

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

**O ESTADO E OS MODOS
DE PRODUÇÃO DE PODER SOCIAL**

**Fevereiro de 1989
Oficina nº 7**

Boaventura de Sousa Santos

**O Estado e os Modos
de Produção de Poder Social**

**Oficina do CES nº 7
Fevereiro de 1989**

Texto da comunicação apresentada no 1º Congresso da Associação Portuguesa de Sociologia. Será publicado proximamente nas actas do Congresso.

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

Boaventura de Sousa Santos*

O ESTADO E OS MODOS DE PRODUÇÃO DE PODER SOCIAL

Introdução

À medida que nos aproximamos do fim do séc. XX as nossas concepções sobre a natureza do capitalismo, do socialismo, do Estado, do poder e do direito tornam-se cada vez mais confusas e contraditórias. Eis dois exemplos, um, a respeito da natureza do capitalismo e outro, a respeito do Estado.

Nos últimos anos foram apresentadas duas concepções radicalmente diferentes sobre a natureza do desenvolvimento capitalista. Segundo uma delas, formulada por I. Wallerstein, "o capitalismo nunca funcionou, nem pode, em caso algum, funcionar de acordo com a sua ideologia e, por isso, o triunfo final dos valores capitalistas será o sinal da crise final do capitalismo enquanto sistema" (1980:374). Ao contrário, segundo a outra concepção, formulada por A. Hirschman, o capitalismo não pode ser criticado por ser repressivo, alienante ou unidimensional em contraste com os seus valores básicos, porque o capitalismo realizou precisamente o que se pretendia que se realizasse, nomeadamente "reprimir certos impulsos e tendências e produzir uma personalidade humana menos multifacetada, menos imprevisível e mais 'unidimensional'" (1977:132). Por outras palavras, "o capitalismo visou desde o início a realização do que rapidamente foi denunciado como a sua pior característica" (1977:132). Deste

*Professor da Faculdade de Economia de Coimbra.

modo a sobrevivência do capitalismo assenta, para a primeira concepção, na negação prática da sua ideologia e, para a segunda, na incessante afirmação desta.

O mesmo grau de contradição pode ser detectado entre recentes concepções do Estado. Enquanto alguns autores descrevem, prescrevem ou proscovem a tendência crescente do Estado para penetrar ou mesmo absorver a sociedade civil e para o fazer de formas cada vez mais autoritárias - o que segundo as formas, ou segundo os autores, tem sido descrito como "Estado-Providência", "autoritarismo regulador", "democracia vigiada", "neo-corporativismo", "fascismo benévolo", "fascismo de rosto humano" - outros autores convergem na ideia, aparentemente contraditória com a anterior, de que o Estado é crescentemente ineficaz, cada vez mais incapaz de desempenhar as funções de que se incumbem. De acordo com esta concepção, o Estado ou carece de recursos financeiros (o argumento da crise financeira) ou de capacidade institucional (o argumento da incapacidade da burocracia do Estado para se adaptar ao acelerado ritmo de transformação social e economia) ou carece ainda dos mecanismos que na sociedade civil orientam as acções e garantem a sua eficácia (o argumento da falta de sinais de mercado na actuação do Estado). Nestas análises, o Estado ora surge como um leviatão devorador ora como um empreendedor falhado¹.

Poderia multiplicar os exemplos de concepções contraditórias cuja contraditoriedade não é linearmente reconduzível aos diferentes paradigmas teóricos ou políticos de que partem e parece antes radicar na nebulosidade do próprio objecto de análise. Em minha opinião, são três as causas desta nebulosidade. Em primeiro lugar, continuamos a analisar os processos de transformação social do fim do século XX com recurso a quadros conceituais desenvolvidos no século XIX e adequados aos processos sociais então em curso.

Em segundo lugar, o Estado-nação continua a predominar enquanto unidade de análise e suporte lógico da investigação, o que nos impede de captar cientificamente a lógica própria e a autonomia crescente, quer das estruturas e dos processos locais típicos de unidades de análise mais pequenas (a lógica infra-estatal), quer dos movimentos globais, ao nível do sistema mundial (a lógica supra-estatal). Em terceiro lugar e apesar dos espaços teóricos inovadores das últimas décadas, a teoria sociológica continua a ser basicamente derivada das experiências sociais das sociedades centrais e, nessa medida, pouco adequada à análise comparada e inclinada a suscitar generalizações espúrias. Pode mesmo dizer-se que, quanto mais geral é a teoria sociológica, maior é a probabilidade de ser baseada na experiência social e histórica dos países centrais e enviesada a favor destes últimos (o vies do centrocentrismo).

Destas três causas, tratarei no presente texto, da primeira e da terceira. Penso, de facto, que o problema básico da contraditoriedade das concepções referidas e de tantas outras paralelas reside no quadro conceptual em que se movem. Esse quadro é constituído por um conjunto de conceitos que, a meu ver, qualquer que tenha sido a sua utilidade no passado, é hoje um obstáculo teórico, ao avanço do nosso conhecimento sobre o Estado e a sociedade, um obstáculo tanto maior quanto o nosso objectivo é conhecer, não uma sociedade central, desenvolvida, mas uma sociedade semiperiférica, a sociedade portuguesa. O núcleo central desse quadro conceptual é constituído pela distinção Estado/sociedade civil e pelos seus vários corolários como, por exemplo, a separação entre o económico e o político, a redução do poder político ao poder estatal e identificação do direito com o direito estatal.

Procurarei mostrar neste texto que a distinção Estado/sociedade civil e os seus corolários são hoje uma "ortodoxia conceitual" e que, por isso, a sua

predominância no discurso político é perfeitamente compatível com a sua falência teórica. Começarei por mostrar as raízes contraditórias desta distinção e as suas funções latentes, para, de seguida, apresentar, em traço grosso, o perfil possível de uma alternativa conceitual cujas virtualidades para analisar a sociedade portuguesa são apenas apontadas.

I A DISTINÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL

As raízes contraditórias da distinção

A fixidez e a evidência com que as ortodoxias conceituais (ou quaisquer outras) se nos apresentam tendem a obscurecer os processos históricos, mais ou menos longos e quase sempre contraditórios, da sua constituição. A reflexão crítica sobre elas não pode, pois, deixar de começar pelo desvelamento da sua historicidade. Para isso teremos de recorrer a alguns conceitos em relativo desuso mas com inegáveis virtualidades para analisar o período do desenvolvimento capitalista que aqui nos interessa, o longo século XIX de Eric Hobsbawm que termina com a primeira guerra mundial (Hobsbawm, 1987).

Tem sido afirmado que o dualismo Estado/sociedade civil é o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental (Gamble, 1982:45). Nesta concepção, o Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil. No nosso século, ninguém melhor do que Hayek expressou essa ideia: "As sociedades formam-se, mas os estados são feitos" (1979: 140). A modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta

num sistema de estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica com a sociedade civil. Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida económica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos.

Contudo o dualismo Estado/sociedade civil nunca foi inequívoco e, de facto, mostrou-se, à partida, prenhe de contradições e sujeito a crises constantes. Para começar, o princípio da separação entre Estado e sociedade civil engloba a ideia dum Estado mínimo e dum Estado máximo, e a acção estatal é simultaneamente considerada como um inimigo potencial da liberdade individual e como a condição para o seu exercício. O Estado, enquanto realidade construída, é a condição necessária da realidade espontânea da sociedade civil. O pensamento setecentista está totalmente imbuído desta contradição dado que ao libertar a actividade económica das regras corporativas do *ancien régime* não pressupõe, de modo nenhum, que a economia moderna dispense uma acção estatal esclarecida ².

Isto é particularmente evidente em Adam Smith para quem a ideia de comércio gera liberdade e a civilização vai de par com a defesa das instituições políticas que garantam um comércio livre e civilizado. Ao Estado cabe um papel muito activo e, de facto, crucial na criação de condições institucionais e jurídicas para a expansão do mercado³. Como Billet muito bem afirma, do primeiro ao último capítulo de *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ficamos impressionados com a ideia, fundamental no pensamento de Adam Smith, de que a natureza das instituições e as práticas políticas duma nação afectam decisivamente a sua capacidade para um desenvolvimento económico firme. Comparando Portugal e Espanha com a Grã-Bretanha, Adam Smith considera o

carácter despótico dos dois primeiros Estados, os "governos violentos e arbitrários", como responsáveis pela estagnação económica e relativa pobreza: "A indústria não é ali nem livre nem defendida e os governos civis e eclesiásticos de Espanha e Portugal são de tal ordem que só por si bastariam para perpetuar o seu estado actual de pobreza" (1937: 509).

Mais impressionante ainda é que para Adam Smith o despotismo tanto pode ser o resultado dum governo arbitrário, que governe pela força, sem restrições institucionais ou legais, como resultado dum governo fraco, uma autoridade instável, incapaz de manter a ordem e a lei e de desempenhar as funções reguladoras exigidas pela economia (Billet, 1975: 439; Viner, 1927: 218).

A ideia da separação entre o económico e o político baseado na distinção Estado/sociedade civil e expressa no princípio do *laissez faire* parece estar ferida de duas contradições insolúveis. A primeira é que, dado o carácter particularístico dos interesses na sociedade civil, o princípio do *laissez faire* não pode ser igualmente válido para todos os interesses. A sua coerência interna baseia-se numa hierarquia de interesses previamente aceite, candidamente expressa na máxima de John Stuart Mill: "qualquer desvio do *laissez faire*, a menos que ditado por um grande bem, é um mal indubitável" (1921: 950). A discussão do princípio fez-se sempre à sombra da discussão dos interesses a que o princípio se aplicava. Assim, a mesma medida jurídica pôde ser objecto de interpretações opostas, mas igualmente coerentes. Exemplo disto foi o caso da legislação de 1825-65 sobre as sociedades por acções, considerada por uns como um bom exemplo do *laissez faire* por eliminar as restrições à mobilidade do capital, e por outros, como uma nítida violação desse mesmo *laissez faire* por conceder às sociedades comerciais privilégios que eram negados aos empresários individuais (A.J. Taylor, 1972: 12).

Isto explica porque é que a Inglaterra vitoriana foi considerada por uns a idade do *laissez faire*, e por outros, o embrião do *Welfare State* ⁴.

A segunda contradição refere-se aos mecanismos que activam socialmente o princípio do *laissez faire*. O século XIX inglês testemunhou, não só um incremento da legislação sobre política económica e social, mas também o aparecimento duma amálgama de novas instituições estatais como a "Factory Inspectorate", o "Poor Law Board", o "General Board of Health", etc. É interessante notar que algumas dessas leis e dessas instituições se destinavam a aplicar políticas de *laissez faire*. Como Dicey sublinhou, "sinceros adeptos do *laissez faire* aceitavam que, para atingirem os seus fins, o aperfeiçoamento e o fortalecimento dos mecanismos governamentais era uma necessidade absoluta" (1948: 306). Isto significa que as políticas do *laissez faire* foram aplicadas, em grande medida, através duma activa intervenção estatal. Por outras palavras, o Estado teve de intervir para não intervir.

Perante tudo isto surge a pergunta: se a distinção Estado/sociedade civil estava tão cheia de contradições como é que foi tão amplamente aceite, considerada tão óbvia e tão do senso comum? Antes de tentar responder a esta pergunta, gostaria de ilustrar resumidamente o peso desta ortodoxia conceptual no próprio marxismo. Pondo de lado a teoria política liberal francesa e inglesa do século XVIII e considerando apenas os antecedentes mais próximos do pensamento de Marx — o contexto alemão —, deve sublinhar-se que, segundo Hegel, a sociedade civil é uma fase de transição da evolução da "ideia", sendo a fase final o Estado. A família é a tese, a sociedade civil é a antítese e o Estado é a síntese. A sociedade civil é o "sistema de necessidades", a destruição da unidade da família e a atomização dos seus membros, em suma, o domínio dos interesses particularísticos e do egoísmo, um estágio que será superado pelo Estado, o

supremo unificador dos interesses, a ideia universal, a concretização plena da consciência moral (Hegel, 1981: sec. 140). Há, de algum modo, em Hegel duas linhas de pensamento sobre o Estado e a sociedade civil. Uma, altamente subsidiária do pensamento liberal inglês e francês, é a distinção conceptual entre o Estado e a sociedade civil enquanto entidades contraditórias. A outra, distintamente hegeliana, é a ideia de que o conceito de sociedade civil não está no mesmo pé (no mesmo nível especulativo) que o conceito de Estado: corresponde a um estágio menos desenvolvido da consciência a ser efectivamente subsumido no Estado e, nesse sentido, a separação entre Estado e sociedade civil enquanto dois conceitos opostos e ao mesmo nível de abstração, é teoricamente insustentável. Esta última concepção, apesar do seu conteúdo mistificador, é, hoje fundamental, em minha opinião, para a compreensão do processo histórico das sociedades capitalistas. Foi, no entanto, posta de lado nas discussões que se seguiram a Hegel. A reificação da dicotomia Estado/sociedade civil surgiu sem demora, em grande parte devido aos trabalhos de Lorenz von Stein.

Apesar da tentativa que Max Adler fez para a libertar desse cunho (1922), creio que a concepção de Marx corresponde à versão reificada da distinção Estado/sociedade civil. Inverteu-a, mas não a superou. Descobriu que as alegadas leis "naturais" da economia clássica escondiam relações sociais de exploração que o Estado, só aparentemente neutro, tinha como função garantir. Em vez do interesse social universal, o Estado representava o interesse do capital em conseguir a sua reprodução. No entanto, empenhado como estava em discutir a economia clássica no seu próprio terreno, Marx deixou-se cair na armadilha da separação entre economia e política e acabou por reduzir a política e o direito à acção estatal. Não conseguiu aperceber-se em que sentido real (e não apenas metafórico) as "relações económicas" eram também relações marcadamente

políticas e jurídicas na sua constituição estrutural. A metáfora da base económica que sustenta a superestrutura política e jurídica não é, portanto, uma distorção completa do pensamento de Marx como se tem feito crer recentemente ⁵.

As funções latentes da distinção Estado/sociedade civil

Como é possível explicar a natureza evidente da noção do "económico" como um domínio separado e autónomo e das correspondentes noções do "político" e do "jurídico" como atributos exclusivos do Estado? Como se explica a persistência da dicotomia Estado/sociedade civil apesar das suas contradições internas e permanente crises?

Como acontece com todas as teorias sociais, esta ortodoxia conceptual tem o seu quê de verdade. No feudalismo, o trabalho necessário (isto é, o trabalho requerido para a subsistência dos servos) e o sobretrabalho (isto é, o trabalho efectuado pelos servos para garantir a subsistência e a acumulação dos senhores feudais) estavam separados no tempo e no espaço. Dado que os senhores feudais não detinham a propriedade dos meios de produção, tinham de depender das instituições políticas e jurídicas do Estado para se apropriarem do sobretrabalho dos servos. De certo modo, como os senhores feudais não detinham a propriedade privada dos meios de produção, o seu poder social estava intimamente ligado à sua propriedade privada do Estado. No capitalismo, pelo contrário, o trabalho necessário e o sobretrabalho têm lugar no mesmo processo de trabalho devido ao controle do capital sobre este último, enquanto atributo da sua propriedade dos meios de produção. Desde que o Estado garanta o cumprimento do direito de propriedade, as relações económicas ocorrem e reproduzem-se por si na esfera privada da fábrica. Parece, assim, que a exterioridade do Estado e da política

relativamente às relações de produção deriva da concepção das relações de produção como uma questão económica e privada entre indivíduos privados dentro da sociedade civil.

Se reflectirmos melhor, esta derivação não é logicamente necessária. Sem mesmo pôr em causa a exterioridade das instituições políticas e jurídicas do Estado relativamente às relações de produção, seria igualmente lógico conceber essas relações dentro da fábrica como um conjunto de processos políticos e jurídicos, apenas com a especificidade de ocorrerem exteriormente ao Estado, sob o controle directo do capital. E, de facto, não seria difícil descobrir dentro da fábrica corpos legislativos, grupos de poder, coligações, regulamentações jurídicas, mecanismos de resolução de conflitos, sanções positivas e negativas, vigilância policial, etc. Porque é que esta concepção alternativa da realidade da fábrica não foi adaptada? Porque é que esta enorme variedade de processos sociais foi toda amontoada no conceito amorfo de "relações económicas"?

A meu ver, a separação entre político e económico permitiu, por um lado, a naturalização da exploração económica capitalista, e por outro, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, dois processos que convergiram para a consolidação do modelo capitalista das relações sociais.

Se, num exercício de imaginação, compararmos as relações sociais ao longo dos tempos, é no campo das relações políticas, as relações na esfera pública, que as sociedades capitalistas mais inequivocamente representam o progresso civilizacional. Pela primeira vez na história, o Estado tornou-se verdadeiramente público, isto é, deixou de constituir propriedade privada de qualquer grupo específico⁶. Através da concessão de direitos civis e políticos iguais, a universalização da cidadania transformou o Estado, em todos os seus atributos

teóricos, na consubstanciação perfeita do ideal democrático de participação igualitária no domínio social.

Se, pelo contrário, considerarmos as relações de produção nas sociedades capitalistas, sobretudo no período do capitalismo liberal, a imagem será quase o negativo da anterior. Reconhecemos, obviamente, o enorme progresso operado em termos de tecnologias de produção, mas quanto às relações sociais de produção somos levados a concluir como Meiksins Wood que “em nenhum outro sistema de produção, o trabalho é tão completamente disciplinado e organizado, e nenhuma outra organização da produção responde tão directamente às exigências da apropriação” (1981: 91). Este controle, sem precedentes, sobre a produção é aquilo a que Marx chamava o despotismo da fábrica (1970), e Braverman a degradação do processo de trabalho (1974).

Creio que a dicotomia economia/política tornou estas duas imagens incomparáveis e incomensuráveis. Separou-as de tal forma que a configuração política das relações sociais, onde se condensava o progresso civilizacional, deixou de poder ser o modelo da configuração económica das relações sociais. Confinado à esfera pública, o ideal democrático ficou neutralizado ou profundamente limitado no seu potencial emancipador. Por outro lado, a conversão da esfera pública na sede exclusiva do direito e da política desempenhou uma função legitimadora fundamental ao encobrir o facto do direito e da política do Estado democrático só poderem funcionar como parte duma configuração política e jurídica mais ampla, onde estão incluídas outras formas anti-democráticas de direito e de política.

II PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ALTERNATIVA CONCEITUAL

A crítica da distinção Estado/sociedade civil defronta-se com três objecções fundamentais. A primeira é que não parece correcto do ponto de vista da teoria da sociologia política que se ponha em causa esta distinção precisamente no momento em que a sociedade civil parece estar, por toda a parte, a reemergir do jugo do Estado e a autonomizar-se em relação a ele, capacitando-se para o desempenho de funções que antes estavam confiadas ao Estado. A segunda objecção é que, mesmo admitindo que a distinção é criticável, é difícil encontrar uma alternativa conceptual ou é mesmo logicamente impossível, pelo menos enquanto vigorar a ordem social burguesa (Giner, 1985). A terceira objecção é que sobretudo nas sociedades periféricas e semiperiféricas (como a nossa) caracterizadas por uma sociedade civil fraca, pouco organizada e pouco autónoma, é politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado/sociedade civil.

As várias sociedades civis

Quanto à primeira objecção, deve, antes de mais, salientar-se que a "reemergência da sociedade civil" é, em si mesma, um fenómeno complexo, nela sendo possível distinguir pelo menos três lógicas distintas⁷. A primeira remete para a concepção liberal clássica da sociedade civil (enquanto pluralidade atomística de interesses económicos privados); domina hoje o discurso político,

sobretudo conservador, nas sociedades capitalistas tanto centrais como periféricas ou semiperiféricas. A segunda subjaz aos novos movimentos sociais (ecológicos, antinucleares, pacifistas, feministas) e demarca-se mais ou menos radicalmente da concepção liberal, apelando para a ideia de uma sociedade civil pós-burguesa e anti-materialista (Offe, 1984; 1985; Arato e Cohen, 1984). A terceira é a que assume hoje cada vez maior relevo nas sociedades socialistas de Estado do Leste Europeu: visa a constituição do que Agnes Heller e outros designam por sociedade civil socialista, distinta de qualquer das duas concepções anteriores (Heller, 1984; Feher, Heller, Markus, 1984).

Estas distinções devem pôr os cientistas sociais de sobreaviso. Por um lado, nem a sociedade civil pós-burguesa ou anti-materialista, nem a sociedade civil socialista foram pensadas pela distinção Estado/sociedade civil tal como esta se constitui historicamente e merecem por isso consideração separada. Por outro lado, e precisamente tendo isto em conta, devemos-nos interrogar, no que respeita à "reemergência da sociedade civil" no discurso político dominante, sobre se trata disso mesmo ou de outro fenómeno, quiça bem distinto, que por razões ideológico-políticas assume essa distinção.

A meu ver, o que está verdadeiramente em causa na "reemergência da sociedade civil" no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista típico do Estado-Providência é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macro-económicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital). É inegável que a "reemergência da sociedade civil" tem um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão

da subjectividade, do comunitarismo e da organização autónoma dos interesses e dos modos de vida (Santos, 1988a; 1988b). Mas esse núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo.

As formas de poder social

A segunda objecção - a de que é difícil ou impossível formular uma alternativa à distinção Estado/sociedade civil - só pode ser respondida através da apresentação de uma tal alternativa. É o que faço a seguir, resumindo em jeito de escrita radiográfica um outro texto em que a alternativa é apresentada e justificada detalhadamente (Santos, 1985a). O ponto de partida é o conceito de poder pois é ele também que subjaz à distinção Estado/sociedade civil. De facto, esta distinção visa sobretudo impor uma concepção homogénea e bem definida de poder e atribuir-lhe um lugar específico e exclusivo. A concepção é, como sabemos, a concepção do poder político-jurídico e o lugar do seu exercício é o Estado. Todas as outras formas de poder, na família, nas empresas, nas instituições não estatais são diluídas no conceito de relações privadas e de concorrência entre interesses particulares.

Este paradigma tem vindo a ser objecto de múltiplas críticas. A mais recente e mais radical foi, sem dúvida, a de Foucault (1975; 1976). Segundo Foucault, a partir do séc. XVIII, precisamente no momento em que a teoria liberal procurava identificar o poder social com o poder do Estado, constituíram-se nas sociedades modernas múltiplas formas e sedes de poder social. Vinculados ao desenvolvimento e institucionalização das diferentes ciências sociais, estas formas de poder - os poderes-saberes das disciplinas - cercaram e esvaziaram o poder

político-jurídico e de tal modo que, ao lado delas, o poder do Estado é apenas uma entre outras formas de poder e nem sequer a mais importante. O problema desta concepção é que, embora chame, e bem, a atenção para a multiplicidade de formas de poder em circulação na sociedade, não permite determinar a especificidade de cada uma delas nem a hierarquia entre elas (o poder dos sociólogos é igual ao dos políticos e é mais ou menos importante?). Por outro lado, fiel às suas convicções anarquistas, leva longe demais o argumento da proliferação das formas de poder e a tal ponto que ele se torna reversível e auto-destrutivo. É que se o poder está em toda a parte, não está em parte nenhuma.

É, pois, necessário encontrar uma via intermédia entre a concepção liberal que, aliás, foi adoptada pelo marxismo tradicional e a concepção foucaultiana. A minha proposta é que as sociedades capitalistas são formações ou configurações políticas constituídas por quatro modos básicos de produção de poder que se articulam de maneiras específicas. Esses modos de produção geram quatro formas básicas de poder que, embora interrelacionadas, são estruturalmente autónomas (ver QUADRO) 8.

Quadro I

Mapa estrutural das sociedades capitalistas

COMPONENTES ELEMENTARES ESPAÇOS ESTRUTURAIS	Unidade de prática social	Forma institucional	Mecanismo de poder	Forma de direito	Modo de racionalidade
Espaço doméstico	Família	Casamento/parentesco	Patriarcado	Direito doméstico	Maximização da afectividade
Espaço da produção	Classe	Empresa	Exploração	Direito da produção	Maximização do lucro
Espaço da cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação	Direito territorial	Maximização da lealdade
Espaço mundial	Nação	Contratos, acordos e Organizações Internacionais	Troca desigual	Direito sistémico	Maximização da efectividade

Distingo nas sociedades capitalistas quatro espaços (que também são quatro tempos) estruturais: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço da cidadania e o espaço mundial. Cada um deles constitui um feixe de relações sociais paradigmáticas. Não são obviamente os únicos espaços/tempos que vigoram ou circulam na sociedade mas todos os demais representam, no essencial, combinações diversas entre os quatro conjuntos de relações sociais paradigmáticas. Cada espaço estrutural é um fenómeno complexo constituído por quatro componentes elementares: uma específica unidade de prática social, uma forma institucional privilegiada, um mecanismo de poder, uma forma de direito e um modo de racionalidade. Não vou aqui entrar em detalhes sobre cada um destes componentes elementares e muito menos sobre as relações entre eles. Direi tão só que nas sociedades capitalistas são quatro os mecanismos estruturais de poder: o patriarcado (correspondente ao espaço doméstico), a exploração (correspondente ao espaço da produção) a dominação (correspondente ao espaço da cidadania) e a troca desigual (correspondente ao espaço mundial). Do mesmo modo, há quatro formas de direito e não uma só como geralmente se crê: o direito doméstico, o direito da produção, o direito territorial (que é o direito oficial), e o direito sistémico. Há igualmente quatro modos de racionalidade: a maximização da afectividade, a maximização do lucro, a maximização da lealdade, e a maximização da efectividade. Há quatro formas institucionais privilegiadas: o casamento/parentesco, a empresa, o Estado, os contratos, acordos e organizações internacionais. Finalmente, cada um de nós constitui uma combinação de quatro unidades de prática social e, portanto, de quatro subjectividades: a família, a classe, o indivíduo e a nação.

Não me posso deter aqui nas virtualidades analíticas e teóricas desta alternativa conceptual. Direi tão só que: flexibiliza a rigidez estrutural, pluralizando as estruturas sociais sem contudo cair no interaccionismo amorfo; permite criar várias interfaces entre as condicionantes estruturais e as acções sociais autónomas; torna possível regressar ao indivíduo sem no entanto o fazer de uma forma individualista; repõe o espaço doméstico que a teoria clássica tinha atirado um tanto jacobinamente para o lixo das relações privadas; permite colocar a sociedade nacional num espaço mundial, mas de tal modo que este é concebido como uma estrutura interna da própria sociedade nacional, ou seja, como matriz organizadora dos efeitos pertinentes que as condições mundiais exercem sobre cada um dos espaços estruturais; esta concepção permite finalmente mostrar que a natureza política do poder não é um atributo exclusivo de uma determinada forma de poder. É antes o efeito global da combinação entre as diferentes formas de poder.

Mas a virtualidade principal desta concepção é que ela permite responder adequadamente à terceira objecção contra a eliminação da distinção Estado/sociedade civil, ou seja, à ideia de que tal eliminação é particularmente perigosa nas sociedades periféricas e semiperiféricas dotadas de sociedades civis fracas e pouco autónomas.

Hipóteses sobre o Estado e as formas de poder social em Portugal

Procurarei mostrar que esta proposta conceptual permite formular três questões que considero fundamentais para compreender o Estado e a sociedade em Portugal. Em primeiro lugar, a questão de saber se a sociedade civil portuguesa é de facto fraca e pouco autónoma. Em segundo lugar, se a

centralidade do Estado é igual ou diferente da centralidade dos Estados dos países centrais. Em terceiro lugar, sob que condições sociais a centralidade do Estado se combina com a ineficácia da sua actuação.

Antes de mais cabe perguntar se as sociedades civis semiperiféricas (Portugal, o caso que nos interessa particularmente) são de facto fracas e pouco autónomas. Como se sabe, a distinção Estado/sociedade civil foi elaborada em função das condições económicas sociais e políticas dos países centrais num período bem definido da sua história. Esta distinção assentava em dois pressupostos. Primeiro, era fácil delimitar o Estado, pois, ao contrário do que sucedia com a sociedade civil, era uma construção artificial e dispunha de uma estrutura formal. O segundo pressuposto era o de que o Estado fora, de facto, feito pela sociedade civil segundo as necessidades e interesses desta, dela dependendo para a sua reprodução e consolidação. As necessidades e os interesses eram fundamentalmente económicos e foram eles que deram materialidade à ideia da sociedade civil forte e autónoma.

Uma vez convertida em teoria política dominante e exportada como tal para sociedades periféricas e semiperiféricas que entretanto se foram formando e transformando, a distinção liberal não podia deixar de definir estas sociedades como sendo sociedades fracas e pouco autónomas. Nelas, a relação Estado/sociedade civil invertia-se por completo: nas sociedades coloniais o que se poderia designar por sociedade civil era um produto total do Estado colonial e nas demais sociedades periféricas e semiperiféricas o "sobredesenvolvimento" do Estado e o seu papel decisivo na economia testemunhava de igual modo a subordinação da sociedade civil em relação ao Estado. A hegemonia desta concepção foi tal que passou a dominar todo o discurso político ainda que com algumas nuances importantes reveladoras, aliás, da fragilidade teórica da

concepção de base. Por exemplo, enquanto o discurso conservador tendeu a conceber a fraqueza da sociedade civil como um efeito da força do Estado, o discurso social-democrata tendeu a conceber a fraqueza da sociedade civil como uma causa da força do Estado.

É este também o quadro teórico e político com que se tem analisado a sociedade portuguesa e as conclusões não podem deixar de ser as mesmas. No entanto, se atentarmos bem, este quadro teórico explica muito pouco da sociedade portuguesa e se nos libertarmos dele chegaremos a conclusões significativamente diferentes. Assim, à luz da proposta conceptual que defini acima, a sociedade civil portuguesa só é fraca e pouco autónoma se, seguindo o modelo das sociedades centrais, a identificamos com o espaço da produção. Se, ao contrário, atentarmos no espaço doméstico, verificamos que a sociedade civil portuguesa é muito forte, autónoma e auto-regulada ou, em todo o caso, é mais forte, autónoma e auto-regulada que as sociedades civis centrais. Aliás, é essa autonomia e auto-regulação que torna possível que o espaço doméstico preencha algumas das lacunas da providência estatal e assim se constitua em sociedade providência, como lhe tenho chamado (Santos, 1985b; 1987).

Portanto, o primeiro argumento a favor da alternativa conceptual é que, além da sua maior discriminação analítica, ela permite comparações não sistematicamente enviesadas contra as sociedades semiperiféricas.

O segundo argumento é mais complexo e com ele pretendo mostrar que a centralidade do Estado nos países centrais é diferente da centralidade do Estado numa sociedade como a portuguesa e que esse facto, de importância capital, não pode ser explicado em termos da dicotomia Estado/sociedade civil. Como referi acima, a autonomia da sociedade civil nas sociedades centrais significa basicamente que o espaço de produção moldou, segundo as suas necessidades e

os seus interesses, o espaço da cidadania e, portanto, o Estado. Manifestação disto mesmo é o facto de a industrialização ter precedido o parlamentarismo enquanto regime político dominante e de este, tanto na sua constituição, como no seu funcionamento, ter correspondido aos interesses gerais da expansão do capitalismo. Aliás, a pujança do espaço da produção manifestou-se também no modo como ele transformou o espaço doméstico, e portanto a família, em função das exigências da reprodução da força de trabalho assalariada. Por esta via, criou-se um certo isomorfismo entre o espaço da produção, o espaço doméstico e o espaço da cidadania ao mesmo tempo que para os países que primeiro se industrializaram o espaço mundial não consitiu qualquer efeito condicionante negativo (ou seja, não havia nessa altura países desenvolvidos cuja dominância era necessário defrontar).

Este isomorfismo foi a base social da chamada racionalidade formal do Estado, da sua capacidade para exercer eficazmente as suas funções dentro dos limites hegemonicamente estabelecidos. O isomorfismo significou, por exemplo, que as três formas de poder, o patriarcado, a exploração e a dominação, pudessem ser funcionalmente muito diferenciadas e autónomas e, ao mesmo tempo convergir substancialmente nos efeitos do exercício dessa autonomia, cada uma delas confirmando e potenciando a eficácia das restantes.

Na semiperiferia as coisas passaram-se de modo muito diferente. Por um lado, a modernização do espaço da cidadania precedeu a do espaço da produção (por exemplo, o parlamentarismo, mesmo restrito ou restritivo, precedeu o grande surto de industrialização), e manteve em relação a ele uma grande autonomia, um facto que, entre nós se tem vindo a reproduzir sob várias formas até ao presente. Por outro lado, o espaço da produção manteve sempre uma grande heterogeneidade interna bem simbolizada na heterogeneidade das actividades

produtivas, na desarticulação ou fraca complementaridade entre sectores, nos grandes desequilíbrios de produtividade intersectorial e intrasectorial e, finalmente, na coexistência do modo de produção capitalista como outros modos de produção não capitalista. A mesma heterogeneidade se verificou no espaço doméstico a qual lhe proporcionou uma lógica de reprodução relativamente autónoma, tanto em relação ao espaço de produção, como em relação ao espaço da cidadania, condicionada e, de algum modo, potenciada pela posição de dependência da sociedade semiperiférica no espaço mundial.

A grande heterogeneidade interna dos vários espaços estruturais e a não correspondência entre os seus diferentes requisitos de reprodução produziu um défice de hegemonia ou se preferirmos, um défice de objectivos nacionais o qual foi coberto ou compensado pelo "excesso" de autoritarismo do Estado. Em Portugal, este "excesso" assumiu, tanto formas democráticas, como formas ditatoriais e foi (e continua a ser) exercido, tanto directamente pelo Estado, como pelas várias organizações (meios de comunicação, partidos, empresas, sindicatos, famílias oligárquicas, etc) que em qualquer dos espaços estruturais exercem, por delegação ou subcontratação, poderes estatais ou para-estatais. Daqui resultaram (e continuam a resultar) duas consequências. Por um lado, dada a sua heterogeneidade interna, cada um dos espaços estruturais e sua forma de poder é funcionalmente muito dependente dos restantes para se reproduzir; por outro lado, a relativa autonomia entre eles e o correspondente défice de isomorfismo faz com que as relações entre eles sejam instáveis e, para se sustentarem, necessitem da presença estruturante de um vínculo autoritário.

A centralidade do Estado português enquanto Estado semiperiférico distingue-se assim e antes de mais da dos Estados dos países centrais por ser mais autoritária e menos hegemónica e por ser mais difícil determinar onde o

Estado acaba e o não-Estado começa. Mas, para além disto, e um tanto paradoxalmente, este tipo de centralidade é uma centralidade que não se sabe impor eficazmente, ou seja, cujos resultados de exercício ficam sempre aquém da lógica que lhes subjaz. A decifração deste aparente paradoxo (o terceiro argumento que aqui apresento) está em que, na semiperiferia, os factores da centralidade do Estado são igualmente factores da ineficácia deste. A heterogeneidade interna do espaço doméstico e do espaço de produção e a não correspondência entre os respectivos requisitos de reprodução criam autonomias relativas em cada um destes núcleos estruturais da sociedade portuguesa cujo efeito emergente é o de subverter, transformar, apropriar, em suma, bloquear a actuação do Estado. Assim, ao contrário do que se passa nos países centrais, é tão importante determinar a autonomia relativa do espaço de cidadania (do Estado) em relação aos restantes espaços estruturais como determinar a autonomia relativa destes em relação àquele.

A primazia do político, ou melhor, do espaço de cidadania sob a forma do Estado, coexiste, deste modo, com a sua dependência em relação aos outros espaços e nessa medida a forma do poder do Estado, a dominação, exerce-se, na prática, em complexas combinações com as formas de poder características dos outros espaços estruturais, o que confere grande particularismo à actuação do Estado (clientelismo, nepotismo, corrupção, etc). Tal particularismo pode resultar da interpenetração entre o espaço da cidadania e o espaço doméstico e, portanto, entre dominação e patriarcado, por exemplo no caso em que a actuação do Estado e o exercício da cidadania são delegados informalmente em famílias oligárquicas, ainda hoje poderosas em muitas zonas ou sectores sociais do país. Ou pode resultar da interpenetração entre o espaço de cidadania e o espaço de produção e, portanto, entre dominação e exploração, por exemplo nos casos em que

empresários ou empresas adquirem rendas políticas de monopólio cobradas sobre os seus trabalhadores ou sobre própria actuação do Estado ou ainda nos casos em que o Estado é, em si, um espaço de produção sobredimensionado, de tal modo que uma fracção significativa da classe média tem a sua base social no próprio Estado, isto é, no orçamento do Estado. O particularismo da actuação do Estado pode ser finalmente uma forma de interpenetração entre o espaço de cidadania e o espaço mundial e, portanto, entre dominação e troca desigual nos casos em que os países centrais ou as organizações internacionais que eles controlam se apropriam de parte da soberania do Estado nacional.

Ao contrário do que se passa nos países centrais, não se trata de influências exercidas *sobre* o Estado e sua acção mas da configuração interna do próprio poder do Estado. O autoritarismo estatal, por ser relativamente ineficaz, é não só incompleto como contraditório, o que, por sua vez, contribui para a grande heterogeneidade e fragmentaridade da actuação do Estado. Tal heterogeneidade assume várias formas, algumas das quais já analisei em trabalhos anteriores. Menciono aqui uma raramente referida. Reside no modo como a actuação da burocracia do Estado oscila entre a extrema rigidez, distância e formalismo com que obriga o cidadão anónimo (sem referências) a cansar-se aos balcões de serviços inacessíveis, a preencher formulários ininteligíveis, pagar impostos injustos e a extrema flexibilidade, intimidade e informalidade com que trata, para os mesmos efeitos, o cidadão conhecido e com boas referências.

Trata-se de uma oscilação entre o Estado predador e o Estado protector segundo uma lógica de racionalidade totalmente oposta à do espaço de cidadania (a maximização lealdade) porque se trata de uma lealdade interpessoal, ainda que obtida à custa da privatização de recursos públicos, uma lógica de racionalidade em todo o caso mais próxima da racionalidade do espaço doméstico (a

maximização da afectividade) do que da racionalidade do espaço de produção (a maximização do lucro). Talvez por isso, estas e outras manifestações de particularismo e de heterogeneidade fazem com que a actuação do Estado não mereça sequer a confiança da classe dominante no espaço da produção, o empresariado capitalista. Para além desta ser fragmentada enquanto classe, o Estado só a sabe servir fragmentariamente. Este padrão de actuação do Estado é simultaneamente causa e efeito de as práticas de classe, ao contrário do que sucede (ou sucedeu até há pouco) nos países centrais, não se traduzirem linearmente em políticas de classe.

Procurei mostrar que a distinção Estado/sociedade civil, para além do seu simplismo e reducionismo gerais, é particularmente inadequada para analisar uma sociedade semiperiférica como, por exemplo, a sociedade Portuguesa. O descaso das condições históricas, sociais, políticas e económicas específicas de uma sociedade deste tipo dá origem a um efeito de ocultação particularmente amplo.

Poderá contra-argumentar-se que, com a crescente interdependência no interior do sistema mundial, as diferenças sobretudo entre sociedades centrais e semiperiféricas são cada vez menos qualitativas e que, nessa medida, os efeitos de ocultação produzidos pelos vieses dos instrumentos analíticos tendem a atenuar-se. Deve, contudo, notar-se que, reciprocamente, as diferenças de grau, porque cada vez mais rígidas, estão a tornar-se cada vez mais significativas, e tanto, que, em meu entender, a tarefa fundamental da sociologia política comparada consiste em mostrar que, nas condições sociais do fim do século, as diferenças de grau são qualitativas.

NOTAS

- 1 - A tal ponto que hoje se insiste na necessidade da elaboração de uma teoria do fracasso do Estado. Cfr., por exemplo, Janicke (1980).
- 2 - Este é muito claramente o caso dos iluministas escocêses convertidos pelo pensamento do século XIX em doutrinadores do *laissez faire*. Sabemos hoje que o não foram ou que o foram, por assim dizer, só retrospectivamente, ou seja, com respeito à ordem corporativa do Estado feudal. Ao contrário, estavam bem conscientes de que a economia moderna conduziria à emergência de um Estado com um potencial para influenciar a vida do povo incomensuravelmente superior do Estado feudal. Só isto explica que estivessem tão preocupados em desenhar soluções políticas que impedissem a ocorrência do abuso de poder, de "les grands coups d'autorité" de que falava Montesquieu.
- 3 - Tem havido algum debate àcerca do papel das instituições políticas e jurídicas no pensamento de Adam Smith. Contra a opinião que começa a ser geralmente aceite (Viner, 1927; Billet, 1975; Samuels, 1979), Hirschman tende a minimizar esse papel. No entanto, ele próprio reconhece que, "ao que parece, Smith defendeu menos um Estado com funções mínimas do que um Estado cuja capacidade para excessos fosse limitada" (1977: 104).
- 4 - À luz disto não surpreende que a crise do Estado-Providência ou a crise da regulação, tal como tem vindo a ser discutida nos últimos anos, seja

concebida por alguns como um regresso ao capitalismo do *laissez faire* e por outros, como o embrião de uma nova forma de Estado, mais autoritário.

5 - Aliás, a metáfora da base/superestrutura tem persistido, mais ou menos disfarçada, em todas as tentativas de reformulação da questão a que ela procurou dar resposta. Entre elas, a tentativa mais influente no marxismo ocidental dos últimos vinte anos foi, sem dúvida, a da escola francesa do estruturalismo marxista althusseriano (a teoria das instâncias - económica, política e ideológica - relativamente autónomas; o conceito de sobredeterminação; o princípio da determinação económica em última instância). Apesar da sua sofisticação teórica é ainda passível do viés do economicista, observável, por exemplo, na obra do mais brilhante teórico do Estado, da política e do direito desta escola, Nicos Poulantzas. Ao analisar a relação de propriedade, por ele concebida como elemento da instância económica, Poulantzas salienta que ela pertence estritamente à instância económica e deve, por isso, ser claramente distinguida das formas jurídicas de que é investida, isto é, da propriedade jurídica (1978a: 26). E critica Maurice Godelier por ignorar que as relações de produção e as forças produtivas pertencem à mesma combinação estrutural do económico enquanto a propriedade (jurídica) dos meios de produção pertence à superestrutura (1978a: 67). Estas formulações de Poulantzas, publicadas pela primeira vez em 1968, foram de longe as mais influentes. O pensamento de Poulantzas, como é sabido, evoluiu bastante nos últimos anos da vida deste. Cfr. Poulantzas (1978b).

- 6 - Até ao século XVIII a privatização do poder do Estado assumia múltiplas formas. Uma das mais vulgares era a compra e venda de cargos públicos. Cfr., por exemplo, Swart (1949).
- 7 - Com outras preocupações teóricas S. Giner distingue quatro concepções de sociedade civil: liberal clássica, hegeliana, marxista clássica, neo-marxista (1985: 247).
- 8 - Esta proposta, cuja primeira formulação pode ler-se em Santos (1985a), será parcialmente revista em próximo trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Max (1922), *Die Staatsauffassung des Marxismus*. Viena, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.
- ARATO, A. e J. Cohen (1984), "Social Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty", *Praxis International* 4, 266.
- BILLET, L. (1975), "Political Order and Economic Development: Reflections on Adam Smith's *Wealth of Nations*", *23 Political Studies* 430.
- BRAVERMAN, Harry (1974), *Labor and Monopoly Capital*. Nova Iorque, Monthly Review.
- DICEY, A.V. (1948), *Law and Public Opinion in England*. Londres, MacMillan.
- FEHER, F., A. Heller, G. Markus, *Dictatorship over Needs*. Londres, Blackwell.
- FOUCAULT, Michel (1975), *Surveiller et Punir*. Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, Michel (1976), *La Volonté de Savoir*. Paris, Gallimard.
- GAMBLE, Andrew (1982), *An Introduction to Modern Social and Political Thought*. Londres, MacMillan.

GINER, Salvador (1985), "The Withering away of Civil Society?", *Praxis International* 5, 247.

HAYEK, F.A. (1979), *Law, Legislation and Liberty*. Chicago, University of Chicago Press.

HEGEL, G.W.F. (1981), *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Berlin, Akademie Verlag.

HELLER, Agnes (1984), *Radical Philosophy*. Oxford, Blackwell.

HIRSCHMAN, Albert (1977), *The Passions and the Interests*. Princeton, Princeton University Press.

HOBSBAWM, Eric J. (1987), *The Age of the Empire: 1875-1914*. Londres, Weidenfeld and Nicolson.

JANICKE, Martin (1980), "Zur Theorie des Staatsversagens", in Peter Grottian (org.), *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder*, 11 *Politische Vierteljahresschrift* (número especial), 132.

MARX, Karl (1970), *Capital*. Nova Iorque, International Publishers, vol. 1.

MILL, John S. (1921), *Principles of Political Economy*. Londres.

OFFE, Claus (1984), *Contradictions of Welfare Capitalism*. Londres, Hutchinson.

OFFE, Claus (1985), "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", *Social Research* 52, 817.

POULANTZAS, Nicos (1978a), *Political Power and Social Classes*. Londres, Verso.

POULANTZAS, Nicos (1978b), *State Power and Socialism* . Londres, New Left Books.

SAMUELS, Warren (1979), "The State, Law and Economic Organization" in S. Spitzer (org.) *2 Research in Law and Sociology*, 65.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1985a), "On Modes of Production of Law and Social Power", *International Journal of Sociology of Law*, 13, 299.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1985b), "Estado e Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial: o Caso Português", *Análise Social*, 87-89, 869.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1987), "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o Caso das Políticas de Saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 13.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1988a), "O Social e o Político na Transição Pós-Moderna". *Oficina do CES*, 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1988b), *The Postmodern Transition: Law and Politics* . Amherst College.

SMITH, Adam (1937), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nova Iorque, Modern Library.

SWART, K.W. (1949), *Sale of Offices in the Seventeenth Century*. Haia, Nijhoff.

TAYLOR, Arthur J. (1972), *Laissez Faire and State Intervention in Nineteenth Century Britain*. Londres, MacMillan.

VINER, Jacob (1927), "Adam Smith and Laissez Faire", 35 *The Journal of Political Economy*, 198.

WALLERSTEIN, Immanuel (1980), "The Withering Away of the States", *International Journal of Sociology of Law*, 8, 369.

WOOD, E. Meiksins (1981), "The Separation of the Economic and the Political in Capitalism", *New Left Review*, 127, 66.