



Tecnologia em Segurança Pública
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA



ADM150 Estado e Sociedade

Wendel Antunes Cintra

ADM150
Estado e Sociedade

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA

ESTADO E SOCIEDADE

Prof. Dr. Wendel Antunes Cintra

Salvador, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-Reitoria

Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira

Pró-Reitoria de Ensino de Graduação

Pró-Reitor: Penildon Silva Filho

Faculdade de Direito

Diretor: Prof. Celso Luiz Braga de Castro

Superintendência de Educação a

Distância -SEAD

Superintendente: Márcia Tereza Rebouças

Rangel

Coordenação de Tecnologias Educacionais

CTE-SEAD

Haenz Gutierrez Quintana

Coordenação Administrativa

CAD-SEAD

Sofia Souza

Coordenação de Design Educacional

CDE-SEAD

Lanara Souza

Tecnologia em Segurança Pública

Coordenadores:

Profa. Ana Paula Bonfim

Prof. Antonio Sá da Silva

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais

CTE-SEAD

Núcleo de Estudos de Linguagens &

Tecnologias - NELT/UFBA

Direção de Criação

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Foto de capa: Pixabay

Equipe Design

Editoração / Ilustração

Tiago Silva dos Santos

Matheus Ferreira

Equipe Audiovisual

Direção:

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Coordenação de estúdio:

Maria Christina Souza

Produção:

Letícia Moreira de Oliveira

Câmera / Iluminação

Maria Christina Souza

Jorge Bonfim Santiago Farias

Edição:

Jorge Bonfim Santiago Farias

Imagens de cobertura:

Maria Christina Souza

Thiago Andrade Santos

Jeferson Alan Ferreira.

Animação e videografismos:

Bianca Fernandes Silva

Trilha Sonora:

Lana Denovaro Scott

Pedro Henrique Queiroz Barreto

UAB -UFBA



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa
SIBI - UFBA

Cintra, Wendel Antunes

C574 Estado e Sociedade / Wendel Antunes Cintra.
Salvador: UFBA, Faculdade de Direito, 2017.
76 p. il.

ISBN: 978-85-8292-105-0

1.Ciência Política.2.Estado - Sociedade civil. I.Universidade Federal da
Bahia.II.Superintendência de Educação a Distância.III.Título.

CDU 32

SUMÁRIO

UNIDADE 1 – ESTADO E SOCIEDADE NOS CLÁSSICOS DA TEORIA POLÍTICA 9

Aula 1.1 – Política, Estado e sociedade 9

1.1.1 – A dignidade da política: a lição dos antigos 10

1.1.2 – Aristóteles e homem como animal político 14

Aula 1.2 – A filosofia política e a constituição dos Estados modernos (séc. XVI-XVIII) 15

1.2.1 – Maquiavel e o Estado como construção política 17

1.2.2 – Hobbes e as teorias jusnaturalistas do Estado 20

1.2.3 – Desdobramentos do jusnaturalismo e do contratualismo modernos: John Locke e Jean Jacques Rousseau 24

Aula 1.3 – Teorias marxistas do Estado 29

1.3.1 – Marx e a questão do Estado 29

1.3.2 – Antônio Gramsci: uma teoria ampliada do Estado 34

Aula 1.4 – As Teorias Liberais e Pluralistas do Estado 37

1.4.1 – Max Weber: Estado moderno e dominação racional-legal 38

1.4.2 – Democracia eleitoral, burocratização e elites 43

1.4.3 – Pluralismo e teoria democrática 46

1.5 – Utopias pós-estatais, globalização e mudanças na organização dos Estados nacionais 49

1.5.1 - A crítica do Estado: é possível uma sociedade sem Estado? 49

1.5.2 – Globalização, nacionalismo e Estados pós-nacionais 52

UNIDADE 2 – ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL 55

Aula 2.1 – O debate sobre o modelo de Estado: centralização vs descentralização 55

2.1.1 – Estado forte e sociedade fraca: centralização e escravidão 55

2.1.2 – Escravidão e cultura do privilégio 59

Aula 2.2 – A Gramática política do Brasil Republicano 60

2.2.1 – A Primeira República: oligarquias, autoritarismo e clientelismo	61
2.2.2 – A Era Vargas: modernização conservadora e corporativismo	64
2.2.3 – Insulamento burocrático e universalismo de procedimentos	68
Aula 2.3 – Reforma do Estado no Brasil contemporâneo	70



CARTA DE APRESENTAÇÃO

Caro (a)s aluno (a)s,

A disciplina que estamos iniciando tem como objetivo apresentar as principais teorias e conceitos que fundamentam nossa compreensão sobre o Estado e suas relações com a sociedade civil.

Convido-os para uma pequena viagem pela teoria política antiga e moderna!

Na primeira unidade faremos nosso percurso resgatando as obras de autores clássicos, cujas contribuições estabelecem as referências básicas para o tratamento do nosso tema. Nossa viagem se inicia pela reflexão da filosofia política antiga, com Aristóteles, e do contratualismo moderno, com Hobbes, Locke e Rousseau. Depois passearemos pelos debates sobre a natureza do poder político nas sociedades capitalistas industriais (com ênfase nas teorias marxistas e liberal-pluralistas), até chegar ao ponto final deste nosso primeiro percurso, examinando questões mais contemporâneas sobre as mutações do Estado na era da globalização.

Essa “viagem pelos clássicos” tem como objetivo refletir sobre as principais controvérsias teóricas sobre a natureza do Estado e suas instituições, além de oferecer um quadro das mudanças históricas na organização política nos países ocidentais.

Na segunda unidade, nossa nau seguirá em direção ao Brasil. Examinaremos as características específicas que marcam a relação entre Estado-sociedade na história brasileira, examinando os conceitos de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. No final faremos um balanço dos desafios que se colocam para uma efetiva democratização e republicanização do Estado brasileiro nos dias de hoje.

Então é hora de arrumar as malas e partir para uma viagem no mundo da teoria política. Vamos, como o Ulisses do poema “Ítaca”, de Konstantinos Kaváfis, fazer “votos de que o caminho seja longo, repleto de aventuras, repleto de saber”.

Boa Viagem!

UNIDADE 1

ESTADO E SOCIEDADE NOS CLÁSSICOS DA TEORIA POLÍTICA

AULA 1.1. Política, Estado e Sociedade

O que é um Estado? O que o define diante de outras formas de associação humana? Qual a sua função? Como se relacionam Estado e sociedade civil? Como classificar os diferentes tipos de Estado? Seria o surgimento do Estado expressão do processo civilizatório, no sentido de garantir a segurança e a liberdades para os cidadãos? Ou, ao contrário, o Estado representaria o mero domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, uma instituição repressiva cuja função principal consiste na vigilância e controle sobre os indivíduos?

Essas questões e as respostas dadas a elas têm uma longa história. Desde a Grécia antiga o pensamento ocidental elaborou um conjunto hipóteses, conceitos e teorias para explicar a natureza do Estado e seu papel na vida social.

Porém, é importante destacar, as teorias do Estado não foram desenvolvidas de modo linear e acumulativo, como se tivéssemos um aperfeiçoamento constante da nossa capacidade de compreender o fenômeno estudado. Ao contrário, os autores da teoria política divergiram (e continuam a divergir) fortemente em suas concepções de Estado e sociedade. Se, por um experimento fantástico, reuníssemos em uma sala todos os autores que se dedicaram a elaborar “teorias do Estado” – do longínquo Aristóteles até nosso contemporâneo Jürgen Habermas – é bem possível que reinasse ali um grande desentendimento. É provável, nessa situação hipotética, que mesmo após horas, dias ou anos

de discussão, nossos autores saíssem da hipotética reunião sem nenhum acordo razoável acerca do seu objeto de estudo.

Essas controvérsias em torno das concepções de Estado não significam que devemos adotar um relativismo absoluto sobre o nosso assunto. Elas também não devem ser vistas como um demérito da teoria política, como se isso fosse indicador das tendências “anti-científicas” da disciplina.

Ao contrário, a diversidade de teorias se enraíza na pluralidade e complexidade própria do mundo humano. Ao contrário, por exemplo, da matemática, cujo saber independe das particularidades históricas e culturais – a fórmula $2 + 2 = 4$, é aceita como verdadeira tanto por um adolescente norte americano do século XX que adora games de computador, quanto por um velho monge que vive uma vida contemplativa isolado nas montanhas do Tibet) – as “ciências do homem” estão invariavelmente inscritas em seu tempo e lugar. Ou seja, as diferenças culturais entre o jovem americano e o monge tibetano em geral não interferem na solução de fórmulas matemáticas, mas certamente será decisivo quando perguntarmos a eles o que é uma ordem política justa.

Isso quer dizer que as teorias políticas em geral são mediadas por particularidades históricas, valores culturais e também pelas próprias convicções daqueles que as elaboram. Elas visam não apenas descrever o que “é” o Estado ou a sociedade, mas também o que “deve ser”, o que podemos esperar deles. Por isso, estudar a teoria política é conhecer a riqueza e diversidade histórica das comunidades humanas e também das possibilidades de transformação da realidade existente.

Como veremos nas próximas aulas, os livros clássicos da teoria política contêm um estoque de reflexões e conceitos que nos auxiliará a pensar as questões propostas acima sobre a relação Estado-sociedade.

Aula 1.1.1 - A dignidade da política: a lição dos antigos

Você sabia que a palavra política deriva de *polis*? Frequentemente, *polis* é traduzida para nós como cidade-Estado. Mas essa tradução pode levar a equívocos, pois a palavra *Estado* na modernidade pressupõe uma separação em relação à sociedade, algo estranho para os gregos.

Três são os sentidos principais atribuídos à palavra *polis* entre os gregos antigos. Em primeiro lugar, ela se define o modo de vida urbano, em oposição ao campo, à vida rural. Em segundo lugar, a *polis* possui um aspecto cultural, refere-se a uma forma de vida

civilizada, que os gregos acreditavam ser superior aos bárbaros estrangeiros. Em terceiro, e mais importante, a polis constitui uma comunidade autônoma, caracterizada pela autodeterminação e autossuficiência. Isto é, uma *polis* não se submete a nenhuma autoridade externa e é capaz de produzir todo o necessário para a vida dos seus habitantes. Essa característica é denominada de *autarquia*. Por isso, cidades ou aldeias muito pequenas ou submetidas a outras não podem consideras polis no sentido grego do termo (WOLFF, 1999).

Ora, a política é a atividade que se desenvolve na *polis* e, para os gregos era a atividade mais nobre que poderia ser realizada pelos homens. É interessante notar que, hoje em dia, quando se fala em *política* o que nos vem à mente são slogans partidários, homens engravatados pedindo votos, sessões parlamentares, palácios, etc. É como se a política fosse algo distante das pessoas comuns, fosse restrita àqueles que ocupam cargos públicos – prefeitos, vereadores, deputados, ministros; uma atividade para especialistas, para ricos ou pessoas com talento para a retórica e a demagogia.



A política hoje é vista como algo distante das pessoas comuns, como uma atividade profissional restrita àqueles que disputam eleições e/ou ocupam cargos públicos.

Fonte: <http://www.sincomerciomogi.com.br/portal/index.php/component/content/article/34-noticias/849-sincomercio-agradece-a-postura-dos-deputados-federais-que-representam-o-alto-tiete-.html>

É como se a política se realizasse apenas *no* Estado, *nas* suas instituições formais, e jamais fora dele, na sociedade civil, nas escolas, nas fábricas, no trabalho, nas ruas e até na família. Quando algum conhecido nosso se refere “aos políticos”, muito possivelmente ele não

está se referindo às pessoas comuns que vivem na cidade, mas àqueles que se dedicam profissionalmente à política, aqueles que ocupam ou desejam ocupar cargos no Estado.

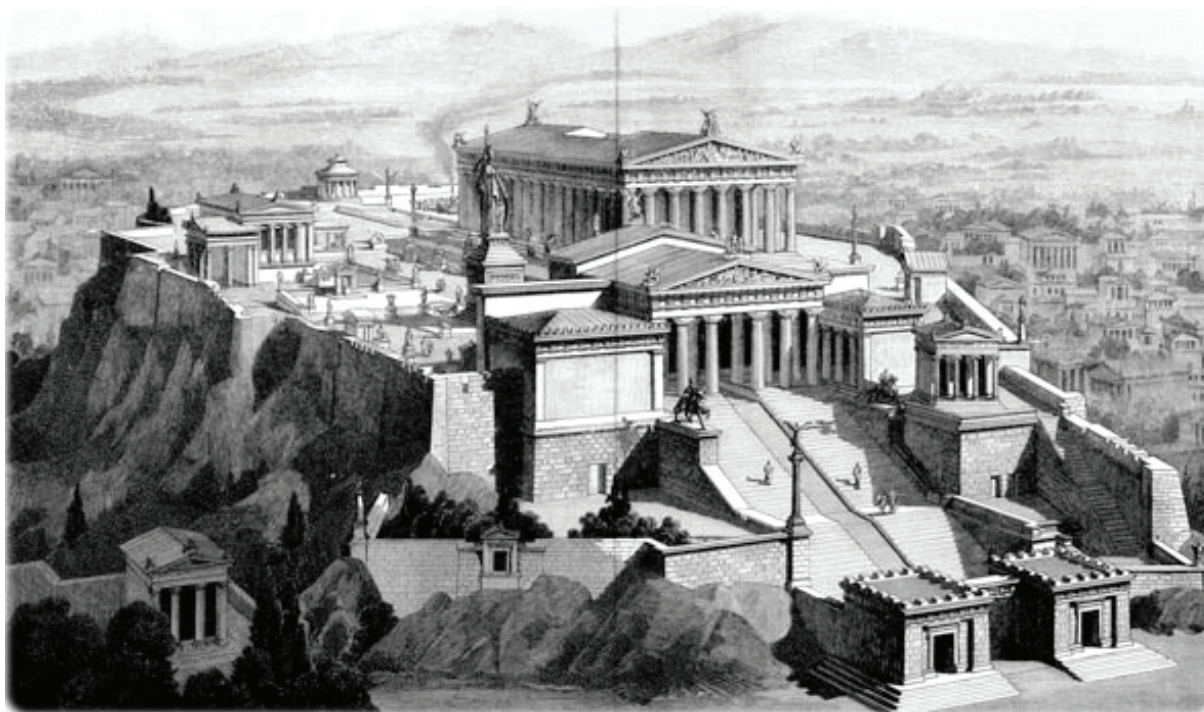
Além disso, quando se fala de política é comum associarmos a essa palavra comportamentos eticamente reprováveis: conchavos, fisiologismo (que é conduta de agentes públicos para obter benefícios para si ou para seu partido, em detrimento do interesse público), nepotismo (que é o favorecimento de parentes, por exemplo, nomear alguém para uma função não pela suas aptidões técnicas, mas pelos vínculos familiares) ou corrupção pura e simples. Nos dias de hoje, a política é vista por muitos como um campo fértil para oportunistas, para pessoas que não querem levar um modo honesto de vida e se utilizam das prerrogativas de seus cargos públicos para obter vantagens pessoais.

Essas percepções mais ou menos difusas em nossas sociedades indicam uma separação entre a política que se realiza *no* Estado e em suas instituições (Poder Legislativo e Poder Executivo) e a sociedade civil (o mercado, a família, as igrejas, etc.). Mas, mais que isso, há uma tendência contemporânea em estabelecer uma hierarquia que considera a *vida privada* superior à *vida pública*. Podemos observar essa hierarquia por exemplo na valorização tão comum nos dias de hoje da figura do empresário de sucesso, no interesse das massas pela vida íntima das celebridades e, por outro lado, no descrédito e desprestígio daqueles que se dedicam à política.

Mas não foi sempre assim. Entre os gregos antigos, a política tinha uma papel completamente diferente do que tem para nossas sociedades contemporâneas. Para eles, a política era a forma de vida mais nobre e mais valorosa que a que homem podia se dedicar.

Você sabia que os gregos tinham inclusive uma palavra específica para designar aqueles que não participam da política? A palavra *idiótes*, de onde provem o vocábulo *idiota* em português, designa aquelas pessoas que vivem fechadas em seu próprio mundo, que apenas visam seus próprios interesses particulares. O *idiota* é aquele que não participa da vida da cidade, não discute os assuntos públicos e se mantém limitado ao âmbito doméstico e dos negócios privados.

Notem que a Grécia antiga representa em certo sentido o oposto de nossas sociedades, pois entre nós modernos há um tendência no sentido de valorizar a vida privada em detrimento da pública; já os gregos consideravam a vida privada, a economia, a acumulação de bens materiais uma dimensão necessária, mas não suficiente para a **boa vida**.



Refleta! Entre os gregos a política era concebida como a atividade mais nobre a que um homem poderia se dedicar. A vida dedicada aos negócios ou à família era vista como inferior à vida dedicada à cidade e ao interesse público

Fonte: <http://www.guiageo-grecia.com/acropolis.htm>

A *polis* enquanto espaço público é o lugar em que os homens podem realizar todas suas potencialidades: O *politiko* é o cidadão que participa da vida da *polis*, da cidade, que tem prazer na convivência com seus iguais. Como observa Francis Wolff,

“(...) ‘fazer política’, isto é, participar da vida comum, não é, na época clássica, uma atividade entre outras possíveis: é a atividade nobre por excelência, a única que vale o sacrifício da vida. (Despreza-se o negociante, o homem que ‘faz negócios’, isto é, negócios privados.) O destino de um jovem ateniense só poderia ser a ‘carreira’ política – que justamente nada tem de uma carreira” (WOLFF, 1999, p. 11).

Por outro lado, não se deve esquecer que essa valorização da política em Atenas, convivia com a restrição dos direitos de cidadania. Estavam excluídos de participar da vida pública estrangeiros, mulheres e escravos, ou seja, a maior parte da população adulta. Mas o que é importante destacar aqui é que entre aqueles que gozavam do *status* de cidadão, a participação na vida pública era um ato rotineiro e socialmente valorizado. Para os gregos, portanto, a política não era um subsistema da vida social, uma atividade

profissional apartada das pessoas comuns, mas um modo de vida dos cidadãos considerado nobre e digno.

AULA 1.1.2 - O homem como animal político e a polis como desdobramento da natureza humana

Como vimos na última aula, para os gregos a atividade política é concebida como uma atividade nobre e superior às atividades da vida privada. Vamos agora falar um pouco da obra *A Política* de Aristóteles, que de algum modo sintetiza essa perspectiva antiga.

Para o filósofo estagirita, o homem é por natureza um animal político (*zoon politikon*), isto é, um animal que realiza suas potencialidades vivendo em cidades (ARISTÓTELES, 1997, 1252b, 1253a). A comunidade doméstica (*oikos*) é, como dito, uma dimensão necessária e cronologicamente anterior à polis (primeiro existem famílias, depois cidades). Contudo, o *oikos* é visto como uma dimensão inferior da vida humana, pois não é possível realizar ali todas as potencialidades inscritas na natureza humana.

Quando Aristóteles diz que o homem é um animal político, ele enfatiza nossa capacidade discursiva, nossa capacidade de fazer uso da razão (*logos*), e da linguagem. Apenas o homem – e não outros animais – pode fazer julgamentos sobre o justo e o injusto, o bem e o mal, o benéfico e o nocivo, etc. É no âmbito da política, no espaço público, na companhia de outros cidadãos iguais, que realizamos essa potencialidade, segundo Aristóteles, inscrita em nossa natureza.

Para Aristóteles, a polis é um tipo de comunidade superior ao *oikos* (comunidade doméstica), pois apenas na polis é possível realizar a felicidade, a vida boa (*eudaimonia*). A esfera privada permite aos homens *viver*, mas é apenas no espaço público que eles podem viver uma *vida boa*¹, isto é, viver uma vida eticamente superior. Os homens criam uma cidade não para suprir necessidades vitais – obter abrigo, se proteger de estrangeiros, etc., - mas porque apenas na polis é possível desenvolver uma vida boa. A polis tem, assim, uma finalidade elevada:

¹ Leo Strauss nota que apesar de Aristóteles não definir de modo claro o conteúdo dessa “felicidade” ele está longe de concordar com o liberalismo de que se trata de uma questão subjetiva. Dentre os três modos de vida “à disposição dos seres humanos”, a vida de prazer, a vida política e a vida filosófica, ele acredita que a primeira é a mais rebaixada. Quanto às duas o autor não é muito preciso. Mas conclui que “a felicidade ou o bem humano podem ser definidos, então, como a atividade da alma em conformidade com a excelência ou a virtude (*aretê*).

“se os homens vivem em cidades, não o fazem somente por não poderem evitá-lo; é para atingir o mais alto, o maior dos bens. Viver bem, viver feliz, viver da melhor possível. Está é a causa final da polis “(ARISTÓTELES, 1997).

Notem que a filosofia política clássica, notadamente a de Aristóteles, concebe a polis, a comunidade política (ou o que hoje chamaríamos *Estado*) como um desdobramento da própria natureza humana. Segundo essa teoria, é próprio do gênero humano viver na companhia de outros e buscar uma vida ética. Por isso, a polis é um tipo de comunidade superior que engloba outros tipos de comunidade humana (por exemplo, o lar) mas que se distingue destes por instituir relações igualitárias e por ter como objetivo a realização de uma *vida boa*.

Aula 1.2. – A filosofia política e a constituição dos Estados modernos (SÉC. XVI-XVIII)

As principais linhagens do pensamento político moderno (a partir do século XVI) rompem com os postulados da teoria aristotélica, como a concepção do homem como animal político, e da polis como desdobramento dessa natureza, isto é, como instância para a realização de um ideal ético de vida.

Para compreender essa ruptura é preciso atentar para o contexto histórico dos séculos XVI e XVII, mais especificamente, para o processo de construção dos primeiros Estados absolutistas na Europa.

A própria palavra “Estado” tal como a compreendemos hoje começa a ser utilizada apenas no século XVI, sobretudo com a popularização da obra de Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*, publicado em 1513. A palavra latina “status”, que originalmente significava “situação”, passa a ser utilizada desde então para designar o conjunto de instituições e pessoas que detinham o domínio sobre um território e seus habitantes (BOBBIO, 1999, p. 67).

O declínio da sociedade medieval – cuja estrutura de poder era descentralizada – é sucedido pelo surgimento de um novo tipo de ordenamento político. Um dos traços principais do Estado moderno, para tomar a definição do sociólogo alemão Max Weber (que estudaremos mais adiante), consiste na monopolização dos meios da violência legítima sobre um determinado território. As leis que regem a vida social deixam de ser produto da tradição e dos costumes locais (direito consuetudinário) e começam

a ser uniformizadas de acordo com as decisões do soberano. Nesse período, as funções de arrecadação de tributos e de defesa (exército, polícias) também tendem a se centralizar e estar submetidas ao controle direto do monarca absolutista.



Refleta! O absolutismo teve como principal característica a concentração do poder político e administrativo no monarca, destruindo as bases do poder local típicas do feudalismo medieval. Luís XIV – monarca francês que ficou conhecido como “Rei Sol” – é a expressão mais emblemática desse processo na Europa do século XVII.

Museu do Louvre, Paris.

A formação dos Estados modernos a partir do século XVI corresponde portanto a um processo de concentração de poder, marcado pela expropriação dos antigos barões feudais em favor do monarca absolutista. O Estado moderno cria um aparato administrativo separado da sociedade e torna-se o detentor do monopólio legítimo da força.

De modo geral pode-se dizer que os principais teóricos políticos do século XVI e XVII – como Jean Bodin, Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes – refletem sobre esse processo de consolidação e estabilização da autoridade estatal. Não obstante as diferenças conceituais

e teóricas, há nesses autores um ideal normativo de construção de uma ordem política estável e duradoura e que estabeleça critérios claros para a obediência civil.

1.2.1 Maquiavel e o Estado como construção política

A obra de Maquiavel é reveladora da preocupação com a consolidação de um Estado moderno na Itália. A experiência da Itália no século XVI é de fragmentação do poder, de instabilidade política e a submissão a potências estrangeiras.

É importante recordar que no século XVI não havia a “Itália” propriamente dita, no sentido de um Estado nacional unificado, que só se realizará séculos mais tarde, mais precisamente em 1870. A península itálica do tempo de Maquiavel estava dividida em uma série de pequenos principados e repúblicas: os Estados papais, governados pela Igreja Católica na região de Roma; os principados e repúblicas no norte, como Veneza, Florença e Milão; e o Reino de Nápoles, ao sul.



A fragmentação política e territorial era vista por Maquiavel como a principal causa da submissão dos italianos às potências estrangeiras. Era preciso fundar um novo Estado em bases sólidas.

Fonte: <http://pt.slideshare.net/sylvialenz/mundo-latino-na-europa>

As invasões de franceses, austríacos e espanhóis ao território italiano – muitas vezes auxiliados e apoiados pelos próprios governantes italianos contra seus inimigos – eram constantes. Enquanto que os vizinhos dos Italianos, notadamente a França e a Espanha, já haviam realizado em grande medida seu processo de centralização política e administrativa e consolidaram seu domínio sobre o território, a península itálica continuava dividida, política e militarmente enfraquecida.

Nesse contexto, o projeto político que orienta a obra de Maquiavel é precisamente a construção de um Estado nacional italiano, a unificação do país sob a mesma ordem política. O pensador florentino está empenhado em criar um “ciência política” baseada na “verdade efetiva” (*verità effettuale*) das coisas; isto é, não em ideais utópicos, mas no conhecimento da realidade, da experiência concreta dos homens.

O autor tem clara consciência de que essa não seria uma tarefa fácil. Primeiramente porque, para ele, e ao contrário do que pensava Aristóteles, os homens não são seres com tendências propriamente sociáveis. Ao contrário, Maquiavel com frequência descreve os homens como seres volúveis, traiçoeiros, ingratos e violentos (MAQUIAVEL, 2004, p. 80). Para ele, toda sociedade se organiza a partir de um conflito básico entre aqueles que querem comandar e aqueles que não querem ser oprimidos:

“em todas as cidades, existem esses dois humores diversos que nascem da seguinte razão: o povo não quer ser comandado nem oprimido pelos grandes, enquanto os grandes desejam comandar e oprimir o povo; desses dois apetites diferentes, nasce nas cidades um destes três efeitos: principado, liberdade ou licença” (MAQUIAVEL, 2004, p. 43).

Ora, o conflito entre os dois “humores” está presente em todas as sociedades, ele faz parte da própria condição humana. Desse modo, o grande desafio, não é abolir o conflito – o que, aliás, para Maquiavel seria impossível – mas construir uma ordem política capaz de canalizar essas energias conflituosas para um projeto comum, impedindo que elas produzam a ruína do Estado. Em outras palavras, o Estado não abole o conflito e a divisão que está no seio de toda comunidade humana, mas estabelece regras para sua expressão.

O que é importante destacar é que para Maquiavel o Estado não é um desdobramento natural das tendências políticas do homem, tampouco é a instância da realização de ideais éticos, tal como propunha Aristóteles. A conquista e manutenção do Estado depende da ação humana, das qualidades, seja de um príncipe, no caso de uma monarquia, seja dos cidadãos em geral, no caso de uma república. O Estado é produto do artifício humano, para retomar um termo caro a Maquiavel, uma obra da *virtù*, não um desdobramento da

natureza. Por isso mesmo, Maquiavel tem clara consciência de que uma das tarefas mais difíceis consiste na introdução de uma nova ordem política, de um novo “Estado”.

Um dos objetivos do livro *O Príncipe* é precisamente demonstrar as resistências que todo criador de uma nova ordem política ou de um novo Estado terá que enfrentar. Maquiavel, que era apaixonado pelo estudo da história, busca encontrar exemplos de estadistas bem sucedidos que sirvam como modelo para ação no presente. Essa perspectiva da *história como mestra da vida*, de que o estudo do passado pode ser instrumentalizado para guiar nossa ação no presente é central na elaboração do seu pensamento político.

Ao estudar as causas dos êxitos e fracassos de estadistas do passado e do presente, Maquiavel chega a uma conclusão que terá grande repercussão nos séculos posteriores: a ação do estadista não pode ser julgada a partir de critérios morais absolutos de bem ou mal, mas apenas por critérios exclusivamente políticos. Uma boa ação política é aquela que promove uma consolidação do poder do Estado, e não a que realiza um fim moral externo à própria política.



Um representação contemporânea dessa visão maquiaveliana sobre a amoralidade da política está presente na série recente *House of Cards*. O personagem central Frank Underwood é um maquiaveliano por excelência, pois sua ação obedece aos cálculos exclusivamente políticos e com frequência ele lança mão de meios moralmente condenáveis para manter ou ampliar seu poder.

Fonte: <http://d20inc.com.br/frasesfrankunderwood-brasil/>

Por exemplo, ainda que a mentira seja algo moralmente condenável, muitas vezes o estadista precisará mentir – seja para inimigos seja para aliados – para manter ou consolidar seu poder. Vejam como Maquiavel se refere a essa questão:

“(...) um Príncipe prudente não pode, nem deve, guardar a palavra dada, quando isso se torna prejudicial ou quando deixam de existir as razões que o haviam levado a prometer. Se os homens fossem todos bons, este preceito não seria bom, mas como são maus e não mantêm sua palavra para contigo, não tens também que cumprir a tua” (MAQUIAVEL, 2004, p. 84).

Isso quer dizer que a vida pública não está submetida aos mesmos critérios morais da vida privada. Em outras palavras, Maquiavel sustenta a tese da *emancipação ética da política* ou a *amoralidade da política*, pois para ele o poder político não pode estar submetido ao poder espiritual da Igreja, nem aos juízos morais que organizam a vida privada. Esse tema é fundamental para a compreensão do Estado moderno, pois implica reconhecer que o Estado se constitui como uma instância autônoma e segue uma dinâmica própria não redutível a outras esferas da vida social. A razão de Estado tem precedência sobre as razões privadas.

Aula 1.2.2 Hobbes e as teorias jusnaturalistas do Estado

Como vimos, Maquiavel concebe o Estado como um artifício humano para a construção de ordenamento político durável. A dimensão da ação criadora – o Príncipe é aquele que conquista e conserva o domínio sobre um território – é fundamental nessa teoria. Por isso, afirmamos que Maquiavel pensa o Estado como resultado de uma construção política que depende em grande medida da *virtù* dos homens, e não como desdobramento da natureza humana (como pensava Aristóteles).

Atenção: se por um lado o autor florentino enfatiza os meios e as qualidades necessárias para levar a cabo essa construção política do Estado, ele não se preocupa muito em estabelecer os princípios que fundamentam uma autoridade legítima. Ainda que Maquiavel em muitas passagens demonstre sua predileção pelo modelo republicano que garante formas de participação do povo no poder político (MAQUIAVEL, 2007), ele enxerga a construção de um Estado, qualquer que seja ele, como um bem em si, dando pouca atenção para a justificação para o exercício do poder político.

O pensador inglês Thomas Hobbes (1588-1679) que escreveu seu famoso livro *O Leviatã* tentará preencher essa lacuna, empenhando-se em estabelecer os princípios que fundamentam a obediência política ao Estado.

Tal como Maquiavel, Hobbes viveu em um momento de extrema instabilidade política e de guerras religiosas. A Inglaterra de seu tempo vivia o conflito entre o absolutismo da

dinastia dos Stuarts, de um lado e, de outro, as pretensões do parlamento de se constituir como autoridade soberana. Em 1642 estoura a Guerra Civil, travada entre as tropas realistas – que apoiavam Carlos I – e as forças parlamentaristas, lideradas por Cromwell. O conflito também assume contornos religiosos, pois Carlos I era próximo da Igreja Católica, ao passo que os parlamentaristas eram aliados dos protestantes e presbiterianos.

A experiência da guerra e da instabilidade marca profundamente a reflexão política de Hobbes, especialmente no *Leviatã*, publicado originalmente em 1651, quando o autor encontrava-se no exílio na França. Como veremos, o tema do medo da morte violenta, bem como das condições para a paz compõem o núcleo de sua teoria política.

Em contraposição à legitimação absolutista/eclesiástica da ordem política – que se baseava na tese do direito divino dos reis, tal como defendida pelo teólogo francês por Jacques-Bénigne Bossuet (1627-1704), Hobbes propõe que o fundamento da ordem política seja o “direito natural” – um constructo da razão e não das leis divinas.

Hobbes é considerado um teórico *jus naturalista* do Estado. Para ele, o homem – e Hobbes se refere ao gênero humano em sua universalidade – é detentor de um *direito natural*, isto é, de um direito que deriva não da convenção humana expressa em um código escrito (direito positivo), mas da própria natureza, do próprio fato de o homem ser considerado como tal. Como consequência, a legitimidade do poder do Estado depende da garantia do direito natural.

Todas as doutrinas jusnaturalistas do Estado (além do próprio Hobbes, podemos citar também Locke e Rousseau) partem do postulado comum de que há um direito ou um conjunto de direitos naturais que preexistem ao Estado civil. O que quer dizer que a ordem política e social deve zelar por esses direitos naturais. Para Hobbes, o direito natural fundamental consiste na autopreservação do indivíduo, no direito que cada homem tem de conservar sua própria vida.

Para compreender a doutrina hobbesiana do Estado é preciso partir da distinção entre *estado de natureza* e *estado civil*. Segundo ele, os homens em sua condição natural, isto é, no estado de natureza que precede o estado civil, vivem hipoteticamente uma liberdade e igualdade praticamente absoluta. Nessa condição, cada um é o único árbitro de suas ações e não está submetido a nenhuma autoridade exterior.

Ora, poderíamos perguntar para Hobbes: essa não seria uma situação ideal, desejada por todos? Ele nos responderia que não, argumentando que o homem é por natureza um ser egoísta, ambicioso e hedonista. A psicologia humana, continuaria dizendo nosso autor,

nos leva sempre a pensar primeiro em nós mesmos, nos nossos interesses, em como obter prazer imediato em detrimento de nossos semelhantes.

Ora, se o homem é um ser egoísta e hedonista, o estado de natureza só pode ser um estado de hostilidade mútua: “Os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim pelo contrário um enorme desprazer)”, argumenta ele. Ou seja, não há no estado de natureza qualquer sentimento comunitário, cooperação, vínculos de solidariedade. Ao contrário, apenas uma combinação aleatória de átomos desejantes, cada um buscando maximizar suas vantagens individuais. É nesse contexto que devemos compreender a célebre expressão de Hobbes: “o homem é o lobo do homem”, isto é, em seu Estado natural o outro representa sempre uma ameaça para minha vida.

Dadas essas tendências antissociais que Hobbes enfatiza, o estado de natureza é descrito não como um estado de paz, harmonia e felicidade mas, ao contrário, como um condição de incerteza absoluta e de violência generalizada. A “guerra de todos contra todos” tornar-se ia uma situação ordinária no estado de natureza. Sem um poder externo para reprimir os indivíduos, seus desejos e ambições, a humanidade seria inevitavelmente levada a uma guerra generalizada de uns contra os outros.



Para Hobbes, sem uma autoridade externa, sem um Estado, os homens tenderiam a viver na iminência de guerra generalizada que ele chamava “guerra de todos contra todos.”

[http://es.althistory.wikia.com/wiki/Guerra_Civil_Mexicana_\(Dixieland\)](http://es.althistory.wikia.com/wiki/Guerra_Civil_Mexicana_(Dixieland))

Segundo Hobbes, o medo da morte violenta presente no estado de natureza faz com que os indivíduos se associem para criar um Estado civil. A principal motivação desse pacto ou contrato social é a preservação da vida de cada um dos associados e o que fundamenta a autoridade do Estado, assim como a obediência dos súditos, é precisamente a preservação da vida. Mas para isso, é preciso que os homens abdicuem de sua liberdade natural e transfiram o poder para um terceiro – o Estado, o soberano – que será o responsável por garantir a paz em um determinado território.

Vamos ler um trecho do *Leviatã*:

“A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer, designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns” (HOBBS, 1988, p. 105-106).

Portanto, a passagem do estado de natureza para o estado civil se dá a partir de um pacto em que os súditos cedem ao Estado a função de segurança e preservação da vida. Todas as ações do Estado representam as minhas ações porque visam o bem maior que é a preservação da vida. Com o pacto social que instituí o Estado, o povo autoriza todos os atos do soberano (que pode ser um monarca ou uma assembleia).

Como consequência, a instituição do Estado possibilita e garante o desenvolvimento de todas as atividades privadas. Ao impor limites às paixões naturais dos homens que os levam à miséria e à destruição mútua típicas do estado de natureza, o estado civil libera o indivíduo para a fruição dos seus apetites privados, para a acumulação de riquezas, o desenvolvimento do comércio, das artes, da cultura. O preço dessa passagem é a renúncia da liberdade natural e a obediência quase servil às decisões do soberano. No sistema hobbesiano, a possibilidade de contestação a autoridade do Estado é praticamente nula – restringe-se ao direito de preservação da vida – pois a prerrogativa de decidir sobre o justo e o injusto é sempre do soberano, não dos súditos particulares. Qualquer questionamento dessas decisões poderia ser considerado uma potencial ameaça de regressão ao Estado de natureza.



Reflexão

Segundo a filosofia hobbesiana, o Estado surge para preservar e garantir a vida dos membros de uma comunidade. Mas a experiência histórica nos ensina que não é incomum que o Estado, ele próprio, se utilize da violência contra os cidadãos, ameaçando sua integridade física. Pense em exemplos de violência estatal na história brasileira e mundial.

A doutrina de Hobbes pressupõe portanto uma separação entre Estado e sociedade. O Estado é concebido como uma instituição autônoma que se coloca acima da sociedade para garantir a paz e a segurança. Pode-se dizer mesmo que a sociedade civil só passa a existir após a criação do Estado, pois será este que criará as condições para o desenvolvimento de uma esfera privada mais complexa, de uma “sociedade”. É verdade que o Estado expressa hipoteticamente um consentimento racional dos súditos – lembremos que o medo da morte e instinto de autopreservação justificam o contrato social – mas, salvo seu direito natural à vida, os súditos não têm efetivamente condições de contestar as ordens emitidas pelo soberano. O contrato social que institui o Estado é uma autorização que corresponde quase a um cheque em branco para que o Estado governe a sociedade.

Por isso, a doutrina de Hobbes serviu de justificção para os Estados absolutistas que estavam se consolidando na Europa no século XVI e XVII.

1.2.3 Desdobramentos do jusnaturalismo e do contratualismo modernos: John Locke e Jean Jacques Rousseau

Mas as doutrinas jusnaturalistas do Estado tiveram também outros encaminhamentos. Algumas décadas depois de Hobbes, outro pensador inglês, John Locke (1632-1704), autor do livro, “Dois Tratados sobre o Governo” (1689-1690) será responsável por uma revisão da teoria hobbesiana, elaborando uma versão liberal do contrato social.

Para Locke, o direito natural não se restringe à autopreservação, mas tem como objeto garantir a *propriedade*. O conceito de propriedade é empregado em um sentido amplo por Locke: *propriedade sobre a vida, o corpo e os bens*. Portanto, além do direito natural de preservação da vida (que já estava previsto na doutrina de Hobbes), Locke adiciona

o direito de propriedade que, nesse sentido, é concebido como um direito anterior ao estado civil.

Para Locke, o homem se define pelo “desejo de felicidade” e “aversão à miséria”. O estado de natureza – não obstante ser descrito como uma situação de liberdade, igualdade e paz – não pode realizar integralmente esse desejo de felicidade, posto que os próprios direitos de propriedade estão ameaçados. Isso porque, segundo ele, a maior parte dos homens “são pouco observadores da equidade e da justiça”, e a “fruição da propriedade que possui nesse estado é muito insegura, muito arriscada”. Trata-se de uma “condição que, embora livre, está cheia de temores e perigos constantes” (LOCKE, 1983, p. 82).

Daí a necessidade lógica de um contrato social com objetivo de conservação da vida, da liberdade e dos bens, isto é, da propriedade. O contrato social que marca a passagem do estado de natureza para o estado civil se justifica *se* - e apenas *se* - o estado civil representar uma garantia maior para a preservação da propriedade do que aquela do estado de natureza.

Reflita! Para Locke, os indivíduos devem renunciar e transferir seu poder natural para a comunidade, desde que essa se mostre mais eficaz na defesa da propriedade. A teoria de Locke, portanto, é liberal pois traça uma fronteira clara acerca dos limites da atuação do Estado. Para ele, apenas é legítimo o Estado que garante e preserva a propriedade e para que o Estado não seja tirânico, a lei deve representar o interesse da maioria.

Outra influente versão do jusnaturalismo e do contratualismo modernos foi elaborado no século XVIII pelo filósofo genebrino Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Esse autor reformula a teoria dos direitos naturais ao afirmar que, ao contrário do que havia proposto Hobbes, o homem se caracteriza por uma sociabilidade natural. O homem não é, como pensava Hobbes, “o lobo do homem”, tampouco o estado de natureza é um estado de “guerra de todos contra todos”; ao contrário, diz Rousseau, é a bondade natural que é própria do homem.

Esse postulado da bondade natural do homem pode ser demonstrado pela nosso repúdio natural com o sofrimento alheio. A sensibilidade humana tende para a empatia com o outro e, não obstante nosso instinto de autopreservação (*o amor de si*), nossa felicidade depende em grande medida da felicidade das pessoas que estão à nossa volta. De acordo com Rousseau, a *piedade* – que consiste em um sentimento humano natural para não fazer mal a outros seres vivos – modera o sentimento de autoconservação, contribuindo para pacificar a sociedade (ROUSSEAU, 1987 [1754-55], pp. 192-193).

O Estado de natureza de Rousseau é caracterizado não só pela igualdade e liberdade, mas também pela felicidade e pela paz. A guerra não surge no estado de natureza, mas já no estado civil, isto é, quando os homens já estão socializados e vivem em sociedades políticas. Nesse sentido, a guerra só pode ser uma relação entre Estados – jamais uma relação entre indivíduos (ROUSSEAU, pp. 1999 [1762], pp. 16-17). Precisamente porque estamos imersos na sociedade civil e só conhecemos o homem socializado, particularmente aquele moldado pela cultura ocidental, tendemos a tomar por natural aquilo que talvez seja fruto de meras convenções sociais. Para Rousseau foi precisamente esse o equívoco em que incorreram outros filósofos jusnaturalistas que o precederam: eles atribuíram características do homem social ao homem natural.

Hobbes, por exemplo, se equivoca ao descrever o Estado de natureza como um Estado marcado pela belicosidade entre os homens, o que, para Rousseau, constituía precisamente uma atribuição de características do homem socializado – isto é, egoísta – ao homem natural (ROUSSEAU, 1987 [1754-55], pp. 56).

Ora, o homem natural não pode ser apreendido a partir do homem histórico, isto é, tal como ele se apresenta a nós hoje, pois este é, no limite, um homem alterado, ou melhor, corrompido e deformado por séculos de vida em sociedade. A história da humanidade é, na verdade, a história da separação do homem de si mesmo, de sua unidade primitiva e de sua constituição natural para um mundo de relações artificiais, mediadas pela cultura e pela técnica.

A esse respeito vale citar uma frase provocativa de Rousseau em sua obra *Discursos sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, em que ele atribui à instituição da propriedade privada o momento inaugural do estado civil:

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, houvesse gritado aos seus semelhantes: ‘Evitai ouvir esse impostor. Estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém!’” (ROUSSEAU, 1987, p. 63)

Notem como Rousseau inverte o raciocínio Hobbes. De acordo com a citação acima, a passagem da estado de natureza para o estado civil é que produz o processo de corrupção moral, guerras e misérias, e não o inverso, como pensava Hobbes. A sociedade civil

ou o estado civil se fundam no roubo e na farsa, no engodo, na astúcia de poucos para prejudicar pessoas inocentes. O processo de socialização corrompe o homem natural e estimula comportamentos egoístas. O orgulho, o ciúme, a belicosidade, a desigualdade, são todos produtos do homem socializado que não existiam no homem natural. A bondade e a piedade natural, a inocência, são paulatinamente perdidas e quanto mais avança o processo civilizatório, mais corrompido torna-se o homem.



Comentário

Hobbes e Rousseau tem visões contrárias sobre a natureza humana. Para o primeiro, o homem é egoísta e busca sempre aumentar seu prazer individual; Já o segundo, sustenta a tese da bondade natural do homem, mas que é corrompida pela vida em sociedade.

Não há, nesse sentido, a suposição de um contrato legítimo que dá origem a sociedade civil e ao Estado. O “contrato” que institui o Estado é uma farsa, um engodo em favor dos ricos e fortes para legitimar a desigualdade e o privilégio. Ao contrário de Hobbes e Locke que pensam que o contrato que instituí o Estado como um mecanismo para a proteção do direito natural (a proteção da vida em Hobbes e a conservação da propriedade em Locke), Rousseau narra o surgimento dos Estados existentes como resposta ao males de uma sociedade civil já corrompida.

É importante ter em mente para compreender os argumentos de Rousseau que ele fazia uma crítica aos Estados europeus de seu tempo, ao poder absolutista e à difusão de uma moralidade pautada pelo individualismo exacerbado. Porém, para além desse contrato iníquo e fraudulento que ele denuncia, Rousseau se empenha em estabelecer os princípios de um contrato legítimo e justo.

Para Rousseau, o abandono da liberdade natural, que para ele é inevitável, deve ocorrer não como uma nova forma de servidão no estado civil (tal como se observa na história), mas, ao contrário, deve apontar para a instituição de um novo tipo de liberdade, que Rousseau chama de *liberdade convencional*. Como isso seria possível?

Tal como Hobbes e Locke, Rousseau também concebe o pacto social como uma renúncia da liberdade natural para um terceiro – o soberano –que passa a reunir todas as vontades particulares, formando uma vontade comum. A renúncia ou alienação, contudo, para

Rousseau não se dá em favor de uma assembleia ou um monarca, mas para a “comunidade” da qual o próprio cidadão continua a fazer parte. As leis aprovadas pelo soberano devem ser acatadas pelo súditos, porém isso não implica na perda da liberdade destes, porque todos participam diretamente da elaboração das leis. Em outras palavras, todos são cidadãos pois participam do processo deliberativo diretamente, e todos são súditos, pois acatam as decisões tomadas coletivamente. Assim, ao participar da elaboração da vontade geral enquanto cidadão, o súdito só obedece às leis que ele próprio criou em nome do bem comum.

Desse modo, Rousseau afirma o princípio da soberania popular como legitimador da autoridade estatal, afastando-se tanto de Hobbes quanto de Locke. Um Estado livre e legítimo é aquele em que os cidadãos participam politicamente das deliberações coletivas. Apenas desse modo o Estado pode servir ao bem comum e não aos interesses particulares dos mais fortes.

AULA 1.3 Teorias marxistas do Estado

Como vimos na aula anterior, as teorias jusnaturalistas tiveram grande influência na própria configuração dos Estados territoriais modernos e nas revoluções do século XVII e XVIII². Elas afirmam o primado do poder temporal/secular sobre o poder espiritual (Maquiavel, Hobbes), os princípios liberais de limitação do poder estatal (Locke) e a fundamentação democrática do poder político (Rousseau).

Porém, essas teorias não deixaram de ser objeto de crítica e nos séculos XIX e XX seu prestígio declinou muito. As relações entre Estado e sociedade civil passaram a ser examinadas a partir de uma perspectiva mais histórica e materialista, e menos abstrata e racionalista, como havia sido nos séculos XVII a XVIII durante a “era de ouro” do modelo jusnaturalista-contratualista.

2 Refiro-me à Revolução Gloriosa (1688), à Revolução Americana (1777) e à Revolução Francesa (1789).



Reflexão

A reflexão política elaborada no século XIX e XX se caracteriza pela negação dos principais pressupostos da corrente jusnaturalista. A ruptura com essa corrente desloca o foco das teorias do Estado da dimensão da justificação do poder político para a dimensão mais descritiva das formas de poder realmente existentes. Esse deslocamento produz uma teoria do Estado que se pretende mais realista, isto é, que procura pensar o Estado a partir da sua existência concreta, e não dos princípios normativos que justificam sua autoridade.

Estudaremos nas próximas aulas duas correntes que terão grande repercussão no tratamento do Estado a partir de então: o marxismo e o pluralismo liberal.

1.3.1 – Marx e a questão do Estado

Um capítulo incontornável das teorias do Estado no século XIX e XX diz respeito à contribuição do marxismo. Há uma longa linhagem de pensadores que trabalharam essa temática no interior ou em diálogo com essa tradição de pensamento. Além de seu próprio fundador, Karl Marx, autores como Engels, Lenin, Kautsky, Gramsci, Poulantzas, Joachim Hirsh, Clauss Offe, Ralph Miliband, Habermas, dentre muitos outros, contribuíram para desenvolver uma teoria marxista do Estado e da sociedade.

A primeira pergunta que podemos fazer é: existe *uma* doutrina marxista do Estado? Provavelmente a resposta seria negativa. O que temos é uma pluralidade de doutrinas que se desenvolveram em diálogo com a tradição marxista e que abordam o tema da relação entre Estado-sociedade.

Não é nosso objetivo nesse curso discutir em detalhe as inúmeras polêmicas e interpretações diferentes sobre a teoria de Marx. Mais importante é oferecer um panorama geral da crítica de Marx ao Estado capitalista e seus desdobramentos no século XX. Faremos isso retomando algumas de suas principais obras e de seus seguidores.

Uma estratégia interessante para começar nosso trabalho é examinar a crítica de Marx à tradição da filosofia política. Como nós vimos nas aulas anteriores, a filosofia política moderna, notadamente a de matriz jusnaturalista, se funda na ideia de que o Estado

surge como produto de um pacto ou contrato entre indivíduos. A legitimidade do poder do Estado deriva de algum tipo de consenso entre aqueles que devem se submeter a autoridade. A renúncia de sua liberdade natural e a transferência de poder para uma instância exterior (o Estado) se justifica desde que represente uma garantia para a afirmação dos direitos naturais de cada um.

Tal como formulada originariamente por Hobbes – e continuada por Locke e Rousseau – a filosofia política contratualista sempre pensou o Estado como um artifício para a expressão do universal – por oposição ao particularismo que caracteriza a esfera privada. Seja no monarca que encarna a coletividade e garante a paz civil (em Hobbes), seja a soma das vontades privadas no parlamento para garantir a propriedade dos indivíduos (em Locke), seja como expressão da vontade geral através da lei cuja elaboração todo cidadão participa (em Rousseau), o que temos são teorias que legitimam o Estado como realização do interesse comum.



Comentário

Para a filosofia política jusnaturalista o Estado representa o bem comum, o interesse universal; Para Marx, o Estado é fruto da dominação de classe e portanto expressão de interesses particulares.

Ora, Marx rompe com essa perspectiva. Para ele, modernidade burguesa se define pela separação entre Estado e sociedade civil, entre o cidadão e homem privado. De um lado, as instituições formais do Estado afirmam a igualdade entre os cidadãos, o princípio da laicidade, a liberdade individual, etc. Porém, no âmbito da sociedade civil o que se observa é a desigualdade, a exploração do trabalho, o egoísmo.

Mas para Marx não basta reconhecer que Estado e sociedade se organizam a partir de princípios opostos. Mais que isso, o que ele diz é que se quisermos compreender as relações sociais reais devemos partir da sociedade civil, das relações materiais de produção e não dos códigos legais. Diferentemente do que postulavam, cada um a seu modo, Hobbes, Locke, Rousseau ou Hegel, o Estado moderno não constitui um artifício para a expressão do universal, da “coletividade social” acima dos interesses particulares; ao contrário, ele expressa o domínio de uma classe particular sobre outra.

A classe que detém o poder econômico – no caso do capitalismo, a burguesia que é proprietária dos meios de produção – reproduz tal poder no âmbito político e cultural.

Assim, longe de realizar os interesses gerais da sociedade, o Estado é descrito como o “*comitê executivo dos interesses da burguesia*”, isto é, um instrumento de dominação desta classe sobre as outras.

Trata-se de uma concepção do *Estado-instrumento*, isto é, que o entende como um aparelho que é mobilizado pela classe dominante para ampliar e conservar seu domínio. Ganham relevo nessa análise os aspectos repressivos do Estado que funcionam para conservar a ordem burguesa: a polícia, o exército, as garantias jurídicas à propriedade privada, enfim, toda a estrutura estatal que tem como objetivo conservar e ampliar a dominação da burguesia sobre os trabalhadores assalariados.

Mas o próprio Marx relativiza esse diagnóstico inicial, notadamente em sua obra *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*, escrito em 1852. Para compreender essa “revisão”, é importante retomar brevemente o processo histórico francês analisado por Marx naquela obra. A proclamação da República e a conquista do sufrágio universal em 1848 na França culminou na eleição de Luís Napoleão para Presidente da República. Em 1852, o próprio Napoleão liderou um golpe de Estado, apoiado pelo campesinato, pelo exército e pelo lumpemproletariado, e pôs fim à república parlamentar burguesa, inaugurando um regime autoritário e personalista.



Glossário

O lumpemproletariado consiste no segmento da população desempregado ou subempregado, mendigos e marginais, destituídos de consciência de classe.

Ora, o golpe de Napoleão representou não apenas a derrota política do proletariado urbano revolucionário de Paris e dos democratas republicanos, mas também da própria burguesia liberal que fora então alijada do poder político. Ora, se o Estado é para Marx um instrumento da classe dominante e a classe dominante é a burguesia, como explicar que ela tenha sido alijada do poder político por Napoleão III, ainda que ela mantivesse o poder econômico na sociedade civil?

O fenômeno do bonapartismo sugere que a relação entre Estado e sociedade é mais complexa do que aquela esboçada no *Manifesto Comunista*, isto é, do Estado como simples comitê executivo dos interesses da burguesia. Não obstante a *classe dominante* no âmbito da sociedade civil deter o poder econômico-social-cultural, não necessariamente ela se converte em *classe governante*, isto é, detentora do poder político estatal.

Daí Marx postular uma *autonomia relativa* do Estado diante das classes sociais ou da luta de classes da sociedade civil. Isso não significa que o Estado se converte em expressão dos interesses coletivos, do bem comum ou da universalidade, mas sim que ele passa a desempenhar o papel de árbitro, acima das classes sociais. Sua atuação não deixa de se dar em *favor* da classe dominante, inclusive ampliando o aparelho repressivo estatal, mas não está mais sob o controle direto desta.



Reflexão

Reflita comigo: diferentemente do *Manifesto Comunista* – centrado no antagonismo entre burgueses e proletários – no *18 Brumário* não há uma coincidência imediata entre forma política e forma social. Os conflitos de classe não se limitam a burgueses e proletários, mas dizem respeito também a frações de classes (burguesia industrial, territorial, financeira, proletariado urbano, campesinato, lumpemproletariado, etc.).

O Estado é portanto um cenário no qual se desenrolam os conflitos de classe. A conquista do aparato estatal se coloca como um momento da emancipação proletária.

Como se nota, na reflexão marxiana o Estado é indissociável das relações de produção, da economia política da sociedade capitalista-burguesa. O Estado é compreendido no interior de uma totalidade histórica caracterizada pelas contradições do modo de produção capitalista que se traduzem politicamente no conflito entre capital e trabalho, entre burgueses e proletários. O interesse de Marx pelo Estado e pela política é portanto indissociável de uma visão global do processo histórico no qual as relações econômicas constituem o momento fundamental.

A teoria marxiana do Estado é em grande medida uma teoria da ação, pois contém um uma dimensão estratégica que visa orientar a conduta dos movimentos revolucionários e, no limite, instaurar um novo tipo de ordem social. Mais especificamente, trata-se de uma teoria cuja finalidade é a conquista e a dissolução do Estado burguês.

Para Marx, a teoria deve não apenas explicar a realidade, mas também transformá-la. O exame das contradições sociais e do sentido movimento histórico obedece a um imperativo prático, isto é, deve orientar a ação humana. É bastante conhecida sua frase que diz que “os filósofos até hoje se limitaram a interpretar o mundo de diversas maneiras; o que

importa é modifica-lo”. Seguindo essa máxima, ao examinarmos os principais postulados que compõem uma teoria política, social ou econômica, devemos destacar sua dimensão prática, isto é, suas implicações para a ação. No universo de Marx, compreender (teoria) e agir (práxis) são dois momentos interligados e que se autocomplementam.

É verdade que Marx sempre foi muito lacônico em suas predições sobre as formas da futura sociedade comunista, preferindo o estudo e a crítica da sociedade de seu tempo do que a imaginação de cenários utópicos. Ele não dedicou muitas páginas para descrever como seria essa forma de sociedade futura e como ela estaria organizada. Porém, é possível seguir algumas pistas a respeito desse tema com base em seus escritos.

Podemos identificar dois momentos que marcam o fim da sociedade capitalista e o advento da sociedade comunista. O primeiro, é o da tomada do poder político que institui a supremacia do proletariado. Nesse fase de transição, medidas como a estatização dos meios de produção, impostos progressivos, fim do direito de herança, educação pública e gratuita, devem ser tomadas para garantir o surgimento da nova sociedade. Em alguns textos – como no *Programa de Gotha* – Marx denomina esse momento como *ditadura do proletariado*. Ditadura no sentido de suspensão da normas jurídicas burguesas e exercício de uma soberania operária sem limitações legais. A ditadura do proletariado seria exercida por um tempo curto, até que as condições para o desvanecimento do Estado estivessem desenvolvidas.



Conceito

Marx acreditava que a abolição da propriedade privada dos meios produção produziria o fim do Estado, pois já não haveria necessidade de dominação de uma classe sobre outra.

Num segundo momento – o comunismo, propriamente dito – o poder público estatal perderia, nas palavras de Marx, seu “caráter político”, isto é, sua função de dominação de classe. A propriedade privada dos meios de produção é abolida e, sendo ela a origem dos conflitos de classe, o próprio Estado perderia sua função primordial que consiste em garantir a dominação de classe. Daí a perspectiva de desvanecimento do Estado, como ilustra a seguinte passagem do *Manifesto Comunista*:

“Uma vez desaparecidos os antagonismos de classe no curso do desenvolvimento e sendo concentrada toda a produção propriamente dita nas mãos dos indivíduos associados,

o poder público perde seu caráter político. O poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão da outra. Se o proletariado, em sua luta contra a burguesia, se constitui forçosamente em classe, se se converte por uma revolução em classe dominante e, como classe dominante, destrói violentamente as antigas relações de produção, destrói, justamente com essas relações de produção, as condições dos antagonismos entre as classes, destrói as classes em geral, e com isso, sua própria dominação de classe” (MARX, 1996, p. 20).

1.3.2 - Antônio Gramsci: uma teoria ampliada do Estado

O italiano Antônio Gramsci (1891-1937) dá continuidade no século XX à tradição marxista. Mas ele não se contenta em aplicar passivamente os conceitos e categorias de Marx, Engels ou Lenin para estudar a realidade italiana. Ele se empenha em renovar conceitualmente o marxismo, reelaborando conceitos e categorias para compreender a complexidade da dominação de classe nas sociedades capitalistas ocidentais.

Para Gramsci, o Estado designa “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação” (Gramsci, 1971, p. 244, apud Carnoy, p. 90). Partindo dessa definição, ele distingue duas dimensões do Estado: de um lado, a *sociedade política* que corresponde aos aparelhos e funções que convencionalmente definem o Estado, como burocracia, exército, polícia, instituições jurídicas, etc.; e, de outro, a *sociedade civil*, composta por uma miríade de associações, escolas, imprensa, família, igrejas e que funcionam para reproduzir o poder da classe dominante no âmbito cultural e moral.

Como se vê, o conceito de sociedade civil em Gramsci é diferente do de Marx. Neste, a sociedade civil designa basicamente as relações de produção, o mundo da economia. Diversamente, em Gramsci, a sociedade civil engloba as instituições responsáveis pela elaboração e difusão da cultura e das visões de mundo.

Essa distinção conceitual entre *sociedade política* e *sociedade civil* como dois momentos do Estado e do poder político permite a Gramsci compreender que a dominação de classe não se restringe à posse do aparelho repressivo-burocrático³. A dominação burguesa, para o autor italiano, também se baseia no controle dos aparelhos privados da sociedade civil, responsáveis por reproduzir as visões de mundo de acordo com os

3 Aqui reside uma das principais diferenças entre Gramsci e Lenin, pois este acreditava que todo Estado – mesmo aquele que realizasse algum tipo de democratização política era um instrumento para a repressão da classe trabalhadora.

interesses da burguesia. Em outras palavras, o domínio de classe não se funda exclusivamente na posse do aparato de Estado, nos meios de *coerção*, mas – e talvez, sobretudo, se considerarmos Ocidente – nas instituições da sociedade civil que organizam o consenso social, em que a classe dominante exerce sua “hegemonia” e se reproduz enquanto tal.



Refleta! A imprensa e os meios de comunicação exercem grande influência política, pois difundem visões de mundo de acordo com seus interesses

Fonte: <https://naresponsa.catracaalivre.com.br/geral/quentinhas/indicacao/reducao-da-maioridade-e-aprovada-de-vez-na-camara-e-segue-pro-senado/>

Desse modo, Gramsci traz uma nova perspectiva sobre os fundamentos da dominação de classe, além de abrir um novo horizonte para ação estratégica. A ruptura com a hegemonia burguesa dependerá em grande medida da disputa travada no domínio político-cultural da sociedade civil, da formação de uma contra-hegemonia, e não apenas na conquista os meios do aparato repressivo-burocrático (exército, polícia, meios administrativos, etc.).

Vamos dar um exemplo: existe um debate sobre reforma tributária em um país imaginário chamado Eldorado. Alguns habitantes de Eldorado querem aumentar os impostos do sistema financeiro para financiar um sistema de saúde público que beneficiaria a todos os cidadãos. Segundo os partidários da proposta, o sistema tributário é injusto pois cobra impostos apenas dos assalariados, ao passo que os banqueiros e detentores de

capital não são taxados. Nessa situação hipotética, os banqueiros e rentistas se utilizarão de todos seu poder hegemônico com especialistas nas universidades, meios de comunicação afinados com sua visão de mundo, para convencer a população de que tal medida é autoritária, injusta e maléfica para a economia do país que deixará de crescer caso os ricos tenham que pagar mais impostos. Muito provavelmente, a burguesia de Eldorado não precisará pôr o exército na rua para reprimir os adeptos da reforma tributária. Bastará utilizar o controle dos “aparelhos de hegemonia” (universidades, escolas, imprensa, associações) para persuadir as massas e garantir que medidas contrárias aos seus interesses não sejam aprovadas. É provável que muitos dos habitantes de Eldorado, que na prática seriam beneficiados com a medida, acabem concordando com a visão de mundo da classe dominante, agindo contra seus próprios interesses.

Voltando a Gramsci, no Ocidente há uma tendência de que o poder político se fundamente menos na violência e na coerção pura e simples, do que na aceitação por parte dos dominados da visão de mundo da classe dominante⁴. A hegemonia consiste precisamente na liderança política, moral e intelectual que configura o sistema de valores das classes subalternas. Ou seja, a dominação ocorre menos pela posse do aparato burocrático-repressivo do Estado, do que pelo controle da sociedade civil que organiza a cultura e os valores dominantes.

Essa hegemonia da classe dominante na sociedade civil torna a tarefa revolucionária de conquista e abolição do Estado mais difícil, pois a simples tomada de assalto poder estatal por um partido revolucionário não corresponde necessariamente à sua hegemonia na sociedade civil. Com efeito, o poder hegemônico sobre a sociedade civil é muito mais duradouro e estável do que um poder fundado exclusivamente na posse dos instrumentos de repressão. Em consequência, uma eventual revolução armada que conduza um partido de vanguarda ao controle do aparato repressivo-burocrático não significa que esse mesmo partido será capaz de configurar as crenças, ideias, valores difundidos socialmente e tornados “senso comum”. Por isso, esse poder será não apenas instável e precário, mas será obrigado a recorrer à violência e à repressão para se conservar

Atenção! Essa perspectiva sobre a luta de classes e a dominação burguesa nas sociedades capitalistas mais evoluídas faz com que Gramsci reconsidere a estratégia da revolução

4 Vale ressaltar que essa perspectiva que enfatiza a dimensão da sociedade civil é válida apenas para o capitalismo avançado do Ocidente. Gramsci tinha clara consciência de que a situação em países como a Rússia (ou, de modo geral, no “Oriente”) era diversa, pois em suas palavras, ali a “sociedade civil era primitiva e gelatinosa”. Ao contrário, no Ocidente, “(...) em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (Gramsci, 1971, p. 238, apud Carnoy, p. 108).

socialista, distanciando-se claramente das posições do próprio Marx e também de Lenin. Para Gramsci, o partido de massas teria um papel fundamental na formação de uma contra-hegemonia, isto é, de uma cultura e de uma visão de mundo forjada pela própria classe trabalhadora.

A transformação dependeria mais do que Gramsci chama de “guerra de posições”, isto é, da conquista progressiva de terreno na sociedade civil, nas fábricas, escolas, famílias, associações de bairro, imprensa, etc. Em vez da “guerra de movimentos”, isto é, da tomada de assalto ao poder estatal, o partido de massas operaria seguindo a estratégia da guerra de posições, com seus intelectuais orgânicos trabalhando de modo contra-hegemônico no sentido da organização da cultura e elevação da consciência das classes subalternas. Essa guerra de posições progressivamente sitiaria o Estado burguês, criando as condições a emancipação das massas e o surgimento de um novo tipo de Estado.

1.4. As Teorias Liberais e Pluralistas do Estado

O marxismo representou desde o século XIX uma ruptura com a tradição contratualista, esta que, como vimos, justificava a Estado como garantidor do direito natural e expressão do bem comum. Paralelamente e com frequência em combate com o marxismo, desenvolveu-se outra linhagem do pensamento político, que podemos chamar de *liberal* ou *pluralista*. Com efeito, pode-se afirmar que o debate sobre as relações entre Estado e sociedade no século XIX e boa parte do século XX desenvolve-se sob esses dois eixos principais: o marxismo e liberal-pluralismo, e ambos paradigmas teóricos questionam os postulados da doutrina contratualista do estado.

Tal como no marxismo, o liberal-pluralismo também é formado por uma multiplicidade de autores cujas obras são bastante diferentes entre si e, em alguns casos, há tensões no interior do próprio paradigma. Por isso, quando utilizamos a expressão marxismo ou liberal-pluralismo não devemos considerar que se trata de doutrinas rígidas e fechadas, mas de vertentes teóricas que contém cada uma em seu interior diferenças significativas. Feita essa ressalva, e para fins didáticos, a oposição *marxismo* vs. *liberal pluralismo* é bastante útil, pois por meio da comparação entre ambos podemos refletir sobre as principais controvérsias sobre o Estado-sociedade no mundo contemporâneo.

1.4.1 - Max Weber: Estado moderno e dominação racional-legal

Uma das principais referências no campo da teoria liberal do Estado é a obra do sociólogo alemão Max Weber (1864-1920). Para Weber, o Estado não se define pelos seus fins,

isto é, pelos objetivos que realiza ou deseja realizar. Historicamente, cada Estado em cada época colocou-se os objetivos mais diversos (expansão territorial, glorificação de Deus, enriquecimento, distribuição de renda, etc.), e precisamente por isso a *finalidade* não é em si um critério válido para definirmos o que é um Estado. Diversamente, argumenta Weber, são os *meios* que definem o Estado e o meio específico que o distingue de outras formas de associação humana é o “monopólio da violência legítima”. Nas palavras do autor,

(...) devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território (...) reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 2000, p. 56)

Note-se que não se trata de um monopólio puro e simples da violência – pois se assim fosse não haveria diferença entre um Estado e uma gangue de bandidos– mas do monopólio do uso **legítimo** da violência em um determinado território. O adjetivo “legítimo” aqui é fundamental, pois é precisamente ele que permite distinguir o domínio do Estado – cujo instrumento específico é a violência – do domínio de um grupo de bandidos sobre uma população.

Partindo dessa definição básica o problema seguinte é examinar as modalidades pelas quais essa legitimidade é construída. Para Weber, um poder é legítimo quando a relação entre dominantes e dominados se estrutura sobre algum tipo de consentimento. Isto é, quando os governados obedecem aos governantes por “crer” que estes são detentores de uma autoridade específica. É essa crença que permite que a dominação de um Estado seja duradoura e não se baseie exclusivamente no uso da força.

Por conseguinte, a questão que se coloca é: quais são os tipos de crença que levam os homens a obedecer seus governantes? Ou nas palavras do autor, quais são os tipos de dominação-legítima?

Para Weber há três tipos de crença que fundamentam a dominação: a *tradicional*, a *carismática* e a *racional legal*. A primeira diz respeito ao tipo de dominação que se baseia – como o próprio nome diz – na *tradição*, isto é, nos usos e costumes legados do passado e que garantem estabilidade àqueles que exercem o poder. Este é o caso do antigo patriarca ou do senhor de terras, cuja autoridade deriva de tempos imemoriais. A crença que vincula dominantes e dominados aqui se baseia na autoridade da tradição, isto é, no passado.

Os governantes têm legitimidade porque reproduzem as formas legadas de um passado distante. Já os governados obedecem porque “sempre foi assim” (WEBER, 2000, p. 57).

O segundo tipo de dominação legítima, chamado por Weber de *carismática*, se baseia nas qualidades pessoais do chefe ou governante. São essas qualidades que lhe conferem ascendência sobre as pessoas e permite que suas ordens sejam obedecidas. Como diz o autor, o carisma “se funda em dons pessoais e extraordinários”. A figura do profeta ou do demagogo, isto é, daqueles que encantam as massas por uma suposta unção divina ou pela habilidade extraordinária no uso palavras são típicas da dominação carismática. O vínculo entre governantes e governados aqui se baseia no afeto, na mobilização das emoções. Os governados obedecem por acreditar na superioridade pessoal do governante (WEBER, 2000, pp. 58-60).



O carisma pessoal continua sendo um importante recurso de poder nas democracias contemporâneas. Alguns líderes se destacam pela capacidade de se comunicar diretamente com as massas, de fazer discursos que tocam e emocionam as pessoas.

Fonte: <http://www.hollandsentinel.com/news/20160112/local-lawmakers-react-to-state-of-union-address>

O terceiro tipo de dominação é o que Weber denomina *dominação racional legal*. Esta é uma forma típica dos Estados ocidentais modernos. Diferentemente da crença na tradição ou no carisma pessoal do chefe, esse tipo de legitimidade se fundamenta na crença da validade da lei. Em outras palavras, ela remete à estruturação de um sistema legal baseado exclusivamente em critérios formais: obedece-se a uma decisão do Estado porque a lei ou a decisão seguiu os procedimentos (a forma) considerados juridicamente corretos, e não porque a tradição manda (o “sempre foi assim desde tempos imemoriais”) ou em razão da nossa confiança nas qualidades pessoais do governante (tal como na dominação carismática).



O exercício do poder político na modernidade depende da conformidade com as leis vigentes. A Constituição, como lei maior do país, é um texto legal a que todos, inclusive os governantes, devem se submeter. Para Weber, a tendência moderna era que a dominação tradicional e carismática desse lugar à dominação racional-legal, isto é, baseada na crença da validade das normas jurídicas.

Fonte: <http://www.eletronshow.com/2016/09/audiobooks-constituicao-federal-de-1988.html>

Como dito, os três tipos de “dominação legítima” – tradicional, carismática, racional-legal – dizem respeito às motivações que levam os governados a obedecer e aos vínculos que se estabelecem entre governantes e governados. Portanto, quando Weber diz que o que define o Estado é o “monopólio da violência legítima” ele não está dizendo que a autoridade se fundamenta exclusivamente no medo e na violência. O adjetivo legítimo diz respeito precisamente à dimensão dos vínculos entre governantes e governados que não são pautados exclusivamente pela violência (ainda que esse seja um componente importante na definição do próprio Estado) mas também por algum tipo de consentimento ou legitimidade.

É importante destacar que as três formas de dominação são conceitos e na história encontram-se muitas vezes misturadas. Mesmo nos Estados modernos, com suas burocracias e a predominância do princípio do império da lei, a dominação tradicional é muito comum ainda hoje em regiões mais atrasadas ou no âmbito do poder local. A liderança carismática também continua muito presente. Basta lembrar das figuras de Barack

Obama nos EUA ou de Lula há algum tempo no Brasil para percebermos como o carisma e as qualidades do líder ainda são fundamentais na dinâmica da política contemporânea. Mas mesmo esses “líderes carismáticos” tiveram que obedecer a todos os procedimentos formais da lei para exercerem seus mandatos, isto é, seu poder se fundamentou também em uma base “racional-legal”.

Feita essa introdução geral aos principais conceitos da sociologia política de Weber, podemos agora examinar de modo mais pormenorizado sua descrição da trajetória dos Estados europeus na modernidade.

Em sua análise, Weber enfatiza a centralização administrativa e política que desde o século XVI marcou a formação do sistema de Estados na Europa. Segundo ele, os Estados modernos são produto de *um processo de expropriação dos meios de gestão administrativos* que na Idade Média ainda se encontravam sob o domínio dos barões feudais. Tais meios administrativos (recursos financeiros, administração da justiça, materiais bélicos) eram propriedade dos senhores feudais ou de seus vassalos que, não obstante jurarem fidelidade ao príncipe, gozavam de autonomia. Por exemplo, o provimento do armamento e os materiais utilizados em uma guerra durante a Idade Média não era propriedade do Estado central, mas dos senhores de terra que formavam uma aliança com o monarca para lutar contra um inimigo comum.

Em contraste, o Estado moderno expropria os meios administrativos de seus funcionários (e, nesse caso, ele atua de modo análogo à moderna empresa capitalista, que se organiza através da expropriação dos meios de produção do trabalhador assalariado). O modelo feudal “descentralizado” cede lugar ao modelo absolutista centralizado, em que o monarca expropria o meios de gestão dos barões feudais, e passa a controlar de modo monopolista as forças militares, o sistema tributário e a circulação de bens e pessoas em um dado território.

Em consequência, os antigos barões feudais que exerciam importante papel administrativo e político no âmbito local, são enfraquecidos e se tornam uma classe disfuncional no Estado absolutista. Com o tempo, eles são substituídos por uma camada de auxiliares do príncipe, os funcionários que na magistratura, no exército ou nas finanças públicas atuam diretamente sob a tutela do monarca absolutista e em favor deste. Com a progressiva complexificação das atividades estatais forma-se uma burocracia profissional em torno do príncipe, cuja função é administração do Estado.

Os Estados modernos são portanto produto desse duplo processo de centralização política e administrativa e formação de um corpo de funcionários de carreira, que se dedicam profissionalmente à administração pública. É interessante notar que os Estados modernos que adotaram o governo representativo e se moveram no sentido da democratização política durante o século XIX (estendendo o direito de participação política às massas trabalhadoras por meio do sufrágio universal) não alteram esse processo de centralização política e administrativa. Apenas deslocam para as assembleias eleitas o poder concentrado que outrora estivera sob as mãos do monarca absolutista. Os partidos políticos modernos, sobretudo os partidos de massa, argumenta Weber, eles próprios tendem a se organizar de modo burocrático, isto é, com base em uma divisão de tarefas de acordo com as habilidades dos funcionários, incentivando a especialização funcional e, sobretudo, instituindo uma rígida hierarquia entre as lideranças e as bases militantes.



Reflexão

Você considera que os partidos políticos brasileiros estão conectados com as demandas da população? Como é a relação entre representantes (vereadores, prefeitos, deputados) e representados na sua cidade?

1.4.2 - Democracia eleitoral, burocratização e elites

Um dos temores de Weber era de que o Estado moderno se tornasse refém dessa burocracia, isto é, que o poder político fosse concentrado nas mãos de poderosas organizações burocráticas, notadamente das máquinas partidárias. Com efeito, Weber identifica uma tendência nos Estados modernos no sentido ampliar o poder dos *funcionários* em detrimento das lideranças políticas. O processo de extensão do sufrágio às massas que se iniciou na segunda metade do século XIX, segundo o autor, reforçou essa tendência, porque fez com que os partidos se tornassem complexas organizações para capturar os votos das massas. A democracia eleitoral, portanto, fortalece as organizações burocráticas, tornando a política refém das imposições da máquina partidária.

Um aluno de Weber, Robert Michels (1876-1936), que havia sido militante no Partido Social Democrata da Alemanha (SPD) (no final do século XIX o maior partido de massas do Ocidente) desenvolve pesquisas no sentido de corroborar a tese weberiana da burocratização. Partindo da mesma problemática, Michels elabora a famosa “lei de ferro

das oligarquias”, que afirma que os partidos políticos que se organizam para disputar eleições competitivas *inevitavelmente* criam uma separação entre as lideranças e os liderados. Mesmo os partidos socialistas – como o SPD – cujo programa era precisamente a abolição das desigualdades sociais, políticas e econômicas, argumenta Michels, caso quisessem ser exitosos eleitoralmente teriam que se organizar de modo burocrático e hierárquico e com uma rígida divisão entre chefes e subordinados: “quem diz organização, diz oligarquia”, sintetiza ele (Michels, 1982 [1914]).

Essa perspectiva desenvolvida por Michels e inspirada na sociologia de Weber ficará conhecida como “teoria das elites”. De modo geral, esses teóricos demonstram um ceticismo – muitas vezes informado pela própria análise empírica dos partidos de massa – em relação à possibilidade de democratização do Estado nas condições das sociedades modernas marcadas pela complexidade crescente. Para esses autores, seria impossível superar a hierarquia entre dominantes e dominados em razão da própria dinâmica competitiva das democracias eleitorais. A promessa de uma sociedade igualitária paradoxalmente levaria seus profetas a reproduzir o mesmo tipo de relação que caracteriza a sociedade que eles próprias criticam.

Nos anos 1940, o economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950), reelabora e aprofunda alguns postulados dessa abordagem da teoria das elites, adaptando-a para explicar a própria dinâmica de funcionamento das democracias eleitorais contemporâneas.

Como vimos anteriormente, o filósofo J. J. Rousseau, ao defender a teoria da soberania popular, acreditava que por meio da participação dos cidadãos nas deliberações públicas, o Estado promovesse o bem comum ou, nas palavras do autor, a vontade geral. Segundo essa teoria clássica a autoridade do Estado é legítima porque promove a *realização do bem comum* por meio da participação cívica.

Mas Schumpeter critica esse ideal rousseauiano (ou pelo menos a tentativa de adaptá-lo para compreender as democracias representativas). Para o economista austríaco, as democracias eleitorais não promovem o bem comum, nem mesmo o interesse da maioria. Ao contrário, diz ele, a democracia constitui um “método de seleção de elites”, e as decisões tomadas por essa elite não são expressão do interesse dos eleitores. O voto nada mais é que um procedimento de autorização e legitimação para que os governantes governem durante um dado período de tempo (Schumpeter, 1961).

Com base nessa teoria, Schumpeter faz uma analogia da democracia com o mercado. As eleições devem ser compreendidas a partir da relação empresário-consumidor.

Os políticos profissionais e os partidos são os empresários que competem no mercado de votos, buscando convencer e condicionar o comportamento dos eleitores. Esses, por sua vez, “escolhem” a partir de suas preferências privadas a “mercadoria”, isto é, o candidato que consideram mais vantajoso.

Os partidos políticos constituem agremiações que competem com objetivo de alcançar o poder, e desse modo é possível considerar seus programas políticos ou sua ideologia como slogans publicitários que visam convencer o eleitor a escolher o produto x ou y. Como se vê, essa abordagem se baseia em uma analogia entre o sistema econômico e o sistema político, pois ambos funcionam com base na competição e na troca (Schumpeter, 1961).



Para Schumpeter, o voto é apenas um método para a seleção das elites governantes. Segundo essa abordagem, as democracias representativas contemporâneas não realizam o bem comum, mas apenas são uma técnica para decidir quem governará por um determinado período de tempo.

<http://www.parlamentopb.com.br/Noticias/?tse-lanca-simulador-da-urna-eletronica-21.07.2014>

Ora, como se pode notar com base nas observações acima, há uma sociologia política elitista, que compreende o Estado moderno como um espaço de competição entre elites. Autores como Weber, Michels e Schumpeter questionam as utopias socialistas que previam o advento de um mundo igualitário. A complexificação e especialização que caracterizam a experiência moderna reforçaria as desigualdades (inclusive as desigualdades políticas)

de modo que mesmo aqueles partidos cuja ideologia apontava para um sistema mais democrático ou igualitário, teriam que se adaptar a estrutura competitiva burocrática e desigual, caso quisessem ser de fato competitivos.

Mas notem que, tal como os marxistas, a “teoria elitista” questiona a ideal clássico que via o Estado como promotor do “bem comum”. A competição política nas democracias eleitorais se dá entre as elites, e não pela participação ativa das massas. Nesse sentido, o sistema que chamamos democracia, segundo os autores que discutimos acima, não é senão um sistema de competição de elites pelo voto das massas. Por isso, essa perspectiva é também chamada de “teoria elitista da democracia”.

1.4.3 – Pluralismo e teoria democrática

As objeções de Schumpeter à teoria clássica do Estado como produtor do bem comum teve grande influência na ciência política do pós-guerra. Desde então, muitos analistas passaram a examinar o sistema partidário e eleitoral tendo como referência a dinâmica da competição mercantil ou desenvolvendo o conceito de “mercado político”. Nessa perspectiva, a democracia é definida simplesmente como um método, como um conjunto de procedimentos para a tomada de decisões, e não – como sugeria a teoria de Rousseau e seus seguidores – um regime voltado para o bem comum. Uma das vertentes que se desenvolveu a partir desse referencial foi a teoria pluralista do Estado que gozou de enorme prestígio nos anos 1950 e 1960, sobretudo nos EUA.

O campo teórico denominado “pluralista” objetiva superar as deficiências da teoria schumpeteriana, cuja atenção estava voltada sobretudo para a relação entre os eleitores e as elites governantes. Os pluralistas, diversamente, se debruçaram sobre as dinâmicas da *política de grupos de interesse*. Para eles, o fato básico da política nos Estados contemporâneos é a existência de múltiplos centros de poder e, em consequência, o choque de interesses entre eles:

“Os pluralistas exploraram as inter-relações entre a competência eleitoral e as atividades dos grupos de interesse organizados, e argumentaram que a política democrática moderna é na realidade muito mais competitiva, e as políticas resultantes são muito mais satisfatórias para todos os partidos, do que sugeria o modelo de Schumpeter. A estrutura fluida e aberta das democracias liberais ajuda a explicar, afirmavam, o alto grau de conformidade no Ocidente com as políticas dominantes” (HELD, 2007, p. 230).

O cientista político norte-americano Robert Dahl se destacou como um dos principais autores dessa corrente teórica. Na segunda metade do século XX ele propõe compreender o Estados modernos não como democracias, mas como poliarquias. Isto é, o que define os Estados ocidentais modernos que são comumente chamados de democracias, não é a soberania do povo, mas a existência de um complexo sistema em que nenhum um grupo específico monopoliza e concentra o poder do Estado. Por isso segundo Dahl, é mais apropriado falar em *poliarquia* (governo de vários) ou em *democracia poliárquica* para designar os regimes contemporâneos, do que em democracia simplesmente.

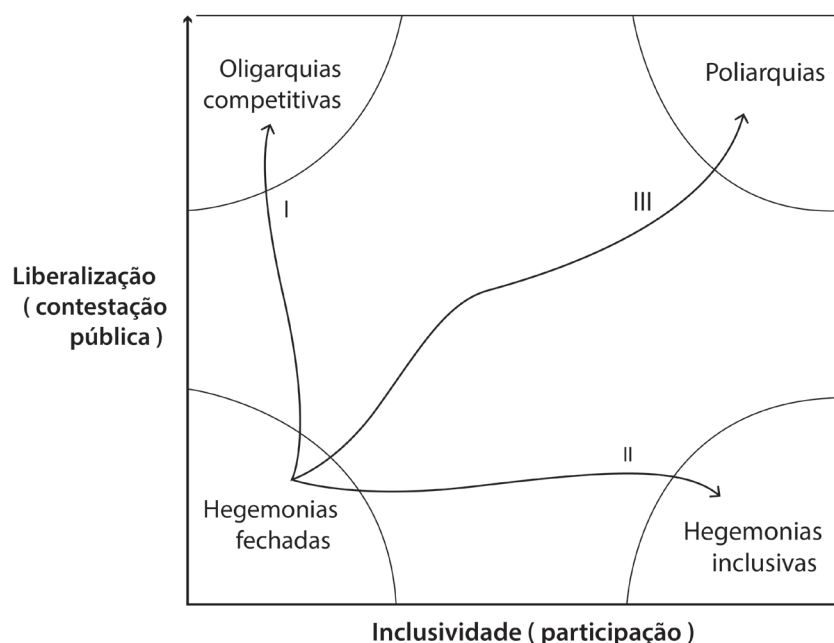
Dahl procura entender a dinâmica da política democrática a partir da distribuição dos recursos de poder entre os grupos de interesse na sociedade. Ao estudar empiricamente o sistema político norte-americano, ele chega à conclusão de que o poder não está concentrado, mas sim disperso em um grande número de grupos que competem entre si. Diferentemente dos marxistas que compreendem o Estado como expressão do domínio hegemônico da classe burguesa, Robert Dahl afirma que as decisões políticas derivam de uma interação complexa entre diversos interesses, incluindo aí os interesses dos trabalhadores por meio dos sindicatos. As decisões estatais resultam do “equilíbrio competitivo” entre os diversos interesses que competem na esfera pública (HELD, 2007, p. 236).

A democracia poliarquica ou a poliarquia se define pela capacidade de neutralização mútua entre os grupos de poder, entre as “facções” que compõem a sociedade. Ela designa um ordenamento político no qual nenhum grupo é capaz de governar heemonicamente a sociedade. Tal regime é o oposto não apenas da ditadura ou autocracia, mas de qualquer regime hegemônico e concentrador de poder nas mãos de poucos. Para Dahl, a poliarquia é um regime mais adequado para garantir as liberdades civis e levar em conta os interesses dos cidadãos comuns nas decisões políticas. Por meio das eleições, os eleitores manifestam suas preferências e, desse modo, influem, ainda que indiretamente, nas políticas adotadas pelos governos.

Nas poliarquias a ampliação da participação pelo sufrágio em vez de levar a uma tirania da maioria, conduz a um governo de “múltiplas minorias”, a um governo cujas políticas são antes de mais nada resultado do entrelaço entre interesses minoritários diversos. Portanto, o conceito de poliarquia é não apenas descritivo (isto é, voltado para descrever a realidade), mas também um conceito normativo, pois estabelece um juízo de valor sobre os bons e maus regimes. Daí podermos, segundo Dahl, avaliar os regimes a partir de dois critérios: a) a inclusividade ou participação, isto é, pela extensão dos direitos

políticos; e b) pela sua capacidade de institucionalizar o conflito entre os grupos, pluralizando os focos de poder (liberalização/contestação pública).

Veja o quadro abaixo:



Fonte: DAHL, Robert. 2005. Poliarquia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Os regimes de “hegemonia” na parte inferior do quadro são caracterizados pela baixa ou inexistente competição política. Eles podem ser inclusivos (quadrante inferior direito), como nos países do socialismo real que permitem a participação dos cidadãos pelos sufrágio, mas impedem a constituição de um sistema partidário verdadeiramente competitivo (são regimes de partido único), ou *fechados* (quadrante inferior esquerdo) tal como os antigos regimes absolutistas ou as ditaduras que, além de monopolizarem o poder em um grupo pequeno, proíbem a participação eleitoral dos cidadãos.

Na parte superior direita do quadro, temos o que Robert Dahl chama de “oligarquias competitivas” que são os regimes com competição política, mas com baixa participação das massas. A Inglaterra do século XVIII até meados do século XIX pode ser considerada uma oligarquia competitiva, pois havia uma competição entre os partidos conservador e liberal, porém as massas estavam excluídas da participação, pois o direito ao sufrágio era restrito aos proprietários.

No quadrante superior direito, temos as poliarquias que são os regimes que maximizam tanto a competição (a multiplicação dos centros de poder), quanto a participação (via sufrágio universal).

Para Dahl e para a teoria pluralista em geral, o melhor regime é aquele que se encontra no canto superior direito que representam um incremento tanto da competição como da participação. Para Dahl, as poliarquias são preferíveis a outros regimes porque são mais propícias para garantir as liberdades civis básicas, levar em conta as preferências dos eleitores nas decisões de políticas públicas, além de incentivar crenças e comportamentos mais tolerantes por parte dos cidadãos e dos governantes (DAHL, 2005, p. 41-48). Por essas razões, conclui o autor, “uma virada da hegemonia para a poliarquia é frequentemente desejável” (DAHL, 2005, p. 50).

1.5 – Utopias pós-estatais, globalização e mudanças na organização dos Estados nacionais

1.5.1 A crítica do Estado: é possível uma sociedade sem Estado?

Discutimos até agora alguns dos principais aportes teóricos sobre a relação Estado-sociedade civil. Vimos que não há *uma* teoria do estado ou da sociedade, mas um rico debate composto por controvérsias algumas vezes irreconciliáveis sobre o tema. A tradição aristotélica, as doutrinas contratualistas, o marxismo e o liberal-pluralismo compõem assim vertentes que ainda hoje fornecem as balizas teóricas para compreendermos um fenômeno complexo como a relação entre estado e sociedade.

O debate, contudo, não se esgota nessas diferentes perspectivas teóricas. Uma das questões que também mobiliza a reflexão sobre a relação entre estado e sociedade diz respeito à possibilidade de superação dessa dicotomia. Em outras palavras, podemos nos perguntar sobre a possibilidade de uma organização social *sem Estado* ou que prescinde do Estado.

Para alguns autores, como Hobbes, hipoteticamente é possível uma sociedade sem Estado, mas esta seria, como vimos, uma sociedade marcada pela violência, a guerra, a barbárie. No sistema hobbesiano, que parte da premissa de que o homem é naturalmente um ser egoísta e antissocial, não resta qualquer dúvida de que a instituição do Estado consiste em um progresso civilizatório. É por meio do Estado que as tendências naturais antissociais que levam à guerra de todos contra todos é reprimida, o que permite que as

energias humanas sejam canalizadas para outras atividades que não a guerra, como o enriquecimento, a ciência ou as artes.

Mas há também perspectivas que questionam essas premissas hobbesianas. O próprio marxismo, como vimos, vislumbra a possibilidade de uma ordem pós-estatal em uma futura sociedade sem classes baseada na auto-organização dos produtores. Se o Estado é um aparato cuja função é garantir o domínio de uma classe sobre outra, a superação da luta de classes significa a supressão do próprio Estado que perderia sua finalidade.



Reflexão

Historicamente, o socialismo real não se desenvolveu de acordo com o modelo previsto por Marx ou Lenin, isto é, no sentido do declínio do Estado. Ao contrário, houve nos países socialistas uma expansão inédita das atividades estatais que, por meio do domínio de um partido único, passou a controlar quase todas as atividades sociais, da economia à cultura, da educação aos transportes. Em vez da abolição do estado, o socialismo real criou um hiperestado muitas vezes utilizado para tyrannizar a sociedade civil, controlando o detalhe da vida social.

A utopia de uma sociedade sem estado jamais deixou de estimular a reflexão política. As filosofias anarquistas do século XIX se fundam na crítica ao Estado. A palavra *anarquia* etimologicamente significa “ausência de governo”. Para autores como Proudhon, todo Estado é em si expressão da dominação e do autoritarismo. Por isso, a emancipação humana dependeria da abolição completa de toda forma de governo estatal: “Não admitimos o governo do homem sobre o homem assim como não admitimos a exploração do homem pelo homem”, dizia Proudhon (PROUDHON, *apud* Rosanvallon, 2015, p. 187).

De acordo com o programa anarquista a estrutura hierárquica e burocrática do Estado deveria ser substituída pela cooperação e associação descentralizadas. Trata-se de uma perspectiva que postula a possibilidade de uma sociedade autogestionária e que prescinde dos mecanismos tradicionais de governo.

Mais recentemente a perspectiva de abolição do Estado foi formulada pelo antropólogo francês Pierre Clastres (2013) em um texto que ficou bastante conhecido e leva o eloquente título “A sociedade contra o Estado”. Nesse livro, Clastres, que era antropólogo de formação, examinou a organização dos índios Guayaki para demonstrar a possibilidade

de uma ordem social que prescinde do Estado e da relação entre governantes e governados. O chefe indígena Guayaki é reconhecido por seus adornos e por alguns símbolos, mas não pela posse do que Weber chamou de meios de violência ou do aparato administrativo que caracterizam o Estado ocidental e fundamentam a dominação. O líder indígena não exerce nenhum poder político sobre os demais membros da comunidade, isto é, não detém capacidade coercitiva, tampouco sua decisão submete os demais.

Para Clastres, essa *sociedade sem estado*, não deriva de um suposto subdesenvolvimento cultural ou primitivismo, isto é, “de uma ausência”, mas de uma vontade coletiva que rejeita uma ordem hierárquica de tipo estatal. A negação do Estado entre os Guayaki é fruto da sabedoria comum e não da incapacidade de desenvolver formas supostamente mais sofisticadas de exercício do poder político.



Pierre Clastres estudou os índios Guayaki e, para ele, aquela era uma sociedade sem Estado. A forma de organização política dos Guayaki prescinde das relações de dominação estatal que se desenvolveram no Ocidente. Você considera possível que as sociedades modernas possam existir sem um Estado?

Fonte: <http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/infantil/direitosdoindio.htm>

A obra de Pierre Clastres teve uma grande repercussão após sua publicação e foi utilizada para criticar as perspectivas eurocêntricas que viam no advento do Estado uma forma superior e necessária, produto do processo civilizatório. Em um contexto como o dos pós-1968 em que muitos países viviam situações de ditadura de direita e de esquerda e mesmo os países democráticos conviviam com expedientes repressivos, asfixiando

a sociedade civil, a reflexão de Pierre Clastres serviu como instrumento de crítica do Estado, alimentando a utopia de sua abolição.

1.5.2 Globalização: nacionalismo e Estados pós-nacionais

Um dos traços da modernidade política, sobretudo a partir do século XIX, foi a consolidação dos chamados Estados nacionais. A identificação do Estado – isto é, domínio sobre uma população e um território – esteve desde então articulada com uma nacionalidade, isto é, com a noção de pertencimento identitário e de herança cultural comum, seja ela definida em termos linguísticos, étnico ou raciais.

Com a entrada das massas no cenário político, esse elemento nacionalista tornou-se ainda mais importante e a consolidação da autoridade estatal passou a depender cada vez mais desse solo identitário nacional. A frase do político italiano Massimo d'Azeglio logo após a unificação italiana em 1870 expressa bem a necessidade de combinar a construção do Estado e a construção da nação: “Nós fizemos a Itália, agora temos que fazer os italianos” (HOBBSBAWN, 1992, p. 89).

Hoje em dia as competições esportivas são exemplos dessa identificação nacional. Franceses, brasileiros, argentinos, alemães, russos, mexicanos todos se identificam com seus atletas e seleções nacionais e que, ao mesmo tempo, correspondem a um Estado soberano. Mas essa consciência de pertencimento nacional não é recente e, obviamente, não se restringe a essa dimensão esportiva; ela está presente nos hábitos e costumes de um povo ou, mais especificamente, em uma consciência de compartilhamento de uma origem e destino comum. Cada nação se vê como dotada de uma singularidade cultural que a distingue de outras nações.

Não obstante muitas nações terem suas raízes em um passado muito distante, o nacionalismo com movimento político e cultural é um fenômeno moderno. Como observa o cientista político e estudioso do tema Benedict Anderson (1993), os nacionalismos foram produtos de ações conscientes das elites políticas para a criação de novos Estados ou para o fortalecimento dos já existentes. O nacionalismo foi um elemento fundamental nos processos de descolonização na América inglesa, espanhola e portuguesa durante os séculos XVIII e XIX. Ali as elites se esforçaram no sentido de criar uma série de símbolos, narrativas, imagens, hinos, canções para dar forma a essa consciência comum. Daí Andersen utilizar a expressão “comunidades imaginadas” para se referir às nações modernas, isto é, comunidades cuja existência dependem de uma elaboração consciente para construir um laço de pertencimento entre pessoas que jamais se conheceram ou se

conhecerão pessoalmente (ANDERSON, 1993). O sentimento de comunidade nacional é, portanto, produto de uma construção cultural, e não um dado da natureza.



Hoje em dia as competições esportivas são exemplos da identificação nacional. Franceses, brasileiros, argentinos, alemães, russos, mexicanos todos se identificam com seus atletas e seleções nacionais e que, ao mesmo tempo, correspondem a um Estado soberano.

Fonte: <http://copadomundodobrasil2014.com/jogos-da-copa-mundo-veja-aqui/>

O nacionalismo é um fenômeno complexo e multifacetado e que do ponto de vista ideológico pode se aproximar tanto da direita como da esquerda. Por exemplo, de um lado o nacionalismo esteve vinculado a algumas perversões totalitárias e suas políticas xenófobas e de perseguição às minorias. Mas, por outro lado, ele também esteve ligado a uma demanda por autodeterminação dos povos, pela construção de formas de solidariedade cívica que ajudaram a cimentar o solo das democracias modernas. Em outras palavras, o modelo do Estado-nação, ao pressupor uma certa integração cultural e horizontal entre os cidadãos, desempenhou importante papel de legitimação dos sistemas políticos no século XX.

A partir dos anos 1970 com o processo de globalização e o conjunto de transformações no âmbito econômico tem alterado a configuração dos Estados nacionais. Se é verdade que a função de monopólio da violência legítima e exercício da soberania sobre o território não foi abalada pelos processos de globalização, o mesmo não se pode dizer quanto

à capacidade dos Estados de promover uma integração social e cultural entre seus membros e de torná-los partícipes das decisões que concernem à vida comum.

O mercado globalizado coloca uma série de constrangimentos às políticas econômicas e sociais, tornando o Estado um mero competidor no âmbito do capitalismo global. Cada Estado busca adaptar-se às exigências dos investidores para atrair recursos para o país e, para isso, retira da deliberação democrática as decisões sobre as políticas econômicas e sociais. Essa “concorrência pelas posições” tem, com efeito, operado senão o desmonte, ao menos uma pane do *welfare state* e do keynesianismo que constituíram no século XX as duas principais formas de conciliar desenvolvimento econômico e distribuição de renda (HABERMAS, 2002, p. 67-68). Ambas políticas pressupõem um forte intervencionismo estatal na economia, seja nas políticas anticíclicas (quando em momentos de crise econômica o governo intervém na economia aumentando os gastos para aumentar a demanda), seja nas políticas redistributivas (quando o Estado intervém para corrigir as desigualdades geradas pelo livre mercado, elevando a renda dos mais pobres e taxando os mais ricos).

A legitimidade do Estado nacional dependeu em grande medida da eficácia desses mecanismos. Mas a globalização, ao facilitar a mobilidade de capitais, investimentos e recursos pelo globo, estabelece uma concorrência entre os Estados, que são levados mesmo a despeito da vontade majoritária de seus cidadãos, a desconstruir as políticas que visam a coesão social e a igualdade democrática.

Além disso, a globalização também estimula os fluxos populacionais, o que tem levado a configuração de sociedades civis multinacionais e pouco homogêneas do ponto de vista cultural. Torna-se cada vez mais difícil a construção de uma identidade cultural comum, tal como aquelas que contribuíram para consolidar a soberania dos Estados desde o século XIX. É nesse processo que se instaura o que Jürgen Habermas chama de “crise de legitimidade” dos Estados nacionais, os quais perdem sua capacidade de estabelecer uma integração efetiva entre os cidadãos, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista cultural-identitário.



França hoje é um país multicultural, composto por significativos contingentes populacionais originários e/ou descendentes de outros países.

Fonte: <http://copadomundo.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/07/01/torcedores-invadem-federacao-francesa-pedindo-exclusao-de-pretos-e-muculmanos.jhtm>

Não é possível solucionar esses problemas dando um passo atrás, isto é, buscando reeditar o modelo do Estado nacional precedente. Ao contrário, a saída consiste no fortalecimento e comunidades políticas “pós-nacionais” ou supranacionais, cujo paradigma é a União Europeia. Se a economia tornou-se global, as autoridades políticas também precisam expandir-se, único modo de garantir efetividade às políticas econômicas e sociais nesse novo cenário. Habermas vê na consolidação da União Europeia uma possibilidade de construção de um política democrática arquitetada para além dos limites do Estado Nação. “A identidade coletiva, portanto, não pode mais estar restrita ao pertencimento nacional, mas deve se tornar “cosmopolita”, isto é, aberta aos membros de outras nações que passam a se identificar entre si enquanto cidadãos.

UNIDADE II

ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

2.1. O debate sobre o modelo de Estado: centralização vs descentralização

2.1.1 – Estado forte e sociedade fraca:

Historicamente as relações entre Estado e sociedade no Brasil foram marcadas por uma assimetria. Desde a transferência da Família Real Portuguesa e do aparato administrativo imperial em 1808, ainda antes da Independência do país, temos a configuração de um Estado centralizado em meio a uma sociedade escravocrata, com a economia fundamentalmente agrária, com baixíssimo nível de autonomia e livre organização da sociedade civil. A consolidação da unidade territorial e do domínio estatal no século XIX ocorre portanto por meio da centralização política e administrativa liderada por uma poderosa burocracia – não sem conflitos, resistências e acomodações com os poderes locais – sobre uma sociedade ainda amorfa e dotada de um baixo nível de solidariedade.

Ao contrário de outros países da América Latina, cujos processos de independência da Espanha tiveram como consequência a fragmentação territorial e o surgimento de regimes republicanos, a América Portuguesa manteve-se territorialmente unificada, sob domínio de um monarca. A exceção brasileira na América Latina – unidade territorial e regime monárquico – está diretamente ligada aos eventos de 1808, notadamente à vinda da Corte imperial e de todo aparato administrativo do Império Português, mas também deriva também do fato de que as elites políticas brasileiras que ocupavam os altos cargos durante o Império eram mais homogêneas do ponto de vista da sua formação intelectual

(boa parte deles havia se formado na Universidade de Coimbra, daí alguns historiadores utilizarem a expressão “elite coimbrã”) e da sua posição social, geralmente ligada à burocracia instalada no Rio de Janeiro, então capital federal. Para essas elites, o progresso e a liberdade do país dependia da construção de um Estado forte, centralizado e monárquico, que fosse detentor de meios para impedir guerras civis, revoltas separatistas e quaisquer radicalismo revolucionário inspirado na Revolução Francesa (CARVAHO, 1988; LYNCH, 2007).

A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, e elaborada com base no projeto político de José Bonifácio, líder da elite coimbrã, é a expressão desse projeto de Estado centralizador. Inspirado nas ideias do francês Benjamin Constant, a nova Constituição adota o regime monárquico e institui o Poder Moderador, além dos três poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse “quarto poder”, exercido diretamente pelo Imperador, tinha importantes funções políticas e administrativas; a ele cabia nomear Presidentes de Província, senadores (que tinham cargo vitalício), ministros, membros do Conselho de Estado, arbitrar eventuais conflitos entre os demais Poderes (inclusive com a prerrogativa de dissolver o parlamento e convocar novas eleições), suspender resoluções das Províncias, sancionar Decretos e Resoluções da Assembleia Geral, etc.

Como se nota, o Poder Moderador era o principal poder do regime imperial e se colocava acima dos demais poderes. Não obstante a Constituição de 1824 prever a representação parlamentar na Câmara e no Senado, a organização política imperial relegava ao próprio Imperador, o poder soberano, além de conferir primazia ao Poder Central em detrimento das províncias e dos poderes locais.



Alguns analistas hoje comparam o protagonismo do STF com o Poder Moderador imperial. Um dos efeitos do sistema de controle de constitucionalidade adotado pela Constituição de 1988, foi o de transformar o STF em um árbitro dos conflitos federativos e entre os poderes da União. Exemplo disso é que centenas de leis e atos normativos aprovados pelas Assembleias Legislativas estaduais, considerados contrários à Constituição, foram anulados pelo STF.

Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfVisitacaoPublica>

Obviamente que os críticos do *status quo* não perdiam a oportunidade de denunciar esse modelo de “autoritário” e “absolutista”. O conflito entre centralistas e federalistas esteve no centro das disputas sobre o modelo de Estado a ser adotado durante o Império. Com efeito, a dinâmica política do Brasil no século XIX pode ser vista como um movimento pendular que ora se movimenta para o polo da centralização e o fortalecimento das prerrogativas do Poder Moderador, ora para a descentralização, no sentido de aumentar a autonomia das províncias, seguindo um modelo mais liberal e federalista.

Por exemplo, durante os 11 anos da Regência (1831-1842), o pendulo movimentou-se para o lado descentralizador/federalista⁵. Para os críticos da monarquia centralizadora,

5 O Ato Adicional de 1834 identifica-se assim com o programa descentralizador e reestrutura a organização política do país. Dentre as principais mudanças implementadas por essa lei, estão do Conselho de Estado e a criação das Assembleias Legislativas Provinciais (com amplas atribuições políticas e administrativas). Outra medida descentralizadora importante desse período foi a reforma do Código do Processo Penal. Como observa Ferreira, o novo Código “deu amplos poderes às autoridades eletivas locais: os juízes de paz, agora habilitados a formar culpa, prender e julgar pessoas acusadas de pequenos delitos, acumulando portanto funções judiciárias e de polícia. (Ferreira, 1999, p. 27).

o Estado deveria ser mais poroso aos interesses da “nação” (ressalte-se que seu conceito de nação era bastante restrito, isto é, limitado aos interesses econômicos dos fazendeiros e donos de escravos) e para isso as províncias deveriam ter maior autonomia política e administrativa diante do poder central.

Uma das expressões mais elaboradas das reivindicações do liberalismo federalista nesse período está presente em “A Província” (1966 [1870]), do alagoano Aureliano Tavares Bastos (1839-1875). O livro publicado originalmente em 1870 apresenta um amplo programa de reformas cujo eixo central consiste na descentralização política e administrativa do Império. Em combate com o Partido Conservador, bastião dos centralismo imperial, Tavares Bastos defende uma reforma política no sentido de reduzir o poder político e administrativo do Poder Moderador, do Conselho de Estado e do Senado, favorecendo assim da autonomia das províncias e dos municípios. A palavra de ordem, diz ele, é *descentralização*: “Reduzir o poder ao seu legítimo papel, emancipar as nações da tutela dos governos, obra duradoura do século presente, é o que se chama descentralizar” (BASTOS, 1996).

Admirador do Ato Adicional de 1834 e das instituições políticas do mundo anglo-saxão, forjadas a partir do princípio de *self government* (autogoverno), o político alagoano retoma a obra do pensador francês Alexis de Tocqueville, que vê na centralização político-administrativa a principal causa do despotismo (*idem*, pp. 110-112). Uma organização política descentralizada permitiria a autonomia da sociedade civil em relação à tutela do governo central, o que segundo ele, conduziria o país a um processo de desenvolvimento econômico que até então havia sido barrado pela excessiva e perniciosa presença do Estado. Apesar de Tavares Bastos não preconizar a instauração de um regime político republicano, suas teses federalistas logo seriam retomadas por uma importante corrente do republicanismo brasileiro, particularmente aquela ligada à grande lavoura que demandava maior autonomia política”⁶.

As vertentes centralizadora e descentralizadora sempre estiveram presentes e em disputa desde a Independência e constituíram as principais forças políticas do Império identificadas respectivamente pelo Partido Conservador e pelo Partido Liberal⁷. De qualquer

6 Para quem se interessa sobre o tema, o livro de Gabriela Nunes Ferreira, “Centralização e descentralização no Império” (1999), examina essa controvérsia a partir da obra de dois ilustres pensadores e políticos do Império: o próprio Tavares Bastos e seu oponente do Partido Conservador, o Visconde do Uruguai. Ver também Werneck Vianna (1993).

7 Além do Partido Liberal, a agenda federalista também será defendida a partir de 1870 pelos militantes do recém fundado Partido Republicano. Como o nome mesmo diz, tal partido tinha como projeto a abolição da monarquia e a implantação da república no Brasil, seguindo os moldes federalistas dos Estados Unidos da América.

modo, houve nesse período a predominância política dos adeptos da centralização, em detrimento das correntes liberal-federalistas. Os reinados de D. Pedro I e Dom Pedro II (1822-1831 e 1842-1889) eles próprios foram ambos marcados pela centralização. Desse modo é adequado dizer que durante quase todo o século XIX os centralizadores lograram maior êxito em impor seu projeto que os liberais federalistas.

2.1.2 - Escravidão e cultura do privilégio

Uma análise mais completa do modelo de organização do Estado depende da referência a aspectos da estrutura social brasileira. A esse respeito, é imprescindível compreender como a escravidão constitui um fato social total, isto é, que estrutura não apenas as relações da esfera econômica e do mundo do trabalho, mas o conjunto da sociedade brasileira, com implicações sobre as práticas sociais cotidianas, os valores, as hierarquias.

Tinha razão Joaquim Nabuco, um dos principais líderes do movimento abolicionista no Brasil na década 1880 quando escreveu em tom militante que “acabar com a escravidão não nos basta, é preciso destruir a obra da escravidão” (NABUCO [1884], apud Nogueira, 1984, p. 111) ou quando, mais tarde em sentido análogo mas em tom reflexivo e profético, disse que “a escravidão permanecerá por muito tempo como a característica nacional do Brasil” (NABUCO, 2004 [1900], p. 14).

Em suma, a escravidão é um fenômeno que atravessa toda a sociedade e cujos efeitos terão implicações no futuro, muito tempo após a própria Abolição.

Uma sociedade baseada no trabalho escravo bloqueia quaisquer possibilidades de surgimento de uma nação composta por cidadãos livres e autônomos; impede também que se instaurem relações entre Estado e sociedade fundadas na impessoalidade e no universalismo. No Brasil ainda hoje há certa resistência em aceitar o princípio segundo o qual “todos são iguais perante a lei”, pois muitos acreditam que a lei não se aplica a eles, e sim às pessoas comuns ou aos inimigos. Como estudou o antropólogo Roberto DaMatta (1997), a frase “você sabe com quem está falando”, usada em diversas situações sociais no Brasil, é produto de uma cultura do privilégio, cujas raízes remontam à passado escravocrata (DAMATTA, 1997).

Essa postura que revela um traço bastante marcante da cultura brasileira que contrasta com os valores que fundam a modernidade política, particularmente aqueles identificados com a democracia e o liberalismo. A esse respeito, pode se dizer que a experiência brasileira do século XIX revela uma contradição básica: as elites políticas e econômicas importam o discurso liberal moderno – pautado nas ideias de direitos, livre mercado,

autonomia, igualdade perante a lei – porém convivem com uma estrutura social que nega flagrantemente essas mesmas ideias e organiza-se com base no privilégio, no latifúndio, na violência, no trabalho compulsório. Como sintetiza o crítico literário Roberto Schwarz, o Brasil oitocentista se caracteriza por uma situação de “ideias fora do lugar”, isto é, é um país moderno e liberal no campo ideológico (pois importava as ideias dos países europeus e dos EUA), mas arcaico e pré-moderno nas suas relações sociais, baseadas na escravidão e na cultura do privilégio (SCHWARZ, 2005).

Com efeito, a escravidão representou um bloqueio estrutural para o surgimento de uma nação moderna no Brasil. O processo de Independência política e de *state building* (construção do Estado) não se deu a partir da sociedade civil organizada mas, ao contrário, foi conduzido exclusivamente por elites políticas que controlavam o aparelho do Estado, ou seja, sem participação popular. Trata-se, portanto, de um Estado sem nação, de um Estado que se autonomiza e que impõe do alto seu domínio sobre uma sociedade arcaica e dotada de baixo nível de solidariedade e autonomia. Historicamente temos no Brasil portanto uma relação de tutela do Estado sobre a sociedade, pois as próprias classes sociais inarticuladas estavam submetidas ao controle político-administrativo do Estado.

2.2 - A Gramática Política do Brasil Republicano

De acordo com a tipologia elaborada por Edson Nunes (1997), podemos identificar basicamente quatro padrões que pautam a relação entre Estado e sociedade no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O *clientelismo* consiste em uma relação entre o público e privado baseada na troca de favores, em que um *patron* se utiliza dos recursos públicos para privilegiar uma determinada “clientela” para obter apoio. O *corporativismo*, por sua vez, se baseia em uma relação pautada pela segmentação profissional e econômica. Nesse modelo, os recursos públicos são mobilizados de acordo com a força e capacidade de barganha de cada corporação. Já o *insulamento burocrático* se caracteriza pela autonomização de certos órgãos e/ou agências estatais responsáveis por formular e/ou executar políticas públicas. Cria-se um marco legal para impedir (ou ao menos atenuar) a influência das pressões políticas (clientelistas, partidárias ou corporativistas) para que um determinado órgão do Estado realize uma determinada política pública. Por fim, o *universalismo* de procedimentos diz respeito a uma organização das relações entre o público e privado baseado na impessoalidade e na ideia de igualdade de todos perante a lei. Ao contrário do clientelismo, que se pauta por uma relação de tipo personalista e assimétrica – as relações clientelistas,

como veremos, visam obter a fidelidade pessoal entre aquele que dá e aquele que recebe – o universalismo de procedimentos trata a todos indistintamente, sem privilegiar grupos específicos (Nunes, 1997).



Reflexão

como se organiza o poder público na sua cidade? Os funcionários são concursados ou indicados pelos governantes? Predominam relações clientelistas ou critérios técnicos para a ocupação dos cargos? As políticas públicas beneficiam a comunidade ou grupos específicos?

Vamos discutir de modo mais aprofundado como essas quatro “gramáticas” se desenvolveram durante nossa história republicana e como cada uma se articulou e se justapôs às outras, formando um sistema complexo de relações entre Estado e sociedade civil no Brasil.

2.2.1 – A Primeira Republica (1889-1930): oligarquias, autoritarismo e clientelismo

Como vimos, o modelo político imperial foi bem sucedido na sua tarefa de consolidar a unidade territorial e o fez por meio da centralização político-administrativa. Por outro lado, a força do Estado centralizado contratava com uma sociedade baseada na escravidão, no privilégio e com baixa participação popular. As contradições do próprio modelo político imperial levaram à ampliação da resistência dos segmentos críticos, que congregava abolicionistas, federalistas e republicanos. Não obstante as diferenças programáticas entre esses diferentes grupos, atuaram todos no sentido de colocar em xeque o modelo monárquico-centralizador.

A crise do sistema político imperial teve seu desfecho no dia 15 de novembro de 1889, quando uma aliança civil-militar, liderada por oligarquias rurais insatisfeitas com os rumos do país, deu início à República brasileira. Não é nosso intuito neste curso reconstituir o processo histórico desse período em seus detalhes e múltiplos aspectos. O nosso propósito é apenas destacar as principais características que marcaram a relação Estado-sociedade na história brasileira e a esse respeito deve-se destacar que com a Proclamação da República e a nova Constituição de 1891, o pêndulo movimentou-se da centralização

para a descentralização. Dentre as mudanças introduzidas pela nova ordem constitucional, podemos destacar:

- adoção do regime republicano baseado na separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (abolindo, portanto, o Poder Moderador);
- introdução de um modelo federalista que conferia grande autonomia política, fiscal e tributária aos Estados.
- separação entre igreja e Estado;
- fim dos mandatos vitalícios para o Senado, e a eletividade para o cargo de governador de Estado.

Apesar dessas mudanças formais na organização do Estado, na prática, a Primeira República mostrou-se um regime oligárquico, descompromissado com as demandas dos trabalhadores rurais e urbanos, em que os coronéis locais perpetuavam-se no poder por meio de sua aliança com o Governo Federal. A concentração fundiária, a repressão violenta aos movimentos de contestação do *status quo*, a perseguição de adversários políticos por meio de violações dos direitos civis e políticos infelizmente se tornaram práticas corriqueiras no novo regime.⁸



A Guerra de Canudos (1896-1897) foi emblemática da postura do novo Estado republicano, que se utilizou da repressão violenta contra os trabalhadores pobres do interior do país que se reuniram em torno do líder religioso Antônio Conselheiro.

⁸ Exemplo dessas violações no período, foi a utilização dos decretos de Estado de Sítio. Tal instrumento, formalmente reservado para situações gravíssimas, tornou-se um instrumento recorrente para a solução de crises políticas e perseguição dos adversários do governo. Como nota, Lynch “caído em desuso sob o Império havia quase meio século, a República fez do Estado de sítio instrumento ordinário de governo: foram onze até a queda do regime (1891, 1892, 1893, 1897, 1904, 1910, 1914, 1917/1918, 1922/1923, 1924/1926, 1930)” (Lynch, 2012, p. 158).

Fonte: Flávio de Barros/Acervo Museu da República.

No que tange ao sistema político, a República não criou condições para a competição eleitoral efetiva, o que tornava praticamente impossível que as oposições (seja no plano estadual ou federal) vencessem os pleitos contra os governos situacionistas que dispuham da máquina pública a seu favor. Tal sistema ficou conhecido como “política dos governadores” e passou a operar a partir do governo Campos Sales (1898-1902), baseado em um sistema de trocas recíprocas entre os governadores dos Estados e o Presidente da República para bloquear sistematicamente as chances eleitorais dos opositores (LESSA, 1998). Coação de eleitores, fraudes na apuração de votos e no reconhecimento dos candidatos eleitos e mesmo a repressão violenta aos grupos políticos opositores eram expedientes relativamente comuns nesse sistema. A consequência principal foi o esvaziamento de qualquer conteúdo democrático da República. O preço pago para lograr a estabilidade do regime foi a supressão da competição democrática e da participação política, em suma, a oligarquização do sistema.

A relação entre Estado e sociedade na Primeira República foi pautada pelo clientelismo. Como definido acima, o clientelismo se caracteriza por ser um tipo de relação baseada na troca de favores para o benefício de indivíduos ou grupos específicos. Com muita frequência o sistema clientelista se baseia em laços familiares e de amizade. Por exemplo, quando o governante nomeia para exercer cargos públicos os parentes ou pessoas do seu círculo de amizades, ou quando um governante cria uma política de crédito para beneficiar setores que o apoiaram nas eleições, os recursos públicos estão sendo utilizados para beneficiar grupos particulares e não a sociedade como um todo.

Na Primeira República, um exemplo claro dessa política foi a valorização artificial do preço do café, que funcionou por meio do chamado Convênio de Taubaté⁹. Tal política pode ser vista como um tipo de prática tipicamente clientelista, pois a partir dos instrumentos de política econômica do Estado (empréstimos, financiamentos públicos, cobrança de juros), privilegiavam os fazendeiros exportadores de café, em detrimento do restante da sociedade (pequenos agricultores, trabalhadores rurais e urbanos).

O clientelismo foi o sistema de relação entre Estado e sociedade predominante durante a Primeira República brasileira (1889-1930). No plano do sistema eleitoral, as práticas clientelistas se desdobravam em um sistema de reciprocidade em que os chefes locais –

9 Dentre as principais operações postas em prática pelos governos republicanos, estava a compra dos excedentes do café pelo Estado, de modo a garantir os preços altos pagos aos produtores.

basicamente os fazendeiros do interior em decadência econômica – mobilizavam o eleitorado rural como uma espécie de moeda de troca para obter apoio dos governos estaduais e federal. figura do “coronel” era fundamental nesse modelo, pois ele mediava a relação entre o poder público e o eleitor rural (LEAL, 1997 [1949]).

2.2.2 A Era Vargas: modernização conservadora e corporativismo

A partir de 1920, com ascensão das classes médias urbanas, houve intensificação das demandas pela reformulação das práticas políticas oligárquicas e clientelistas no sentido da adoção de um modelo mais impessoal e universalista. Dentre as motivações que levaram a Revolução de 1930 estava uma reorganização do poder público no sentido da moralização das práticas políticas, notadamente o fim das fraudes eleitorais e a introdução de uma administração pública racional e eficaz capaz de promover a modernização do país.¹⁰

Esse ímpeto modernizador, porém, foi mais bem sucedido na retórica do que nos fatos. Se é verdade que houve mudanças e rupturas significativas no modelo de Estado no pós-1930 em relação à Primeira República – as quais vamos examinar adiante – deve-se ponderar que as práticas clientelistas continuaram operando no novo Estado. Com efeito, o processo de modernização capitalista no Brasil não se deu de modo a desfazer os núcleos clientelistas, mas ao contrário, se caracterizou pela combinação do clientelismo – seja a partir de tensões ou complementaridades – com as outras “gramáticas” que pautaram a relação entre Estado e sociedade, como o corporativismo, o insulamento burocrático, universalismo de procedimentos (NUNES, 1997, pp. 29-43).

Em outras palavras, o clientelismo apesar de originariamente estar relacionado às sociedades rurais, mostrou-se no caso brasileiro uma gramática política resiliente, capaz de se adaptar às novas condições. Suas práticas se conservaram mesmo com o processo de modernização e implementação do capitalismo industrial no país a partir de 1930 e, sem dúvida até hoje desempenham papel importante no jogo político nacional e local.

De qualquer modo, a Revolução de 1930 e seu projeto modernizante traz à cena novas modalidades de relação entre o público e o privado no Brasil. Em primeiro lugar deve se destacar a tendência para a centralização política e administrativa e para o

10 O “movimento tenentista” formado nos anos 1920 por jovens oficiais do Exército e que foi um dos principais polos da crítica às oligarquias da Primeira República tinha como um de seus principais lemas a “republicanização da República” e propunham medidas para o combate à corrupção administrativa e às fraudes eleitorais, a adoção do voto secreto, além de um projeto de industrialização baseado no fortalecimento da União em detrimento dos Estados (Santa Rosa, 1976 [1936]).

intervencionismo econômico e social. Não obstante a Revolução de 1930 ter sido liderada por forças políticas heterogêneas, prevalecia então um diagnóstico bastante crítico em relação ao liberalismo econômico e ao federalismo. Para aquela geração, não fazia sentido a ideia de que o país pudesse se modernizar sem uma postura ativa do Estado.



A Era Vargas caracterizou-se por estimular a modernização a partir da intervenção direta do Estado na sociedade e na economia. Reflita a respeito da presença do Estado na economia brasileira nos dias de hoje

https://pt.wikipedia.org/wiki/Get%C3%BAlio_Vargas

Nesse sentido, a partir de 1930 houve um fortalecimento significativo do Poder Executivo Federal, em detrimento da autonomia dos Estados que havia prevalecido durante a Primeira República. Durante o Governo Provisório (1930-1934) são criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Ministério da Educação e Saúde Pública (1932), a Justiça Eleitoral (1932). Os governos estaduais passaram a ser ocupados por interventores diretamente nomeados pelo Presidente da República. Todas essas mudanças, como se nota, apontam para uma postura mais intervencionista e centralizadora por parte do Estado brasileiro.

O recrudescimento dos conflitos redistributivos nas sociedades liberais exigia do Estado também a função de controlar e arbitrar o conflito social. A adoção de mecanismos corporativistas consiste num dos principais traços das inovações implementadas nos anos 1930-40. Conceitualmente podemos definir o corporativismo como um modo de

organização do Estado e da sociedade baseado nas categorias profissionais e econômicas. Uma ordem corporativista estabelece regulamentos formais para incorporar e controlar as entidades classistas. Ela repercute um ideal de uma sociedade solidária, integrada e orgânica, em que o Estado se coloca na posição de árbitro e organizador dos interesses sociais, evitando assim conflitos e enfrentamentos de classe típicos da ordem liberal e individualista.

Diferentemente do clientelismo, que se baseia nos laços pessoais (familiares ou de amizade), o corporativismo representa os interesses no Estado de acordo com o pertencimento profissional. Mas tanto o corporativismo como o clientelismo constituem formas de relação entre Estado-sociedade em que os interesses particulares prevalecem sobre os interesses gerais.

Na Era Vargas, o Estado brasileiro desenvolveu diversos mecanismos corporativistas. Acreditava-se que a instauração de um governo técnico e racional, emancipado das paixões da política partidária e parlamentar, pudesse ser alcançado por meio da representação profissional. Segundo essa perspectiva, as entidades de classe seriam as legítimas representantes da sociedade civil, contribuindo tecnicamente para a formação das políticas públicas. Exemplo claro dessa tendência foi codificado na própria Constituição de 1934, que definia que uma parte da Câmara dos Deputados seria designada pelas classes profissionais organizadas¹¹.

Mas foi na legislação sindical e trabalhista que o sistema corporativista produziu seus efeitos mais duradouros. O intervencionismo estatal nesse âmbito era paradoxal: de um lado, representava o reconhecimento de direitos sociais, respondendo a demandas históricas das classes trabalhadoras (como limitação da jornada, férias, previdência social); de outro, a regulação tinha como objetivo disciplinar e tutelar a classe trabalhadora, impedindo sua organização autônoma. A legislação definia a unicidade sindical, isto é, cada segmento profissional (por ex., bancários, ferroviários, comerciários) poderia ter apenas um sindicato e cabia ao Estado – por meio do Ministério do Trabalho – reconhecer a legalidade de tais sindicatos.

Desse modo, os sindicatos ficavam atrelados e submetidos à própria estrutura estatal. Como definiu o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, a Era Vargas

II O artigo 23 da Constituição de 1934 institui a representação classista e de acordo com ele, ao lado da representação eletiva baseada no sufrágio universal, uma parte do parlamento, mais precisamente 40 deputados, seriam designados pelas organizações de classes das seguintes áreas: a) lavoura e pecuária; b) indústria; comércio e transportes; c) profissões liberais e funcionários público. Contudo, essa modalidade de representação teve vida curta, já que em 1937 com a instauração da ditadura do Estado Novo, Vargas revogou a Constituição de 1934. Sobre o debate em torno da representação classista nos anos 1930, ver Barreto (2004).

constituiu um sistema de “cidadania regulada”, isto é, em que os direitos sociais não são concedidos universalmente para todos os cidadãos, mas dependem do pertencimento profissional de cada indivíduo. Cria-se assim uma hierarquia entre os “cidadãos” – pertencentes às profissões reconhecidas (que no Brasil dos anos 1930 estavam restritas ao setor industrial e de serviços urbano) e os “subcidadãos”, trabalhadores que não são reconhecidos pelo Estado e portanto excluídos do sistema de seguridade social, como por exemplo, os trabalhadores rurais que então compunham a maior parte da população brasileira. Desse modo, o corporativismo promove uma desigualdade no acesso à própria cidadania, restringindo direitos e recursos de acordo com o pertencimento profissional (SANTOS, 1987).



Sabendo um pouco mais

A CLT (Consolidação das Leis do trabalho entrou em vigor em 1943 durante o governo de Getúlio Vargas. A lei unificou toda a legislação trabalhista e concedia um conjunto de direitos aos trabalhadores (férias, salário mínimo, 13º salário, previdências social, etc.), mas os benefícios estavam restritos aos segmentos urbanos e os sindicatos eram atrelados ao Estado.

Com efeito, o corporativismo constitui um modo de relação entre Estado e sociedade que se distancia de uma perspectiva universalista da cidadania. Enquanto que o universalismo pressupõe que o Estado deve garantir os direitos iguais a todos, no corporativismo o reconhecimento dos direitos se dá via estratificação ocupacional. Como nota Santos, nesse sistema

“são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (SANTOS, 1987, p. 75).

A carteira profissional se constitui nesse modelo corporativista como uma espécie de “certidão de nascimento cívico”, ou seja, é a partir dela que decorrem o reconhecimento

dos direitos do cidadão, notadamente, dos direitos sociais. (SANTOS, 1987). Em consequência dessa organização institucional do Estado, os próprios trabalhadores e sindicatos passam a se organizar também de modo corporativista, buscando reconhecimento do Estado ou ampliação dos direitos que eles já possuem por meio da organização classista. Em vez de incentivar demandas universalistas, como por exemplo, uma sistema de previdência, saúde e educação de alcance universal, o corporativismo cria incentivos para que os sindicatos busquem obter do Estado mais benefícios particulares para seus próprios membros

Tal como as práticas clientelistas, o modelo corporativista também se conserva até hoje como um dos traços marcantes da relação entre estado e sociedade no Brasil. Apesar das transformações pelas quais os país passou nas últimas décadas, sobretudo a partir da Constituição de 1988, no sentido de reorganizar as políticas públicas com base em princípios universalistas, é possível identificar ainda hoje a permanência de relações de tipo corporativo, sobretudo no âmbito da legislação trabalhista e previdenciária.

2.2.3 - Insulamento burocrático e universalismo de procedimentos

Além do corporativismo, a Era Vargas também pôs em prática outras modalidades ou “gramáticas” que pautaram a relação entre Estado e sociedade e que, ao lado do clientelismo e do corporativismo que tratamos acima, passaram a compor o modelo híbrido característico do Brasil.

O *insulamento burocrático* se define pelo objetivo de blindar certas agências ou órgãos do poder público da influência das demandas clientelistas, corporativistas e/ou democráticas. O insulamento burocrático se baseia na ideia de que o Estado deve ser composto por um núcleo técnico, isto é, que alguns de seus órgãos devem se organizar seguindo rígidos padrões racionais, composto por peritos capacitados para atuar em suas respectivas áreas e buscando atingir objetivos específicos com o mínimo de influência política. Como argumenta Nunes, “o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (NUNES, 1997, p. 34).

Um dos órgãos que se baseou na gramática do insulamento burocrático na Era Vargas foi o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado em 1938. Esse órgão tinha como objetivo reorganizar a administração pública brasileira com base nos princípios modernos: recrutamento dos funcionários públicos por concurso (diminuindo o número de nomeações políticas que favoreciam o clientelismo), estabelecimento de

rotinas rígidas, unidade de comando, centralização das decisões.¹² Atuando em nível federal e estadual o DASP supervisionava as atividades de prefeitos e interventores, fazia estudos sobre a viabilidade de projetos, contribuía com dados técnicos para a formulação e aplicação do orçamento.

Posteriormente, já nos anos 1950, agências civis como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, a Petrobrás, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), também foram organizadas de modo a evitar influências oriundas do clientelismo e do sistema político. Durante a ditadura civil militar, o Serviço Nacional de Informação (SNI) também se organizou de modo insulado, gozando de ampla autonomia diante das influências políticas (NUNES, 1997, p. 35).

Mais recentemente podemos citar uma instituição como o Banco Central como uma burocracia insulada. Os defensores da autonomia do Banco Central diante dos poderes políticos acreditam que política monetária não pode ser uma política de governo (isto é, que varia de acordo com as preferências dos eleitores e a conjuntura), mas uma política de Estado de longo prazo. Além disso, em razão da complexidade dos instrumentos de política econômica, os responsáveis por sua elaboração devem possuir preparo técnico.

Refleta! A estratégia do insulamento burocrático foi utilizada ao longo da história brasileira para garantir autonomia a certas agências e órgãos cujas funções eram consideradas prioritárias pelos governos. Ainda que teoricamente tais órgãos se legitimassem por sua perícia técnica e pelo fato de não estarem submetidos à patronagem política e às trocas típicas do clientelismo, na prática eles dependeram também de apoios políticos para garantir essa autonomia. Mas atenção! Não raro, o insulamento burocrático termina por constituir uma blindagem contra a própria autoridade política democrática, isto é, não leva em conta as demandas populares na formulação de suas políticas públicas. Tais instituições criam meios para não prestar contas à sociedade de seus atos. Não por acaso, durante a ditadura civil-militar (1964-1985) a estratégia do insulamento burocrático foi bastante utilizada como forma de blindar a tecnoburocracia de controles externos.

Universalismo de procedimentos

Ainda seguindo a tipologia proposta por Edson Nunes (1997), a quarta modalidade de relação entre estado e sociedade no Brasil é o chamado *universalismo de procedimentos*. Conceitualmente ele pode ser definido como um padrão em que o Estado se organiza com base em regras impessoais e, em vez de privilegiar indivíduos ou grupos particulares

¹² Como veremos adiante, esse conjunto de medidas propostas pelo DASP também podem ser vistas como uma tentativa de implantação do universalismo de procedimentos. Mas o órgão em si, era uma burocracia insulada.

da sociedade (como o fazem, de diferentes maneiras, tanto o clientelismo como o corporativismo), se volta para o interesse geral.

Uma das maneiras de organizar o Estado segundo o princípio do universalismo de procedimentos é estabelecer regras pautadas pela racionalidade e eficiência na organização da máquina pública. O universalismo de procedimentos se identifica com os Estados modernos e com aquilo que Max Weber chamou de “legitimidade racional legal”. Nesse modelo, as relações entre o público e o privado são pautadas por leis e normas gerais que formalmente podem ser aplicadas a todos os indivíduos, sem distinção de grupos específicos.

Nos anos 1930 começa a se formar um aparato estatal pautado pelas premissas desse modelo racional-legal. O projeto de modernização social e econômica orientado pelo Estado exigiu uma ampliação dos serviços públicos nas mais diversas áreas. Foram criadas autarquias, empresas de economia mista (público-privada) e órgãos da administração federal. Como dito anteriormente, o DASP, criado por Vargas, não obstante enquanto órgão em si ser considerado uma burocracia insulada, tinha como objetivo coordenar esse novo Estado modernizador e intervencionista. Para isso, o órgão buscou implementar medidas segundo os padrões de impessoalidade típicas da administração racional legal moderna. Na realidade, o DASP combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Como expressão desse segundo polo, podemos citar a instituição de concursos para o preenchimento de vagas do serviço público, o incentivo à meritocracia e ao aperfeiçoamento técnico dos servidores (NUNES, 1997).

Ao contrário do clientelismo, que se baseia na troca de favores pessoais e nas relações de patronagem (como no caso em que o político que vence as eleições nomeia seus amigos e correligionários para ocupar os cargos na administração pública), uma organização de acordo com o universalismo de procedimentos estabelece um sistema de méritos a partir de regras impessoais e objetivas para a ocupação desses cargos. Por isso, o concurso público consiste em uma das principais expressões da gramática do universalismo de procedimentos.

2.3 - Reforma do Estado no Brasil contemporâneo

Desde os anos 1930, a relação entre estado e sociedade no Brasil se caracterizou pelo hibridismo entre essas quatro gramáticas. Durante o século XX, a sociedade civil passou por profundas transformações, deixando de ser majoritariamente composta por

trabalhadores agrários, com nenhum ou com baixo grau de escolaridade para se tornar majoritariamente urbana, com maior nível de escolaridade e composta por trabalhadores empregados no setor de serviços e da indústria.

A Constituição de 1988 se baseia nos princípios do Estado Social, isto é, atribui ao Estado brasileiro não apenas as funções tradicionais tais como a administração da justiça, a política macroeconômica, os órgãos de segurança (polícia, exército), etc., - mas também a garantia dos serviços sociais, tais como saúde, previdência, educação, habitação. Para a realização prática, ou melhor, para a efetivação desses direitos sociais, o Estado precisa de uma administração pública profissional e bem organizada, voltada para o interesse público.

Apesar dos inegáveis avanços nas últimas três décadas e melhoria da maior parte dos indicadores sociais, o Brasil ainda tem enorme dificuldade em garantir um padrão mínimo de qualidade dos serviços públicos, sobretudo nas áreas de saúde, educação e habitação. O contexto internacional dificulta os tradicionais mecanismos de financiamento e de promoção do desenvolvimento socioeconômico do Estado, exigindo políticas de austeridade dos governantes – muitas vezes a despeito das suas colorações ideológicas. Além disso, os problemas de gestão e a atuação corporativista de segmentos do funcionalismo público dificultam a melhoria do quadro. Essa conjuntura adversa, impacta enormemente a capacidade. Outra prática típica do neoclientelismo de prover recursos para os serviços sociais, o que tem como resultado a precarização desses serviços e, portanto, pouca efetividade dos princípios constitucionais de 1988.

Algumas reformas nos anos 1990 foram tentadas no sentido da reorganização da administração pública, notadamente no sentido da substituição do modelo burocrático racional-legal – com sua ênfase no rígido controle dos processos, no formalismo e na carreira baseada na meritocracia – para um modelo gerencial, mais flexível e baseado no controle de metas e maior autonomia dos gestores. O Plano de Reforma do Estado implementada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) foi uma tentativa nesse sentido de flexibilizar a máquina pública e torná-la mais eficaz na provisão dos serviços¹³, ainda que os resultados não tenham sido como os esperados.

Apesar de hoje, o Brasil ser um país muito diferente daquele da Primeira República, não é difícil encontrar algumas continuidades, como a manutenção do alto nível de desigualdade social ou as práticas clientelistas e corporativistas. Muitos partidos funcionam

13 BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Estado*, 1995.

ainda quase que exclusivamente por meio do sistema de troca e barganha, oferecendo benefícios para os aliados em detrimento do interesse público ou mesmo das diretrizes de um programa de governo. É comum a criação de ministérios, secretarias e cargos para atender demandas fisiologistas e conseguir apoio legislativo. Nosso “presidencialismo de coalizão”, isto é, um sistema político em que o Presidente eleito para governar precisa formar coalizão com um número muito grande partidos no Congresso, acaba estimulando essas práticas antirrepublicanas.

Outra prática típica do neoclientelismo ou neopatriomalismo o pode ser exemplificadas pelas políticas de desoneração fiscal, concessão de créditos e subsídios por parte dos bancos públicos para determinadas empresas e/ou segmentos econômicos. Tais decisões, tomadas pelos governos sem a devida transparência e debate acerca dos benefícios públicos tem como consequência a privatização do Estado. Quase sempre tais políticas servem para atender interesses particulares do empresariado nacional que, em razão de seu poder econômico, logram obter a seu favor medidas dos governos.

Por sua vez, as práticas corporativistas, ainda que tenham perdido força, continuam presentes. Sobretudo em determinadas categorias do funcionalismo público que têm – não obstante os esforços no sentido da racionalização administrativa, da prestação de contas (*accountability*) e da transparência na administração de recursos – conseguido manter e aumentar privilégios corporativos por meios de resistências e mesmo subterfúgios legais para que as normas gerais não sejam aplicadas a seus membros¹⁴.

Um dos maiores desafios para o Estado brasileiro na atualidade portanto consiste reorganizar o Estado para torná-lo mais eficiente e mais republicano, isto é, melhorar a qualidade dos seus serviços e orientá-lo para a provisão do bem público (em vez de interesses particulares ou corporativos). Muitas vezes o mau funcionamento dos órgãos públicos acaba favorecendo o discurso liberal e conservador, de desqualificação global de tudo que se refere ao Estado e ao público e, em consequência, pela valorização acrítica dos mecanismos de mercado. Contudo, é preciso ter clareza de que em um país como Brasil, caracterizado por enormes desigualdades sociais e regionais, violência, pobreza, informalidade do trabalho, desorganização dos espaços urbanos, etc., Estado tem ainda

¹⁴ Reportagem recente do jornal O Globo (23/10/2016) mostra que 76,48% dos magistrados no Brasil recebem acima do teto constitucional, o qual estabelece como remuneração máxima do serviço público os vencimentos pagos aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Como afirma a reportagem, “para driblar o teto, porém, os tribunais pagam aos magistrados recursos a títulos variados de “indenizações”, “vantagens” e “gratificações”, com respaldo legal dado por decisões do próprio Judiciário ou resoluções dos conselhos Nacional de Justiça (CNJ) e da Justiça Federal (CFJ), que têm a atribuição de fiscalizar esse poder”. Ver em <http://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033#ixzz40PDHQIZx>

uma tarefa civilizatória e democrática importantíssima, que a dinâmica do mercado e dos agentes privados é incapaz de realizar.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. 1993. *Comunidades Imaginadas*. México. Fondo de Cultura Económica.

ARISTÓTELES. 1997. *Política*. Trad. Mário da Gama Kury, 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. 2004. “Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930.” *Revista de Sociologia e Política* n. 22.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, novembro/1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>

BOBBIO, Norberto. 1986. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra.

CARVALHO, José Murilo de. 1988. *Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Vértice, Editora Revista dos tribunais; Iuperj.

CARNOY, Martin. 1990. *Estado e teoria política*. Campinas, SP: Papirus.

DAHL, Robert A. 2005. [1971] *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DaMATTA, Roberto. 1997. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco.

FERREIRA, Gabriela Nunes. 1999. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34.

HABERMAS, Jürgen. 2002. *A constelação pós nacional: ensaios políticos*. São Paulo:

Littera Mundi.

HELD, David. 2007. *Modelos de Democracia*. Trad. María Hernández Díaz Madrid: Alianza Editorial.

HOBBSAWM, Eric. 1992. *Nations et nationalisme depuis 1780*. Paris: Gallimard.

LEAL, Victor Nunes. 1997 [1949]. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

LYNCH, Christian E. Cyril, *O Momento Monarquiano: o Poder Moderador e o Pensamento Político Imperial*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro 2007.

LYNCH, C. E. C. 2012. “O Caminho Para Washington Passa Por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino de Estado de Sítio e seu papel na Construção da República Brasileira”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, nº 78, pp. 149–196.

MAQUIAVEL, Nicolau. 2004 [1513]. *O Príncipe*. São Paulo. Martins Fontes;

MAQUIAVEL, Nicolau. 2007 [1513-1517]. *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes.

MICHELS, Robert. 1982 [1914]. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

NABUCO, Joaquim. 2004 [1900]. *Minha Formação*. Rio de Janeiro: Topbooks.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1987 [1754-55] “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens”, in *Os Pensadores*. trad. Lourdes Santos Machado São Paulo: Nova Cultural.

ROUSSEAU, Jean Jacques. 1999 [1762]. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes.

ROSANVALLON, Pierre. 2015. *El Buen Gobierno*. Trad. Horacio Pons. Buenos Aires: Manantial.

SANTA ROSA, VIRGÍNIO. 1976. [1933]. Virgínio, *O Sentido Do Tenentismo*. São Paulo: Alfa-Omega.

SANTOS, W. G dos. 1987. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2a ed. Rio de Janeiro: Campus.

SCHWARZ, Roberto. 2005. “As Ideias Fora do Lugar.” In *Cultura e Política*, São Paulo: Paz e Terra.

SCHUMPETER, Joseph A. 1961. [1942]. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

WEBER, Max. 2000. “Política como Vocação”, in *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix, 2000, pp. 55-124.

WERNECK VIANNA, Luiz. (1993), “Americanistas e Iberistas: A Polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos”, in E.R. Bastos e J.Q de Moraes (orgs.), *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas, Editora da Unicamp, pp. 351-404.

WOLFF, Francis. 1999. *Aristóteles e a Política*. Trad. Thereza Christina Ferreira Stummer e Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Discurso Editorial.



Universidade Federal da Bahia

Estado e Sociedade

Este módulo, dividido em 2 unidades, tem como objetivo apresentar as principais teorias e conceitos que fundamentam nossa compreensão sobre o Estado e suas relações com a sociedade civil. A primeira unidade tem por objetivo discutir as obras de autores clássicos, cujas contribuições estabelecem as referências básicas para o tratamento do tema; a segunda examina as características específicas que marcam a relação entre Estado-sociedade na história brasileira, abordando os conceitos de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Finalmente, aborda os desafios que se colocam para uma efetiva democratização e republicanização do Estado brasileiro atualmente.



PROGRAD

PRORECTORIA DE GRADUACAO



Faculdade de Direito



SEAD

Superintendência de
Educação a Distância UFBA



UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL



NÚCLEO DE ESTUDOS DE

Linguagens & Tecnologias