

Estado, estado-nação e sociedade

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão de 2 de janeiro de 2015.

Abstract. This paper, first, defines state as the law system and the organization that guarantees it, and distinguishes it from the nation-state, which is the sovereign political unity formed by a nation, a territory and a state, and argues that the nation-state is the specifically capitalist political territory unity, while the empires played this role in pre-capitalist societies. Second, it claims that four types of politically organized societies – the nation, civil society, the social classes and the social class coalitions are the intermediaries between society and state. Third, it argues that this state-society relation is intrinsically dialectical, since society fears the state but asks to be regulated by it, and is embodied in the concept of nation-state. Thus, the questions of the relative autonomy of the state and of the precedence in the formation of the nation state are valid, but have no simple solution.

Palavras-chave: Estado, estado-nação, nação, sociedade civil, coalizões de classe

Classificação JEL: H10

Estado e estado-nação, sociedade civil e nação, classes e coalizões de classe são fenômenos históricos situados no quadro da revolução capitalista ou da revolução nacional e industrial.¹ Meu objetivo, neste artigo, é esclarecer esses conceitos, situá-los historicamente nessa revolução que transformou o mundo, e discutir a relação entre Estado e sociedade a partir do conceito de formas de sociedade politicamente organizada. Minha abordagem é histórica. Isto não significa que subestime a importância do esforço filosófico normativo da teoria política desenvolvido a partir da ideia do contrato social. A filosofia moral desta abordagem hipotético-dedutiva 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 qual estão presentes as formas de sociedade politicamente organizada: a nação, a sociedade civil, as classes sociais e as coalizões de classes. Apenas através do método histórico-dedutivo os teóricos sociais e políticos podem analisar e compreender a grande construção política do Estado moderno, podem entender como os grandes valores ou objetivos políticos foram historicamente definidos no quadro do desenvolvimento econômico capitalista e, mais amplamente, do progresso ou do desenvolvimento humano. Uma construção que se deu através de revoluções e de acordos, através de conflitos e de compromissos políticos, de lutas pela emancipação e lutas pela dominação; uma

Agradeço aos comentários de Kurt von Mettenheim e Renato Janine Ribeiro. Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. bresserpereira@gmail.com
www.bresserpereira.org.br

construção que, no início, envolveu a violência pura dos mais fortes sobre os mais fracos, mas que afinal foi assumindo um caráter mais consensual e democrático.

Neste trabalho discuto alguns conceitos centrais da teoria política. Não pretendo superar a ambiguidade que os caracteriza, porque essa ambiguidade é inerente a eles na medida em que estão carregados de interesses e de valores. Mas alcançar um pouco mais de clareza, distinguindo o Estado do estado-nação e associando dois conceitos geralmente analisados separadamente – a nação e a sociedade civil. Busco, também, dar mais relevo às coalizões de classe desenvolvimentistas e social-democráticas, porque elas, provavelmente, alcançarão no longo prazo melhores resultados do que as coalizões liberais e conservadoras – contribuirão mais para a afirmação dos valores e objetivos políticos que as sociedades modernas definiram historicamente.

Estado-nação 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, nas sociedades modernas essa unidade é o estado-nação. Enquanto, no quadro dos impérios, já se podia falar em um Estado Antigo, que se confundia com a oligarquia dominante, no quadro dos estados-nação está presente o Estado moderno, que é um dos três elementos constitutivos do estado-nação, os outros dois sendo a nação e o território. 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 sabiam o que fosse o desenvolvimento econômico, 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 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 onde o conceito de produtividade é central. Enquanto o império visava ser 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 através da educação pública e de uma série de políticas desenvolvimentistas.

Essa distinção entre império e estado-nação pode também ser feita tendo em vista as repúblicas nas cidades-estado do Norte da Itália do século XV. Seguindo J. G. Pocock (1975: 53), podemos 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]”. São contribuições interessantes, mas a distinção de Gellner parece-me de longe a melhor.

As monarquias absolutas são os primeiros estados-nação quando começam a se industrializar. Elas surgem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, das lutas fratricidas que se sucederam à Reforma Protestante, e depois dos tratados de Vestefália, assinalaram o surgimento do Estado moderno e do estado-nação. Modesto Florenzano (2007: 33), 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”. 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 deles: não apenas do aparelho mas também do sistema normativo e de valores transformados em 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 (p.27), “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, também 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 e pelo Estado. No plano social, surgem as três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional ou tecnoburocracia. 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 nas sociedades pré-capitalistas a coordenação social era garantida 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 as esferas pública e 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 que as sociedades modernas foram sucessivamente definindo são: a segurança ou ordem pública, a autonomia nacional (e o nacionalismo), a liberdade individual (e o liberalismo), o desenvolvimento econômico (e o desenvolvimentismo), a justiça social (e o socialismo) e a proteção da natureza (e o ambientalismo).²

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. Esta definição deixa 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 – acrescento – foi capaz de constituir os mercados internos suficientemente grandes que são *necessários* para que a revolução industrial em cada estado-nação (o momento culminante de sua 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.³

A Inglaterra, a Bélgica e a França foram as primeiras sociedades que “completaram” sua revolução capitalista, mas não as iniciaram. A revolução capitalista começou nas cidades-estado do Norte da Itália, no século XIII, onde a burguesia foi, pela primeira vez, a classe dominante e fundou repúblicas, mas foi mais tarde, no século XVIII, que se forma o primeiro estado-nação e ocorre a Revolução Industrial. Foi possível levar a uma conclusão a revolução capitalista na Inglaterra, e depois em outros países, porque, as guerras conduzidas pelos monarcas absolutos em associação com a burguesia permitiram a ampliação das fronteiras nacionais, e, assim, criaram o amplo mercado interno que é necessário para viabilizar economicamente uma indústria mecanizada que, pela primeira vez na história, produzia bens de consumo padronizados e baratos. . Nas cidades-estado, o comércio era t de longa distância e tinha como objeto bens artesanais de luxo e especiarias; já o mercado industrial é desde o início um mercado de massa. Depois que aqueles três países realizaram sua revolução industrial podemos dizer que o capitalismo se torna o modo de produção dominante, não apenas porque outros países que participavam da cultura europeia, como a Alemanha e a Itália passam a copiar a tecnologia e as instituições daqueles estados-nação, mas também porque esses países vão dedicar-se ao imperialismo industrial ou moderno que terá como objeto os países em desenvolvimento – os países da periferia do mundo capitalista.

Estado Antigo e Estado Moderno

O Estado Antigo passa a ser o Estado Moderno em consequência de três transformações associadas à revolução capitalista: primeiro, o Estado deixa de ser identificado com o poder do rei, para se tornar uma instituição relativamente autônoma em relação a seus governantes, ou, em outras palavras, o aparelho do Estado separa-se do patrimônio privado dos soberanos e se transforma em *administração pública* – em uma organização formada por oficiais públicos eleitos (políticos) e não-eleitos (burocratas); segundo, a ordem jurídica passa a ser *constitucional*, ou seja, o monarca deixa de agir de forma arbitrária e seu poder passa a ser limitado pelo império da lei ou o Estado de direito; e, terceiro, os súditos transformam-se em *cidadãos* portadores de direitos, na medida em que os direitos deixam de ser direitos de corpo ou de ordem para serem direitos de cidadania. O Estado Moderno, portanto, é a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo; é, por um lado, a ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal que tem o poder de coordenar ou regular toda a atividade social, e, por outro, um aparelho ou organização ou administração pública formado por oficiais públicos (políticos e burocratas e militares) que, se supõe, dirigem o Estado em nome do interesse público – um conceito que surge com o Estado moderno. Os oficiais públicos têm o poder constitucional de aprovar as leis ou as políticas públicas, porque são dotados do poder *exclusivo* e *extroverso* de legislar, tributar, e executar as leis; “exclusivo” porque apenas o Estado tem o poder de obrigar alguém a fazer o que ele não deseja; e “extroverso” porque o Estado é uma organização que tem poder para regular a vida social, econômica e política de quem não é seu membro direto – os estrangeiros e principalmente os cidadãos, que não são membros do Estado, mas do estado-nação.

Quentin Skinner (1989: 116), preocupado em entender o surgimento do Estado moderno, salienta que o Estado Antigo estava identificado com a figura do rei, o que dava ao poder do Estado um caráter pessoal. 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. O Estado só se torna o Estado Moderno 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: idem) em dizer que o Estado Moderno é um poder abstrato, acima da sociedade, independente da soberania popular? 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”. Não creio. O Estado Moderno só pode ser definido nesses termos em seu primeiro e segundo estágio – o Estado Absoluto e, depois, o Estado Liberal. Essa não é a concepção democrática de Estado (que é a concepção contemporânea de Estado) mas, primeiro, de um Estado absoluto, que marca a transição do mundo antigo para o moderno, e, depois, liberal, que reconhece o império da lei e garante os

direitos civis. Para o liberalismo conservador que se torna dominante na primeira metade do século XIX esse Estado “não devia” ficar sujeito à soberania popular (que era denominada “ditadura da maioria”), mas estar acima dela. Esse era um no qual a coalizão de classes era aristocrática e burguesa. Mais tarde, já no século XX, quando, com o sufrágio universal, surgem os primeiros estados democráticos, o Estado deixará de ser a simples expressão dos interesses das classes dominantes ou das elites para começar, gradualmente, a também representar os interesses dos trabalhadores ou do povo.

As formas históricas principais de Estado – a antiga, a liberal, a democrática – surgem sempre após uma revolução social transformar o equilíbrio de poderes dos grupos ou classes sociais. O Estado Antigo surge depois que a revolução agrícola, oito mil anos antes de Cristo, criou um excedente econômico suficiente para permitir o trabalho escravo e o domínio de uma oligarquia; o Estado Liberal só se torna realidade depois da formação dos estados-nação e da revolução industrial, que levam ao poder uma classe social muito maior do que as antigas oligarquias: a burguesia. O Estado Democrático, finalmente, só se torna viável quando, de um lado, a burguesia deixa de temer ser expropriada caso o sufrágio universal seja garantido, e, de outro, quando a Revolução Organizacional faz com que a classe dominante, que já era grande porque burguesia é uma classe muito mais ampla do que a aristocracia, torna-se ainda maior porque a classe dominante passa a incluir a tecnoburocracia ou classe profissional. Esta revolução acontece na virada do século XIX, praticamente ao mesmo tempo que uma outra revolução, a Revolução Democrática, garantia o sufrágio universal no países mais desenvolvidos. Desta maneira, em função dessas grandes transformações ou revoluções, surgia a primeira grande conquista política popular da história: a democracia. Inicialmente era ainda uma democracia muito modesta, mínima, burguesa, mas já era uma democracia, porque continha os dois elementos que julgo necessários para que um regime político seja democrático: a garantia dos direitos civis e o sufrágio universal. Enquanto o Estado Antigo era dominado por uma oligarquia militar e religiosa e o Estado Liberal, pelos interesses da burguesia e da aristocracia decadente, o Estado Democrático representará, também, o povo, mas as elites capitalistas e tecnoburocráticas continuarão a ter a maior influência sobre, ele porque é impossível governar o capitalismo tecnoburocrático sem coalizões de classe das quais façam parte setores importantes da burguesia e da tecnoburocracia.

Estado-nação e Estado

Esclarecida a relação direta entre a revolução capitalista e a formação do Estado moderno, posso definir os conceitos básicos que permitem compreender a relação entre a sociedade e o Estado e o estado-nação. Na teoria política 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”. Para grande parte da 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”. É provavelmente o profundo liberalismo que caracteriza os teóricos políticos americanos que torna difícil para eles pensar em uma instituição tão poderosa quanto é o Estado e preferir falar em governo (*government*), que na verdade é a cúpula do Estado e é o processo de governar.⁴ Mas não é não o nomeando que se escapa do conceito Estado. Ele é uma instituição muito poderosa e abrangente.

A distinção entre Estado e estado-nação não é nova na teoria política. Hobbes já a assinalou nas primeiras páginas do *De Cive* (1642), onde ele se refere ao “governo civil”, que corresponde àquilo que hoje chamamos de “Estado”, ou então ao “commonwealth” ou à “cidade” que corresponde ao estado-nação.⁵ 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. A partir dessa distinção posso definir o estado-nação. Proponho que *o estado-nação é a unidade político-territorial soberana formada por uma nação, um Estado moderno e um território*. Esta definição tem o mérito de identificar a natureza do estado-nação – “unidade político-territorial” própria do capitalismo, como o império foi a unidade político-territorial da antiguidade –, mas depende de como definimos nação, soberania e Estado moderno. Enquanto o poder do império dependia de suas conquistas militares e da redução dos povos conquistados a escravos ou a colônias, o poder do estado-nação vai depender essencialmente da amplitude de suas fronteiras e de sua população e do seu nível de desenvolvimento econômico. Embora tenham existido impérios capitalistas – tanto capitalistas mercantis como o Império Espanhol e o Português, quanto capitalistas industriais ou modernos, como o Império Britânico e o Império Francês –, a esses impérios falta a legitimidade nacional que é essencial para uma unidade político-territorial capitalista. A palavra “nação” não aparece de forma arbitrária na denominação do conceito, porque o nacionalismo é a ideologia do estado-nação. A legitimidade de seu Estado e de seus governantes perante seus cidadãos não depende apenas da afirmação dos direitos civis (liberais) e dos direitos políticos (democráticos); depende também do seu nacionalismo – da sua capacidade de garantir a autonomia nacional e promover o interesse nacional. O mesmo vale para os povos retardatários que, no quadro do capitalismo e do imperialismo moderno, buscam e aos poucos vão logrando realizar sua revolução nacional e industrial.

Definido assim o estado-nação, podemos definir o Estado como *o sistema constitucional-legal e a organização soberana que o garante*; em outras palavras, é a organização soberana com poder de legislar e tributar, e a lei ou a ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal dotado de poder coercitivo. Enquanto organização ou administração pública ou aparelho do Estado é um sistema social definido segundo a razão dotado de soberania. Enquanto ordem jurídica, é a única instituição dotada de poder coercitivo sobre aqueles que estão em seu território. O Estado, portanto, é ao mesmo tempo uma instituição normativa e uma instituição organizacional. Mas o estado-nação não seria um tipo de sociedade política? Essa foi a escolha de Max Weber (1919; 56). Ele não distinguiu o Estado do estado-nação; para ele “o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, *o monopólio do uso legítimo da*

força física dentro de um determinado território.”. No seu conceito há uma bela ideia – a do monopólio da violência legítima – que realmente é a característica essencial do Estado enquanto este é a ordem jurídica, porque esta é a única instituição legitimamente coercitiva –, mas Estado e aparelho do estado são confundidos. Além disso, o Estado é entendido como uma “comunidade humana”, e, assim, se perde a ideia de que estado-nação é uma unidade político-territorial, na qual há uma nação, um território e um Estado. Conforme assinala Álvaro Bianchi (2014) em um bem documentado estudo do conceito de Estado em Max Weber, o grande sociólogo um pouco mais tarde substituiu a expressão “comunidade humana” por “associação política”, mas será o Estado uma associação? Sim, porque é uma instituição organizacional, um aparelho, cujos membros são os oficiais públicos; mas não é apenas isso: é também a lei ou a ordem jurídica; por isso não me parece adequado considerar o Estado uma associação; prefiro defini-lo como uma instituição soberana organizacional e normativa. E quanto ao estado-nação, será ele uma associação? Sim novamente, porque podemos considerar seus cidadãos como seus membros, mas uma associação muito relativa, porque, quando o Estado é autoritário, seus membros são de terceira classe; prefiro, ao invés, dizer que o estado-nação é uma unidade político-territorial.⁶ Parece-me melhor reservar a ideia de associação política para os conceitos de nação e de sociedade civil.

Já defini o Estado no parágrafo anterior. Quando digo que ele é constituído pelo “sistema constitucional-legal”, estou me referindo à lei ou à ordem jurídica, e, portanto, estou supondo que a administração pública que o garante é soberana, porque só uma organização soberana pode editar uma lei que, por definição, é também soberana. Quando digo que essa administração pública ou aparelho do Estado é uma organização, estou dizendo que é um sistema social definido racionalmente. Uma definição mais completa de Estado, incluindo a clássica frase de Weber, pode ser assim formulada: é o sistema constitucional-legal, e a organização soberana – dotada do monopólio da violência legítima – que o garante.

O Estado não deve ser confundido com *governo*, porque este é 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.

Instrumento de ação coletiva

Podemos também definir o Estado moderno pela relação entre ele e a nação ou a sociedade civil – relação essa que é de tal importância que está presente no lócus no qual ela primeiramente se estabelece: no estado-nação. Nessa segunda perspectiva, podemos pensar no papel do Estado, simplesmente dizendo que é a principal e mais abrangente instituição que a nação ou a sociedade civil usam para promover seus interesses. Nestes termos, o Estado é *o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade politicamente organizada*. É através dele e da ação política, que é

necessária para dirigi-lo (que é sempre uma ação coletiva), que a sociedade alcança os objetivos políticos historicamente definidos. Entre eles o mais importante, porque acaba de alguma forma englobando os demais, é o da segurança ou da ordem pública. 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, e contra a violência e o desrespeito originados do próprio Estado e de indivíduos e organizações poderosos, afirmando seus direitos civis; contra classes e governos que procuram se perpetuar no poder e rejeitam o sufrágio universal, garantindo seus direitos políticos; contra a desigualdade de acesso à educação, aos cuidados de saúde, e à seguridade social, contra a fome e a pobreza, assegurando seus direitos sociais; e contra aqueles que buscam capturar o patrimônio público e o meio-ambiente por meio de estratégias relativamente legais, afirmando seus 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, que só logram boa alocação de recursos quando devidamente regulados. O Estado 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 maioria trabalhadora e pobre? Esta foi originalmente a tese liberal, porque no século XVIII os cidadãos se confrontavam com um Estado Absoluto dominado por uma oligarquia de senhores de terra, militares e religiosos que se autodefinia como “aristocrática”. E esta foi a tese marxista quando viu o Estado como instrumento da burguesia, como foi também a tese liberal, que, temendo que o sufrágio universal permitisse eleger uma maioria de políticos socialistas que expropriaria a burguesia, queria que o Estado se conformasse com a tese marxista e fosse apenas burguês, usando para isso a instituição do voto censitário.

Na verdade não existe conflito entre as duas posições – entre o Estado ser o instrumento de ação coletiva da sociedade politicamente organizada e o Estado defender os interesses dos grupos dominantes. Todo o problema é saber quão “democráticas” são as duas formas de sociedade politicamente organizada: a nação e a sociedade civil. Quando, no século XIX, os socialistas e os anarquistas queriam a extinção do Estado, ele defendiam uma tese afinal absurda, já que não há sociedade complexa sem Estado que a regule, porque o viam dominado de forma quase absoluta pela burguesia. Mas essa dominação foi apenas um momento na história. Na medida em que, graças à pressão popular, o povo – aqui entendido como o conjunto

dos cidadãos iguais perante a lei – surgiu como entidade histórica autônoma, logrou assegurar para si o sufrágio universal, e passou a ter influência na definição das leis e das políticas públicas. Isto aconteceu pela primeira vez com a Revolução Francesa, que, originalmente, foi uma revolução democrática, mas a França não estava ainda preparada para a democracia, e ela acabou sendo uma revolução apenas liberal. Mas o germe da democracia estava lançado, e aproximadamente cem anos depois a burguesia se deu conta que os pobres não se demonstravam prontos a expropriar os ricos e aceitou sua demanda de sufrágio universal. A democracia afinal se tornou realidade, e o Estado deixou de ser “o comitê executivo da burguesia”, para ser um Estado relativamente plural – para, na expressão feliz de Nicos Poulantzas (1968), ser uma “condensação da luta de classes”. O Estado, enquanto sistema constitucional-legal e enquanto organização, passou a ser o vetor da luta de classes e das coalizões de classes, ou, em outras palavras, passou a refletir o processo de “democratização” da nação e da sociedade civil – o processo de aumento do poder dos mais fracos na medida em que o povo – os trabalhadores e os pobres – se educava e se organizava, enquanto a nação e a sociedade civil se tornavam mais diversificadas e menos desiguais. Na medida em que isto acontecia, nação e sociedade civil deixaram de ser mera expressão da burguesia para refletir também os interesses do povo, e os socialistas abandonaram gradualmente a ideia de revolução, tornando-se socialistas reformistas ou socialdemocratas.

Nação e sociedade civil

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 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.⁷ Finalmente, o povo pode ser pensado politicamente como a massa, como o conjunto dos cidadãos que é relativamente excluído da política porque não logra se organizar politicamente.

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 neste artigo é ficar no campo da sociologia política, e buscar 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 da sociedade civil, e, em um segundo plano, através da intermediação dos pactos políticos ou coalizões políticas. Na teoria política os conceitos de sociedade civil e de nação não são geralmente colocados em um mesmo plano, porque têm origem diferente, mas, afinal, sociedade civil e nação são duas formas que a sociedade assume quando ela se organiza politicamente. Enquanto que, no povo, os poderes dos cidadãos são iguais, na nação e na sociedade civil eles não são iguais, mas são *ponderados* pelo capital, pelo conhecimento, pela capacidade de comunicação e pela capacidade de organização política que cada cidadão dispõe individual e coletivamente. Por isso, a democratização tanto da nação quanto da sociedade civil só acontece quando diminui a diferença entre esses poderes. Além disso, 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.

Examinemos, primeiro, o conceito de *nação*. As definições de nação variam, mas as boas definições envolvem sempre a ideia de história e destino *comum*, de autonomia nacional e de busca do desenvolvimento econômico, e supõem sempre que ela tenha assegurado um território e um Estado, porque esta é uma condição da sua própria existência. Podemos, portanto, definir a *nação como 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*.⁸ O conceito de “destino comum”, que tem origem em Otto Bauer (1924), 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 é um equívoco; 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 exceções à exigência de idioma comum (a nação suíça é a grande exceção), e mais ainda à etnia comum: as nações de países como o Brasil e os Estados Unidos são essencialmente mestiças; em menor grau, todas as grandes nações hoje existentes são mestiças. Como faz parte do conceito de estado-nação, o conceito de nação está associado ao 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”.

A ideia de nação está apoiada no *nacionalismo* – uma das grandes ideologias burguesas ao lado do liberalismo e do desenvolvimentismo. Enquanto o liberalismo mereceu sempre grande atenção da teoria política, e nos Anos Neoliberais do

Capitalismo (1979-2008) voltou a ter para ela papel central, o nacionalismo étnico, culpado de terríveis excessos – por guerras e genocídios – dificultou a discussão sobre o nacionalismo econômico (ou o desenvolvimentismo) e sobre o conceito de nação. Não obstante, o nacionalismo é a ideologia da formação e preservação do estado-nação, é a ideologia que torna a nação forte ou coesa, capaz de competir no quadro altamente competitivo do capitalismo global. É a partir do nacionalismo econômico que os estados-nação se afirmam como tal e definem estratégias nacionais de desenvolvimento. 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 Araújo (2004), ao discutir as origens do Estado Democrático e da constituição mista plebeia, 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), no qual ele definiu o nacionalismo como a ideologia através da qual *uma nação busca ter seu Estado*, surgiu uma nova e importante literatura tema, principalmente na Grã-Bretanha.⁹ A lógica do nacionalismo econômico é a de tornar o estado-nação forte, é de integrá-lo competitivamente na economia capitalista mundial na qual a competição não é apenas entre as empresas, mas também entre os estados-nação. Existe uma velha tese socialista de caráter internacionalista que se revelou inviável, como é inviável seu espelho – a tese neoliberal globalista segundo a qual os estados-nação deixaram de ser relevantes em um mundo que seria “sem fronteiras”. O internacionalismo socialista era utópico; o globalismo neoliberal, uma estratégia dos países ricos para reduzir a autonomia nacional dos países em desenvolvimento.

Vejamos agora a segunda forma de sociedade politicamente organizada – a *sociedade civil*. É a sociedade politicamente organizada cujos membros estruturados em classes, frações de classe e grupos de interesse lutam permanentemente tanto pelo interesse público como pelo interesse privado. No plano mais geral, a luta é por hegemonia ou maior influência, é para afirmar valores, identificar problemas e oferecer soluções, mas é também a luta por interesses empresariais que se fazem presentes nas capitais dos países através de lobbies poderosos. Da sociedade civil participam tanto organizações públicas não-estatais de advocacia política e os movimentos sociais quanto as organizações públicas não-estatais de serviço, as empresas privadas e indivíduos.

O conceito de sociedade civil foi introduzido por Hegel. 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 o Estado 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, e situaram a sociedade civil na infraestrutura 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 Antônio 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.¹⁰ E o que é mais importante, perceberam que a sociedade civil devia ser deslocada para a superestrutura, porque é nela que se trava a luta ideológica, a luta por hegemonia, que passava a ter mais autonomia em relação à infraestrutura. Para uma marxista contemporânea como Mabel Thwaites Rey (2005: 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”.¹¹ De fato, o Estado 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, e que as organizações de advocacia política e os movimentos sociais democráticos e progressistas ganharam espaço, a sociedade civil deixou de ser parte dominada pela burguesia e passou a ser o campo no qual se trava a luta pela hegemonia ideológica.

Nos anos 1970, na América Latina e no Leste Europeu, a ideia de sociedade civil foi utilizada para definir, mais restritivamente, o conjunto das entidades sem fins lucrativos ou, como prefiro afirmar, as organizações públicas não-estatais de advocacia política que lutavam pela democracia.¹² 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, mas nessa acepção restrita. 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. Uma esquerda utópica levou ao limite essa ideia, e viu a sociedade civil como um terceiro setor comunitário idealizado, que seria alternativo tanto ao mercado quanto ao Estado.¹³ Essa é uma ideia ingênua ao supor que as organizações da sociedade civil assumiram o mandato da reforma social e da emancipação humana sem a participação da política e do Estado. Uma tese que facilitou a estratégia imperialista de usá-las para intervir nos países menos desenvolvidos. A identificação da sociedade civil com os movimentos sociais que lutam pelos valores universais em cada sociedade menos desenvolvida é compreensível, mas ignora que os grupos de interesse são também parte da sociedade civil, e que os países ricos as têm usado como veículos de seus interesses. 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 determinam¹⁴.

Quando pensamos em nação, pensamos nos objetivos de autonomia nacional, segurança e desenvolvimento econômico; quando pensamos em sociedade civil, pensamos em democracia, justiça social e proteção do ambiente. Podemos definir *a sociedade civil como a sociedade politicamente organizada que tem como objetivos principais a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente natural*. Mas deve ficar claro que as organizações da sociedade civil nem sempre lutam por essas causas. Elas podem ser conservadoras e, o que é mais grave, podem estar a serviço de interesses privados ou mesmo do imperialismo, como acontece quando os órgãos de inteligência das grandes potências as financiam.

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 os objetivos principais que obtêm em sua ação política são diferentes. A ideia de sociedade civil tem uma conotação universal porque seus três objetivos 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 as organizações da sociedade civil se associaram, 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.

Em síntese, vemos que na medida em que ocorria o desenvolvimento político, o conceito de sociedade civil evoluía: inicialmente, nas filosofias jusnaturalista e 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 infraestrutura 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 legítimo de democratização; e, finalmente, nos anos 1990 seu uso equivocado, como instrumento principal de emancipação humana, e, ao mesmo tempo que o imperialismo utilizava as organizações da sociedade civil, como instrumento de intervenção e dominação nos países menos desenvolvidos. As organizações da sociedade civil e a democracia são, sem dúvida, instrumentos de emancipação, mas apenas quando se originam do povo do país em desenvolvimento e refletem seus reais interesses.

Coalizões de classe

A nação e a sociedade civil são, portanto, duas formas através das quais a sociedade se torna politicamente organizada e, portanto, com capacidade de se relacionar ativamente com o Estado, buscando influenciar suas leis e políticas públicas. Outra forma de sociedade politicamente organizada é a das classes sociais e dos grupos de interesse, que podem se manifestar, no plano mais geral, na luta de classes e na luta entre as coalizões de classe. A luta de classes está sempre presente, mas seu poder explicativo da dinâmica social perdeu força porque a emergência de uma terceira classe – a tecnoburocracia ou classe profissional – baralhou as cartas políticas. Além disso, ficou claro no transcurso do século XX que a luta de classes não é resolutive; ao contrário do que pensavam Marx e Engels, não leva rapidamente ao socialismo. Por outro lado, ainda que a complexidade das sociedades modernas torne difícil identificar as coalizões de classe, o espaço para elas aumentou substancialmente, porque elas não buscam eliminar o capitalismo – um projeto que, por enquanto, continua inviável –, mas apenas torná-lo menos injusto.

As coalizões de classe podem ser autoritárias ou democráticas, conservadoras ou progressistas, liberais ou desenvolvimentistas, e bem ou mal sucedidas. A primeira coalizão de classes moderna foi aquela que deu origem à formação do estado-nação e à revolução industrial; foi a coalizão mercantilista, que associava o monarca e sua corte aristocrática e patrimonialista à grande burguesia comercial na luta contra a aristocracia feudal e contra os povos vizinhos que resistiam à formação do grande estado-nação necessário para a industrialização. A coalizão mercantilista foi autoritária, conservadora, desenvolvimentista e bem sucedida, particularmente na Inglaterra, na França e na Bélgica, que foram os primeiros estados-nação a se formar e a se industrializar. Em seguida, cada país que logrou copiar as instituições e a tecnologia desses três países pioneiros e “completar” sua revolução capitalista precisou formar uma coalizão desenvolvimentista para enfrentar os setores internos que resistiam à mudança e também aqueles três países que haviam se fortalecido e logo adotaram uma política imperialista de “chutar a escada” dos que vinham atrás para manter a vantagem competitiva que a indústria representava.

As coalizões de classe originais foram todas autoritárias; hoje todos os países ricos e uma boa parte dos países de renda média já são democráticos. Como, no passado, a aristocracia se dividiu entre uma aristocracia patrimonial e uma aristocracia feudal para realizar a revolução industrial, no capitalismo contemporâneo só é possível formar uma coalizão de classes desenvolvimentista e progressista se a burguesia se dividir em uma burguesia empresarial e uma burguesia rentista. Quando o capitalismo não está ameaçado seus interesses são diferentes. Enquanto a burguesia empresarial, que investe e inova, continua a ter um papel decisivo nas sociedades capitalistas ao lado da alta tecnoburocracia privada e pública, a burguesia rentista é a classe parasitária do capitalismo, nada tendo a oferecer para a sociedade a não ser seu ócio e seu consumo; enquanto a burguesia industrial tem interesse em juros baixos, taxa de câmbio competitiva e taxa de lucros real satisfatória, estando, portanto, comprometida com o desenvolvimento econômico do país, a burguesia rentista quer juros altos, inflação baixa, e taxa de câmbio baixa. A divisão da burguesia é portanto possível, porque os interesses dos seus dois setores são diferentes. A burguesia rentista geralmente comanda uma coalizão de classes liberal, que pressupõe baixa intervenção do Estado na economia. Para isto ela se alia com os

interesses estrangeiros, já que as multinacionais têm igualmente interesse em baixa inflação, juros altos (que lhes permitem fazer remessas elevadas a título de empréstimo) e câmbio apreciado, que lhes permite remeter lucros mais elevados em sua moeda nacional do que remeteriam se a taxa de câmbio fosse competitiva. Os rentistas geralmente se associam também aos financistas, embora estes nada tenham de parasitários. Pelo contrário, têm um papel importante no desenvolvimento econômico ao oferecerem crédito para o investimento, mas uma função sua é administrar a riqueza da burguesia rentista, e é esta segunda função que prevalece quando se trata de política – de sua relação com o Estado. Já a burguesia empresarial, quando logra se autonomizar do restante da burguesia, geralmente comanda uma coalizão de classes desenvolvimentista. Para isso, além de se aliar com a tecnoburocracia, geralmente também se alia aos trabalhadores e aos pobres cujos interesses não são conflitantes mas comuns, desde que os salários cresçam com o aumento da produtividade e não mais do que isto. A coalizão desenvolvimentista mais importante do século XX foi a coalizão fordista, que a Escola da Regulação identificou. O fordismo foi uma coalizão de classes ampla que, entre os anos 1940 e 1970, uniu os empresários, a tecnoburocracia em ascensão e os trabalhadores nos países ricos, ao mesmo tempo em que principalmente a Europa Ocidental experimentava os Anos Dourados do Capitalismo.

Em síntese, as relações entre a sociedade e o Estado se realizam através das formas de organização política da sociedade: a nação, a sociedade civil, a luta de classes e as coalizões de classe. Todas elas atuam ao mesmo tempo, mas nem sempre na mesma direção. Sua intensidade é também diferente, dependendo dos problemas específicos que o estado-nação enfrenta. Através desses quatro mecanismos sociais, a sociedade politicamente organizada influencia o Estado. Mas este não é um agente passivo, que apenas reproduz e sintetiza as pressões que sofre. O Estado é formado por agentes públicos eleitos e não eleitos que detêm uma autonomia relativa em relação à sociedade, que deriva da possibilidade que cada um tem de formar suas próprias convicções, isoladamente ou através de partidos e agrupamentos políticos. E têm uma vantagem em relação ao resto da sociedade: eles estão dentro do Estado, e seu papel é o de formular e executar leis e políticas públicas.

A grande questão que a sociologia política coloca é a de saber quem tem a primazia na definição dos rumos de uma sociedade: a própria sociedade ou o Estado. A resposta não é simples, porque essa relação é eminentemente dialética e contratual. Enquanto relação contratual, não se trata do contrato hobbesiano – um contrato original e definitivo – mas de um contrato cada vez mais democrático, e, portanto, que está sendo permanente renegociado e recontratado. Enquanto relação dialética, ela está inserida na própria natureza do Estado, que existe para coordenar ou regular a sociedade. Poderíamos, assim, dizer que a sociedade politicamente organizada cria o Estado para que este a regule, mas esta afirmação é muito forte, ao afirmar que a nação cria o Estado, quando pode ser o inverso, pode o Estado criar a nação, como também pode dar estatuto político às classes sociais. No Brasil, por exemplo, o Estado claramente antecedeu a nação e antecedeu mais ainda a sociedade civil. E nos anos 1930, a burguesia industrial e a tecnoburocracia pública ganharam identidade a partir do seu reconhecimento pelo Estado no quadro de uma revolução política – a Revolução de 1930.

Anterioridade, autonomia relativa e conclusão

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*. 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 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 só 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. Autonomia da política em relação à nação e à sociedade civil? Sim, porque através da política, determinados grupos organizados politicamente são capazes, ainda que limitadamente, de mudar em diversos graus o curso da história. Os socialistas fracassaram ao tentarem estabelecer o socialismo na Rússia e na China, mas foram bem sucedidos em tornar o Estado Democrático um Estado Social. Os neoliberais buscaram fazer retroceder esse Estado Social para o Estado Liberal do século XIX e fracassaram; lograram, porém, reduzir os direitos trabalhistas dos trabalhadores, e privatizar empresas monopolistas de serviço público. 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 que constroem a nação, o Estado e o estado-nação. 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 tanto Espanha como Portugal eram sociedades decadentes, e porque os movimentos de independência contaram com o apoio inglês. Mas é mais claro na transição do Estado antigo para o moderno, na Europa, onde o papel do Estado, ou do monarca absoluto e seu estamento burocrático e aristocrático, foi decisivo na formação da nação; e a grande burguesia comercial teve um papel auxiliar mas estratégico. 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. 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, 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 as 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 fornecidos.¹⁵ 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.

Conclusão

Enquanto formas de sociedade politicamente organizada, tanto na nação como na sociedade civil, os poderes de cada um de seus membros são *ponderados* por seu conhecimento, sua riqueza e sua capacidade de organização e de 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 capitalista, 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.

Na luta permanente que caracteriza as sociedades democráticas, nas quais o povo alcançou um poder limitado mas real, as ideias e as práticas de desigualdade de direitos assim como a instauração de colônias externas perderam legitimidade, e as classes dominantes não podem mais usar o Estado para simplesmente reprimir o próprio povo, e para colonizar os povos mais fracos que buscam se tornar verdadeiros estados-nação e se desenvolver. Por isso o combate no plano das ideias torna-se decisivo; por isso a hegemonia política tornou-se o objetivo político principal de conservadores e progressistas, de liberais e desenvolvimentistas. Apoiada em seus intelectuais orgânicos e na grande imprensa, a burguesia rentista e os financistas defendem sua visão neoliberal das coisas, enquanto empresários, trabalhadores e burocracia pública defendem uma estratégia desenvolvimentista. A grande imprensa, que é a principal instituição formadora de opinião, é sempre

conservadora, na medida em que seus leitores e seus anunciadores pertencem à alta classe média, à alta tecnoburocracia e à alta burguesia.

Através do combate ideológico há uma busca de legitimidade, não para o Estado Capitalista nem para o Estado Democrático, que são considerados consensuais ou quase, mas para um Estado Liberal e Conservador ou então para um Estado Desenvolvimentista e Progressista. Contudo, com o novo fracasso do liberalismo econômico na Crise Financeira Global de 2008, não está excluída a possibilidade de um desenvolvimentismo conservador. A busca de *legitimidade* é tanto para o Estado quanto para os governantes. As duas legitimidades não se confundem. O Estado goza de legitimidade quando sua lei é respeitada e observada pela sociedade civil ou pela nação; um governo tem legitimidade quando seus governantes contam com o apoio dessa mesma nação e sociedade civil. Na democracia a legitimidade deriva, inicialmente, de eleições, e, depois, do apoio que os governantes continuam a ter na sociedade politicamente organizada, na qual os poderes dos cidadãos são proporcionais ao seu conhecimento, seu capital, e sua 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 e na nação o poder não está distribuído de forma tão simples.

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 não foi linear. Em relação a alguns países ricos, em particular os Estados Unidos, houve uma regressão política. A Europa ainda há pouco surgia como um exemplo de desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, mas agora entrou em uma grande crise econômica – a crise do Euro – que deverá mantê-la estagnada por muito tempo, e poderá implicar também em retrocesso político. Em todos os países, o progresso 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”. 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. 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 progressistas ou conservadores, nacionalistas ou liberais. O “fordismo”, por exemplo, foi uma coalizão de classes ampla e progressista 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.

Referências

- Arato, Andrew (1981) "Civil society against the state: Poland 1980-81", *Telos* 47, Spring: 23-47.
- Araújo, 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.
- Bauer, Otto (1924 [2000]) "A Nação", in Gopal Balakrishnan, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto: 45-84.
- Bianchi, Álvaro (2014) "O conceito de Estado em Max Weber", *Lua Nova* 92, 2014: 79-104.
- 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 do Estado de São Paulo.
- Mills, C. Wright (1956) *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- 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 (1918 [1974]) "Parlamentarismo e governo em uma Alemanha reconstruída", in Max Weber (1974) *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Editora Abril, coleção Pensadores vol. 37: 7-91.
- Weber, Max (1919 [1967]) "A política como vocação", in H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. (1967) *Max Weber - Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: 55-89. Publicação original em 1919.
- 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 Continuarei a escrever Estado com E maiúsculo, porque esta é a forma usual de escrevê-lo, mas estado-nação com letras minúsculas para não carregar demais o texto com maiúsculas. Quanto à revolução industrial, só a escreverei com maiúsculas quando se referir à industrialização inglesa na segunda metade do século XIX.

² O objetivo segurança ou ordem pública é anterior ao capitalismo. É um objetivo do Estado Antigo.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Com significado similar Hobbes usa também "sociedade civil" e "república".

⁶ Terceira classe porque quando o Estado se torna democrático seus cidadãos são ainda seus membros de segunda classe; a primeira classe é reservada à elite de poder capitalista e tecnoburocrática definida de forma clássica por Wright Mills (1956).

⁷ Devo a Renato Janine Ribeiro a ideia de que é a nação que constrói o povo no sentido moderno ou político.

⁸ 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".

⁹ 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).

¹⁰ 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 infraestrutura econômica ou em relação à classe dominante.

¹¹ 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”.

¹² Há uma literatura sobre sociedade civil que limita seu conceito como a luta democrática no Leste Europeu, mas esta é uma visão equivocada.

¹³ 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”.

¹⁴ Para uma discussão aprofundada de “esfera pública” como categoria de análise, ver Habermas (1962).

¹⁵ 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.