

ESTADO E ECONOMIA: UMA FALSA OPOSIÇÃO

Davys Sleman de Negreiros¹

RESUMO: O papel do Estado na economia é o tema mais mistificado da Economia Moderna. A ideologia oficial, o **neoliberalismo econômico**, promete remediar todas as mazelas do sistema capitalista com uma fórmula mágica: “**Estado mínimo e Mercado máximo**”, porém será que tal remédio tem resolvido os problemas?, ou melhor, será que realmente esta fórmula tem sido aplicada? São essas e outras controvérsias que esclareceremos.

Palavras-chave: Estado; Neoliberalismo, Economia

1 O QUE SE ENTENDE POR ESTADO?

O termo Estado é utilizado correntemente como sinônimo de Governo, mas a rigor, o Estado é composto por toda uma série de instrumentos e instituições que exercem o Poder da República (do latim *Res Pública* ou coisa pública), numa divisão de funções que configuram os famosos três poderes: Executivo, Legislativo e o Judiciário.

Sobre a natureza ou essência do Estado, existem tantas definições como teorias político-sociológicas. A seguir, mencionaremos três interpretações das mais representativas:

Segundo Weber, o Estado é “*o detentor legítimo do constrangimento físico*”, assim diz o autor “*Entendemos por Estado uma empresa política de caráter institucional, quando e enquanto a sua direção administrativa reivindicar com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio legítimo do constrangimento físico*” (WEBER, 2000, p. 19).

Para o liberais clássicos (Hume, Locke, Smith...), o estado é um agente que arbitra e faz triunfar o interesse geral face aos interesses particulares. “*Certos liberais definem o Estado como uma vasta associação de indivíduos que harmonizam livremente as suas vontades, que se reúnem em obediência a um consenso ou contrato social. Para outros liberais, o Estado não é mais do que o lugar donde se exerce o poder que domina a comunidade, conseguindo tornar legítima esta autoridade mediante procedimentos hábeis e*

¹ Professor Universitário, Mestre em Sociologia Política pela UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. E-mail: davys.negreiros@bol.com.br

contestáveis” (LEFEVRE, 1978, p. 10 a 18). Enfim, o estado é apenas o encarregado de fazer respeitar as regras da concorrência, de garantir a estabilidade monetária, o equilíbrio orçamentário, a transparência das informações úteis aos agentes econômicos de proteger a propriedade privada, de garantir igualmente: harmonia social, de salvaguardar o interesse público e a soberania nacional.

Para os marxistas, o estado é um agente de regulação social com tendência a manter o poder de uma classe social sobre a outra; essencialmente, um agente de reprodução das relações de produção a serviço da classe dirigente que, com auxílio do poder do estado, dos aparelhos de legitimação e de manipulação ideológica, se torna realmente dominante. Nessa linha que se alicerça a pensamento do marxista italiano Antônio Gramsci, o estado é essencialmente uma combinação de dois tipos de funções: 1) dominação ou constrangimento (autoridade) e 2) consenso ou direção política intelectual e moral (hegemonia) de uma classe sobre a outra.

Assim, temos que deixar claro o fato do conceito “estado” não ser um conceito universal, mas servir apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida da Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou início do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e, que após esse período se estendeu a todo o mundo civilizado.

Desse modo, o “estado moderno” nos aparece como uma forma de organização do poder historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinada e interiormente homogênea, de organização do poder. Enfim, entende-se por estado moderno, um complexo sistema de instituições sociais cujos traços mais significativos vamos descrevê-los simplificadamente a seguir:

- O estado moderno pressupõe a instauração de um poder soberano. Em relação ao exterior, a soberania manifesta-se como independência, como capacidade de defesa e de imposição em face de potências estrangeiras, públicas e privadas. Em relação ao interior, ela é o atributo do poder supremo que monopoliza o emprego da coação, vedado tanto aos particulares quanto aos funcionários, enquanto agentes por conta própria;
- O poder soberano não é, contudo, absoluto: O estado moderno é um estado de Direito. Guardião de uma ordem jurídica objetiva, ela acata e protege as pretensões subjetivas

de seus membros, garantindo as liberdades civis fundamentais, tanto na forma quanto no conteúdo das leis;

- Além disso, sendo essencialmente republicano, o estado moderno acolhe e assegura o princípio do autogoverno por meio de representantes livremente eleitos pela população, assim como, reconhecem os direitos políticos que fazem do indivíduo um cidadão;
- O Estado moderno é, ademais, um Estado nacional. Ele constitui a comunidade ilusória na unidade da qual os seus membros se sentem emanados como integrantes de uma associação situada acima das diferenças econômicas, sociais e culturais que os desunem;
- Por fim, para poder operar como eficiência e efetividade, o estado moderno é dotado de órgãos civis e militares burocraticamente estruturados, ou seja, submetidos a normas abstratas, servir, em caráter instrumental, as finalidades impessoais que lhes são ditadas pelos mandatários do povo.

Poderíamos dessa maneira, sintetizar as especificidades que diferenciam o Estado moderno de outras estruturas de poder, na progressiva “centralização” que ocorreu no poder segundo uma instância sempre mais ampla, que terminou por compreender o âmbito das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio de “territorialidade” da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da “impessoalidade do comando político” é que caracterizam os traços essenciais dessa nova forma de organização política, imposta pela evolução das condições históricas materiais.

2 O PAPEL DO ESTADO NAS ECONOMIAS CONTEMPORÂNEAS

O papel econômico do Estado moderno manifesta-se em forma de:

- a) **Consumo público:** o estado compra das empresas desde sabonete, material de escritório e computadores, até estradas, edifícios, automóveis, aviões, armas e etc;
- b) **Investimento público e produção estatal:** Petrobrás, correios e telégrafos, etc (um etc cada vez menor);

- c) **Redistribuição de renda:** os estados arrecadam impostos e contribuições sociais e, como contra partida, pagam aposentadorias, pensões e subsídios diversos;
- d) **Autoridade monetária:** através do Banco Central, Conselho Monetário Nacional, Banco do Brasil, CEF e BNDES, o Estado dirige os mecanismos monetários e creditícios;
- e) **Legislação e regulação econômica:** O estado define as “regras do jogo” econômico-social, por exemplo: as condições de concorrência; operações com exterior; regras de emprego e salários e o chamado direito trabalhista; regulamentação do direito de propriedade, entre outros;
- f) **Segurança pública ou a manutenção da ordem existente:** Forças Armadas, polícia, judiciário, serviços de vigilância e controle dos cidadãos;
- g) **Educação:** sistema de ensino público (escolas e Universidades federais, estaduais e municipais), agências de apoio à pesquisa e capacitação superior (CNPq, CAPES, FAPESP, Embrapa, Butantã, Manguinhos, etc.) contribuindo, em maior ou menor grau, ao desenvolvimento do chamado “capital intelectual” e das capacidades tecno-produtivas;

A história econômica de todos os países capitalistas (tanto dos “Centrais” quanto dos “Periféricos”) demonstra que o Estado **foi e continua sendo um agente fundamental** da atividade econômica. Como prova disto, é a despesa pública dos sete países mais ricos do mundo (G-7): aproximadamente, 41% do PIB (1992) contra 38% em 1980, e também o tamanho da dívida pública, ou seja, o que esses mesmos governos tomaram emprestado: em média 3,5% do PIB (1992) contra menos de 1% em 1989 (Gazeta Mercantil, 1992).

Se a intervenção estatal é um **fato** histórico universalmente confirmado, os **motivos** e as **modalidades** da mesma, são muito diferentes, dependendo das demandas objetivas e dos interesses sociais que predominam em cada momento e País.

Nesse sentido, alguém tão insuspeito de simpatias pelo marxismo como o Cientista Político Polonês/Americano, PRZEWORSKI (1995, p. 6), escreve que,

(...) para que um país se liberte da pobreza humilhante, sua economia se desenvolva e seus cidadãos desfrutem de condições básicas para viver segundo seu arbítrio, os governos devem realizar várias coisas; e para fazê-las requer dinheiro. Em uma economia de mercado, os governos obtêm dinheiro principalmente por meio de impostos... Os governos precisam fornecer bens e serviços de infra-estrutura básica:

investir em capital humano – educação, saúde, habitação – cuidam dos que não conseguem sobreviver por si mesmos; tem de proteger as pessoas (...).

Para tudo isso, diz PRZEWORSKI (1995, p. 6), “os governos precisam existir, contar com servidores em número e qualificação suficiente, e dispor, como acontece nos ‘países civilizados’ (a expressão é do autor) de um gasto público total de cerca de 45% do PIB (no Brasil só para se ter uma idéia, o percentual não alcança 23% do PIB)”.

Esta diferença quantitativa só pode ser entendida (e explicada) considerando a história e a organização da sociedade e do Estado, e em níveis concretos, assunto este que necessitaria de muitas páginas para a discussão. Daí que nos limitaremos a sugerir apenas algumas pistas para pensar, com um mínimo de rigor, o papel do Estado na economia brasileira.

No Brasil, especialmente a partir dos anos 40, o Estado (ou melhor, o governo) atuou como principal agente da industrialização capitalista, associado-dependente dos centros hegemônicos do capitalismo mundializado ou globalizado.

As causas e modalidades da intervenção do Estado na economia brasileira podem ser classificadas em três grandes fases a saber:

A primeira fase, estatização da economia brasileira (anos 50-60) respondia ao interesse das elites dominantes de manter sob controle setores estratégicos, como: energia e garantir infra-estrutura básica (aço e álcalis), carente de investimentos privados por serem de alto risco e de demorado retorno. Segundo BARELLI (1988, p. 11) foi “*uma opção por um modelo de desenvolvimento que garantia os suprimentos necessários para uma industrialização baseada na indústria privada, em especial a estrangeira*”;

A segunda fase, (1964-1974), implementada pela ditadura militar-tecnocrática, objetivou a transformação de repartições ou autarquias em empresas estatais fornecedoras de serviços públicos (água, esgoto, rodovias, portos, aeroportos, correios, comunicações), necessários para garantir a industrialização;

E a terceira fase, corresponde à chamada “socialização” dos prejuízos de empresas privadas, quando o Estado, protetor dos ricos atua como um hospital ou asilo muito especial que cuida de empresas e bancos privados falidos. O crescimento econômico dos anos 70 foi protagonizado, em grande medida, pelas empresas públicas, responsáveis por uma grande dos investimentos em áreas de risco e de forte intensidade de capital.

A recessão econômica iniciada nos anos 80 coincidiu, e não casualmente, com a queda gradativa do investimento público e com a renúncia a um tipo de desenvolvimento nacionalmente integrador e socialmente menos excludor.

O peso do estado na economia brasileira (no início dos anos 90) pode ser ilustrado com os seguintes dados: as despesas do governo representavam, aproximadamente, 25% do PIB; somando-se a isso o valor adicionado pelas empresas estatais, chegava-se a algo próximo de 50%. As empresas estatais chegaram a dominar setores básicos da economia tais como serviços públicos (água, eletricidade, transportes e comunicações), a petroquímica, a siderurgia de aços planos e a mineração.

A partir dos anos de 1990, a onda privatizadora reduziu drasticamente o peso da empresa pública na economia, assim como, redirecionou a intervenção do Estado na economia, orientando-a, de modo que cada vez mais exclusivo, ao fortalecimento das grandes empresas privadas, através de uma série de medidas destinadas a garantir altas taxas de rentabilidade e concentração de capital financeirizado.

O pensamento dominante declara obsoletas as chamadas “razões estratégicas” que outrora legitimaram o monopólio público sobre os recursos naturais e as infra-estruturas básicas da economia. Em nome da eficiência, mais suposta do que real, da empresa privada, abandona-se até a própria idéia de um desenvolvimento econômico e social, capaz de reduzir as múltiplas dependências (financeira, tecnológica, comercial, cultural e política) dos centros dominantes do capitalismo mundializado.

Igualmente, o novo estilo (empresarial ou gestorial) de fazer política transferia para a esfera comercial as demandas sociais dos menos favorecidos. Através de fórmulas, supostamente modernas, como a “Comunidade Solidária” e outros projetos assistencialistas, esvaziou-se de significado social o conceito moderno de Direitos Humanos e Direitos Sociais da pessoa humana (conceitos configuradores da cidadania formal ou teórica), rebaixada à categoria de caridade ou assistencialismo filantrópico.

Apesar de tudo, o papel do Estado na economia não está diminuindo em País nenhum; o que está sendo reduzido de forma drástica são as medidas estatais destinadas a atender demandas sociais dos menos favorecidos. De fato, o Estado não interfere para nacionalizar, interfere para privatizar, capacidades produtivas e riquezas naturais. O estado socializa dívidas dos bancos privados (PROER); converte dívida externa privada em dívida externa pública; utiliza fundos da previdência social (FGTS, por exemplo) para subsidiar os grandes agricultores, usineiros do PROÁLCOOL.

Mais ainda, o estado é o principal gerente do novo modelo de relações de trabalho, que é caracterizado pelo domínio absoluto do capital sobre o trabalho. Sob o eufemismo da “flexibilização do mercado de trabalho” proliferam o trabalho “informal”, a precariedade dos trabalhadores “sem carteira assinada”, da “terceirização” e etc. Resultado lógico de políticas que privilegiam as “forças do mercado”, outro eufemismo utilizado para glamourizar o capitalismo em estado bruto.

3 A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E A REALIDADE CAPITALISTA

Os anos 80 foram à década da ascensão e auge do neoliberalismo e os anos 90, desde as perspectivas de 1997, aparecem como anos de queda ou ressaca das ilusões neoliberais.

Os sintomas desses fatos são numerosos e significativos: a derrota dos Republicanos – campeões mundiais do neoliberalismo nos EE.UU.; substituição de Margareth Thatcher – grande sacerdotisa do credo e da prática neoliberal; a derrota eleitoral dos conservadores na Inglaterra; o acirramento da concorrência internacional entre mega blocos EUA-Europa-Japão; o fracasso dos ajustes financeiros nas economias dependentes latino-americanas.

Assim, a onda neoliberal é, a um só tempo, causa efeito de transformações no Estado e na economia:

- Mudanças no Estado-Nação – que alguns chamam de crise – no sentido dos blocos de Estados assumirem feições supranacionais, como acontece com a Comunidade Econômica Européia, hoje “União Européia”;
- Os Estados tentam adequar-se à nova configuração da economia globalizada, resultante do predomínio das empresas multinacionais ou transnacionais, que controlam parcelas decisivas da economia mundial;
- A desregulamentação modificou os mercados financeiros: ampliou a livre circulação de capitais, acelerou a concentração e centralização de empresas e também a expansão das atividades especulativas, monetárias e financeiras internacionais;

A desregulamentação do mercado de trabalho, provocou uma regressão social generalizada. Em nome da competitividade da economia nacional, que exige a redução do custo do trabalho, foram introduzidas regras que facilitam as demissões e precarizam o vínculo empregatício de uma parcela crescente de trabalhadores. Assim, a “redução do

estado” significará para os trabalhadores a perda dos direitos sociais e trabalhistas, e uma situação geral de forte desemprego e trabalho “informal”.

A ideologia neoliberal pretende preencher o vazio de idéias produzidas pela crise das alternativas socialistas e também pelo desgaste da ilusão consumista ligada ao *american way of life*.

Na economia internacional, o neoliberalismo aparece como a única saída para a crise do sistema monetário internacional, em especial para a crise do dólar e para a complicada construção do sistema monetário europeu. Este fato propiciou a formação de blocos ou conglomerados de capitais “especulativos” (empresas e bancos multinacionais, cuja atividade e poder são basicamente financeiro-especulativos) que fogem ao controle das políticas monetárias dos governos (inclusive do G-7).

Contudo, o setor que apresenta a maior coerência entre a doutrina e a prática neoliberal é o setor financeiro. Neste, foram desregulamentados os grandes mercados de capitais que se integraram formando um sistema mundial único, com taxas liberalizadas e livres trânsito e conversibilidade de moeda-capital.

O G-7 – grupo dos sete países mais ricos – encabeçados pelos EE.UU., exerce uma influência decisiva na economia mundial, através da coordenação das suas políticas econômicas e das instituições financeiras e comerciais internacionais comandadas por eles (FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio). Com essa concentração do poder econômico, o neoliberalismo atinge um resultado paradoxal. Os governos dos países mais ricos, campeões do liberalismo, estabelecem organismos oficiais de coordenação das suas políticas econômicas e de comando capitalista do mundo, o que equivale a atribuir novas funções econômicas supranacionais aos Estados do G-7, contrariando assim, a cartilha liberal que diz que o Estado deve se afastar da economia para deixar espaço à “virtuosa” regulação espontânea dos mercados. Como a realidade é mais forte que todos os mitos ideológicos, resulta que a oligopolização privada da economia mundial exige uma centralização do seu comando político globalizado, é disto que se encarrega o G-7, através dos organismos citados acima.

Nada melhor neste momento, é medir a virtualidade do neoliberalismo do que comparar os seus principais postulados teóricos com os resultados da sua aplicação:

1. A redução dos impostos, um dos postulados essencial do neoliberalismo e principal promessa eleitoral de todos os governos neoliberais, resultou num **mito**.

Está provado que nenhum governo conseguiu reduzir a **carga fiscal** (soma de impostos e contribuições sociais em relação ao PIB). Nos EE.UU. a redução da carga fiscal só favoreceu aos mais ricos. Na Inglaterra a carga fiscal aumentou 4% durante governo Thatcher. Todos os governos aumentaram os impostos indiretos. Nos países da OCDE, a carga fiscal aumentou de 35% para 37% (1987). Nos principais países, a carga fiscal aumentou entre 1979 e 1986 nos seguintes percentuais: França de 41% para 45%, Inglaterra de 31% para 40%, EE.UU. de 29% para 31%, Japão de 24% para 30% e somente na Alemanha se manteve estável;

2. Na realidade, a promessa de “menos Estado = menos impostos”, serviu apenas para ocultar um deslocamento da carga fiscal dos ricos para a grande massa de consumidores, aumentando a parte dos impostos indiretos e diminuindo os impostos das empresas. Desse modo, foram liberadas grandes somas de dinheiro canalizadas para aplicações financeiras nos mercados liberalizados, abertos para a especulação e para o financiamento do déficit público dos EE.UU. e de outros países;
3. A promessa de redução dos gastos do governo também resultou num **mito**. Como foi dito antes, o gasto público aumentou em todos os países. Para os do G-7, em particular, o gasto público é um instrumento de modernização tecnológica e econômica, além de instrumento de estratégia política internacional, especialmente para os EE.UU., única superpotência militar no mundo atual; e,
4. A ênfase neoliberal no individualismo, junto com a rejeição do social, longe de potencializar uma individualidade livre e soberana, tem servido de camuflagem ideológica para a destruição de solidariedades, fundadas na condição salarial (corroída atualmente pelo processo de segmentação do mercado de trabalho e da precarização da relação contratual) e nas diversas formas de convivência social (hoje sujeitas a processos de mercantilização).

Toda essa mistificação é uma decorrência lógica da incoerência e do conflito que a ideologia do neoliberalismo pretende camuflar: a superconcentração do poder econômico, político e até cultural nas mãos de uma parcela reduzida da sociedade e a realidade crua de um mundo cada vez mais dividido, miserável e desigual.

BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS

BARELLI, W. Economia e Ideologia. **Folha de São Paulo**. 03/04/1988.

Folha de São Paulo. **Economia e Ideologia**. 03/04/1997

_____ **O que os países civilizados têm em comum**. 02/04/1995

_____ **Neoliberalismo: revolta contra o século 20**. 05/02/1996

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

LECLERCQ, Y. **Teoria do Estado**. Edições 70, Lisboa: EDITORA, 1981.

LEFEVRE, H. *Del l'Etat*. tomo 1, 1978.

MARTINS, C. E. (org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec/CEBRAP, 1977.

O'CONNOR, J. **USA: A crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRZEWORSKI A. O que os países civilizados têm em comum. **Folha de São Paulo**. 02/04/1995.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. v. 1, 4 ed. Brasília: Ed. UNB, 2000.

Gazeta Mercantil, 19/08/1992