Atuações de Estado e Desenvolvimento: Aspectos Teóricos

Gatto, Maria Fernanda¹

Leite, André²

Lima, João Policarpo³

RESUMO

Os anos mais recentes marcaram a inserção mundial das economias dentro do novo paradigma global – desregulamentação e liberalização dos mercados. Tendo como base o contexto neoliberal e de readequação das estruturas econômico-produtivas, o objetivo deste trabalho é analisar os diferentes posicionamentos dos Estados diante dos desafios impostos pela mundialização e aumento da concorrência internacional. Desta forma, o entendimento do papel das instituições responsáveis pelo desenvolvimento sócio-econômico dos países assume fundamental importância.

Palavras-Chave: Neoliberalismo, Inserção Competitiva, Atuações de Estado, Políticas de Desenvolvimento.

1. Introdução

Os anos mais recentes marcaram a inserção mundial das economias, dentro do novo paradigma global – desregulamentação e liberalização dos mercados. O neoliberalismo, corrente que sustenta e defende a globalização, buscando tornar universal a sua adoção ou prática, deu respaldo a esse contexto ao preconizar a abertura como forma de alcançar melhores resultados econômicos, face aos problemas vivenciados na década de 1980 em grande parte do mundo: inflação, desemprego, baixo crescimento e alto endividamento do setor público.

O neoliberalismo teve início e embasamento teórico com a obra do pensador austríaco Friedrich Hayek, “O Caminho da Servidão”. Constituiu-se como um movimento contrário ao intervencionismo e protecionismo do Estado observado nos modelos político-econômicos adotados após a segunda Guerra Mundial, especificamente o Keynesiano e o Nacional-Desenvolvimentista, onde o Estado assumia papel fundamental no desenvolvimento econômico-social.

¹ Professora do Departamento de Economia, UFPE/Recife. E-mail: mariagatto@gmail.com

² Professor do Núcleo de Gestão, UFPE/ Caruaru. E-mail: leite.andre@gmail.com

³ Professor do Departamento de Economia, UFPE/Recife. E-mail: economiaufpe@hotmail.com

Apoiada na atuação do Estado, a maioria dos países capitalistas consolidou seus projetos industriais através de políticas específicas de incentivos⁴ ao capital, gerando crescimento das atividades produtivas. Para a corrente neoliberal, os problemas da década de 1980 eram causados por esse modelo de desenvolvimento de forte interferência estatal na economia e, para combater os males a ele atribuídos, recomendava a diminuição da participação dos Estados e a liberdade dos agentes privados.

Uma vez disseminadas as propostas neoliberais, deu-se então, a corrida para a busca de maior competitividade e adequação das economias ao novo paradigma. As práticas neoliberais foram difundidas pelo Consenso de Washington, onde o equilíbrio fiscal, a privatização, o fim ou diminuição das barreiras comerciais e a liberalização dos fluxos financeiros junto à desregulamentação de outros segmentos, como o trabalhista, foram postos como pré-requisitos para reformulação das estruturas e conseqüente inserção na chamada nova ordem econômica mundial.

Tais elementos alteraram substancialmente a ordem então vigente. O equilíbrio fiscal impacta diretamente nos gastos dos governos, reduzindo-os⁵ e com isso limitando a influência e a participação do Estado na economia e na sociedade. Com isso, conforme Anderson (1995), observou-se um processo de desconstrução do Estado, nos seus mais diversos papéis: financiador, empresário, fiscalizador e, principalmente, regulador. Desse modo o mercado seria pleno em sua atuação, eliminando segundo os teóricos do novo modelo, as ineficiências refletidas na economia até então.

A inflação passou a ser controlada a partir de taxas de juros elevadas e do equilíbrio orçamentário, enquanto a lucratividade dos setores, via de regra, se elevava devido à maior eficiência engendrada pelas inovações tecnológicas adotadas e à diminuição dos custos de produção, como os de mão-de-obra, muito embora não se observasse impacto significativo no crescimento econômico. Associa-se a isso um maior desemprego causado pelas mudanças tecnológicas, precarização das relações trabalhistas com queda de salários reais e maior canalização dos lucros para o setor financeiro (crescimento das

⁴ Instrumentos cambiais e financeiros eram comumente utilizados para facilitar a montagem do parque industrial. Taxas de câmbio múltiplas, redução das tarifas de importação de bens de capital e financiamento a baixo custo, constituíam exemplos de instrumentos protecionistas utilizados, que, se por um lado, geravam reserva de mercado e tornavam possível a ampliação da capacidade produtiva, por outro, oneravam pesadamente o orçamento público e preservavam uma administração e produção menos competitivas.

⁵ No aspecto dos cortes nos gastos públicos, o governo de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos apresenta-se como uma exceção, vez que a economia norte-americana lançou-se numa corrida armamentista à época da Guerra Fria, fato responsável por um déficit público exacerbado no período.

operações parasitárias), comprometendo a ampliação produtiva e novas contratações de trabalhadores.

O caráter seletivo da chamada globalização sobre a dinâmica regional contribui para uma desintegração competitiva, com maior exclusão sócio-econômica das áreas sem atratividade. E por sua vez, a financeirização das relações internacionais, onde o capital rentista é privilegiado em detrimento do produtivo, acentua o problema do desemprego e do baixo crescimento das economias mais pobres, já marginalizadas pela seletividade dos investimentos produtivos externos.

Tendo como base o contexto neoliberal e de readequação das estruturas econômico-produtivas descritos, o objetivo deste trabalho é analisar os diferentes posicionamentos dos Estados diante dos desafios impostos pela mundialização e aumento da concorrência internacional. Desta forma, o entendimento do papel das instituições responsáveis pelo desenvolvimento sócio-econômico dos países assume fundamental importância.

As seções seguintes se destinam à análise geral da mundialização, fazendo uma breve recuperação teórica dos principais encadeamentos do fenômeno tratado, enfatizando a financeirização das relações globais e as modificações políticas e econômicas introduzidas após a adoção do modelo neoliberal. De forma complementar, faz-se uma reflexão dos diferentes posicionamentos estatais nas políticas de inserções competitivas, mostrando em última análise, a necessidade de uma globalização mais igualitária, que promova o ingresso de diversas regiões hoje marginalizadas pelo processo de acumulação rentista.

2. O fenômeno da mundialização e seus principais desdobramentos

Descrever o processo de globalização, ou mundialização⁶, como preferem alguns, é tarefa um tanto complexa visto que, não há uma teoria que fundamente de forma homogênea o seu estudo. O ritmo da mundialização também dificulta sua definição – o consenso está na complexidade e na gama de resultados diferenciados

⁶ O termo mundialização é defendido por Chesnais (1996), sob a justificativa de que este retrata mais fielmente o significado da palavra de origem inglesa “globalização”, que seria a inserção competitiva promovida pelas organizações e grandes corporações em proporções mundiais, a fim de conquistar maiores mercados. Ainda de acordo com o autor, há certa resistência por parte dos países centrais, principalmente o grupo dos sete, EUA, Canadá, Japão, França, Alemanha, Reino Unido e Itália, a utilizar o termo mundialização, vez que este indica também uma necessidade de criarem-se instituições políticas regulamentares do movimento – sendo por isto o termo globalização mais difundido, pois este revela mais apropriadamente os interesses do mercado, sem cogitar a criação de órgãos reguladores.

promovidos pelas várias inserções, de reflexos cada vez mais intensos nas “esferas das relações econômicas internacionais: produtiva-real, monetária-financeira, comercial e tecnológica” (LACERDA, 1999:18). Atrelados a este fato estão o crescente dinamismo do fenômeno em escala mundial e o valor do montante de capital envolvido, criando obstáculos à ação do Estado e das empresas.

As economias que estão na vanguarda no processo global contemporâneo o apregoam como inevitável, restando aos outros países aceitarem essa prerrogativa e construir modelos adaptados à nova realidade.

O grande desafio colocado pela globalização é a inserção competitiva, dado que o movimento crescente do livre mercado gera oportunidades diferenciadas, excluindo de forma involuntária regiões, setores e indivíduos que não conseguem acompanhar o ritmo de sua evolução. As mudanças são percebidas por uma constante substituição do “velho” pelo “novo”, em relação a processos e técnicas de produção, métodos organizacionais e de gestão empresarial.

Métodos tradicionais são, pelo menos em parte, substituídos por outros mais inovadores, uma vez que há necessidade de uma maior criatividade e maior flexibilidade, viabilizando tanto a produção sob encomenda, quanto a produção em massa.

Uma maior flexibilização vai determinar parte da competitividade, dado que permite às empresas responder mais rapidamente e eficazmente às exigências do mercado. Dentro deste contexto, o trabalhador torna-se peça fundamental, sendo necessária a elevação de sua produtividade, ao mesmo tempo em que o quadro funcional é também reduzido como parte do mesmo programa de produção competitiva. Percebe-se então, que a intensificação da concorrência traz, a um só tempo, inovações tecnológicas, aumento da intensidade de trabalho e desemprego.

No âmbito deste paradigma, as atividades passam de mecanizadas para automatizadas, onde na argumentação de Drucker (1992) *apud* Lacerda (1999), o desemprego não é simplesmente um efeito negativo da mundialização, mas sim quase condição de sobrevivência para as empresas na ordem global, ou seja, se as mesmas ignorarem este fato, a longo prazo, o desemprego será muito maior, em vista da não sobrevivência no mercado competitivo.

Ressalte-se aqui o fato de que o valor da mão-de-obra em si torna-se algo sem muita relevância, quando é tido apenas como fator determinante de competitividade, o que justifica ampla flexibilização do mercado de trabalho, mas apresenta uma visão

excludente por si mesma, fazendo-se perceber na desigualdade e marginalização crescentes nas nações capitalistas. Resta ao Estado uma ação compensadora destes e de outros efeitos, mas esta é extremamente dificultada pela deterioração das contas públicas, devido ao ônus deixado pelos processos de industrialização na maioria dos países capitalistas⁷, e à incompatibilidade de uma política industrial geradora de empregos sob o novo paradigma de globalização. Afinal de contas, as políticas nacionais, nesse novo contexto, devem ser prioritariamente voltadas para o alcance de maior competitividade de suas unidades produtivas.

De acordo com os argumentos expostos, a globalização apresenta-se como excludente, tendo como alvo de exclusão a mão-de-obra abundante e desqualificada de economias centrais e periféricas, impactando mais fortemente estas últimas pela extrema desigualdade e pobreza já existentes.

Em termos geopolíticos mundiais, países inteiros e até continentes, como o africano, também são deixados de fora do movimento global, tendo maiores dificuldades de superar o subdesenvolvimento de suas economias perante o crescimento da concorrência dos mercados. Estas áreas são tidas como sendo de extrema pobreza ou peso morto para o comércio global, e não economias destinadas ao desenvolvimento, desconsiderados enfim pelos capitais mundiais.

Algumas características do capitalismo contemporâneo devem ser aqui referidas no sentido de melhor esclarecer tendências em curso. Um aspecto a realçar é a expansão da lucratividade a partir de novos conceitos administrativos, fazendo uso de uma maior modernização e eficiência. Para isso emprega sistemas de gestão contemporânea, inspirados no *Toyotismo*⁸, onde se incluem:

- i) *lean production*, que pode ser entendido como o não excesso de pessoal – ou seja, reduzir o máximo possível do quadro funcional, a fim de desonerar o capital empresarial;
- ii) *just in time*, ou estoque dinâmico, atrelando as administrações às vendas imediatas, evitando gastos em formação e manutenção de estoques;

⁷ Torna-se importante neste momento diferenciar a atuação estatal nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento e subdesenvolvidos, em geral. Nos primeiros participaram conjuntamente do financiamento e montagem do parque industrial, o Estado e a iniciativa privada nacional, tendo o Estado um papel variante e coadjuvante. Todavia, no grupo restante, coube ao Estado uma grande parcela de responsabilidade sobre a implementação de projetos industriais, tornando-se mais proeminente nestes casos a crise do endividamento do setor público para financiar o crescimento das atividades internas.

⁸ O *Toyotismo* difunde a utilização de regras criteriosas de gerenciamento da produção, através da qual “qualquer elemento que não agregasse valor ao produto deveria ser eliminado, pois era considerado desperdício” (FUTATA, 2005:01).

iii) terceirização, onde os níveis salariais são baixos e os contratos são temporários, praticamente sem obrigações trabalhistas para a empresa contratante.

Buscando implementar os modelos sugeridos, os capitais buscam áreas de maior flexibilização, ou zonas de baixa proteção social, não importando se localizadas nos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

Igualmente, como estratégia corporativa internacional, cresce o montante de investimento estrangeiro direto (IED), direcionado para áreas e setores competitivos, impactando fortemente no ambiente produtivo das regiões que tentam inserir suas economias formulando políticas de atração de capital externo.

Os investimentos podem se dirigir para o ambiente produtivo ou para o financeiro, tendo este último crescido substancialmente o montante de capital recebido nos anos mais recentes. Tem-se, então, o já comentado fenômeno da financeirização, onde a esfera dos benefícios rentistas assume papel primordial para os deslocamentos de capital, seja nas economias desenvolvidas ou não – firmando-se como uma outra etapa do fenômeno capitalista global. Ou seja, dentro de seu processo evolutivo, a globalização caminha para a financeirização como estágio superior de seu desenvolvimento.

Apesar da livre circulação de capitais, do ponto de vista geopolítico, tem-se uma concentração financeira nos países da tríade⁹, muito embora os capitais sejam deslocalizados para promoção de maior ampliação, quando finalmente voltam, multiplicados, à região de origem. Desta forma, a liberalização e a desregulamentação vêm junto à desterritorialização, facilitando a acumulação rentista.

Especificamente, são identificados dois fenômenos intensificados pela mundialização, a saber, a internacionalização e a concorrência mundial. Esta última se faz perceber na busca desenfreada das empresas por maior competitividade, reduzindo custos de produção e inovando seus processos produtivos para atender aos mercados, tornados mais dinâmicos. O investimento em si nas economias não é mais importante do que o ritmo das inovações promovidas para aumentar o consumo e a produção crescente dos bens e serviços, o que se estende sobre as indústrias sob a formação de interconexões e redes de relações. Tem-se um movimento de desverticalização da produção, com maior especialização das atividades e formação de contratos de

⁹ Europa, Japão e Estados Unidos (CHESNAIS, 1996).

prestação de serviços e assistência entre as empresas, objetivando o barateamento dos custos das atividades.

3. Efeitos Sobre os Países em Desenvolvimento

Os países em desenvolvimento, certamente não são os mais beneficiados pelo processo de globalização, entretanto a liquidez financeira internacional, a expansão capitalista e a liberalização dos mercados apregoada pelo neoliberalismo facilitaram o movimento dos capitais por sobre estes países, em busca de ampliação de lucros através da exploração dos mercados mundiais.

Os mercados dos países em desenvolvimento se constituem hoje em fonte de alta lucratividade para o capital, seja através do consumo das populações periféricas incentivado pela flexibilização do crédito, como pela atratividade da abundância da mão-de-obra, de impacto direto nos custos de produção das empresas transnacionais. Afora estes atrativos, tem-se que a adesão ao neoliberalismo implicou em processos de privatização das economias e políticas de estabilização, fatores em si de estímulo aos investimentos.

Sob o aspecto da divisão internacional do trabalho, considerando a consolidação da indústria nos países em desenvolvimento, tem-se que estes se posicionaram no comércio global como produtores competitivos de manufaturados intensivos em mão-de-obra pouco qualificada, fator abundante na maioria das regiões subdesenvolvidas. Isso provocou um aumento nas importações destes bens pelas economias desenvolvidas, provocando queda de produção e desemprego nestas últimas. Embora esse aumento seja significativo, não chega a consolidar-se empecilho ao crescimento das indústrias centrais, visto que com a liberalização dos mercados, as empresas transnacionais se deslocam para as áreas periféricas, aproveitando-se dos insumos lá existentes, compensando a falta de competitividade de algum fator produtivo na região central.

Uma questão fundamental, porém, compromete ainda mais a competitividade dos países em desenvolvimento: cada vez mais o paradigma tecnológico assume papel definidor para dotação de maior competitividade, ficando em segundo plano o custo da mão-de-obra, descartada cada vez mais pelas sistemáticas inovações nos processos de trabalho. Entretanto, percebe-se ainda que, onde há diferenciação de mão-de-obra, tem-se um fator de atratividade para os capitais externos - de onde se conclui que há um conjunto de fatores que são determinantes para atração de investimentos e dotação de competitividade, desenvolvimento tecnológico, incentivos fiscais e desregulamentação

de mercados, cada um assumindo maior ou menor importância dependendo da atividade a realizar-se, embora haja convivência de vários destes fatores, visto o já discutido dinamismo do processo.

Para os países em desenvolvimento, defende ainda Chesnais (1996), que a financeirização traz graves consequências, como o aumento do desemprego e da violência social. Este desemprego, causado pelo aumento da tecnologia e pela flexibilização do mercado de trabalho, é ainda afetado pelo desvio da acumulação de capital para o setor rentista, o qual interfere no ritmo de crescimento das atividades produtivas, freando o crescimento das economias e gerando assim, menos emprego.

Afora o crescimento do desemprego e natural aumento das demandas sociais, a diminuição do poder dos Estados os impede de investir em projetos que beneficiem os segmentos mais prejudicados pelo avanço da concorrência global. Desta forma, o modelo revela sua insustentabilidade, nos moldes explicitados, vez que uma recessão profunda pode surgir dos altos níveis de desemprego, produção contida e baixos salários permitidos pela legislação, interferindo ainda na arrecadação de um Estado já enfraquecido. Consequentemente, como os fluxos financeiros têm origem na atividade produtiva, o comprometimento desta compromete também o montante de capital destinado ao mercado financeiro, o que destaca a vulnerabilidade de todo sistema.

De acordo com o exposto, conclui-se que os limites de crescimento do modelo competitivo-neoliberal são impostos pela sua própria dinâmica, causando sérios problemas sociais e econômicos, advindos da prática concentradora da financeirização. Agravando este quadro, tem-se a consolidação do Estado mínimo, sem autonomia para realizar e financiar projetos significativos para superação dos prejuízos sociais.

Alternativas, mesmo que limitadas, se colocam face ao quadro exposto, sendo a parceria entre os diversos atores sociais fundamental para alcance de algum sucesso. Conceitos de responsabilidade social e inclusão de áreas e populações devem estar contidos em acordos e cooperações voltados para a geração de oportunidades e para o desenvolvimento sustentável.

Faz-se necessária então uma ação integradora, em que as classes mais afetadas pela globalização adquiram mais informação do panorama em que estão inseridas e participem dos processos de decisão político-econômica na sociedade.

Ademais, políticas públicas devem ser implementadas, por exemplo, com vistas ao reforço da competitividade e à realização de parcerias com os vários atores sociais, voltadas para a geração de capital social, hoje prerrogativa para uma sociedade mais

equilibrada, que utilize com racionalidade o meio-ambiente, e participe das ações comunitárias.

4. Reformas Liberalizantes

O novo paradigma concorrencial trazido pela globalização gera necessidade de adaptação das diversas estruturas econômicas à nova ordem competitiva. Para consecução desse objetivo os países adotam reformas de ordem estrutural, que refletem em grande parte ou em sua totalidade, o receituário estabelecido pelo Consenso de Washington. O equilíbrio das contas públicas junto à estabilização monetária são metas fundamentais para dar sustentáculo às transformações no ambiente produtivo, caracterizado agora pela liberalização e desregulamentação dos mercados, ditando regras de produtividade, competitividade e lucratividade. As empresas devem reduzir custos e modernizar suas estruturas de produção a fim de se adequar aos padrões estabelecidos pelo mercado internacional.

Para traçar as principais características da reestruturação promovida pela globalização nos países em desenvolvimento, faz-se necessário pontuar os fatores determinantes para a adesão destas nações ao paradigma global.

A década de 1970 foi marcada por uma recessão mundial, advinda da crise do petróleo, onde as maiores reservas foram destinadas à importação desse bem causando inflação e déficits comerciais nos países industrializados, movimentos acentuados nos países periféricos, alguns hoje em vias de desenvolvimento, devido ao já baixo dinamismo de suas estruturas produtivas.

O protecionismo e a interferência estatal foram colocados como causa da queda da lucratividade dos setores industriais – tornava-se necessário, desta forma, diminuir a atuação desse Estado, enfraquecer os sindicatos e flexibilizar as leis do trabalho para dar sustentação aos rendimentos industriais através do pagamento de salários mais flexíveis. Uma vez que, segundo a argumentação que se tornaria a justificativa para o implante do neoliberalismo posteriormente, as economias de forte influência estatal não tinham obtido sucesso, era hora de deixar o mercado atuar mais livremente, no intuito de promover resultados favoráveis.

Desta forma, O Estado do Bem-estar Social é substituído pelo sistema Neoliberal, com redistribuição do capital em favor do setor privado, na expectativa de geração de crescimento e superação da crise econômica. Na direção de promover

melhor atuação deste setor, os mercados foram desregulados e liberalizados, facilitando a acumulação capitalista.

Na prática, o neoliberalismo traduziu-se fortemente em flexibilização do mercado de trabalho, baixos níveis salariais e precarização das condições de trabalho.

Em países latino-americanos, o neoliberalismo fora introduzido após um contexto de ampla participação estatal na economia, na realização da industrialização substitutiva de importação. Nesta, estabelecia-se um pacto de compromisso entre o Estado e a burguesia, onde a modernização surgia de forma tímida, sem alterar significativamente a estrutura produtiva – a chamada modernização conservadora.

A herança deixada por este modelo entrou em choque, pelo menos em parte, com a aplicação das medidas neoliberais, que exigiam adequação das estruturas produtivas para alcance de melhor posicionamento global. Tal adequação, ou aplicação do receituário neoliberal de liberalização dos mercados, inovação tecnológica, manutenção de taxas de juros competitivas e não interferência governamental na atividade econômica desestruturou, mesmo que de forma diferenciada, economias marcadas pelo baixo dinamismo e reduzida competitividade, advindos da modernização conservadora.

O aumento dos fluxos de capital causou valorização das moedas nacionais, com impacto nos saldos em conta corrente desses países. Por sua vez, a manutenção de elevadas taxas de juros internas aumentava o endividamento interno e causava queda nos investimentos produtivos. Comprometia-se assim a geração de empregos e a renda nacional.

Empecilho adicional à ampliação da atividade produtiva interna era colocado pela priorização ao capital especulativo em detrimento do capital produtivo, este primeiro caracterizado pelo rendimento a curto prazo sem comprometimento com a estrutura de produção.

4. O Estado Contemporâneo e os Desafios Impostos pela Mundialização

Discutir o papel dos Estados torna-se fundamental para analisar as diferentes políticas de inserção competitiva. Deve-se considerar este aspecto ligado ao aumento deste papel a partir de 1930, com a consolidação das políticas urbano-industriais no mundo. O conceito de Estado é, contudo, controverso, havendo na literatura referências a visões diferentes e opostas. Nos parágrafos a seguir faz-se uma tentativa de resumir, de forma não exaustiva, alguns desses enfoques.

De acordo com o enfoque pluralista-liberal do Estado, este tem como maior preocupação a busca dos interesses dos indivíduos. Tais indivíduos, com diferentes interesses, se associarão a grupos variados, de forma a serem representados diferentemente por grupos cujos interesses se cruzam. Assim, cada indivíduo buscará a sua satisfação, sendo representado pelos grupos sociais. A idéia liberal, de busca individual que traz alcance coletivo, faz-se válida se o Estado “fornecer as infra-estruturas administrativas, institucionais e físicas indispensáveis, neutras e imparciais para o capitalismo funcionar”(STEPAN, 1980:33), papel já demasiadamente importante e que exige grande atuação política. Um aspecto relevante da questão da existência dos grupos na sociedade é que estes se tornam mais representativos ou privilegiados muito mais pelas linhas de interesse do Estado do que pela atuação livre dos próprios grupos, o que dificulta o alcance de metas coletivas a partir da existência de grupos de interesse.

O papel dos Estados pode igualmente ser analisado de acordo com a teoria marxista, onde o ponto de partida deixa de ser o indivíduo, como no enfoque pluralista-liberal, e passa a ser a soma das relações que envolvem os indivíduos na sociedade – sendo a mais importante destas aquelas que envolvem o modo de produção. Uma vez que a divisão do trabalho obedece à acumulação capitalista, não há alcance de interesse coletivo, dado o privilégio das elites em detrimento dos interesses dos trabalhadores. O Estado, dentro desta visão, é capturado pelas classes opressoras, realizando atuações que as beneficiam.

Vale destacar ainda o enfoque orgânico do Estado, onde a comunidade assume maior importância que o indivíduo por si mesmo. O fim da comunidade deve ser perseguido pelas políticas públicas, sendo este mais difícil de conseguir e manter. A busca pelo bem comum é já a finalidade de qualquer implementação do Estado. No modelo estatista-orgânico o Estado é intervencionista e forte, características necessárias para não deixar-se facilmente capturar por grupos de interesses.

Tendo em vista os aspectos considerados em relação à atuação estatal, e inclusive sabendo-o presente, de forma diferenciada, na montagem do aparato industrial de diferentes modelos de desenvolvimento, mostra-se fundamental analisar de que forma a prática dos diferentes Estados contribuiu para aumento do dinamismo e transformação produtiva observados em cada situação. Desta forma, o desafio dos Estados contemporâneos consiste em descobrir de que forma promover um desenvolvimento nacional, tendo em vista o paradigma global de posicionamento estratégico face ao modelo concorrencial.

A teoria das vantagens comparativas, segundo a qual as especializações produtivas deveriam se dar de acordo com os fatores abundantes de cada região, sob a abordagem de Evans (2004), faz sentido apenas para matérias-primas não-processadas. Quando se trata de manufaturados, o posicionamento na divisão internacional do trabalho não se deve dar levando em consideração exclusivamente as potencialidades naturais. Os Estados devem, sim, apoiar a criação de vantagens comparativas, buscando atrelar maior dinamismo a suas atividades produtivas, aproveitando de forma eficiente os recursos disponíveis.

Da mesma forma, a escassez de determinados fatores não explica posicionamentos restritos, cabendo aqui a emergência de arranjos produtivos competitivos, implementados através de políticas locais e instituições que representem o interesse desenvolvimentista. Políticas estas que podem reestruturar o parque produtivo de forma a incentivar o surgimento de novos setores e o desenvolvimento de áreas não competitivas. Nas palavras de Evans (2004:35):

“Em um mundo onde as vantagens comparativas são construídas, as instituições sociais e políticas – entre elas o Estado – definem a especialização internacional”.

A argumentação aqui tratada é a de que há uma estreita relação entre o tipo de Estado e o sucesso das inserções competitivas das diferentes economias. A análise das formas de atuação estatal a ser aqui desenvolvida, complementares às visões sobre o Estado descritas anteriormente, toma por base as categorias propostas pelo referido autor, o que parece ser um caminho apropriado para que os objetivos deste trabalho sejam atingidos.¹⁰

Ampliando a visão em torno do argumento exposto, pode-se classificar três tipos de Estados: os predatórios, que priorizam os interesses de indivíduos ou grupos, em detrimento do social, atrasando o processo de desenvolvimento; os desenvolvimentistas, que comandam o processo de transformação industrial, e são, em sua grande maioria, responsáveis pelo desenvolvimento socio-econômico; e finalmente, os intermediários, que apresentam características desenvolvimentistas e predatórias, não sendo capazes de

¹⁰ Note-se que ao adotar a proposta de Evans não se está ignorando outras concepções e propostas teóricas de entendimento do papel do Estado. Apenas considera-se que esta parece mais apropriada diante dos objetivos aqui propostos.

superar o baixo dinamismo de suas estruturas ou adotando modelos de desenvolvimento co-dependentes de economias mais fortes.

O primeiro apresenta mecanismos obscuros de contratação e recrutamento, refletindo tomadas de decisão tendenciosas ou manipuladoras de situações que beneficiam uma minoria. Já o segundo demonstra comprometimento com a sociedade, recrutamento seletivo, e mecanismos burocráticos de tomada de decisão, refletindo maior interesse da coletividade. Este último caracteriza-se como um Estado mais autônomo em relação ao primeiro, realizando também parcerias com diferentes grupos sociais em favor do crescimento mais igualitário.

Por sua vez, o terceiro caracteriza-se por alguma modernização e avanços nas estruturas produtivas, embora nos sistemas burocrático e político persista um dualismo, com representações democráticas de um lado e cargos representantes de grupos de interesse de outro, o que impede a realização de ações transformadoras e de uma estratégia voltada para o desenvolvimento sustentável.

Em vista da importância do papel mais ou menos ativo do Estado para a análise aqui exposta, faz-se a seguir um maior detalhamento da tipologia proposta por Evans (2004).

5. Estados Desenvolvimentistas, Intermediários e Predadores: Elementos de Autonomia e Parceria

Segundo o autor mencionado, os Estados desenvolvimentistas têm a parceria como elemento tão fundamental quanto o é a autonomia. Aqui a parceria assume um significado bem particular, referindo-se à inserção deste mesmo Estado num maior número de grupos sociais possível, buscando promover conjuntamente um único processo de transformação – porém mais amplo do que aquele desprovido de parcerias, no intuito de inserir populações marginalizadas e setores menos competitivos.

Os Estados predatórios podem ser observados em situações que beneficiam o indivíduo ou os indivíduos à frente do poder, descartando políticas promotoras de melhorias sociais, ou ainda que representem demandas coletivas. Este modelo favorece o aumento de arrecadação, ainda que este fluxo não seja direcionado para investimentos, mas sim para enriquecimentos individuais, e a provisão escassa de bens públicos, sendo grande empecilho ao processo transformador promotor de desenvolvimento.

Deve ser ressaltado que um Estado autônomo não necessariamente significa um Estado voltado para o bem-estar social – este pode ser autônomo e sem representação

popular, de forma que suas ações beneficiam a particulares, geralmente com grande prejuízo social. Da mesma forma que uma parceria num contexto de um Estado sem autonomia não se concretiza, e perde seu sentido, vez que o Estado não tem governabilidade, atuando de maneira inconsistente. Entretanto, independente do caráter e significado assumidos, quando estes instrumentos, autonomia e parceria, agem separadamente, pode haver grande comprometimento da ação de transformação.

5.1 Estados Predatórios

O termo “predatório” refere-se ao fato de que os Estados inseridos neste conjunto, agem na sociedade como predadores, tirando-lhe qualquer excedente sem comprometimento social algum, de forma que o atraso e a falta de dinamismo tendem a aumentar, traduzidos em elevação da concentração de renda, crescente desemprego, diminuição dos direitos trabalhistas, bolsões de pobreza proeminentes, altos índices de violência e opressão social. Diante deste contexto, a burocracia tradicional é descartada, emergindo leis e padrões de comportamento que irão refletir a busca de interesses individuais - a coletividade perde sua essência dentro do aparato legal e institucional estabelecido.

Estes Estados, a exemplo do Estado do Congo (ex-Zaire), podem impor uma carga tributária elevada sem, no entanto, realizar investimentos que traduzam uma preocupação com a criação de empregos ou o bem-estar social. Na realidade, o que acontece é uma pilhagem da infra-estrutura já existente, que sofre desgaste devido a não manutenção ou não realização de conservação e melhorias.

Os principais cargos públicos são distribuídos de acordo com o parentesco ou afinidade com o presidente e seus familiares, e os direitos dos civis apenas são conseguidos mediante pagamento – os funcionários públicos são subornados para desempenhar tão somente as suas funções¹¹. Este Estado é forte e autônomo, apenas no que diz respeito a implementar medidas sem levar em consideração a vontade pública, de maneira autoritária e repressora. Todavia, é fraco se considerarmos sua capacidade

¹¹ Internamente, o baixo dinamismo das profissões desmotiva o funcionário, vez que, não há uma premiação ou possibilidade de promoção via desempenho: muitas carreiras são determinadas por uma liderança política específica. Tendo fim a liderança, a carreira daquele funcionário partidário também é encerrada, ingressando uma nova equipe, que por ser de fora do órgão preterido, não compromete-se com o mesmo, e também por saber, como os de outrora, que sua carreira não terá vida longa, pelo fato de estar atrelada aos mandatos.

de transformar a sociedade, atuando com políticas que reestruturem o parque produtivo em prol de um crescimento menos desigual.

A suposta burocracia que deve existir no sistema público é substituída por um personalismo e um comercialismo, onde a maximização individual ganha espaço, vetando a realização de ações voltadas para um desenvolvimento sustentável ou de longo prazo. Entende-se aqui, burocracia como metodologia criada para organizar e padronizar ações e demandas cívicas, sendo por isto que “não é a burocracia, mas sim a sua ausência que torna o Estado predatório.” (EVANS, 2004: 80).

Vale ainda salientar que este tipo de gestão, a predatória, caracteriza-se pela não participação civil, evitando a ameaça da ação popular através da desarticulação ou desorganização dos grupos de representação popular.

Vale observar que um sistema político criado pelos moldes do Estado predatório é muito mais resistente a ações modificadoras contemporâneas, de modernização e aumento de produtividade, fazendo brotar áreas de eficiência em meio aos cabides de emprego.

Empresas produtivas são modernizadas, sem, no entanto, haver alteração em sua estrutura ou no procedimento pelo qual é formado seu corpo funcional. Algumas estatais se sobressaem como exemplo de eficiência, enquanto a grande maioria continua a funcionar sob bases tradicionais, sendo impossível modificar a burocracia como um todo. E, para o Estado, isto significa que não poderá exercer seu papel social, visto que com o aumento da concentração de renda, mais populações tornam-se marginalizadas, com isso crescendo as demandas sociais, sendo este mesmo Estado incapaz de atendê-las, principalmente, considerando-o dentro da perspectiva minimizadora de gastos proposta pelo neoliberalismo.

As parcerias não são realizadas com a classe empresarial; alguns empresários individualizam suas demandas e conseguem estabelecer vínculos políticos locais, a fim de obterem ganhos isolados. Estes acordos são contrários ao desenvolvimento da sociedade, e atrasam ainda mais o processo de transformação necessário para um modelo integrador de crescimento. Este processo dá margem a altos índices de corrupção, com verbas públicas sendo desviadas de sua real finalidade para projetos que beneficiam grupos de elite.

5.2 Estados Desenvolvimentistas

No caso dos Estados desenvolvimentistas, estes podem, eventualmente, se tornar alvos de políticas individualistas, como qualquer mecanismo de poder, mas, de maneira geral, se propõem bem mais a realizar medidas transformadoras do que os referidos anteriormente. Tal afirmação encontra fundamento nas características das economias que passaram por grandes transformações galgadas por Estados caracterizados como desenvolvimentistas. Tendo como exemplo mais seguro, as economias do Japão, Coréia e Taiwan, onde a ação estatal assumiu a responsabilidade de conduzir o processo de industrialização, através do incentivo à formação de capital, junto à racionalização e eficiência dos setores industriais.

Os cargos públicos e estratégicos para a gestão do país são ocupados através de um mecanismo de seleção rigoroso, visando construir e implementar um sistema burocrático legítimo e consistente. Os laços clientelistas são gradualmente substituídos pela competência e qualificação formal, fortalecendo a estrutura organizacional da máquina estatal. Desta forma o governo pode controlar e coordenar de maneira mais eficiente as decisões que irão impactar no ambiente produtivo.

Nesse contexto, verifica-se então uma autonomia do Estado frente ao processo de elaboração e aplicação de medidas políticas, ao contrário do observado no Estado predatório, onde as forças de governo encontram-se submetidas a interesses específicos. A esta capacidade de governabilidade interna do Estado desenvolvimentista soma-se a habilidade para formar redes externas, igualmente com o intuito de fortalecer sua atuação, permitindo uma participação dos grupos civis nas tomadas de decisão, a gestão participativa, que costuma ser identificada como uma ação de parceria dos Estados com as organizações externas à máquina estatal, a qual propicia uma legitimidade maior ao Estado.

Na prática esta parceira se traduz numa ação coletiva, buscando solucionar problemas relativos ao capital privado, visando uma otimização de seus recursos e uma ampliação das atividades que corrijam falhas de mercado, estas refletidas em problemas sócio-econômicos, como o desemprego e a concentração de renda.

As relações estabelecidas entre a sociedade e os vários grupos objetivam, geralmente, promover atividades que possam absorver a crescente massa de trabalhadores, geralmente através da industrialização. Desta forma, as redes devem ser estabelecidas com o capital industrial, via inserção da sociedade no crescimento

produtivo. Sociedade e Estado fortes se combinam para juntos, implementarem mudanças.

Os Estados desenvolvimentistas geralmente desempenham papel fundamental no processo de acumulação capitalista, direcionando o capital para investimentos de risco, e estimulando a competitividade das empresas privadas. Este mesmo Estado igualmente pode se encontrar fortemente envolvido com a atividade industrial como empresário, principalmente nos setores básicos e intermediários – entretanto com um modelo de gestão voltado para modernização e competitividade da produção.

5.3 Estados Intermediários

Entre os dois tipos citados (predatórios e desenvolvimentistas) estão os Estados intermediários. Estes mostram-se ineficientes, seguindo a tradição predatória, sem normas responsáveis por reger a burocracia existente, sendo a mesma posta sem critérios, representando interesses particulares, em nada comprometendo-se com projetos desenvolvimentistas – compromete-se apenas em beneficiar quem temporariamente detém poder sobre ela.

As estruturas econômicas subordinadas a este tipo de modelo, como as do Brasil e as do México (GATTO & LIMA, 2004), são desprovidas de um maior dinamismo, tendo suas atividades produtivas origem em modelos concentradores de renda e mantenedores de classes sociais paternalistas e tradicionais. Entretanto, estas economias não podem ser incluídas no modelo predatório visto que não há indícios de declínio constante do Produto Interno Bruto (PIB), típico de Estados predatórios.

A proposta autonomia-parceira mostra-se comprometida, vez que o Estado nestes casos intermediários, mostra-se clintelista e incapaz muitas vezes de unir-se à iniciativa privada e formar, conjuntamente, projetos de desenvolvimento. O processo seletivo para ocupação de cargos públicos é característico de um Estado representante de grupos de interesse e, portanto, incapaz de conduzir a economia para um caminho de desenvolvimento – os cargos em boa parte são preenchidos com base nos relacionamentos pessoais e não por mérito profissional, procedimento conhecido como “cabide de empregos”.

O sistema produtivo apresenta traços modernos, e ao mesmo tempo, arcaicos e tradicionais - o eficiente junto ao improdutivo. Enquanto são mantidos privilégios para as classes abastadas que se beneficiam com a falta de dinamismo das estruturas produtivas, tenta-se modernizar o aparato industrial, fazendo emergir traços

característicos e marcantes desta sociedade: bolsões de pobreza contrastando com a ostentação de riqueza nas grandes metrópoles.

Politicamente, tem-se que o neoliberalismo fora implantado após um longo período de liderança oligárquica, em que a modernização fora conduzida lentamente, junto à permanência de privilégios e benefícios concedidos à elite agrária. Desta forma, percebe-se em muitas estruturas intermediárias a manutenção de posturas políticas arcaicas, anti-democráticas e contrárias a um maior desenvolvimento sócio-econômico.

6. Aspectos Conclusivos

As considerações anteriores indicam, entre outras coisas, que a mundialização ou globalização pode ser entendida como um estágio avançado do capitalismo, onde se observa um maior poder de acumulação não antes percebido, associado à financeirização e ao paradigma tecnológico. O comércio global e as relações internacionais são pautadas por esta nova prerrogativa, tendo os países que remodelarem suas economias para inseri-las neste ambiente.

A dinâmica da globalização é alimentada pelo paradigma tecnológico e pela liberalização dos mercados. Em nome da acumulação, com forte teor rentista, os capitais fluem para diversas regiões tidas como atrativas. Tal atratividade é promovida pela desoneração do capital produtivo e pela elevação dos ganhos financeiros, tendo sua forma financeira crescido substancialmente nos últimos anos. Desta forma, as leis trabalhistas são flexibilizadas e as taxas de juros são mantidas em patamar elevado para atrair os capitais externos – medidas que se manifestam geralmente em alto índice de desemprego e baixo investimento produtivo.

A globalização é vista como excludente, por marginalizar regiões, setores e países não competitivos. Paralelamente a esta exclusão, está o fato de o Estado neoliberal não ter capacidade de compensar os prejuízos causados pela crescente marginalização, visto a redução de sua autonomia e a minimização de seu papel na economia de mercado. Este movimento global, conforme visto, contribui para moldar um sistema econômico controlado, regulado e dirigido pelos mercados, o que exclui qualquer mecanismo de interferência estatal que vá de encontro à ampliação do capital.

Adicionalmente, são reunidas características que possam incluir atuações de diferentes Estados numa das classificações propostas por Evans (2004), objetivando perceber de que forma o posicionamento destes Estados interferiu ou determinou

sucessos e fracassos em inserções competitivas. Esta classificação, por sua vez, identifica três tipos de Estados, a saber:

i) o Estado predatório, desprovido de qualquer autonomia e submetido aos interesses das grandes corporações;

ii) o Estado desenvolvimentista, de forte autonomia relativa e voltado para realização de parcerias com os vários atores sociais, promovendo uma integração ampla das sociedades na globalização;

iii) o Estado intermediário, onde se percebe características dos outros tipos, sendo porém ainda forte a submissão das decisões políticas aos interesses de mercados específicos, atrasando o projeto de uma inserção com maiores repercussões na sociedade.

Embora outros enfoques teóricos sejam significativos e merecedores de posteriores estudos sobre o tema em se tratando das características dos Estados modernos, considera-se o de Evans (2004) importante para essa proposta de trabalho por identificar na atuação estatal, manifesta através das políticas públicas, elementos definidores, em grande parte, para o desenvolvimento econômico sustentável e promoção de uma melhor inserção das economias no comércio globalizado.

Em geral, o Brasil e o México estão inseridos no caso intermediário, em que a atuação do Estado se mostra relevante, mas ainda sem autonomia para realizar uma ação transformadora em prol de um desenvolvimento sustentável.

Especificamente o caso mexicano revela ainda uma menor autonomia, vez que submete, particularmente nos anos mais recentes, as decisões político-econômicas aos interesses dos Estados Unidos, comportamento consolidado após a adesão do México ao Acordo de Livre Comércio (NAFTA). Este modelo causa sérios empecilhos à realização de qualquer projeto nacional que seja contrário aos interesses estadunidenses, deixando sem identidade nacional a atuação política.

Já no Brasil transparece um pouco mais de autonomia se comparado ao México, buscando realizar políticas que atendam aos interesses de um projeto nacional, ainda que este projeto mostre-se não completamente definido ou terminado, e não haja credibilidade de que este represente interesses democráticos, modificadores do modelo concentrador e elitista que tem governado o Brasil desde sua consolidação como nação economicamente independente.

Utilizando as características dos Estados e suas atuações, com base nos esclarecimentos desenvolvidos, poder-se-á chegar a contribuições importantes para

análise de políticas contemporâneas de desenvolvimento, e os impactos políticos, sociais e econômicos das medidas neoliberais de adequação ao mercado globalizado.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, EMIR & GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**, 2. ed, São Paulo: Xamã, 1996.

DRUCKER, P. As Mudanças na Economia Mundial. In: **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, n. 3, dez.jan.fev. 92-93.

FUTATA, M. Breve Análise sobre o Toyotismo: Modelo Japonês de Produção. **Revista Espaço Acadêmico**. Abril de 2005. <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em 10/10/2010.

GATTO, Maria Fernanda; Lima, João Policarpo R. Capitalismo contemporâneo e impactos em países em desenvolvimento: os casos do Brasil e do México. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, vol. 1, n. 2, jul.dez. 2004

LACERDA, A. **O Impacto da Globalização na Economia Brasileira**. 4ª ed., São Paulo: Contexto, 1999.

STEPAN, A. **Estado, Corporativismo e Autoritarismo**. 2 ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.