

REALIDADE E APARÊNCIA NO CAMPO DE FORÇA DO ESTADO

*Fernando Pedrão**

Mito, Realidade e Consistência do Estado

Mito e realidade combinam-se na visão corrente do Estado, que, entretanto se converte em referência de análise, segundo a credibilidade que alcança, ou o modo como é absolvida em doutrinas que tratam de aspectos parciais do poder estatuído. A discussão do Estado está sempre carregada de interesse, que passa através da fundamentação epistemológica dessas doutrinas (HABERMAS, 1968). O que esperam do Estado os diversos protagonistas do drama social? Quanto cada um deles reflete unicamente seus próprios interesses, ou quanto traduz os confrontos e ajustes em que está envolvido? Antes da colocação ideológica das disputas de interesses, está o quadro objetivo de necessidades, que determina disposições e restrições a possíveis mudanças de posição dos integrantes da sociedade e economia.

Tais questões, obviamente, estão ligadas a uma disputa em torno de ideologia, e sobre dados objetivos da realidade, tais como os problemas de adequação do Estado aos requisitos técnicos da sociedade contemporânea. Sem reconhecer esse pano de fundo objetivo, o aspecto ideológico torna-se obscuro; e seu manejo, um modo de reconhecer ou negar credibilidade aos interlocutores.

Entretanto, independentemente de doutrinas sobre os aspectos éticos e organizacionais, é inquestionável a afirmação de que o Estado é um produto histórico, portador de experiência e cultura, que é ressonância dos conflitos e dos ajustes de sociedades que, progressivamente, têm mais capital, mais população e mais pretensões de consumo (GALBRAITH, 1973). Também que diversas experiências dos Estados nacionais somente em parte podem ser transferidas, seja pela originalidade das condições em que cada uma acontece, seja porque as informações relativas às experiências fluem de modo desigual, em tempo e espaço, permitindo sucessivas releituras de que efetivamente tenham sido.

Como, em cada caso, o Estado polariza forças que detêm mais informações e mais capacidade para comparar experiências, ele reúne elementos com maior capacidade de representarem-se, uns frente aos outros, bem como frente aos integrantes de outras experiências. Nessa qualidade, ele é um campo de força em expansão, onde o poder de fato tem alguns componentes mais estáveis e outros mais erráticos; e onde a reprodução das estruturas institucionais contrasta com a repetição e a renovação das práticas econômicas e políticas.

* Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia.

A alternativa de discutir o Estado, a partir da conceituação de uma individualidade abstrata, atemporal, implica em pensar com um referencial de ética desprendido dessa formação histórica, portanto, identificado com formas e categorias ideais, que não são compatíveis com valores culturalmente significativos. Implica, portanto, em explorar as possibilidades e limitações cognitivas, inerentes aos ambientes históricos.

As virtudes e limitações desse tipo de abordagem podem ser examinadas desde uma perspectiva ética ou de um ponto de vista institucional, que, em todo caso, terminam por referir-se às valorações ideais, como faz o liberalismo; ou de analisá-lo por seu perfil de gestão, como fazem as doutrinas comportamentais.

Tais abordagens são distorsivas antes que insuficientes, já que descartam os conteúdos materiais e subjetivos da densidade histórica dos Estados historicamente concretos, em relação aos quais se pode articular essa análise. A necessidade de se levar em conta experiências concretas, garante o caráter histórico dessa análise, que deve tratar, em todo caso, da combinação de aspectos institucionais e operacionais do Estado, em sua manifestação a nível local e nacional.

Historicamente, o controle do Estado tem sido essencial na formação do sistema capitalista de produção. Depois do auge da segunda revolução industrial, aumentou a importância do Estado, nos movimentos de renovação e difusão de tecnologia, principalmente, como comprador e como condutor de programas de grande efeito indireto para o capital privado. De fato os movimentos de renovação tecnológica nos países periféricos implicaram em mobilização, cada vez mais complexa e ampla de recursos, resultando em combinações empresa-Estado, em que este último tem absorvido riscos e antecipado custos.

Nos países periféricos esse papel do Estado foi qualificado pelas necessidades de reprodução de estruturas de poder de origem pré-industrial. Estas se transferiram para as novas estruturas administrativas do poder público (GRACIARENA, 1961), assim como encontraram novos modos de apropriar-se de vantagens financeiras (PEDRÃO, 1988), no ambiente da terceira revolução industrial (1), o Estado tornou-se o espaço de referência para a realização de alianças de poder entre grupos originados da organização pré-industrial, e grupos formados na primeira e na segunda etapas da industrialização. Longe de uma substituição de oligarquias por elites industriais, tem-se, aqui, um desdobramento das oligarquias na formação dos interesses econômicos urbanos – na indústria, na agricultura e nos serviços – e ainda, de projeção em novos modos de organização da produção rural (2).

No Brasil, mais que em outros países mais ou menos equivalentes, esse papel do Estado foi, decisivamente, marcado por uma grande estabilidade na aliança de poder das elites, progressivamente fortalecida pela concentração bancária e financeira, bem como por uma rápida emergência de crescentes grupos periféricos do sistema organizado de produção, compreendendo subgrupos produtivos e detentores de renda, ao lado dos excluídos. O crescimento vertiginoso da produção informal, em suas várias modalidades e da contravenção, no meio urbano, bem como o aumento do número dos trabalhadores diaristas e dos sem-terra em geral, no campo, indicam esse crescimento da pressão sobre a ordem representada no Estado desde inícios da década de 1980.

A tensão resultante da polaridade concentração-exclusão acentuou-se, desde a década de 1980, porque as estratégias dos excluídos, na agricultura, nas favelas e nas diversas formas de contravenção, explícita e implícita, articularam-se com as estratégias de corrupção, de pessoas e grupos, ideologicamente descomprometidos com a reprodução do sistema, situados na própria estrutura de poder organizado. Aumenta o que pode ser caracterizado como dissidência do projeto político do Estado, além do que possam ser confrontos sobre sua gestão.

Para compreender esse processo, é preciso reconhecer que os movimentos de modernização das estruturas públicas, desde o fim da segunda guerra mundial, foram realizados mediante o desdobramento do poder rural e comercial nas novas formas de investimento industrial, inclusive, em que a reforma agrária gerou liquidez para esse fim. Longe da aparente polarização entre oligarquias e elites industriais, verifica-se que os grupos de poder se reproduzem, simultaneamente, nesses dois âmbitos, utilizando a valorização dos espaços urbano como meio de reserva de valor.

Nesse processo a urbanização foi fundamental, porque criou espaços de maior mobilidade entre investimentos, bem como ensinou a formação de grupos de interesse alternativos aos tradicionais, capazes de realizar a necessária expansão do consumo. A sociedade de consumo não se compõe de indivíduos soltos; compreende um espectro de interesses e pontos de vista, que se formam no ambiente das grandes cidades e atingem formas de consumo coletivo essencial, tanto em serviços básicos como em objetos de representação, de suntuários e de lazer.

A Consistência da Aparência

Assim, é preciso registrar a transformação do ambiente social em que se reproduzem o capital e o trabalho. Essencialmente, a constituição de novas alianças de poder, que se desenvolvem no ambiente da estruturação das empresas, bem como no modo operacional de órgãos estamentais, como as igrejas; e, paralelamente, no ambiente técnico-burocrático, que se modula no âmbito do Estado.

No âmbito do controle privado do capital renova-se um problema de ajuste do elenco de produtos que se realiza com os horizontes de mercado que se dispõe. As empresas convivem com uma margem variável de risco móvel, dada pelas defasagens no tempo, entre os espaços de mercado que necessitam e a capacidade técnica atual com que operam. Tal *horizonte móvel de risco*, em última análise, determina o elenco de produtos que podem ser realizados (3). Na América Latina, essa brecha de risco foi sempre fechada com a ajuda do Estado. Uma possível perda de capacidade do Estado para suprir essas carências, pode deixar as empresas por sua própria conta em ambientes de mercado naturalmente desiguais.

Assim, a funcionalidade do Estado é essencial, em cada momento e lugar, para responder aos interesses dos grupos envolvidos na reprodução e na renda e na qualificação dos trabalhadores. Não há um Estado genérico, intervencionista ou não; senão Estados concretos, que reagem a situações específicas.

Por isso, torna-se necessário distinguir o que há de real e de aparente na diminuição do poder do Estado; o quanto dessa redução é proveniente de uma opção

doutrinária, e o quanto é determinado pelo nível de concentração do capital, entre empresas e setores de atividade. Objetivamente, o Estado tem certos espaços a ocupar, segundo o perfil específico dos confrontos e ajustes entre os interesses representados em cada sociedade.

Nesse particular, além disso é preciso distinguir o poder real e o poder formal do Estado. O poder real dos Estados nacionais diminuiu, na proporção em que aumentou a parte do capital especulativo na reprodução da economia institucionalizada, a qual não pode ser inferida da diminuição de sua presença como produtor, já que sua importância como comprador se manteve ou aumentou. De fato, nesses países a importância do Estado foi dada por sua função como comprador no mercado interno.

O principal argumento que assinala o enfraquecimento do Estado é sua perda de posição na movimentação do capital financeiro e no seu controle. Aparentemente, é óbvio e indiscutível. Diminuiu a proporção dos recursos financeiros movimentados na órbita de controle do Estado, frente à expansão dos recursos movimentados pelas grandes empresas e investidores individuais. Em princípio, diminui a capacidade dos Estados nacionais, para controlar o fluxo de recursos correlacionados com a formação de seu produto social. Como consequência disso, há maior pressão sobre os Estados nacionais, para que respondam por condições de previsibilidade adequadas para a realização de novos investimentos.

Mas, será essa, realmente, uma questão relativa ao tamanho do Estado, ou a sua funcionalidade frente aos movimentos de acumulação das empresas e de particulares? Quanto desses movimentos pode ser tratado em separado do jogo de interesses que os conduz? Finalmente, quanto essa funcionalidade se sustenta na experiência dos Estados Concretos, no que eles tratam com determinados perfis de concentração de poder e os realimentam?

Na prática, o Estado atravessa um período marcado por um discurso defensivo, quando seus custos operacionais tornam-se disfuncionais à acumulação; e sua retirada abre oportunidades de investimento, exigidas pelos grandes capitais. Observe que os pequenos capitais jamais pressionam pela privatização, nem podem fazê-lo. Esse discurso defensivo retoma, como referências, para que o campo de atuação pública fique restrito à educação, saúde e correlatos, sem levar em conta as inter-relações entre esses e os demais setores, nem que o exercício cotidiano das políticas de equilíbrio implique em decisões que afetem os desempenhos das empresas na produção industrial e na agrícola, via mecanismos regulatórios. Justamente, ao se integrarem mais os mecanismos de ajustes sobre os dados do curto prazo, aumentará a influência do governo na determinação do ambiente em que se fazem as aplicações de capital, na produção e na especulação.

Torna-se, portanto necessário rever o significado objetivo desse discurso do realinhamento do interesse público institucionalizado, já que a ordem secularizada reflete relações previamente conhecidas; e junto com elas, uma legitimação de um elenco de protagonistas (SERRANO, 1994). O realinhamento envolve mudanças de posição, assim como a presença de novos participantes. Longe de ser um movimento restrito aos aspectos de racionalidade na relação entre esfera pública e esfera privada, envolve questões relativas ao modo de expressar-se desses participantes, com suas

respectivas experiências e com seus horizontes de racionalidade. Não há como ignorar que as alterações no perfil do Estado significam deslocamentos de posições de poder e de mobilidade. Tais condições e alterações são próprias de cada sociedade, pois os integrantes de cada grupo social desenvolvem uma capacidade própria de perceber a realidade do mercado e de manifestar seus pontos de vista.

A Realidade Irredutível

O quadro de condicionamentos específicos de cada país indica a necessidade de recomençar a análise do Estado mediante um esforço de reconhecer integralmente a realidade em que ele funciona, levando em conta não só sua experiência histórica como também a sua institucionalidade. Para isso, a análise do Estado tem que ser ancorada em referências do funcionamento do governo, em seus diferentes níveis e escalas de ação. Objetivamente, o Estado tem mais competência em alguns campos que em outros, por experiência e qualificação. Isso se vê na composição da oferta de projetos de investimento, em que há sempre mais projetos em infra-estrutura que em projetos de produção industrial; e em que os projetos de alta tecnologia enfrentam sempre as resistências instaladas pelo hábito.

Os perfis tecnológicos correspondem a perfis de poder, que situam a especificidade das classes e dos grupos estamentais em franco contraste com a generalidade das técnicas vistas como simples objetos postos à disposição da sociedade. Os governos participam ativamente da transferência das técnicas, do nível de catálogos para o de aplicações. Ao fazê-lo, intervêm na formação dos grupos de poder, tal como eles se plasmam em país e região. Assim, para ser realista, a discussão do Estado tem que ser ancorada em referências representativas da formação social de cada país e precisa distinguir como elas evoluem nos respectivos períodos da história de cada país.

Observa-se que a não superação de estruturas tradicionais de poder, como as do latifúndio, do comércio tradicional e do capital imobiliário – que encontram modos de sobreviver mediante mudanças apenas formais – faz com que o Estado acumule funções determinadas pelas circunstâncias atuais, junto com funções herdadas de momentos anteriores; da formação social, portanto, refletindo em sua forma atual em processo de superposições parciais e consolidações, em que o perfil atual é sempre uma composição de elementos datados e desigualmente consolidados.

Essa combinação de componentes historicamente datados aprofunda-se ou se estende, segundo o núcleo mais consolidado e encontra modos idôneos de comunicação com os pré-existentes, conseguindo, assim, estabelecer uma linguagem representativa dos interesses em causa (4). Daí, que na passagem para a industrialização da produção, bem como na mais recente recomposição do capital mercantil, já equalizando as oportunidades de investimento na agricultura, na indústria e no mercado imobiliário, a liderança na condução da linguagem da gestão do poder, reflete alianças específicas, dando certos espaços bem definidos para os aspectos tradicionais e para os inovadores.

Além disso, esses movimentos de composição, ajuste e superação, ganham contornos diferenciados nos modos desiguais de poder no Estado – no executivo, no

legislativo e no judiciário – já que os acessos e modos de renovação em cada um deles têm perfis culturais e formas de organização próprias, que lhes fazem processar diferentemente um mesmo elenco de sinais, que pode ser mandado pelos movimentos da modernização. Assim, as alianças que se formam no campo do capital, que atingem as articulações entre a produção industrial e os diversos serviços que ela induz, têm diferentes consequências operacionais, imediatas e mediatas, com diferentes aspectos de continuidade e descontinuidade.

Esses ajustes no tempo jamais foram plenamente esclarecidos, pela simples razão de que falta muito para se chegar a explicações, historicamente mais consistentes, da verdadeira continuidade das articulações entre mecanismos culturais de poder, tais como família e tribo, mecanismos de poder em mercado e ainda, mecanismos de controle institucional. De todos os modos, esses mecanismos projetam-se nos planos objetivos da acumulação de capital e nos da qualificação do trabalho, que, em última análise, registram a continuidade ou a descontinuidade do valor formado e da composição do trabalho, como atributo de uma determinada população.

A interdependência entre esses dois movimentos será a principal referência da funcionalidade do Estado. No contexto do capital, a indicação mais ampla dos aspectos funcionais dessa continuidade, é a interdependência entre a magnitude e composição do capital diretamente engajado na produção e a do capital incorporado nos diversos sistemas de infra-estrutura. No relativo ao trabalho, são as interdependências entre o número de pessoas fisicamente aptas para trabalhar e o das que efetivamente trabalham. Nesses últimos destacando sua qualificação, e o quanto ela se mantém, avança ou recua, comparada com a situação de outros países.

Obviamente, por trás desses dois problemas há, respectivamente, um problema de tecnologia e outro de educação, que denotam, justamente, os campos em que as ações combinadas da esfera pública e da privada influem, com mais alcance no tempo, nas possibilidades de obter resultados, contínuos ou não. Nesse caso, destaca-se, por exemplo, a concentração dos fundos de pesquisa em órgãos centralizados, cuja canalização para prioridades estabelecidas pelos governos é um modo de mobilizar a pesquisa acadêmica relativamente mais independente, para atender prioridades estratégicas implícitas, identificadas no relacionamento entre Estado e empresa.

Assim, através de controles do capital e do trabalho sobre tecnologia e educação, chega-se a uma leitura relevante, relativa aos conflitos e acordos de interesses constituídos, em torno de uma pauta de ação do Estado (MYRDAL, 1968). No Brasil esse contexto de conflitos e ajustes está marcado pela comparação de um componente modernizado e atualizado em velocidade de ampliação com outro componente modernizado em processo de desatualização, e com diversos outros componentes que jamais foram atingidos de modo significativo pela modernização (RIBEIRO, 1995). Assim o diálogo entre os integrantes da sociedade econômica padece de limitações imediatas insuperáveis de linguagem, que podem se atenuar ou agravar.

Isso remete a discussão ao exame do discurso do governo, enquanto representação operacional do Estado. Por razões do próprio acordo de poder, o Estado, aceitará ou escolherá ser fiador do emprego. Retira-se dessa posição, por um conjunto de razões ligadas de modo imediato, às transformações de mercado de trabalho,

porém, de modo, mais profundo, ligadas à composição de interesses prevalecente na condução do próprio Estado. Com isso, tacitamente, desobriga os protagonistas do processo social, de seu compromisso com a sobrevivência do Estado, seja dos seus atributos atuais ou com atributos modificados.

A substituição do discurso do desenvolvimento pelo da eficiência, tende a colocar o Estado, perante a sociedade, como uma empresa a mais, portanto, incapaz de representar a maioria do interesse privativo, que passa a ser dos consumidores. Como se tratar, nesta situação, a textura de tradições e os mecanismos de transmissão dessas tradições, que fazem a ponte entre o aparente caos atual e a continuidade histórica em que se forma a identidade? A esta pergunta, o liberalismo não está em condições de responder.

Notas

- (1) Além da mudança de padrão energético, o ambiente da terceira revolução industrial se caracteriza por uma rápida aceleração de mudanças, entre tecnologias de elevado impacto indireto – como a micro-eletrônica – e perfis de qualificação de recursos humanos, portanto, com brusca desvalorização desses recursos humanos e de capital acumulados na anterior etapa de integração entre indústrias.
- (2) As cifras de crescimento da produção passaram a ocultar modificações mais profundas na composição do produto social, tanto em seus componentes realizados nas cidades e no campo, como nos modos como esses componentes interdependem uns dos outros.
- (3) A noção de horizonte móvel de risco torna-se necessário, para discutir fenômenos de mercado, quando se reconhece que no mercado realmente predominam interesses oligopólicos de mega-empresa, junto a um alargamento do componente de incerteza nas transações individualmente consideradas. Na prática, o mercado de um empreendimento modifica-se progressivamente, bem como pode ser percebido progressivamente; e os deslocamentos de percepção variam desigualmente, induzidos por elementos, cujo valor indutor muda ao longo do tempo.
- (4) A representatividade da linguagem – em extensão e em penetração – revela ser um aspecto essencial do poder congregador dos grupos em confronto e conjunção no campo do interesse público. Tanto por seu significado operacional, como por indicar os âmbitos espaço-temporais em que se movem os grupos envolvidos nos processos geradores de poder.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto (1988). **Estado, Governo, Sociedade**. Rio de Janeiro (RJ), Ed. Paz e Terra, 1988.
- GALBRAITH, John (1973). **Economics – the Public Purpose**. New York (USA), Ed. New American, 1973.

- GRACIARENA, Jorge (1961). **O Estado e as Classes Sociais na América Latina**, 1961.
- HABERMAS, Jurgen (1987). **Ciência e Técnica como Ideologia**. Lisboa (PTL), Ed. 70, 1987.
- _____ (1970). **Conhecimento e Interesse**. Lisboa (PTL), Ed. Presença, 1970.
- MYRDAL, Gunnar (1968). **Asian Drama, an Inquiry into the Proverty of Nations**. Nova York (USA), Random House, 1968.
- PEDRÃO, Fernando (1988). "Financiamento Público e Crescimento Tolerado", In: **América Latina, Identidade e Transformação**. Brasil / Panamá, UFBA / OEA, 1988.
- SERRANO GOMES, Enrique (1994). **Legitimación y Racionalización**. Barcelona (ESP), Anthropos, 1994.