

5

MARÇO, 1979

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO  
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA  
E CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

# CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

---

MARÇO DE 1979

Nº 5

---

## ARTIGOS:

O "CORONELISMO" E O "COMPROMISSO CORONELISTA":  
UMA CRÍTICA

*Paul Cammack* ..... 1

O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: O PAPEL DO ESTADO E O  
PROBLEMA DAS CRISES

*Carlos Eduardo Baesse de Souza* ..... 21

ESTRUTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA MINERIA BOLIVIANA  
DE LA PLATA EN EL SIGLO XIX

*Antônio F. Mitre* ..... 45

POLÍTICA SOCIAL E REGULAÇÃO DE ALIMENTOS:  
PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES

*Marcos Antônio Estellita Lins de Salvo Coimbra* ..... 73

CAPITALISMO DE ESTADO NO PERU

*E. V. K. Fitzgerald* ..... 91

**ESCREVEM NESTE NÚMERO:**

PAUL CAMMACK, da Universidade de Oxford.

CARLOS EDUARDO BAESSE DE SOUZA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Concluindo o Doutorado pela Universidade de Wisconsin.

MARCOS ANTÔNIO E. L. DE SALVO COIMBRA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília.

ANTÔNIO F. MITRE, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em História pela Universidade de Columbia.

E. V. K. FITZGERALD, da Universidade de Cambridge.

☆

*As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.*

☆

**Endereço para correspondência:**

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG  
Rua Carangola, 288 – 3<sup>o</sup> andar  
30.000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

# Política social e regulação de alimentos: primeiras observações\*

*Marcos Antônio Estellita Lins de Salvo Coimbra*

## INTRODUÇÃO:

### Os pés pelas mãos

De que o Estado seja uma coisa complicada, ninguém duvida. Grande, complexo, contraditório, inorgânico, desestruturado e dividido são termos usuais para descrever o caráter de algo percebido como problemático até pelo menos acurado dos observadores. Para entendê-lo, alinham-se adjetivos, assinala-se que as possibilidades de síntese são pequenas, que o estágio dos conhecimentos acumulados não permite maiores esforços de compreensão, que qualquer generalização é prematura, e se elege um aspecto para pesquisar. Nada de mal, pois não há, de fato, outro procedimento possível. Se

---

(\*) Este texto representa uma incursão preliminar em um tema a ser desenvolvido posteriormente. A discussão feita aqui, com seu caráter inicial, pretende mais sistematizar algumas idéias teóricas e suscitar o debate do que resolver questões ou expor conclusões. O tema da regulação de alimentos é objeto de pesquisa em andamento, que espera compreendê-lo sob perspectiva histórica, enquanto parte de estratégia de incorporação das classes populares urbanas ao pacto de dominação.



o desconhecido é tão grande, antes avançar na parte do que ousar o todo. Foi assim, por exemplo, que se desenvolveram ciências mais exigentes que as sociais, que seriam então o horizonte do futuro destas, em processo de consolidação rigorosa e acabada.

Na verdade, as coisas não são bem assim. Da parte, o mais das vezes, se salta diretamente para a totalidade de que antes se abdicou. Feito o preâmbulo do caráter complexo e contraditório, reconhecida a insuficiência do que já se pode considerar sabido e resolvido, o observador termina por negar seu diagnóstico e se lança ao vôo da visão sintética. Em cima do conhecimento que adquiriu da parte estudada, seja órgão, processo, decisão, momento, soma de órgãos, processos, decisões ou momentos, nosso pesquisador se sente capaz de falar mais, de propor mais, de compreender mais, e reinverte os termos de sua definição de teoria e método. Para buscar um conceito localizado, métodos abreviados, algo que se torna, porém, impensável quando o objeto se amplia e diferencia. Pode ser inteiramente justificado abandonar, por impertinentes, inúmeras questões cujo impacto sobre a parte estudada é presumido nulo ou pequeno, embora, na maioria dos casos, o que está presente é sua difícil avaliação.

Mas, e se o observador resolvesse que podia se libertar da humildade que o acompanhava quando escolheu objeto, método e hipóteses? Fazendo tabula rasa de questões como a do isomorfismo das partes com o todo e daquelas entre si, e agora corajoso para generalizar, ele descobre que tem muito a dizer, que o que sabe vai resolver dúvidas há muito pendentes e, trocando os pés pelas mãos, sintetiza.

O estudo do Estado no Brasil tem sido palco de tragicomédias como esta. Andando de ponta-cabeça, o observador vai generalizando, e começa a resolver as mais intrincadas equações com surpreendente facilidade. Meu estudo, diz ele, mostrou que o voto dado à UDN em 1962 decrescia em relação a eleições anteriores, logo, o sistema político de após o golpe de Estado em 1964 é excludente, burguês e autoritário. A Petrobrás se diversifica em subsidiárias, se internacionaliza e associa, logo, o Estado é anti-popular, de hegemonia do capital monopolista e cruel para com seus próprios empregados. Os exemplos são inúmeros, e basta lembrar os resultados das observações sobre a sociedade brasileira para conferir o dito, com as ressalvas habituais, as famosas exceções que confirmam as regras.

Será que o modelo político brasileiro, o sistema político brasileiro, o Estado brasileiro estão *in nuce* em cada coisa política? É possível, mas então será necessário possuir uma visão bem mais abrangente das coisas que vão ser definidas como políticas. É preciso saber mais das partes uma a uma, saber quais os ingredientes, maiores ou menores, que compõem o todo para

se poder reencontrá-lo nas partes. Ou seja, para se perceber a totalidade como síntese, essencial saber que elementos a compõem. Isto feito, pode-se até recuperar o geral no particular, mas um geral que seja efetivamente geral e não o particular disfarçado e pretencioso.

Até agora não foi necessário fazer qualquer distinção no observador considerado. Acadêmico ou prático, usando sua imaginação política ou se lastreando em sólidas teorias, ele é habitualmente um míope convencido, enxergando bem o que está à sua volta, mas vendo tudo tanto mais nebuloso quanto mais distante. Seu único problema é confundir o clarão difuso que percebe ao longe com algo definido e claro e recusar-se a corrigir seu óbvio defeito de visão. Quem é míope, como o autor, sabe bem a que me refiro, aquele brilho bonito do quadro impressionista, que pode até fornecer *insights* valiosos e oportunos, mas que, com a retina no lugar, se transforma em coisas insuspeitadas e, às vezes, banais. A mancha verde se transforma em um número definido de árvores, o que é reflexo deixa de ser confundido com metal, as caras passam a ser feias ou bonitas. Enfim, imensas surpresas.

No prosseguimento do raciocínio, é conveniente tornar nosso observador alguém mais concreto socialmente. Deixemos, por hora, o jornalista e o político, e concentremos nossa atenção no intelectual-cientista, o pesquisador, aquele figura que, armada de uma metodologia e de hipóteses teóricas formuladas, se propõe a conhecer a realidade política.

O que há de mais curioso é que, qualquer que seja o campo teórico em que se situa o pesquisador, os comentários feitos atrás se lhe aplicam igualmente. Convém de novo lembrar que falamos em médias e regularidades e fique, pois, claro que se reconhecem as exceções.

Para facilitar o argumento, e não mais que por isto, podemos considerar dois tipos básicos de pesquisadores. De um lado, aqueles que, feita a profissão de fé materialista, se lançam ao estudo de determinados objetos através dos conceitos básicos do marxismo. De outro, definido por antinomia, os não-marxistas. São distinções toscas, é verdade, mas correspondem bastante bem à maior parte dos casos concretos.

O que tem caracterizado o pensamento marxista sobre o Estado é exatamente a negação do que se constitui como essencial para o pensamento não-marxista. Isto pode parecer excessivo, especialmente se se abandona da análise o vasto lixo ideológico que se preocupa mais com encômios respeitosos para os donos do poder ou com diatribes fúteis para os mesmos senhores e seus asseclas. Neste caso, é claríssimo que um não é mais que o Arimam do outro. Fica fácil pensar nestes termos, pois basta saber o que o adversário achou bom para não haver dúvidas sobre o que é ruim, e não há riscos da convivência no reino dos maniqueus.



Em termos gerais, o pensamento do Estado em campos teóricos fora do marxismo, ou dele caudatário apenas em aspectos menores, tem afirmado como básica uma característica do Estado no capitalismo avançado, seja central ou periférico. Trata-se da capacidade que adquiriu de ser benfeitor, de distribuir ou redistribuir os frutos do progresso, negando as sombrias previsões do século passado de uma pauperização constante e fazendo influir a curva das desigualdades crescentes. O conceito desta situação denota o fator causal presumido. Assim, não há quem fale em capitalismo do bem-estar, pois só os muitos rudes das idéias hoje supõem que uma ordem social justa para todos possa emergir do mercado real que opera nestas sociedades. O termo é Estado do bem-estar, ou, mais freqüentemente, *welfare-state*. O capitalismo, nesta ótica, pode assistir a uma satisfação dos interesses das forças sociais como um todo se e quando é mediado por um novo tipo de Estado. A característica fundamental do Estado moderno seria, portanto, sua capacidade de agir, e sua ação concreta, em termos das desigualdades, através de políticas sociais.

Percorrendo os trabalhos marxistas sobre o Estado, algo diametralmente oposto vai ser encontrado. Ora, como fazem Milliband e Poulantzas, para citar dois manuais de grande consumo nos meios marxistas, o tema do *welfare* é simplesmente ignorado, ora é englobado dentro da discussão das falsas aparências que as classes dominantes erigiram para ludibriar as subalternas. Desta forma, o *welfare-state* não existe, e o eixo de uma análise é um conjunto vazio para a outra.

Pode-se falar, em conseqüência, de um debate surdo, travado entre paradigmas diferentes, que coloca em questão duas visões do Estado moderno, mas que raramente é explicitado. Na verdade, porém, o diálogo se dá, nos silêncios de um e nas palavras do outro, sendo calado o fulcro da discórdia. Por não se tocar no que parece essencial ao outro, está-se, no mesmo tempo, tornando menor e ignorando o centro do argumento.

Por trás da simples idéia de um *welfare-state*, existem coisas de enorme importância, tanto teórica, como política. O que está em pauta é a possibilidade de que o Estado seja algo universal, a contraposição precisa de sua existência como Estado de Classe. Se é de classe, não pode ser universal, por razões as mais diversas, incluindo as de caráter lógico.

Seria, então, próprio da teoria marxista do Estado afirmar que, em sociedades divididas em classes, ou seja, aquelas que a história conhece, o Estado é veículo de realização de interesses das classes sociais dominantes. Por ser assim, qualquer universalidade em sua ação se torna simples aparência, engodo lançado no terreno da luta das classes, mentira que aplaca o *animus*

revolucionário e que adia o enfrentamento pelo controle do destino e do futuro da sociedade.

Do outro lado, a universalidade é atributo real da ação do Estado. Não deve parecer estranha esta afirmativa, pois é decorrência necessária da concepção de que o Estado é a sociedade no poder, representada em suas desigualdades, mas, o que é essencial, movendo-se solidária. Aqui, ao contrário de antes, existe o problema da universalidade, entendido como a soma dos obstáculos para a realização dos interesses coletivos, sejam eles originados no campo da história, como a existência de barreiras dentro da sociedade, ou no campo da própria engenharia política, como as soluções ao paradoxo de Condorcet.

Classe e nação são, portanto, os dois conceitos nucleares, e com isto em mente podemos retornar à discussão sobre particular e geral.

Não há muito de novo a dizer, mas, para continuar o raciocínio, convém reafirmar algumas coisas bastante claras. Enquanto se visualiza o Estado como agência das classes dominantes, por definição não pode haver momento em que deixa de o ser, em primeira ou última instância. Enquanto tradução da nação, quando não o é, sua ação deve ser corrigida.

Observando o Estado em funcionamento, quem está na primeira posição define como temas aquelas circunstâncias e situações que permitem verificar o que já sabia, que é de classe, só que agora sabe como. Quem está na segunda vai procurar os momentos de universalidade e vai encontrá-los. Daí qualquer um dos pesquisadores extrapola, um para afirmar que é *nunc et semper* de classe e outro que é universal, ou que lá chega, mais dia, menos dia, o que é a mesmíssima coisa.

É preciso ir além disto, porém, e o trabalho que se apresenta espera mostrar porque.

### Estado Capitalista e Política Social

A escolha da política social, em um de seus capítulos, como tema para este trabalho, decorre de várias razões, de nível teórico, metodológico e, *last but not least*, político.

Para evitar a possibilidade de que se presuma que é pretensão manter uma posição de distância equilibrada entre os modelos teóricos mencionados, tal como se faz até agora, convém começar pelo nível teórico.

#### A) Questões de Teoria

A política social é uma das pedras angulares de qualquer hipótese sobre um Estado universalista. Na medida em que entram na ação do Estado obje-



tivos de assegurar à população como um todo bens e serviços, independentemente de qualificações sociais, ele está sendo uma entidade que se move por considerações cujas origens não necessariamente são o interesse de quem o controla, e que cabe entender e explicar. Sem entrar, a este ponto, em discussões maiores, creio que ninguém considera satisfatórias explicações como as que rezam que, no fundo, no fundo, qualquer iniciativa do Estado pode ser referida à matriz dos interesses dominantes.

Se assim fosse, algumas implicações decorreriam. Em primeiro lugar, todo Estado de controle burguês, isto é, o Estado da sociedade capitalista, se moveria com uma mesma lógica, que é a da burguesia. Não adianta falar na especificidade de uma burguesia de cada formação social, pois esta não emana da burguesia em si, mas da relação de classes e das formas de produção em que existe. Os interesses de uma classe só podem ser conhecidos em referência aos interesses de outras, ao nível histórico-concreto. Apenas em abstrato, pois que se isola algo que não pode ser isolado, há sentido em falar no interesse de uma classe independentemente do de outras. Assim, dizer que os interesses da burguesia podem variar é um contra-senso. O que sim é específico são os interesses de cada burguesia concreta, mas isso é toda uma outra história.

Em segundo lugar, existem iniciativas de Estados burgueses que ferem interesses burgueses. Isto seria um absurdo tão grande que exija o recurso a construções imaginosas como interesses gerais, setoriais, grupais, fraccionais e outros? Cada ação do Estado só se torna compreensível se imediatamente transferida para a dimensão dos interesses dominantes, tal qual se se necessitasse de um guia para orientar a interpretação. Se a política é óbvia, não há problemas. Mas se sua configuração não é tão clara? Por trás de cada decisão ou está o capital, e tudo é fácil, ou então sua cara matreira não é visível, e tudo é caos. Sem os célebres interesses burgueses à espreita, ávidos de serem satisfeitos, não é de se estranhar que a interpretação refugue, pois, como dizia o filósofo, a natureza abomina o vazio.

Em terceiro lugar, interpretações como esta presumem que o Estado é uma curiosa mistura de densidade e volatilidade, ao mesmo tempo pesado, porque cheio de meandros, e diáfano, frágil mediador entre o interesse dominante e as classes dominadas. Ele seria, portanto, não mais que um momento de algo que é definido fora dele, a que se curva e que executa. Os interesses da burguesia, alfa e ômega, apenas passam pelo Estado, lá sendo no máximo compatibilizados, verificadas suas discrepâncias, aparadas suas arestas e transformados no que já eram previamente, o projeto de um caminho para realizar os objetivos da classe, no sentido luckasiano. O paradoxo está em observar que o Estado mensageiro que carrega os interesses é enorme, tem infinitas

subdivisões, é cheio de portas e janelas, abriga milhares de pessoas, mas nada disto o torna menos instrumental.

De fato, porém, não há nem esse, nem outro paradoxo: o que o Estado faz, faz para atender aos interesses burgueses. Na verdade, é tudo muito simples. Se eu sei que tudo é para o bem da burguesia, vou pesquisar incansavelmente até deparar com um “interesse” bem óbvio. Quando o descobrir escrevo a conclusão, que é a introdução recheada.

É manifestamente insuficiente pensar nestes termos. Note-se que não se trata de levantar um homem de palha, que com um piparote é derrubado, mas de, é certo que com algum exagero, tentar caracterizar um estilo de investigação por demais freqüente. O que está em pauta é um modo de trabalho, que vai desde a definição do que deve ser objeto do estudo até a leitura da teoria que confessamente o informa.

O que se propõe aqui é um estudo que procura escapar de alguns dos mais evidentes problemas levantados. Para entender algo como a política social, todo o desafio está em saber compreender as condições sob as quais um Estado de classe age com comportamento mais que de classe. O Estado produtor de bens públicos como saúde, educação e segurança, o Estado que regula a vida social, que protege a alimentação, que distribui gêneros de primeira necessidade, que pavimenta ruas, que coloca sinais de trânsito, o Estado da vida quotidiana, existe.

Será que é tão reacionário assim afirmar que existe? Ou, na verdade, o que ocorre é que o pensamento crítico se afasta desse objeto, como o diabo da cruz, ou a cruz do diabo, se preferirem, temendo encontrar a existência que não parece caber no livro-texto? Por não estar lá, ou por não saber achá-la, a teoria marxista do Estado tem sofrido de uma notável cegueira política, mas isto será visto daqui a pouco.

O que parece ocorrer é que as lições de Maquiavel a seu príncipe foram levadas a sério demais. Confundir Florença com Lourenço de Medicis é até desculpável, pois as palavras se assemelham, mas supor que o que o conselheiro sussurrava era outra coisa que simples instruções de como se comportar, e tomar essas instruções pela realidade da vida da cidade, é excessivo para quem pretende ter os pés no chão. Mais que a Pareto e Mosca, o termo neo-maquiavélico se aplica a este estilo de interpretação.

A opção por estudar a vertente social do Estado tem, assim, sua principal razão teórica na necessidade de abandonar o purismo pseudo-político que nega a *priori* a existência de ações deste gênero. Elas existem, é preciso conhecê-las e, mais que isto, formam parte de uma totalidade, o Estado, sem a qual toda interpretação é parcial. É preciso, pois, começar a entendê-la, e este trabalho anda um pouco nessa direção.



*B) Questões de Método*

A forma de se realizar o estudo já ficou implícita em várias passagens, e convém agora elucidá-la. Vai-se estudar essa vertente do ângulo de sua realização, isto é, de sua transformação em política.

Essa característica de método tem implicações próprias. De um lado, abandona-se a pretensão de visão globalizante, que, colocando o carro adiante dos bois, esperaria produzir o conhecimento do Estado em geral, negando o diagnóstico feito de sua extrema dificuldade atual.

De outro, o Estado que interessa aqui está em movimento. Isto significa que se considera que o ângulo de observação adequado para entender o Estado é o de sua atuação, algo que escapa da simples caracterização de um padrão de funcionamento dado e que procura encontrá-lo na prática das decisões, das pressões, dos comportamentos e das omissões da ação pública. O estudo do Estado através de políticas é, assim, resultado de o perceber como entidade viva, submetida a um ambiente mais amplo e a ele respondendo, mediante ações.

No estudo de uma política, como a que nos interessa aqui, existem estratégias alternativas, pelo menos. Pode-se tentar conhecê-la da perspectiva dos resultados que produz na sociedade, de como esta reage às decisões de política e de qual seu efeito concreto, seja em termos de transformação, de conservação ou de uma mistura de duas. A este estilo, pode-se dar o nome de estudo do que faz uma política.

Sem negar a primeira, existe outra estratégia. Ela privilegia a dimensão interna da política, não em termos de coerência, mas dos mecanismos interiores ao Estado que se compõe para traduzir um jogo de pressões em decisões e padrões de atuação. Neste caso, papel crucial é desempenhado pelo estudo dos núcleos de decisão e execução, das agências, organizações e instituições que vão se encarregar da realização da política, fazendo ingressar um ingrediente novo para sua compreensão, que são as marcas que elas mesmas deixam em seu funcionamento. Para diferenciar do anterior, a isto se poderia chamar o estudo da produção de uma política, e uma imagem onde, no primeiro caso, o observador fica de costas para o Estado, olhando a sociedade, e, no segundo faz um giro de 180°, é bem oportuna. Faça-se a ressalva, porém, de que, restrito a uma qualquer das posições, seu entendimento seria de pouco mais que a metade da realidade que deve ser considerada.

Este trabalho se inclina pela análise da política do ângulo de como é feita. Em primeiro lugar, é uma dimensão paradoxalmente pouco estudada, apesar de sua óbvia relevância. Talvez alguma coisa como o pudor de entrar dentro da máquina estatal esteja presente, fazendo com que se ignore um

fator de peso às vezes decisivo no entendimento das linhas de política. Saber quem são as burocracias encarregadas de uma política, qual sua prática cotidiana, como se articulam elas com núcleos de interesse dentro da sociedade e no próprio Estado e quais os legados que a história lhes dá são questões de importância suficiente para não se justificar o habitual esquecimento com que são tratadas.

Em segundo lugar, esta perspectiva permite melhor dimensionar algumas colocações com pendor exagerado para o equacionamento de política com interesses dominantes. Não raras vezes, o observador que se descarta desta dimensão interna corre o risco de tomar uma característica de uma política como algo cuja racionalidade tem de ser encontrada fora do Estado, enquanto que, na verdade, ela se explica pelo que se passou dentro dele, quando do processamento da opção de atuar dentro de uma burocracia. É perfeitamente compreensível esse tipo de confusão, pois o observador não poderia encontrar a explicação no lugar em que ela não estava.

Em terceiro lugar, esta opção implica o reconhecimento tácito de que o Estado moderno é algo de muito diferente das burocracias de períodos anteriores. Mais que seu tamanho está em questão, e o verdadeiro argumento é de que o Estado, para usar uma feliz expressão de Fernando Henrique Cardoso, se acha descolado da sociedade. Isto, note-se, se aplica em geral ao Estado moderno, no sentido de que sua existência, em inúmeras frentes, como comitê executivo da burguesia, não esgota em absoluto toda sua complexidade. Trata-se de um novo tipo de organização, também capaz de definir objetivos, às vezes próprios, de selecionar as pressões a que se submete e de reagir àqueles interesses que percebe como ilegítimos.

Finalmente, estudar uma política através dos mecanismos e agências que a produzem é também uma forma de precisar e especificar, pela recusa em falar de uma difusa e vaga super-entidade, o Estado, e vendo que este se corporifica, que é composto de partes e que estas podem ser nomeadas e assinaladas. O Estado enquanto conceito pode agradar ao pensamento ilustrado, que ama os *beaux-mots*, mas está imensamente distante do Estado enquanto concreção, aquele que as forças sociais encontram em sua vida cotidiana, sejam elas dominantes ou dominadas.

Isto nos faz passar ao último ponto.

*C) Questões de Política*

É sempre espinhoso falar sobre política em um contexto como este, pois a tentação de afirmar que o caminho proposto é o justo, e que os demais se equivocaram, não só existe como implica cair no ridículo. Não se trata,



portanto, de uma nova plataforma partidária a ser lançada, mas de salientar algumas dimensões políticas das opções teóricas correntes no estudo do Estado.

Não deve haver muitas dúvidas de que o grosso do pensamento marxista tem se omitido do estudo da política social, o que vale tanto para o Brasil como para toda parte. É fácil entender porque isto se deu e vem se dando, pois a natureza crítica que advoga faz com que se definam como prioritários os alvos que melhor ponham a nu o caráter repressivo, mistificador e produtivo dos aparelhos de Estado.

Isto é uma tolice, por várias razões, inclusive porque o caráter repressivo, mistificador e produtivo não se circuncreve ao que de imediato parece ser isto. Assim, realizar um estudo sobre a censura para demonstrar que há mistificação ideológica é pouco mais que chover no molhado, embora até importantes informações sobre números de coisas censuradas, taxas de censura e aspectos semelhantes possam ser levantadas.

Mas não é apenas por isto que a postura discutida é questionável. O que deve ser objeto de escrutínio mais detido são os critérios pelos quais se definem as prioridades de pesquisa, que, sem perigos de generalizar descabidamente, podem ser tidos como absolutamente distantes do que é a vida quotidiana da maior parte da sociedade.

Não é o caso de dizer que estudar o Estado repressivo satisfaz aos formalistas, e conhecer seu funcionamento produtivo é excelente para industriais e banqueiros. São informações essenciais para qualquer projeto de transformação social, e podem ser até as mais relevantes teoricamente. Também não é o caso de se propor uma definição de objetos feita a partir da prática espontânea das categorias subalternas, o que seria negar qualquer valor ao conhecimento teórico e empírico acumulado.

Não obstante estas ressalvas, continua de pé a necessidade de que as prioridades acadêmicas para, o conhecimento de sociedade e Estado deixem de ser apenas o resultado de saraus teóricos e convescotes universitários, abrindo-se para os sinais da própria sociedade e de sua vida real. Mas não para lhe imputar os comportamentos, visões de mundo e desejos que seriam “adequados”, e sim para, realizando a velha lição gramsciana, aprender a reavaliar a teoria em função da vida vivida.

É neste sentido que o estudo da vertente social do Estado adquire relevância. É preciso lembrar que, para a vasta maioria da população, o Estado é o provador de bens que são exatamente bens, isto é, coisas valorizadas e buscadas. O Estado aparece na consciência social através da escola, do hospital, da comida, do remédio, não como miragem enganosa, mas como realidade, pois é ele, de fato, quem faz isto. Nada mais distante que a

PETROBRÁS, nada tão remoto quanto o AI-5, nada obscuro como a AERP, nada mais irrelevante que portarias que proíbem a entrada de livros estrangeiros, mas nada mais real que o trem da RFFSA na mais importante que o INPS, nada mais próximo do que o tamanho do pão.

É o Estado que contém PETROBRÁS, AI-5, AERP e portarias? É. Mas é ele também que engloba a Rede Ferroviária, o INPS e a SUNAB, e não se compreende porque algo que é tão central na vida dos proletários parece tão menor a seus intelectuais orgânicos. Tratado com um sacudir de ombros, o Estado social é visto como algo pouco relevante, simples *ersatz* que não significa nada. O engano, que não é ledado, está em que este Estado também conta.

Pergunta-se se isto é bom, certo ou justo, e a resposta é que não. Seria ótimo que a decifração teórica do mundo, com suas primeiras e últimas instâncias, fosse um dote universal. Enquanto não é, porém, que tal alguém se preocupar com os transportes urbanos, com a iluminação pública, com as tarifas de água, com o fiscal de balanças, com a quitanda da periferia urbana?

Não se pretende explicar porque se chegou a um quase abandono destes temas. Uma resposta possível, contudo, entrelaçada com a questão de se ver por toda parte o interesse da classe dominante, em suas versões mistificadas e mistificadoras, se liga a uma idéia que é fácil de imputar aos outros, mas da qual estariam imunes os “críticos”. Trata-se do elitismo, apenas matizado pela inversão de sinal, pelo qual as classes dominadas são vítimas de um logro histórico, que um dia será terminado com a chegada dos redentores. Assim, não é que lhe falte a inata capacidade, como dizia Pareto, mas lhes falta capacidade histórica.

Pelas razões discutidas, o estudo da política social não se justifica apenas por se desconhecer esse lado do Estado. Sua razão de ser deriva do diagnóstico de porque não é conhecida e dos efeitos que isto pode trazer para a compreensão do Estado.

Convém, agora, discutir um pouco mais o que seria um modelo teórico para compreender o que se vem chamando política social.

### Um Esboço de Modelo Explicativo

O início do que se considera um modelo teórico adequado para entender a vertente social do Estado, e uma política social específica como a de regulação de alimentos, está no conceito de história. Não é este, obviamente, nem o autor, nem o lugar para resolver as dimensões desse conceito. O caminho, no entanto, passa por ele.



Observemos mais detidamente o tema do trabalho, agora que se sabe melhor qual é. Vê-se que a política de alimentos tem sentido a partir de um momento historicamente precisável. Não haveria sua motivação básica se não houvesse um mercado de alimentos constituído. Isto, como é sabido, se dá depois que processos determinados se põem em ação, destruindo a produção para auto-consumo e colocando os indivíduos na dependência do mercado para terem acesso a gêneros essenciais. O pré-requisito para uma política como essa, portanto, é a produção do homem incapaz de se bastar. Sinais dessa produção são processos como a urbanização e sua mola é a industrialização. O salto industrial exigia, como ninguém ignora, o mercado de força de trabalho, que era, ao mesmo tempo, o mercado para todos os bens, incluindo os alimentos.

Não é, porém, nos pré-requisitos que devem ser buscadas as origens do fenômeno que estudamos. É preciso mais que o mercado para que se entenda porque o acesso a ele deve ser garantido. Antes, a idéia de mercado é antagônica com a proteção, e não é por acaso que a Inglaterra do século XIX abole as *Poor Relief Laws*. Não é, portanto, nem mesmo na constatação de que o mercado é desigual que se encontram as explicações. O mercado reconhece as desigualdades, e nelas se funda para encontrar os mecanismos que as aplainem, e foi assim pensado desde Smith. É o desenho de uma solução acessível a todos que é buscado e não a satisfação plena de cada um. Nada há de panglossiano no mercado.

No entanto, a desigualdade do mercado, que afugenta de seu círculo vastos setores sociais, é a razão de ser de políticas como a que nos interessa, e é efeito da contradição básica da produção capitalista como um todo, sua incapacidade de conciliar produção e consumo.

O essencial a ser guardado não é a existência da contradição, mas a verificação de que ela existe na prática social. A contradição básica, portanto, é vivida por alguém concreto socialmente, que tem um nome, classes dominadas, sejam elas proletárias ou não. É esse o alguém que deflagra políticas sociais, transformando uma contradição latente em algo socialmente concreto, seja por via de movimentos explícitos, que ganham as ruas, ou de tensões silenciosas, que os donos do poder sabem bem ler. Note-se que isto não significa dizer que esse alguém faz a política, mas apenas que sem ele, vivo e concreto, não existiria razão para tal política.

É, então, essa a primeira dimensão de historicidade necessária a entender a prática social do Estado. Ela se move de acordo com os movimentos das classes, em uma dinâmica que está longe de ser obrigatoriamente linear, cumulativa e mecânica. Pode mesmo sê-lo, ou não o ser, o que haverá de ser explicado em cada caso dado.

A segunda dimensão é tão banal que deveria ser ocioso mencioná-la, mas seu esquecimento freqüente torna oportuno lembrá-la. Dito de maneira breve, ela decorre de ser o capitalismo uma forma histórica de relação dos homens, entre si e com o meio natural. O que quer dizer essa historicidade? Em primeiro lugar, a trivialidade de que o capitalismo tem um antes e um depois. Em segundo lugar, não tão óbvio, que ele só existe por cima e entretido com outras formas de relação, em escala nacional e internacional. Cada coisa capitalista, assim, está assentada no terreno do passado e do presente, deles recebendo um estofamento determinado e uma feição sempre peculiar. No tema em questão, isto significa que a ação do Estado social brasileiro deve ser entendida dentro dos parâmetros do processo de gradual extensão do capitalismo no país. Mas não só. Significa, também, que é dentro de um cenário de referencial maior que o Estado-nação que a lógica das ações públicas deve ser concebida. Isto vale tanto para a questão imperialista quanto para dimensões nem sempre presentes na análise do capitalismo, como o efeito interno de estímulos externos. Assim, papel não desdenhável é desempenhado pela adoção de políticas semelhantes em outros países que, à medida que circulam enquanto informações, espicaçam os governos a agir. Ressalte-se que elas vão corresponder a questões concretas nacionalmente, mas a forma de sua apresentação e encaminhamento depende do cenário maior.

O terceiro nível em que a história entra diz respeito ao próprio âmbito da ação estudada. Ninguém suporia que a política reguladora de alimentos, com sua fileira de burocracias, nasceu pronta, na forma atual. Ela se construiu historicamente, depois de idas e vindas, avanços e recuos, em um processo de graduais conquistas, onde o alcançado demarcava um novo patamar para o mínimo aceitável. Ao seu lado, as derrotas também contam, provocando retrocessos históricos e perdas de posição. O essencial a guardar é que estudamos sempre, no caso das políticas sociais, momentos de um processo profundamente fluido, que é o dos alinhamentos de classe. Seus avanços são vitórias, seus recuos, derrotas.

O próprio Estado, em sua historicidade, constitui a quarta dimensão que se deve analisar. Ele cresceu e se complicou com o desenvolvimento do capitalismo, como já indicaram autores nos mais variados campos teóricos, como Weber e Lenin. O Estado moderno é substancialmente diferente daquele dos inícios do capitalismo, mas não apenas porque este mudou dentro de sua configuração econômica. Ele é outro também porque é o reflexo de todos os processos mencionados, onde as contradições são coisas concretas na vida social, onde há exemplos e adaptações e onde se travam lutas para diminuir ou aumentar as desigualdades. Mais que isto, ele é outro porque, na dinâmica



desse processo, o Estado perdeu seu monolitismo de classe, tornando-se palco de uma situação social onde não existe hegemonia, mas uma composição onde os interesses dominantes continuam a ser os da acumulação, não sendo porém, nem os únicos nem eventualmente, exclusivos da burguesia. O Estado moderno, nesta ótica, possui dentro de si as contradições de uma ordem social que deve satisfazer os interesses de todos, mas que se vê impedida de os realizar na mesma proporção. Estas contradições, como todas, se materializam, em políticas, em burocracias e em ideologias, e o vasto mundo do Estado as acolhe, fazendo desaparecer a falsa impressão de que é composto de aparelhos, sejam repressivos ou ideológicos, onde apenas um interesse reina e os demais silenciam. O aparelho escolar, especialmente universitário, a Nova Igreja e mesmo várias instituições diretamente estatais são exemplos bastantes.

Com estas colocações, voltamos à questão dos interesses, que ronda o argumento desde o início. Convém agora repensá-la, o que se fará de duas maneiras.

Pela primeira, vai-se dizer agora algo que, de tão óbvio, não deveria ser dito, mas que, a este ponto, adquire nova feição. Trata-se de serem as políticas sociais instrumentos de mistificação e controle, fazendo com que as classes dominadas se percam com migalhas enquanto poderiam tomar a confeitaria. Se é verdade, o de que ninguém duvida, nem por isto a questão se esgota. Explicações como esta parecem esquecer que alguém precisa ser mistificado para que a dominação se mantenha, que níveis crescentes de mistificação são exigidos e que as formas da mistificação não são gratuitas ou evidentes por si. Além disto, e especialmente, são explicações que parecem dizer que um serviço de saúde e assistência social, por exemplo, é apenas mistificador. É um serviço básico e indispensável, profundamente desejado pelas pessoas, tanto mais quanto mais pobres. Quando ele surge, elas não foram apenas ludibriadas, mas foram satisfeitas, também, foi, também, algo por que lutaram, às vezes armadas, às vezes caladas.

Isto, note-se, não tem muito a ver com o que pode afirmar o discurso da dominação. O que a ideologia dominante se esforça por fazer, pela voz de governantes e de seus mestre-salas, é precisamente elidir a dinâmica latente nas “conquistas sociais”, ora apresentadas como presentes, ora mascaradas no jargão despolitizador, que transforma a questão do campo em “colonização”, a questão da educação em “capital social básico” e a questão do alimento em “problemas do consumidor”. Transforma, mas faz, e é isto que deve ser entendido.

A segunda maneira recoloca uma incógnita de tal porte que não cabe sua resposta aqui. Algumas coisas podem ser ditas, no entanto, de forma breve.

Trata-se de uma discussão extremamente interessante, desenvolvida por Marx na transição do primeiro para o segundo capítulo dos *Grundrisse*. Lá, Marx se volta para o que chama de “dois mundos” do capitalismo, o da superfície e o da profundidade, cada um regido por suas leis, possuindo estrutura e conformação próprias e compondo uma das caras da realidade histórica. Vale lembrar que não é um tema depois abandonado, uma vez que ecoa no terceiro volume do *Capital*, na questão da renda trinitária e suas formas, e que antecede a discussão sobre mais-valia, no primeiro volume.

O primeiro, a superfície, é o mundo do mercado. Nele os indivíduos são iguais entre si, se relacionam através dos princípios do contrato de partes equivalentes e dialogam sobre suas desavenças no próprio palco em que se encontram, o mercado, a instituição que os une e integra.

O mercado tem sua política. Ela é caracterizada pela liberdade, a igualdade e a fraternidade, princípios que são traduções fiéis de seu espírito, onde cada um é livre para aderir ao jogo de transações, é igual em natureza a qualquer outro e se irmana através da solidariedade para com as regras do jogo, a única restrição à autonomia do indivíduo, pois que sua transgressão implicaria em *war of all against everyone* e na destruição do núcleo agregador.

O segundo, a profundidade, é a produção. Lá, não há igualdade, há os que compram trabalho e os que o vendem, não há contratos iguais, porque há uma diferença essencial entre a mercadoria força-de-trabalho e as demais, e não há acordo, pois o que um ganha, o outro perde, em um jogo de eterna soma zero.

Assim como o mercado, a produção também define uma prática política. Ela é, como se pode presumir, a negação da anterior. Suas normas são a ditadura de classe, a mistificação do adversário, que permite a reprodução, e os princípios da França em armas se traduzem em liberdade para o capital, igualdade para a exploração e fraternidade entre os dominantes para dominar.

A referência a essa discussão é oportuna, pois permite melhor colocar algumas questões que, até agora, foram tratadas como antagônicas e mutuamente excludentes. Assim, falar em universalidade era o oposto de dizer Estado de classe, falar em interesse geral era negar a existência de objetivos específicos.

Não haveria problema teórico e nenhuma incógnita se o argumento de Marx prosseguisse para afirmar que o mundo do mercado é a aparência do outro, simples reflexo de um espelho rachado. Estaríamos perante a velha questão hegeliana da aparência e da essência, facilmente resolúvel dentro do materialismo, dialético ou não.



Mas, pelo contrário, o que a análise marxista assegura é que o mundo do mercado é tão real quanto o da produção. Curioso, não? (O esquema gême, estala e parece não comportar um absurdo desses).

Ele é tão real quanto é real o mercado, isto é, quanto a distribuição e o consumo. Se nenhuma criança duvida de que para se produzir é preciso encontrar os caminhos para reproduzir no dia seguinte, só um néscio acharia que se pode produzir sem por no mercado. Mas, e veja-se que linda contradição, por no mercado significa criar uma realidade que cobra igualdade, liberdade e fraternidade, princípios sem os quais ele é rigorosamente impensável.

A praça de mercado exige solidariedade e tem uma base concreta onde assentá-la. Trata-se do dinheiro, o rei das abstrações, aquela em torno da qual todos devem cerrar fileiras, a comunidade absoluta. O capitalismo cria, portanto, pela primeira vez na história, uma dimensão de integração que prescinde da fantasmagoria negativa do passado, dando-lhe a base da atividade imediata dos indivíduos. A mercadoria, causa e efeito dessa transformação, não é fetiche apenas por obscurecer as leis da produção capitalista, mas por ser seu reflexo verdadeiro. Se é imagem invertida de um processo invertido, *à la* Deleuze e Guattari, é também realidade. Os trabalhos concretos são, de fato, traduções materializadas do trabalho abstrato, que é, por sua vez, um precipitado histórico do capitalismo, não enquanto deturpação ou fantasmagoria negativa, mas positiva.

Afirmar que o mercado existe não é negar que o mundo da produção exista. Perante este, o primeiro pode ser visto desempenhando várias funções. De uma parte, cumpre o papel de um domínio que serve para negar suas próprias leis, isto é, o de uma dimensão que permite a ocultação ideológica das classes e, conseqüentemente, da ditadura de classe. De outra, é nele que se criam e consolidam as motivações individuais que permitem a realização das mercadorias, as predisposições e os comportamentos de consumo. De outra, ainda, é ele que cria a arena adequada para as transações sociais, que deixam o chão sujo da fábrica ou plantação e passam para o mármore dos palácios e o asfalto das ruas.

O mercado, portanto, define indivíduos e a produção, classes. Toda a questão está, porém, em que ambos são reais. Os indivíduos são cidadãos de uma comunidade, a nação, e ocupam posições de classe. Pela primeira, eles possuem direitos legítimos a exigir da comunidade tomada poder, o Estado, convergência do mercado e seu guardião. A luta pela cidadania, travada ao longo de todo o século XIX na Inglaterra, é, neste sentido, profundamente real e não descaminho ou confusão. Pela segunda, nada há o que

exigir, pois o Estado, simples agente, não tem porque se curvar a qualquer pressão de fora da classe que o contém.

Com estas colocações, chegamos à última dimensão da historicidade necessária a entender as políticas sociais. Apesar de preliminares, elas devem ter deixado claro que a análise política não pode deixar de lado a duplicidade real com que se configura o capitalismo, o mesmo valendo para a análise de políticas. A confusão maior do marxismo atual está em haver abandonado a dialética concreta que se estabelece entre superfície e profundidade, talvez por não encontrá-la explícita nos textos clássicos, ainda que presente não só nos lugares apontados, mas também em séries exaustivas de correspondências.

Digo que é mais uma dimensão por permitir, com respaldo na teoria e na história, compreender uma história própria da política, não como formada de precipitados da verdadeira dimensão causal, mas das tensões entre superfície e profundidade, individualidade e classe, universalidade e parcialidade, ambas concretidades históricas. O pensamento marxista olhou em excesso para a produção e a partir daí derivou suas estratégias teóricas e políticas. Com as transformações do capitalismo, com o avanço da tensão contraditória de superfície e profundidade, hoje talvez se coloque a possibilidade de começar a fazer esforços para rever essas posições, começando a escrever uma história que seja processo e seja presente e que seja, também, capaz de incorporar as contradições reais do capitalismo, ao invés de reduzi-las a um jogo especular entre a verdade e seu Outro.

### Conclusão?

Apenas para arrematar, algumas coisas devem ser ditas, especialmente sobre esta última parte. As razões para se fazer o estudo, o objeto sobre o qual deve incidir, os métodos para delimitá-lo e os caminhos para entendê-lo, ou já estão mais ou menos claros ou nada pode ser feito.

O modelo teórico esboçado pretende ser exatamente um esboço de modelo. Ele é excessivamente geral, fornecendo alguma coisa como um grande pano de fundo onde se vai mover a análise. Seu objetivo é entender as linhas de força essenciais, e fique claro que não se irá pinçar a realidade para encontrar circunstâncias que possam confirmar alguma dimensão levantada. Enquanto modelo, são dimensões que se compõem, a níveis de generalidade suficientemente altos para torná-lo útil no global, mas às vezes inútil no particular. Ou antes, a carga explicativa de variáveis tão genéricas pode ser substancialmente menor que a de conceitos localizados, por exemplo,



## CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

da teoria de organizações, mas estas adquirem sentido uma vez postas no cenário de hipóteses de maior fôlego.

Todas as colocações feitas neste projeto são preliminares. A carência maior, como há de ter ficado evidente, é na questão teórica. Apesar de sua relevância, porém, não é esse o objetivo do trabalho, que pretende produzir alguma informação sobre uma cara pouco conhecida do Estado brasileiro. É isto que ele espera, e não resolver os imensos problemas da teoria marxista da política e do Estado. Se conseguir acrescentar algum novo dado, só isto já será suficiente, pois quem sabe então se venha a começar a perder a pretensão tonitruante de tudo saber sobre o Estado, desconhecendo toda uma sua realidade.