
O papel do Estado, hoje

Nos dias 5 de novembro e 13 de dezembro de 1988, a Fundação João Pinheiro promoveu a realização de mesas-redondas sobre "O Papel do Estado, hoje," visando expor e discutir diferentes pontos de vista a partir das várias perspectivas e correntes do pensamento político e sociológico moderno. O conjunto de textos publicado a seguir é parte do material debatido durante essas mesas-redondas.

1. Estado, mercado econômico e burocracia: uma abordagem crítica

Oto Jacob *

A partir do século passado, e especialmente nos últimos cinquenta anos, a interferência do aparelho do Estado na vida da sociedade só tem feito ampliar-se, notadamente desde a década de 30, quando o liberalismo clássico, que agonizava nos escombros da grande crise mundial de 1929, recebeu do Keynesianismo, a nível teórico (que se comprovaria em pouco tempo na prática do New Deal), a pá de cal que lhe deu sepultura.

A proposta de Lord Keynes, que objetivava encontrar uma alternativa orgânica para a superação dos malefícios das fases depressivas dos ciclos, acabou por prover o substrato teórico e ideológico para o crescimento da intervenção estatal no âmbito do capitalismo. No princípio, cogitava-se, fundamentalmente, de mover as variáveis "investimento público" e "oferta de moeda" de uma forma então "heterodoxa", que permitisse ao Estado a minimização dos problemas decorrentes das fases de recessão dos ciclos, o que, ademais, conferiria ao poder público instrumentos de intermediação dos conflitos naturais decorrentes da ampliação do significado e da participação dos estratos sociais emergentes, crescentemente organizados.

A par disso, o desenvolvimento da civilização industrial impunha, cada vez mais, a indivíduos e grupos, deveres e obrigações a que tinham de submeterem-se em nome do bem-estar de toda a sociedade. Reclamava, portanto, a ampliação e o apro-

* Ex-Diretor Técnico da Fundação João Pinheiro

fundamento do poder coercitivo do Estado para assegurar a submissão geral a normas comportamentais, restritivas da liberdade absoluta tradicional, como condição necessária à realização do bem comum.

Até muito recentemente, a maioria das opiniões quanto ao tema apoiava a ampliação dos poderes da máquina estatal, muitos, certamente, confiados em que o aparelho do governo seria o melhor instrumento para garantir as condições sociais necessárias ao sempre desejável alargamento dos espaços de plena realização dos indivíduos. Por certo que essa percepção do tema está permeada pelo paradoxo de que é necessário abrir mão de liberdades para assegurar a própria liberdade. A questão, na verdade, nunca chegou a ser bem equacionada, e ainda vaga, irresolvida, no universo das cogitações de sociólogos e cientistas políticos.

Como quer que seja, a teoria esposada pela maioria explicitava que o desenvolvimento da ordem social no sentido da prevalência de um maior grau de liberdade, justiça e solidariedade é parte essencial da missão do Estado, à qual somar-se-ia a condução das atividades econômicas como requisito para a correta preservação do interesse social.

Nesses termos, são consensuais as responsabilidades que o Estado deve assumir no que tange às áreas de preparação dos recursos humanos, preservação da saúde pública, segurança do cidadão, proteção do meio ambiente, promoção global do interesse econômico e incremento das oportunidades de participação dos vários segmentos sociais na partilha dos frutos do processo produtivo.

Essa vinha sendo uma regra geral, prevalecente ao nível planetário. Apesar de apontar para algo ao estilo do Leviatã de Hobbes, com toda sua coorte de mazelas, o fenômeno não é necessariamente trágico em si mesmo. Um dos ângulos que lhe conferem caráter perverso, o que torna esse expandir do aparelho do Estado um mal a ser exorcizado com todas as forças, o que o faz absolutamente indesejável, o que reclama a permanente e contundente denúncia, é a apropriação da máquina estatal pelas burocracias.

Especialmente nos países subdesenvolvidos, nos quais, por toda a sorte de razões, é débil o controle social sobre o aparato do governo, este — ausentes os mecanismos capazes de coibir a conhecida propensão de as burocracias instrumentalizarem as organizações públicas em seu próprio benefício —, qual metástase maligna, tende a ingerir em segmentos e atividades das quais, em princípio, não deveria ocupar-se, senão como regulamentador e assegurador do interesse público.

Se a correta percepção do papel do Estado, arena das disputas dos mais diversos interesses sociais, não deve ser ingenuamente mitificada por uma visão de ente neutral, autônomo, a sobrepassar olímpico sobre as demandas contraditórias que o solicitam, menos ainda se pode examiná-lo sem que se considere também do poder das burocracias, gestado a partir de seu próprio bojo.

A situação é tanto mais complexa quando se considera que, cada um dos estamentos da sociedade postulando o que lhe parece ser a melhor receita (exatamente porque não há como definir algo que inequivocamente possa ser considerado como o interesse social "objetivo"), a burocracia frequentemente acaba por assenhorear-se da condição de mediadora da dissensão e geralmente termina por fazer prevalecer o seu próprio interesse como grupo.

Parece ser que, nessa véspera de século XXI, já tenha recolhido respeitável respaldo a tese de que nos países subdesenvolvidos não há como "reformular" o aparelho do Estado para dobrá-lo às conveniências sociais e nem, tampouco, como disciplinar suas burocracias, mantido o atual formato da administração pública. Devemos confes-

sar nossa pouca habilidade, enquanto cidadãos, para circunscrevermos a máquina pública a normas de atuação que a impeçam de extrapolar seu poder de coerção sobre a própria sociedade.

Cumpra, pois, que envidemos todos os esforços no sentido de minimizarmos a presença do Estado na vida do cidadão. O crescimento da interferência estatal na disciplina da vida doméstica da sociedade realizou-se, concretamente, por intermédio da criação de uma plethora de instituições. Coordenar a atuação dessa interferência e restringi-la nos limites do tolerável têm-se revelado tarefa que bordeja o impossível. Limitar a intervenção do Estado ao plano de suas finalidades tutelares de ordem pública é, portanto, um imperativo imposto pela própria conveniência de identificar-se o verdadeiro perfil da sociedade.

Além disso, o Estado dispõe de um universo de atuação que lhe é absolutamente legítimo sob todos os conceitos e aos quais deve conferir a mais alta prioridade; deve voltar-se, portanto, a realizar com zelo e competência as tarefas que se englobam sob o título de "sociais", assim consideradas aquelas que a sociedade não possa ou não deva (tais como as funções da polícia) realizar por si mesma.

No demais casos, limite-se a máquina governamental a atuar de forma indicativa e subsidiária, especialmente no campo econômico, lançando mãos dos instrumentos de direcionamento com que já conta. São indiscutivelmente eficazes e suficientes a implantação de infra-estruturas, tributos e subvenções, a regulamentação de toda a natureza e a orientação conjuntural como ferramentas para assegurar, desde que operadas com competência, que o funcionamento da economia se realize salvaguardando os interesses gerais da sociedade.

Não se deve nunca esquecer que a própria sociedade pode e deve ajudar-se a si mesma, evitando, o mais que lhe seja possível, que os problemas sociais só possam ser resolvidos através da mediação do Estado, o que termina por ampliar as necessidades de crescimento do aparato público, sobre o qual são sempre escassas as possibilidades de controle.

Explicitado esse marco geral, cabe examinar como alcançar esse objetivo de desestabilização da sociedade no âmbito de uma ordem econômica dual em que operam tanto as indicações sugeridas pelos mercados como aquelas provindas da orientação estatal.

Assim sendo, convém preservar tudo o que há de conveniente no mecanismo indicador dos mercados e utilizar o poder do Estado para garantir a adequada orientação geral no processo econômico naquelas áreas onde os mecanismos do próprio processo econômico não se mostrem eficazes para atingir os objetivos sociais.

Em princípio, tais mecanismos devem buscar complementar e/ou orientar as indicações dos mercados, tratando de superar os inconvenientes do sistema "puro" de mercado, entre os quais:

– a tendência à oligopolização e a cartelização da oferta. É sabido que a absoluta prevalência do mercado como orientador do processo econômico provoca disfunções que afetam a própria limpidez e eficácia concorrencial dos mercados. Por outra parte, a chamada "concorrência selvagem" leva a condições de mercado instáveis e, até mesmo, ruins. Quando a essa circunstância se agregam as disfunções provocadas pelo avanço tecnológico, ainda hoje indutor de concentração empresarial, percebe-se a necessidade do poder orientador do Estado. Entretanto, insista-se, a competente administração dos instrumentos indutores é suficiente para exercitar-se com eficácia esse papel;

– o mercado constitui uma interface programada para responder a estímulos que lhe chegam por via do poder de compra. Tal poder de compra nem sempre reflete, em seu conjunto, a totalidade das necessidades da sociedade; ou seja, as imperfeições da distribuição de rendas em qualquer sociedade conduzem a que existam sempre "necessidades básicas" que não tenham como expressar-se nos mercados por faltar-lhes a linguagem que estes entendam, o poder de compra.

Malgrado seja extremamente difícil, na prática, chegar-se a um consenso quanto ao que seja uma distribuição "equânime", é responsabilidade do Estado administrar seus instrumentos de políticas com o objetivo de aproximar-se de alguma "justiça" distributiva;

– tampouco o mercado, por si só, pode equacionar alguns objetivos sociais relevantes, tais como o crescimento auto-sustentado, o pleno emprego, a adequação da oferta de moeda (e, por via de consequência, dos preços). Adicionalmente, considere-se que o mercado, em princípio, é mais capaz para responder e ajustar as demandas atuais, mas nem sempre é eficiente para antecipar o futuro. Essa colocação tem a ver fundamentalmente com o processo de geração tecnológica para o qual se requisita algum tipo de apoio do poder público;

– também, e especialmente em circunstâncias como as do Brasil, onde prevalecem diferenças regionais muito notáveis, o funcionamento soberano dos mercados pode vir a reforçar as desigualdades regionais.

Conquanto hoje já se discuta se o "espaço", em si, deva ser o critério mais adequado para a equalização da distribuição dos frutos do processo econômico, algum tipo de intervenção será sempre necessário. Uma adequada combinação de incentivos e infraestrutura será suficiente para obter-se a orientação desejada;

– finalmente, as infra-estruturas não se mostram campo muito adequado onde deve prevalecer a orientação do mercado. Aqui, mais que em qualquer outra área, a responsabilidade cabe, primordialmente, ao Estado.

Vê-se, portanto, que não cabe negar a eficácia dos mercados; o importante é que o Estado, em nome da sociedade, sobre eles atue, com os instrumentos indiretos de que dispõe, visando aperfeiçoá-los.

A concorrência, elemento fundamental na mais oportuna destinação dos recursos sociais, se fortalecerá e, crescentemente, prevalecerá quanto mais se fomenta a competição saudável e quanto mais se discipline o funcionamento dos mercados, resguardando-se para a demanda – uma das expressões das necessidades instrumentalizadas dos cidadãos – o primado na orientação das decisões econômicas.

Quanto mais o Produto Social seja orientado pela demanda, tanto mais se cumprirá o papel social dos mercados. Alternativamente, quanto menos concorrência, tanto mais o Estado – via burocracia – se arvorará o direito de intervir. E, enfatize-se, o Estado, normalmente, deve intervir só de forma **indireta**.

A atuação da máquina pública no domínio da economia deve cingir-se, tanto quanto possível, àqueles pontos em que o exijam os princípios de equilíbrio do poder na sociedade e onde os riscos elevados e a débil lucratividade não estimulem a iniciativa privada e que, concorrentemente, sejam consideradas e eleitas áreas de especial relevância e absoluta necessidade social.