

O ESTADO EM MOVIMENTO*

Pierre Rosanvallon**

Resumo

Este artigo analisa o Estado de uma forma desglobalizada e complexa, tentando ultrapassar o debate intervencionismo versus liberalismo. Para isso, distingue quatro figuras representativas da relação entre Estado e sociedade: o Estado Régio (O Leviatã), o Estado Instituidor do Social, o Estado-Providência e o Estado Regulador da Economia, localizando essas figuras na história da França. Evidencia a especificidade francesa, no sentido de que lá foi o Estado quem precedeu e criou a Nação, concluindo que a década de 90 verá a passagem do Estado gestor da economia para o Estado político clássico.

Um moderno dicionário de idéias deveria indicar sobre a palavra Estado: reduzi-lo e modernizá-lo. Em torno desses dois imperativos, bastante globais para serem discutíveis, é que há uma década se estabeleceu um consenso. A maioria dos franceses, depois de ter se dividido durante dois séculos sobre o papel do Estado, professa agora um tipo de liberalismo justificado nas missões do poder público.

As amarras com o colbertismo e com o intervencionismo certamente foram rompidas, em boa parte, pelo menos nas cabeças. Mas esta nova imagem de um Estado eficaz e de bom funcionamento não deve dar margem a ilusões. A perspectiva para 1993, como também as mudanças políticas do Leste, nos obrigam a ter mais realismo. O Estado vai mudar mas talvez não tão simplesmente como imaginamos quando raciocinamos quantitativamente sobre seu único peso.

Efetivamente, é preciso de início acabar com as abordagens muito globais sobre o Estado como se a questão do papel do Estado, em relação à sociedade, pudesse se resumir a uma única taxa de impostos obrigatórios. É do excesso de generalidade na reflexão que nasce o excesso de ideologia.

Pensar o Estado implica em primeiro lugar um esforço de desglobalização e mesmo de complexificação. Assim, por trás da mesma palavra Estado, é preciso distinguir quatro figuras diferentes da relação entre o Estado e a sociedade.

* Tradução de Fernanda A. de Fonseca Sobral, professora do Departamento de Sociologia da UnB.

** Professor (direteur d'Études) Hautes Études en Sciences Sociales (escola de Altos Estudos em Ciências Sociais) em Paris, França.

- O Estado Régio. É o Leviatã, a potência soberana que regulamenta a ordem interna, administra a justiça, gere a segurança nacional.

- O Estado Instituidor do Social. É o agente de organização e de constituição da sociedade, o produtor da identidade coletiva que substitui os antigos grupos intermediários.

- O Estado-Providência. O Estado se define como "reductor de incertezas" (Hobbes). O Estado de direito, que é essencialmente Estado protetor, se amplia progressivamente em Estado-Providência fundamentado na extensão da esfera econômica e social dos direitos do homem. É o Estado redistribuidor gerindo uma "sociedade de seguro", na qual os riscos e as responsabilidades são socializados.

- O Estado Regulador da Economia. A partir da revolução keynesiana, a esfera econômica é integrada ao sistema de ação do Estado. O Estado intervencionista tradicional se duplica pouco a pouco em Estado proprietário e em Estado gestor da economia global.

Estes "Estados no Estado" não têm nem a mesma origem nem a mesma história, nem o mesmo futuro. Pensar o Estado é, de início, refletir sobre essas diferenças.

Os Estados no Estado

O Estado Regulador da Economia? Desempenhou um papel essencial no crescimento glorioso de 1930. Foi, ao mesmo tempo, "o mestre dos relógios", o educador industrial da nação e o gestor dos grandes fluxos financeiros. Estas funções keynesianas são hoje as mais contestadas. Mas o debate sobre o seu futuro foi rompido de uma certa forma. As figuras do Estado proprietário, do Estado supergestor e do Estado onisciente estão em vias de se apagar tanto no Leste como no Oeste. Mas não é necessário se enganar: as funções de regulação subsistirão a essas mudanças. Ficamos em um universo no qual as grandes variáveis econômicas são sempre as variáveis incontornáveis de ação para o poder público. Não são tanto as funções que se deslocam mas os agentes que as colocam em funcionamento. Os Estados nacionais deverão sobretudo ceder uma parte de suas prerrogativas a outras agências reguladoras: organizações internacionais especializadas, instituições supranacionais, Comissão Européia. É preciso raciocinar sobre esse ponto em termos de transferência mais que de declínio. O movimento das privatizações - que anuncia a morte do Estado proprietário - não é suficiente para caracterizar a morte do Estado enquanto regulador da economia.

O problema de fundo está entretanto em outro lugar. O problema de hoje não é o Estado na economia, é mais o Estado enquanto forma política.

O Estado Instituidor do Social? Desempenhou um papel decisivo na França para organizar a nação. Os historiadores têm razão em sublinhar que o Estado precedeu a nação na França.

Ao mesmo tempo, contrariamente ao que se passou na Alemanha ou na Itália, o Estado desempenhou um papel muito particular: dar forma à sociedade, dar-lhe uma coerência e uma identidade que não lhe foram dadas no início. Desde o século XVIII, os filósofos notam, nesta perspectiva, que o Estado deve educar a nação (ver o *Ensaio de Educação Nacional de La Chalotais*, publicado em 1763). Suprimindo todos os grupos intermediários, a Revolução Francesa aumentou formidavelmente a amplitude desta função. O Estado substituiu todas as corporações econômicas, sociais, culturais e mesmo religiosas. Menos grupos intermediários e mais individualismo, equivale a mais Estado. Essa é a equação implacável. Consta-se na Alemanha onde, historicamente, houve menos Estado porque havia mais grupos intermediários. Vê-se a mesma coisa na Inglaterra. Mas o Estado na França, nesta função de organização da sociedade, de instituição social, não foi apenas o substituto das corporações intermediárias, suprimidos pela Lei de Le Chapelier, mas também teve outra função particular: organizar a unidade nacional, dando referências comuns. Quais referências comuns? Língua, história, memória coletiva. Daí a centralidade na sociedade francesa da palavra Educação Nacional (que não existe em outros países). O conceito é desconhecido nos Estados Unidos e na Inglaterra. Nestes países, se diz política de educação, de instrução pública, mas não de educação nacional.

Neste sentido, o Estado quis também organizar o falar comum. Sabe-se da luta severa que o Estado francês travou contra os dialetos da Revolução (foram proibidos os dialetos e o latim, nos atos administrativos, desde o édito de Villers-Cotterêts no século XVI). O Estado teve uma enorme atuação para impor de qualquer forma uma ordem lingüística comum na sociedade.

A reforma dos pesos e medidas procede no mesmo caminho. Os sábios, durante a Revolução, consideraram que dar uma unidade de medida à toda a sociedade, seria uma reforma eminentemente política, como se a função do Estado fosse inicialmente a de produzir equivalentes gerais em todas as relações sociais. Equivalentes gerais nos pesos e medidas, equivalentes gerais na linguagem, equivalentes gerais na cultura. É ainda uma especificidade francesa. Em nenhum outro país industrial o Estado desempenhou tão fortemente esta função de instituidor da sociedade. Isto significa que, em último caso, o Estado tem quase uma relação pedagógica com a sociedade. O Estado é o tutor da sociedade e de qualquer forma, seu instituidor. É qualquer coisa de chocante ver a relação afetiva que os altos funcionários têm com a sociedade francesa. Experimentam sempre este sentimento histórico de superioridade dos instituidores da sociedade. Sabem que ensinam a uma sociedade relativamente ignorante. Não é simplesmente uma atitude de desprezo para com a sociedade. Por trás de sua atitude há, em profundidade, esta concepção do Estado à francesa, o Estado instituidor da sociedade, mestre que ensina uma sociedade a crescer, a se organizar, a falar, a se comunicar.

Este Estado está hoje em uma crise muito profunda. A sociedade civil se sente adulta e não tem mais necessidade de um professor atento para conduzi-la destramente. Em um mundo submetido ao fluxo de migrações, ao choque das culturas e ao face a face das religiões a produção da identidade coletiva continua, entretanto, uma função essencial. Mas se vê bem que não se continuar com a maneira antiga de produção da identidade. Não é mais a escola de Jules Ferry que poderá realizar, hoje, esse objetivo. Mas não se torna menos essencial.

O Estado-Providência? Sabe-se que está em crise. Mas talvez dele se tenha falado bastante como de uma questão econômica, a partir dos problemas colocados pela administração das despesas de saúde, pelo equilíbrio dos regimes de aposentadoria, pela gestão de imensa maquinaria de benefícios sociais. A dimensão econômica é certamente dominante. Conhece-se os cruciais problemas colocados pelo equilíbrio dos orçamentos sociais. Em termos quantitativos, é aliás este Estado-Providência que explica o essencial crescimento das taxas obrigatórias, lembremo-nos disso. Mas o fundamental da dificuldade, no meu ponto de vista, está em outro lugar: é ao mesmo tempo mecânica e filosófica. Mecânica, porque o desenvolvimento do "Estado sanitário" está inicialmente ligado à representação social da relação entre a esfera do privado e aquela do público. A partir de Pasteur, o campo de intervenção do Estado, enquanto administrador da saúde pública, estendeu-se brutalmente pelo fato de se reconhecer que seria necessário englobar toda uma parte do espaço privado (a casa, a relação sexual, etc.), na medida em que essa parte havia sido socializada de maneira invisível pela circulação dos germes e dos vírus. É o que conhecemos como Revolução de Pasteur. Sabemos bem que, hoje, tudo contribui para mantê-lo e para reforçá-lo. Estamos, nesse caso, além do debate liberalismo versus intervencionismo. Em face da AIDS, por exemplo, a demanda de consolidação do Estado-higienista é unânime. Isso permanecerá sendo um formidável vetor de legitimação e de organização da ação pública.

Mas a dificuldade do Estado-Providência é também filosófica: o pensamento da solidariedade está em pane. Não se sabe mais segundo quais regras organizar a "dívida social" e segundo quais normas gerir a redistribuição. Isso cabe também às modalidades de gestão dos riscos sociais. Não esqueçamos que o Estado Moderno se definiu, segundo esta magnífica fórmula de Hobbes, o primeiro filósofo a ter pensado completamente o Estado Moderno como um "reductor de incertezas". (Escrevendo em plena Guerra Civil inglesa via de imediato duas formas: redução da incerteza quanto à segurança física do cidadão e à segurança coletiva do país em relação ao exterior, mas também quanto à possibilidade de ter sua subsistência). O problema da subsistência na história dos Estados Modernos é tão importante quanto o da segurança interna. As primeiras grandes leis de polícia são leis que englobam as questões de subsistência - o que chamamos hoje

de Estado-Providência - como também as questões de segurança que se chamam, hoje em dia, questões de polícia.

Hoje, em função, notadamente, dos problemas de desemprego, somos convidados a reconsiderar a gestão dos riscos: os procedimentos previdenciários clássicos articulados com as políticas de assistência não são mais suficientes. O problema não é apenas gerir o risco da doença, o risco do desemprego, etc. É também gerir a inserção. O Estado-Providência será por isso cada vez mais confundido com o Estado Instituidor do Social: o primeiro objetivo é a produção da coesão social, a redução da exclusão. A cidadania, ela própria, é fundamentalmente apenas uma figura de inserção. O papel do Estado-Providência está condicionado por esta mutação do social que se opera. A maquinaria social era concebida para gerir os riscos individuais, proceder à redistribuição entre as classes de renda. E deve, hoje, desempenhar uma nova tarefa: inserir, o que significa promover a reentrada de indivíduos permanentemente na interação social, na cidade. É um novo Estado-animador, verdadeiro engenheiro do social que começa a se edificar lentamente em torno dessa tarefa. Paralelamente, as próprias categorias sociológicas, com as quais temos costume de pensar a justiça social, estão em via de desabar. Tende-se a substituir os contextos mais imediatos de indivíduos e de classes pelo conceito de ciclo de vida e assim a medir diferentemente o sistema de repartição entre classes de idades, gerações e a relação renda-patrimônio, etc.

A última dificuldade do Estado-Providência foi achar as técnicas que permitissem articular uma regra e um comportamento. Pensou-se, no fim do século XIX, em achar técnicas sociais que atuassem neste sentido. Eram técnicas de seguridade porque permitiam eliminar a dimensão de responsabilidade. Havia uma socialização da responsabilidade, pois a indigência crônica foi tornada um pouco marginal. Então pôde se inventar mecanismos de socialização da responsabilidade. Mas hoje, vê-se renascer a dificuldade de compatibilizar regra e comportamento. Tomemos o RMI*. A regra é o direito ao RMI. Ao mesmo tempo, pede-se às pessoas que isso seja compatível com um certo comportamento. Examina-se os casos daqueles que merecem e daqueles que não merecem. Portanto, o próprio direito é de ser independente do comportamento das pessoas: você recebe suas alocações familiares, qualquer que seja a sua posição, seja rico ou pobre. Para o RMI, é diferente. É preciso que você seja merecedor, que você tenha assinado o seu contrato. Os "funcionários do social" serão cada vez menos gerentes dos procedimentos, administradores de regras. Tenderão a se tornar um tipo de "magistrados sociais", juízes dos indivíduos. A evolução é fatal se se quer evitar os desperdícios, as manipulações e os efeitos perversos ligados a uma aplicação muito mecânica - isto é, bastante indiferente a situações particulares dos indivíduos - das

* Revenu Minimum d'Insertion (Renda Mínima de Inserção).

regras sociais. Mas estas regras são direitos, daí o problema: a manutenção do Estado-Providência passará, fatalmente, por uma reconsideração da noção mesma de direito social. O direito-conteúdo, ligado ao fornecimento de uma alocação, automática e cega, deverá ser substituído por um direito-método. Será necessário, em outros termos, reinventar e enriquecer a noção de igualdade de oportunidades e não apenas esvaziar aquela de direito-crédito.

A especificidade francesa

A Revolução de Pasteur e depois o keynesianismo contribuíram há um século para atenuar as diferenças entre os vários Estados Ocidentais. Em termos estruturais as particularidades podem parecer pequenas. Dos anos 1950 ao final dos anos 1970, a forma dos Estados pareceu, inclusive, relativamente independente de suas características políticas, tendo os países conservadores e os países social-democratas, na maior parte dos casos, seguido políticas próximas e adotado estruturas de intervenção públicas muito parecidas. Portanto, por trás dessa aparente ressinchronização da história dos Estados Ocidentais do século XX, a forte especificidade francesa continua, pelo fato de suas raízes serem profundas. Quando se leva em conta os diferentes momentos de constituição do Estado democrático, com efeito, é fácil constatar a singularidade do caso francês. O momento da laicização do político, na França, foi, inicialmente, mais precoce e mais marcado que na maior parte dos outros países, tendo assim, a formação do Estado precedido bem mais amplamente à formação da Nação. A relação de soberania foi, por esta razão, afirmada de maneira mais radical e, ao mesmo tempo, mais subjetiva. Esta precocidade e esta radicalidade, ligadas ao fracasso da Reforma, explicam que o momento liberal tenha se manifestado de maneira comparativamente mais tardia, encaixando-se finalmente, e muito amplamente, com o momento democrático de 1789. Avanço de um lado, atraso de outro: esses dois fatos são suficientes para explicar a centralidade da figura do Estado Instituidor do social, na França. O Estado tendo precedido à Nação teve como tarefa, desde o século XIV, criar a Nação, produzi-la de qualquer forma. A Revolução só acentuará esta dimensão: as condições da ruptura com o absolutismo, tendo engendrado um vazio social inegável que era preciso preencher (o absolutismo francês sendo caracterizado pela coabitação de estruturas sociais feudais corporativistas e de instituições políticas de natureza moderna, individualistas e estatais). É dessa história e não de um outro traço do caráter nacional ("amor do Estado", por exemplo), que o Estado francês obtém sua posição de força.

Essa singularidade aparece ainda mais marcada quando se procede a uma comparação com outros países. Na Alemanha, por exemplo, ao contrário, foi a Nação que precedeu o Estado, e o momento democrático precedeu, de uma certa forma, o momento liberal (as fórmulas de governo parlamentar só se desenvolveram

plenamente em 1919, enquanto o sufrágio universal foi introduzido bem mais cedo). No caso inglês, os três momentos se misturaram desde o século XIII, cada um aprofundando-se, em seguida, progressivamente (o momento liberal se acelerou, entretanto, com a revolução de 1688).

O Estado francês tem então uma história específica, que não é apenas aquela de um crescimento linear e progressivo. É deste ponto de vista que se pode criticar a tese da continuidade de Tocqueville. O Estado, no antigo regime da revolução, explica Tocqueville, atravessou como uma rocha inquebrantável a história da França, encarnando um princípio de gestão e de dominação da sociedade jamais colocado em questão, a centralização jacobina sendo apenas a continuação dos princípios absolutistas dos governos. Tocqueville tem razão quando sublinha os efeitos mecânicos do déficit dos corpos intermediários, no século XVIII e no século XIX. Muitos historiadores e sociólogos do século XIX, aliás, insistiram com ele, sobre a relação entre o desenvolvimento do individualismo que a Revolução acelera e o processo de estatização. Mas esta análise tem como maior inconveniente reduzir o Estado ao sistema administrativo e negligenciar o Estado enquanto forma política. Se a linearidade e a continuidade podem caracterizar em grandes linhas a evolução da administração, a história da forma estatal na França, é, ao contrário, feita através de rupturas. A Revolução Francesa marca a este respeito uma cesura ou uma ruptura decisiva que Tocqueville foi levado a ocultar quase completamente, tornando ao mesmo tempo relativamente ilegível a mais forte especificidade do Estado francês: seu caráter instituidor do social. Tocqueville se apoderou do tema da continuidade em um ótica diretamente política. Queria mostrar que a França não tinha ainda apreendido o Liberalismo no século XIX mesmo sendo governada pelo sufrágio universal (o Antigo Regime e a Revolução aparecem, não esqueçamos, em 1856, no início do Segundo Império) e que faltava efetuar-se a ruptura com o absolutismo, em sua versão modernizada, ou seja, o cesarismo.

O futuro da máquina

Como vai evoluir o sistema administrativo? É possível dar-se flexibilidade à gestão do Estado fazendo evoluir o Estatuto de 1946? Como tornar mais efetiva a noção de serviço público? Em 1989, o governo lançava um debate público que encontrou um grande eco sobre as questões a propósito dos PTT*. O tema da "modernização" do Estado, entretanto, polariza talvez demais a atenção. Não que seja secundário ou negligenciável. Há provavelmente enormes "nichos de produtividade" a explorar, tornando a administração mais flexível e mais racional. Mas esse tema é freqüentemente marcado por uma ambigüidade: a pressuposição de que o peso do Estado, e

* Poste - Telecommunication - Telegraphie (Correio - Telecomunicação - Telégrafo).

conseqüentemente seu custo, resulta essencialmente em uma série de disfuncionamentos e de uma acumulação de pesos. Se é indispensável gerir melhor o Estado, a questão do Estado não se reduz a um problema de gerenciamento (mesmo quando o Estado acusa neste domínio uma séria deficiência em relação a muitas outras grandes organizações). A denúncia ritual da burocratização constitui, a esse respeito, um real obstáculo a uma verdadeira reflexão sobre o futuro do Estado. Ela tende, de início, a não deixar que se veja que a inflação das regras e a complicação dos procedimentos estejam diretamente ligadas ao desenvolvimento da democracia.

Mais equidade, mais justiça, mais imparcialidade significam, logicamente, mais objetividade no tratamento das situações, e então um caráter mais impessoal da gestão. Mais Estado de direito leva automaticamente a mais burocracia no sentido técnico e weberiano do termo. Limitar o domínio da regra é, automaticamente, aumentar o poder e a autonomia dos funcionários, e, então, abrir a porta a um certo risco arbitrário. **Pode-se então simplificar as regras e prevenir o perigo do arbitrário?** O modelo americano, no qual a regulação pelo direito desempenha um papel bem mais importante que na França, foi freqüentemente evocado nos anos 1980 para sugerir a via de uma resposta possível, aquela de uma regulação por "direito sem Estado". O desenvolvimento das "autoridades administrativas independentes" foi aliás geralmente interpretado como a manifestação de um certo desbloqueamento. Mas sabe-se que é preciso precaver-se a este propósito de oposições simplistas. Não há de um lado a boa regulação pelo direito, democrático e de bom funcionamento e de outro, a má regulação pelo Estado necessariamente ineficiente. **Pode-se, aliás, perguntar, como muitos observadores americanos, se um certo uso do direito não conduziu além do Atlântico a uma hipertrofia da esfera jurídica, o universo dos advogados não estando longe de se constituir no equivalente de uma quase burocracia social.** É preciso convir que não há alternativa simples e global aos efeitos perversos engendrados pela multiplicação das regras nas sociedades democráticas. Neste domínio, somente um certo pragmatismo pode permitir avançar caso a caso.

Observações finais

1. Em uma Europa cada vez mais atravessada por tensões entre grupos, regiões, etc., a primeira razão de ser do Estado - assegurar a paz civil e coexistência pacífica das diferenças - reencontra uma nova atualidade. A questão é, ao mesmo tempo, econômica e cultural. Econômica: fazer face ao retorno, ameaçador para o equilíbrio social, do crescimento das desigualdades (ou inversamente, no Leste: gerir a passagem para as diferenças produtivas e admissíveis). Cultural: produzir a identidade nacional superior às diferenças (notadamente religiosas). O Estado retornará a Hobbes e a seu programa fundador.

2. Entramos na Europa, em uma zona de grandes incertezas políticas e econômicas. Neste contexto as nações, as empresas, os grupos sociais têm necessidade de ver os seus interesses defendidos. Os Estados reencontrarão um novo vigor, assumindo um papel de grandes advogados e de super-representantes das sociedades civis no turbilhão mundial. Uma demanda do Estado vai se colocar neste nível, em um período onde as negociações de toda ordem vão se multiplicar.

3. O Estado de Direito aplicado à gestão dos problemas econômicos vai mudar bastante os hábitos: a pressão da equidade, da imparcialidade nas ajudas e nas subvenções - impostas por Bruxelas - apagará progressivamente a figura do poder régio à francesa. Guardião da equidade, das regras do funcionamento do mercado, o Estado se tornará, de volta, o próprio objeto da competição econômica entre os países: as formas administrativas pesarão, amanhã, sobre a localização dos investimentos, da mesma maneira que as taxas fiscais orientam hoje os fluxos de capitais.

4. Quanto menos grupos intermediários, mais Estado. Esta relação mecânica desfavorece atualmente a França, cujo aparelho administrativo deve, permanentemente, compensar a fragilidade dos atores coletivos no país. O vigor das sociedades civis e sua capacidade de autonomia serão também fator decisivo para a evolução dos Estados. Não se pode querer um Estado menos intervencionista e se satisfazer, ao mesmo tempo, com a fragilidade dos sindicatos, por exemplo.

* * *

Nos anos 80, celebrou-se o declínio do Estado. Nos anos 90 se redescobrirá que ele continua uma idéia nova. Esquecer-se-á do Estado gestor da economia para se reencontrar o Estado político clássico: passaremos de Keynes a Hobbes. O Leviatã está de volta.*

Abstract

"The State in Progression"

This article analyses the State from a "de-globalized" and complex perspective as an attempt to leave behind the interventionism versus liberalism debates. To that sense, the author distinguishes four figurations in the relationship between State and Society: the "Regal State" (the Leviathan), the Welfare State, the State as Providence, and the State as the Regulator of the Economy, locating these figurations in the history of France. He points out the French specificity, in the sense that France was the country where the State preceded and created the Nation. He concludes by saying that this decade will assist the change of the State as the Economy Manager to a classical, political State.

* Artigo recebido em novembro de 1991.

Resumé

"L'État au Tournant"

Cet article analyse l'État d'une manière déglobalisée et complexe, essayant de surmonter le débat entre interventionnisme versus libéralisme. Pour cela, une distinction entre quatre figures représentatives du rapport entre l'État et la société est faite: L'État Régalien (Le Leviathan), L'État Instituteur du Social, L'État-Providence et L'État Régulateur de l'Économie; les "États dans L'État" sont montrés dans l'histoire de la France. L'article vérifie aussi la spécificité française parce que en France c'est l'État qui a précédé et même qui a créé la Nation.

La conclusion est que la décade de 90 verra le transfert d'un État gestionnaire de l'économie en État politique classique.