



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Brasil

Bresser-Pereira, Luiz Carlos
A construção política do Estado
Lua Nova, núm. 81, 2010, pp. 117-146
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67318714006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO ESTADO*

Luiz Carlos Bresser-Pereira



Nas sociedades antigas, o Estado era o instrumento de dominação de uma oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, ainda era um instrumento de dominação de uma grande classe burguesa; já nas sociedades democráticas, apesar de não se poder descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil. Nos dois últimos casos, o Estado é o resultado ou de uma construção política ou de uma construção através da política. Além de construir sua nação e sua sociedade civil, os cidadãos, através destas, constroem também seu Estado e seu Estado-nação. Trata-se de uma construção lenta e difícil, muitas vezes contraditória, mas que sempre procura ser racional – o que justifica o conceito de Estado de Hegel como consubstancial à razão humana –; daquela razão que cada sociedade foi capaz de historicamente expressar em termos institucionais. O Estado é a instituição soberana – é o poder que não reconhece poder acima dele – garantida pela ordem



* Agradeço os comentários de Kurt von Mettenheim e Renato Janine Ribeiro.

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010





jurídica e pela organização social. Conjuntamente com a sociedade e o território, ele forma o Estado-nação, a saber, o poder político-territorial soberano. O Estado foi sempre a instituição fundamental das sociedades civilizadas, antigas ou modernas, mas enquanto nas primeiras era apenas um instrumento de poder de oligarquias militares e religiosas, nas sociedades modernas ou capitalistas que se tornaram democráticas e que continuaram a se democratizar, o Estado é o instrumento através do qual a sociedade politicamente organizada busca realizar seus objetivos comuns no plano político. É através dele que sociedades nacionais, cada vez maiores e mais complexas, regulam e coordenam sua ação econômica e social.

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

Neste artigo, discutirei o problema clássico da relação entre a sociedade e o Estado. Em trabalho imediatamente anterior a este (Bresser-Pereira, 2010), discuti a relação da nação, da sociedade civil, do desenvolvimento econômico,





Luiz Carlos Bresser-Pereira

do Estado e do Estado-nação¹ com a revolução capitalista. Distinguindo o Estado antigo do moderno, procurei definir os conceitos acima referidos e mostrar como eles são parte integrante do grande processo de transformação histórica que é, para cada sociedade, a revolução capitalista. Já neste trabalho, procurarei discutir como a sociedade, através da política, constrói seu Estado. Não existe uma autonomia relativa do Estado em relação às classes sociais, mas existe uma autonomia relativa da política em relação a elas ou às restrições econômicas inerentes às sociedades capitalistas.

Coalizões de classe e questão da anterioridade

Na relação entre sociedade e Estado e, particularmente, entre a nação e o Estado-nação, um problema fundamental é o da anterioridade. Em princípio é a nação que constitui o Estado-nação já que, dentro deste, o Estado é o seu instrumento por excelência de ação coletiva. Entretanto, esse problema não pode ser resolvido dessa forma simples, porque a relação entre sociedade e Estado é eminentemente dialética, e porque, historicamente, ainda que aceitemos esse caráter dialético, talvez seja mais realista afirmar que o Estado-nação precedeu a nação. O Estado social surge do Estado absoluto na Europa, e, portanto, da coalizão política entre o Monarca e sua administração patrimonialista e a burguesia nascente. Nesse momento, na medida em que a burguesia, através de sua aliança política com o Monarca, busca um mercado interno amplo e seguro que viabilizará a industrialização, e, na medida em que o resto da sociedade tem ainda muito pouco poder, ela quase se confunde com a nação (como também, para Marx, ainda em meados do século XIX, ela quase se confundia com a sociedade civil). Entretanto, estas duas for-

119



¹ Distingo Estado-nação do Estado porque este é a *instituição* soberana enquanto que aquele é a *unidade político-territorial* soberana constituída por uma nação, um Estado e um território.

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010



mas de sociedade – nação e sociedade civil – deixam grande parte da população de fora e, principalmente por isso, controlam pouco poder político quando comparado com o poder bélico e administrativo do Monarca ou do Sobrenano, ou, em outras palavras, quando comparado com o poder do Estado. Em um primeiro momento, portanto, o poder do Estado é mais concentrado e organizado do que o da sociedade civil ou da nação. Na medida, porém, em que ocorre a democratização ou o desenvolvimento político, a sociedade civil amplia-se e democratiza-se internamente e seu poder passa a aumentar em relação ao do Estado, que, a partir de então, deixa de ser mero instrumento da oligarquia, ou mesmo da burguesia, para ser o instrumento de ação coletiva da sociedade.

120

O problema da anterioridade é particular na América Latina, onde os países se tornaram independentes no momento em que Espanha e Portugal, duas potências decadentes, foram derrotadas por Napoleão, e este, em seguida, foi derrotado pela Inglaterra. Assim, na sua transformação de colônias em Estados-nação, as nações embrionárias da região tiveram o decisivo apoio inglês, que custou caro para elas em termos de subordinação econômica e cultural à própria Inglaterra e, mais amplamente, aos países ricos. Ainda que a independência tenha dado origem a uma nação em cada um desses países, estas estavam apenas se constituindo. Já o Estado, por sua vez, estava formalmente constituído, e pôde, assim, ter um papel maior, primeiro, na integração de toda a sociedade no próprio Estado e na garantia da sua unidade e integridade territorial, e, em um segundo momento, na construção da própria nação. Será só com o passar do tempo, já no século XX, que a nação ou a sociedade civil, fortalecidas, alcançarão preponderância em sua relação com o Estado.

Entre sociedade e Estado temos uma relação entre dois poderes: o poder informal da nação ou da sociedade civil e o poder formal do Estado. Do ponto de vista histórico, esta

relação começa com um poder elevado do Estado – aquele que pertencia ao rei e à sua administração aristocrática e burocrática –, mas, na medida em que o Estado deixa de ser absoluto para ser liberal, e, em seguida, deixa de ser principalmente liberal para ser democrático, ou, em outras palavras, na medida em que a nação e a sociedade civil se tornam mais democráticas e mais coesas, o poder vai gradualmente passando para ela, até que, hoje, para as sociedades ricas e mesmo para algumas de renda média como o Brasil, podemos afirmar que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação. Tanto nos países latino-americanos quanto nos países europeus, o Estado, na sua fase de transição absolutista, é o instrumento de uma aristocracia, ou, mais precisamente, de uma oligarquia. Mas, já nesse momento, a burguesia nacional começa a ter poder, e, assim, a partir desta, começa a se constituir a nação. Em relação ao Brasil, Guerreiro Ramos (1957, p. 24) já assinalava essa mudança:

121

O Estado pode preceder a sociedade, exercendo enquanto essa não se forma, o papel de sujeito do acontecer histórico, como aconteceu no Brasil. Em nosso país, o Estado foi uma espécie de artefato sociológico, montado sobre o nosso território, para coonestar e tornar possível o exercício do poder pela antiga classe dominante [...]. Hoje, já existe no Brasil uma sociedade, e esse fato inédito funda historicamente a nação brasileira.

Nesta análise da relação entre a sociedade e o Estado, não devemos pensar nas duas formas de sociedade politicamente organizada (a nação e a sociedade civil) em termos de ação de cidadãos individuais, mas em termos de grupos de interesses e de classes sociais. Os cidadãos não vivem isolados, eles são parte de subsistemas sociais, que são orientados por interesses. Colocado o problema dessa forma, podemos pensar a sociedade civil ou a nação em termos de pactos polí-

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010



ticos ou de coalizões de classes. A legitimidade do Estado, ou seja, o apoio com que ele conta na nação ou na sociedade civil não pode ser logrado em uma sociedade civil ou em uma nação abstratas. Uma sociedade está sempre dividida em classes sociais, grupos étnicos, grupos nacionais, gêneros feminino e masculino, grupos de opção sexual. Ainda que todas essas divisões sejam politicamente relevantes, as classes sociais continuam a ter um papel maior. Por isso, na relação entre sociedade e Estado, é preciso pensar em termos de grandes coalizões de classe ou em pactos políticos, ou, na terminologia de Gramsci, em termos de “blocos históricos”. Detectar na sociedade as coalizões de classe ou os pactos políticos é uma operação intelectual que implica simplificações. Entretanto, quando a realizamos com êxito, esta operação ou *démarche* mostra como é falsa a tese de que as classes sociais perderam sentido nas sociedades modernas. Por outro lado, a utilização do conceito de coalizão de classes é um reconhecimento necessário de que o conceito de classe dominante não é suficiente para explicar os processos políticos históricos. No capitalismo tecnoburocrático ou dos profissionais, em que vivemos desde o início do século XX, nenhuma classe social tem capacidade de, sozinha, monopolizar o poder e garantir a legitimidade do sistema político. Por outro lado, elas estão longe de serem monolíticas. Na classe capitalista, por exemplo, temos a divisão histórica entre capitalistas mercantis e capitalistas industriais; ou a divisão sempre forte entre empresas do setor real e empresas financeiras; ou ainda entre capitalistas empresários e rentistas. Quando falamos em capitalismo de produção em massa ou fordista (início do século XX até os anos 1970), devemos reconhecer que por trás dele existiu uma ampla coalizão política, como também podemos identificar uma coalizão muito mais restrita nos Trinta Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008)².



² Discuti esta questão em Bresser-Pereira (2010).





Uma coalizão de classes geralmente partilha uma estratégia nacional ou um projeto. Na discussão da revolução nacional e capitalista nos países que se atrasaram em relação aos que hoje são países ricos, o *catching up* – o alcance gradual dos padrões de vida dos países mais avançados – depende da existência de uma “estratégia nacional de desenvolvimento”. Entendo essas estratégias como um conjunto de leis, políticas públicas, de acordos e entendimentos tácitos, através dos quais uma nação cria estímulos para os investimentos, ao mesmo tempo em que garante aos trabalhadores e aos empregados a participação nos frutos do desenvolvimento econômico. São elas não simplesmente a garantia da propriedade e dos contratos, mas as instituições fundamentais para o desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 2009a). Na mesma linha de pensamento, Sylvia Walby (2009, p. 75) vê nos *projetos* uma forma essencial através da qual a sociedade se relaciona com o Estado. Ela também vê o processo político como resultado da ação coletiva através do qual a sociedade civil realiza sua vontade política. Nas suas palavras,



projetos são processos dentro da sociedade civil que criam novos significados e objetivos sociais e estão enraizados na ação coletiva, enquanto se baseiam em um amplo conjunto de recursos retóricos e materiais.

Autonomia relativa do Estado?

A partir dos conceitos anteriormente discutidos, torna-se mais fácil compreender a relação entre a sociedade e o Estado; esta pode ser expressa em duas teses. Primeiro, o Estado é o instrumento de ação coletiva por exceléncia da sociedade politicamente organizada; é através dele que a sociedade realiza seus objetivos políticos. Assim, a nação e a sociedade civil são os agentes, constituem a variável independente, enquanto que o Estado é o instrumento. Segundo, a ação

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010





social através da qual a nação ou a sociedade civil reforma permanentemente o Estado é a política; é através desta permanente reforma e da permanente discussão das normas e dos valores que cidadãs e cidadãos mudam a sociedade e promovem o progresso. Não cabe, portanto, se falar em “autonomia relativa do Estado”, ou, em outras palavras, não se pode atribuir autonomia relativa à burocracia eleita e à não eleita. Os oficiais eleitos e os não eleitos detêm uma posição estratégica no aparelho do Estado, mas jamais logram autonomia em relação ao restante da sociedade. Podemos, entretanto, falar na autonomia relativa da política – uma autonomia não em relação às duas formas de sociedade politicamente organizada (como seria a autonomia relativa do Estado), mas em relação, de um lado, às restrições econômicas e políticas, e, de outro, ao poder da classe dominante.

Em meados do século XIX, Marx e Engels afirmaram que o Estado seria o “comitê executivo da burguesia”. Não seria essa ideia conflitante com minha afirmação anterior de que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação ou da sociedade civil? Não há contradição se pensarmos em termos históricos. No tempo do Estado antigo, não havia separação entre o Estado e a sociedade, e não se podia falar em uma “classe dominante” que o controlaria; na verdade, o Estado era ocupado por uma oligarquia (militar e proprietária de terras) que recebia esse nome exatamente porque era um pequeno grupo dentro da sociedade. Fora dela havia escravos, servos, e alguns súditos – nada parecido com cidadãos. E não havia distinção entre a esfera pública e a esfera privada: o oligarca via o patrimônio do Estado como seu patrimônio. No quadro do mundo antigo, o caso grego e o de República Romana são excepcionais. O Estado absoluto, que ainda era ocupado ou dominado por uma oligarquia, foi uma transição do Estado antigo para o moderno. Na primeira forma plenamente capitalista de Estado, a liberal – a forma que Marx conheceu e criticou –,





o poder da burguesia ainda era partilhado com a oligarquia aristocrática, mas ainda sim já era muito grande. Por isso, era razoável que se afirmasse a subordinação do Estado a essa classe. Já no Estado democrático dos nossos dias, a burguesia continua sendo a classe social dominante, na medida em que o Estado continua obrigado a garantir uma taxa de lucro razoável para as empresas para que estas continuem a investir, mas agora a classe capitalista compartilha poder e privilégio com a nova classe profissional. Além disso, no quadro de um Estado não mais apenas liberal, mas também social, a classe trabalhadora detém um poder político substancialmente maior do que o que possuía nos tempos do Estado liberal.

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





Houve, entretanto, uma diferença. Nos países capitalistas que realizaram de forma atrasada sua revolução industrial houve um aumento da intervenção estatal na economia, e esse fato foi entendido como uma manifestação da relativa autonomia do Estado ou dos oficiais públicos. Além disso, se imaginou que esse “bonapartismo” constituísse uma característica permanente da relação entre a sociedade e o Estado³. Trata-se de um equívoco: sabemos hoje que o aumento da intervenção do Estado na economia dos países que realizaram suas revoluções capitalistas foi um fenômeno transitório – foi uma maneira através da qual cada sociedade logrou realizar a acumulação primitiva ou promover a poupança forçada visando o desencadeamento do desenvolvimento capitalista.



Entre os marxistas, a tese da “autonomia relativa do Estado” teve origem no conceito de bonapartismo que Marx desenvolveu no *Dezoito brumário de Luís Bonaparte*. Entretanto, seu objetivo era salientar o aumento do poder da política e do aparelho do Estado (ou seja, dos oficiais públicos eleitos ou dos não eleitos) nas situações excepcionais de ausência de uma classe social hegemônica ou de um acordo de classes. Nesses momentos, haveria autonomia relativa dos oficiais públicos que administravam o aparelho do Estado. Eles poderiam governar independentemente da sociedade civil ou da nação, ou poderiam arbitrar soberanamente os conflitos sociais, como, mais tarde, uma visão corporativa do capitalismo supôs. Os autores dessa tese confundem Estado



³ Barrington Moore (1966) foi talvez o mais notável representante dessa visão. Em seu livro *Social origins of dictatorship and democracy*, escrito nos anos 1960, pouco depois da derrota do fascismo e do nazismo, quando o comunismo estalinista dominava uma parte relevante do mundo, ele propôs que a transição para a modernidade poderia acontecer não apenas através do modelo liberal burguês, mas também através de duas outras formas autoritárias permanentes. Na verdade, mesmo a transição liberal-burguesa foi inicialmente autoritária (Estado absoluto) e parcialmente autoritária (Estado liberal). Só no século XX, com o sufrágio universal, os países que realizaram revoluções liberal-burguesas se tornaram democráticos.





com aparelho do Estado, e veem na ocupação deste último pela burocracia a indicação da autonomia relativa daquele. O governo do Estado pode e deve procurar arbitrar os conflitos de classe; governar é, afinal, tomar decisões. Mas essa arbitragem não é neutra – ela reflete a relação de poder entre as classes – e está longe de ser soberana. Ainda que as decisões atendam melhor a alguns grupos ou classes sociais, serão sempre fruto de compromissos ou concessões mútuas. Os governantes estão necessariamente inseridos no ambiente político e social e suas decisões não têm o caráter de uma arbitragem neutra, mas constituem o difícil e contraditório processo de governar.

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





as contradições vividas pelas classes sociais no seu esforço de controlar ou influenciar o sistema constitucional-legal.

Na verdade, embora falasse contraditoriamente em autonomia relativa do Estado, Poulantzas não estava reconhecendo a autonomia da burocracia pública, mas a autonomia relativa da sociedade civil e da política em relação às restrições econômicas e aos interesses da classe dominante. Esta autonomia da política é também parte da teoria sociológica da modernização e da teoria política pluralista, dominantes nos Estados Unidos até os anos 1970, e que, na época, eram a alternativa ao marxismo, mas coincidiam com ele pelo fato de também adotarem uma perspectiva histórica. Assim, para ambas, o entendimento de que o Estado reflete a relação de poderes existente na sociedade não as impediu de também reconhecer uma crescente autonomia da política – da autonomia da política em relação à classe dominante ou aos interesses econômicos. Dada a evolução do pensamento marxista, a visão determinista da história já não é seu apanágio. Substituíram-na duas escolas de pensamento tributárias à teoria econômica neoclássica: a escola da escolha racional e principalmente a escola da escolha pública. Ambas rejeitam a perspectiva histórica e adotam o individualismo metodológico, de caráter hipotético-dedutivo. Pressupõem um agente social semelhante ao *homo economicus* – racional, exclusivamente orientado por seus próprios interesses – o que lhes permite uma previsão “precisa” ou determinista dos comportamentos... Nesta operação intelectual, a teoria da escolha pública “endogenizou” o Estado transformando-o em mero instrumento de *rent-seeking* de políticos e burocratas públicos⁴.

Embora opostos no plano ideológico, o marxismo vulgar e o individualismo metodológico radical da escolha



⁴ A escola da escolha pública tem como principais representantes James Buchanan, Gordon Tullock e William A. Niskanen.





pública são tributários de um mesmo cientificismo, de uma mesma tentativa de construir uma teoria precisa, matemática, da sociedade e da política. Tanto o antigo materialismo histórico quanto a teoria neoliberal da escolha pública são duas perspectivas teóricas simplistas que pressupõem uma relação linear (ao invés de dialética), no caso da primeira, entre a estrutura econômica e as instituições, e, no caso da segunda, entre os interesses egoístas dos oficiais públicos e suas ações e decisões de governo. Quando reduzo a história à estrutura econômica, ou quando reduzo os políticos a burocratas públicos, posso fazer previsões “precisas como as das ciências naturais” sobre seu comportamento coletivo em um caso, e individual, no outro⁵.

Construção política do Estado

Quando o institucionalismo afirmou a relevância das instituições, estava reagindo ao exagero das perspectivas puramente estruturais e sociológicas. Desde que não jogasse o bebê com a água do banho, essa era uma boa estratégia teórica. As instituições fazem, de fato, diferença. Mais amplamente, a política, mudando a sociedade e as instituições, faz uma grande diferença. Existe, portanto, uma relativa autonomia da política, de um lado, em relação às estruturas econômicas e sociais, e, de outro, em relação aos grupos de interesse que buscam influenciar as decisões políticas⁶.

Ao atribuir o papel de agentes da construção do Estado à sociedade civil, à nação e à política que se exerce no seio delas, está claro que essa relação está longe de ser linear. Se todas as relações políticas têm um caráter dialético, no caso da sociedade e do Estado essa relação dialética é explícita: o

⁵ Para a crítica do método hipotético-dedutivo aplicado às ciências sociais, em especial à economia, ver Bresser-Pereira (2009b).

⁶ Nessa linha, o novo institucionalismo histórico de Przeworski (1985), March e Olsen (1984, 1995), como também o de Geoffrey Hodgson (1998) são contribuições significativas.



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

130

Esta é uma análise do ponto de vista da sociologia política ou da teoria social. Uma alternativa a essa forma de ver a sociedade civil ou nação como agentes políticos da construção do Estado seria a de concentrarmos nossa atenção nos partidos políticos, que seriam os intermediários formais entre a sociedade e o Estado, ou focarmos no problema especificamente político da representação⁷. Não obstante



⁷ É pouco numerosa a literatura que procura relacionar o problema da representação com a dinâmica histórica da sociedade civil em seu esforço de construção política ou de melhorar a qualidade da democracia ou de aprofundar seu caráter participativo, mas Castello, Houtzager e Lavalle (2006) discutem bem essas questões.





a relevância dessas abordagens alternativas de teoria ou de ciência política, não é este o objeto deste artigo. Meu interesse aqui é compreender a construção social do Estado e do Estado-nação realizada pela nação e pela sociedade civil através da política e do processo por meio do qual elas se autoconstroem. Para exercer esse papel, as classes sociais estão presentes nessas duas formas de sociedade politicamente organizada, a nação e a sociedade civil (que também são resultado de construção social) ou, utilizando-se uma metonímia, para que a política possa exercer esse papel ela terá que ter autonomia relativa no que concerne às restrições econômicas e políticas, de um lado, e, de outro, ao poder das duas classes dominantes no capitalismo tecnoburocrático ou profissional do nosso tempo: a classe capitalista e a classe profissional.

A política será tanto mais autônoma quanto mais democráticas forem a sociedade civil e a nação que a praticam ou onde ela é praticada. Quanto mais democráticas, menores serão as diferenças de educação, de renda e de poder entre seus membros, menores serão as diferenças decorrentes do dinheiro, do conhecimento e até mesmo da capacidade de organização, comunicação e mobilização social. Essas diferenças são ainda grandes nos países pobres que são também menos desenvolvidos do ponto de vista político. São países que ainda não “completaram” sua revolução capitalista e nacional, e nos quais, portanto, o excedente econômico ainda não é apropriado pelo mercado, mas por uma oligarquia através do controle direto do Estado. Nesses países, no quadro do capitalismo contemporâneo, a política significa, em um primeiro momento, garantir o poder do Estado e a unidade do Estado-nação. Nos países latino-americanos, esta tarefa foi realizada por uma oligarquia agrária e burocrática associada aos interesses dos países ricos. Em um segundo momento, implica o surgimento de grupos de classe média burgueses e burocráticos que se organizam em termos de





nação e se propõem a transformar um país formalmente independente em um verdadeiro Estado-nação. Em outras palavras, significa realizar a revolução capitalista e nacional, significa construir a nação e o Estado. Uma tarefa bastante complicada porque é muito difícil governar um país pobre – um país ainda sem uma nação e uma sociedade civil razoavelmente estruturadas. E porque os países ricos, associados à oligarquia local e a capitalistas rentistas, rejeitam a política nacionalista implícita na construção nacional.

A construção do Estado implica dotá-lo de “estaticidade”, implica torná-lo mais forte ou capaz, implica dotar o Estado de autoridade efetiva sobre toda a sociedade em nome do qual foi criado, implica o estabelecimento do império da lei em todo o território nacional. Para isso, o Estado enquanto sistema constitucional-legal precisa ganhar legitimidade, apoio da sociedade civil, e, enquanto administração pública, precisa ganhar efetividade na execução da lei. Nesse processo, conforme observa Oszlak,

a origem, expansão, diferenciação e especialização das instituições estatais resultam das tentativas de resolver a quantidade crescente de questões que vão sendo colocadas pelo desenvolvimento contraditório da sociedade (1997, p. 21).

132



Um processo histórico que sofre permanente oposição dos grupos liberais que confundem o processo de estaticidade, de aumento do poder do Estado exercido em nome da sociedade, com o de “estatização” – o aumento da ação do Estado na área produtiva.

O resultado da ação política nos países pobres é sempre incerto, porque enquanto a revolução capitalista não se realiza e se completa, o regime político será necessariamente autoritário. Só a partir do momento em que a formação do Estado-nação e a revolução industrial se perfazem – só,

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010





Luiz Carlos Bresser-Pereira

portanto, em países de renda média e nos países ricos –, a política de construção do Estado oferece uma probabilidade elevada de bons resultados. A partir de então, o desenvolvimento econômico se torna autossustentado, e passamos a assistir a um processo de desenvolvimento político e social que leva à transição democrática e, em seguida, à melhoria da qualidade da democracia. Podem, naturalmente, ocorrer retrocessos políticos, mas, se pensarmos em unidades de cem anos, se considerarmos apenas os países que já realizaram suas revoluções capitalistas, veremos que todos eles avançaram no processo de busca dos grandes objetivos políticos das sociedades modernas: segurança, bem-estar, liberdade e justiça social. Apenas em relação à proteção do ambiente não é possível fazer essa afirmação porque não há tempo para se fazer essa observação. Nos demais, continuam a existir grandes problemas, e, portanto, grande espaço para a crítica social, mas é inegável que a sociedade vem progredindo.



133



Muitos poderão argumentar que essa é uma visão otimista da história, mas eu estou simplesmente assinalando o que passou a ocorrer a partir da revolução capitalista. Mas essa perspectiva é consequência do fato de que o desenvolvimento econômico e os processos correlatos de desenvolvimento político e social, ou, em outras palavras, o progresso, são fenômenos históricos que só passaram a acontecer após a revolução industrial tornar necessário (condição de sobrevivência das empresas) o reinvestimento dos lucros com incorporação de tecnologia cada vez mais eficiente. Desde então as sociedades modernas perceberam a oportunidade de construção social e política que se abria para elas, e, de forma deliberada, passaram a promover o desenvolvimento ou o progresso e assim melhorar as condições necessárias para que homens e mulheres tenham uma “vida boa”. Em consequência, o desenvolvimento econômico tornou-se autossustentado; o desenvolvimento político ou das liberdades

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010





des e da democracia passou a ocorrer; e o desenvolvimento social, voltado para a diminuição das desigualdades sociais, também avançou, ainda que de forma hesitante. Mais recentemente, colocou-se o problema do ambiente ou do desenvolvimento sustentável – que também se tornou condição para o progresso ou para a vida boa.

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

Em contradição com a tese mais geral aqui defendida de que o Estado é a expressão da sociedade, temos o fato de que na América Latina, no início do século XIX, o Estado foi até certo ponto formado de cima para baixo na medida em que os Estados espanhol, português e os latino-americanos que surgem da independência apoiada pela Inglaterra eram igualmente oligárquicos. Este fato leva





muitos intelectuais dessas regiões a suporem que o Estado determina a sociedade ao invés de ser por ela determinado, mas esta tese não leva em consideração o caráter histórico dessa relação. Na Europa, a oligarquia em torno do monarca absoluto teve um papel decisivo na formação do Estado moderno. Essa oligarquia aristocrática era também uma oligarquia patrimonialista, de forma que não havia diferença entre sociedade e Estado. É verdade que em países como a Inglaterra, a França ou os Estados Unidos, a esta oligarquia se somava uma burguesia liberal graças à qual começava a se separar o público do privado. É preciso, porém, assinalar que o Estado antigo e mesmo o Estado de transição que é o Estado Absoluto não foram expressão da sociedade, mas instrumento de uma oligarquia que se mantinha no poder graças ao poder das armas, da propriedade da terra e da religião. Outro é o quadro das sociedades liberais do século XIX e das sociedades democráticas do século XX. Surgem a nação e a sociedade civil, e o Estado se torna delas instrumento. Conforme observa Norberto Bobbio, os pensadores antigos e os modernos até Hegel, ao estudarem a relação entre sociedade e Estado, viram este como a maior “sociedade política”, como a *societas perfecta* de Aristóteles ou como o momento culminante do espírito objetivo de Hegel, enquanto que a sociedade era vista como algo menor, como o objeto da razão do Estado. Entretanto, assinala Bobbio,

com a emancipação da sociedade civil burguesa, no sentido marxiano, ou da sociedade industrial, no sentido saint-simoniano, a relação entre a sociedade e Estado se inverte. Pouco a pouco a sociedade nas suas várias articulações se torna o todo, e, dessa forma, o Estado é diminuído, é considerado restritivamente como aparelho através do qual um setor da sociedade exerce seu poder sobre o outro (1985, p. 31).



Agora, a sociedade está organizada sob a forma de sociedade civil ou de nação, e não temos mais súditos e escravos, mas cidadãos portadores de direitos. O Estado deixou de ser senhor e passou a ser servo da sociedade – de uma sociedade que, ela própria, também precisa se democratizar para aumentar seu poder sobre o Estado.

Autonomia relativa da política

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





entre seu espírito de competição e o de cooperação. Uma suposição que dificulta a previsão do seu comportamento e que obriga a teoria social e política a ser modesta em suas conclusões.

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

Como existe uma relação dialética entre a sociedade e o Estado, existe também uma relação dialética da política com a sociedade e com o Estado: a política quer construir o Estado, quer tornar suas instituições melhores, mas ao fazê-lo, ela própria é regulada pelo Estado. Quando falamos em autonomia relativa da política, não estamos ignorando as restrições impostas pela lógica da estrutura econômica, nem os interesses dos grupos e classes sociais, nem também estamos negando o poder desigual de que dispõem os cidadãos na nação e na sociedade civil e tampouco as dificuldades intrínsecas à representação na democracia. A política conta com alguma autonomia em relação às classes sociais; não tem, entretanto, autonomia em relação à sociedade civil ou





à nação, porque, nestas, o poder já está dividido e ponderado pela que cada cidadão tem em termos de dinheiro, conhecimento e organização, de forma que a política já reflete o poder político desigual entre os cidadãos presente nessas duas formas de sociedade politicamente organizada.

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

Ao escolherem seu representante, os eleitores usam como critério fundamental a suposição de que este terá maior capacidade ou então mais informações do que ele para decidir sobre determinadas questões. Esta autonomia é, portanto, inerente à função do político ou do alto servidor, porque sempre se espera deles que tenham algum grau de discricionariedade para tomar decisões. Não há nisto violência à democracia. A tese de que a democracia é o governo do povo no qual todos os cidadãos são iguais é uma ficção⁸. A realidade democrática é a de sociedades modernas que desejam se tornar mais iguais e mais homogêneas, que esperam sempre eleger melhores governantes,



⁸ Sobre a ficção democrática, ver especialmente Rosanvallon (1998).





que buscam melhorar a qualidade e a legitimidade de sua democracia, ou seja, de seu Estado democrático. Se jamais logram alcançar plenamente esses objetivos e jamais estão satisfeitas não é porque não haja progresso, mas porque os cidadãos dos países mais desenvolvidos politicamente estão permanentemente e necessariamente criticando suas sociedades – a crítica é a condição do desenvolvimento. Por isso, quanto mais a sociedade politicamente organizada for igualitária, quanto menores forem as diferenças entre seus componentes, quanto mais autonomia relativa gozar a política em relação às estruturas econômicas e sociais, mais democrático e legítimo será o Estado.

A tese de que existe uma relativa autonomia da política aparentemente conflita com a desconfiança e relativo desinteresse dos cidadãos no que concerne à política que observamos muitas vezes nas democracias. De acordo com essa visão, para que a política democrática tivesse poder seria necessária uma permanente mobilização popular e cívica. Esta ideia, entretanto, conflita com a experiência histórica. Como observa Cicero Araujo (2004, p. 73) ao analisar a *civitas* grega e romana e as situações revolucionárias, é nessas situações, que em grande parte coincidem com o “plebeísmo” (a exigência de extensão da cidadania a habitantes que estão de fora), que a política surge com toda sua força e se configura uma situação revolucionária. É nesses momentos que a autonomia política em relação ao próprio Estado fica clara. Em contrapartida, “o Estado só pode se afirmar completamente graças à desmobilização da *civitas*”. Ou seja, voltando para o tempo presente, fora dos momentos revolucionários, ou, mais amplamente, fora dos momentos de crise, a política perde força. A lei do Estado ganha legitimidade, o governo fica por conta dos oficiais públicos e os cidadãos voltam-se para seus afazeres particulares. Muitos veem nesse fenômeno um sinal de enfraquecimento da sociedade politicamente organizada e de crise da democra-





cia, mas esta perspectiva é equivocada. As sociedades politicamente mais avançadas contam, cada uma delas, com uma sociedade civil e uma nação fortes, que, nas situações “normais” ou de bonança, se recolhem. Entretanto, assim que surge uma crise, ou mesmo uma questão política relevante que chega à agenda nacional, os cidadãos se mobilizam, e a força da política democrática na construção do Estado reaparece com clareza.

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





O reino da necessidade e o da liberdade

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

A autonomia relativa da política não significa apenas a autonomia dos eleitos em relação aos eleitores. Mais importantes são as restrições estruturais que enfrentam os governantes. O grau de desenvolvimento econômico e social as impõem à política e às instituições que ela constrói, mas





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





já haviam ocorrido nos países mais avançados da Europa e transformar seu Estado liberal-democrático em um Estado democrático e social, o que vimos foi um aumento brutal da desigualdade e o recrudescimento de políticas imperiais fora do tempo.

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

O que se espera do Estado moderno é que esse papel regulador seja realizado de forma racional. Talvez essa expectativa tecnoburocrática explique a tentação de se dar mais atenção à autonomia relativa do Estado ao invés da autonomia relativa da política. Um Estado governado por oficiais públicos autônomos e racionais seria um Estado racional. Esta foi a prática comunista e foi o ideal neoliberal jamais confessados, mas que estão presentes na demanda de agências regulatórias “independentes” da política.





Na prática, ainda que Hegel estivesse correto quando pensou o Estado como a realização máxima da razão humana, como esta razão é falha, precária, não existe o Estado racional; existe apenas o desejo, a aspiração de racionalidade inserida na lei. As contradições em que se vê envolvida a autonomia relativa da política no que concerne às restrições estruturais e aos interesses individuais e de classes sociais são insolúveis a não ser que pensemos a relação entre sociedade e Estado como eminentemente dialética, governada por valores, mas limitada por interesses menores e por restrições maiores.

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

Este trabalho, no qual procurei definir as relações entre a sociedade e o Estado através das duas formas de sociedade politicamente organizada e através do exercício relativamente autônomo da política, pode ser também pensado como um elogio à política e à democracia em um quadro



de restrições econômicas e sociais, porque a política surge com o Estado liberal e só se desenvolve plenamente no Estado democrático. Por trás desse elogio está minha convicção de que a política e a democracia são o reino da liberdade, enquanto que a economia e a sociedade capitalista são o reino da necessidade. A organização econômica e social da sociedade que chamamos de capitalismo é dinâmica e capaz de produzir o desenvolvimento econômico, mas é intrinsecamente instável e cega em relação à justiça e à liberdade. É através da política que exercemos nossa liberdade; é através dela, e do Estado por ela construído, que domamos esse tigre elástico e poderoso, mas implacável e injusto. A esperança é que o reino da liberdade se imponha afinal sobre o reino da necessidade.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas.

145

Referências bibliográficas

- ARAUJO, C. 2004. *Quod omnes tangit: fundações da República e do Estado*. Tese de Livre-Docência em Ciência Política. São Paulo: FFLCH-USP.
- BOBBIO, N. 1985. *Stato, governo, società*. Torino: Einaudi.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. 2009a. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
- _____. 2009b. “Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica”. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 2, pp. 163-190.
- _____. 2010. “A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 86, março, pp. 51-72.
- CASTELLO, G.; HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G. 2006. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, nº 67, pp. 49-104.
- HODGSON, G. M. 1998 “The approach of institutional economics”. *Journal of Economic Literature*, vol. 36, nº 1, pp. 166-192.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. 1984. “The New Institutionalism”. *American Political Science Review*, vol. 78, nº 3, pp. 734-749.
- _____. 1995. *Democratic governance*. New York: The Free Press.

Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010



A construção política do Estado

- MOORE JR., B. 1966. *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in making the modern world*. Boston: Beacon Press.
- OSZLAK, O. 1997. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- POULANTZAS, N. 1968. *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*. Paris: Maspero.
- PRZEWORSKI, A. 1985. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAMOS, A. G. 1957. *Condições sociais do poder nacional*. Rio de Janeiro: Iseb.
- ROSANVALLON, P. 1998. *Le peuple introuvable*. Paris: Gallimard.
- WALBY, S. 2009. *Globalization and inequalities*. Londres: Sage Publications.



**"BRAZIL IN 1889": A COUNTRY FOR FOREIGN CONSUMPTION**

Le Brésil en 1889 is a publication organized by Francisco J. de Santa-Anna Nery, and sponsored by the Brazilian imperial government, for the Paris Universal Exposition of 1889. Its main purpose was to highlight the recent achievements of the Brazilian Monarchy, especially the abolition of slavery, for a foreign audience. Among its contributors were some of the most important intellectuals and politicians from that time, such as Rio Branco, André Rebouças and Eduardo Prado. This article goal is to analyze their essays, particularly how they have portrayed the issues of social-economic modernization and the formation of Brazilian people. We are interested in the kind of image that Brazil was – officially – trying to project in 1889, after the abolition and just before the proclamation of the Republic.

Keywords: Monarchy; Universal expositions; Agriculture; Modernization; Immigration.

**A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO ESTADO**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Nas relações entre sociedade e Estado, duas formas de sociedade politicamente organizadas – a nação e a sociedade civil – jogam um papel-chave, como também realizam coalizões de classe e pactos políticos. A relação entre ambas é dialética, mas, inicialmente, o Estado exerce mais influência na sociedade; quando a democratização toma lugar, esta relação gradualmente muda a favor da sociedade. A despeito do fato que a política (a arte de governar o Estado) é subordinada a restrições políticas e econômicas, ela conta com uma autonomia relativa. Não é o Estado, mas a política que possui relativa autonomia. Enquanto a sociedade e a economia são o domínio da necessidade, a política é o domínio da determinação humana e da liberdade. As teo-

Lua Nova, São Paulo, 81: 249-259, 2010





Resumos / Abstracts

rias deterministas da política que procuram predizer o comportamento político falham porque elas ignoram a autonomia relativa da política. É através da política, no quadro do Estado democrático, que homens e mulheres constroem seu Estado e sua sociedade.

Palavras-chave: Estado; Política; Desenvolvimento; Democratização.

THE POLITICAL CONSTRUCTION OF THE STATE

In the relations between society and the state, the two forms of politically organized societies – the nation and civil society – play a key role, as also do class coalitions and political pacts. The relation between both is dialectical, but, initially, the state exerts more influence on the society; as democratization takes place this relation gradually changes in favor of society. Despite the fact that politics (the art of governing the state) is subjected to economic and political constraints, it counts with a relative autonomy. It is not the state but politics that has relative autonomy. Whereas society and the economy are the realm of necessity, politics is the realm of men's will and freedom. The deterministic political theories that search to predict political behavior fail because they ignore this relative autonomy of politics. It is through politics, in the framework of the democratic state, that men and women build their state and their society.

Keywords: State; Politics; Development; Democratization.



O PAPEL DEMOCRÁTICO DA SOCIEDADE CIVIL EM QUESTÃO

ROUSILEY C. M. MAIA

O artigo tem por objetivo examinar algumas das premissas otimistas que levaram pensadores políticos e sociais de diferentes tradições a ressaltar o papel democrático

Lua Nova, São Paulo, 81: 248-259, 2010

