

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Ebenézer Pereira Couto¹

Assiste-se presentemente na sociedade brasileira ao ápice de um processo histórico de compromisso do Estado com a acumulação de capital, às custas do desenho e operacionalização de políticas públicas sociais de cunho abrangente. Tal processo faz parte de uma herança histórica antiga, cuja inflexão ocorre com o aprofundamento da transformação capitalista no país. De fato, a análise atenta da crise sócio-econômica desnuda o caráter perverso da estratégia de desenvolvimento até aqui perpetrada. Certamente, sua superação pressupõe o enfrentamento de suas raízes estruturais e, neste sentido, deve-se questionar qualquer solução política que reprise velhas e desgastadas fórmulas, compromissadas unicamente com a valorização do capital, em detrimento da implementação de políticas sociais de cunho amplo. Situemos o contexto em que insere-se a debate Estado e políticas públicas no capitalismo contemporâneo.

A partir do consenso político entre os pensamentos keynesiano e social democrata - num contexto de decadência da hegemonia inglesa - reformulam-se as bases de atuação do Estado atribuindo-se-lhe papel ativo na prevenção e controle das crises. Tal reformulação potencializava seu papel enquanto instância ativa no manejo das políticas de expansão dos níveis de investimento e das taxas de lucro, adequando-as às exigências de emprego e consumo das populações. Desta *agenda* pública incorporadora de objetivos explícitos de pleno emprego e igualdade derivou-se o pacto corporativo entre sindicatos e capital, promotor da fase áurea de crescimento com paz social que prolongou-se do pós Segunda Grande Guerra aos anos finais da década de sessenta no mundo industrializado.

Se, como enfatizado por MARGLIN (1992:20), “*o legado prático da depressão não foi o controle da demanda, mas o compromisso com o ‘welfare state’*”, poder-se-ia dizer que a montagem de políticas públicas com o intuito de amortecer os efeitos danosos de recessões e

guerras marcou a evolução das sociedades capitalistas maduras neste período. Sobrevivendo a estas conjunturas adversas, as chamadas *economias do bem estar social* passaram a demarcar importante campo para a atuação regulatória do Estado o que, seguramente, decorreu da qualidade do processo democrático vivido por estas sociedades. Sobretudo, a consolidação de uma esfera pública nesta nova conjuntura sócio-política dos principais países capitalistas representou o triunfo da regulação keynesiana constituindo-se, nos termos de OLIVEIRA (1988: 21), no repositório privilegiado dos avanços sociais balizadores do acesso e utilização do fundo público, em simultâneo à consolidação de instituições políticas democráticas. Para PRZEWORSKI (1988: 31), a consecução do ideal democrático no capitalismo pressupõe certo compromisso tácito pelo qual *“os que não possuem instrumentos de produção concordam com a instituição da propriedade privada do capital social, ao passo que os que possuem instrumentos produtivos concordam com as instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos à partilha dos recursos e à distribuição da renda.”*

Pode-se compreender neste âmbito o fortalecimento das balizas da intervenção pública com vistas à promoção de níveis adequados de produção e emprego à população, o que - num século marcado por duas grandes guerras entremeadas por profunda depressão - consignou grande importância ao desenvolvimento de sistemas formais de segurança social, pressupostos importantes da retomada do crescimento econômico nestas sociedades. Encontrava-se em curso a constituição do padrão de financiamento público do capitalismo monopolista, atribuindo-se ao fundo público o papel de provedor de recursos financeiros simultaneamente à acumulação de capital e à reprodução da classe trabalhadora.

De um lado, o respaldo à acumulação de capital evidenciava-se numa gama de ações abrangentes, com destaque para os aportes de recursos à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, incentivos diversos aos segmentos produtivos, instrumentação do mercado financeiro e de capitais por meio de bancos e/ou fundos estatais, intervenção na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, valorização dos capitais pela via da dívida pública, além do

1 Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e doutorando do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

financiamento da agricultura, entre outros aspectos (OLIVEIRA, 1988:8). Particularmente quanto ao financiamento agrícola, o Tratado de Roma - de 1957 – criou a Política Agrícola Comum (PAC), assentada num leque de objetivos abrangentes que iam, da elevação da produtividade setorial indutora de melhorias nas condições de vida e trabalho da comunidade rural, à estabilização de mercados e garantia de suficiência da oferta de alimentos a preços razoáveis. No caso americano, o objetivo central da política agrícola era prover o necessário suporte de preços e renda aos agricultores, propiciando o abastecimento alimentar a custo razoável e com preservação dos recursos naturais. A particular atenção dispensada à agricultura decorria das especificidades setoriais, derivadas da incerteza que é inerente à produção agrícola (FAGUNDES, 1994: 97,130).

Por outro lado, o desenho de políticas sociais abrangentes visava a cobertura de gastos públicos sociais ao conjunto das respectivas populações, passando o Estado a atuar decisivamente em diversos domínios: capacitação do trabalho, política habitacional, sistemas de saúde e previdência social, seguro-desemprego, redes de auxílio, além de subsídios sociais diversos e universais. Sobretudo, a interferência pública no domínio do abastecimento alimentar orientou-se pelo planejamento e operacionalização de políticas de segurança alimentar de *status* elevado no arcabouço mais geral de política econômica. A propósito, é neste sentido que se poderia afirmar - em contraponto ao senso-comum - que os países de industrialização avançada não resolveram o problema da fome porque eram ricos. Pelo contrário, tornaram-se ricos exatamente por terem enfrentado - de antemão - o problema crucial do **acesso** de suas populações aos alimentos. FIORI (1990: 03) argumenta a propósito desta discussão que:

“mesmo nos países de industrialização originária as funções do Estado foram completamente redefinidas depois da I Guerra Mundial. A partir de então, e em particular depois de 1929, movido pelas necessidades da crise ou das pressões corporativas, apoiado na argumentação keynesiana e sustentado pelas social-democracias, o Estado redefiniu suas funções e reorganizou-se institucionalmente. Envolveu-se crescentemente na manutenção de níveis de investimento compatíveis com as exigências de emprego e consumo das populações, na sustentação de expectativas estáveis, na negociação das margens de lucro, na alavancagem das fronteiras tecnológicas e, sobretudo depois de 1945, na promoção massiva de políticas de bem-estar e promoção social.”

De fato, o keynesianismo forjou a base político-ideológica para o avanço do capitalismo num contexto democrático, por meio do compromisso tácito de uma ação estatal voltada à harmonização entre a propriedade privada dos meios de produção e a gestão democrática da economia. Deste modo, a atuação pública nas esferas do desemprego e da distribuição de renda corroborava o objetivo geral dos *welfare states*, no tocante à consecução da transformação sócio-econômica em bases sustentáveis e com equidade. Conformava-se deste modo a dupla face do compromisso keynesiano - objetivado nas metas de pleno emprego e igualdade - regulando-se o nível de emprego por meio da administração da demanda, em simultâneo à operacionalização de políticas públicas sociais abrangentes. No limite, a institucionalização do *estado de bem-estar* corroborava o vetor de *desmercantilização* do trabalho, ou, da atenuação do peso do mercado na alocação do trabalho, *vis-a-vis* a crescente importância dos grupos de interesse e da ação coletiva. Conforme KING (1988: 62), “*o estado de bem-estar oferece um salário social sob a forma de transferências e serviços públicos, os quais não estão sujeitos a relações nem a critérios de mercado.*”

O compromisso keynesiano era respaldado pelo dinamismo do crescimento econômico do pós-guerra, avalizando-se a inusitada expansão dos níveis de emprego e dos serviços sociais por meio de acordos políticos viáveis e de base ampla. Nos termos de ESPING-ANDERSEN (1991: 101) a cidadania social constituir-se-ia num conceito fundamental dos *estados de bem-estar*, compreendidos estes como sistemas de provisão e garantia de direitos sociais. Tais direitos, elevados ao *status* legal e prático de direitos de propriedade, se tornariam invioláveis e, assegurados com base na cidadania e não meramente no desempenho, haveriam de conduzir virtualmente à *desmercadorização* do *status* dos indivíduos em relação ao mercado. Para o autor, o enraizamento das instituições do *welfare state* seria fator preponderante de fortalecimento dos grupos de interesse na defesa e manutenção dos direitos de cidadania.

É importante ressaltar, a propósito da discussão anterior sobre direitos e cidadania, que a introdução dos direitos sociais modernos fragilizou o reinado incontestável da mercadoria pois, “*a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado*” (ESPING-

ANDERSEN, 1988: 102/3). O autor atenta, porém, para a grande polêmica existente em torno do conceito, alertando que “*os direitos desmercadorizados desenvolveram-se de maneiras diferentes nos Welfare States contemporâneos*”. É precisamente em relação a esta lógica que opõe-se o discurso do neoliberalismo, introduzindo-se a disjuntiva em torno do anti-estatismo, ou da polêmica mercado *versus* regulamentação estatal.

Embora não se objetive aqui tratar minuciosamente as diferenciações inter *Welfare States* - em termos de estrutura de desigualdade ou dos sistemas de estratificação neles implícitos - cabe alertar para a inconveniência de incorrer-se em erros primários ao estilo de sua idealização como sistemas sócio-políticos isentos de contradições. É evidente que na concretude de qualquer sociedade capitalista, o jogo político consigna às correlações de interesses dominantes o potencial de generalização de seus interesses como o *interesse nacional*. Isto, por sinal, faz parte na natureza do capitalismo como sistema social de produção assentado na desigualdade entre suas classes constituintes. Todavia, o aspecto que importa reter refere-se à importância do *estado de bem estar social* como marco importante da transformação capitalista neste século. Neste contexto, a atuação regulatória do Estado apenas refletia um processo democrático incluído dos interesses integrantes da arena política, constituindo-se o conceito de *nação* no balizador de uma ação pública pautada na adoção de amplo conjunto de políticas sociais, pressuposto básico de afirmação dos direitos de cidadania.

Sem embargo de suas diferenças institucionais, a partir de 1945 os *welfare states* maduros desenvolveram um leque abrangente de estruturas e benefícios sociais, base para sua transformação qualitativa em relação ao contexto sócio-econômico pré-existente à década de 30. Conformava-se desde então a face moderna do capitalismo industrial contemporâneo, com destaque para a evolução dos direitos sociais evidenciados em padrões mínimos de saúde, renda, educação e direito ao trabalho, entre outros. Sobretudo, o direito cidadão seria a pré-condição necessária à manutenção do sistema como arranjo de interesses dominante na sociedade. Os direitos sociais “*em sua implementação e plena expressão*”, haveriam de transformar “*o papel do Estado e a relação entre Estado e economia*” e, conseqüentemente, “*as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades*” (KING, 1988: 55).

Contudo, desde os anos finais da década de 60, assiste-se à reversão deste quadro alvissareiro característico da fase de ouro do capitalismo avançado. Frente à deterioração do quadro macroeconômico mundial acentua-se a reação conservadora contra o *estado de bem-estar*, precipitando-se a polarização e consequente divisão no consenso político em torno do *welfare state* keynesiano do pós guerra. Nesse sentido, foi notável na década de 70 a efervescência à esquerda do espectro político nos principais países de primeiro mundo. Notadamente no contexto anglo-saxão e com repercussões na França, Alemanha Ocidental, Dinamarca, Holanda e Suécia, cresceu a força política de uma *agenda* neoliberal, propositora do resgate da livre concorrência como alavanca da eficiência na alocação de recursos e da melhor provisão da justiça distributiva. A este propósito, KING (1988: 72) assevera que:

“As idéias da nova direita são basicamente uma revivescência do liberalismo clássico: uma crença no indivíduo, um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e uma preferência por processos de mercado à provisão pública. Os advogados da nova direita afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso de bens públicos, o grau desta provisão pública deve ser extremamente controlado e minimizado. Nesse sentido, é uma implicação lógica dos princípios econômicos da nova direita procurar reverter a tendência do pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas baseadas no mercado).”

Todavia, profundas mudanças já haviam sido consolidadas nas estruturas e relações sociais das sociedades capitalistas contemporâneas. Este é um fato sumamente importante para compreender-se as restrições antepostas à reação conservadora contra as políticas sociais abrangentes do *estado de bem-estar* e, portanto, às tentativas de desfiguramento do sistema. Ainda nos termos de KING (1988: 56), cabe chamar atenção para a permanência de significantes *“fontes de apoio ideológico e institucional cercando o estado de bem-estar”*, não passíveis de fácil superação pois que *“firmemente integradas à estrutura da sociedade e aos seus processos de consumo e produção”*. Para este autor, *“o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil”*. Evidentemente, tais considerações não pretendem minimizar a força política do discurso conservador, mas apenas situar o contexto social complexo anteposto à sua completa dominância.

Efetivamente, o novo quadro macroeconômico - marcado pela recorrência de *déficits* públicos - sinalizava a crise do padrão de financiamento do Estado-Providência, o que descobria uma disjuntiva fundamental na alocação do fundo público entre interesses da reprodução do capital e da produção de bens e serviços públicos sociais. Todavia, em que pese os avanços democráticos acima assinalados, a solução daquela disjuntiva guardou implícito um claro viés contra a abrangência das políticas sociais, o que não seria mais que mera decorrência da estruturação de poder numa sociedade capitalista. Sobretudo, esse viés denunciava o caráter *ideológico* da crise daquele padrão, dada a inserção privilegiada do fundo público no tocante aos requisitos da acumulação de capital. OLIVEIRA (1988: 12/3) ressalta de forma oportuna que:

“O rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência, em termos keynesianos, é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista. A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos por certo –, da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto. Deve-se assinalar, desde logo, que aquela circularidade foi possível graças ao padrão de financiamento público do ‘Welfare State’, um dos fatores, entre outros aliás, que levaram à crescente internacionalização. Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retro-alimentação. Pois des-territorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do ‘Welfare State’ não pôde – nem pode, até agora – desterritorializar-se.”

Destarte, às perdas substantivas de ganhos fiscais implícitas no processo de internacionalização financeira e produtiva contrapunha-se a permanência, sob a alçada dos fundos públicos nacionais, da tarefa de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Precisamente neste âmbito é que situa-se a gênese da *reação conservadora* contra o Estado-Providência – capitaneada por Estados Unidos e Inglaterra – que, em nome do equilíbrio fiscal, debruçou-se sobre a necessidade de reduzir-se os gastos estatais no tocante às políticas públicas sociais. A racionalidade desta asserção - questionadora dos *Welfare States* em suas bases fundamentais – passava pelo objetivo de anular-se os espaços de confronto e negociação próprios de economias capitalistas socialmente reguladas.

A ênfase de OLIVEIRA (1988: 25) recai sobre a proposição de que, um Estado reduzido aos seus termos mínimos, representaria a busca da “*manutenção do fundo público como pressuposto ‘apenas’ para o capital*”, não tratando-se, “*como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital*”. Na perspectiva do autor, seria típico das reações tatcherista e reaganiana o “*ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital*”. Para ele, um claro indicador desta assertiva seria “*a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial*”.

Reforçando esse argumento, PRZEWORSKI (1988: 29) ressalta que esta ofensiva ideológica de direita, “*antiestatista, enfatizando a hegemonia empresarial, retratando o consumo popular como inimigo dos interesses nacionais, e baseada na crença na racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda*”, redimia - num contexto certamente mais complexo - um fantasma dos anos 20 do presente século. Cremos, contudo, ser oportuno acrescentar que a polêmica Estado *versus* mercado reporta-se aos primórdios do debate econômico, quando da publicação da obra de SMITH (1776). Chamando atenção a que o debate é tão antigo quanto a própria ciência econômica, GUIMARÃES (1992) assinala que:

“A magnitude desta transformação, patrocinada por Smith, fica clara através da oposição de alguns intelectuais da época, como, por exemplo, Galliani e James Steuart. A posição de Smith se revela extremamente inovadora, chocando-se com toda uma tradição no abordar certas questões relativas à vida humana em sociedade. Tanto Steuart como Galliani achavam inconcebível deixar a sorte do pobre ao funcionamento das leis de mercado. Eles pregavam uma atuação corretiva por parte do governo, procurando evitar as injustiças: ‘The objective of modern policy, he (Galliani) said, was not to submit to natural law but to use human reason to insure society, that society was never at her mercy. (Hont e Ignatieff op cit: 18). Galliani mostra assim, seu desacordo com relação à tendência que começava a brotar, a de procurar relegar a sorte humana ao comportamento de leis inexoráveis. Em sua opinião, ‘it was very well to consider letting the sails free to the wind’ when the sea was calm; but any prudent belmsman of state ‘would trim his sails’ when the sea got rough’ (Hont and Ignatieff op. cit: 18). Esta colocação se mostra precisa, ilustrando de uma forma crítica a real magnitude daquilo que pretendiam os primeiros economistas”.

Trazendo a questão para a atualidade, e, admitindo que desde seus primórdios a interferência pública corretiva do mercado colocava-se como prerrogativa do capitalismo, como situar a discussão no referencial da realidade complexa de um capitalismo globalizado? Vimos que o forte acento (ideológico) do discurso neoliberal recaiu sobre a necessidade de reduzir-se o Estado aos seus termos mínimos, em função de uma suposta e almejada liberdade dos mercados. Contrapondo-nos a esta perspectiva diríamos que é precisamente no cenário de dominância da globalização econômica e liberalização de mercados, que importa repor a velha polêmica acerca da **propriedade** da intervenção pública. Esta assertiva ganha toda sua dimensão, levando-se em conta contextos sócio-históricos marcados por gravíssimas assimetrias estruturais, como é o caso das economias do capitalismo periférico. Ainda que paradoxalmente, percebe-se que a crise do padrão de desenvolvimento brasileiro, ao invés de abrir o debate em torno da necessidade de repensar-se um *modelo* exaurido, cedeu lugar à incorporação do mote básico do conservadorismo internacional, referenciado na redução da esfera pública.

Como bem recorda COUTINHO (1988: 77/8), “*os temas do debate econômico passam por uma tradução ‘ad usum’ do novo liberalismo brasileiro. Deste modo, se Reagan e Thatcher apontam para um pós ‘welfare state’ revigorado pela iniciativa particular, nossos conservadores captam a proposta como sinal inequívoco de que as medidas para melhoria da proteção social no Brasil não só não tem futuro, como são anacrônicas.*” Mais adiante o autor chama atenção a que “*não se procura explicar por que chegamos a este estado de coisas: por que a gestão pública é ineficiente, por que a política econômica não atinge objetivos precisos, por que o Estado é arbitrário*”, alertando para o perigo de absorver-se um discurso ideológico cujas bases assentam-se em categorias idealizadas – mercado e empresário concorrencial – mais que sobre “*agentes históricos reais do desenvolvimento econômico*”. Numa perspectiva teórica semelhante, MARQUES (1998: 1143) alerta que “*as propostas de reforma dos sistemas de proteção social de cunho neoliberal, encontram na América Latina um ambiente particularmente favorável.*” Para a autora, enquanto as importantes mudanças ocorridas na Europa não chegaram a desfigurar “*a organização e os princípios que nortearam a construção do ‘welfare state’, os avanços do neoliberalismo no campo da proteção social nesse continente têm sido bastante significativo.*”

Reconhecendo que sobre nossos povos não recaia qualquer tipo de fatalismo, explicativo da crueza da crise sócio-econômica que alastrou-se por toda a região nas últimas décadas, caberia colocar algumas questões relativas ao perfil de nosso padrão de desenvolvimento democrático. Ainda que em termos bastante sumários, reportaremos a questão à temática do Corporativismo, estabelecendo alguns contrapontos entre as dinâmicas capitalistas madura e periférica, em termos do papel da ação coletiva e dos grupos organizados de interesse. Em seguida acrescentaremos um aspecto considerado de grande importância à consecução de um debate profícuo.

A temática do corporativismo reporta-se à polêmica Estado *versus* políticas públicas, base da discussão acerca das relações entre a instância pública e a organização de interesses na sociedade. Ao longo do presente século, o desenvolvimento capitalista foi marcado por uma série de mudanças importantes para a análise do fenômeno corporativista, compreendido como a expressão da hegemonia dos atores sociais coletivos, organizados em corporações mono(oligo)polizadoras da representação dos diversos grupos de interesse na sociedade econômica. A propósito da discussão antes realizada, particularmente a partir dos anos 40 processaram-se significativas mudanças nas relações entre o Estado capitalista e a sociedade civil, passando a vigorar as chamadas *práticas concertativas* entre os interesses sócio-econômicos presentes na complexa teia de interesses da sociedade moderna.

Assim, o *corporativismo* pode ser definido como um tipo ideal para explicar - em contraste ao *pluralismo* - os sistemas de representação de interesses que tem lugar nas sociedades capitalistas contemporâneas. Nestas, a organização dos grupos de interesse dar-se-ia por intermédio de um número restrito de categorias, com participação obrigatória dos agentes sociais, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas e reconhecidas pelo Estado, poder cedente do monopólio de representação. O corporativismo seria pois, um sistema de representação social constitutivo de vínculos orgânicos entre os interesses organizados na sociedade civil e as estruturas decisórias do Estado (SCHMITTER: 1974).

Como sabido, no contexto europeu o ideal democrático desaguou na tessitura de amplos relacionamentos entre Estado e grupos organizados de interesse, base para a formação dos chamados *pactos tripartite* entre sindicatos de trabalhadores, representações empresariais e o próprio Estado. Sob o arranjo de interesses denominado *corporativismo societal* (SCHIMITTER, 1974), os grupos de interesse articulavam-se por dentro do processo de decisão do Estado, acordos eram almejados e a *praxis* dos agentes sociais fundava-se na prática permanente de negociação. É evidente que, nesse quadro, a existência de partidos e instâncias democráticas seria condição *sine qua non* à dinâmica do processo social, daí decorrendo as condicionalidades necessárias à confecção de acordos amplos e com *status* socialmente reconhecido. Na abordagem de OFFE (1989: 235):

“ Em uma economia avançada, as organizações de interesse tem o poder de interferir na execução da política pública de forma altamente antifuncional; daí a necessidade de ‘impedir sua entrada’. No entanto, ao mesmo tempo, essas organizações representativas são absolutamente indispensáveis à política pública ... Portanto, elas devem ser transformadas em componentes integrantes dos mecanismos através dos quais a política pública é formulada”.

Sobretudo, fica ressaltada a importância atribuída ao estudo dos processos de cooptação das organizações de interesse para dentro de comitês assessores no interior do Estado, ou sua consulta com vistas ao preparo de diversas modalidades de legislação. De fato, quanto mais efetivo o poder de cooptação destas organizações para dentro das estruturas do Estado, mais forte tenderia a ser o surgimento de estruturas de representação monopólicas e hierárquicas. O corporativismo societal representaria, assim, um processo de avanço na constituição de vínculos orgânicos entre os interesses organizados na sociedade civil e as estruturas decisórias do Estado.

Já no caso dos países periféricos, e ainda valendo-nos da conceituação de SCHIMITTER (1974), caberia incorporar o arranjo de interesses denominado de *corporativismo estatal*. Neste, o ente público agiria como promotor do surgimento de corporações representativas dos distintos grupos sociais que, no entanto, teriam participação obrigatória nos organismos constituintes da estrutura do Estado. O corporativismo estatal é uma referência conceitual útil à compreensão do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Desde os anos da década de 30, num cenário de

avanço sem precedentes da regulação estatal sobre a sociedade econômica, o Estado teve papel crucial no desenho de novos mecanismos de interação intra-elites e destas com as classes populares.

A partir de 1930, num contexto de crescentes dificuldades externas, conflitos sociais latentes e busca de manutenção do *status quo* autoritário, avançou-se uma transformação estrutural baseada na lógica de verticalização das representações sociais, aperfeiçoando-se mecanismos de participação dos grupos dominantes nas decisões públicas. Conforme DRAIBE (1985), a expansão da *ossatura material* do Estado representava a supressão dos mecanismos de intermediação política, o que era fator de legitimação da ação direta dos interesses econômicos dominantes no interior da burocracia. Por outro lado, através da paulatina concentração e centralização do poder político em suas estruturas decisórias potencializava-se o poder regulatório do Estado sobre a sociedade, atribuindo-se às representações de interesse dos setores populares uma inserção tutelada e subordinada (DINIZ, 1978: 116).

Destarte, a inserção preferencial dos estratos sociais dominantes no processo decisório tinha como seu reverso a incorporação assimétrica da questão social na *agenda* pública, sendo este o significado da inscrição dos interesses sociais nas estruturas do Estado, de modo a promover-se sua abstração, generalização e transformação em interesses nacionais. Identicamente, nesta base assentava-se o caráter acessório e paternalista, assim como a inserção subordinada das políticas sociais na intervenção pública por meio da política econômica (DRAIBE, 1985: 83). Em vista deste padrão de desenvolvimento assimetricamente organizado, o caminho de superação das conjunturas de crise econômica passava por sucessivas *fugas para frente*, qual seja, o recurso ao crescimento e industrialização, em meio a uma ordem política e econômica marcada pela heterogeneidade e na presença de distorções sociais gritantes (FIORI: 1987).

Essa asserção, adequada à análise de nossa transição ao capitalismo industrial, reveste-se de todo seu significado quando referida à evolução da economia brasileira a partir de meados dos anos 60. Desde então, alavancou-se uma matriz vorazmente concentradora e centralizadora de

renda e riqueza sociais, a ela subordinando, de modo ainda mais enfático, o desenho e operacionalização de políticas sociais de caráter amplo. Deste modo, sob o autoritarismo foram totalmente desmobilizadas as representações políticas dos segmentos populares, simultaneamente à flagrante deterioração do poder de compra dos trabalhadores. Na formulação de O'DONNELL (1976), o Estado burocrático-autoritário personificava um corporativismo bifronte, incorporador de componentes de ordem estatizante e privatista, cujo papel era, respectivamente, levar à exaustão os recursos políticos por meio da chamada *estatificação* das organizações de classe do setor popular e cumprir o papel de incorporar os interesses das classes e setores dominantes da sociedade civil frente ao Estado.

Todavia, ao final dos anos 70 assistiu-se à culminação da estratégia de desenvolvimento baseada prioritariamente no compromisso estrito com a acumulação de capital, em detrimento e às custas da implementação de políticas sociais de cunho abrangente. Daí em diante, num quadro econômico de reversão cíclica e esgotamento do padrão de financiamento da economia, sucederam-se ajustes econômicos convencionais, à exceção de nossa primeira experiência heterodoxa de estabilização econômica. Frise-se porém que, sob o Plano Cruzado, contra o discurso oficial a favor de políticas sociais explícitas, assistiu-se à experimentação de ações assistencialistas e não voltadas à promoção de vetores de transformação, como exemplificado pela debilidade das propostas em torno da questão da Segurança Alimentar, conforme COUTO (1998: 1160).

No entanto, o peso de nossa herança autoritária fazia-se sentir numa conjuntura de aprofundamento da crise do padrão de desenvolvimento, persistindo à atualidade a intervenção pública calcada na segmentação entre a política econômica e a política pública mais ampla. Esta asserção atualiza a análise de DRAIBE (1985), considerando-se o papel e caráter inalterados do aparelho burocrático-administrativo do Estado. Contraditoriamente, e sem embargo de algumas mudanças rearticuladoras das forças políticas dominantes sob o Plano Real, o que assiste-se presentemente é a permanência da participação direta deste conjunto de interesses para dentro das estruturas do Estado, com implicações mais que óbvias para o futuro de nossa democracia.

Conforme ALMEIDA FILHO (1998: 778), “*as forças políticas de sustentação do Governo continuam a dominar e fracionar os espaços institucionais, sem que se imponha um confronto de projetos de desenvolvimento no âmbito do congresso*”. Isto mais que evidenciaria, em pleno fim de século, a força dos arranjos tradicionais de interesse assim como o caráter restrito de nossa democracia. Ademais, “*a representação política que formalmente é exercida no âmbito do parlamento perde força, circunscrevendo o exercício das articulações sociais legítimas, isto é, diminui-se aquilo que se considera o espaço público por excelência*”. Reversamente, conclui o autor, “*os canais diretos de expressão, que atuam nos vários órgãos executivos e interferem decisivamente nas ações públicas, particularmente na política econômica, ganham solidez porque aparecem como legítimos*”, não modificando-se, essencialmente, o quadro político-econômico atual em relação ao autoritarismo pretérito.

Num quadro de perda de graus de liberdade da política econômica pós estabilização da moeda sob o Plano Real, que cenários poderiam ser antevistos para a consecução de um projeto de desenvolvimento sócio-econômico em bases sustentadas? É importante assinalar que, frente ao novo conjunto de variáveis macroeconômicas colocado com a mudança recente da regra cambial, estreitou-se gravemente o espaço para um suposto projeto FHC de *modernização* da sociedade/ economia. Com isto, antepõe-se em toda sua crueza a persistência de um padrão de intervenção pública omissa quanto à confecção de políticas públicas consistentes aos interesses maiores da sociedade, num cenário de afirmação do discurso hegemônico da globalização/ liberalização de mercados. Ademais, qual a capacidade de reação da sociedade/ economia brasileira à afirmação da agenda neoliberal, ou, em que medida nossa *democratização* poderia vir a compor um cenário de superação da crise de nosso padrão de desenvolvimento em bases sustentáveis, tendo em vista o agravamento de uma dinâmica sistêmica já por si estruturalmente assimétrica.

Consideramos importante ultrapassar a mera dualidade Estado *versus* mercado - dominante das discussões acerca do desenvolvimento econômico - incorporando uma terceira perspectiva, ainda pouco explorada mas de grande importância ao debate, qual seja, a perspectiva da *sociedade civil*. Ao nosso ver, este caminho pode revelar-se bastante profícuo na contestação

de questões como as sugeridas acima, agregando à análise dos grandes movimentos implícitos na transformação sócio-econômica aqueles aspectos, a primeira vista de menor porte, mas igualmente essenciais à compreensão dos cenários futuros da sociedade brasileira. Destarte, trabalhar na perspectiva teórica da sociedade civil implica em atribuir *status* elevado ao estudo do social, incorporando aspectos relativos ao papel das comunidades, organizações voluntárias, sindicatos e movimentos de base espontâneos, entre outros. Segundo WOLFE (1993: 17):

“A característica fundamental da sociedade civil é que ela é flexível, disponível e aberta às pessoas comuns, à vida cotidiana. Falar da sociedade civil é reverter as prioridades da economia política. É afirmar que os seres humanos e seus desejos são capazes de alterar estruturas, de outra forma determinantes. É abrir possibilidades inesperadas, ao invés de direcionar o foco para as condições que tornam a derrota inevitável. É acreditar que não somente a mudança se dará, mas também que ela já pode ter-se dado – mesmo sem o nosso conhecimento”.

Relevando o enfoque da sociedade civil, o autor alerta para a importância de expandir-se os horizontes para além da discussão Estado *versus* mercados, caso queiramos compreender as condicionalidades do desenvolvimento sócio-econômico em bases equânimes e sustentáveis. O surgimento da sociedade civil como conceito importante, terá decorrido de dois processos históricos recentes: as mudanças políticas na Europa Central e do Leste e a crescente instabilidade social nos principais países do ocidente. A propósito da desestruturação da União Soviética, o autor questiona se *“poderia o socialismo de Estado ser considerado bem sucedido, se o preço de tais benefícios fosse a proibição de associação, o aumento do descontentamento e a limitação do desenvolvimento das capacidades morais e sociais de cada indivíduo?”* Todavia, Wolfe não recai na defesa de um suposto maior grau de abertura das sociedades ocidentais. Questionando os mecanismos de mercado em relação, por exemplo, aos valores comunitários como altruísmo, voluntariedade e relações de confiança, entre outros, chama atenção para sua incompatibilidade com a perseguição desenfreada do lucro. Ademais, diria o autor, não seria a lógica do mercado incompatível com a questão do meio ambiente, *“não somente com a ecologia natural, mas também com a ecologia social da confiança e cooperação?”* Nesta medida, para ele não haveria diferença fundamental entre a situação do Leste europeu e a expansão do mercado no ocidente. Em seus termos (WOLFE, 1993: 21):

“Em uma situação na qual nem a direita do mercado livre nem a esquerda estatista podiam mais oferecer soluções de políticas dístas de crédito para os dilemas das democracias liberais, os especialistas em políticas foram inevitavelmente levados para novas direções. Algumas vezes, essas direções eram, na verdade, velhas, tais como a redescoberta de uma tradição republicana da virtude cívica. Outras vezes, falou-se de uma pauta do ‘pós-welfare state’ que seria sensível aos novos movimentos sociais: ecologia, feminismo e outras perspectivas pós-materialistas, ao invés da pauta da classe trabalhadora e da social-democracia. Mas, qualquer que fosse a forma, a necessidade de uma divisão tripartite, ao invés de uma dualidade, se tornou rapidamente óbvia, e a sociedade civil se transformou no termo que completava a trindade entre o mercado e o Estado”.

Em suma, em que medida o caminho da sociedade civil contribuiria à elaboração de proposições em torno das alternativas antepostas à sociedade brasileira, a favor da superação da crise de um padrão de acumulação exaurido e que deve ser repensado em suas bases fundamentais? Como assinalado anteriormente, deparamo-nos com um quadro adverso em termos de transformações da economia mundial, contra o qual não dispomos de amortecedores à semelhança dos países industriais. Sequer realizamos uma autêntica Revolução Burguesa, a partir da qual se estruturasse uma esfera pública incorporadora dos interesses divergentes na sociedade. Contudo, e paradoxalmente, frente a um legado histórico profundamente anti-social, e diante de uma realidade de mercados globalizados, as elites nacionais propõem o automatismo do mercado como panacéia contra as tendências do sistema de agravamento da concentração e centralização de riqueza e renda, com seus consequentes mecanismos de exclusão.

Apesar da descrença teórica nas ciências sociais da existência de sujeitos, o que, no dizer de OLIVEIRA (1988:22), é meramente resultado de *“uma pobre confusão nascida da multiplicidade de sujeitos que a própria estruturação da esfera pública permite e requer”*, no capitalismo maduro reafirmou-se, de forma sem precedentes, *“a existência dos sujeitos políticos e a prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital”*. Ainda nos termos do autor, *“a construção de uma esfera pública confunde-se com a plenitude da democracia representativa nas sociedades mais desenvolvidas, não só porque ela mapeia todas as áreas conflitivas da reprodução social”*, mas porque tal mapeamento *“decorre do imbricamento do fundo público na reprodução social em todos os sentidos, mas sobretudo criando medidas que medem o próprio imbricamento acima das relações privadas”*.

A superação da crise sócio-econômica brasileira pressupõe a construção de um padrão de desenvolvimento orientado por princípios elementares de justiça social. Nesse sentido urge repensar a questão democrática, enquanto condição necessária à confecção de políticas macroeconômicas de longo prazo. Somente neste ambiente democrático pode-se antever uma dinâmica social em que, a possibilidade de os diversos interesses apresentarem-se ao jogo político, conduza ao consenso social inclusivo das demandas em conflito na sociedade. Só assim torna-se possível superar visões simplistas e idealizadoras de *melhores* ou *piores* capitalismos, dando-se lugar a abordagens privilegiadoras da ação dos agentes, na construção e articulação de vetores do desenvolvimento sócio-econômico.

RESUMO: Este artigo desenvolveu a discussão em torno do debate da interrelação entre Estado e políticas públicas no capitalismo contemporâneo. Para isto, reconstituiu-se a evolução do estado de bem-estar no contexto das economias capitalistas maduras, situando-o como uma decorrência necessária do avanço democrático nessas sociedades. Esta seria a razão essencial da capacidade de resistência nesses países ao assalto conservador, a partir da década de 70, aos alicerces básicos do *welfare state*, através do ressurgimento do neoliberalismo como discurso hegemônico do capitalismo. Indicando-se as características básicas da transformação capitalista na economia brasileira, procurou-se alertar para a essencialidade de nossa transformação democrática, única via para privilegiar-se a ação integrada dos agentes sociais, na construção e articulação de um vetor sustentado de desenvolvimento sócio-econômico.

III. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). "As tres economias políticas do *welfare state*" In: Lua Nova Revista de Cultura e Política

ALMEIDA FILHO, Niemeyer (1998). "Política pública brasileira: os determinantes de sempre da política econômica" In: Encontro Nacional de Economia Política (3. : 1998 : Niterói). Anais... - Niterói : EdUFF, 1998. 2v. : il. ; 23cm.

- COUTO, Ebenézer Pereira Couto (1998). "Manejo de estoques e segurança alimentar: repensando estratégias" In: Encontro Nacional de Economia Política (3. : 1998 : Niterói). Anais... - Niterói : EdUFF, 1998. 2v. : il. ; 23cm.
- MARQUES, Rosa Maria (1988). "Notas sobre o avanço do neoliberalismo no campo da proteção social na América Latina In: Encontro Nacional de Economia Política (3. : 1998 : Niterói). Anais... - Niterói : EdUFF, 1998. 2v. : il. ; 23cm.
- COUTINHO, Luciano (1988). "Estatismo, concorrência, livre-empresa" In: Novos Estudos CEBRAP, N. 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Ltda, São Paulo
- KING, Desmond (1988). "O estado e as estruturas sociais de bem-estar" In: Novos Estudos CEBRAP, N. 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Ltda, São Paulo
- OLIVEIRA, Francisco de (1988). "O surgimento do antivalor In: Novos Estudos CEBRAP, N. 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Ltda, São Paulo
- O DONNELL, Guillermo (1976). "Sobre o corporativismo e a questão do Estado" In: Cadernos IFCH, n. 3, 3, Belo Horizonte, UFMG
- PRZEWORSKI, Adam e WALLERSTEIN, Michael (1988). "O capitalismo democrático na encruzilhada" In: Novos Estudos CEBRAP, N. 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Ltda, São Paulo
- DRAIBE, S. (1985). Rumos e metamorfoses. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KEYNES, J.M. (1985). A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas.
- _____. (1978). "A teoria geral do emprego (1937)" In: J.M.K.: economia. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- MARGLIN, S.A. (1992). "A idade de ouro do capitalismo: um Réquiem inspirado por Keynes. In: John M. Keynes: cinquenta anos da teoria geral. Rio de Janeiro: IPEA.
- FAGUNDES, Maria Helena (org). (1994). Políticas agrícolas e o comércio Mundial. Brasília: IPEA
- Wolfe, Alan (1993). "O Estado do desenvolvimento" In: Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs, v.067

a
q