

Escola de **ECONOMIA** de São Paulo

**Textos para
Discussão**

189

Junho
de 2009



**NAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E ESTADO-
NAÇÃO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

NAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E ESTADO-NAÇÃO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão de 18 de março de 2008.

Abstract. Nation and civil society are forms of politically organized societies, the state, the central institution, and the nation-state the basic territorial-political unity that the Capitalist Revolution originates. Each country of a nation-state is formed of a nation or a civil society, a state, and a territory. Each state is the expression of its respective form of politically organized society, but the relation between the state and society is explicitly dialectic in so far as each national society creates its state to regulate it. Since these definitions are historical, the forms of society and, correspondently, the forms of state change historically. The paper summarizes these historical forms.

Key-words: nation civil society State nation-state historical forms

Resumo: Nação e sociedade civil são formas de sociedades politicamente organizadas, o estado, a instituição central, e o estado-nação a unidade político-territorial que se formaram a partir da Revolução Capitalista. Cada país de um estado-nação é constituído de uma nação ou uma sociedade civil, um estado e um território. Cada estado é a expressão de sua respectiva forma de sociedade politicamente organizada, mas a relação entre estado e sociedade é explicitamente dialética, uma vez que cada sociedade nacional cria seu estado para que este a regule. Considerando-se que essas definições são históricas, as formas de sociedade e, correspondentemente, as formas de estado se transformam de acordo com a história. Este trabalho apresenta de forma sumária estas formas históricas.

Palavras-chave: nação sociedade civil Estado estado-nação formas históricas

Classificação JEL: O10 N01 N10

A instituição fundamental das sociedades capazes de produzir permanentemente excedente econômico é o Estado. Esta instituição tanto normativa quanto organizacional situa-se no cerne das unidades político-territoriais, tanto as dominantes na antiguidade (os impérios e as cidades-estado) como aquelas próprias do mundo moderno: os estados-nação. Estado e estado-nação são, portanto, duas coisas diferentes, como são também diferentes nação e sociedade, as duas formas de sociedade politicamente organizada. Existe, entretanto, grande confusão em torno desses quatro conceitos na teoria política. Para uns o Estado é uma organização com poder de legislar e tributar, para outros é também o sistema constitucional-legal, e para outros ainda, confunde-se com o estado-nação. A primeira acepção, redutora, é aquela que faz parte da linguagem corrente; a terceira é empregada especialmente na literatura sobre relações internacionais. A segunda – o Estado é o

sistema constitucional-legal e a organização que o garante – é aquela que proponho. Na medida em que o Estado é a principal instituição de qualquer sociedade nacional, ele compartilha as duas formas que as instituições assumem: normativa e organizacional. Enquanto sistema normativo com poder coercitivo o Estado é a ordem jurídica e o sistema político; enquanto organização é o aparelho ou administração pública que garante o sistema constitucional-legal. O estado-nação, também denominado Estado nacional ou país, é uma unidade político-territorial; não deve, portanto, ser confundido com o Estado, porque este é um de seus componentes ao lado da nação ou da sociedade civil e do território. Nação e sociedade civil são as duas formas através das quais as sociedades modernas se organizam para controlar o Estado e realizar seus objetivos políticos. Raramente são colocadas lado a lado, e o entendimento a respeito de seu conceito é sempre confuso. Neste trabalho, apresentarei minha visão sobre esses quatro conceitos, e procurarei mostrar, de forma sumária, como eles se relacionam, e como se materializam em formas históricas de sociedade e de Estado.

Revolução Capitalista

A Revolução Capitalista é a transformação tectônica por que passou a história na medida em que as ações sociais deixavam de ser coordenadas pela tradição e pela religião para o serem pelo Estado e pela principal instituição econômica por este regulada – o mercado; é o processo histórico que dá origem aos estados-nação que, gradualmente, vêm a substituir os impérios como forma de ocupação político-territorial da superfície da terra; é a transformação política que separa o público do privado e dá origem à nação, à sociedade civil e ao Estado moderno; é a transformação econômica que separa os trabalhadores dos seus meios de produção e dá origem, inicialmente, à burguesia e à classe operária, e mais adiante à classe profissional ou tecnoburocrática; é, finalmente, a transformação cultural que torna a razão e a ciência as fontes legítimas de conhecimento em substituição à revelação e à tradição. A idéia de progresso e mais tarde a idéia correlata de desenvolvimento econômico constituem-se em realidade histórica a partir da Revolução Capitalista. Os impérios egípcio, romano e chinês conheceram muitos momentos de prosperidade, mas não havia a idéia de progresso ou de desenvolvimento econômico, porque o progresso tecnológico era lento, de forma que não ocorria uma crescente racionalização econômica acompanhada por democratização da vida política como aconteceu nos países que realizaram sua revolução industrial. Não havia condições,

portanto, para que, primeiro os filósofos políticos, e depois os economistas e os sociólogos pudessem identificar um processo contínuo e relativamente auto-sustentado de realização dos objetivos políticos de liberdade, bem-estar, justiça social e proteção da natureza.

O estado-nação é o principal resultado político da Revolução Capitalista. Esta, no plano econômico, deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema capitalista: o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, a acumulação de capital e o desenvolvimento econômico. No plano social, surgem as três novas classes sociais: inicialmente, a burguesia e os trabalhadores assalariados, e, em uma segunda fase, a classe profissional ou tecnoburocrática. No plano político, além do estado-nação, surgem a nação e a sociedade civil. O Estado assume caráter moderno e gradualmente se separa do setor privado; torna-se, assim, expressão da sociedade organizada como sociedade civil ou como nação, ao invés de ser mero instrumento de poder da oligarquia que domina o próprio Estado. Os grandes objetivos políticos das sociedades modernas além da segurança (que já era objetivo do Estado antigo) são definidos sucessivamente – liberdade e liberalismo, autonomia nacional e nacionalismo, desenvolvimento econômico e racionalidade instrumental ou eficientismo; justiça social e o socialismo; a proteção da natureza e o ambientalismo – dos quais o Estado se torna principal instrumento.

Para que a Revolução Capitalista pudesse se desencadear, a partir do século XII, na Europa, foi necessário que primeiro houvesse uma transformação técnica fundamental da agricultura, que, até o século XI, estava limitada quase exclusivamente a terras de aluvião; foi o uso de arados com lâminas de ferro e outras ferramentas capazes de cortar terras duras que viabilizou a exploração das terras altas e férteis da Europa (Landes, 1999: 41). Só graças a esse progresso técnico decisivo foi possível produzir o excedente econômico necessário para que trabalhadores pudessem ser transferidos para o comércio e a indústria – e também para que pudessem ser construídas as grandes catedrais góticas, quase todas datadas do século XII. Celso Furtado (1961), usando com liberdade conceitos de Marx e de Weber, identificou dois grandes momentos históricos na Revolução Capitalista, ambos relacionados com o processo de racionalização crescente que caracterizará o mundo moderno. O primeiro momento é o da Revolução Comercial – a primeira sub-revolução da Revolução Capitalista. Nesse longo período que ganha impulso nas cidades-Estado da Itália no século XIII, a racionalidade social se revelará pela definição do lucro como objetivo econômico definido com clareza, e pela adoção da acumulação de capital como meio de atingi-lo. O excedente originado do aumento da produtividade agrícola foi

inicialmente investido em catedrais, em palácios e na guerra. Entretanto, a nova classe burguesa que então está surgindo descobre que pode lucrar e ascender socialmente através do comércio de bens de luxo realizado de forma sistemática, ao mesmo tempo em que se organiza sua manufatura realizada ainda de forma tradicional. A busca do lucro e a adoção do meio racional para alcançá-lo – a acumulação de capital – é quando este primeiro momento se define – um momento no qual a união da manufatura tradicional ao comércio de luxo de longa distância dá origem às cidades-estado burguesas e comerciais do Norte da Itália, e, depois, do resto da Europa, principalmente da Alemanha e dos Países Baixos. Em um segundo momento, com a Revolução Industrial, que ocorre primeiro na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, a racionalidade social dá mais um passo decisivo e passa a se expressar através da escolha de um método lógico de alcançar o lucro além da acumulação de capital: a incorporação sistemática de progresso técnico à produção - o progresso técnico sistemático. A partir de então, não apenas o excedente econômico passava a ser reinvestido produtivamente, mas este reinvestimento se tornava parte necessária, inevitável, do processo econômico na medida em que a competição econômica tornava a incorporação de progresso técnico condição de sobrevivência das empresas. Assim, somadas as duas revoluções, o fenômeno histórico do desenvolvimento econômico se configurava, e definia-se a forma por excelência de alcançá-lo: o investimento combinado com inovação.

Entretanto, nessa análise histórica falta uma terceira transformação fundamental que ocorreu entre as duas citadas: a Revolução Nacional, ou seja, a formação das nações ou das sociedades civis nacionais e, em consequência, dos modernos estados-nação, Estados nacionais ou países.¹ As três sub-revoluções da Revolução Capitalista darão origem às economias capitalistas ou economias de mercado. Os mercados que antes eram locais transformam-se em mercados nacionais, e aos poucos ganham caráter mundial na medida em que, desde o século XVII, se forma o que Immanuel Wallerstein (1974) chamou de “sistema-mundo”. Conforme assinala Karl Polanyi (1944), não houve nada de natural na passagem dos mercados locais para os nacionais. Os mercados são instituições, são o resultado de uma construção social. A formação dos grandes mercados nacionais foi o resultado de estratégias políticas nacionais que, de um lado, institucionalizaram a competição, e, de outro, foram um capítulo da formação dos estados-nação. Através da

¹ Expressões que uso como sinônimas.

definição de fronteiras seguras, os Estados nacionais modernos estavam criando as condições necessárias para que uma burguesia industrial originária da burguesia comercial se constituísse a partir da revolução industrial inglesa, e passasse a investir e incorporar progresso técnico de forma sistemática e competitiva ao trabalho e aos meios de produção. Os antigos comerciantes investiam no mercado de longa distância, mas a riqueza que daí provinha era eminentemente instável. Em seguida eles começam a investir em manufaturas, mas seu investimento era ainda limitado, continuando a produção a se organizar de forma tradicional, e os mercados a serem ainda essencialmente de longa distância. Já o investimento na indústria, que ocorre a partir da revolução industrial, envolvia custos pesados que só podiam se justificar no quadro de um grande mercado assegurado pelo respectivo estado-nação. Daí o interesse das burguesias em se associar aos monarcas absolutos na constituição dos primeiros estados-nação.

Não cabe aqui estender-me sobre o longo processo de formação dos estados-nação modernos. Ao invés, discutirei os quatro conceitos que são objeto deste trabalho: nação, sociedade civil, Estado, e estado-nação. Esses conceitos são vítimas de ampla confusão semântica que eu não pretendo resolver. Quero apenas deixar claro como venho entendendo esses termos nos últimos anos, de forma que a eventual leitura do que escrevo fique mais clara.

Sociedade civil e nação

Aproximo nação de sociedade civil porque são termos muito semelhantes, porque indicam a sociedade politicamente organizada fora do Estado. Enquanto pensada como sociedade civil, essa forma de sociedade defendeu inicialmente as liberdades, depois a justiça social, e mais recentemente a natureza ou o ambiente, e, portanto, será, em diversos graus, portadora das ideologias do liberalismo, do socialismo e do ambientalismo. Já quando pensada como nação, a sociedade será ciosa de sua soberania e promoverá o desenvolvimento econômico – será eficientista e nacionalista. Tanto no caso da nação quanto da sociedade civil, o poder dos cidadãos será ponderado por seu dinheiro, seu conhecimento e sua capacidade de organização, mas a nação tem geralmente uma conotação política mais abrangente ou mais popular do que a sociedade civil; em

compensação, é um conceito particularista que inclui os cidadãos do país e exclui os estrangeiros, enquanto que a sociedade civil tem uma conotação universal e democrática.²

O Estado moderno é uma construção social da nação ou da sociedade civil. Estas se distinguem do povo porque este é constituído pelo conjunto dos cidadãos com direitos iguais, enquanto que na nação ou na sociedade civil seus membros não dispõem de fato de poder igual, mas de poder proporcional à sua riqueza, a seu conhecimento e a sua capacidade de organização – as três origens básicas do poder. A nação é a forma de sociedade cujos membros compartilham uma história e um destino comum; é a sociedade politicamente organizada que conta com um Estado para realizar seus objetivos de ordem e segurança, de autonomia nacional e de desenvolvimento econômico; a sociedade civil, por sua vez, é a sociedade politicamente organizada que luta pela liberdade individual, pela justiça social e pela proteção do ambiente. O poder de cada membro da sociedade na nação ou na sociedade civil é diferente, porque está relacionado com a forma pela qual os indivíduos desenvolvem e usam seu conhecimento, seu capital e sua capacidade de organização. Se os usam principalmente para garantir a autonomia nacional e desenvolvimento econômico, terão mais poder na nação; se para garantir a liberdade, a justiça e o desenvolvimento sustentável, terão mais poder na sociedade civil.

O Estado existe desde a antiguidade, desde a formação dos primeiros impérios, sendo apenas necessário distinguir o Estado antigo do moderno; já nação, como a sociedade civil e o estado-nação, são conceitos modernos – são produtos da Revolução Capitalista. A tese da existência de nações nas sociedades pré-capitalistas é hoje uma tese amplamente refutada por toda uma literatura ampla e recente sobre nação e nacionalismo. Eric Hobsbawm (1990) é especialmente enfático a respeito, mas o mesmo pode ser lido nos principais analistas contemporâneos do nacionalismo como Ernest Gellner (1983), Benedict Anderson (1991), Miroslav Horsh (1993), Anne-Marie Thiesse (2001), e mesmo em Anthony D. Smith (1986, 2003) que foi durante algum tempo tentado pela tese da existência imemorial, de bases étnicas, da nação, mas já a abandonou. Para que haja uma nação não basta que compartilhe uma história e um destino comum, como sugeriu Otto Bauer (1926), é preciso também que disponha ou tenha condições de vir a se dotar de um

² Observe-se que estou usando aqui a expressão ‘sociedade civil’ em seu sentido clássico. Modernamente essa expressão tem sido confundida com ‘organizações da sociedade civil’, cuja presença aumentou muito nas sociedades atuais. Estas organizações públicas não-estatais de advocacia ou controle político são, sem dúvida, importantes em ampliar a democratização da sociedade civil.

Estado e de um território e assim formar um estado-nação. Uma nação sem Estado é um projeto de nação que só se transformará em realidade se tiver forças suficientes, geralmente através de um processo violento de liberação e afirmação nacional. A existência da nação pressupõe uma solidariedade básica entre classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, profissionais de classe média e intelectuais podem entrar em conflito, mas sabem que comungam de um destino comum e que esse destino depende de seu envolvimento competitivo vitorioso no mundo dos estados-nação. A nação exige, portanto, um acordo nacional, um contrato social básico que dá origem a ela própria e a mantém forte e coesa. Quando Hobbes pensou o contrato social de uma forma hipotética, ele estava ao mesmo tempo testemunhando o processo histórico por meio do qual a Inglaterra se transformava em uma nação através de um acordo social entre as classes sociais. Todos os grandes estados-nação europeus constituíram-se a partir de acordos nacionais históricos ocorridos, e não de um hipotético contrato social original. O contrato inicial foi entre o soberano central que precisava dos recursos da burguesia para afirmar seu poder sobre um território maior e uma burguesia que precisava de segurança para suas atividades comerciais e principalmente industriais em um espaço geográfico maior do que o da cidade-estado. O objetivo desse acordo não era evitar a situação de guerra permanente que caracterizaria o “estado de natureza” da teoria contratualista, mas constituir uma nação e um Estado capazes de se defender em um mundo sempre hostil e de promover o interesse nacional. Na medida em que, a partir desse acordo inicial, a sociedade foi se expandindo e se tornando complexa, dando origem a uma classe operária urbana e, depois, a uma classe profissional ou tecnoburocrática, o acordo nacional foi sendo gradualmente ampliado. Não sem conflitos, que, embora permanentes, eram de alguma forma suspensos quando se tratava da segurança e da concorrência internacional. As nações européias formaram-se a partir da desorganização do Império Romano-Germânico; já as demais nações tiveram que realizar lutas de liberação nacional contra impérios mercantis (da Espanha e de Portugal) ou industriais (da Inglaterra e da França). O grande acordo nacional que se estabeleceu a partir de 1930 no Brasil, cujo desenvolvimento ocorreu no quadro da dominação imperial e do correspondente subdesenvolvimento, unia a burguesia industrial nacional nascente à nova burocracia ou aos novos “técnicos” estatais, aos trabalhadores urbanos e aos setores da velha oligarquia mais orientados para o mercado interno, como os pecuaristas. Seus adversários eram o imperialismo, representado principalmente pelos interesses britânicos e norte-americanos, e a oligarquia agrário-exportadora associada. O

acordo estratégico em um estado-nação em desenvolvimento é o acordo entre empresários industriais e a burocracia do Estado que inclui também políticos, trabalhadores e classes médias. E sempre haverá os adversários internos, de algum modo identificados com o imperialismo ou com o atual neo-imperialismo sem colônias, ou com grupos locais colaboracionistas ou globalistas.

A ideologia que serviu e continua a servir de base para os acordos nacionais é o nacionalismo. Uma nação é sempre nacionalista na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação do estado nacional e de sua permanente reafirmação ou consolidação. Outra maneira de definir nacionalismo é afirmar, como o fez Ernest Gellner (1983), que é a ideologia que busca a correspondência entre a nação e o Estado – que defende a existência de um Estado para cada nação.³ Essa também é uma boa definição, mas típica de um pensador da Europa central que via as diversas nações sob o jugo do Império Austro-Húngaro e, mais a Leste, do Império Russo; é uma definição que se esgota assim que o estado-nação se forma, ou seja, que nação e Estado passam a coincidir sobre um determinado território. Não consegue, porém, levar em conta a celebrada frase de Ernest Renan de 1882: “uma nação é um plebiscito diário”, ou seja, a nação é fruto de uma luta cotidiana para mantê-la viva e unida.⁴ E também não explica como um estado-nação pode formalmente existir na ausência de uma verdadeira nação, como no caso dos países latino-americanos que, no início do século XIX, viram-se dotados de um Estado não apenas em razão dos esforços patrióticos de grupos nacionalistas, mas também em consequência dos bons serviços da Inglaterra, cujo objetivo era substituir a Espanha e Portugal no domínio efetivo dos países da região. Desse modo, como sua dependência cultural era grande e seu nacionalismo, fraco, esses países viram-se dotados de um Estado sem possuírem verdadeiras nações; deixaram de ser colônias e se tornaram semicolônias dependentes da Inglaterra, da França e, mais tarde, dos Estados Unidos. Para que exista uma verdadeira nação, as várias classes sociais precisam, apesar dos conflitos que as

³ Ernest Gellner, um filósofo tcheco que se refugiou do comunismo na Inglaterra, foi provavelmente o mais arguto analista do nacionalismo na segunda metade do século XX.

⁴ Ernest Renan (1882 [1992: 55]). No trecho imediatamente anterior, Renan escreveu: “Uma nação é uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento dos sacrifícios feitos e daqueles que as pessoas ainda estão dispostas a fazer. Supõe um passado; resume-se no presente por um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente expresso de continuar a vida comum”.

separam, serem solidárias quando se trata de competir internacionalmente. Além disso, devem tomar decisões políticas, sobretudo aquelas relativas a reformas institucionais, política econômica e relações internacionais, de acordo com critérios nacionais, ao invés de seguirem os conselhos e pressões do exterior. Nos países que se desenvolveram originalmente, como os europeus e os Estados Unidos, assim como nos países em desenvolvimento que no passado foram impérios, como é o caso da China ou do Irã, o nacionalismo é forte e tácito, de forma que ninguém tem dúvida que é dever do governo defender o trabalho, o capital e o conhecimento nacionais. Já nos países latino-americanos a ambigüidade de suas elites, ora identificadas com a nação, ora associadas às elites dos países ricos é uma constante (Bresser-Pereira 2008).

A sociedade civil é a sociedade politicamente organizada voltada para os objetivos de liberdade individual, justiça social e proteção do meio-ambiente. O conceito, portanto, é amplo, tendo origem em Hegel e na sua “sociedade burguesa”. Ao estudar o Estado, Hegel percebeu no seu tempo, quando o liberalismo estava em plena expansão, que estava ocorrendo a separação entre o público e o privado. Era um fenômeno semelhante ao da separação entre os trabalhadores e os meios de produção que, no plano econômico, Marx identificaria mais tarde. O conceito do Estado absoluto estava sendo desafiado por liberais e democratas que rejeitavam a confusão do soberano com o Estado. No tempo do Estado absoluto em que essa confusão prevalecia, a expressão “sociedade civil” era usada como sinônimo de “sociedade política” e, portanto, de Estado. No Estado liberal, porém, era fundamental distinguir o Estado ou a sociedade política da sociedade civil que Hegel viu com acerto ser a sociedade politicamente organizada fora do Estado e, naquele momento, principalmente a sociedade burguesa.

Nos anos 1980, provavelmente como reação defensiva à crítica ao Estado que a ideologia neoliberal então realizava com êxito, alguns intelectuais adotaram uma perspectiva ao mesmo tempo ambiciosa e reducionista de sociedade civil. Ambiciosa porque, no limite, supuseram que ao invés de se substituir o Estado pelo mercado como queriam os neoliberais, seria possível substituir o Estado pela sociedade civil. É claro que nenhuma das duas substituições poderia ser feita, mas mesmos os representantes mais realistas das esquerdas que reagiam com o neoliberalismo revelaram uma esperança utópica nas potencialidades democráticas das organizações da sociedade civil. Por outro lado, procedia-se um reducionismo ao se identificar a sociedade civil com os movimentos sociais e particularmente com as sociedades públicas não-estatais de advocacia política e

de serviço social que geralmente são denominadas ONGs.⁵ Os movimentos sociais e as organizações de advocacia política são sem dúvida uma parte importante da sociedade civil, mas ela é mais ampla, abrangendo todos os cidadãos que com seu conhecimento, com seu capital, e com sua capacidade de organização influenciam as decisões tomadas pelo governo que dirige o Estado.

A sociedade civil, como a nação, é parte integrante da esfera pública. E será tanto mais parte desta esfera e não da esfera privada na medida em que seja mais forte e mais democrática.⁶ Os países mais avançados ou mais desenvolvidos são aqueles que não apenas possuem Estados fortes, capazes, mas também possuem sociedades civis ou nações fortes, vibrantes, críticas, participativas e democráticas. O desenvolvimento ou o progresso de uma sociedade pode ser medido pela sua aproximação paulatina aos seus grandes objetivos políticos, mas para isto é necessário que sua nação e sua sociedade civil sejam fortes e democráticas e constituam um Estado capaz. O que é uma sociedade civil democrática? Não é evidentemente a mesma coisa que é um Estado democrático; é uma sociedade na qual os poderes políticos de seus membros são mais razoavelmente iguais ou, pelo menos, não muito desiguais; é uma sociedade na qual as diferenças de renda e de riqueza não são grandes; é uma sociedade na qual embora sempre haja os mais e os menos poderosos, todos, além de serem iguais perante a lei, dispõem de poderes razoavelmente iguais quando se trata de cobrar a execução das leis. Naturalmente, quanto mais democrática for a sociedade civil, mais democrático será o Estado.

Estado

O Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade. O Estado tem, portanto, uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade –, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal. Neste caso, seu

⁵ Organizações não-governamentais. Esta é uma expressão confusa, primeiro por que usa o conceito de Estado americano (*government*): não-estatais é uma expressão mais correta para a língua portuguesa; segundo, porque existem organizações que são não-estatais mas não são públicas e sim corporativas, como é o caso dos sindicatos e dos clubes.

⁶ Discuti estas idéias mais amplamente em Bresser-Pereira (1998).

papel é o de coordenar as ações sociais, tendo o mercado como instituição auxiliar mas fundamental na tarefa de coordenação econômica. O Estado é a instituição soberana constituída de políticos, servidores públicos e militares que dispõe do poder de legislar e tributar. É, portanto, a instituição que tem o poder final de julgar e punir. Na medida em que o Estado tem esse poder, ele é a organização que detém o poder “extroverso” – ou seja, um poder que se estende além de seus membros, além mesmo dos seus cidadãos, para toda a população presente no seu território. Max Weber (1919: 56) ofereceu uma definição clássica – “O Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o uso legítimo da força física dentro de um determinado território” – é, portanto, a organização que tem, portanto, capacidade de impor sua vontade final decidindo conflitos e punindo o que a lei definir como crime.

Além dessas definições descritivas, podemos definir o Estado pelo seu papel. Nessa perspectiva, o Estado é a instituição abrangente que a nação ou a sociedade civil usam para promover seus objetivos políticos; é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação ou da sociedade civil. Quando afirmo que o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, surge imediatamente a questão: ao invés disso, não seria ele, conforme propuseram Marx e Engels, “comitê executivo da burguesia”? Não há, porém, conflito entre as duas definições se pensarmos a primeira como mais geral, ou então, como associada ao Estado democrático. No sentido mais geral, o Estado, a partir da antiguidade, foi sempre a expressão daqueles que têm poder na sociedade. Um poder que, dialeticamente, acaba tendo também origem no próprio Estado, mas cuja origem principal deve ser pensada externamente. Na antiguidade, aqueles que na sociedade controlavam a força, a religião e a tradição constituíam uma oligarquia que dominava o Estado. Na primeira forma de Estado capitalista, o Estado Liberal – o Estado que Marx conheceu e viveu – o poder ainda estará nas mãos da aristocracia, mas já está sendo transferido para a burguesia. No Estado Democrático dos nossos dias, a classe profissional e a classe trabalhadora também partilham do poder. Podemos, assim, pensar em nações ou em sociedades civis mais ou menos democráticas; quanto mais democráticas forem, mais democráticos serão os respectivos Estados. Enquanto em um Estado democrático todos os cidadãos são iguais perante a lei, a sociedade civil ou a nação será tanto mais democrática quanto menores forem as diferenças de poder real entre seus membros – quanto menores forem as diferenças decorrentes do dinheiro, do conhecimento, e mesmo da capacidade de organização ou mobilização social.

Quando eu defino Estado como o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante, fica claro que Estado e Direito são quase sinônimos. O Estado é mais amplo do que o Direito na medida em que soma à ordem jurídica a organização concreta dotada de pessoal e patrimônio que é o aparelho do Estado ou administração pública. Não é por outra razão que os grandes filósofos do Direito são sempre também filósofos políticos. As teorias do Estado são, também, teorias do Direito; a questão fundamental da filosofia política é a da justificação do poder do Estado ou da legitimidade da lei; é uma questão, portanto, política e jurídica. A filosofia política busca também definir o conteúdo dos grandes objetivos políticos – o que é a liberdade, o que é a justiça. Mas esses objetivos vão afinal se transformar em norma ou em lei, e vão atribuir a um poder – o poder do Estado – a responsabilidade pela sua consecução. Por isso, quando procuramos identificar e classificar as teorias do Estado, o critério que as distingue é essencialmente o da *legitimidade* – uma legitimidade que não é apenas jurídica: é também social e política. A legitimidade é aqui, portanto, entendida no seu sentido weberiano como a fonte social do poder. Uma norma tem legitimidade quando tem o apoio necessário da sociedade civil para que tenha vigência real.

A partir do critério da legitimidade, podemos distinguir as teorias de Estado. A teoria tradicional é a *teoria teológica*. O poder do Estado deriva da delegação divina de poder ao soberano. Com a renascença e a modernidade, a teoria teológica é completada pela teoria do direito natural: o soberano detém o poder tradicional porque é o responsável pela garantia do direito natural partilhado por todos os seres humanos, seus súditos. Hobbes e os contratualistas provocam uma reviravolta na teoria do Estado ao afirmarem que este tem origem em um contrato. Assim, segundo a *teoria contratualista* do Estado, a origem do seu poder está no povo – nos súditos que começam a se tornar cidadãos. Estes, necessitando de segurança ou de ordem pública, cedem uma parte de sua liberdade ao soberano para que este a garanta. No século XIX, Hegel formula uma terceira teoria do Estado – a *teoria ideal* do Estado. Hegel distingue com clareza o povo da sociedade civil e esta do Estado, e vê este como a realização máxima da razão humana. Todo o esforço humano se traduz na construção racional da *polis*. Marx e Engels, mais realistas, dão origem a uma quarta teoria do Estado quanto à sua legitimidade: a *teoria sociológica* ou *histórica* do Estado. Concordam com os contratualistas que a origem do poder do Estado está no povo, ou, mais precisamente, com Hegel, que esta origem está na sociedade civil – na sociedade politicamente organizada – mas, pessimistas, a vêem totalmente dominada

antes pela aristocracia, e, no seu tempo, pela burguesia. Uma quinta teoria do Estado – a *teoria positivista* do Estado – é principalmente a teoria de Hans Kelsen, mas tem ampla aceitação: o poder do Estado tem origem nele próprio, na lei positiva. Certos analistas supõem que Karl Schmitt ofereceu uma sexta teoria do Estado – a *teoria decisionista* – segundo o poder do Estado ou a legitimidade da lei, mas, afinal, segundo ele, a decisão do soberano deve se adequar à “idéia de ordem” – uma ordem que, afinal, acaba não se distinguindo de uma concepção conservadora do direito natural.⁷

Em última análise, estas cinco teorias podem ser reduzidas a três, dependendo do método utilizado para compreender o Estado. Quando buscamos a legitimidade fora da sociedade – em Deus, ou na natureza, ou no próprio Estado – estamos usando um método normativo de acordo com o qual o problema da legitimidade social do poder perde relevância: o que importa é a legitimidade moral: a teoria do Estado é *normativa*. No caso da segunda teoria – a contratualista –, a legitimidade se origina na sociedade, mas é deduzida a partir de um hipotético estado de natureza e da necessidade social de um contrato, de forma que ficamos sem poder compreender as diversas formas históricas que o Estado assumirá. Só a teoria sociológica do Estado permite essa análise histórica, porque de acordo com ela o poder do Estado depende da sua legitimidade social, a qual, por sua vez, dependerá da relação de poder entre a elite dirigente desse Estado e a sociedade civil ou a nação, ou, em outras palavras, dependerá do grau de democratização da sociedade civil ou da nação.

Estado-nação

O estado-nação é a *unidade político-territorial* própria do capitalismo; é constituída de uma nação ou uma sociedade civil, de um Estado, e de um território. Uso como sinônimos de estado-nação, Estado nacional e país. Na literatura sobre relações internacionais, a expressão simples, geralmente no plural e em minúscula, “estados” corresponde ao que estou aqui chamando de estado-nação. Nos Estados Unidos principalmente, a palavra nação corresponde ao estado-nação. Tanto em um caso como em outro podemos pensar que esta simplificação é resultado de uma sinédoque, de uma figura de linguagem que toma o todo pela parte: o todo é o estado-nação, a parte, o Estado em um caso, a nação, no outro. A expressão estado-nação apresenta um problema: ela pode sugerir que sob um

⁷ Segundo Ronaldo Porto Macedo Jr. (2001: 42), “O pensamento decisionista, tal como aparece na história do direito, está vinculado a uma idéia de ordem que é pressuposta à decisão soberana”.

Estado só pode haver uma nação, o que não é necessariamente verdadeiro. A Grã-Bretanha, a Bélgica e a Espanha, por exemplo, até hoje não lograram se constituir em uma única nação. Os europeus estão gradualmente construindo um estado-nação que é claramente multinacional. Tem, em compensação, a vantagem de mostrar o caráter composto desta unidade político-territorial. E deixa também claro seu caráter soberano – sua condição de última instância para as decisões judiciais. Este caráter soberano nunca foi absoluto, nem mesmo no tempo em que Jean Bodin (1529-96) o identificou nos albores da formação dos estados-nação.

Para compreender o estado-nação é preciso distingui-lo do *império*. Enquanto os impérios eram a forma por excelência de organização política territorial da antiguidade, os estados-nação desempenharão esse papel nos tempos modernos ou capitalistas. É verdade que também se formaram impérios modernos mercantis (principalmente da Espanha e de Portugal) e industriais (principalmente da Inglaterra e da França), mas estas são formas político-territoriais mistas. Há uma diferença fundamental entre o império antigo e o estado-nação moderno. Enquanto o poder imperial se limitava a cobrar impostos da colônia, deixando intactas sua organização econômica e sua cultura, os estados-nação estão voltados para o desenvolvimento econômico e, por isso, diretamente envolvidos na competição internacional por maior poder e maiores taxas de crescimento. Para isso, buscam homogeneizar sua cultura, dotando-se de uma língua comum, para, através da educação pública, poder garantir que padrões crescentes de produtividade sejam compartilhados por toda a população; e os respectivos governos passam a ser os condutores do processo de desenvolvimento econômico através da definição de instituições que estimulem o investimento, da adoção de políticas macroeconômica que garantam a estabilidade de preços, taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas, e de políticas industriais que favoreçam as empresas nacionais na concorrência internacional.

A formação dos estados-nação começa bem depois do início da Revolução Capitalista. Esta começa com o surgimento da burguesia no século XII – um século de grande prosperidade na Europa –, mas só no século XVI podemos ver com clareza surgirem os modernos estados-nação. Isto se explica porque a Revolução Comercial, sendo baseada no comércio de longa distância, prescindia o território extenso e população numerosa que irá caracterizar os *grandes mercados internos* dos estados-nação. A Revolução Industrial, porém, cujas bases a Inglaterra principalmente começa a construir no século XVI, exigirá

um mercado como amplo na medida em que implicava investimentos elevados em capital fixo que não podiam ficar à mercê dos azares do comércio de longa distância. Assim, o estado-nação será fruto da aliança entre uma parte da aristocracia militar e proprietária de terras – aquela associada ao monarca ou ao poder central – e a burguesia nascente que para se tornar industrial e ganhar estabilidade necessitava de grandes mercados internos. Charles Tilly (1975, 1992) foi um dos muitos historiadores e sociólogos que analisaram com clareza essa aliança. Através do demorado processo de institucionalização política e econômica que é o da formação do estado-nação, empresários, políticos, burocratas públicos e trabalhadores formam a nação. A constituição dos Estados nacionais e, portanto, de mercados amplos e seguros para os empresários investirem na indústria foi, por sua vez, a condição da Revolução Industrial, inicialmente na Inglaterra, na Bélgica e na França. A partir daí a industrialização se confundirá com o próprio desenvolvimento econômico na medida em que será a forma pela qual as sociedades aumentarão seu valor adicionado per capita através da transferência da mão-de-obra da agricultura para atividades industriais exigindo pessoal mais qualificado. Para que a industrialização ocorresse, não bastou, portanto, que houvessem surgido na Europa cidades-estado burguesas; foi necessária a formação concomitante dos grandes estados-nação com seus grandes mercados nacionais.

Os estados-nação são o pressuposto básico das análises econômicas e políticas e o método histórico-dedutivo, através do qual se estuda como se comportam as economias nacionais e a economia mundial é o método adequado. Quando os economistas mercantilistas buscavam entender o sistema econômico, esse sistema era o existente no quadro de um país. Para Adam Smith, ao estudar a riqueza das nações, – o que realmente o interessava era a riqueza ou o desenvolvimento econômico da Grã-Bretanha. Os modelos dos economistas clássicos do século XIX, porém, eram pouco formalizados – e foi isto que levou os economistas neoclássicos, inspirados por Stuart Mill, a pensar na alternativa equivocada de usar o método hipotético-dedutivo para analisar os sistemas econômicos. Deixaram, assim, de pensar em termos de estados-nação, mas às custas da compreensão de como de fato se comportam as economias modernas. Keynes e Kalecki, porém, ao fundarem nos anos 1920 e 1930 a macroeconomia, voltaram novamente o foco dos

economistas para as economias nacionais, e deram à teoria econômica forte conteúdo prático.⁸

Formas históricas do Estado

Quando defino o Estado como o sistema constitucional-legal e a organização que o garante estou afirmando que o Estado é ou define o *regime político*. Este será democrático ou autoritário, será monárquico ou republicano, ou então será absoluto, liberal ou novamente democrático, dependendo do que determinar de forma legítima a constituição e as demais leis do país. Existe hoje uma imensa bibliografia sobre a democracia, mas esta *não existe de forma abstrata*; o que existe, no mundo capitalista do século XXI, é o Estado democrático ou então o Estado autoritário. O fato de serem monárquicos ou republicanos não tem muita importância, porque as monarquias podem ser constitucionais e democráticas.

Em cada sociedade nacional o Estado é a instituição fundamental porque define o sistema constitucional-legal ou da ordem jurídica, ao mesmo tempo em que se constitui nesse próprio sistema constitucional-legal. Além disso, é a *matriz* das demais instituições formais com força coercitiva de lei, mas não é o *agente principal*. Este papel também não cabe ao indivíduo, como pretende a teoria liberal, nem cabe ao povo, em que todos são iguais como a ficção democrática que está por trás da democracia afirma, mas cabe à nação ou à sociedade civil na qual os poderes são diferenciados e ponderados.⁹ Ao invés de agente, o Estado é o instrumento da sociedade nacional na busca dos seus objetivos políticos. Já os mercados e o dinheiro são apenas as duas principais instituições econômicas que complementam o papel do Estado de, através da lei, coordenar as ações sociais; são instituições reguladas pelo Estado a serviço da sociedade. Portanto, quando se fala em Estado e em mercado, não se está falando de instituições concorrentes, mas de instituições complementares voltadas para a coordenação social e para a consecução dos objetivos políticos de cada sociedade e da sociedade mundial que está se formando.

⁸ Entretanto, como a formalização permitida por modelos históricos era pequena, os economistas neoclássicos desenvolveram uma macroeconomia e uma teoria do crescimento altamente matematizadas, mas equivocadas e inúteis porque desligados da realidade histórica e nacional dos sistemas econômicos. (Bresser-Pereira 2009).

⁹ Sobre a ficção democrática, ver a notável análise histórica de Pierre Rosanvallon (1998).

Quando se fala em regime político, está-se pensando como se organiza o poder da sociedade sobre o Estado.

Os regimes políticos são as formas históricas do Estado. Quais são elas, e o que as determina? Na medida em que defini o Estado moderno como o instrumento de ação coletiva da nação ou da sociedade civil, o que estou afirmando é que o Estado é a expressão da sociedade – que o agente da história é a sociedade politicamente organizada. A relação, entretanto, não é linear, mas dialética, e o é de forma explícita. Geralmente as relações dialéticas estão numa área de obscuridade e de indeterminação. Neste caso, porém, a sociedade cria o Estado para que este a regule, para que este exerça poder sobre ela. O movimento causal é, portanto, um movimento nos dois sentidos. É principalmente no sentido da sociedade para o Estado, mas é também deste para a sociedade. Quando discuti algumas páginas acima as teorias do Estado – as teorias da legitimidade ou do poder do Estado – eu estava adotando uma teoria sociológica do Estado segundo a qual este se reveste de formas históricas. A cada forma histórica de sociedade – ao grau de desenvolvimento econômico, político e social de uma determinada sociedade nacional – corresponde uma forma histórica de Estado. Quais são essas formas históricas correspondentes? Em um esforço de síntese de valor sempre duvidoso, tomando como referência os países que primeiro se desenvolveram, elas estão no Quadro 1. Como o Estado não é apenas sistema constitucional legal mas é também aparelho, organização ou administração pública, o quadro tem três colunas.

Tabela 1: Tipos históricos de sociedade e de Estado

Sociedade	Estado (Sistema constitucional-legal)	Administração pública (Aparelho do Estado)
Aristocrática e mercantil (séculos XVI-XVIII)	Absoluto	Patrimonialista
Capitalista clássica (século XIX)	Liberal	Burocrática pública
Capitalista moderna (1ª. metade do século XX)	Democrático Liberal	Burocrática pública
Capitalista-profissional (desde meados do século XX)	Democrático social	Gerencial pública

Observação: esta periodização e tipologia tomam como base os países que primeiro se desenvolveram, como a Grã-Bretanha e a França.

Não posso, neste trabalho, desenvolver toda a análise necessária para sustentar a periodização e as respectivas formas históricas ou tipos ideais que o quadro contém. Fiz uma análise mais completa (mas sempre discutível porque há nela uma simplificação que muitos poderão considerar excessiva) no livro *Construindo o Estado Republicano* (2004). Aqui me limito a assinalar que as sociedades aristocráticas e mercantis da Europa que vão presidir grande parte da Revolução Capitalista deram origem à primeira forma histórica de Estado moderno – o Estado Absoluto – ao qual correspondeu, no plano do aparelho do Estado, a administração patrimonialista. Nestas duas formas a sociedade não distinguia o público do privado. O patrimônio do soberano e o patrimônio público eram a mesma coisa.

Na medida, entretanto, que a formação do Estado nacional se completa e que a Revolução Industrial ocorre, o poder da burguesia aumenta, enquanto diminui, até desaparecer, o da aristocracia. A sociedade se configura Capitalismo Clássico – o capitalismo que Marx identificou e analisou de forma insuperável. Neste capitalismo já existe uma sociedade civil, mas esta é quase exclusivamente burguesa, de forma que podemos entender porque Marx e Engels disseram no *Manifesto Comunista* que o Estado era o comitê executivo da classe dominante. O Estado, nesse período, é o Estado liberal – um Estado que já garante os direitos civis, os direitos à liberdade, à propriedade e ao respeito, mas é ainda um Estado autoritário porque os direitos políticos não estão garantidos: não existe o sufrágio universal que é uma condição da democracia. Durante o século XIX ocorrem as principais reformas burocráticas ou weberianas, de forma que o aparelho do Estado já é burocrático público.

O desenvolvimento econômico, entretanto, continua a ocorrer e, com ele, o desenvolvimento social e político, de forma que na transição do século XIX para o XX afinal surgem no capitalismo os primeiros Estados democráticos. A sociedade civil continua a ser principalmente burguesa, mas a movimentação política intensa dos trabalhadores e dos políticos socialistas leva gradualmente à extensão do direito de voto até que se chega ao sufrágio universal. A partir desse momento, já podemos falar em um Estado Democrático-Liberal, ainda que a democracia seja mínima, uma *democracia de elites*, como Schumpeter (1942) a definiu, na qual os eleitores elegem representantes das elites que não lhes prestam contas a não ser nos momentos de reeleição. A forma de organizar o Estado, entretanto, não muda o suficiente para que se possa falar em uma nova forma de administração pública: ela continua burocrática.

O desenvolvimento, entretanto, continua a ocorrer, porque o capitalismo é uma forma de organizar a sociedade eminentemente ativa, e por que as demandas sociais dos mais pobres ganharam agora uma dinâmica própria. A Segunda Guerra Mundial, por sua vez, dará um forte impulso à democracia na medida em que houve uma mobilização política de toda a sociedade nos países democráticos para lutar contra o horror em que o autoritarismo nazista se transformara. O autoritarismo, que até o final do século XIX era considerado algo normal ou aceitável desde que associado à garantia dos direitos individuais liberais, perde a partir de então legitimidade. Por outro lado, a luta dos trabalhadores e dos políticos e intelectuais socialistas por uma sociedade mais justa não esmorecia. Pelo contrário, era fortalecida pelo fato de que agora todos os trabalhadores tinham direito a voto. O resultado, após a guerra, é a transição do Estado Democrático Liberal para o Social: é a enorme ampliação do Estado em termos de despesa pública e carga tributária para que ele possa garantir os direitos sociais a uma velhice segura, à saúde universal, à educação básica e à assistência social aos pobres. O Estado liberal que representava menos de 10% representará agora 40% do PIB. Esta mudança ocorre principalmente nos países da Europa Ocidental e do Norte, que se transformam em Estados Democráticos Sociais. Entretanto os Estados Unidos que, nesse momento, já é o país mais poderoso e rico do mundo, não faz essa transição: sua democracia continua liberal. E talvez influenciada por esse fato as democracias modernas continuam a ser chamadas de democracias liberais quando, na verdade, na Europa, elas já deram um passo além, e a forma política do Estado já seja a do Estado Democrático Social. O avanço do Estado se dá, então, não apenas porque os direitos sociais começam a ser mais bem garantidos, mas porque a democracia deixa de ser uma democracia de elites e passa a ser uma *democracia social* ou uma *democracia de opinião pública*. Então, a voz dos eleitores, que era um pouco mais ouvida fora das eleições, passa agora a se manifestar através das sondagens de opinião, e através de um enorme aumento das organizações públicas não-estatais de advocacia política, inclusive aquelas de base (*grass roots organizations*). Enquanto no Estado liberal e no Estado liberal-democrático a responsabilização dos políticos e altos servidores era mínima, agora aumenta substancialmente. Ainda que a ficção democrática do governo do povo não tenha ainda desaparecido, não se pode mais falar que o Estado é o representante exclusivo da classe capitalista. Ainda que na sociedade civil o peso do capital ou do dinheiro continue a ser muito grande, a sociedade civil também se democratizou, e as diferenças de poder entre seus membros diminuíram sem deixarem de continuar elevadas. Por outro lado, embora as sociedades européias houvessem realizado um grande avanço político, a crítica

interna ao seu Estado e às suas instituições continuou forte e vibrante – o que assegura a continuidade do desenvolvimento político.

Quanto à forma da organização do Estado, esta, a partir dos anos 1980, começou a sofrer uma grande reforma – a meu ver a *segunda* reforma administrativa fundamental do Estado moderno: a reforma gerencial ou reforma da gestão pública. Através dessa reforma, que está hoje ocorrendo em todos os países desenvolvidos e em alguns de renda média, começam a ocorrer duas mudanças fundamentais: primeiro, garante-se mais autonomia decisória aos servidores públicos, ao mesmo tempo em que se aumenta sua responsabilização perante seus superiores e a sociedade através da administração por resultados e do incentivo aos mecanismos de participação e responsabilização social. Segundo, procede-se uma mudança estrutural na organização administrativa do Estado ao se manter dentro dela apenas os políticos e os altos servidores públicos civis e militares, e se descentraliza de forma competitiva (competição por excelência, não por lucros) a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não-estatais de serviço. Como a reforma burocrática demorou de 30 a 40 anos para poder ser considerada “completa”, esta também demorará esse tempo, mas acontecerá porque ela é uma resposta ao Estado democrático social. Enquanto o Estado era liberal ou liberal-democrático, ele era muito pequeno e podia ser administrado apenas segundo o critério da efetividade, que é o critério da administração burocrática; entretanto, quando se transformou em um Estado muito maior – o Estado Democrático Social –, envolvendo uma despesa pública quatro a cinco vezes maior, o critério da eficiência tornou-se imperativo, e a reforma gerencial, necessária.

A reforma gerencial tornou-se também inevitável no nível do Estado porque o capitalismo afinal não produziu apenas duas classes novas – a burguesa e a trabalhadora – como Marx supôs analisando corretamente seu tempo, mas três. Com o surgimento das grandes organizações privadas, surgiu também uma nova classe média: a classe média profissional ou tecnoburocrática. Enquanto a organização da produção capitalista estava limitada fundamentalmente a empresas familiares, a sociedade capitalista podia caracterizar-se por duas classes sociais: uma de proprietários do capital e outra, de proprietários do trabalho. Entretanto, quando a produção passa a ser realizada principalmente em grandes organizações burocráticas, os proprietários do conhecimento técnico, organizacional e comunicativo que as administram ou assessoram passam a ter um papel social novo e fundamental. A própria burocracia do Estado, que era apenas um estamento no capitalismo

clássico, agora se soma à tecnoburocracia privada para formar uma imensa classe profissional. Estas classes não se confundem porque na classe capitalista existem camadas altas e médias, na trabalhadora, camadas baixas e médias, e na profissional, as três camadas estão presentes. Com a transformação da burocracia pública em parte da classe profissional ou burocrática mais ampla, e como os integrantes dessa classe se legitimam essencialmente através da sua capacidade de dotar de eficiência as organizações que dirigem, era inevitável que também tratassem de aplicar os princípios da boa gestão no Estado.

Esta nova classe trará um problema fundamental para a sociologia política. Quando era razoável pensar em duas classes apenas, podíamos pensar com razoável clareza os partidos políticos (as organizações para-estatais que existem entre a sociedade politicamente organizada e o Estado para eleger representantes) como principalmente identificados com capitalistas ou com trabalhadores; entretanto, quando surge uma nova e profundamente heterogênea classe como é a classe profissional, o quadro político das classes sociais torna-se muito mais complexo e indeterminado, e se torna difícil saber quais classes e quais interesses estão mais efetivamente representados nos Estados, nos governos que os dirigem, e nos partidos que servem de veículo para a eleição dos dirigentes políticos. Isto não impede, porém, que o desenvolvimento político continue a ocorrer e que cada Estado vá se tornando mais representativo de seu povo e mais com ele identificado. A sociedade continua a ser uma sociedade de classes, e o conflito social continua uma realidade, mas as demandas políticas ganham paulatinamente autonomia em relação à posição de classe na medida em que nas classes superiores idéias e comportamentos republicanos, razoavelmente independentes dos interesses de classe, passam a se tornar mais freqüentes ou usuais.

No final do século XX o Estado Democrático Social e, mais amplamente, o processo de desenvolvimento político foram desafiados por uma nova ideologia: o neoliberalismo. O objetivo era diminuir o tamanho do Estado: fazê-lo voltar à sua condição de Estado Democrático Liberal. Embora essa ideologia possa ser apenas definida como uma radicalização do liberalismo econômico, o que a faria semelhante ao liberalismo, é, na verdade uma ideologia muito diferente. Isto fica claro se a pensarmos do ponto de vista histórico: enquanto o liberalismo no século XVIII foi a ideologia de uma classe média burguesa contra uma oligarquia de militares e senhores de terra e contra um Estado autocrático, o neoliberalismo, a partir dos anos 1980 quando se torna dominante, foi uma

ideologia dos ricos contra os pobres e contra o Estado democrático e social. Esta ideologia reacionária, entretanto, ainda que tenha conseguido algum êxito em reduzir a proteção garantida diretamente pelas empresas a seus trabalhadores, não logrou êxito em reduzir o tamanho do Estado e cortar sua proteção social. Entretanto, na medida em que, apoiada na teoria econômica neoclássica, promoveu a desregulação dos mercados e o enfraquecimento do Estado, logrou, a partir de 2007, provocar uma crise que começou bancária nos Estados Unidos, se transformou em financeira global, e acabou por ser a mais grave crise econômica desde a Grande Depressão dos anos 1930. Tudo indica, portanto, que, passado o tempo deste retrocesso histórico que foi o neoliberalismo, as sociedades poderão voltar ao processo de desenvolvimento econômico, social e político que, de uma forma ou de outra, presidiu os duzentos anos de sociedades capitalistas e de formas de Estado cada vez mais democráticas.

A Revolução Capitalista deu origem também a cinco grandes ideologias ao mesmo tempo complementares e contraditórias: o liberalismo, o nacionalismo, o socialismo, o eficientismo e o ambientalismo. O liberalismo é a ideologia que nasce com a burguesia, é a ideologia da liberdade; o nacionalismo é a ideologia que nasce com o estado-nação, é a ideologia da autonomia e do desenvolvimento econômico nacional; o socialismo é a ideologia que nasce com os trabalhadores; é a ideologia da igualdade ou da justiça social; o eficientismo é a ideologia que nasce com a classe profissional, é a ideologia da eficiência ou, novamente, do desenvolvimento econômico; finalmente, o ambientalismo é a ideologia da defesa do meio ambiente; não é uma ideologia que se possa relacionar com clareza com as classes embora esteja identificada principalmente com as camadas médias burguesas e profissionais. Todas essas ideologias estão relacionadas com o desenvolvimento político, são idéias que a nação ou a sociedade civil adotam para, através do Estado, promover seus grandes objetivos políticos.

Referências

- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities*, segunda edição, Londres: Verso.
- Balakrishnan, Gopal, org. (1993 [2000]) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto.
- Bauer, Otto (1907 [1979]) *La Cuestión de la Nacionalidad y la Socialdemocracia*, México: Siglo Veintiuno Editores.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado”, In Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola, orgs. (1999) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP: 67-116.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2008]) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Tradução de *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State* (Oxford University Press, 2004)
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) “Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo”, *Revista Estudos Avançados*, 22 (62), janeiro-abril 2008: 171-194.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) “Os dois métodos e o coração da teoria econômica”, *Revista de Economia Política* 29 (2):163-190.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hobsbawm, E. J. (1990) *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Horsh, Miroslav (1993) “Do movimento nacional à nação plenamente formada: o processo de construção nacional da Europa”, in Balakrishnan, Gopal e B. Anderson, orgs. (2000): 85-105.
- Landes, David S. (1999) *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. Primeira edição, 1944.
- Porto Macedo Jr., Ronaldo (2001) *Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito*. São Paulo: Max Limonad.
- Rosanvallon, Pierre (1998) *Le Peuple Introuvable*. Paris: Gallimard.
- Schumpeter, Joseph A. ([1942]1950) *Socialism, Capitalism, and Democracy*, Nova York: Harper & Brothers, terceira edição, 1950
- Smith, Anthony (1986) *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Anthony D. (2003) *Nationalism and Modernism*, London: Routledge.
- Sousa Santos, Boaventura (2004) “Puó il diritto essere emancipatorio? Una riflessione teorica”. *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.
- Tilly, Charles (1975) “Western state-making and theories of political transformation”, in Charles Tilly, ed. (1975) *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press: 601-638.
- Tilly, Charles (1992) *Coercion, Capital, and European States*, Cambridge, MA: Blackwell
- Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World System*, New York: Academic Press.
- Weber, Max (1919) “A política como vocação”. In H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. (1967) *Max Weber - Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: 55-89.