ESTADO E PODER NO BRASIL: ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Sonia Regina de Mendonça
(Programa de Pós-Graduação em História – UFF)

Inúmeros são os trabalhos dedicados ao estudo do Estado brasileiro, sobretudo no decorrer do século XX, sendo que eles, em grande medida, não decorrem do esforço de historiadores, em geral pouco afetos ao tema [1]. De uma maneira geral, tais estudos – mesmo quanto fartamente alicerçados em pesquisa documental ou em cotejos historiográficos – costumam partilhar de um mesmo pressuposto teórico: o fato de considerarem a questão do Estado – e, por extensão sua relação com a Sociedade - enquanto inerente ao reino da "natureza" ou, quando muito, enquanto uma espécie de "via de mão única" onde agências e/ou agentes sociais costumam ser tratados como "entidades" estranhas uma à outra.

A rigor, tais análises colocam-se como caudatárias, direta ou indiretamente, de uma dada matriz de concepção do Estado que ainda deita raízes em pensadores como Hobbes ou Locke, ainda quando não se apercebam, claramente, disso. Assim, esses estudos costumam identificar o Estado a uma (ou algumas, dependendo do recorte temático) determinada agência "burocrática" ou ainda a uma figura de proa da administração pública, ambas tomadas enquanto denotativas do próprio Estado *tout cour*. Procede-se, ademais, a uma reificação do Estado, o que não só pouco contribui para dissipar as contradições e polissemia envolvidas no conceito, como também inviabiliza-se, de pronto, a análise do Estado em sua dinâmica mais profunda.

A matriz subjacente a tais operações é o jusnaturalismo [2], que concebe o Estado a partir de dois princípios-chave: a) a idéia de que ele deriva do Direito, mormente o Direito público; b) a percepção de que este Direito, do qual emerge o Estado, pertenceria, como aliás todos os demais fenômenos sociais de então, ao domínio da Natureza. Neste mesmo registro, a origem do Estado está ancorada na noção de Contrato Social, baseado na(s) manifestação(ões) das vontades individuais ao exercerem sua escolha por uma modalidade de vida mais "civilizada", dentro da "sociedade civil" ou simplesmente "Estado". Os homens, portanto, somente poderiam ser considerados enquanto civilizados e cidadãos, uma vez integrados a este "verdadeiro" Estado político, da mesma forma que, somente a partir dele, a Lei, oriunda do governante, poderia vir a regular igualmente a todos, de modo supostamente imparcial e acima dos interesses individuais prevalecentes até o contrato. A identificação entre Governante e Estado, consiste, pois, uma premissa do pensamento liberal.

Os desdobramentos dessa herança resultam numa concepção de Estado-Sujeito, entidade ativa que "paira" acima da sociedade e dos homens, dotada de vontade e iniciativa próprias, como se não correspondesse às ações e interesses de grupos sociais distintos e, por isso mesmo, com total poder de comando sobre a sociedade. Tal visão de Estado, ainda em vigor, e freqüente nas análises acerca das políticas públicas, guarda ainda como característica o fato de tornar a sociedade naturalmente impotente e totalmente submissa aos desígnios do Estado.

A alternativa a tal matriz de pensamento emergiria no século XIX, em função da crítica ao caráter extremamente individualista presente nesta concepção do Estado, com o marxismo. A partir daí a ruptura com este modelo se completaria, ainda que o marxismo também operasse com uma conceitualização dual, baseada não mais no par "sociedade de natureza e sociedade civil", mas naquele composto por "sociedade civil e sociedade política". A distinção fundamental reside no fato de que a matriz marxiana não parte dos indivíduos, nem tampouco de uma visão da sociedade enquanto somatório de individualidades, posto que a natureza do homem é, em si mesma social, logo, passível de transformação.

E esta sociabilidade humana é dada, em cada momento do processo histórico, pelo lugar que os homens ocupam junto ao processo de produção e de trabalho estando, pois, fundada, a partir daí, uma visão histórica e classista da sociedade, cujo produto seria, dentre outros, a emergência do próprio Estado, enquanto instância asseguradora do monopólio da propriedade privada. Logo, o Estado deixa de ter atributos de naturalidade, passando a ter sua inteligibilidade explicável somente por sua vinculação a agentes sociais coletivos, as classes .

Vale ressaltar que a concepção marxista de Estado não está isenta de problemas, sendo ela mesma responsável por uma simplificação do próprio conceito, sobretudo por parte das linhagens que postulam a existência de um "Estado-Objeto", tão problemática quanto a do Estado-Sujeito do jusnaturalismo. Foram as transformações sócio-políticas, em pleno século XX, que geraram as condições necessárias para uma renovação no próprio âmbito do marxismo, propiciando o surgimento de novas reflexões acerca do Estado. Delas destacamos aquela elaborada por Antonio Gramsci, cuja questão central consistiu em definir o caráter o Estado Ocidental contemporâneo na própria complexidade de suas determinações, criticando aquilo que o pensador considerava uma "visão economicista" ou "mecanicista" de estado [3].

Com Gramsci supera-se, em larga medida, a dicotomia fundadora inerente quer à matriz jusnaturalista, quer à marxiana. Nesse sentido, o Estado não seria Sujeito – algo a pairar inconteste acima da sociedade – nem Objeto, mas sim uma Relação Social, ou seja, uma condensação do conjunto das relações sociais presentes numa dada sociedade, num dado momento de sua Historia. Sob esta ótica, o Estado deve ser apreendido enquanto atravessado pelo conjunto das relações sociais existentes numa formação histórica determinada, incorporando, em si mesmo, os conflitos vigentes na própria formação social.

Ao recuperar os conceitos de sociedade civil e de sociedade política Gramsci os redefine e, ao fazê-lo, recria um conceito de Estado, no sentido da concepção de um Estado Ampliado. E enquanto uma relação, afirma Gramsci, é preciso operar-se com uma lógica não mais diática, porém triádica, que compreenda três níveis de percepção da sociedade e do Estado: a) infra-estrutura – o espaço das relações de produção e de trabalho; b) sociedade civil – conjunto dos indivíduos organizados nos aparelhos privados de hegemonia [4] e cerne da ação/pressão política consistentemente dirigida à consecução de certos objetivos de grupo; c) sociedade política – ou Estado em sentido estrito, identificado ao que mais comumente designamos como Estado, isto é , o conjunto de aparelhos e agencias do poder público [5]. O peculiar nessa visão de Estado ampliado é que ele, sendo uma relação social, engloba tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, em permanente interação e interconexão.

Para o filósofo italiano, o peculiar ao Estado ocidental contemporâneo consistiria no fato dele guardar um espaço de consenso – e não só de violência – entre os grupos que nele se faziam representar, sendo ele obtido através dos aparelhos privados de hegemonia – ou seja, no âmbito da própria sociedade civil, antes de mais nada – bem como através da ação do Estado restrito, que busca promover e generalizar a visão de mundo das frações de classe hegemônicas. Logo, Política e Estado são inseparáveis da cultura e mesmo instituições da sociedade política, tipicamente relacionadas com a coerção, como o Exercito, por exemplo, são responsáveis pela difusão de uma dada visão de mundo.

Ainda segundo o autor, as transformações sociais e políticas nas sociedades ocidentais contemporâneas só podem verificar-se por intermédio da multiplicação dos aparelhos privados de hegemonia na sociedade civil – ou seja, da multiplicação de visões de mundo ou vontades coletivas organizadas – que disputam entre si, todo o tempo, a imposição de um dado projeto contra-hegemônico, com vistas à hegemonia. Mas, para tanto, é indispensável que o grupo organizado neste ou naquele aparelho de hegemonia – e aí é de fundamental importância o papel do intelectual [6] – busque inserir seus representantes/projetos junto à sociedade política ou Estado estrito. Vê-se pois que a idéia do

Estado como Relação, além de altamente dinâmica, é coerente ao jogo de conflitos que, ininterruptamente, atravessam a sociedade e o Estado.

Pensar o Estado gramscinianamente é pensa-lo sob dupla perspectiva: a) a das formas mediante as quais as frações de classe se consolidam e organizam para além da produção, i.e., no seio da sociedade civil e b) a das formas através das quais as agencias ou órgãos públicos comportam sempre projetos e atores sociais vinculados a entidades da sociedade civil organizada. Uma delas, certamente, possuirá papel hegemônico junto ao dado organismo, porém ainda assim, outras lá se farão presentes, via seus intelectuais.

Cabe ao pesquisador verificar quem são esses grupos ou agentes sociais, a que classe ou fração dela estão organicamente vinculados, bem como o que estão disputando junto a cada uma das agencias do poder estatal, lembrando que a Sociedade Civil e Sociedade Política encontram-se em permanente interelação – conflitiva ou não. Pensar o Estado neste registro significa, portanto, verificar, a cada momento histórico, qual o **eixo central** que organiza e articula a sociedade civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como essas mesmas formas de organização da sociedade articulam-se **no** e **pelo Estado**, através da análise de seus agentes e práticas.

Assim, é preciso superar a suposição de que o Ministério da Fazenda, por exemplo, identifique-se a um ministro "x" ou "y" ou de que o Estado brasileiro seja o próprio presidente. Há que se verificar, por exemplo, a que grupos organizados da sociedade civil estão eles ligados? Quais os interesses destes grupos? Quais são os demais grupos da sociedade civil que contam com representantes – mesmo que em posições não hegemônicas – dentro de cada órgão público? Somente assim será viável explicar o porque de determinada política pública e não outra; ou ainda porque duas políticas distintas encontram-se, muitas vezes, superpostas, uma vez emanadas de organismos públicos diferentes.

A análise histórica da relação entre Estado e Sociedade exige, assim, uma tarefa primordial: verificar que relações sociais constituíram historicamente o Estado e como se modificaram? Que grupos sociais asseguraram sua presença junto às distintas agências do Estado restrito e que outros grupos, em certos momentos, tiveram seu acesso e representação, junto a eles, eliminados? Ou ainda: no que é possível interferir para que, lenta e molecularmente, como diria Gramsci, a correlação de forças se altere, mediante a difusão de um projeto contra-hegemônico?

O essencial para a análise de uma política pública ou mesmo do funcionamento dinâmico de uma agência estatal – seja da sociedade civil, seja da sociedade política - é tomá-la enquanto **resultado do embate entre forças/grupos sociais distintos**, em disputa pela inscrição de seus projetos – que traduzem por sua vez, visões de mundo – junto aos aparelhos de Estado em seu sentido estrito.

Sabendo-se de antemão que tais interesses ou projetos só terão força caso organizados na sociedade civil e que tal organização, ou construção da vontade coletiva, tem como espaço os parelhos privados de hegemonia, o primeiro passo para o estudo de qualquer aspecto do Estado ou das políticas estatais consiste no rastreamento das entidades de classe existentes no momento histórico focalizado e ligadas à agenda ou temática que se pretenda recortar para estudo. Daí por diante, buscar-se-a verificar as principais demandas/pressões setoriais, bem como sua luta pelo aparelhamento de quadros junto a este ou aquele organismo de Estado, ainda que isso se traduza na necessidade de criação de um novo órgão. Assim, na metodologia aqui proposta, percebe-se que, para chegar ao Estado em seu sentido estrito, deve-se partir do estudo prévio da sociedade civil e não o contrário, como usualmente se faz.

Com base nas publicações internas da(s) entidade(s) mapeadas – ou mesmo através de documentação hemerográfica de uma dada época – é possível observar-se as campanhas movidas pela agremiação escolhida e seus objetivos, bem como as demandas encaminhadas para entidades congêneres e mesmo a agencias do poder público estatizado. Documentação parlamentar, revistas ou jornais diários de grande circulação nos dão conta desse embate e movimento em prol da organização das "vontades coletivas". A montagem de quadros com os principais ocupantes de

cargos públicos e seu cruzamento com os dirigentes do(s) aparelho(s) privado(s) selecionado(s) são também indicação certeira para verificar-se o grau de organicidade e representatividade do grupo junto ao Estado-aparelho.

O estudo de uma política pública ou mesmo de uma agência do Estado não consiste, tão somente, em compilar a documentação oficial produzida pelo órgão/funcionários a elas afeta, o que, além de restringir o escopo da pesquisa, empobrece a construção do objeto, redundando naquilo que normalmente se constata em boa parte dos estudos sobre o Estado: repetições do discurso oficial e de seus dados, acriticamente tomados e sem maior comprometimento com uma coerência teórica acerca do que seja o próprio conceito de Estado. Posturas como esta implicam – teórica e metodologicamente – em assumir que o discurso veiculado através do(s) organismo(s) estudado(s) eqüivale à veracidade dos acontecimentos/políticas narrados, podendo incorrer em equívocos de grandes proporções.

Isto não significa afirmar que seja dispensável a pesquisa junto à documentação oficial de uma agência visando ao estudo de uma dada política, muito ao contrário. O que aqui se propõe é que a abordagem de um *corpus* documental com características tão específicas – Relatórios, Anais e outras – seja feita à luz de uma definição precisa daquilo que se concebe como Estado, pois somente assim será possível : a) relativizar a fala oficial, mapeando-a em sua perspectiva relacional e enquanto fruto de disputas; b) perceber certas modalidades de fontes oficiais enquanto gênero, que contam com destinatários específicos e, portanto, todo um léxico adequado a mobilizar e envolver seus leitores nos projeto dos grupos aparelhados, c) ter condições de perceber, através do tom aparentemente monocórdio da documentação oriunda de agências do Estado, as nuanças dos conflitos que as atravessam, uma vez que tais embates "intra-burocráticos" jamais estão descolados daqueles que atravessam a sociedade civil, como um todo.

Isso significa que qualquer modificação na correlação de forças vigente na sociedade civil – **dentro** ou **entre** aparelhos privados de hegemonia distintos – tem, necessariamente, repercussões junto à sociedade política em geral, junto à(s) agência(s) estudada(s), em particular, bem como sobre as políticas por esta(s) conduzida(s). Daí a necessidade de confronto permanente com documentação de outro caráter, de modo a ampliar o leque de possibilidades analíticas para além do mundo do governo.

Outro importante passo na metodologia sugerida consiste na análise dos atores sociais engajados junto às agências – da sociedade civil e da sociedade política – selecionadas. Isso significa dizer que as classes, bem como o próprio Estado, não são entidades etéreas ou abstratas. Elas se constróem e reconstróem no cotidiano de suas práticas políticas, logo, contam com rostos, identidades, historia, enfim. Portanto, outro desdobramento metodológico importante para a análise do Estado tal como aqui proposta, deve passar necessariamente pelo estudo das redes de agentes com que se está defrontando, para o que é imprescindível conhecer seja a composição das diretorias – tanto do órgão da sociedade política privilegiado, quanto das entidades de classe envolvidas no atendimento de suas demandas – os editores de seus periódicos, quem neles escreve, sua posição em outros espaços de poder político e simbólico. Do entrecruzamento desses dados será possível observar: a) a predominância de uma entidade de classe (ou não) junto à agencia estatal; b) as propriedades de posição da fração de classe "x" ou "y" junto ao órgão público estudado; c) que grupos ficam "de fora" ou não, das políticas estatais implementadas – o que significa reconhecer os grupos que, por força de maior capacidade de mobilização orgânica, foram capazes de inscrever seus interesses junto às agências da sociedade política.

Em síntese, considerar o Estado enquanto uma Relação não somente permite evitar as armadilhas do conhecimento reificado e simplificador, como também favorece a desnaturalização dos mecanismos mais profundos de seu funcionamento. Afinal, é das disputas pela imposição da hegemonia de determinados grupos que se reconstrói, permanentemente, o Estado, não fosse ele uma condensação das relações sociais presentes numa formação histórica determinada, logo, algo em permanente dinâmica.

NOTAS

[1] Cf. MENDONÇA, Sonia Regina de. "Estado e Sociedade". In: MATTOS, Marcelo Badaró (org.). *História: pensar & fazer*. Niterói, LDH-UFF, 1998, pp. 13-32.

2. A este respeito ver BOBBIO, Norberto & BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política moderna*. SP, Brasiliense, 1987.

3. Para maiores informações ver GRAMSCI, Antonio. *A concepção dialética da História*. 9ª ed., RJ, Civilização Brasileira, 1991.

4. Cabe esclarecer que a noção de **privado**, neste caso, não se constitui por oposição a público, porém referenciado à questão da **adesão voluntária**.

5. A esse respeito ver GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. 5ª ed., RJ, Civilização Brasileira, 1984.

6 O intelectual, em Gramsci, longe está de ser o detentor do saber erudito ou mesmo diletante. O intelectual para o autor é o "persuasor permanente", o organizador da vontade coletiva, aquele que tem na práxis o âmbito de sua ação de construir a "vontade coletiva organizada". CF. GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. RJ, Civilização Brasileira, 1987.

---

[1] Cf. MENDONÇA, Sonia Regina de. "Estado e Sociedade". In: MATTOS, Marcelo Badaró (org.). *História: pensar & fazer*. Niterói, LDH-UFF, 1998, pp. 13-32.

[2] A este respeito ver BOBBIO, Norberto & BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. SP, Brasiliense, 1987.

[3] Para maiores detalhes, ver GRAMSCI, Antonio. *A concepção dialética da História*. 9ª. ed., RJ, Civilização Brasileira, 1991.

[4] Cabe esclarecer que a noção de **privado**, neste caso, não se constitui por oposição ou antagonismo a público, mas sim em referência à questão da **adesão voluntária**

[5] Sobre este aspecto ver GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 5ª. ed., RJ, Civilização brasileira, 1984

[6] O intelectual, em Gramsci, longe está de ser o detentor de um saber erudito ou mesmo diletante. O intelectual para o autor é o "persuasor permanente", o organizador da vontade coletiva, aquele que tem na práxis, o âmbito de sua ação em prol da construção da "vontade coletiva". Cf. GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. RJ, Civilização Brasileira, 1987.