nação quanto do Estado moderno, e sobre as relações deste com a sociedade, para que fique clara a inserção histórica dos respectivos conceitos políticos. Esclarecido esse ponto fundamental, posso dedicar-me ao objetivo principal deste trabalho: definir os conceitos básicos que nos permitem compreender a relação entre a sociedade e o Estado.

O Estado-nação nasce, portanto, com a revolução capitalista, e, com ele, nasce o Estado. Mas há uma grande confusão em relação aos conceitos de Estado e de Estado-nação ou país. Como observa Oscar Oszlak (1997: 16), as dificuldades teóricas em relação a esses problemas “derivam do fato que as categorias analíticas que geralmente empregamos para designar diferentes componentes de uma sociedade complexa (p.ex., nação, Estado, mercados, relações de produção, classes) supõem que estes já estejam plenamente desenvolvidos”. De acordo com uma posição generalizada na ciência política americana, o Estado seria uma construção “mal definida” ou “impossível de se definir” com precisão. Conforme assinala Linda Weiss (1998: 1), “o Estado é um objeto analítico que os cientistas sociais do mundo de língua inglesa foram treinados ou a ignorar ou a conceituar em termos reducionistas”. Por isso, para essa tradição teórica, seria preferível falar em governo (*government*) em lugar de Estado.² Deixando de lado essa abordagem negativa, podemos distinguir três acepções para o Estado. Para alguns 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, porque 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 acepção de Estado, que o identifica com o Estado-nação faz parte também da linguagem corrente, e é sempre empregada na literatura sobre relações internacionais.

Feitas essas considerações, a confusão sobre o conceito de Estado pode ser dirimida se distinguirmos o “Estado” do “Estado-nação”. Essa distinção não é nova na teoria política. Hobbes (1642) já a assinalou nas primeiras páginas do *De Cive*, onde ele se refere ou ao “governo civil”, que corresponde àquilo que hoje chamamos de “Estado” ou então ao “commonwealth” ou à “cidade” que corresponde ao Estado-nação.³ Embora aparentemente semelhantes e, por isso, confundidos, Estado e Estado-nação 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 normativa e organizacional em cada país. Mas o Estado-nação não seria um tipo de sociedade política? Prefiro reservar essa ideia para os conceitos de nação e de sociedade civil. São dois conceitos tratados tradicionalmente pela teoria política de forma isolada, mas, na verdade, são muito semelhantes porque pertencem a um mesmo gênero: são formas que a sociedade assume quando se organiza politicamente.

A definição que proponho para o Estado, tanto o antigo quanto o moderno, é simples: o *Estado é a ordem jurídica e a organização que a garante*. Quando digo ordem jurídica, estou falando em soberania e, nos termos de Max Weber, em monopólio da violência legítima. Assim, Estado é a ordem jurídica que detém o monopólio da violência legítima e o aparelho ou administração pública que o garante. O Estado deixa de ser antigo e passa a ser moderno em consequência de três transformações: a ordem jurídica passa a ser *constitucional*, ou seja, um sistema de direito baseado no império da lei ou no Estado de direito; os súditos se transformam em *cidadãos*, e o aparelho do Estado se separa do patrimônio privado dos soberanos e se transforma em *administração pública* – em uma organização formada por oficiais públicos profissionais, eleitos (políticos) e não-eleitos (burocratas), que dirigem o Estado em nome do interesse público e executam suas determinações: as leis e políticas públicas. 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 apenas 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 quem não faz parte da administração pública: dos próprios cidadãos que não são oficiais públicos, e dos indivíduos que não são membros do Estado, não são cidadãos, mas estão no território do Estado-nação e a ele se submetem.

Quentin Skinner oferece uma visão alternativa para distinguir o Estado Antigo do Estado Moderno. Para ele, o Estado Antigo está identificado com a figura do rei; é, portanto, um conceito pessoal de Estado. Esta visão começa a mudar com os pensadores escolásticos do século XIII e os autores humanistas das repúblicas ou cidades-Estado italianos do século XIV, que separam o Estado dos seus governantes, mas não o distinguem dos governados, já que o Estado não seria outra coisa senão a manifestação da soberania do povo. Mas o Estado só se torna moderno, só se torna o Estado de hoje, quando se distingue tanto dos governantes quanto dos governados e se torna uma “entidade abstrata”, “a autoridade suprema em questões de governo civil” à qual os diversos setores da sociedade buscam se aliar. Quando e de quem surgiu esse conceito? Como assinala Skinner, surgiu dos grandes teóricos do absolutismo, de Jean Bodin em *Six Livres de la République* (1576), de

Francisco Suarez em *De Legibus* (1612) e, principalmente, de Thomas Hobbes em *De Cive* (1642) e *Leviathan* (1651). Mas terá razão Skinner (1989: 116) em dizer que esse Estado abstrato, acima da sociedade, independente da soberania popular, seja o conceito moderno de Estado? Um Estado que, “finalmente passou a ser descrito como tal [como independente dessa soberania], e visto ao mesmo tempo como distinto tanto dos poderes do povo quanto de seus magistrados”. Essa é a concepção democrática de Estado (que é a concepção moderna) mas a concepção é a concepção de Estado da burguesia, que, significativamente, foi introduzida por filósofos absolutistas, porque eles, como os liberais, pensaram um Estado burguês; os primeiros, um Estado do monarca absoluto associado à burguesia, os segundos, um Estado simplesmente burguês – um Estado, portanto, que “não devia” ficar sujeito à soberania popular (ou da “ditadura da maioria”), mas acima dela. Skinner, porém, tem razão em falar no Estado como uma autoridade suprema “abstrata” – abstrata ou universal porque o Estado não se confunde com o arbítrio do rei, mas é a lei, é o “universal” de Hegel, é a “dominação racional-legal” de Max Weber.

Já o Estado-nação pode ser chamado de Estado nacional e de Estado territorial soberano. Conforme já adiantei, o Estado-nação é 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, às cidades-Estado, e principalmente aos *impérios*. Os Estados-nação diferenciam-se essencialmente dos impérios antigos porque enquanto nestes o domínio pertencia a uma oligarquia religioso-militar desinteressada em integração cultural, nos Estados-nação temos uma nação voltada para unidade nacional, e a integração de todos em uma cultura voltada para a produtividade e o desenvolvimento econômico. Já vimos que 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 – tanto impérios capitalistas mercantis como o Império Espanhol e o Português, quanto impérios capitalistas industriais ou modernos, como os da Inglaterra e da França, a esses impérios falta legitimidade no quadro de um capitalismo que tende a afirmar os direitos civis e a se democratizar, e mais insustentáveis no quadro de um capitalismo global no qual os povos retardatários buscam e aos poucos vão logrando realizar sua revolução nacional e industrial.

Instrumento de ação coletiva

Podemos definir o Estado moderno de uma outra forma: pelo papel que desempenha para uma sociedade nacional. 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 sob a forma de nação ou de sociedade civil 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 poderosas (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 do meio-ambiente (direitos republicanos).

O Estado tem, portanto, um papel crucial nas sociedades modernas. 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. Como instrumento da nação, o Estado desempenha um papel central na formulação da respectiva estratégia nacional de desenvolvimento econômico. Como instrumento da sociedade civil, busca aumentar a liberdade e diminuir a desigualdade inerentes às sociedades capitalistas. E tem o papel decisivo de regulamentar os mercados, especialmente os mercados financeiros, instituições que só logram boa alocação de recursos quando devidamente regulados. É uma instituição dotada de capacidade endógena de permanentemente se auto-reformar, de definir novas normas legais para enfrentar novos problemas, ou para dar conta da mudança na relação de poder existente na sociedade. 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.

Estou, portanto, acentuando o papel do Estado como o grande instrumento de ação coletiva da sociedade. Mas não seria o inverso? Não estaria o Estado em permanente *confronto* com a sociedade? Esta foi originalmente a tese liberal, porque os cidadãos proprietários se confrontavam com um Estado Absoluto dominado por uma oligarquia de senhores de terra, militares e religiosos que se autodefinia como “aristocrática”. E esta continuou a ser atitude liberal quando a burguesia se tornou dominante, mas passou a temer a democracia na medida em que o sufrágio universal poderia eleger uma maioria socialista que os expropriaria ou, pelo menos, que aumentaria sua carga de impostos. Do outro lado, também os socialistas e sempre os anarquistas quiseram originalmente a extinção do Estado, porque o viam como dominado pela burguesia. Mas esses temores ou esses ódios estão situados historicamente. Na medida em que o Estado se democratizou, mas os pobres não se demonstraram prontos a expropriar os ricos, os liberais não tiveram alternativa senão aceitar o Estado democrático e trataram de procurar controlá-lo. Por outro lado, na medida que o Estado deixava de ser “o comitê executivo da burguesia”, para ser um Estado relativamente plural, para ser, na expressão feliz de Nicos Poulantzas (1968), a “condensação da luta de classes”, ou, como talvez fosse melhor dizer, a condensação das lutas sociais inclusive as das coalizões de classes, os socialistas também não tiveram alternativa senão buscar aumentar sua influência sobre eles, e se tornaram socialistas reformistas ou socialdemocratas.

Tanto a primeira definição do Estado, que o define como instituição coordenadora da vida social, quanto a segunda definição, que vê o Estado como instrumento de ação coletiva, nos dão uma idéia da enorme importância do Estado. E também nos dão uma idéia do papel fundamental que desempenha a política em cada sociedade nacional. A política é a prática social de administrar o Estado – seu aparelho e suas instituições – tendo em vista os valores e objetivos socialmente partilhados ou acordados; é a arte de *argumentar e fazer compromissos* (concessões mútuas ou *compromises*,) para alcançar e manter o poder, e para governar. É a arte de tomar decisões racionais não de acordo com a ética da convicção mas com a ética da responsabilidade, um conceito que Weber utilizou em substituição à tese maquiavélica 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. Para Hannah Arendt (1958/59: 117-122), na trilha aberta por Aristóteles, a política é a atividade mais nobre a que se pode dedicar o cidadão, mas a condição para seu exercício é a liberdade: nas suas palavras, “o sentido da política é a liberdade”. Conforme ela salienta, na antiguidade “a política e a liberdade eram vistas como idênticas”. Não mais. Através da política o homem pode provocar desastres, como ela própria testemunhou de forma tão dramática, mas pode, alternativamente, ser “um novo início” e pode levar a “milagres”, a fatos bons que ocorrem de forma imprevisível. Para isto, entretanto, a liberdade não pode ser entendida como liberdade negativa, e se expressar no indivíduo que “se retira do mundo em direção a si mesmo e evita a esfera política”. E sim como vida ativa, como participação responsável na vida pública. Assim, “se o sentido da política é a liberdade, então isto significa que nós, nesse espaço e em nenhum outro, temos de fato o direito de esperar milagres”. Esta visão da política como o reino da liberdade e da possibilidade do progresso, que Hannah Arendt nos apresenta com tanta força, tornou-se parte dos valores e crenças das sociedades modernas através de um processo histórico que se desencadeou no século XVIII. Através da política e da democracia o Estado moderno das sociedades mais avançadas deixou de ser instrumento da burguesia, como foi no século XIX, para se tornar instrumento de ação coletiva de uma sociedade civil mais ampla e menos desigual. Nelas 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 apoio de uma sociedade civil que aos poucos vai se tornando, ela própria, mais democrática.

O Estado não deve ser confundido com *governo*, porque este a cúpula do Estado e é também o ato de dirigir o Estado e governar o Estado-nação. 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.

Quando falamos em *legitimidade* do poder, 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 civil; um governo tem legitimidade quando seus governantes contam com o apoio dessa mesma sociedade civil. Na democracia a legitimidade deriva, inicialmente, de eleições, e, depois, do apoio que os governantes continuam a ter na sociedade civil – em uma forma de sociedade na qual os poderes dos cidadãos são ponderados por seu conhecimento, capital, capacidade de organização e de comunicação. Uma legitimidade que não se confunde com popularidade dos governantes, porque, para as pesquisas de opinião, todos os cidadãos são iguais, enquanto que na sociedade civil o poder não está distribuído de forma tão simples. 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 política e a legitimidade social do governo e de seus políticos. Quando ocorre a *democratização*, a medida de popularidade dos governantes se torna uma indicação de sua legitimidade, porque a melhoria da qualidade da democracia implica a diminuição das diferenças de poderes entre os cidadãos. Naturalmente, quanto maior for a representatividade e a legitimidade dos governos, maior será a legitimidade do Estado e de suas leis.

Intermediação social

A ciência política discute a relação entre a sociedade e o Estado através do conceito de representação dos partidos políticos e dos políticos eleitos. Sem ignorar a importância prática da discussão nesse nível, meu objetivo é entender como a relação entre sociedade e Estado acontece em cada país em dois planos mais gerais: em um primeiro plano, através da intermediação da nação ou então através da sociedade civil, e, em um segundo plano, da intermediação dos pactos ou das coalizões políticas ou então das classes sociais. Na teoria política os conceitos de sociedade civil e de nação não são geralmente colocados em um mesmo plano, mas, afinal, sociedade civil e nação são duas formas de se ver a sociedade quando ela se organiza politicamente. Da mesma forma, a alternativa de pensar a dinâmica social em termos de classes ou então de pactos políticos entre frações de classes não é comum na teoria política e na teoria social, mas também essas são formas de

organização política da sociedade. Na verdade, esses conceitos e as duas abordagens são antes complementares do que conflitantes.

Nas democracias modernas, os partidos políticos são os intermediários formais entre a sociedade e o Estado, enquanto sociedade civil e nação, assim como as coalizões de classes e as próprias classes sociais são os intermediários informais. Dada a impossibilidade de uma classe social lograr completa hegemonia, a relação entre a sociedade e o Estado geralmente se faz através de *coalizões de classe*, ou, na linguagem de Antonio Gramsci, através de “blocos históricos”, que poderão ser progressivas ou conservadoras, nacionalistas ou liberais. O “fordismo”, por exemplo, foi uma coalizão de classes ampla e progressiva que foi hegemônica nos Estados Unidos entre 1930 e 1980; o “pacto nacional-popular de 1930”, foi, no Brasil, uma coalizão nacionalista e desenvolvimentista comandada por Getúlio Vargas.

Enquanto formas de sociedade politicamente organizada, tanto na nação como na sociedade civil 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, estão sempre procurando definir a agenda nacional, definir em termos políticos seus projetos de sociedade, defender seus interesses, e eleger representantes aos quais caberá o governo do Estado. Podemos também pensá-las como sendo organizadas em termos de classes sociais, mas, 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. Alternativamente podemos pensar em termos de *coalizões de classe*. Nesse caso, devemos verificar as frações de classe e ver como elas se aliam politicamente. Dentro da classe proprietária, por exemplo, devemos distinguir os capitalistas rentistas dos capitalistas empresários; dentro da classe profissional, a tecnoburocracia pública da privada. Dentro da classe trabalhadora, uma possível distinção é entre trabalhadores urbanos e trabalhadores rurais, outra, entre operários e empregados. O Estado moderno é um Estado que começou absoluto, tornou-se liberal, liberal-democrático e, finalmente, principalmente na Europa, democrático-social. Entretanto, esse desenvolvimento político ou esse processo de democratização só foi possível porque as formas politicamente organizadas – a nação ou a sociedade civil – também se desenvolveram, se tornaram, de um lado, mais coesas, e, de outro, mais igualitárias ou “democráticas”. Nele, a luta de

classes foi sem dúvida um fator sempre presente, mas, na maioria dos casos, foram antes as coalizões de classes progressistas em combate com as reacionárias que definiram com mais força os destinos sociais. Na medida em que as coalizões progressistas prevaleceram, o protagonismo político foi deixando de ser uma exclusividade das elites para ser partilhado com as classes populares.

Como ensinou classicamente Durkheim, uma sociedade é um conjunto de pessoas interdependentes que forma um todo maior do que a simples soma das suas partes. Uma sociedade ou um sistema social não é apenas o resultado de uma agregação das partes exatamente porque esses indivíduos são interdependentes. Quando pensamos a sociedade em termos políticos, como nação e como sociedade civil, precisamos comparar essas duas formas de sociedade com o conceito de *povo*, tanto no seu sentido histórico de conjunto de clãs e de tribos, quanto no seu sentido político-jurídico. No *sentido histórico*, o povo é anterior à nação: alguns povos ou comunidades de pessoas com o mesmo idioma e os mesmos costumes lograram se transformar em nação e se dotar de um Estado. O Estado e a nação, portanto, surgem do povo. Conforme afirmou Klaus Eder (2003: 6), “surgido do povo, o Estado transformou-o num corpo político, a nação. Esta transubstanciação (verdadeiramente mística) do povo em nação, isto é, numa outra espécie de povo, está na base do Estado moderno”. Já no *sentido político-legal*, no quadro do Estado moderno, povo é o 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. Os cidadãos que constituem o povo enquanto *populus* têm direitos e poder político supostamente iguais (um cidadão, um voto), e 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.⁴ 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.

Nação

Examinemos, primeiro, o conceito de *nação*. As definições de nação variam, mas as boas definições envolvem sempre a idéia de história e *destino comum*, de autonomia nacional e

de busca do desenvolvimento econômico, e supõem sempre que ela tenha assegurado para si um território e um Estado, porque esta é uma condição da sua própria existência. A nação é a sociedade politicamente organizada que compartilha de uma história e um destino comuns 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.⁵ O conceito de “destino comum” é amplo, mas envolve sempre os objetivos de segurança externa, ordem pública interna, e desenvolvimento econômico. A nação não é um fenômeno “natural”, não existe desde tempos imemoriais; é sempre socialmente construída, e o foi, historicamente, a partir da revolução capitalista. Eric Hobsbawm (1990) demonstrou com clareza que este passado imemorial das nações não faz sentido; que elas são recentes, fazem parte do mundo moderno. Para se constituir a nação não necessita de um idioma e de uma etnia comuns, 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 exigência de idioma comum (a nação suíça é a grande exceção), e mais ainda 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 mestiças. 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 ideologia que torna a nação forte ou coesa. 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. Benedict Anderson (1991) assinalou que as nações são “comunidades imaginadas” porque elas constroem sua própria identidade ao invés de a receberem de sua etnia. Cícero Araujo (2004), ao discutir as origens do Estado Democrático e da constituição mista plebéia, localizou o surgimento da nação 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. Entretanto, desde 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.⁶

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. Enquanto em relação à nação a ideia seja de coesão frente à competição com as demais nações, em relação à sociedade civil a ênfase está na sua divisão em classes e grupos sociais em permanente processo de conflito. 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 (2008: 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, mas, como assinala João Antônio de Paula (2008: 221), em “suas concepções de democracia e nação está presente uma forte ambiguidade”, e acrescenta: “a história dos Estados capitalistas é marcada pela recorrente mobilização de instrumentos políticos discricionários, antidemocráticos, apresentados como providências indispensáveis seja para *construir a nação*, seja para assegurar sua preservação contra seus inimigos internos e externos.” É verdade, mas é preciso considerar que, historicamente, as

nações foram sempre construídas antes que a democracia se instaurasse em um Estado-nação. A grande exceção foi a Alemanha que, depois da democracia de Weimar, viu-se mergulhada no nacionalismo racista de Hitler.

Nos países hoje ricos o nacionalismo do período mercantilista e do Estado Absoluto antecedeu o liberalismo pós Revolução Industrial. O nacionalismo como o liberalismo foram originalmente ideologias burguesas, mas sempre em contradição dialética. E, depois do Estado Absoluto, resultaram, no século XIX, no Estado Liberal. Já nos países retardatários, ou seja, nos países que realizaram sua revolução capitalista tendo que enfrentar o imperialismo moderno dos países ricos, a revolução nacional e industrial se realizou geralmente no quadro de um Estado Desenvolvimentista. Neste o nacionalismo teve caráter exclusivamente econômico, e, na fase inicial da industrialização, a intervenção do Estado na economia foi grande, seja visando realizar poupança forçada através do investimento em empresas estatais, seja buscando viabilizar a industrialização. Com este segundo objetivo o Estado Desenvolvimentista protegeu a indústria nacional com tarifas alfandegárias, a partir do argumento da “indústria infante”, e através da adoção de diversos mecanismos de neutralização da doença holandesa – uma falha de mercado comum nesses países que aprecia de forma permanente a taxa de câmbio e inviabiliza a industrialização. Como o Estado Liberal depois se transformou em Estado Liberal-democrático, o Estado Desenvolvimentista também tem se transformado em Estado Desenvolvimentista Democrático, como tem-se visto nos países asiáticos dinâmicos e, em menor grau, no Brasil.

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 capacidade de organização e comunicação, mas seus interesses ou objetivos principais que obtêm em sua ação política são diferentes. A ideia de sociedade civil tem uma conotação universal porque seus três objetivos (liberdade, justiça e proteção do ambiente) são

universais. Não há nela a idéia 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 idéia 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. 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 (2005: 25), “não é o mero representante das classes dominantes, mas ‘o lugar’ onde podem se unificar os interesses competitivos dos diversos grupos capitalistas”.⁷ 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 idéia de sociedade civil foi utilizada para definir a organização da sociedade fora do Estado que surgiu 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 seu conceito como a luta democrática no Leste Europeu, mas esta é uma visão equivocada. 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 civil ganhou um caráter normativo e relativamente utópico e 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 o terceiro setor idealizado alternativo ao mercado e também ao Estado.⁸ 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 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 “uma sociedade civil organizada nos Estados Unidos nunca floresceu separada de um governo ativo e de política democrática inclusiva”. 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 separação entre a sociedade civil e o Estado acontece quando essa sociedade rejeita a legitimidade divina do soberano e a reclama para si, ao mesmo tempo em que exige a separação entre o patrimônio do príncipe e o do Estado. A partir desse momento a sociedade civil ganha

autonomia e passa a ter condições de exigir do Estado a garantia dos seus direitos civis, consumando-se a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal – a primeira forma acabada de Estado moderno. Desde então passa a se constituir a esfera pública ou o campo da política, uma unidade contraditória de sociedade civil e Estado que mutuamente se determinam⁹.

Estado Republicano

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 ele terá 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 estão mais próximos do interesse público ou do bem comum. O capitalismo é uma forma de organizar a produção através da coordenação por um tipo especial de instituição – mercados competitivos – devidamente regulada pela instituição maior, o Estado. É um sistema econômico que pressupõe a igualdade civil dos cidadãos para que possam competir, 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. Por isso, quando o Estado se torna democrático a partir da luta dos pobres pela democracia, esse Estado acaba por adotar medidas regulatórias e redistributivas, e se torna um Estado do Bem-estar Social ou um Estado Democrático Social.

Neste quadro, os grupos conservadores ou de direita estão permanentemente procurando capturar o Estado e limitar sua capacidade de tributar e distribuir, enquanto os trabalhadores ou os pobres e os membros da classe média dotados de espírito republicano lutam ao nível da sociedade civil para evitar essa captura. Enquanto aqueles 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. Nos dois casos 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 – os cidadãos não deixam de exercer com vigor a crítica política e não deixam de demandar melhor regulação, melhores serviços de consumo coletivo, e mais probidade na administração dos recursos públicos.

Dados os interesses que giram em torno do Estado e do espaço público no qual a nação e a sociedade civil atuam, dado o tamanho do tesouro público permanentemente alimentado pelos impostos, dada, mais amplamente, a dimensão do patrimônio público ou da *res publica*, que inclui o patrimônio ambiental, o Estado está sendo permanentemente ameaçado de captura – uma captura que não se faz apenas pela corrupção, mas por muitas outras formas mais sutis e não necessariamente ilegais. Por isso defini como “direitos republicanos”, os direitos que todos os cidadãos têm de que a coisa pública seja usada para fins públicos, para o interesse de todos. E, também, defini o Estado Republicano como aquele Estado suficientemente forte ou capaz para se defender dos indivíduos que procuram capturá-lo ou privatizá-lo – procuram torná-lo objeto da busca de rendas (do *rent-seeking*).¹⁰

O Estado é, portanto, o Estado cuja lei, cuja administração pública estão firmemente apoiados pela sociedade civil ou pela nação, e, por isso, conta com a legitimidade necessária para se defender dos políticos, dos burocratas e dos capitalistas que procuram capturá-lo sob as mais variadas formas. Quando falo em um Estado republicano, falo, portanto, em um estado forte ou *capaz*. Para isto, não basta que tenha legitimidade e que suas leis sejam boas, consentâneas com a realidade e os valores sociais. É necessário, adicionalmente, que seu aparelho ou administração pública (o poder executivo, o legislativo e o judiciário) seja competente do ponto de vista administrativo, que seja *efetivo*, porque garante a lei, e *eficiente* porque realiza os grandes serviços sociais e científicos que hoje são necessários para a legitimidade democrática com a melhor qualidade e o menor custos possíveis. Ou, por um outro ângulo, é preciso que o governo e a administração pública seja formada por políticos e servidores públicos dotados do etos público. E, finalmente, que suas finanças sejam *sadias* e, portanto, que tenha uma moeda estável e não esteja excessivamente endividado em moeda estrangeira. O endividamento

em moeda nacional também precisa ser limitado, mas não tem a gravidade do endividamento em moeda estrangeira, porque no primeiro caso o Estado pode sempre exercer sua soberania e emitir moeda para pagar suas dívidas (naturalmente, pagando o custo da inflação), enquanto que no segundo, não existe essa alternativa, e a soberania do Estado fica em jogo.

Definido o Estado republicano nestes termos, os direitos republicanos são o inverso e o complemento dos direitos liberais ou civis. Enquanto este pressupõe cidadãos fracos ameaçados por um Estado autoritário ou absoluto, os direitos republicanos pressupõem indivíduos poderosos que exercem o *rent seeking* sobre um Estado que precisa ser defendido.

Anterioridade, autonomia relativa e conclusão

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 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, seu 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 atribuir à sociedade civil um conceito valorativo.

Já o conceito de nação não sofreu transformações, provavelmente porque a teoria política sempre teve dificuldade em enfrentar um tema espinhoso como é o do nacionalismo. Foi apenas depois da obra pioneira de Ernest Gellner sobre o tema que a literatura acadêmica sobre essa ideologia floresceu. Enquanto o liberalismo, a outra grande ideologia burguesa ou a outra grande ideologia da revolução capitalista, mereceu grande atenção, e nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008) voltou a ter papel central na teoria política,

o nacionalismo étnico, culpado de terríveis excessos – por guerras e genocídios – dificultou a discussão sobre o nacionalismo econômico e sobre o conceito de nação. Entretanto, como procurei demonstrar, sociedade civil e nação são duas formas de sociedade politicamente organizada que servem de intermediárias entre a sociedade e o Estado.

Nas relações entre sociedade e Estado existem dois problemas recorrentes: um é histórico, é a discussão da *anterioridade* – quem surgiu primeiro, a nação ou o Estado? O outro é da *autonomia relativa*. Estes são problemas centrais da teoria do Estado que, nesta conclusão, apenas afloro. Autonomia de quem em relação a quem? Do próprio Estado em relação à sociedade? Isto só é possível se identificarmos o Estado com os oficiais públicos – com seus dirigentes políticos e burocráticos, e os imaginarmos autônomos em relação à sociedade. Mas isto faz pouco sentido; conforme assinalou classicamente Marx no *18 Brumário de Napoleão Bonaparte*, os oficiais públicos só ganham alguma autonomia nos momentos em que os conflitos dentro da classe dominante a paralisam. Autonomia da sociedade civil ou da nação em relação à estrutura econômica da sociedade? Isto não faz sentido se pensarmos em termos de determinismo econômico, como já fizeram marxistas vulgares no passado, e como fazem hoje economistas neoclássicos quando examinam problemas políticos; faz sentido se supusermos que, através da política, determinados grupos organizados politicamente são capazes, ainda que limitadamente, de mudar o curso da história ou a forma de organização da sociedade. Os socialistas fizeram isto de forma progressista ao terem aberto o caminho para o Estado Democrático Social; os neoliberais, de forma reacionária, nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008). Podemos, adicionalmente, pensar em autonomia da política em relação às classes economicamente dominantes, algo que vem historicamente ocorrendo na medida em que ocorre o aprofundamento da democracia em cada país.

Quanto ao problema da anterioridade, meu entendimento é o de que não existe uma relação de anterioridade intrínseca entre a sociedade e o Estado, mas uma relação histórica. Nessa relação além de histórica e dialética, a primazia, inicialmente, tende a ser do Estado ou, mais precisamente, das elites nacionalistas do Estado. Isto é claro nos países latino-americanos onde a independência ocorrida no início do século XIX foi possível não obstante a fraqueza da nação, porque Espanha e Portugal eram sociedades decadentes, e porque os movimentos de independência contaram com o apoio inglês. Mas é mais claro

na Europa; na transição do Estado antigo para o moderno, que foi o Estado Absoluto, o papel do Estado, ou do monarca e seu estamento burocrático e aristocrático, associado à burguesia, foi decisivo na formação da nação. Entretanto, mais tarde, na medida em que a nação e a sociedade civil se organizavam e ganhavam poder, essa relação de poder ou de influência mudou em favor da sociedade. Ou, em outras palavras, o povo passou a ter também um papel protagonista ao lado das elites econômicas e tecnoburocráticas na definição dos destinos sociais.

Hoje sabemos que o Estado será tanto mais democrático quanto mais “democrática” for a sociedade civil ou a nação, e estas, por sua vez, serão tanto mais democráticas quanto mais *igualitárias* forem elas, quanto mais iguais forem os poderes dos cidadãos que dela participam. Já uma sociedade civil será tanto mais forte quanto mais *vibrante* for, quanto mais representativas forem organizações corporativas representando interesses, e quanto mais ativos forem os cidadãos individuais e as organizações da sociedade civil de advocacia política e responsabilização social 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 *coesa* for, 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 *legitimidade* tiverem suas leis, seu sistema constitucional-legal, e quanto mais o aparelho do Estado for *efetivo* em executar as leis e políticas públicas, for *sadio* do ponto de vista fiscal, e for *eficiente* em realizar diretamente ou através de “organizações sociais” os serviços sociais e científicos que a sociedade democrática decide deverem ser por eles fornecidos.¹¹ Desde o século XX, na medida em que a democracia se tornava um valor universal, a capacidade ou o poder 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.

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.
- Arendt, Hannah (1958/59.) “Será que a política de algum modo tem um sentido?”, in Hannah Arendt (1989) *A Dignidade da Política*, coleção de ensaios organizada por Antonio Abranches, Rio de Janeiro: Relume Dumará: 117-122. Corresponde ao *Fragmento 3a* escrito em 1958/59, in Hannah Arendt (1995) *Qu'est-ce la politique?* Paris: Le Seuil.
- Balakrishnan, Gopal e Benedict Anderson, orgs. (1976 [2000]) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto.
- Barber, Benjamin (2000) *Un 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*, obb1976.
- Bonavides, Paulo (2008) “Reflexões sobre nação, Estado social e soberania”, *Revista de Estudos Avançados* 22 (62): 195-217.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997 [2002]) “Citizenship and *res publica*: the emergence of republican rights”, *Citizenship Studies*, 6(2) 2002: 145-164. Uma versão um pouco menos elaborada foi publicada em português em 1997.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Edição original em inglês, 2004.
- Cohen, Jean L. e Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Eder, Klaus (2003) “Identidades coletivas e mobilização de identidades”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (53): 5-18.
- 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.
- Habermas, Jürgen (1962 [1984]) *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Edição original em alemão, 1962.
- Hall, John A. e Frank Trentmann, orgs. (2005) *Civil Society: A Reader in History, Theory and Global Politics*, New York: Palgrave MacMillan.
- Hobbes, Thomas (1642 [2002]) *Do Cidadão*, São Paulo: Martins Fontes. Edição original em latim, 1642, *De Cive*.
- Hobbes, Thomas (1651 [1968]) *Leviathan*, Harmondsworth: Penguin Books. Edição original em inglês, 1651.
- Hobsbawm, Eric (1990) *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Offe, Claus (1996) *Modernity and the State*, Cambridge: Polity Press.
- Oszlak, Oscar (1997) *La Formación del Estado Argentino*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- 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.
- 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.
- 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.
- Skinner, Quentin (1989) “The state”, in Terence Ball, James Farr e Russell L. Hanson (1989) *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge: Cambridge University Press: 90-131.
- Skocpol, Theda (1996 [2005]) “Unraveling from above”, in John A. Hall e Frank Trentmann, orgs. (2005): 234-237. Originally published in *American Prospect* 25, 1996.
- 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 Lopez, orgs. (2007): 21-60.
- Thwaites Rey, Mabel e Andrea López, orgs. (2005) *Entre Tecnócratas 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.
- Vossler, O. (1949) *L'Idea di Nazioni dal Rousseau al Ranke*, Florença: G. C. Sansoni-Editori, citado por João Antônio de Paula (2008).
- Weber, Max (1922 [2002]) “A nação”, in Max Weber (2002) *Ensaio de Sociologia*, organizado por H. H. Gerth e C. Wright Mills, Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora: 120-125.
- Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press.

¹ 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.

² 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.

³ Com significado similar Hobbes usa também “sociedade civil” e “república”.

⁴ Devo a Renato Janine Ribeiro a ideia de que é a nação que constrói o povo no sentido moderno ou político.

⁵ 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”.

⁶ Desde os anos 1980 surgiu uma ampla literatura sobre nação e nacionalismo, 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).

⁷ Para Thwaites Rey (2005: 26) “o Estado, em sua qualidade de garantidor das relações de produção, o é para os dois sujeitos sociais que encarnam essas relações – capitalistas e trabalhadores –; aí reside sua aparência de ‘estar acima’ dos antagonismos que elas engendram. Entretanto, não é um árbitro neutro, na medida em que sua razão de ser é reproduzir a assimetria que está na base da relação social do capital”.

⁸ 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”.

⁹ Para uma discussão aprofundada de “esfera pública” como categoria de análise, ver Habermas (1962).

¹⁰ Sobre os direitos republicanos ver Bresser-Pereira (1997) e sobre o Estado Republicano, Bresser-Pereira (2004).

¹¹ 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.