

INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO*

REGINALDO SOUZA SANTOS**

1. *Introdução*; 2. *Antecedentes da intervenção estatal*; 3. *O significado da intervenção estatal*; 4. *A identidade às avessas entre o interesse público e o interesse privado*.

1. *Introdução*

Em nosso modo de ver, discorrer sobre o tema Interesse público e interesse privado torna-se, a um só tempo, uma tarefa desafiante e arriscada porque, embora o tema, em si, não seja tão novo, tendo em vista que seu surgimento data desde o momento histórico da formação dos estados nacionais, não tem sido contemplado na literatura corrente com o mesmo grau de envolvimento e profundidade que o seu conteúdo requer. Por isso, encará-lo de frente torna-se um desafio, onde o risco fica por conta de não se dispor de uma literatura que dê consistência teórico-metodológica ao início de sua discussão.

Os mais exigentes poderão argüir dando conta de que toda literatura que trata da questão das relações do estado com a sociedade — tomando como base pontos tais como investimentos públicos em setores sociais e econômicos, a política de legitimação e acumulação do Estado, o caráter classista do estado capitalista, entre outros — em verdade está tratando do tema. Argumento dessa natureza não deixa de ser procedente, até porque muitas das argumentações utilizadas ao longo deste texto referem-se àqueles temas. É necessário, porém, esclarecer que quando se trata de definir o significado de categorias como *interesse público* e *interesse privado*, o pressuposto é de que tudo que é idealizado e produzido pelo estado reflete os interesses mais gerais da sociedade (portanto, o interesse público), enquanto que os projetos individuais — incluindo aí as organizações produtivas —, fora dos esquemas de controle direto do estado, expressam os interesses privados. Noutras palavras, isto significa estabelecer, segundo Locke, uma distinção entre a sociedade política (representada pelo estado) e a sociedade civil (que reflete as relações econômicas).

Saber de que forma vêm-se estabelecendo as relações entre a sociedade política (interesse público) e a sociedade civil (interesse privado) é nosso principal objetivo neste artigo.

* Versão ampliada de conferência feita pelo autor no XII Encontro Nacional dos Estudantes de Administração (Enead), realizado em Fortaleza, CE, jul. 1985.

** Professor adjunto I no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA). (Endereço do autor: Rua Americano da Costa, 135 — Bairro de Roma — 40.000 — Salvador, BA.)

Com estas observações, pensamos ser mais lógico, antes de darmos início à discussão do tema, tentar esclarecer dois pontos fundamentais: a) definir o contexto em que se pretende discutir a questão; b) conceituar o que vêm a ser estas duas categorias — interesse público e interesse privado.

Com relação ao contexto, pensamos que não teríamos outro espaço mais apropriado do que colocar a questão dentro dos limites do capitalismo, tomando por base as ações das organizações públicas e privadas e observando o papel que cada um desses blocos desenvolve no sentido de atingir o bem-estar da sociedade. Com isso objetiva-se responder quanto à verdadeira necessidade de se separar e alimentar algum tipo de discussão a respeito do tema.

De outro modo, no que respeita à parte conceitual, define-se como interesse público a manifestação do interesse coletivo (normalmente explicitado através do voto) pela demanda de bens e serviços “satisfeita” pelo Estado, dado que a alocação de recursos na produção de tais bens e serviços não desperta o interesse do capital privado, porque a taxa de produtividade fica abaixo da média da sociedade.¹ Enquanto isso, o interesse privado, parece claro, passa a ser entendido a partir das ações individuais e grupais (melhor dizendo, organizacionais) que visam privilegiá-lo com base em critérios de racionalidade no uso dos recursos e retornos econômicos definidos pelo mercado (lei da oferta e procura). Desse modo, enquanto o governo fica responsável pela definição e implementação da política macroeconômica (máxima vantagem social no processo alocatório de recursos), o setor privado move-se em direção aos aspectos microeconômicos (maximizando o uso dos recursos).

Tomando como correto este quadro conceitual, ver-se-á que existe uma profunda contradição entre um objetivo e outro. O próprio capitalismo, entretanto, encarrega-se de eliminar (do ponto de vista teórico/ideológico) essa contradição quando defende a tese de que qualquer projeto só é socialmente desejado, ou deve ser implementado, quando os benefícios gerados são suficientes para indenizar as perdas e ainda produzir um excedente (benefício) que remunere o esforço de execução dos seus idealizadores. O pressuposto é de que, na prática, a formulação e a implementação das políticas, sejam elas públicas ou privadas, estejam subordinadas a esse princípio da máxima vantagem social.

2. Antecedentes da intervenção estatal

Considerando que estamos tratando da questão a partir de uma perspectiva do capitalismo, é necessário explicitar qual a ideologia básica produzida e difundida por esse sistema. Apesar de necessitar que algumas condições sejam satisfeitas para que a economia de mercado assegure uma alocação eficiente de recursos, a ideologia básica de sustentação do modo de produção capitalista parte da premissa de que a perseguição do interesse individual alcança necessariamente o interesse coletivo.

¹ É bom lembrar que a instrumentalização do Estado capitalista para a produção de bens e serviços vem sendo utilizada no sentido de assegurar os espaços nobres para a alocação de recursos privados, porque a economia de mercado só tem assegurado um uso eficiente dos recursos na produção de bens, caso algumas condições sejam satisfeitas, e isto só pode ocorrer caso o Estado seja responsabilizado pelo atendimento do mercado com produtos que, pela sua natureza, produzem uma taxa mais baixa de retorno dos investimentos.

Para o sistema capitalista, esse postulado permanece intocável ainda hoje. A história do seu desenvolvimento, porém, mostra sua negação peremptória, exceto em algumas poucas formações sociais da Europa e América do Norte, onde parece haver uma aproximação desse fato, isto é, entre o individual e o social. Empregamos o verbo parecer, porque mesmo naquelas economias a contradição básica persiste, provocada pela oposição entre o capital e o trabalho.

Não se deve, entretanto, descartar a hipótese de que o grau de bem-estar social e a incorporação de praticamente todos os estratos da população ao mercado urbano-industrial estejam relacionados com o grau de exploração praticado pelos países cênicos em relação aos países periféricos e determinada a partir da forma como se estrutura a divisão internacional do trabalho.²

Não é difícil entender que a premissa básica do capitalismo, formulada num plano mais ideológico que científico, foi e está sendo negada porque a apropriação do excedente social (após definidos os níveis de consumo e reposição do estoque de capital desgastado na produção corrente) é feita privadamente, muito embora a alocação com base nos critérios de mercado leve, necessariamente, a uma acumulação social de capital, a um ritmo mais acelerado do que aquele verificado em sociedades em que o modo de produção é diferente do capitalismo.

Obviamente que, não ocorrendo um grau satisfatório de bem-estar social a partir dos critérios privados de investimento, assistimos amiúde à formação de uma massa de desassistidos em escala cada vez mais ampliada (notadamente nos países da África, Ásia e América Latina) que, sem margem de dúvida, tende a ameaçar a estabilidade do regime vigente — no caso, o próprio capitalismo.³

Dessa forma, como nunca foi e nem é da lógica do capitalismo ceder espaços, tornou-se necessário, então, que alguém o fizesse e, nesse caso o Estado foi instrumentalizado para intervir de forma mais incisiva no sentido de garantir a estabilidade político-social e reduzir os impactos negativos das crises cíclicas do capitalismo sobre o processo de acumulação.

3. *O significado da intervenção estatal*

Antes de analisarmos o verdadeiro propósito da intervenção estatal, seria necessário estabelecer com maior precisão sua natureza e associá-la a etapas mais marcantes do desenvolvimento capitalista. Assim, em primeiro lugar, gostaríamos de lembrar, conforme dissemos, que nossa discussão tem como limite o capitalismo; portanto, a análise da intervenção governamental, para efeito deste artigo, só ganha sentido no Estado capitalista. Em segundo lugar, identificamos como as fases mais importantes do desenvolvimento capitalista, e que servem aos obje-

² A exploração praticada pelos países centrais agravou ainda mais o estado retardatário do processo de desenvolvimento dos países periféricos e isto constituiu a principal motivação para que fosse, a partir de 1930, esboçada uma teoria que pudesse explicar as suas causas — a teoria do subdesenvolvimento econômico. Dentro dessa linha de abordagem, os nomes mais destacados talvez sejam os de Ignacy Sachs, Samir Amin, André Gunder Frank, Gumar Myrdal, Osvaldo Sunkel, Fernando H. Cardoso e Celso Furtado.

³ Além do caso cubano, parecem-nos bastante sugestivas as tendências socializantes assumidas pelos países africanos recém-libertados do jugo europeu e os exemplos da revolução nicaragüense e os movimentos político-militares que vêm ocorrendo na Colômbia, Peru, El Salvador etc.

tivos deste artigo, as do capitalismo concorrencial e do capitalismo monopolista/oligopolista.⁴

Na fase do capitalismo concorrencial o Estado limita-se a exercer funções típicas da ordem político-jurídica, objetivando o ordenamento dos agentes econômicos e a garantia das condições externas ao processo acumulativo, seja através da montagem de esquemas policialescos (força pública), seja através de esquemas técnicos, tais como: legislação de fábrica, política aduaneira, tarifária, de juros e outros que protejam a indústria nascente. Enquanto isso, o Estado no capitalismo monopolista, não só amplia e sofisticada os instrumentos que viabilizam as condições externas ao processo acumulativo, como também se envolve diretamente no processo acumulativo através da produção de mercadorias.

Ainda dentro dessas duas grandes fases do desenvolvimento capitalista a produção estatal assume uma característica que não está claramente demarcada em qualquer dos dois momentos, mas sim presente no crepúsculo de uma e no alvorecer da outra. Isto diz respeito à produção estatal vinculada aos setores de bens públicos e semipúblicos: saneamento básico, transportes, educação, saúde etc.⁵

Nesse ponto da análise faz-se necessário indagar: o que essa intervenção passou a significar? De certo modo, passou a significar que, a partir dessa nova ordem em que o Estado se transforma no principal instrumento de estabilização e de crescimento econômico, tudo que fosse orquestrado pela sociedade civil constituir-se-ia em interesse privado, muito embora o capital continuasse sustentando, para efeito de sua sobrevivência, a máxima de que se poderá alcançar o bem-estar comum através de ações organizadas privadamente. De outro, tudo que fosse da responsabilidade do Estado produzir (bens e serviços) e organizar (ordenamento institucional, econômico, administrativo e jurídico) e que tivesse como fonte de financiamento o orçamento de gastos do Estado passou a ser considerado ação de interesse público.

⁴ Destacamos o Estado no capitalismo porque o mesmo já existia enquanto instituição centenas de anos antes do surgimento do capitalismo enquanto modo de produção dominante. A origem do poder público, por conseguinte do Estado, parece coincidir com a própria origem da propriedade privada já na antiga Atenas, conforme constata Engels em *A origem da família, da propriedade privada e do estado* (9. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984), afirmando que “a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como um bem supremo e as antigas instituições da gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas (...) uma instituição que (...) não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito da classe possuidora explorar a não-possuidora (...). E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado. Em nenhuma parte melhor do que a antiga Atenas podemos observar como o Estado se desenvolveu (...) com a transformação e substituição parciais dos órgãos da constituição gentilícia pela introdução de novos órgãos (...) com poderes realmente governamentais (...)”

⁵ É nesse ponto que hoje, no Brasil, reside a grande confusão das análises dos setores reacionários do meio acadêmico e empresarial quando diagnosticam a atual situação de crise da sociedade brasileira como a principal causa da estatização exagerada da economia. Nesse sentido, a única saída técnica e politicamente viável está justamente no recuo do Estado das funções econômicas exercidas hoje em dia, voltando-se para as funções tradicionais (*welfare state*) e que lhes são típicas: saúde, educação, saneamento, habitação etc. Ora, nada nunca foi tão falso quanto atribuir estas funções como típicas do Estado. Isto revela, de um lado, o forte conteúdo ideológico das análises (principalmente aquelas oriundas do meio acadêmico, de onde se deveria esperar maior isenção) e, de outro, um desconhecimento teórico da evolução histórica das relações do Estado com a sociedade, e da natureza de sua produção.

4. *A identidade às avessas entre o interesse público e o interesse privado*

De certa forma esta separação foi criada e fortalecida com maior nitidez pela teoria de finanças públicas a partir da formulação de uma série de conceitos a respeito de gastos públicos, bens públicos e semipúblicos, bens privados etc. Entretanto, vale ressaltar que os textos acadêmicos menos comprometidos com a ideologia do capital reconhecem que a expansão dos gastos e a diversificação da produção pública alcançam os níveis atuais em razão das falhas ocorridas no sistema de mercado, admitindo, inclusive, que a alocação feita pela economia de mercado só assegura uso eficiente dos recursos caso algumas condições sejam satisfeitas.⁶

Não obstante isso, a nosso modo de ver, a necessidade de preservar essa argumentação é mais alimentada ainda pelo capital, porque lhe interessa passar à sociedade a concepção de que a produção de natureza social é de responsabilidade exclusiva do Estado, enquanto que a produção de bens privados ficaria a cargo do capital privado, como a melhor opção para garantir a eficiência geral do sistema.

As relações do Estado com a sociedade, determinadas pelas necessidades do desenvolvimento capitalista, parecem descombinar essa trama “pseudocientífica”, e por isso ideológica, da separação entre público e privado. O aprofundamento dessas relações é motivado por três fatores que nos parecem relevantes:

a) a produção estatal deixou de estar restrita aos bens públicos e à regulamentação e passou a se concentrar mais na produção de bens considerados privados — como, por exemplo, aço, intermediação financeira — como forma de dar maior dinamismo ao processo de crescimento;

b) a estrutura tributária deixa de atender somente aos requisitos que alimentavam o fluxo de recursos que permitia ação meramente administrativa do Estado e passa a ser instrumentalizada no sentido de garantir a produção e a acumulação de capital. Esta nova ênfase dada à política fiscal levou o Estado a maior manipulação da massa de recursos financeiros, bem como à responsabilidade de promover, nem sempre com sucesso, a política de alocação, distribuição e estabilização, dentro de uma perspectiva macroeconômica;

c) a conseqüência dessa mudança da estrutura tributária, transformada em instrumento de política econômica, foi a expansão e segmentação do orçamento de gastos do setor público. Se antes o Estado tinha apenas o controle do orçamento fiscal (financiado pelos recursos tributários), com as mudanças ocorridas no conteúdo de suas políticas introduziram-se dois novos conceitos e formas diferentes na administração dos recursos, mediante os orçamentos monetários e das empresas estatais, nos quais se observa uma estreita articulação com a base econômica da sociedade.

⁶ Embora isto seja admitido, estes argumentos não chegam a explicitar claramente as causas determinantes das falhas do sistema de mercado e nem por que a economia de mercado estabelece precondições para uma alocação eficiente dos recursos: se isto tem a ver com algum impedimento técnico (escala de produção, tecnologia etc.) ou com algum interesse político-ideológico do Estado (segurança nacional, por exemplo) ou interesse imediato de expansão do capital (não atuar em setores pouco dinâmicos, induzir ao Estado a aumentar a produtividade do capital etc.).

Os dados empíricos revelam este novo posicionamento do Estado, onde a participação relativa dos gastos na renda nacional é sempre crescente.

Tabela 1
Gastos do Governo em % do PIB

| Anos | EUA ^a | Brasil ^b | Bahia ^c |
|------|------------------|---------------------|--------------------|
| 1902 | 7,3 | — | — |
| 1929 | 10,4 | — | — |
| 1940 | 17,6 | — | — |
| 1947 | — | 18,4 | — |
| 1950 | 23,1 | 20,3 | — |
| 1960 | 27,0 | 25,7 | — |
| 1965 | — | 28,0 | — |
| 1970 | 32,2 | — | 23,0 |
| 1973 | 31,5 | — | — |
| 1975 | — | — | 27,5 |
| 1979 | — | 33,4 | 26,4 |
| 1980 | — | 38,4 | — |
| 1982 | — | 37,0 | — |

Fonte: Para os EUA os dados foram extraídos de Musgrave, Richard & Musgrave, Peggy. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro, Campus, 1980. Para o Brasil os dados foram extraídos de Rezende, Fernando. As funções do governo e a expansão do setor público brasileiros, in *Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo*. Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1976. Para a Bahia os dados foram extraídos de Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivos-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 17(4):40-94, out./dez. 1983.

^a Os dados não incluem o setor das empresas estatais e são tomados em relação ao PNB;

^b Inclui os gastos das empresas estatais e o índice em relação ao PIB;

^c Inclui as estatais e é medido em relação ao PIB.

Estes números são bastante reveladores e indicam a necessidade de se rever a tese tradicional de que o interesse público está representado pelas ações do Estado, materializado no seu orçamento de gastos, enquanto o interesse privado é definido e alcançado pelas leis de mercado. Esta imediatividade de se rever tal suposição torna-se necessária tanto do ponto de vista da economia do setor público (teoria das finanças públicas), quanto do ponto de vista da ciência política.

A justificativa pelo lado econômico é dada pelas demonstrações da análise quantitativa do orçamento de gastos do governo, segundo a sua vinculação funcional. Tomando por base os dados globais do estado da Bahia (que envolvem os subsetores administração central, autarquias/fundações e empresas estatais) verifica-se que, durante a década de 70, a proporção dos gastos governamentais foi vinculada aos setores considerados econômicos.

Estes números demonstrando a estreita vinculação entre os gastos estatais e as atividades econômicas ficariam mais expressivos ainda caso a contabilidade pública oferecesse um nível de detalhamento maior e se pudesse constatar o quanto dos gastos com função saúde e saneamento (foram considerados setores sociais) foi aplicado aos setores econômicos — principalmente o programa de saneamento, em que uma parcela dos gastos está mais voltada para o aumento da produtividade do capital do que para a medicina preventiva.

Por mais esforços que se empreenda na tentativa de separar o público do privado, ainda assim os trabalhos acadêmicos não conseguem, na prática, fazer essa

Tabela 2
Gastos totais do estado da Bahia por funções — 1970-79
 (%)

| Funções | Anos | | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | Total |
| 1. Governo e adm. geral | 12,45 | 11,55 | 11,80 | 8,30 | 12,95 | 9,18 | 6,96 | 8,25 | 7,36 | 7,29 | 8,66 |
| 2. Agricultura e recursos naturais | 1,63 | 1,05 | 2,35 | 2,98 | 3,94 | 3,03 | 4,23 | 5,72 | 5,17 | 4,87 | 4,06 |
| 3. Energia | 7,01 | 11,94 | 7,86 | 18,30 | 11,80 | 16,59 | 12,68 | 11,96 | 19,19 | 22,98 | 15,84 |
| 4. Transporte e comunicação | 40,12 | 34,36 | 26,90 | 25,35 | 27,98 | 16,98 | 17,80 | 16,55 | 18,06 | 11,13 | 20,11 |
| 5. Indústrias e comércio | 4,27 | 5,00 | 3,37 | 3,36 | 4,66 | 3,49 | 6,70 | 4,05 | 3,00 | 4,18 | 4,13 |
| 6. Educação e cultura | 11,51 | 11,44 | 9,61 | 9,15 | 7,82 | 8,25 | 8,59 | 9,80 | 7,84 | 6,97 | 8,54 |
| 7. Habitação e serviços urbanos | 2,76 | 1,06 | 0,27 | 0,60 | 2,69 | 1,39 | 2,23 | 4,17 | 2,75 | 2,72 | 2,30 |
| 8. Saúde e saneamento | 2,49 | 4,43 | 20,50 | 10,96 | 4,43 | 29,51 | 22,59 | 21,36 | 16,07 | 18,98 | 17,13 |
| 9. Trabalho, previdência, assistência social | 7,44 | 7,02 | 8,79 | 11,90 | 14,16 | 2,70 | 5,27 | 5,76 | 4,15 | 3,84 | 6,27 |
| 10. Del. e segurança pública | 5,24 | 5,37 | 4,66 | 3,81 | 3,27 | 4,31 | 4,19 | 4,56 | 3,81 | 3,88 | 4,10 |
| 11. Desenvolvimento regional | — | — | — | — | — | — | 0,26 | 0,09 | 1,26 | 2,95 | 0,80 |
| 12. Turismo | 0,35 | 0,59 | 0,17 | 0,42 | 0,48 | 0,38 | 0,65 | 1,12 | 2,13 | 1,51 | 1,01 |
| 13. Financeiro | 4,73 | 6,14 | 3,32 | 4,18 | 4,62 | 3,29 | 6,11 | 4,78 | 5,64 | 7,10 | 5,24 |
| 14. Pesquisa | — | 0,05 | 0,20 | 0,69 | 1,20 | 0,90 | 1,74 | 1,83 | 3,87 | 1,59 | 1,63 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

separação. A própria teoria de finanças reconhece essa dificuldade ao afirmar que “além do aspecto orçamentário, a política governamental afeta a atividade econômica através de medidas monetárias, leis reguladoras do funcionamento da economia etc. E ainda temos as empresas públicas que, em muitas economias, ocupam uma posição de destaque. . . assim, a moderna economia ‘capitalista’ é um sistema misto, no qual as forças do setor público e do setor privado interagem de forma integrada. Portanto, um sistema econômico não pode ser focado isoladamente como público ou privado, pois envolve a interação de ambos os setores”.⁷ Este reconhecimento por parte da teoria de finanças reforça nossa concepção de que nas sociedades capitalistas torna-se equivocada a separação entre público e privado, dado o caráter classista do Estado capitalista e as mudanças ocorridas nos seus padrões de produção.

Enquanto isso, numa visão mais qualitativa, a ciência política procura separar a estrutura econômica da estrutura estatal — isto é, o poder político, representado pela estrutura estatal e o poder econômico, representado pela sociedade civil, em que uma estrutura é reprodutora (a estatal) enquanto a outra (econômica) impõe limites de variação àquela no instante em que não se tornar funcional aos seus interesses.

Luciano Gruppi diz que “no Estado da Idade Média transmitia-se pela herança quer a propriedade, quer o poder político: o rei transmitia para os seus filhos a propriedade patrimonial do Estado e o poder; o latifundiário transmitia a terra, o marquês, o marquesado, o conde, o condado, isto é, todos os bens e todo o poder sobre esses bens, assim como também sobre os homens que viviam no condado e no marquesado. Na Idade Média, a sociedade e o Estado (poder político) são inseparáveis, estão entrelaçados, são transmitidos juntamente; na sociedade burguesa moderna esses dois aspectos são separados, pois na sociedade civil existe a transmissão da propriedade, mas não há transmissão do poder político. A sociedade política e a sociedade civil obedecem a normas e leis diferentes. Todos os direitos de propriedade são exercidos na sociedade civil e o Estado não deve interferir, mas sim garantir e tutelar o livre exercício da propriedade”.⁸

De igual modo Poulantzas, a partir de uma conceituação de poder, concebe a separação entre “*poder político, poder econômico e poder ideológico*”. Na sua concepção esta forma de conceituar o poder é a maneira de se ver como “a especificidade dos interesses de classe são realizados”.⁹ Pensa o autor que “se os interesses não estão localizados nas estruturas com a ‘situação’ de classe nas relações de produção, mas como limites dos níveis do campo das práticas, podemos perfeitamente conceber que se possa falar de interesses relativamente autônomos de uma classe no econômico, no político e no ideológico. . . Em particular em uma formação capitalista caracterizada pela autonomia específica dos níveis de estruturas e de práticas, e dos respectivos interesses de classe, podemos ver nitidamente a distinção entre o *poder econômico, o poder político e poder ideológico* etc., consoante a capacidade de uma classe realizar os seus interesses relativamente autônomos em cada nível”.¹⁰

⁷ Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. *Finanças públicas — teoria e prática*. Universidade de São Paulo, Rio de Janeiro, Campus, 1980.

⁸ Gruppi, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel — as concepções de estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci*. 5. ed. Porto Alegre, L&PM, 1985.

⁹ Poulantzas, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

¹⁰ Poulantzas, Nicos. op. cit. p. 109.

Complementando seu argumento, Poulantzas acrescenta que se pode citar numerosos exemplos em que uma classe pode ser economicamente dominante sem o ser politicamente; ideologicamente dominante sem o ser econômica ou politicamente. E o exemplo citado recai no caso clássico da burguesia na Inglaterra antes de 1688, que é — segundo o referido autor — a classe “economicamente dominante”, continuando a aristocracia fundiária a ser a classe “politicamente dominante”, a despeito da revolução de 1640.

Um ponto interessante a ser observado nas argumentações de Gruppi e Poulantzas com relação à separação entre o poder político e o poder econômico é que enquanto o primeiro só vê esta separação na sociedade burguesa moderna — portanto, na fase em que o capitalismo passa a ser o modo de produção dominante —, o segundo parece não admitir essa hipótese e por isso tende a ver essa separação nas diferentes etapas e formas de desenvolvimento, muito embora seus exemplos sejam de uma época em que o modo de produção prevalecente era o feudal.

Nossa principal tentativa neste artigo é demonstrar que a idéia de se separar interesse público e interesse privado é inconseqüente. Em primeiro lugar pelo caráter classista que assume o Estado nas sociedades capitalistas; em segundo, porque os agentes que formam o bloco do poder nos aparelhos do Estado são os mesmos que compõem a sociedade civil, porém aquela fração que forma a classe capitalista detentora dos meios de produção. Numa configuração matemática estes agentes representam o ponto de interseção cuja área demarca a identidade de interesses entre o público (defendido pelo Estado) e o privado (potencializado pelos agentes econômicos representantes do capital).

Nesse sentido, embora o Estado contemporâneo apresente características distintas daquelas da Idade Média, quais sejam autonomia, diferenciação em relação à sociedade civil e o fato de deixar de ser um Estado patrimonial, por outro lado é necessário entender que essa autonomia que se mede através da sua autoridade não depende mais de qualquer outra autoridade, mas é relativa porque a autoridade do Estado está condicionada aos interesses da classe dominante; se o Estado agora não mais se confunde com a sociedade civil, é necessário sublinhar que esta é expressa por uma organização; se o Estado deixou de ser patrimonial, isto é, patrimônio individual ou familiar do monarca, do conde etc., por outro lado passou a ser propriedade coletiva de uma classe — a burguesia.

Sem embargo, embora de certa forma neguemos uma base empírica que sustente as postulações teóricas da separação entre o interesse público e o interesse privado ou poder econômico e poder político, não a atribuímos a essa nossa argumentação potencial que a torna absoluta. Vemos que em certos contextos históricos a classe hegemônica já não pode instrumentalizar os mecanismos estatais exclusivamente a favor de seus interesses e usar como única forma de neutralizar as pressões da classe trabalhadora a força policial, apresentada por Lênin como um dos elementos decisivos na configuração da natureza do Estado burguês. Nesses contextos históricos referidos, a força da organização da classe trabalhadora através dos sindicatos e outros institutos empurra a ação estatal para além dos limites de interesses exclusivos de uma classe, aproximando-se da categorização do *welfare state*. O grau de bem-estar social atingido pelos cidadãos em algumas formações capitalistas adiantadas, mediante uma política estatal de melhor distribuição de renda e uma política previdenciária de amplo alcance respaldam esses argumentos.

Não tentemos ver nesse episódio, porém, um evoluir histórico linear do capitalismo, ou uma etapa do desenvolvimento capitalista alcançada pelos países centrais e que certamente se repetirá nos países ditos periféricos; ou ainda que a lógica e os métodos orientadores do processo de acumulação se diferenciam substancialmente de um país para outro, ou seja, que em determinadas sociedades tem-se uma prática capitalista mais “humanista” e que noutras essa prática se reveste de uma “selvageria” inconseqüente. Não é por esse caminho que entendemos a política mais assistencialista do Estado, refletida no maior grau de satisfação social nas sociedades mais avançadas.

Sem lhes atribuir uma ordem de importância, pensamos que três fatores foram os determinantes principais para um comprometimento maior daqueles Estados em relação às questões sociais. Em primeiro lugar destacamos a experiência de pelo menos dois séculos em que o capitalismo prevalece como o modo de produção dominante, enquanto que nas sociedades periféricas esta experiência média talvez não ultrapasse os limites de meio século. Este fato denota que o estágio de desenvolvimento das forças produtivas naquelas sociedades está em grau muito mais elevado e por conta disso o próprio processo de acumulação; daí se concluir que as possibilidades de maior satisfação social estejam mais concentradas nas sociedades européias e norte-americanas.

Em segundo lugar, e como corolário do primeiro, destacamos as lutas históricas desenvolvidas pelos trabalhadores em confrontação com as práticas desumanas da expansão e acumulação capitalista. O nível de conscientização das classes trabalhadoras, a partir da Comuna de Paris, a Internacional Socialista, os Movimentos Cooperativistas, a Revolução Russa de 1917, até chegar ao atual estágio de força das organizações sindicais trabalhistas, permitiu-se que os trabalhadores conquistassem maiores espaços políticos (através das representações sindicais e partidárias) e econômicos (através da maior participação na distribuição funcional da renda social e do orçamento de gastos do Estado, alocado a setores sociais).

Em terceiro e último lugar destacamos a posição de subordinação dos países periféricos em relação aos países centrais, determinada pela forma como se manifesta a divisão internacional do trabalho. Esse modelo de organização da produção e comercialização em escala mundial vem produzindo como conseqüência drenagem substantiva e permanente da renda gerada no interior dos países pobres para os países ricos através da pilhagem propriamente dita de recursos naturais e matérias-primas, do intercâmbio comercial que força as sociedades menos desenvolvidas a abrirem espaços cada vez maiores para as mercadorias produzidas nos países de centro e do sistema financeiro internacional, mediante a cobrança de altas taxas de juros em cima de empréstimos para investimentos que não têm outra finalidade senão criar as favorabilidades infra-estruturais para investimentos produtivos, em que, na maioria dos casos, o capital predominante é o multinacional.

De qualquer modo, todos esses fatores que conduzem ao estabelecimento de uma espécie de *welfare state* nas sociedades capitalistas avançadas não significam uma descaracterização do posicionamento de classe do Estado (o Estado privilegia a classe dominante) e muito menos o estabelecimento de uma rivalização entre o interesse público (supostamente instrumentalizado através dos aparelhos de Estado) e o interesse privado (viabilizado pelo capital nas mãos de uma fração da sociedade civil).

Nesse sentido, muito embora seja nitidamente visível o posicionamento do Estado capitalista em favorecer a acumulação social de capital no interior das

organizações privadas, não podemos, por outro lado, imaginar que esse seja o objetivo exclusivo do Estado, quer do ponto de vista de formulação da política pública, quer do ponto de vista de alocação dos recursos. De maneira geral o Estado capitalista, não obstante o seu grau de autonomia ante as classes — conforme tentam mostrar as abordagens burguesa e marxista —, vive uma contradição estrutural em razão do seu duplo objetivo: de um lado, favorecendo a acumulação de capital como forma de garantir a sustentação do modo de produção capitalista; de outro, tenta perpetuar a sua base legitimadora no seio da sociedade civil, visando manter ou criar novas condições de harmonia social.

James O'Connor é o economista marxista que mais tem procurado analisar esse caráter contraditório das políticas governamentais a partir do orçamento fiscal.¹¹ Para estabelecer com maior nitidez esse caráter contraditório nos objetivos da política alocatória de recursos do Estado capitalista, o autor parte de duas premissas básicas. A primeira é a de que “o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação e legitimação* . . . Isto quer dizer que o Estado deve manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma acumulação de capital lucrativa. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital às custas de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedente econômico e os impostos arrecadados deste excedente”.¹²

A segunda premissa avalia que a crise fiscal atual do Estado capitalista só poderá ser entendida em termos de categorias marxistas básicas, onde se verifica que “as despesas estatais têm um caráter duplo correspondente às duas funções básicas do Estado capitalista: *capital social e despesas sociais*”.¹³

O *capital social* é definido como o total de despesas do Estado necessário à acumulação privada e se divide em *investimento social* (que representa o montante de recursos aplicados em projetos e serviços destinados a aumentar a produtividade de uma dada quantidade de trabalho e, por extensão, o lucro do capitalista) e *consumo social* (que representa a parcela de recursos alocada a projetos e serviços que diminuem os custos de reprodução da força de trabalho). Enquanto isso, as *despesas sociais* representam o total de gastos em projetos e serviços para a manutenção da harmonia social e que atendem à função de legitimação do Estado, onde parte do sistema previdenciário que é projetado para manter a paz social entre os trabalhadores e os custos da repressão policial em cima das populações politicamente revoltadas seriam exemplos característicos.

A conclusão básica desta argumentação é que “devido ao caráter social do capital social e das despesas sociais, quase toda a despesa estatal atende a estes dois propósitos simultaneamente, de modo que poucos gastos públicos podem ser classificados de modo não-ambíguo. Por exemplo, as estradas levam os trabalhadores ao trabalho e os trazem de lá, sendo portanto rubrica de consumo social; também transportam cargas comerciais, podendo ser considerados itens de investimento social”,¹⁴ conforme demonstram os dados da tabela 3.

¹¹ O'Connor, James. USA: *a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

¹² Id. *ibid.* p. 19.

¹³ Id. *ibid.* p. 19.

¹⁴ Id. *ibid.* p. 20.

Tabela 3

Brasil: percentagens setoriais do total das despesas estatais
(Governo federal + estados)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | Média | Média | Média | Média |
|-------------------------------|------|------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| | | | | | 1970-73 | 1967-69 | 1964-66 | 1961-63 |
| 1. Despesas de capital social | 70,4 | 69,3 | 76,4 | 77,8 | 73,6 | 72,0 | 76,6 | 76,1 |
| 1.1 Governo e administração | 35,5 | 36,4 | 47,0 | 50,5 | 42,1 | 35,1 | 37,9 | 36,7 |
| 1.2 Capital físico | 24,5 | 20,0 | 17,5 | 16,1 | 19,6 | 24,2 | 27,0 | 27,4 |
| 1.3 Agropecuária | 3,0 | 3,6 | 2,6 | 2,3 | 2,9 | 3,3 | 3,7 | 4,9 |
| Indústria e comércio | 1,0 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 3,2 | 3,9 |
| Infra-estrutura e serviços | 20,0 | 15,7 | 14,4 | 13,2 | 16,0 | 20,3 | 20,1 | 18,6 |
| 1.3 Capital humano | 11,4 | 12,9 | 11,9 | 11,2 | 11,9 | 12,7 | 11,7 | 12,0 |
| 2. Gastos sociais da produção | 23,4 | 23,1 | 22,1 | 21,3 | 22,5 | 27,2 | 23,0 | 18,3 |
| 2.1 Bem-estar social | 8,9 | 7,2 | 6,1 | 5,4 | 6,9 | 10,6 | 8,5 | 6,7 |
| 2.2 Defesa e segurança | 14,5 | 15,9 | 16,0 | 15,9 | 15,6 | 16,6 | 14,5 | 11,6 |

Fonte: *Anuários estatísticos*. IBGE, 1963-1974. (tabela extraída do livro de Afonso, Carlos A. & Souza, Herbert de. *O estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil — a crise fiscal*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.)

Diante dessa ambigüidade estrutural vivida pelo Estado entre privilegiar os aspectos ligados à acumulação e aqueles referentes à legitimação, torna-se difícil identificar o interesse público na formulação de políticas e no processo de alocação de recursos por parte do Estado, visto que este assume uma postura de classe, favorável ao capital, que, em verdade, controla a seu favor a maioria dos aparelhos de Estado. Ao lado disso, o que se verifica na prática é que as ações do Estado que refletem o interesse público — o que, na categorização de O'Connor, são as despesas de consumo social — ocorrem muito mais em função da pressão organizada da sociedade civil, principalmente dos setores que compõem a classe trabalhadora, do que de uma ação espontânea em busca de um maior grau de legitimidade. A diferença entre as magnitudes do capital gasto em despesas de consumo social nos países capitalistas avançados e os periféricos pode servir de bom exemplo no sentido de reforçar nossa argumentação.

Isto nos leva a concluir, então, que a discussão entre interesse público (representado pelo Estado) e interesse privado (defendido pela fração da sociedade civil, representado pelo capital e materializado nas relações de mercado) perde sentido, da forma como é colocada, pois o Estado capitalista, hoje, assim como antes, assume uma posição clara de classe, através da vinculação da parcela mais significativa do seu orçamento de gastos aos setores produtivos — despesas em capital social.

Fica clara, então, a inexistência de uma polarização entre Estado/capital, já que há uma identidade de interesses no sentido de favorecer a acumulação de capital. Isto significa dizer que a discussão deve sair do plano organizativo/institucional (aparelho do Estado/organizações privadas) e passar para um contexto político/social (de classes). E nesse novo plano de discussão, a questão do interesse público e interesse privado deve ser resolvida a partir da correlação de forças entre as classes e as suas frações.

Summary

It is attempted, in this article, a discussion of the dichotomy between public *versus* private interest. In the author's view, at the present stage of capitalism, this distinction seems unfeasible from a theoretical perspective, due to the class-conscious character of the capitalist State and to the changes in its standards of production.

The writer believes that a discussion on these two kinds of interest — public and private — must leave the institutional organizative level (State/private organizations) and be transferred to a political and social context (the societal classes). He also argues that on this new way to plan for discuss the subject of public *versus* private interest should be decided from a reciprocal relation of forces between the classes and their respective parts.