



# **ESPECIALIZAÇÃO** **EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS** GEOPOLÍTICA E DEFESA

---

Disciplina 1 – Aula 1

**FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO**

Prof. Dr. Leonardo Granato

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

## A NOÇÃO DE ESTADO NO CAMPO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS

Ao tratar em seu livro **Repensando as relações internacionais** da noção de Estado no campo de estudo de Relações Internacionais (RI), Halliday (2007), destacado internacionalista irlandês, afirma que a definição deste ator constitutivo nas RI é quase sempre implícita por parte da intelectualidade. Nas palavras do autor:

na verdade, é paradoxal que um conceito tão central à toda disciplina tenha escapado de uma discussão como esse o fez. Podem ser encontradas muitas discussões sobre a guerra, a soberania, as instituições e assim por diante, mas pode-se procurar em vão nos livros por discussões semelhantes sobre o Estado. Os teóricos das relações internacionais supõem que nós sabemos o que ele é (HALLIDAY, 2007, p. 91).

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

Dessa forma, buscando preencher a referida lacuna e partindo da premissa de que uma clara definição de Estado pode contribuir para robustecer a pesquisa e análise no campo de RI, o objetivo da nossa disciplina é propiciar um referencial teórico para a compreensão do conceito de Estado nacional moderno a partir de diferentes perspectivas. Para tanto, nesta disciplina, de caráter teórico, são estudadas algumas das principais contribuições de autores clássicos das vertentes liberal e marxista, chamando a atenção para os principais diferenciais entre ambas as vertentes. Entendemos que, a despeito de tais perspectivas apresentarem potenciais analíticos e explicativos diferenciados dentro da discussão das RI, a discussão teórica do Estado sob as variantes mencionadas aponta, de modo amplo, para a importância de adotarmos uma visão mais complexa do Estado, que contribua para problematizar as relações de conflito e os constrangimentos que o permeiam, interna e externamente, no seu acionar.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

## SISTEMA INTERNACIONAL E OS ESTADOS

O sistema internacional (SI) é o âmbito no qual se desenrolam as RI ou, em outras palavras, o cenário onde se processam as relações entre diversos atores governamentais e não-governamentais no mundo de fora<sup>1</sup>, além das fronteiras dos países. Em contraste com os sistemas internos dos diversos países, lembra Merle (1981), a característica essencial do SI é a anarquia, no sentido de que a sua ordem nasce da própria dinâmica de relações que se estabelecerão entre os diferentes atores, e não de um ente mundial regulador e repressor.

Independentemente da visão que se tenha a respeito do funcionamento do SI, faz-se possível afirmar que o Estado nacional moderno é o principal ator, ou ator por excelência, no cenário internacional. Ainda que, de modo geral, com o termo Estado comumente se faça referência a uma “totalidade nacional territorial”, ou seja, a um país como um todo, a noção moderna de Estado apresenta contornos mais específicos. Vejamos.

---

<sup>1</sup> A literatura, de modo geral, elenca, dentre os diversos atores, Estados nacionais; Organizações intergovernamentais; Empresas/companhias; Bancos; Organizações não-governamentais diversas; Opinião pública; Grupos de interesses/sociais; Classes sociais/indivíduos.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

A noção de Estado remete a uma instituição soberana (entidade político-administrativa, única e suprema) com o intuito de organizar uma sociedade ou população (regulando as relações entre os homens e os próprios homens, os homens e as coisas e os homens e a natureza) em um determinado território (espaço geográfico delimitado por fronteiras reconhecidas por outros Estados). Para o cumprimento da sua função de construir e manter a ordem social, esta instituição conta com o monopólio da violência legítima (força pública), do direito, da moeda, da tributação e da condução das relações externas com outros Estados e organizações (política externa). A organização dessa sociedade se faz em torno de uma identidade "nacional" comum (baseado em uma suposição de homogeneidade étnica) e da ideia de cidadania. A partir dessa última ideia, a sobrevivência, a propriedade e a liberdade individuais são garantidas, no plano formal, para todos os cidadãos, ainda que, de fato, as desigualdades e a divisão entre ricos e pobres continua a se mostrar como o traço característico das sociedades capitalistas com Estado.

De modo amplo, como construtor da ordem social, o Estado assume, assim, a racionalidade, o poder organizador e de coesão, a representatividade do "interesse geral" da sua sociedade, sem condicionamentos estabelecidos por outros Estados ou entidades internas. Deve pretender e em parte atuar como árbitro, encarnação e realização da ordem, da justiça social e do bem comum. Para tanto, o Estado desempenha, grosso modo, as funções que elencamos a seguir:

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

**Quadro 1: Funções do Estado**

<b>Tipo de função</b>	<b>Atividades</b>
Jurídico-institucional	Ordem jurídico-institucional e jurisdicional
Repressiva	Coerção social e segurança
Ideológico-cultural	Educação, valores e comunicação
Organização socioeconômica coletiva	Economia, políticas e serviços públicos
Relações internacionais e defesa	Política externa e de defesa

Fonte: elaboração própria.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

A instituição estatal ganha materialidade através de um conjunto de órgãos e entidades, de um grande quadro político-administrativo e militar, que na sua organização, pelo menos na tradição ocidental e democrática, segue os seguintes princípios:

- i) tal conjunto de órgãos e entidades de caráter permanente é constituído legalmente, com base no direito positivo; legitimado, assentado na aceitação por parte da população; e tem existência pela sua utilidade, como serviço, por satisfazer necessidades vitais aos governados (previdência, educação, segurança, infraestrutura etc.), assim como atuando no sistema econômico<sup>2</sup>
- ii) tal conjunto de órgãos e entidades fazem as leis e dispõem dos meios de sua aplicação, organizando seu trabalho com base em uma divisão equilibrada das funções (administrar ou executar; legislar; fiscalizar; atividade jurisdicional) à luz dos princípios de repartição e especialização;

---

<sup>2</sup> No longo prazo, o Estado define estratégias (formação de mão de obra; modelagem do sistema produtivo; desenvolvimento científico-tecnológico; correções de deficiências de mercado etc.) que procuram promover a acumulação de capital, devido a que sua própria sobrevivência depende de tal acumulação. No curto prazo, o Estado tem como função a estabilização macroeconômica, atuando na conjuntura econômica (recessão; desemprego; inflação etc.) e contrabalançando a tendência à instabilidade e crise no capitalismo.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

- iii) tal conjunto de órgãos e entidades segue um sistema particular de organização, o burocrático, cujas principais características são: hierarquização das tarefas segundo o critério da competência; recrutamento dos recursos humanos através do critério da competência; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; separação entre propriedade do funcionário e propriedade da administração; caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; rotinas e procedimentos padronizados; previsibilidade do funcionamento; impessoalidade, imparcialidade e neutralidade nas relações;
- iv) tal conjunto de órgãos e entidades está integrado por uma burocracia política ou eleita, que pratica atos de governo, e por uma burocracia técnica, que pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, a depender das normas.



# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

## HISTÓRICO DO ESTADO MODERNO: POLÍTICA E ECONOMIA

O nascimento desta entidade político-administrativa que exerce domínio sobre um complexo territorial e demográfico chamada de “Estado moderno” remete à Europa dos séculos XV e XVI, ainda que sua consolidação tenha se dado nos séculos XVII e XVIII. Especificamente, é possível afirmar que o Estado moderno nasceu na segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha, e posteriormente alastrou-se por outros países europeus, em meio ao declínio da Idade Média e o sistema feudal e à correspondente ascensão do modo de produção capitalista, em expansão desde o século XIII, e ao desenvolvimento da monarquia absoluta e despótica, na Idade Moderna. Para as RI em particular, o marco deste processo de surgimento do Estado moderno e de um sistema internacional de Estados soberanos será a assinatura dos Tratados de Vestfália, um conjunto de onze tratados assinados ao longo de 1648 que colocaram fim na chamada Guerra dos Trinta Anos.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

Desde seu nascimento, como desenvolvido em Granato (2021), o Estado moderno capitalista foi definido essencialmente em termos de poder político. Assim, a primeira característica desse Estado era a sua plena soberania, que garantia que sua autoridade, num determinado território e sobre uma certa população, não dependesse de nenhuma outra autoridade, interna ou externa. Em termos históricos, os processos de unificação política e centralização administrativa – inicialmente, sob regime monárquico e, posteriormente, conforme foi mais conveniente para a burguesia, sob regime republicano –, a tributação e a guerra, citando apenas alguns exemplos, foram expressões dessa nova autoridade, que pôs fim ao sistema feudal de pequenas e variadas autoridades dispersas por todo o território, com destaque para os senhores feudais e a Igreja.

Já a segunda característica do Estado moderno era a distinção entre Estado e sociedade civil, separação essa que se evidenciou mais claramente a partir do século XVII, na Inglaterra, no contexto da revolução de tipo liberal, da consequente transformação do “súdito” num “cidadão-indivíduo-proprietário” e da desvinculação do público e do privado, do interesse coletivo e do interesse particular. Segundo Gruppi (1987, p. 9), com a ascensão da burguesia como classe capitalista dominante, onde seus membros são os proprietários do capital, “o Estado se torna uma organização ou entidade distinta da sociedade civil, embora seja expressão desta”,

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

que assume para si a representação do chamado “interesse coletivo”, em contraposição à vida civil, sob regência do interesse particular, do interesse privado.

A função desse Estado moderno capitalista, no contexto da nova filosofia racional moderna, se limitava a uma função derivada de garantidor dos direitos e liberdades individuais, na esfera do privado, em oposição aos direitos dos estamentos e dos privilégios estamentais característicos do feudalismo. O novo Estado moderno era chamado, assim, a agir como uma espécie de elemento mediador civilizador, com a finalidade de coibir qualquer violação dessas prerrogativas da sociedade criada pela burguesia. Essa concepção de Estado, separado e acima da sociedade, e assumindo funções “públicas”, em outros termos “de interesse geral”, tinha no cidadão-indivíduo e em seus interesses o seu centro e, no aspecto econômico era proclamada a liberdade da atividade econômica como a mais natural e conveniente para o homem individual, contra as prescrições da ordem feudal e em harmonia com o novo regime de produção capitalista. Em função do exposto, ressalta-se a natureza indissociável e imbricada de política e economia, de Estado e capitalismo, como esferas co-constitutivas da organização social interna e externa na modernidade.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

## O ESTADO MODERNO E A SOBERANIA PLENA: ESCLARECIMENTOS

Por fim, busca-se, aqui, formular alguns esclarecimentos em torno do traço marcante do Estado moderno de particular relevância tanto para os assuntos internacionais como para a política interna: a sua soberania.

Em termos externos, apesar de o SI estar assentado no princípio formal de reconhecimento recíproco da soberania dos Estados, cabe aqui lembrar que tal sistema se trata, de fato, de um sistema hierarquizado e desigual em termos de relações de poder e econômicas. Tais desigualdades acarretam, para Osorio (2014), um exercício diferenciado da soberania estatal em países do centro e da periferia capitalista. Tais considerações contribuem para pensar as relações internacionais não como um tabuleiro neutro e equilibrado, mas como uma arena de disputas e de relações assimétricas, de hegemonia e subordinação.

De igual forma, no plano interno, a atuação do Estado orientada à construção e à manutenção da ordem social pode ser entendida como “homogênea e unitária” apenas no plano formal, pois no plano da realidade ela é atravessada por uma rivalidade e competição permanentes

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

das unidades político-administrativas no interior dos corpos burocráticos de governo. Tal atuação do Estado também é perpassada pelos conflitos de classe e dos diferentes grupos sociais e de interesse, o que acaba refletindo ambiguidades, objetivos conflitantes e falta de projetos claros de governo. Conforme lembra Brucan (1974), enquanto a desigualdade de classe é a raiz da política na sociedade capitalista, a desigualdade entre as nações é a raiz da política no sistema interestatal capitalista. Assim como no caso do plano externo, tais esclarecimentos referentes ao plano doméstico estatal contribuem para analisar a atuação do Estado para além do plano formal, como resultado de uma dinâmica institucional e social muito mais conflitiva do que coerente.

Por fim, através dos esclarecimentos anteriores firma-se a ideia de que essa “soberania plena” do Estado moderno que o torna único juiz da oportunidade, da forma e do conteúdo do seu agir, encontra, no plano da realidade, limitações, condições ou constrangimentos tanto externos como internamente. E aparecem, assim, as margens e capacidades de atuação do Estado que deverão ser avaliadas em cada caso. Para Skocpol (1985) é, de fato, na interação entre os conflitos sociais internos e as pressões externas que o Estado atua, onde os servidores buscam recursos e constroem organizações político-administrativas condizentes com o ambiente interno e as possibilidades da conjuntura internacional.

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

## CONCEPÇÕES SOBRE O ESTADO NA TEORIA POLÍTICA

Com base no exposto, iremos tratar, nesta disciplina, das principais contribuições sobre a noção de Estado moderno dos clássicos do liberalismo e do marxismo. Vejamos, sumariamente, os principais entendimentos de cada uma das referidas correntes teóricas que serão tratadas separadamente.

A vertente liberal tende de modo amplo a compreender o Estado como um bloco monolítico, unitário, relativamente homogêneo. O entende como um conjunto de instituições separado da sociedade, com funções de caráter universal, que perseguem o bem comum. O Estado desempenha, aqui, um papel de mediador neutral ou árbitro com agência suficiente para, através de suas funções de caráter universal, garantir o chamado bem comum público. O Estado é dissociado da economia, base da sobrevivência da sociedade, apresentando-se como um ente técnico e racional, neutro com relação às disputas sociais fundamentais. Tal referencial privilegia o estudo da atuação institucional-governamental dos Estados na esfera internacional, abrangendo os diversos elementos que são expressão da referida atuação, tais como políticas, estratégias, posicionamentos etc. A não distinção entre Estado e sociedade e Estado e governo em função do apego ao elemento institucional-governamental pode levar a não re-

# INTRODUÇÃO À QUESTÃO DO ESTADO

conhecer o caráter heterogêneo da sociedade, ou, mesmo, o fato de que ainda que o Estado esteja encarnado sobretudo no Poder Executivo isso não significa que apenas a ele se resuma.

Já para o referencial marxista o Estado não é visto como um ente nem homogêneo nem unitário senão mais bem marcado por fissuras. Chamará a atenção para o Estado como um conjunto institucional que condensa relações de dominação e conflitivas entre classes e grupos sociais que existem nas sociedades capitalistas modernas, marcadas pela estratificação social. Sob uma perspectiva de cunho mais histórico-sociológica, o Estado é, aqui, visto como *locus* do convívio social e arena privilegiada do conflito de classes e grupos sociais, imprimindo uma visão mais complexa e menos normativa da categoria em tela. Tal referencial privilegia a pesquisa dos interesses de classe atendidos pelas relações de cooperação e conflito no SI, pelas políticas externas ou outras políticas domésticas dos Estados partes ou por quaisquer outros fenômenos envolvidos na vida internacional, haja vista que em uma sociedade heterogênea, o Estado pode representar mais os interesses de um grupo ou classe do que de outros.

# REFERÊNCIAS

BRUCAN, Silviu. ***La disolución del poder***: sociología de las relaciones internacionales y políticas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

GRANATO, Leonardo. ***O Estado latino-americano***: teoria e história. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

GRUPPI, Luciano. ***Tudo começou com Maquiavel***: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. São Paulo: L&PM, 1987.

HALLIDAY, Fred. ***Repensando as relações internacionais***. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

MERLE, Marcel. ***Sociologia das relações internacionais***. Brasília: Editora da UnB, 1981.

OSORIO, Jaime. ***O Estado no centro da mundialização***: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) ***Bringing the State Back In***. New York: Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.



# LEITURA COMPLEMENTAR OPTATIVA

HALLIDAY, Fred. ***Repensando as Relações Internacionais***. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. (Cap. 3, pp. 87-105).

\*Todos os materiais referenciados neste Material de Apoio, se consultados, podem servir como leitura complementar optativa.

## **Como citar:**

GRANATO, Leonardo. Introdução à questão do Estado. Apostila da Disciplina de Fundamentos Teóricos do Estado Contemporâneo do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS, 2022.