

## **Estado e sociedade - Uma relação problemática**

**Brasílio Sallum Jr.**

Difícilmente haverá um tema mais clássico na sociologia do que este. De fato, ele remonta aos primórdios da disciplina. Costuma-se afirmar que naquela conjuntura a sociologia identificou um novo continente a explorar na fronteira do Estado: a “sociedade.” Um exame mais atento da gênese da disciplina mostra que raramente ela foi considerada pelos primeiros artífices da nova ciência um continente autônomo e separado do Estado. Ao contrário, a sociologia inicialmente procurou romper com as limitações que a filosofia política impunha à compreensão do Estado, ao não perceber que ele se enraizava em uma realidade social que não emanava dele mas, ao contrário, era essencial para analisá-lo. Por esta via, a sociologia foi de início, em grande medida, sociologia política.

Este entendimento *não* levou, porém, à construção de uma *tradição sociológica uniforme* no que diz respeito ao modo de conceber a articulação entre sociedade e Estado.

O sociólogo holandês Dick Pels argumenta de forma convincente que a ciência social surgiu de várias fontes, conformando-se pelo menos *três correntes de pensamento* com interpretações divergentes sobre o “social e sobre a articulação Estado/sociedade. A sociologia teria surgido em um espaço discursivo tripartite, com um centro, ocupado pela tradição positivista francesa e duas periferias, a ocidental, que acomodava a tradição liberal-utilitária dos anglo-saxões e a tradição estatista do leste e sul da Europa.

A teoria marxiana da sociedade ocupa, como mostra Pels, uma posição singular entre essas correntes sociológicas. Ela acentua, como a liberal, a dimensão econômica da vida social, mas conserva parte da ênfase dada ao Estado da tradição do norte e sul da Europa. Para Marx e Engels, os modos de produção são o núcleo da vida social e se sucedem na história até chegar ao capitalismo. Cada modo de produção estrutura relações de exploração entre classes sociais e distintas formas de Estado. A luta entre as classes é o motor da transformação histórica. Na época capitalista, burgueses e proletários são os polos antagônicos da “sociedade civil”. A burguesia explora o sobretabalho do proletariado, classe destituída de meios de produção. O Estado ocupa papel relevante, mas secundário, na medida em que pode garantir, pela coerção, o domínio da burguesia e de seu sistema de exploração. O proletariado é identificado como o sujeito da história, sua força revolucionária. Esta orientação teórica geral, exposta de forma muito esquemática, permitiu a Marx fazer análises muito nuançadas e de grande valor cognitivo de conjunturas políticas específicas como, por exemplo, a da França no período 1848-52. Com poucas exceções, porém, elas não deram lugar no interior do marxismo a uma reflexão mais elaborada e sistemática sobre a política,

Na vertente ocidental da sociologia, centrada na Inglaterra, predominou uma concepção do social baseada no mercado, nos interesses dos indivíduos, funcionando com grande autonomia em relação ao Estado. Na sociologia de Spencer, por exemplo, tal como nas demais vertentes, entende-se o Estado como parte da estrutura social mais ampla, mas seu papel no conjunto seria secundário. Para Spencer, as sociedades tenderiam a evoluir principalmente por diferenciação, sendo as de tipo “militar” sucedidas pelas de tipo ‘industrial’. Estas, porém, só conseguiriam desenvolver-se adequadamente se o Estado tivesse suas funções limitadas, pois os princípios de organização dessas sociedades passariam de hierárquicos para contratuais, de políticos para econômicos. Assim, no universo intelectual anglo-saxão, predominou uma sociologia que entendia o social de forma próxima à perspectiva da economia política, mantendo maior distância da filosofia política que percebia a sociedade em termos do poder soberano.

Na tradição positivista, predominante na França, a sociologia tenta demarcar uma posição mediana entre a filosofia política e a economia, entre a perspectiva do Estado e a do mercado. Tomemos a principal expressão desta corrente, Émile Durkheim. Para ele a sociedade é um ser singular, *sui generis*, não redutível aos indivíduos, e o Estado nada mais é do que um órgão surgido do processo de diferenciação social, um grupo de funcionários da coletividade. Metaforicamente, ele é o cérebro do organismo social. É o órgão *reflexivo* e responsável pela *disciplina moral* da sociedade. O Estado não absorve, porém, toda a vida política. Esta, ao contrário, é inerente à sociedade, que produz as regras que definem o que é lícito, legítimo, ou é proibido e as preserva como condição de sua continuidade.

Assim, nas sociedades diferenciadas e com Estado, a política é uma atividade plural, concentrada no Estado e difusa na sociedade. Esta, porém, tem precedência sobre aquele. O Estado apenas codifica, dá clareza e consistência às representações coletivas, além de adaptá-las às novas circunstâncias emergentes na vida social. Não importa que o Estado amplie suas atividades à medida que a sociedade se diferencia, sua autoridade continuará sendo derivada da sociedade.

Este entendimento, entretanto, é resultado da análise do sociólogo; mas não predomina na consciência pública. A medida que o Estado cresce em atribuições, se fortalece como organização e se torna titular de poder repressivo, dá lugar à idéia de que ele possui vontade própria, independência em relação à sociedade. Isso provém do desconhecimento de sua gênese e se reforça com os intercâmbios entre governantes e governados.

O Estado ganhou mais relevo na teoria social na Alemanha e na Itália, entre o final do século XIX e o começo do século XX. Era aí mais forte a crença na maleabilidade da

sociedade frente à intervenção consciente do Estado. Ganhou destaque dentro desta orientação geral, a sociologia de Max Weber. Como os economistas liberais, Weber entende que a vida social se desenvolve em meio à escassez de bens e que os agentes sociais lutam por sua apropriação; por isso, a estabilidade das relações sociais depende de se constituírem relações de dominação entre os agentes. A apropriação desigual de bens materiais, por exemplo, só ganharia estabilidade na medida em que fosse sancionada por relações jurídicas, convertendo a apropriação de fato em propriedade juricamente garantida. A escassez, porém, não se limita aos bens materiais; atinge também bens simbólicos valorizados em um círculo de agentes sociais (por exemplo, a graça divina entre fiéis). Em todas as esferas da vida social – parentesco, religião, política – as relações sociais são de disputa e, por isso, têm maior probabilidade de se manter caso surjam relações de dominação entre os agentes.

Como se percebe, a sociologia weberiana tem em seu núcleo o conceito de dominação. Trata-se de uma forma especial de poder, em que o mando se ancora na aceitação do dominado, seja em função de seu interesse próprio, seja no seu sentimento de dever (do fiel em relação à Igreja, por exemplo). Sublinhe-se que este reconhecimento da autoridade de quem manda depende da assimilação pelos dominados das idéias e valores do dominante. Sem isso, como aceitar que a graça divina é um bem escasso? Ou que a Igreja tem o direito de controlar sua distribuição aos fiéis? E que a honra (estamental) é para poucos?

As relações de dominação, particularmente, são concebidas de forma dupla, envolvendo interesses e idéias: o exercício da autoridade envolve imposição baseada no interesse próprio – mas nem sempre violência física – e algum consenso em torno das idéias-valores que fundamentam o mando. Em um círculo de crentes, a fé assegura o dever de obedecer e a excomunhão costuma ser ameaça bastante para preservar a obediência.

Embora a dominação seja chave na sua concepção de vida social, Weber a distinguia claramente da dominação política e, especialmente, do Estado. O Estado moderno é uma relação de dominação entre os homens cuja singularidade é reivindicar para si (com êxito) o *monopólio* da violência física *legítima* dentro de determinado *território*. Exercer a coação física é seu *direito*; as demais associações só podem exercê-la na medida que o Estado o permita. A violência física é o *meio específico* – mas não o único – permitido ao Estado para impor seus mandatos, se necessário.

Weber diferencia as formas políticas de dominação em função das crenças que tornam legítima, aos olhos dos dominados, a autoridade de quem manda. Ele distinguiu três crenças básicas pelas quais os dominados poderiam sentir-se no dever de obedecer: por acreditarem que a tradição, o carisma ou a legalidade dá autoridade, legitimidade, a quem manda. Com

base nelas, Weber constroi três tipos puros de dominação, a tradicional, a carismática e a racional-legal. A crença na legitimidade não é suficiente, porém, para manter a estabilidade de uma relação de dominação política. Ela requer, também, recursos materiais e um quadro administrativo, quer dizer, um conjunto de agentes para auxiliar na coação física e demais tarefas necessárias à dominação. A obediência do quadro administrativo à autoridade não descansa apenas na crença em sua legitimidade; seus membros, ademais, recebem recompensas materiais e/ou honra social. No Estado moderno, racional-legal, a dominação sustenta-se na crença na legalidade de seus estatutos e procedimentos. Quem manda, exerce o poder em virtude de estatuto legal. E o quadro administrativo é constituído por servidores públicos, civis e militares, que não tem a propriedade dos meios de administração.

Note-se que, ao contrário de Durkheim ou Marx, que entendiam o Estado como dependente da sociedade – seja de suas representações coletivas seja de suas relações de produção, Weber o entendia como autônomo em relação às outras relações sociais existentes em seu território, inclusive as econômicas. De modo similar, ao passo que Durkheim e Marx entendiam ter o Estado uma finalidade definida, ou a disciplina moral ou o interesse da classe dominante, Weber julgava que suas finalidades eram variadas, podendo ser definido apenas pelo seu meio característico, a coação física.

Seria um equívoco, porém, interpretar a autonomia do político no pensamento de Weber de forma extremada: ela se refere apenas à existência de uma legalidade própria da esfera política; ou seja, as relações sociais aí obedecem a regras específicas. Isso não significa que relações sociais com diferentes conteúdos (econômico, religioso etc.), presentes nas distintas esferas da vida social, deixem de produzir efeitos sobre ou não sejam afetados pela esfera política. Cada esfera pode, em situações particulares, *sobredeterminar* a outra. Foi o caso da esfera religiosa em relação à econômica nos inícios do capitalismo, como mostrou Weber. O importante é que uma esfera afeta a outra *por meio de agentes sociais*. E que os recursos materiais e agentes de uma esfera qualquer que afetam a outra -- a política, por exemplo – o fazem em geral obedecendo ao molde da legalidade própria desta última esfera. Assim, classes sociais e grupos de status são formas de distribuição do poder nas ordens econômica e social e seus membros podem tentar conquistar o poder de Estado, manter o controle sobre suas políticas ou, pelo menos, afetar o seu conteúdos. Só o farão, porém, por meio de partidos, grupos de interesse, movimentos sociais ou mesmo ações de massa (votação em massa da maioria de membros de uma classe, por exemplo). Quer dizer, classes e grupos de status participam, sim, da vida política, mas sempre por meio de associações e/ou ações sociais pertinentes à esta esfera, conforme e/ou contra as regras institucionais de tal ou qual

Estado. Cabe ao analista identificar as conexões – quase nunca óbvias -- entre tal ou qual interesse de classe ou grupo de status e os agentes sociais que lutam diretamente pelo poder político.

A concepção de que há autonomia e sobredeterminação entre as esferas sociais não deve obscurecer a centralidade que tem a dominação política em geral e o Estado no pensamento de Weber. A autoridade política fixa as condições gerais de dominação e pode intervir em quaisquer relações sociais que se desenvolvem em seu território – economia, saúde, educação etc. Ademais, a proeminência do Estado em relação as várias esferas sociais decorre também de ele desenvolver relações também com outros estados. Com efeito, Weber vincula a legitimidade também à posição do Estado na arena internacional. Mais especificamente, o argumento vincula nacionalismo e legitimidade em termos dinâmicos, relacionando as oscilações do sentimento nacional com o aumento ou a redução da legitimidade emprestada à dominação.

Como se vê, as relações entre o Estado e a sociedade são problemáticas. Não há critério que permita decidir de forma neutra, ou absoluta, qual das correntes da sociologia clássica encontrou a melhor **solução** para a questão. Ainda assim, deve-se reconhecer que a resposta weberiana tem sido a mais inspiradora para os cientistas sociais do presente.

Mas o tema das relações Estado-sociedade não é apenas um clássico da sociologia; ele tem sido central para caracterizar o que o cientista político Gildo Marçal Brandão denomina as “linhagens do pensamento político e social brasileiro”, quer dizer, as distintas “famílias” de intelectuais que fizeram reflexões de conjunto sobre a sociedade brasileira. Com efeito, ao identificar as mais antigas destas linhagens – a dos *idealistas orgânicos* e a dos *idealistas constitucionais* -- o jurista e ensaísta Oliveira Vianna tinha em vista fundamentalmente o modo como concebiam as relações Estado/sociedade no Brasil. Para os primeiros a sociedade brasileira é fragmentada e com tendências anárquicas e só um Estado forte pode mantê-la unida e mesmo transformá-la. Para os últimos, ao contrário, o Estado é uma entidade opressiva que sufoca e inviabiliza a articulação e expressão própria da sociedade brasileira. Dentre os idealistas orgânicos, destacam-se o político do Império, Paulino Soares de Sousa, o visconde do Uruguai, e os ensaístas e homens públicos que ganharam relevância depois da Revolução de 1930, como o próprio Oliveira Vianna e Azevedo Amaral. Dentre os idealistas constitucionais, destacam-se Tavares Bastos, na época do Império, Rui Barbosa na Primeira República e, mais recentemente, Raymundo Faoro.

Vejamos de mais perto as perspectivas dos intelectuais das duas linhagens. Para os idealistas orgânicos, as instituições políticas teriam que ser estudadas a partir das condições

brasileiras e não tendo em vista as realidades européia e norte-americana. O Estado teria que ajustar-se aos padrões *singulares* da vida social brasileira, ser o órgão de articulação e autoridade em relação a ela, sob pena da sociedade se fragmentar. Assim, para Oliveira Vianna, desde o período colonial a sociedade teria sido marcada pela grande propriedade territorial, onde prevalecia a escravidão como elemento disciplinador da mão-de-obra e que dependia muito pouco do mundo exterior. Dominavam aí padrões patriarcais de mando, sendo o proprietário o chefe supremo, chefe de clã. O homem comum só podia conservar alguma garantia de vida e liberdade se estivesse a serviço de algum desses poderosos. Desta aristocracia da terra não poderia surgir a solidariedade para formar a nação. Segundo Vianna, ela teve que vir de fora, da Coroa. Esta, depois da independência, teria selecionado dentre os nobres da terra os elementos capazes de manter a unidade nacional, preservando no plano político os antigos valores patriarcais. Como não havia sentimento nacional propriamente dito, a lealdade ao Imperador é que teria evitado, de início, a fragmentação. A grande tarefa do Império, realizada graças a instituições como o Senado vitalício, o Conselho de Estado e o Poder moderador, teria sido manter a unidade nacional contra o particularismo dos chefes de clãs, a que denominava caudilhos. A autoridade do poder central não seria, como se poderia pensar, inimiga das liberdades locais pois, nas condições da sociedade brasileira, dominada pela política de facção, a autoridade do Estado seria a garantia das liberdades locais contra a ação dos caudilhos. Isso lembra o ponto de vista de Durkheim, para quem a autonomia dos indivíduos dependia do contraponto entre poder central e grupos intermediários. É por isso que Vianna julgava serem ilusórias as idéias dos liberais; a democracia ou a descentralização políticas constituiriam meros transplantes institucionais dos EUA ou da Europa que só tornariam o Estado prisioneiro dos coronéis do interior e dos interesses privados. Daí sua crítica à Constituição de 1889 e à Primeira República; daí ter se tornado adepto e conselheiro do regime político centralizador que se implanta a partir da Revolução de 1930.

Fazendo contraponto a isso, a "família" dos intérpretes liberais da sociedade brasileira, a vê como sufocada e fragmentada pelo Estado. Desta perspectiva, o Estado não é a solução para a inorganicidade da sociedade mas o problema a resolver com reformas institucionais que permitissem à sociedade tornar-se autônoma, florescendo o associativismo, a liberdade individual, a representação política de cidadãos livres e a opinião pública. É bem próprio desta linhagem a crença no poder da *reforma institucional*, da boa lei, para remediar os problemas nacionais. Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder*(1958), deu a versão intelectual mais clara dessa linhagem. O Estado brasileiro seria uma herança de Portugal, que nos teria legado um Estado de tipo patrimonial, uma das modalidades de dominação

tradicional construídas por Max Weber. No patrimonialismo, o soberano, isto é, quem domina, o faz com o auxílio de um quadro administrativo de servidores que são seus dependentes e/ou favoritos, que exercem suas funções em troca rendas ou vantagens concedidas pelo dominante e com recursos a ele pertencentes. Tais recursos provêm das atividades econômicas do senhor e da sua participação nas rendas derivadas das atividades autorizadas dos súditos. Note-se que nesta forma de domínio político as atividades econômicas são entendidas sempre como concessões do Estado e sujeitas às suas necessidades. Daí que, quando muito, esta forma de domínio político é compatível com um capitalismo politicamente orientado, dependente de concessões e/ou proteção política. A associação entre a Coroa portuguesa e a burguesia comercial teria permitido uma burocratização limitada do quadro administrativo e a constituição, já no final do século XIV, de uma comunidade de mando entre este quadro e a alta direção do Estado, o “estamento burocrático, o verdadeiro soberano português – que esteve à frente das grandes navegações, da colonização do Brasil e da transferência da Corte para o Rio de Janeiro. Ao contrário dos que entendem a colonização do Brasil como fruto do esforço privado, dada a aparente ausência da Coroa portuguesa, Faoro vê donatários de capitanias, proprietários territoriais e bandeirantes como agentes, embora não “funcionários”, da Coroa. O estamento burocrático teria sempre privilegiado, durante a Colônia, os comerciantes em detrimento dos proprietários territoriais, tendo em vista o enriquecimento do Estado. O grandes proprietários só saíram de seu isolamento a partir da presença da Corte no Brasil, tornando-se os principais responsáveis pela Independência, ao vencer funcionários e comerciantes portugueses. A partir da Constituição de 1824, porém, o poder executivo voltaria a dominar o legislativo, através do Senado vitalício, do Conselho de Estado e Poder moderador da Coroa, configurando no Brasil independente o domínio do estamento burocrático. Com breves interrupções, como na independência (1822-24), no período regencial (1831-37) e na Primeira República, quando a vontade da nação teria parcialmente se manifestado, no Império e no Estado pós-1930 o estamento burocrático teria dado as cartas, sufocando a nação, pelo bloqueio à constituição de um capitalismo industrial autônomo e pelo controle das forças sociais, seja por organizá-las em corporações (como sindicatos operários e empresariais) e seja cooptando suas lideranças, atrelando-as ao Estado. Como se pode ver, idealistas orgânicos e constitucionais têm perspectivas opostas, de sinal contrário, mas uma percepção similar – na maior parte da história do Brasil independente eles vêem o Estado como o condutor da sociedade.

Estas duas correntes, com efeito, superestimam a capacidade de ação autônoma do Estado sobre a sociedade. Faoro, por exemplo, além de atribuir ao estamento burocrático o

comando quase ininterrupto sobre a história brasileira, entende que o seu poder é tal que suprime a legalidade própria das esferas não políticas da vida social, contrariando as concepções de seu inspirador declarado, Max Weber.

Há, porém, interpretações que, sob inspiração de Weber e Marx, acentuam a relevância da estrutura econômica e social e dos agrupamentos aí enraizados para a vida política e o Estado. Florestan Fernandes, por exemplo, embora concorde que o Estado imperial brasileiro era de tipo patrimonialista, mostra que suas estruturas e orientação dependiam das possibilidades fixadas pela estrutura econômica e pelo tipo de estratificação social vigente. A economia escravista herdada da Colônia sustentava uma sociedade senhorial estratificada (em grupos de status de fronteiras mais ou menos rígidas) e, depois da Independência, foi comandada por um Estado senhorial escravista que representava apenas a aristocracia agrária e seus associados. Isso significa que esta forma de Estado, como quaisquer outras, incorporava um viés societário e fixava normas e valores de inclusão/exclusão política, quer dizer, definia quem podia dominar, com quais aliados e sobre quais dominados. Estas formas políticas não são dedutíveis da economia ou da sociedade; são concebidas como resultantes e objetos de disputa política, para mantê-las ou transformá-las. Em outras palavras, nesse tipo de sociologia política, são as disputas entre atores políticos – conectados às classes e/ou grupos de status definidos no plano estrutural – que fixarão, por vezes com a participação de segmentos da burocracia estatal, as formas de Estado e sua orientação política. Esta perspectiva é estimulante mas, muitas vezes, tende a subestimar a autonomia do político, suprimindo as diferenças entre os atores políticos e as classes em que se enraizam

### **Indicações bibliográficas**

Cohn, Gabriel, *Crítica e Resignação – Fundamentos de Sociologia de Max Weber*, São Paulo, WMF Martins Fontes, 2003

Brandão, Gildo M., *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*, São Paulo, Hucitec, 2007

Durkheim, Emile, *Lições de Sociologia*, São Paulo, Martins fontes, 2001

Ianni, Octávio (org.), *Marx (Sociologia)*, São Paulo, Editora Ática, 1979

Peals, Dick, *Property and Power in Social Theory – An study of intellectual rivalry*, London, Routledge, 1998

Ianni, Octavio (org.), *Florestan Fernandes (Sociologia)*, São Paulo, Editora Ática, 1986

Ricupero, Bernardo, *Sete Lições sobre as interpretações do Brasil*, São Paulo, Alameda, 2007