

O ESTADO: IMPORTANTE AGENTE ORDENADOR DO TERRITÓRIO BRASILEIRO:

Gilberto Oliveira da Silva Junior

Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Endereço: Rua Mem de Sá
163/604 – Icaraí – Niterói – RJ. CEP: 24220-261. Email: gilberto@sdm.microlink.com.br

Palavras-chave: *Brasil, Estamento, Território, ordenamento, financiamento*

Área do Conhecimento: *VII Ciências Humanas*

Resumo: Os atuais acontecimentos pelo mundo colocam em destaque dois conceitos que são intimamente ligados e ao mesmo tempo vem sofrendo diferentes análises: Estado e Território.

Nos últimos anos o conceito de território vem ganhando força e abrangência em diversas áreas do conhecimento, inclusive na geografia que na revisão das origens do conceito vem retrabalhando-o em diferentes escalas. Os crescentes trabalhos em dois pólos - global e local - contribuiu para o adensamento das discussões tanto sobre o território quanto de territorialidade. A categoria território possui inúmeras origens, tendo a geografia a pretensão de unir as dimensões simbólica, econômica, cultural, todas elas inscritas em uma materialidade visível e apropriada por inúmeros atores na realização dos ordenamentos territoriais.

O Estado, porém, à algum tempo vem sendo refém de tentativas de seu esvaziamento. Na grande maioria das discussões sobre o Estado um dos pontos centrais é se ele está em franca decadência ou mesmo se já pode ser desconsiderado como um importante e decisivo agente. Muitas discussões teóricas, contudo, apresentam-no com base em teorias universalistas não levando em consideração as peculiaridades de cada Estado. No caso do Brasil não podemos negligenciar a idéia de estamento que contribui na análise territorial do poder.

Introdução: Quando se fala em ordenamento territorial o que se questiona é se existe um bom ou um mau ordenamento. Se a realização de determinado ordenamento pode servir à melhoramentos na vida cotidiana das pessoas ou se é somente um instrumento de uma instância “superior” capaz de fazer com que todas as ações sejam destinadas ao crescimento de sua força.

Compreendendo o espaço como a simultaneidade das diferenças, na qual atores coexistem nas contradições e nas tensões, percebe-se a dificuldade e até a inocência de se caracterizar um ordenamento como positivo ou negativo. Acredito que a questão mais coerente seria a sua eficácia, já que com tantas contradições seria impossível um ordenamento que tivesse apenas boas ou más repercussões, ou mesmo atingisse somente uma determinada parcela da

sociedade sem que as demais fossem, de alguma forma, afetadas. Cabe aqui ressaltar que eficácia não significa que o planejamento deva ser o executado *ipsi litteris* sem a menor mudança ou revisões constantes. Pelo contrário, a eficácia pode ser medida, principalmente, pela consecução de sua adaptabilidade perante as inúmeras transformações, contradições e também nas crises. Se tomarmos como exemplo o modo de produção capitalista veremos que um dos pontos fundamentais de sua eficácia e perenidade é exatamente a sua destreza em lidar com as contradições. O presente trabalho tem como objetivo analisar o Estado como gestor do território nacional a partir de uma importante instituição financiadora, e também reguladora, que é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para tal, farei uso de dois conceitos extremamente importantes para

alcançar uma satisfatória compreensão: estamento e território.

Metodologia: Uma idéia que é bastante presente, quando se estuda o Brasil, é o estamento, que em muitos escritos é negligenciado sem que lhe dêem a devida importância. Creio que a concepção de Estado numa estrutura de luta de classes se perpetuou ao ponto de, praticamente não dialogar com aspectos importantes que poderiam contribuir em casos específicos. O conceito de classe é muito generalizador e não dá conta das diversas clivagens intra-classes. No interior da classe dirigente encontramos diferentes dirigentes assim como existe uma multiplicidade dos operários.

Faoro (2001) argumenta sobre a impossibilidade de se compreender o Brasil somente no âmbito da luta de classes e negligenciando uma estrutura tão forte e marcante no ordenamento territorial nacional como é o estamento.

Cabe logo ressaltar que a idéia de estamento não descarta as duas outras concepções – liberal e marxista – e sim soma-se a elas em uma contribuição adicional na compreensão de uma questão que sempre permeia o tema do Estado: porque não existem inúmeros confrontos diretos entre as diferentes classes sociais? Como é gerido tão intensa tensão entre diferentes interesses? É claro que teorias políticas já mencionaram e argumentaram essa questão, como a própria idéia de “aparelhos ideológicos” utilizada por autores como Gramsci, Althusser, Poulantzas, dentre outros. Porém, creio ser fundamental a introdução da idéia de estamento na compreensão da organização do Estado brasileiro e para efetivar um estudo sobre uma instituição tão representativa da idéia de estamento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A primeira diferença entre a idéia do Estado ser dominado por uma classe dominante economicamente e a do estamento é que muitas vezes a classe com seus membros, por mais poder econômico que possa ter, pode ser rechaçada pela sociedade sem que possua o menor poder político. Apesar da sua condição econômica favorável ela pode não interferir nas determinações de

ordenamento de um lugar, cidade ou país. O caso dos comerciantes, tanto na Antiguidade quanto no período colonial, e dos banqueiros judeus nos séculos XV e XVI em Portugal são exemplares (Carnoy, 1988).

O estamento político, diferentemente da classe, é formado por uma comunhão de indivíduos provenientes de diferentes situações. Enquanto que as classes são determinadas pela união de pessoas com os mesmos padrões de renda, ou situação econômica, o que une no estamento é a “qualificação” para o exercício do poder. Segundo Faoro:

A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há a distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social (Faoro, 2001, p 63).

Ao lado do governante forma-se uma comunidade de controle e organização superior promovendo regras a serem seguidas e ordenamentos a serem fixados. O estamento governa, planeja, dirige, manda, determinando tanto indireta quanto diretamente os caminhos da economia, as expressões da sociedade e por conseguinte o ordenamento territorial do país. O governante delega poderes aos membros do estamento para que estes, além de gozarem de prestígio, sejam detentores de direitos próprios para legislar sobre praticamente todos os assuntos do país. Sendo assim, não são os mais ricos que determinam o ordenamento territorial do país e sim os juristas, os economistas, os geógrafos, os militares, os administradores, formando um consistente corpo burocrático e/ou tecnocrata.

Faoro (2001) nos mostra a importância do estamento na conformação histórico-territorial do Brasil, principalmente dos juristas e dos militares. No período colonial a

centralização era muito forte devido à hereditariedade da formação do Estado português com a Revolução de Avis. No Império, apesar de terem existido diversas rebeliões, ainda era intensa a centralização. Na República Velha a centralização se dissolve e cresce o poder das oligarquias provinciais. Com a Revolução de 30, Getúlio Vargas retoma uma forte centralização que culmina com a criação de uma série de instituições como o BNDE em 1952. Sendo assim o Estado está constantemente organizando a sociedade para mantê-lo com poder no *status quo*, através de seu importante instrumento que é o estamento.

Uma das estratégias do Estado para reafirmar a sua posição de soberano, escamoteando o intenso conflito de classes, é através dos cargos públicos. Se anteriormente o indivíduo deveria ser homem de boa linhagem para exercer uma função pública, a partir do século XVIII o Rei de Portugal flexionou o conceito de “homem bom” para agraciar senhores de terras, a burguesia civil e, principalmente, os militares. Todas as classes são atraídas a engrossarem o estamento através do cargo público que funciona como um instrumento de amálgama da sociedade, bem como maior facilidade no controle por parte do soberano. Por conseguinte é constituída a unidade nacional com a presença dos cargos públicos e estando os membros do estamento dotados de relativa autoridade concedida pelo soberano. “O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático” (Faoro, 2001, p. 197).

Duas idéias ganham força e se tornam sinônimas de desenvolvimento e modernidade: o planejamento, ação necessária na consecução de um ordenamento racional; e os gestores, sujeitos de reconhecida competência que dizem agir em prol, unicamente, do Estado-nação. Gestores e Planejamento constituem importantes alicerces do estamento que legitimam suas idéias e intervenções com a arte da negociação – política. Por iniciativa do Estado e/ou sobre sua responsabilidade, os processos racionais de diagnóstico e previsão, coordenação e execução, estão sempre sendo postos em prática em benefício de um desenvolvimento que

mantém a situação de poder do Estado. Todo este aparelhamento do Estado, conformando o estamento, faz com que as instituições estatais controlem majoritariamente o ordenamento territorial do país. Após o conhecimento de determinada situação, são formulados os objetivos a serem atingidos com a existência de um sistema de técnicas que precisa ser posto em atividade para que se realize o ordenamento, como nos mostra Ianni:

Entre a realidade, o diagnóstico e os alvos, situa-se toda uma tecnologia de manipulação de processos e comportamentos. Muitas vezes, é necessário alterar leis, estipular favores, criar incentivos, por meio de instrumentos vários, incluindo-se tantos os próprios órgãos de atuação, como as instituições e técnicas vigentes no sistema social sobre o qual se está atuando. Portanto, ao por em prática um programa de intervenção racional sobre a realidade, o Estado provoca, voluntária ou involuntariamente, direta ou indiretamente, a redefinição social de outros processos, instituições, técnicas e produtos da atividade social (Ianni, 1965, p. 178).

O planejamento, muitas vezes, relaciona o Estado com o empresariado, já que por vezes os dois possuem interesses sobrepostos. O Estado, preocupado em manter as condições de reprodução do modo de produção capitalista, cria as condições de produção e crescimento da classe empresarial e, talvez por isso, exista a tendência em defender a idéia de união entre Estado e classe rica. Creio que acreditar em Estado e classe rica como sinônimos, ou mesmo no Estado como um instrumento controlado pela classe empresarial, se configura em um reducionismo que não dá conta das especificidades, principalmente em uma sociedade onde o estamento seja tão ativamente presente.

No caso do ordenamento territorial, para que este tenha eficácia é de suma importância que se estabeleça três pontos: a área de atuação, os principais agentes (que pode variar no tempo) e a forma de análise e atuação.

Mesmo não sendo restrito à esta noção o conceito de território está impregnado da noção de Estado, ou de determinada área submetida ao controle de um Governo.

Quando se fala em Estado logo nos remetemos ao seu território, como pode ser visto na perspectiva de F. Ratzel o Estado seria totalmente dependente do solo para sua sobrevivência e manutenção, não sendo possível conceber um Estado sem território.

Milton Santos apresenta o território como um nome político para o espaço de um país, apesar de em um mesmo território ser possível a existência de duas ou mais nações. *“Pode-se falar de territorialidade sem Estado, mas seria impossível nos referirmos a um Estado sem território”* (Santos, 2001, p. 20). Sendo assim, o Estado não é somente uma superestrutura com o seu conjunto de instituições e políticas mas, também sua extensão – o território.

As ligações interdependentes entre território e Estado perpassam por uma série de categorias comuns aos dois, como a noção de fronteira, a noção de identidade¹, a noção de apropriação e a noção de poder. O território é formado em determinado espaço apropriado, no sentido de afetar, influenciar e impor diferentes tipos de acesso às pessoas e aos recursos. E o Estado moderno é uma instituição que domina e rege as relações no território apropriado, já que na sua formação existe um negligenciamento das territorialidades pré-existentes.

Nota-se que simultaneamente estamos falando da área de atuação e de um importante agente gestor. Aliás é nessa idéia que pretendo me debruçar: a do Estado como um importante e fundamental gestor do território, promovendo as condições de utilização, como nos apresenta Raffestin: *“De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações”* (Raffestin, 1993, p. 152).

É importante ressaltar nesta idéia de Raffestin a força do poder centralizado de um território que através de um conjunto de códigos de conduta reconfigura todo um sistema de ações. No caso da conformação do território do Brasil isto se deu através do

pacto territorial nacional que se realizou a partir dos latifúndios e do escravismo, bem como do nacionalismo, que contribuiu para o escamoteamento da perversidade da força central do Estado nacional. O território é instituído por agentes que pretendem domina-lo no âmbito do Estado moderno, utilizando como estratégia a homogeneização deste território.

Buscando também uma idéia de Ratzel, expressa por Giddens (2001) os novos recortes e as novas ligações não se referem somente a relação com outros Estados e sim no interior do seu próprio território, ou seja, é a idéia de limites que podem subdividir um Estado-Nação. Quando se tem áreas subocupadas, que não estão integradas ao poder central ou mesmo não possuem um papel na manutenção e evolução deste poder, delimitamos alguns limites no território do Estado-Nação. Tomando como estudo o caso do Brasil e todo o seu processo de desenvolvimento, teremos como exemplo o papel do Estado na busca da integração do território, desconstruindo alguns destes limites a partir da conjugação de sistemas de objetos e sistemas de ações (Santos, 2001).

Resultados: Podemos caracterizar as ações do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social como decisivas nas transformações produtivas, ao mesmo tempo em que corroborou com a desigual estrutura vigente. Ao mesmo tempo que sua história confunde-se com a evolução técnico-científica do Brasil, pode-se afirmar também que grande parte dos investimentos foram destinados às regiões que já possuíam um grande avanço em relação às demais áreas do país, contribuindo para a manutenção das diferenças regionais legitimadas por um código de condutas para se atingir o tão esperado desenvolvimento.

Sob forte influência do mundo pós-guerra, marcado pela reconstrução da Europa (a criação do BNDE foi inspirada no IRI – Instituto per la Ricostruzione Industriale – italiano) assim como no planejamento socialista, o BNDE, até então sem o S, foi o canal de pesados investimentos em infra-estruturas coletivas, como energia elétrica e transportes. Segundo alguns estudiosos, foi graças ao esforço do Banco que foi possível fundar as bases da moderna economia

¹ Falo em identidade apesar de toda a diferença existente em um Estado-Nação, principalmente quando o Estado pretendido para estudo é o Brasil, que, talvez, possa ter contraditoriamente como uma de suas identidades a idéia de diferença já enraizada.

brasileira, dotando o território da materialidade necessária ao desenvolvimento do capitalismo.

Considerado, ao tempo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, como o principal motor da economia do país, o BNDES conseguiu manter-se estratégico e fortemente atuante nos diversos períodos que se sucederam, apesar de todo o discurso de esvaziamento do modelo Keynesiano, que dava ênfase à ação estatal. O Banco teve papel estratégico no ordenamento territorial quando liderou e distribuiu os recursos do programa de substituição de importações. Com seus dois braços financeiros, Finame e BNDESPar, incentivou a indústria nacional a acelerar a produção de bens de capital e de insumos básicos, contribuindo decisivamente para a criação de lugares com grande especialização, pólos tecnológicos e, também, os “espaços do mandar e os espaços do fazer”. Segundo Milton Santos, citando estudo de Bertha Becker:

A pesquisa científica e tecnológica foi organizada a partir da criação, em 1951, do CNPq e, um ano depois, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). São esses alguns dos elementos a partir dos quais Bertha Becker (1988 ; 1993) analisa o que ela denomina projeto geopolítico para a modernidade do Brasil, que é, ao mesmo tempo, mais uma forma em que o território mostra as suas especializações (Santos, 2001, p. 140).

É a idéia da construção e consolidação de uma ordem, promovida por regulações centralizadas a partir da implementação de monumentais objetos técnicos e tudo isso dotado de forte intencionalidade. Precisa-se compreender que muitas vezes a construção de tal ordem, tida como nacional, contribui para a promoção de inúmeras desordens localizadas, mas que são tidas como necessárias para a implementação do projeto desenvolvimentista.

O papel do Banco nos parece bastante claro quando observamos a sua estrutura de áreas de atuação: desenvolvimento social e urbano ; modernização dos setores produtivos ; atuação regional ; infra-estrutura ; exportações ; micro, pequenas e médias empresas ; privatizações e mercado de capitais. Sem maiores dificuldades podemos notar que a maioria destas áreas de atuação

contempla, em grande parte, o que ficou conhecido como Região Concentrada (regiões Sul e Sudeste) e a Região Centro-Oeste. O BNDES com estas linhas corrobora com as descontinuidades existentes no Brasil, já que financiando o mercado de capitais, por exemplo, investe-se estritamente nas áreas já dotadas de modernizações (Lessa, 1982). As áreas de atuação de infra-estrutura, exportação e modernização dos setores produtivos estão conjugadas no plano de “Brasil competitivo”, assim como um dos itens da área de infra-estrutura é exatamente “contribuir para a redução do ‘Custo Brasil’ ”. Mas para que o Brasil se torne competitivo, os investimentos são direcionados para as regiões nas quais a existência de um meio técnico-científico já se encontra consolidada. Poderíamos inclusive caracterizar o BNDES como um importante agente da transformação, que seria segundo Milton Santos, a evolução de um período técnico para um período técnico-científico-informacional. Assim, poderíamos conceber uma periodização das atuações do BNDES, também tendo a técnica como análise. Como afirmam Lefèbvre e Milton Santos, um determinado território em um dado momento é constituído pelo conjunto de ações do passado materializadas em objetos geográficos resistentes, e pelas ações do presente que podem refuncionalizar tais objetos e construir novos, conformando um novo sistema. Sendo assim, o presente seria o conjunto do presente sobreposto aos objetos cristalizados do passado, indicando algumas tendências para o futuro.

Iniciariamos a periodização com o pesado investimento no setor industrial (principalmente na região concentrada), passaríamos pelos investimentos em ciência e tecnologia e atingiríamos o período atual com a incumbência de administrar as privatizações (ao BNDES foi delegado, desde 1990, a gestão do Fundo Nacional de Desestatização) assim como desenvolver o mercado de capitais brasileiro.

Cabe ressaltar que a inclusão do S (Social) ao nome do Banco em 1982 revela um indício das descontinuidades espaciais e da submissão dos “espaços do fazer” aos “espaços do mandar”. É notório que muito destes financiamentos no setor social são investidos na própria Região Concentrada,

principalmente nas grandes metrópoles, já que o elevado desenvolvimento desta região fez com que houvesse também um aumento descontrolado, resultando no que Santos (1996) denomina, para as metrópoles, por “involução metropolitana”.

Conclusão: Para finalizar, gostaria de ressaltar a certeza de ser o BNDES um importante agente nas transformações territoriais no Brasil nos últimos 50 anos, conseguindo convergir os dois formadores dos sistemas técnicos: os objetos (materialidade) e a elaboração das normas (políticas). Mesmo com todo o discurso de que a função do Estado não é mais o de produtor de bens e serviços e sim o de regulador das concessões de serviços públicos, creio que o BNDES, ainda hoje, se reafirma como um dos principais braços do Estado no ordenamento territorial em todo o país. Desta maneira, reproduz uma estrutura oriunda desde a colonização, deixando bastante claro a complexidade em que se transformou a leitura do território brasileiro a partir de um novo ordenamento, com novas materialidades, novas normas que regem as ações, e tudo isto com uma visibilidade cada vez menos nítida. Por fim, o que deve ser analisado também é se a constituição desta ordem é apropriada pela nação (como coisa pública), ou se cada vez mais está servindo aos interesses corporativos (privados) e na maioria das vezes estranho aos lugares incorporados, formando as redes de fluidez “desnecessárias” quando se pensa num projeto social para o país como um todo.

Referências Bibliográficas:

- CARNOY**, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo, Ed Papirus, 1988.
- FAORO**, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, Ed Globo, 2001.
- GIDDENS**, A. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo, Edusp, 2001.
- IANNI**, Octavio. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização brasileira, 1965.
- LESSA**, Carlos. *15 anos de Política Econômica*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo, Ática, 1993.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo, Ed. Hucitec, 3ª edição, 1996.

SANTOS, Milton. *O Brasil: território e sociedade do início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2001.