

# FORMAÇÃO DO ESTADO, CIDADANIA E IDENTIDADE NACIONAL: comentários sobre a formação do Estado moderno e a construção da Europa \*

Carlos Augusto Teixeira Magalhães \*\*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo sintetizar as abordagens de Reinhard Bendix e Charles Tilly sobre a formação do Estado moderno na Europa. Ainda que existam diferenças significativas entre os autores citados, identifica-se uma importante semelhança entre eles, na medida em que entendem a especificidade do Estado moderno como resultante da construção concomitante e interdependente da burocracia estatal e da cidadania. Em seguida, discute-se o processo de unificação da Europa, relacionando-o com a constituição do Estado nacional moderno. Conclui-se que a realidade institucional representada pelo Estado nacional, particularmente o *welfare state*, é um dos fatores condicionantes da experiência de unificação europeia.

Palavras-chave: Estado-nação, cidadania, identidade, soberania, instituições.

## ABSTRACT

This paper synthesizes Reinhard Bendix's and Charles Tilly's approaches about the modern state formation in Europe. In despite of other important differences, both authors point to a simultaneous and mutual building of state bureaucracy and citizenship as the hallmark of the modern state. Following, the Europe unification process is discussed and compared with nation-state building. The conclusion points to the nation-state as an institutional reality that presents a set of conditions, specially the *Welfare State*, to the European unification experience.

Keywords: nation-state, citizenship, identity, sovereignty, institutions.

---

\* Trabalho final da disciplina "Estados nacionais, processos globais e descentralização", ministrada por Elisa P. Reis no primeiro semestre de 2002, no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia do IFCS-UFRJ.

\*\* Mestre em Sociologia pela UFMG e doutorando em Sociologia pela UFRJ.

## INTRODUÇÃO

Na teoria sociológica, aparecem com frequência perguntas, influenciadas por Durkheim (1989), relacionadas à constituição das “sociedades”. Ainda que o próprio Durkheim faça uma diferenciação entre “grupos parciais” e “sociedade política”, na qual a segunda é vista como uma entidade mais abrangente que envolve os primeiros, não há uma discussão sistemática sobre o que vem a ser a realidade empírica a que se dá o nome de “sociedade”. O foco analítico é dirigido para o problema da solidariedade ou do vínculo social que torna a sociedade possível. Nas sociedades modernas, fundadas na solidariedade orgânica, existe uma diferenciação funcional complexa que exige uma regulação mais cuidadosa das funções sociais. Essa regulação pode ser realizada por um órgão central – um cérebro, de acordo com a metáfora orgânica –, que viria a ser o Estado. No entanto, não há maiores discussões sobre esse tema. Não se discute a relação entre esse “órgão central” e a “sociedade”, seja ela entendida como conjunto dos membros individuais, conjunto de instituições ou conjunto de funções diferenciadas e complementares.

Esse tema precisa ser abordado dado que, no mundo moderno, a idéia de sociedade, em sentido abrangente, confunde-se com a idéia de Estado e, especialmente, de Estado nacional. Não é simplesmente o caso de estabelecer uma definição ou outra para fins intelectuais, mas de entender como as palavras são utilizadas em um certo contexto e, mediante a utilização de certos termos, como a realidade é percebida e organizada pelos vários agentes interessados, sejam eles cientistas sociais, agentes do Estado, políticos ou cidadãos comuns (Dyson, 1980, p. 1). É possível identificar empiricamente “sociedades ordenadas”. A constituição dessas ordens sociais empíricas pode ser, fundamentalmente, estatal ou não estatal. Quando é não estatal, a ordem pode ser mantida por instituições infra-estatais ou supra-estatais. Enfim, é preciso analisar como os agentes envolvidos no processo de constituição e manutenção da ordem e os teóricos que o estudam compreendem essa realidade e como as diferentes “compreensões” se entrecruzam (Dyson, 1980, p. 52-53).

Nesse aspecto, acompanho a definição de Tilly, segundo a qual “os Estados são organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios” (1996, p. 46-47). De acordo

com essa definição, as cidades-Estado, os impérios e as teocracias seriam qualificados como Estados. As tribos, as linhagens, as firmas e as igrejas não estariam incluídas. Os *Estados nacionais* seriam casos específicos e raros em que múltiplas regiões adjacentes e as suas cidades são governadas por meio de estruturas centralizadas, diferenciadas e autônomas. No entanto, adverte Tilly, o termo Estado nacional não significa necessariamente Estado-nação: *“um Estado cujo povo compartilha uma forte identidade lingüística, religiosa e simbólica”* (1996, p. 47).

De fato, continua o autor, após a Segunda Guerra Mundial, com a proliferação mundial de Estados nominalmente independentes, duas contracorrentes importantes começaram a se constituir. Por um lado, certas populações homogêneas que não formavam Estados distintos passaram a reivindicar sua autonomia como Estado. Por outro lado, surgiram, como uma força antagônica em relação à autonomia dos Estados nacionais constituídos, os blocos de Estados. Medidas como aquelas tomadas pela Comunidade Econômica Européia em 1992 (eliminação de barreiras econômicas), escreve Tilly (1975, 1996), podem significar uma redução importante da capacidade dos Estados membros de adotarem políticas independentes em termos de moeda, preços e emprego. Com isso, conclui-se que os Estados, da forma como passaram a se configurar do século XIX em diante, não durarão para sempre.

Podemos dizer, inspirados por Dyson (1980), que um aparato conceitual complexo é necessário para que possamos compreender o processo contínuo de transformação do Estado e de sua percepção conceitual, seja a dos agentes ou dos teóricos envolvidos com a questão. Autores dedicados ao problema da formação do Estado são sensíveis a esse ponto. Como nos mostram Bendix (1996) e Tilly (1975, 1996), analisando processos históricos longos e contínuos, corremos sempre o risco de apelar para uma explicação insuficiente, reificando certas categorias e definições. Ainda que a explicação dos processos em seu desenrolar seja de fato impossível, como já mostrava Weber, de modo que somos obrigados a reconhecer que em algum ponto teremos de “congelar” o processo histórico, estabelecendo relações entre aspectos definidos, é importante manter como objetivo primordial, na construção dos “tipos ideais”, o afastamento, tanto quanto possível, da reificação e substancialização de conceitos. Talvez seja verdade que a grande quantidade de formulações e argumentos sobre o Estado nacional e o seu futuro, que se multiplicam nas ciências sociais nos dias atuais, tenha como aspecto positivo

a imposição do reconhecimento de que não será possível compreender processos históricos complexos a partir de conceitos simplistas.

## 1. FORMAÇÃO DO ESTADO EUROPEU MODERNO

Neste trabalho, pretendo considerar especificamente as relações entre formação do Estado moderno (particularmente as mudanças ocorridas a partir do século XIX), cidadania, identidade nacional e soberania. Em primeiro lugar, examino as idéias de Bendix e Tilly sobre as questões mencionadas. Em seguida, estabeleço uma comparação, bastante preliminar, entre as formulações dos autores citados e a experiência da unificação européia, tendo como foco as questões já citadas da formação do Estado, da cidadania, da identidade nacional e da soberania.

De acordo com Tilly (1975), a Europa do ano de 1500 compartilhava de algumas condições que deram ao processo de formação do Estado no continente uma uniformidade singular. Basicamente, havia uma homogeneidade cultural que resultava do Império Romano. Com isso, tornou-se mais fácil a difusão de modelos organizacionais, a expansão dos Estados em novos territórios, a transferência da população de um Estado para outro, a movimentação de pessoal administrativo de um governo para o outro. Além disso, havia uma base camponesa desintegrada, ligada à figura do “senhor de terras”, que atuava como uma espécie de parasita, fazendo a intermediação entre os camponeses e o soberano. Dessa maneira, os *state-makers* europeus não tiveram que lutar muito contra linhagens organizadas, famílias ou tribos. A figura central com quem tinham de lidar era o “senhor de terras”, que exercia a dominação e a coerção sobre a população camponesa. Nesse mundo camponês, as cidades já apareciam como centros de comércio, comunicação, administração e manufatura. Nelas já se estabelecera também uma burguesia urbana que mantinha vários laços com o campo. Assim, a Europa nesse período apresentava uma rede “complexa”, envolvendo o campo e a cidade, e voltada para a produção de riqueza, aspecto que possibilitou e orientou as ações dos *state-makers* para obter recursos destinados a sustentar os seus objetivos.

Do ponto de vista político, os Estados emergem de uma estrutura descentralizada, porém uniforme, que apresentava duas características principais. Em primeiro lugar, existiam “assembléias deliberativas” locais que podiam competir com o soberano pelo poder de decidir. Em seguida, havia a presença de uma resistência ao poder do soberano, a qual poderia vir de pessoas ordinárias pressionadas a entregar homens, trabalho, bens, dinheiro, lealdade e terra para os Estados emergentes; de autoridades estabelecidas forçadas a abrir mão ou a dividir

o seu poder; ou de pretendentes rivais à soberania. De acordo com Tilly (1975), a constituição do poder real significou a cooptação, subordinação ou destruição dessas instituições e resistências. E, segundo o autor, a implementação desse programa absorveu a maior parte da energia dos reis do século XVII.

Tornam-se visíveis algumas condições e conseqüências do processo de formação do Estado: 1) a homogeneidade relativa da população, sem uma integração muito forte baseada em relações de parentesco; 2) coalizões fortes entre o poder central e os representantes da elite rural; 3) expansão das relações de propriedade e produção capitalistas; 4) disponibilidade de recursos econômicos; 5) capacidade de fazer e de ser bem-sucedido na guerra. Esta última condição é crucial para a formação do Estado, na medida em que é através da guerra e da coerção que as demais condições se tornam efetivas e podem ser aproveitadas.

A situação de guerra quase permanente leva a uma expansão contínua das forças armadas, o que, por sua vez, faz que os esforços para extrair recursos da população e dos produtores sempre se renovem. A necessidade de conseguir recursos leva ao desenvolvimento de burocracias e à inovações administrativas, que acabam por provocar resistências entre aqueles que se sentem prejudicados. Diante das resistências, o Estado aumenta a coerção, que reativa a conexão entre os itens listados, promovendo o incremento da “extratividade” pelo aparelho estatal.

Se levarmos em consideração que uma população homogênea tem maior probabilidade de permanecer leal a um regime do seu próprio tipo e de resistir à dominação externa, podendo ser “taxada” e controlada mais facilmente, então nos aproximamos da idéia de que haveria um incentivo fiscal e militar para a extensão da participação política. De acordo com Tilly (1975), além de um certo nível de construção do Estado, os construtores descobriram que era preciso um grande incremento na lealdade, no compromisso e no consentimento da população, para que se pudesse aumentar o poder estatal, e que somente comum substancial incremento da participação seria possível alcançar tal objetivo. Permitiu-se, assim, um envolvimento muito maior da população nos assuntos de governo, e os governantes viram-se comprometidos em atividades de distribuição e redistribuição (de recursos, de serviços, de oportunidades, de justiça) ou, em outras palavras, de construção nacional.

No texto de apresentação do livro *The formation of national states in Western Europe*, Tilly procura evitar aspectos pertinentes ao processo de

construção nacional, afirmando que *“essa questão é controversa, mas o modo como o livro foi pensado e realizado impede a consideração do argumento em detalhes”* (1975, p. 80). No entanto, no livro *Coerção, capital e Estados europeus* (1996), o autor dedica um dos capítulos aos “cidadãos”, e sua argumentação sobre a configuração final do Estado europeu moderno, a meu ver, se aproxima, não obstante algumas diferenças importantes, da de Bendix (1996).

Pode-se dizer que ambos os autores enfatizam o fato de que antes do século XVII os súditos eram governados indiretamente pelos Estados, por meio de intermediários que muitas vezes detinham grande autonomia e poder para obstruir as iniciativas estatais que não estivessem de acordo com seus interesses. Assim, uma parte crucial do processo de formação do Estado moderno é, exatamente, a constituição do governo direto.

Segundo Tilly (1996), um dos fortes incentivos ao governo direto teria sido a intenção e a necessidade de estabelecer exércitos permanentes recrutados entre a população nacional. O recrutamento doméstico, como alternativa à contratação de mercenários, por um lado reduziu custos. Por outro, atrelou o Estado a responsabilidades cada vez mais amplas, como provisão de alimentos, de moradia, de ordem pública, de saúde e educação e de justiça, que antes eram responsabilidades próprias de esferas locais e privadas. Estes itens poderiam, de acordo com Tilly, ser classificados como encargos não-planejados que acabaram sendo assumidos pelo Estado na busca pelo governo direto.

De acordo com o mesmo autor, durante a instalação do governo direto com o objetivo de aumentar o poder do Estado, os governantes procuraram homogeneizar suas populações. Em uma população homogênea, seria mais fácil a identificação dos cidadãos com os seus governantes, a comunicação seria facilitada, a inovação administrativa bem-sucedida teria maior chance de repetir o sucesso em outras situações e a consciência de pertencimento a uma realidade comum poderia contribuir para a união contra um inimigo comum. É possível afirmar que a necessidade de lutar contra inimigos externos tenha sido uma das forças que contribuíram para o processo de homogeneização. A homogeneização e o governo direto, por sua vez, representam fatores importantes para o surgimento do nacionalismo, entendido especificamente como mobilização em torno da identificação com o Estado, que não só extrai recursos, mas os devolve, de alguma forma, à população (Tilly, 1996).

Bendix (1996) entende que no Estado-nação moderno o cidadão encontra-se em uma relação direta com a autoridade soberana do país, diferente da situação pré-moderna, em que se estabelece uma relação mediada por algum tipo de soberano local, de modo que a grande maioria das pessoas não se encontra numa relação legal ou política com a autoridade do Estado. Há uma transformação importante quando as relações tradicionais entre as classes se rompem e emerge um novo tipo de "autoridade individualista". Nesse momento, surgem reivindicações e protestos em favor da igualdade de direitos para todos os cidadãos. A construção da nação coincide, então, com a codificação dos direitos e deveres dos membros considerados cidadãos.

Inicialmente, estabelecem-se os direitos relativos à igualdade perante a lei. Todas as pessoas têm o direito de agir como uma unidade independente. No entanto, a lei define a capacidade legal, mas não diz nada sobre a habilidade para usá-la. Ao lado dos direitos civis, permanece a desigualdade econômica e social. Nesse sentido, é crucial para o processo de construção de uma autoridade nacional, a entrada das classes baixas na arena da política nacional. Esta entrada se dá a partir do estabelecimento do direito de formar associações e de receber uma educação básica, sem os quais não fariam sentido os direitos de participação política.

Simultaneamente à crise de legitimidade das relações tradicionais de autoridade, ao desenvolvimento das idéias de igualdade, à expansão dos direitos de cidadania e à entrada das classes inferiores na arena política – que culminam com o estabelecimento da autoridade individualista – constitui-se uma burocracia estatal fundada nos princípios da hierarquia, da impessoalidade e da regulamentação legal e administrativa. A constituição dessa burocracia estatal, composta por um quadro de funcionários formado independentemente das relações aristocráticas tradicionais, é o que permite à autoridade individualista configurar-se como autoridade de âmbito nacional. Assim, como mostra Reis (1996, p. 23), ao identificar a burocratização da autoridade pública e a extensão da cidadania como movimentos simultâneos e recíprocos, Bendix nos proporciona o entendimento da característica distintiva da organização da comunidade política moderna, que seria a simbiose construída entre o Estado e a nação.

Acredito que as formulações de Bendix e Tilly se aproximam na medida em que identificam como característica peculiar do Estado europeu moderno a combinação da construção do Estado e a construção nacional. O Estado – entendido

como uma burocracia administrativa impessoal legalmente regulamentada – só é legítimo e completo quando se combina com a nação – entendida como uma população assistida por direitos de cidadania estendidos a uma ampla maioria.

Não quero afirmar que os dois autores têm a mesma opinião. Há diferenças importantes entre eles, como já mencionei. Nesse aspecto, Tilly (1975-1996) percebe a construção do Estado e a construção nacional como dois processos a princípio independentes, mas que podem estar unidos em contextos históricos específicos. Na constituição do Estado europeu moderno, a construção nacional, de acordo com Tilly, surge como uma necessidade a partir do momento em que o Estado precisa legitimar e, assim, conseguir o consentimento de seus membros para uma extração cada vez mais intensa de recursos, que tem como objetivo completar e consolidar a sua própria construção.

Para Bendix (1996), a questão não se coloca em termos de que, a partir de certo momento, o Estado ou os *state-makers* percebem que é necessário construir uma nação para legitimar sua força coercitiva e extrativa. Na verdade, para Bendix (1996), como já foi mencionado, a novidade da organização da comunidade política moderna está exatamente na simbiose entre Estado e nação. As duas dimensões constituem-se simultaneamente e em uma relação de reciprocidade. No entanto, penso que a conclusão comum aos dois autores – de que a peculiaridade da organização política europeia é o Estado nacional – é mais importante que as diferenças que os separam.

É também significativo que ambos os autores considerem que o resultado final do processo de construção do Estado nacional é, até certo ponto, contingente e historicamente singular. Essa percepção é de fundamental importância, na medida em que nos afasta da idéia equivocada de que aquilo que ocorreu durante a formação do Estado europeu moderno poderia repetir-se em outros momentos e contextos históricos.

A idéia de contingência e singularidade do processo de formação do Estado europeu moderno pode levar ao questionamento sobre a importância desse tipo de estudo histórico, por se restringir e limitar às particularidades de uma seqüência de eventos única que não se repete. Acredito que esse questionamento não tem procedência. O estudo de processos históricos singulares se justifica na medida em que nos proporciona um refinamento das ferramentas conceituais que utilizamos para compreender a realidade e, assim, não tem uma importância restrita. Pelo contrário, o aparato conceitual construído no estudo de uma realidade

histórica singular pode ser muito útil na compreensão de outras situações, até mesmo pela possibilidade de contraste que proporciona.

Na próxima seção, procuro analisar, ainda que de forma muito superficial, a constituição da União Européia, contrastando-a com o processo de formação do Estado nacional europeu, o que não significa estabelecer expectativas de que os processos se repetirão de forma mais ou menos completa. Significa, na verdade, utilizar um aparato conceitual construído para compreender uma situação singular como base para avaliar uma nova situação que, embora possa apresentar algumas semelhanças com anterior, mesmo porque ela se dá sobre esse fundamento, não é a sua repetição.

## 2. A UNIFICAÇÃO DA EUROPA E OS ESTADOS NACIONAIS

De acordo com Castells (1999, p. 386), a União Européia é o resultado de iniciativas políticas e da criação de instituições cujos objetivos seriam, em três momentos diferentes, o de defender os países membros da possibilidade de um novo conflito armado nos anos 1950, da ameaça de colonização econômica e tecnológica pelos Estados Unidos nos anos 1980 e da necessidade de redefinir a integração européia diante do novo contexto geopolítico marcado pelo fim do comunismo, da Guerra Fria e pela reunificação alemã. De acordo com o autor, *"em todos os três casos, o objetivo era político, e os meios para alcançar esse objetivo eram acima de tudo medidas econômicas"* (Castells, 1999, p. 386).

Assim, passamos da Comunidade Européia do Carvão e do Aço para a Comunidade Econômica Européia, que se tornou Comunidade Européia e veio a ser, posteriormente, renomeada como União Européia. O novo nome procura simbolizar o aprofundamento do processo de integração econômica e política, apesar de a questão da "supranacionalidade" ser ainda evitada. Na verdade, de acordo com Castells (1999, p. 392), a diversidade de situações e de interesses entre os Estados membros em negociação leva a diferentes níveis de integração, dependendo dos países e dos problemas que se colocam. Cria-se, segundo o autor, *"uma geometria variável de construção européia"* que contribui para a construção da integração na medida em que impede confrontos abertos entre países e permite que sejam tratadas as questões decorrentes da globalização e da identidade cultural. Dois processos que, segundo Castells (1999), promovem a integração, ao mesmo tempo em que se opõem a ela.

Na Europa, as ameaças percebidas como decorrentes da globalização são evitadas com a ampliação dos poderes da União Européia. No entanto, como a globalização desperta reações fundamentadas em princípios de identidade nacional e territorial, a hostilidade dos cidadãos em relação à integração é fortalecida. Ainda mais quando as propostas de ajuste econômico, flexibilização dos mercados de trabalho e redução do Estado de bem-estar social são vistas como condições necessárias para a adaptação da União Européia à globalização (Castells, 1999, p. 401). Segundo Castells, a coincidência entre a intensificação da integração e a estagnação econômica, gerando desemprego e aumento na desigualdade social nos anos 1990, fez parte significativa da população européia passar *"a afirmar suas*

*nações contra os respectivos Estados, considerados cativos da supranacionalidade européia” (1999, p. 401). Assim, de acordo com Waeber (1995),*

(...) a capacidade de as nações garantirem a própria sobrevivência é que determinará se a integração européia poderá ter continuidade ou não. Uma nação só permitirá a integração quando estiver segura de que sua identidade nacional não será ameaçada (...). Se uma nação sentir que só será capaz de sobreviver mediante uma correspondência direta com um Estado soberano e independente (...) impedirá uma maior integração (apud Castells, 1999, 401).

Para Castells (1999), o nacionalismo constitui um obstáculo à integração da Europa porque impede o desenvolvimento de uma cidadania européia. Devido ao declínio da democracia e da participação política dos cidadãos nas instituições européias e à insegurança provocada por uma realidade multiétnica e multicultural os cidadãos procuram proteção em seus países e fortalecem as suas nações (1999, p. 402). Assim, a construção de uma união “política” da Europa, mais abrangente do que uma união econômica, só poderia prosperar se o nacionalismo pudesse ser administrado e acomodado. Diante das dificuldades de se fazer essa acomodação e do pouco entusiasmo dos cidadãos da maioria dos países em relação à unificação, é admirável o avançado estágio que o processo de integração atingiu, escreve Castells. Para o autor, a explicação dessa situação estaria no fato de que a União Européia não supera os Estados nacionais participantes, na verdade constitui-se como um instrumento utilizado por Estados para garantir a sua sobrevivência. Se os Estados nacionais abrem mão de parte de sua soberania, isso acontece em troca de uma maior força em assuntos internacionais e internos no contexto da globalização (1999, p. 405).

De acordo com Castells, a expressão institucional da União Européia, com sua complexidade e flexibilidade, possibilita a acomodação de interesses diversos e transitórios de diferentes países e de diferentes orientações políticas dos partidos que, porventura, vençam as eleições governamentais. Assim, se constituiria um sistema em que as lógicas federal e confederativa poderiam coexistir. Para Alonso Zaldivar (1996),

(...) em questões de defesa, polícia e gastos públicos, a lógica confederativa poderia prevalecer; em política

monetária, comércio, residência e circulação de capital, de bens e de pessoas, a atuação da União Européia estaria mais próxima do federalismo ou da supranacionalidade. Outros assuntos como política externa, meio ambiente, tributos e imigração ocupariam uma posição intermediária (apud Castells, 1999, 406).

No entanto, adverte o autor, não será um trabalho de engenharia política conduzido por burocratas esclarecidos que vai produzir essa realidade, pois é necessário que esta seja aceita pelos cidadãos.

Para Castells (1999, p. 409), se a condição para a aceitação da unificação passar pela constituição de uma identidade européia e se, na ausência dessa identidade, não se conseguir nada mais do que um mercado comum, então a situação se tornará bastante problemática. A identidade não poderá ser construída com base na religião ou no cristianismo, não poderá ser construída com base na democracia, não poderá ser construída com base em alguma etnia ou mesmo nacionalidade, da mesma forma que não poderá ser construída com base na economia. Para o autor, há alguns valores comuns entre os europeus que poderiam representar embriões de uma identidade européia, mas tal identidade só virá a existir se esses embriões encontrarem expressão política.

Para Leibfried & Pierson (1994), a Europa está ganhando algumas características de uma entidade supranacional, com competências burocráticas transnacionais, um controle judicial unificado e uma autonomia significativa para desenvolver, modificar e sustentar políticas. No entanto, a União Européia não é um Estado e não virá a ser no futuro previsível. Mesmo que a integração tenha produzido uma relação mais aprofundada do que a de uma simples zona de livre comércio, não é certo o destino do que é chamado pelos autores de um “*pool* de soberanias”.

Em relação à construção de uma união política forte, o caminho mais promissor seria o desenvolvimento de uma cidadania européia; no entanto a dimensão social da União Européia é ainda rudimentar, escrevem os autores. Suas políticas têm tido uma clara orientação para o mercado. Além disso, os autores apontam vários obstáculos ao desenvolvimento de uma Europa social. O primeiro deles seria a fragmentação das instituições políticas européias. No caso das regras de votação, por exemplo, devido à exigência de unanimidade e ao poder de veto dos membros, é muito mais fácil sustentar uma não-decisão do que iniciar políticas.

Em segundo lugar, forças social-democráticas que estiveram presentes e foram, até certo ponto, importantes na formação do *welfare state*, como os partidos de esquerda e as confederações sindicais, estão ausentes ou são fracas no contexto da União Européia. O terceiro obstáculo seria a heterogeneidade da Europa. A desigualdade entre os países membros faz os mais pobres, que consideram o “trabalho barato” a sua maior vantagem competitiva na disputa por investimentos empresariais, rejeitarem as políticas sociais generosas, pois ao elevarem o nível social de sua população, poderiam encarecer a mão-de-obra e, com isso, dificultar seu desenvolvimento. E finalmente, em quarto lugar, talvez o obstáculo mais importante, está a presença prévia do *welfare state* nacional. Na medida em que o desenvolvimento do *welfare state* é um componente central do processo de formação e consolidação do Estado europeu moderno, possibilitando e promovendo sua legitimação política e a centralização do controle dos recursos econômicos, os Estados membros resistem à sua desconstrução em favor de um Estado de bem-estar europeu. A construção deste, em detrimento do nacional, o que implicaria uma transferência do controle fiscal para a União Européia, representaria um forte golpe para a soberania do Estado nacional.

Segundo Leibfried & Pierson (1994), considerando a concepção clássica de *welfare state*, em que os direitos aos benefícios sociais são individualizados, a União Européia ainda está longe de alguma conquista significativa. Para os autores, uma perspectiva do futuro da cidadania europeia não pode ser exata, no entanto há hipóteses sobre os tipos de iniciativas que podem vir a ser tomadas. Uma delas seria a de que a intervenção social europeia deve tomar a forma de uma regulação legal que estabeleceria mandatos a serem cumpridos no âmbito nacional. Outra diria que medidas sustentadas ou, pelo menos, consentidas pelo setor empresarial, que estaria buscando regularidade e previsibilidade no mercado, poderiam ser favorecidas. Enfim, conclui-se que a constituição de um regime de *welfare state* nacional é condicionante da experiência de construção de uma “Europa social” e, conseqüentemente, de uma união política mais profunda do que ser apenas uma zona de livre comércio.

## CONCLUSÃO

Tsebelis (1999) propõe que a construção da União Européia seja teoricamente abordada a partir do modelo da “análise institucional”, mais apropriado do que os convencionalmente utilizados, isto é, o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo. De acordo com o autor, o primeiro modelo considera que os governos são os tomadores de decisão finais na União Européia, eles definem o processo de integração e seus limites. O segundo considera que os governos não são os únicos atores importantes na União Européia. Nesse modelo procura-se analisar o processo pelo qual atores políticos são persuadidos a deslocar sua lealdade, expectativas e ações políticas do plano nacional para um centro maior que ultrapassa os Estados nacionais preexistentes.

Para a abordagem institucional, o foco principal está na estrutura institucional da União Européia. Nesta concepção consideram-se três elementos da teoria dos jogos: os “jogadores” envolvidos na interação, suas “estratégias” e os “*payoffs*” que recebem ao final da interação. As “estratégias” dependem da seqüência de movimentos que define o jogo e das escolhas e informações que cada jogador detém. De acordo com Tsebelis (1999), esses parâmetros são determinados pela “estrutura institucional da situação”. Considerando que as instituições determinam as escolhas dos atores, as seqüências de movimentos e as informações que eles controlam, estruturas institucionais diferentes produzirão diferentes estratégias e diferentes resultados. O estudo das instituições pode levar à compreensão sobre a ocorrência de certos resultados. Enfim, sem entrar mais profundamente na discussão apresentada por Tsebelis (1999), é interessante mencionar a sua observação de que as decisões estratégicas só levariam a conseqüências não desejadas quando os jogadores não detivessem toda a informação em relação ao contexto.

Comparando-se o processo de formação do Estado europeu moderno com a construção da União Européia, a partir do modelo de análise institucional apresentado por Tsebelis (1999), podemos identificar alguns pontos interessantes. Assim, há um contraste importante entre as duas experiências no que concerne à realidade institucional presente em cada uma das situações. Considerando principalmente o trabalho de Tilly (1975), é possível notar que uma das características da Europa pré-moderna relacionada com a formação do Estado nacional é justamente uma espécie de “baixa institucionalização” da vida política

naquele momento. A população era homogênea, porém não havia vínculos de parentesco mais fortes; havia coalizões entre o poder central e a elite rural, mas essas coalizões eram frágeis e instáveis; as relações de produção capitalistas estavam se expandindo, mas não se encontravam ainda completamente consolidadas, e assim por diante. Justifica-se a afirmação de Tilly (1975) de que no início do processo ninguém poderia antecipar o seu resultado final. Justifica-se, também, a idéia de que muito da realidade institucional do Estado nacional veio à tona como resultado não antecipado de decisões dos *state-makers*, mesmo porque não havia uma quantidade satisfatória de informações que pudesse orientar as escolhas.

Em relação à construção da União Européia, a realidade é completamente diferente. Há um contexto institucional bastante desenvolvido que interfere nas estratégias escolhidas pelos atores políticos envolvidos. Assim, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia, a Comissão Européia, o Tribunal de Justiça, entre outras, são instituições com regulamentações próprias que conduzem os processos de construção da Europa. De acordo com Tsebelis (1999), essas instituições podem ser estudadas como variáveis independentes – seriam analisados os seus efeitos – ou como variáveis dependentes – seriam estudadas as suas origens.

Além disso, acredito que, ao darmos uma conotação sociologicamente mais ampla à idéia de “instituições”, podemos refletir sobre o modo como a própria formação e presença dos Estados nacionais marca o processo de construção da Europa unificada de forma bem específica, na medida em que constitui um *background* institucional bastante desenvolvido e complexo. A diferença entre a experiência de unificação européia e o processo de formação do Estado nacional estaria, quanto à dimensão institucional, no fato de que, no segundo caso, como já foi mencionado, o *background* institucional menos consolidado, próprio da Europa pré-moderna, seria menos condicionante. Assim, é possível afirmar que a base institucional sobre a qual se construiu o Estado moderno tinha uma origem mais espontânea, menos consciente e menos acabada, o que proporcionou maior maleabilidade e menor possibilidade de antecipação sobre o futuro. Por outro lado, a base institucional sobre a qual se constrói a Europa unificada é composta por instituições criadas de forma consciente e planejada para sustentar o Estado nacional e, por isso, representariam um fator condicionante mais decisivo e mais previsível das experiências subseqüentes.

O mais importante nesse aspecto, diante do que foi discutido neste trabalho, parece ser o desenvolvimento de uma cidadania nacional como corolário do Estado moderno. Nesse sentido, é importante levar em consideração, como vimos com Castells (1999), que a cidadania nacional, numa época de globalização, se fortalece na medida em que dá uma impressão de segurança às pessoas, ao mesmo tempo em que a “europeização” pode parecer uma adesão, da parte dos Estados nacionais, à realidade incerta e insegura do mundo globalizado. Assim, enquanto o sentimento nacional, aqui entendido como uma realidade institucionalizada que tem sua origem no processo de formação do Estado moderno, for relevante, a construção europeia não deve alcançar o nível de formação de uma identidade cultural supranacional.

Se na abordagem de Castells (1999) utilizamos a noção de “instituição” de uma forma muito ampla, o que poderia nos afastar do modelo de análise institucional de Tsebelis (1999), o trabalho de Leibfried & Pierson (1994) mostra, por sua vez, que a institucionalização da cidadania nacional é uma realidade bastante específica, que interfere intensamente nas decisões no âmbito da União Europeia. Nesse caso, a forma concreta da institucionalização de uma cidadania nacional seria o *welfare state*, que foi e é fundamental como fator de legitimação do Estado moderno. Na medida que o Estado nacional tenha algum tipo de “instinto de sobrevivência”, que pode ser alimentado pelos políticos, pelos burocratas ou mesmo pelos eleitores, as políticas sociais nacionais, bem como a capacidade fiscal necessária para sustentá-las, tornam-se recursos da maior importância no embate entre Estados nacionais e uma Europa unificada. Dessa forma, a União Europeia parece se configurar, não como um “superestado” nacional ou como uma nova forma de organização política pós-estatal, mas como uma realidade em que os Estados nacionais, para se fortalecerem no contexto da economia e da geopolítica contemporâneas, são obrigados a se superarem, perdendo, inclusive, parte de sua soberania. Entregar parte da soberania a uma entidade supranacional sem ser engolido por ela torna-se um exercício complexo a ser praticado pelos Estados membros. Nesse exercício, a engenharia institucional, a definição de estratégias, a antecipação das conseqüências das escolhas são de fundamental importância.

## Referências Bibliográficas

- ALONSO ZALDIVAR, Carlos. *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Madri: Alianza, 1996.
- BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudanças*. São Paulo: Unesp, 1996.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz & Terra, 1999.
- DURKHEIM, Émile. *A divisão do trabalho social*. Lisboa: Presença, 1989. (Publicado originalmente em 1897).
- DYSON, Kenneth. *The state tradition in Western Europe*. Nova York: Oxford University Press, 1980.
- LEIBFRIED, S. & PIERSON, P. The prospects for social Europe. In: SWAAN, A. *Social policy beyond borders*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1994.
- REIS, Elisa. Reinhard Bendix, uma introdução. In: BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Unesp, 1996.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- \_\_\_\_\_. Reflections on the history of European state-making. In: TILLY, Charles (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- TSEBELIS, George. Institutional analyses of European Union. *European Community Studies Association Newsletter*, Spring, 1999.
- WAEVER, Olé. Identity, integration and security: solving the sovereignty puzzle in EU studies. *Journal of International Affairs*, v. 48, n. 2, p. 1-43, 1995.