

35° Encontro Anual da ANPOCS
Caxambu, Minas Gerais – 24 a 28 de Outubro de 2011

GT 05: Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos
políticos

**O Estado na encruzilhada: desenvolvimento, neoliberalismo e reforma do
Estado**

Saulo de Castro Lima
Mestrando em Ciências Sociais (PPGCS/UNESP-Marília)
Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Introdução

Esta discussão é de grande valia por ser um elemento fundamental para a compreensão da crise da atuação estatal no Ocidente, tanto nas economias desenvolvidas, enquanto esgotamento do keynesianismo, quanto nas periféricas, com o colapso das experiências desenvolvimentistas. Até mesmo a falência do modelo estatal centralizado soviético pode ser incluída como um exemplo da mudança na correlação de forças política e econômica que marcou o último quartel do século XX. Em meio a esse panorama, ganha força a tese segundo a qual o Estado fracassara enquanto agente econômico ativo e como promotor do desenvolvimento, o que é bastante discutível.

O projeto de retorno ao “Estado mínimo”, cujas tarefas se limitem a garantir as condições para o bom funcionamento da economia de mercado, ou seja, o direito de propriedade e a segurança interna e externa, não é novo. Assim como também não são novas a onda de investimentos transnacionais e a escalada das finanças. O sonho da burguesia “globalizada” que se fortalece nas décadas de 1980 e 1990 não é muito diferente do que ocorria nos áureos tempos do *laissez-faire*, quando qualquer intervenção estatal que interferisse no livre funcionamento do mercado era vista como algo negativo.

Os freios impostos à economia de livre mercado no imediato pós-guerra surgiram das próprias tensões inerentes à completa desregulamentação dos mercados de terra, trabalho e moeda. O intervencionismo, amplamente criticado pela burguesia, deu-se inicialmente como uma resposta da sociedade ao livre mercado, como uma tentativa de auto-preservação, como leis mínimas de proteção social, vistas pelos liberais como distorções das leis de mercado, o que, a seu ver, interferiria negativamente no bem estar coletivo.

A crença cega no mercado auto-regulador foi fortemente abalada pela Primeira Guerra Mundial e, principalmente, pela Grande Depressão. Esses acontecimentos catastróficos colocaram em xeque a confiança na capacidade de auto-regulação dos mercados. O surgimento do fascismo, nesse período, é o resultado direto da insatisfação das classes médias urbanas com o liberalismo, bem como o foram também o socialismo soviético e o próprio *New Deal* nos Estados Unidos.

A necessidade de proteger as economias nacionais tornou-se patente após a Segunda Guerra Mundial. A construção de um arcabouço institucional capaz de assegurar o

desenvolvimento nacional transcende o âmbito doméstico, figurando nas instituições internacionais nascidas durante esse período, como o FMI e o Banco Mundial. Todavia, não se pode creditar a essas instituições toda a responsabilidade pelo avanço da regulação (bem como, posteriormente, da desregulação), uma vez que trata-se principalmente de escolhas e decisões políticas realizadas de acordo com as necessidades internas de cada país.

No pós-Segunda Guerra Mundial teve lugar a intervenção estatal, a regulamentação de mercados e a proteção social, tendo o investimento público adquirido um papel importantíssimo. O Estado passava por profunda transformação, incorporando algumas demandas históricas da classe trabalhadora, redefinindo seus compromissos e funções sociais. Esse Estado intervencionista, que em alguns lugares assumiu um propósito de bem-estar social, foi incapaz de assegurar seus amplos compromissos a partir da década de 1970, culminando em uma nova definição de prioridades e objetivos estatais que têm lugar na década de 1980. A partir dessa década, o discurso liberal retoma o fôlego e parte para o ataque contra a onipresença do Estado nos domínios econômico e social, promovendo um debate político sobre sua redefinição.

Reforma do Estado

A questão central acerca da reforma do Estado colocada em pauta pelo pensamento liberal se situa na reconfiguração do papel econômico do governo, basicamente nas relações público-privado que foram estruturadas a partir de uma visão de “falhas de mercado” (*market failure*), segundo a qual o Estado assumiria as funções necessárias onde o mercado falhasse, seja pela via regulatória ou pela participação direta. Caberia ao mercado retomar o espaço perdido para a ação estatal e livrar-se da regulamentação excessiva para promover a retomada do crescimento.

Ressalte-se que de acordo com esse pensamento neoliberal tornado ideologia oficial dos organismos internacionais a partir da década de 1980, a questão da “pobreza das nações” se deveria muito mais a problemas na atuação estatal do que a problemas estruturais tais como tamanho do mercado interno ou deficiências de infra-estrutura, tornando assim “naturais” as medidas necessárias para o desenvolvimento: a aplicação de reformas visando a redução do Estado, que naturalmente permite o desenvolvimento de mercados livres.

Ainda, a reforma tributária, corte do gasto público e retirada do Estado da produção de bens, deveriam orientar o foco da reforma do Estado. No caso dos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina e Ásia, o Estado atuou de maneira decisiva, ainda que muitas vezes insuficiente, na provisão de bens e serviços prioritários para a industrialização, o que torna o tema da reforma muito caro aos brasileiros.

Não se deve perder de vista o fato de que a globalização não é um processo autônomo e inexorável, mas fruto de decisões políticas, intimamente relacionadas ao tema da reforma do Estado.

Tampouco se deve entender a globalização como processo centrífugo que pulveriza as atividades econômicas em nível mundial, mas o contrário: processo centrípeto que concentra as atividades econômicas mais relevantes para a economia global em alguns lugares privilegiados pelas grandes corporações multinacionais. Isso certamente explica porque o suposto esvaziamento da política nacional diante da ascensão da economia globalizada é altamente questionável. A redefinição dos compromissos do Estado nacional é fortemente pautada pela política e pelos debates internos, e não simplesmente deriva dos processos internacionais. “A política, como espaço de definição e de materialização dos interesses públicos, termina sendo uma vítima privilegiada da privatização das relações sociais, operada pelo neoliberalismo – como política e como ideologia.” (SADER, 2003, p.313).

Uma nova configuração das relações Estado-mercado

Um ponto central na agenda globalizante surgida a partir de meados da década de 1980 é a redefinição das relações entre Estado e mercado, podendo-se até dizer que esse tema é o principal objetivo dessa agenda. Sua importância advém de que o escopo da reforma do Estado, que será analisada no tópico posterior, gira em torno da dicotomia público-privado, constituindo-se a reforma em meio de se institucionalizar o avanço do setor privado e, conseqüentemente, das normas de mercado sobre o outrora público e estatal. Ainda, por trás do movimento de redefinição das relações Estado-mercado encontra-se a premissa neoliberal da abertura de novos campos para a acumulação de capital. Essa redefinição muitas vezes é sinônimo de privatização de bens e serviços públicos e também

do desmantelamento da capacidade estatal de atuar como planejador, restando-lhe a função de transferir a propriedade pública para a esfera privada.

As privatizações de bens e de serviços públicos passam a constituir um elemento presente nas agendas políticas de diversos países, colocadas como um objetivo prioritário (juntamente com a eliminação da inflação) para a retomada do crescimento. A “intromissão” do Estado em atividades que poderiam ser administradas pelo setor privado é vista como uma distorção das relações de mercado, interferindo negativamente no equilíbrio perfeito que estas deveriam proporcionar, maximizando os ganhos e o bem-estar de todos na sociedade. Um exemplo dessa transferência pode ser visualizado na seguinte passagem de Drache: “Agora, os negócios querem prover um vasto arranjo de serviços públicos pelo lucro [...] Mais e mais governos agora aceitam a idéia de que o fornecimento destes serviços é um direito empresarial.” (DRACHE, 1996, p.44, tradução nossa). Essa lógica imprime a todos os aspectos da vida social a razão de mercado, guiada sempre pelo imperativo da competição. Ao Estado, cabe manter um ambiente favorável aos negócios, respeitando seus estreitos limites de ação e observadas todas as regras da competição e da responsabilidade estatal, leia-se, baixo gasto público e baixos níveis de inflação.

As privatizações de empresas estatais e serviços públicos são realizadas com o intuito de se aumentar a eficiência econômica. Mas não são medida isolada. Fazem parte de um receituário de desregulamentação e abertura.

Ainda que elas tenham existido em alguns países há séculos, apenas depois dos anos 1940 é que as empresas estatais tornaram-se proeminentes na maioria dos países em desenvolvimento. Seja pela nacionalização ou pela criação de novas indústrias, as empresas estatais foram largamente consideradas como um aspecto essencial na administração do ‘alto comando’ da economia. (STOPFORD et al., 2002, p.120, tradução nossa).

Esse é um fator de extrema importância para o desenvolvimento deste trabalho, dado que no caso brasileiro a ação das empresas estatais após a década de 1950 adquire um peso considerável na promoção do desenvolvimento nacional.

Além da privatização, o crescimento da esfera privada se dá também pela criação de mercados onde não existiam, tais como direitos de poluição, administração penitenciária. As parcerias público-privadas são uma tentativa de se inserir a esfera privada em mercados

potenciais, tais como a construção de rodovias e grandes obras de infra-estrutura, nas quais não há interesse do setor privado em assumir integralmente o empreendimento.

Dessa forma, o tema da privatização não abrange apenas a venda de patrimônio público, como empresas estatais e a concessão de serviços, mas também um aspecto crucial que é a privatização das formas de autoridade, tais como a utilização do Estado para promover interesses estritamente privados e muito particulares, com o rótulo de “público”. Ainda, de acordo com a lógica privatizante há o estandarte da eficiência como motor de todo o processo que, associada à neutralidade do mercado, desloca facilmente o interesse público em nome da competitividade, mesmo que as atividades privatizadas ainda retenham seu caráter público em essência.

Algo que deve ficar claro é que a disciplina do mercado, por si só, não assegura nenhuma melhoria na prestação dos serviços apenas por estarem submetidos à competição e fora da esfera de intervenção do Estado. “A desregulação da economia e a privatização e mercadorização de funções públicas não apenas expandem a esfera privada, mas também removem a atividade econômica do escrutínio e da responsabilidade públicos.” (SASSEN, 2006, p.197, tradução nossa). Além do mais é preciso considerar que sendo o lucro o objetivo de qualquer empreendimento privado, todas as demandas antes providas pelo Estado em função do critério da necessidade social, agora devem passar pelo critério da eficiência e lucratividade. Fome sem renda para consumir é, por exemplo, um conceito que não existe para o mercado.

É interessante examinar o caráter institucional dessa redefinição de relação entre Estado e mercado, a começar pela sua proposição, segundo a qual é comum a “naturalização” dessas relações dentro do domínio do mercado, como um resultado inexorável do processo também inexorável da globalização e do avanço irresistível do neoliberalismo. Mas deve-se ressaltar aqui, mais uma vez, que não há casualidade ou pressão externa que torne tal redefinição obrigatória ou infalível. Há, sim, a atuação decisiva de forças políticas internas (ainda que sob influência externa, que não deve ser tomada como determinante) que atuam no sentido do fortalecimento da esfera privada, privilegiando certas frações da burguesia na desregulamentação e privatização de bens públicos.

Atores privados estão formando novas formas de autoridade que vão além das familiares formas privadas e mistas público-privadas. Eles estão também formando novas formas de autoridade pública insuficientemente reconhecidas [...] A proliferação de regimes privados não delegados por governos pode ser vista como indicativo de que os mercados necessitam de mais regulação do que as noções comuns de neutralidade dos mercados sugerem. (SASSEN, 2006, p.195, tradução nossa).

Ou seja, para se conhecer tal realidade é de extrema importância compreender o caráter histórico dos conceitos de mercado e competição, afim de não torná-los naturais e absolutos, tal como pretende o pensamento liberal. A tarefa de desmitificação do mercado é fundamental para a compreensão do fenômeno da transformação do caráter da ação estatal, o que não ocorre pela simples negação do Estado enquanto ator nesse processo. “Mercados apenas tornam-se realmente eficientes quando são incorporados em sistemas desenvolvidos pelo Estado ou corporações privadas que então desempenham o papel de governo.” (BOYER, 1996, p.86, tradução nossa). Para o autor, os mercados são produto de uma construção política e social, fazendo com que seu funcionamento dependa da regulação pública que lhe confere a própria existência. Aprofundando essa visão, Serra (1998, p.18) afirma que

O fantasma da globalização, como bom fantasma, é ilusório, pois, - embora seja verdade que diminuiu a capacidade do Estado nacional de dirigir a seu bel-prazer a economia nacional-, sua capacidade para promover parcerias, regular atividades, fixar níveis de tributação e de gastos é tão significativa como sempre foi desde a Segunda Guerra Mundial. Os governos têm um raio de manobra bem maior do que se diz. Isso não requer, porém, uma socialização do capitalismo, nem mais intervenção estatal na economia ou mais corporativismo. A tarefa do poder público é promover incentivos, fazer leis e criar novas instituições que permitam mais compromisso entre os agentes econômicos e assegurem que os indivíduos não fiquem expostos a um grau irrazoável e injusto de riscos.

Sob este aspecto, a importância atribuída à globalização econômica como força motriz da redefinição das esferas pública e privada deve ser relativizada, dado que os Estados nacionais permanecem como atores importantes no cenário doméstico e também no global, estabelecendo as políticas que regulam a atuação do capital em escala local. Outra questão relevante é o fato de que a internacionalização não constitui um processo irreversível: nos momentos críticos, como após a Grande Depressão, os Estados voltam-se aos seus interesses nacionais, enfraquecendo o vigor do mercado, ainda que pareçam completamente submersos na lógica econômica global e sujeitos aos ditames dos poderosos atores financeiros internacionais.

A construção teórica de uma divisão clara entre o mercado politicamente neutro e uma esfera pública política é um pilar do Estado liberal-democrático. “A lógica da transformação em questão é que as formas de autoridade uma vez exclusivas do domínio público agora estão transitando para, ou sendo constituídas na esfera privada dos mercados com sua correspondente recodificação normativa.” (SASSEN, 1006, p.185, tradução nossa). Essa questão coloca em pauta a relevância de se compreender a atual constituição das relações entre Estado e mercado uma vez que se altera a divisão clássica do domínio das esferas público e privadas, constituídas ao longo de séculos de liberalismo. Para a autora, a reconstrução dessa divisão permanece como uma atribuição do Estado nacional.

A transformação da relação Estado-mercado é um aspecto fundamental da era pós-fordista, embora não seja seu sinônimo. Sassen (2006) vê essa transformação como sendo composta por três processos: a reversão da tendência de crescimento do domínio público formal, pelo crescimento de novas formas de autoridades privadas após 1980; a formação de novos arranjos público-privados que borram a divisão clássica; mudança no caráter dos interesses privados, que passam a participar ativamente da formulação de políticas públicas e a interferir fortemente em aspectos importantes do domínio público. Em torno dessas questões, há uma nova formalização da esfera privada, que se recoloca com força sobre governos.

Nessa redefinição do caráter da atuação estatal, a posição do Estado enquanto sujeito ativo na economia capaz de regular e investir em determinados setores é questionada. “Poderosos mercados financeiros agora monitoram muitos, senão todos, aspectos do gasto estatal e, ainda, são capazes de definir amplas metas políticas a respeito do emprego, bem-estar social, tributação e afins.” (BOYER e DRACHE, 1996, p.3, tradução nossa). Dessa forma, seriam os mercados que estariam definindo a ação estatal, o que é controverso, dado que os mercados são organizados pela atuação estatal. Ou seja, o Estado deve ser capaz de ajustar o mercado, e não o contrário.

Dentro desse contexto emerge uma questão importante relativa à instabilidade dos mercados, especialmente financeiros. Os efeitos das bruscas oscilações de suas operações arriscadas são difundidos por toda a sociedade, causando fortes abalos. Deixar os mercados ao seu bel prazer é um passo atrás no tocante à promoção do crescimento com estabilidade,

bem como para o estabelecimento de uma política ativa de desenvolvimento econômico e social. A economia de mercado possui limites estreitos que demandam a intervenção estatal, ao contrário do que usualmente é argumentado pelos liberais, tal como exposto pelos autores a seguir:

um mercado é o mecanismo coordenador onde as forças de oferta e demanda em uma economia determinam preços, produção e métodos de produção pela via do ajuste automático do movimento de preços. No ponto do equilíbrio de mercado, oferta e demanda se equivalem, e nenhum agente pode conseguir um resultado melhor do que o produto derivado do preço de equilíbrio. (BOYER e DRACHE, 1996, p. 3, tradução nossa).

A abertura das economias nacionais ao exterior parece reduzir a capacidade de o Estado intervir nos mecanismos de mercado para assegurar os interesses nacionais, redefinindo suas formas e características, mas jamais anulando sua importância. Essa relação, portanto, não pode se caracterizar de forma dicotômica e mutuamente exclusiva:

O Estado permanece a instituição mais poderosa para canalizar e domesticar o poder dos mercados. Na ausência de regulação compensatória, a análise econômica mostra que o desemprego persistente, crises financeiras recorrentes, desigualdade crescente, sub-investimento em atividades produtivas tais como educação e pesquisa, acumulação de assimetrias de poder e informação, são alguns resultados possíveis de uma completa confiança no puro funcionamento do mercado. (BOYER 1996, p.108, tradução nossa).

Ainda a esse respeito, Drache (1996) defende que o rearranjo da capacidade reguladora do Estado não passa mais por questões como a opção entre protecionismo e livre-mercado, mas entre a ampliação de sua regulação e administração sobre o comércio ou a ação mais livre do mercado. A própria posição competitiva dos países deve se pautar por uma política pró-ativa de inserção internacional, e não apenas pelas vantagens comparativas. Há óbvios limites a essa visão que prega a competição global totalmente desregulamentada, orientada unicamente pela razão do mercado. Politicamente, é impossível a qualquer governo adotar uma retórica ultra-liberal, que se choca diretamente com interesses estabelecidos das empresas locais, da população e da classe trabalhadora em geral. Mas ainda assim a idéia de “abertura” segue firme, mesmo que dissimulada nas campanhas eleitorais. A idéia de sobrevivência do mais forte ou do mais adaptado, se quisermos nos ater

ao darwinismo social, não possui apelo eleitoral, mas é dissolvida em programas de governo e se apresenta sob matizes variadas.

A redefinição das relações Estado-mercado repousa sobre uma opção por um tipo de capitalismo muito mais confiante em sua própria lógica, que pune desvios e aventuras com vigor implacável, baseado na premissa de que “aquilo que é privado é sempre melhor.” Ou seja, como pressuposto da redefinição, há a convicção de que os mercados livres provêm a organização ótima dos recursos da sociedade, o que leva observadores mais precipitados a anunciarem a morte do Estado e sua substituição “natural” pela auto-organização da economia de mercado.

Essa interpretação é questionada por Dathein (2008), segundo o qual

as concepções liberais partem do pressuposto de que o mercado, mesmo que admitindo suas falhas, permanece, em última instância, garantidor de eficiência e equilíbrio. Concepções críticas a essas partem da constatação de que uma sociedade capitalista é uma sociedade de classes, na qual o Estado e o mercado refletem seus conflitos. Além disso, o mercado seria endogenamente gerador de crescimento e ciclicamente gerador de crises, por suas características constitutivas contraditórias, e não por ‘falhas’ desse mercado. (DATHEIN, 2008, p.43).

O esgotamento das experiências intervencionistas do pós-guerra decorrente da incapacidade dos Estados acomodarem as crescentes demandas sociais com as taxas de lucro decrescentes das empresas abriu espaço para a crença na infalibilidade dos mercados ante a ineficiência inerente do Estado, que conduziu à idéia da falência do Estado. A rigor, seguindo essa lógica, quem faliu foi o mercado e não o Estado. O Estado permaneceu onde sempre esteve; mas as taxas de lucro decrescentes decorrentes de um padrão de acumulação de capital que se esgotou impediram que a solução de compromisso “fordista” fosse mantida indefinidamente. Para alguns autores, diante da escalada das forças de mercado, o Estado deixa de ser um agente relevante, tendo sua própria soberania questionada. Para Drache (1996), a concepção de que o Estado nacional tem sido aliado de sua soberania é errada, e é prematuro anunciar a morte do Estado-nação. Muito pelo contrário, a crise global de 2008 mostrou que o Estado é e continuará sendo durante muito tempo o garantidor em última instância da ordem capitalista global. Para o autor, os países ainda permanecem no controle do essencial da vida política que concerne à soberania, mesmo ante a onda de internacionalização e interdependência.

Strange (1996) destaca alguns paradoxos interessantes acerca da reversão pós-fordista do equilíbrio Estado-mercado: a regulamentação estatal sobre aspectos da vida cotidiana nunca foi tão grande; mais e mais povos desejam ter seu próprio Estado independente, mesmo enquanto há um declínio da autoridade de Estados tradicionalmente estabelecidos; a teoria do declínio da autoridade estatal é um fenômeno ocidental, sendo que na Ásia os governos permanecem fortes e atuantes nas decisões políticas e econômicas. Dessa forma, generalizar a idéia de retração dos Estados soa um tanto “eurocêntrico”.

Sendo assim, o entendimento sobre a redefinição das relações entre Estado e mercado não pode pressupor a negação do Estado nem sua retirada da cena econômica, dado que é um ator de peso político e econômico, sobretudo frente a mercados voláteis e altamente desconfiados de qualquer iniciativa pública que não lhes favoreça. Essa relação é retratada por Bienefeld na passagem a seguir:

Estados soberanos são mecanismos necessários, ainda que insuficientes, para administrar e conter as perigosas tendências centrifugas dos mercados, para dobrar as tendências especulativas e econômicas baseadas no crédito, para alocar os custos subseqüentes de forma justa e de forma mais eficiente, em última instância, entre vários atores, e para assegurar que as muitas pressões competitivas associadas a crises econômicas subseqüentes não conduzam os atores econômicos à transgressão de certos limites definidos ética e socialmente. Desde que essas funções são inerentemente políticas, e desde que elas tratam de situações de desequilíbrio nas quais os mercados são totalmente não confiáveis, elas devem ser desempenhadas por Estados soberanos que tenham ambas a legitimidade e o poder para agir de acordo com o interesse público. (BIENEFELD, 1996, p.426, tradução nossa).

A crença equivocada na inutilidade de Estados soberanos é em boa parte reflexo da privatização de funções vistas como inerentes ao Estado, sobretudo a provisão de serviços públicos. A esse respeito, a participação privada na provisão destes serviços é questionada a partir de sua lógica de funcionamento baseada no lucro.

Reprivatização, contudo, envolve muito mais do que simplesmente a remoção de coisas da cesta pública e sua colocação no mercado ou na esfera doméstica. As coisas movidas são elas próprias transformadas em algo diferente – uma lição que ignoramos apenas em grande perigo. Conformes as coisas são mudadas do público para o privado, elas se tornam diferentemente codificadas, construídas e reguladas.” (BRODIE, 1996, p. 389, tradução nossa),

Tal mudança de ordem pode ser diagnosticada a pelo critério com base no qual são fornecidos os serviços públicos: antes com base na necessidade social, agora pela capacidade

de compra dos consumidores. Desse modo, doentes, aposentados, e outros usuários de serviços públicos são tornados consumidores, remetendo toda a lógica do funcionamento do serviço público à razão de mercado.

Um aspecto pronunciado dos mercados excessivamente livres é a forte tendência à desigualdade e instabilidade, além de uma concentração de poder que põe em risco a democracia. Muitos governos, temerosos pela perda dos investimentos, não confrontam o capital multinacional, cobrando das empresas multinacionais respeito à regulamentação interna; ao contrário: freqüentemente modificam essa regulação para torná-la mais aceitável para essas empresas. Nesses casos, o enfraquecimento da posição nacional é visível, mas não se deve perder de vista que

o Estado não pode atuar simplesmente como garantidor de lucros, deve atuar como elaborador, articulador e executor, em aliança com a sociedade, de um plano de desenvolvimento. O mercado não é capaz, ainda mais em um país não desenvolvido, de gerar rápido crescimento com distribuição de renda e riqueza” (DATHEIN, 2008, p.69).

Deste modo, não bastaria ao Estado apenas fornecer um ambiente favorável aos negócios para que floresçam os investimentos, mas lançar mão de sua capacidade planejadora para assegurar o desenvolvimento, através de um projeto estratégico.

É impossível o bom funcionamento de uma economia de mercado sem que haja uma estrutura institucional e política construída e suportada pelo Estado, coesa e coerente com a sociedade. É o que sugere o argumento de Hutton, ao afirmar que embora o Estado não tenha a força que já teve para administrar a economia nacional “sua capacidade de iniciar parcerias, regulamentar atividades, concluir negócios e até mesmo determinar o nível dos impostos e de despesas ainda é significativa. Na verdade, não há outro ator que tenha o mesmo poder.” (HUTTON, 1998a, p. 96).

Porém, essas mesmas propriedades de que dispõe o Estado também lhe conferem o poder de atuar como um redistribuidor de renda a favor de determinados agentes privados, ainda que supostamente agindo de acordo com a racionalidade da administração pública. “O Estado, uma vez neoliberalizado, torna-se um agente primário de políticas redistributivas, revertendo o fluxo das classes altas para as baixas que ocorreu durante a era de liberalismo embutido.” (HARVEY, 2005, p.163, tradução nossa). Essa redistribuição ocorre não apenas

mediante a transferência direta da propriedade pública para a iniciativa privada, mas também através de reformas tributárias e desregulamentação de mercados como o de trabalho.

Além da redistribuição da riqueza entre as classes sociais, é notável também uma acentuada redistribuição de poder dentro do Estado, sendo que alguns órgãos públicos tais como ministérios, tribunais e bancos passem a atuar com um poder sem precedentes, dado o seu contato e sua importância junto aos investidores. Associado a isso, se dá também um esvaziamento dos corpos legislativos em prejuízo do inchaço do Poder Executivo, reforçando o caráter anti-democrático da transformação das relações entre Estado e mercado.

Ainda dentro dessa lógica, Harvey (2005) aponta a visão do ex-presidente dos Estados Unidos, George W. Bush como um exemplo da óptica liberal diametralmente oposta ao aparato regulador advindo do *New Deal* de Roosevelt. Guiado por um Executivo hipertrofiado, o Estado deveria cessar sua regulação sobre a empresa privada, retrair-se da provisão social e fomentar a universalização das liberdades de mercado, com o objetivo de possibilitar toda a desenvoltura necessária ao capital na era da competição.

No atual contexto de redefinição das relações entre Estado e mercado,

a distinção entre público e privado se constituiu diferentemente do que tem sido em outras fases econômicas do desenvolvimento capitalista, mais notavelmente o período keynesiano do passado recente. Não há apenas uma expansão do domínio dos mercados mas também um reposicionamento dos mercados, que são crescentemente representados como ótimos para a execução de funções outrora públicas e estatais. [...] Acrescentando, há um papel nitidamente crescente do direito como um agente neutro e fonte de critérios econômicos, o que também aumenta o vigor do domínio privado. (SASSEN, 2006, p.191, tradução nossa).

De acordo com a teoria liberal, os motivos de problemas como pobreza, desemprego e crises econômicas residem diretamente na interferência de fatores externos ao funcionamento dos mercados, tais como o poder dos sindicatos e a intervenção dos governos. A retirada desses fatores externos, vistos como entraves burocráticos à expansão da economia de mercado a amplos aspectos da vida social, possibilitaria um melhor funcionamento do mercado. O problema é que essa visão desconsidera todos os aspectos sociais envolvidos, dado que não é possível simplificar todos estes aspectos à lógica da mercantilização. É o que se pode conferir na seguinte passagem:

Com efeito, os mercados existem dentro de uma rede de instituições políticas e sociais que lhes atribuem valores e prioridades. Sob esse ponto de vista, as economias capitalistas precisam ser vistas como sistemas inter-relacionados que têm diante de si um problema semelhante; há contratos que podem ser intermediados pelo clássico incentivo do preço, mas há outros aspectos das relações econômicas que não podem e não devem ser processados através dos preços. (HUTTON, 1998b, p.22).

A necessidade da intervenção e da participação estatal é óbvia quando se confronta com a incapacidade de os mercados lidarem com temas como segurança, estabilidade monetária, sistema legal, e provisão de serviços públicos, conforme afirma Strange (1996, p.5, tradução nossa): “A necessidade de uma autoridade política de algum tipo, legitimada seja pela força coerciva ou pelo consentimento popular, ou mais comumente pela combinação das duas, é a razão fundamental para a existência do Estado.” Mesmo dentro desses aspectos básicos, alguns Estados já dividem suas responsabilidades com a iniciativa privada e até governos dos países desenvolvidos não estão livres dos julgamentos dos mercados sobre sua conduta.

Para Sassen (2006), a partir dos anos 1980 abre-se um período distinto da era do pós-guerra, no qual a própria noção de escala mundial é alterada, trazendo novas formas de articulação dos Estados nacionais e a redefinição, dentro dos Estados, entre as esferas pública e privada. “Muito do que circula atualmente através do domínio público é orientado para ajustar a infra-estrutura para operações globais de firmas e mercados, bem como para abandonar as responsabilidades do salário social que é parte da era precedente.” (SASSEN, 2006, p.186, tradução nossa).

A concentração de poder nos mercados é talvez a maior mudança na política e na economia ocorrida em fins do século XX, sendo mais pronunciada em aspectos como produção e finanças, com forte impacto sobre as vidas das pessoas. Strange (1996) argumenta que o resultado mais impactante dessa mudança estrutural do equilíbrio de poder é o fortalecimento das corporações multinacionais, especialmente devido às mudanças ocorridas na estrutura produtiva em nível mundial, tornando-se importantes atores políticos em contato com o Estado e com a sociedade civil. Destacar o papel das multinacionais é um ponto importante, pois do ponto de vista tradicional, da política estatal, parece haver um declínio do poder do Estado enquanto que os atores não estatais têm tido presença maior na

participação política. A autora é crítica da centralização que o Estado teve na teoria política durante o século XX, sendo considerado o elemento central de qualquer análise, deixando a margem outros atores importantes, como sindicatos, associações, *lobbies*, o que acaba por restringir as análises políticas, especialmente no âmbito das relações internacionais.

O peso das companhias multinacionais na economia internacional é inegável, alterando também suas relações políticas com os Estados. Sendo que o investimento já superou o comércio nas negociações internacionais, a natureza da política do Estado requer também mudanças. Para Stopford et. al. (2002), os governos de um modo geral têm perdido no poder de barganha com as companhias multinacionais. Segundo os autores, a

intensificação da competição entre Estados parece ter sido uma força mais importante para o enfraquecimento de seu poder de barganha do que as mudanças na competição global entre firmas. Isso não é negar que governos podem manter poder considerável em suas negociações com qualquer firma estrangeira. As razões jazem na natureza da competição por parcelas do mercado mundial. (STOPFORD et al., 2002, p.215, tradução nossa).

A política econômica, tanto no centro quanto na periferia tem sido orientada para atração de investimentos estrangeiros. A empresa multinacional progressivamente deixou de ser vista como vilã do interesse nacional e passou a figurar como parte importante desse interesse. Os Estados “ajustam o cenário” de acordo com as necessidades das companhias, que se encarregam da “modernização” dos países em desenvolvimento, à custa de um mercado que se aprofunda na dependência do investimento externo. A posição dos Estados na barganha com o capital estrangeiro é também enfraquecida em fins do século XX, dado o acúmulo de tecnologia em mãos das companhias, função chave para a modernização da economia nacional. O Estado, mesmo que a custa de setores e parcelas marginais da população que costumava subsidiar, fica confrontado com sua posição enfraquecida. “Muitos países em desenvolvimento tentam liberalizar seus regimes comerciais pela revisão de suas políticas de intervenção e pela redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Livre comércio, contudo, não é uma panacéia.” (STOPFORD et al., 2002, p.111, tradução nossa).

Essa posição enfraquecida se dá em um momento intrigante, segundo afirma Hutton:

É paradoxal que o culto da soberania parlamentar se tenha intensificado justamente quando a soberania econômica e política é limitada pelo crescimento dos mercados financeiros globais. Embora continue a haver uma certa medida de autonomia nacional, a capacidade de regulamentar o sistema financeiro, de

estabelecer padrões sociais mínimos e de administrar a economia nacional é cada vez mais limitada” (HUTTON, 1998b, p.354).

Anteriormente, o crescimento da esfera pública serviu em grande medida para contemplar as externalidades do mercado, atuando de forma complementar e compensando as deficiências da esfera privada. Essa constituição de esferas não é uma divisão puramente técnica ou exata, mas produto do jogo de interesses entre diferentes atores, em localidades diferentes. “Os mercados não são todos iguais e nem o é o relacionamento entre o público e o privado, sugerindo que a divisão é interna à economia política de um período e lugar”. Dessa forma, prossegue, “também interna à economia política é a formalização do privado como um domínio distinto e separado no qual o poder político supostamente não desempenha nenhum papel, um elemento fundacional da teoria democrática liberal.” (SASSEN, 2006, p.187, tradução nossa).

Essa análise supostamente técnica da neutralidade dos mercados é fundamental em sua força, despolitizando os atores econômicos e recolocando a questão proposta por Adam Smith segundo a qual o homem que trabalha para seu próprio bem trabalha também pelo bem comum. Apesar dessa suposição, os atores privados atuam de forma política, ao elaborar regras de acesso a domínios então públicos, ao tornar mercadorias os serviços públicos e pelo próprio crescimento internacional da importância dos agentes privados na política, tal como visto com as companhias multinacionais.

A mudança na relação Estado-mercado deve ser compreendida como o produto de escolhas políticas, não como fruto do acaso ou acidente histórico.

Quando a mudança no poder se dá para outras autoridades – autoridades cuja base não é seu comando sobre território, mas seu comando sobre a natureza, localização e modo de produção e distribuição de bens e serviços, isso claramente levanta algumas questões novas sobre a natureza da soberania e a dispersão do poder e do controle político. (STRANGE, 1996, p.45, tradução nossa).

Isso porque a base da autoridade do Estado nacional se dá pelo seu poder sobre um território, que tem se erodido à medida que a economia mundial se torna mais integrada, o que não significa de forma alguma o fim do Estado nacional.

No âmbito internacional, no que diz respeito à autoridade política do Estado, as discussões acerca de regimes comerciais, direitos de propriedade, mercados de capital ocultam o fato de que são argumentos próprios dos atores privados, atuando na conformação do interesse público. Essa é uma forma que envolve diversos atores e quando “tomadas em

conjunto, essas ações tem limitado as opções independentes para os Estados durante as últimas duas décadas, mais ou menos.” (STOPFORD et al. 2002, p.204, tradução nossa). Ainda segundo os autores as condições decorrentes dessa interação podem conduzir o relacionamento entre Estado-mercado à cooperação ou ao conflito, havendo cooperação quando o Estado assegura a localidade do investimento e a firma assume o controle; conflito quando as firmas superam as barreiras e optam por outras localidades, ou quando o Estado tenta restringir o controle da firma. No mesmo sentido vai Strange, ao afirmar que “a autoridade declinante dos Estados é refletida na crescente difusão de autoridade para outras instituições e associações e para organismos locais e regionais, e em uma crescente assimetria entre os maiores Estados com poder estrutural e os mais fracos, sem tal poder.” (STRANGE, 1996, p. 4, tradução nossa).

O crescimento do papel interventor dos governos advém, segundo a visão neoclássica, das falhas de mercado. Assim, os mercados não podem ser considerados como um fim em si próprios, dada sua própria imperfeição, mas como meios de se atingir objetivos socialmente definidos. O funcionamento dos mecanismos de mercado pode ser um instrumento para a consecução de objetivos do Estado, tal como demonstra a experiência chinesa. Mas as limitações do mercado tornam-se nocivas quando da captura do poder político pelos agentes privados, que ignoram tais limitações.

Mesmo em países muito desenvolvidos, os mercados funcionam de forma bem diferente do modo imaginado pelas teorias dos ‘mercados perfeitos’. Os mercados trazem enormes benefícios e foram responsáveis, em larga medida, pela imensa melhoria do padrão de vida ao longo do século passado, mas têm suas limitações e, às vezes, essas limitações não podem ser ignoradas. (STIGLITZ, 2003, p.42).

Prova dessas limitações são as bruscas flutuações na atividade econômica que deixam atrás de si rastros de desemprego e custos sociais pesadíssimos e que são socializados.

Mas para o pensamento neoliberal, a intervenção governamental é ainda mais danosa, mesmo em casos de graves problemas como crises de desemprego e crescimento da pobreza. Isso devido à intervenção estatal ser considerada como algo ineficiente em sua essência, o que abre o caminho para a atuação inversamente eficiente dos mercados. Assim, é necessário diminuir o tamanho do governo e desregulamentar a atividade econômica. Todavia, a relação

entre Estado e mercado, nas condições reais não ocorre de acordo com a polarização do discurso. A esse respeito, Stiglitz (2003, p.293) afirma que

Há um papel tanto para os gastos como para regulamentações governamentais. Sem o governo, os mercados às vezes produzem alguns bens de mais – como poluição – e outros de menos – como pesquisa. No coração de toda economia bem-sucedida está o mercado, mas economias de mercados bem-sucedidas exigem um equilíbrio entre governo e mercado. O equilíbrio específico pode diferir de país para país e ao longo do tempo; ele diferirá de setor para setor, e de problema para problema. Atingir esse equilíbrio exige que se pergunte o que cada um deve fazer, e como deve fazer.

De acordo com essa interpretação, a importação de teorias e de políticas pré-concebidas não é o meio mais adequado de se redefinir os espaços do mercado e do Estado. Essa questão é importante e será discutida a seguir, na análise sobre as propostas de reforma do Estado difundidas a partir do núcleo capitalista mundial. Por fim, é pertinente a observação de Stiglitz, que afirma ser a dicotomia mercado/governo uma simplificação, sendo necessário pensar coletivamente alternativas que possam ir além dos mercados: “Os advogados do livre mercado não apenas exageram o papel dos mercados, como dão ênfase insuficiente tanto ao potencial de formas não governamentais de atividade cooperativa como à necessidade de governo.” (STIGLITZ, 2003, p.314).

Novos compromissos: a Reforma do Estado

A idéia de reforma do Estado não pode ser dissociada da redefinição das relações Estado-mercado ocorrida ao longo do último quartel do século XX mas também não deve ser confundida com esta. Isso porque a proposta de reformar o Estado encarna uma perspectiva ainda mais institucionalizada, ocupando espaço dentro do âmbito político e reconhecendo a importância dos diversos atores envolvidos nas transformações econômicas recentes. A própria idéia de reforma é pré-concebida, representando uma agenda pró-eficiência baseada em redução de atividades do governo, da burocracia e imposição de uma gestão econômica nos órgãos de governo. “Costumava, como na memória viva, significar exatamente o contrário: utilização da autoridade do governo para impor comportamento mais humano e regulado aos negócios e ao setor privado em geral.” (STRANGE, 1996, p. xii, tradução nossa).

Sob esta perspectiva, reformar o Estado é um imperativo para adequá-lo à nova realidade econômica mundial.

O Estado é a fonte de autoridade política e poder democrático. É o guia da ação coletiva nacional e a expressão objetiva dos valores comunitários. O Estado produz e aplica a lei; representa as preocupações do país, legisla as mudanças e administra o que a comunidade tem em comum. Assim, é muito importante decidir como ele deve ser estruturado. (HUTTON, 1998b, p.324).

Sendo assim, não se trata apenas de acabar com o Estado em nome do mercado, mas de redefinir quais são suas prioridades, ainda que objetivando-se abrir mais espaço à economia de mercado. A reforma do Estado é um tema que, por isso mesmo, traz uma armadilha, pois reveste seus objetivos em uma retórica palpável, encarnando uma visão neoliberal travestida dos ideais democrático-liberais. Não se trata de reverenciar abertamente um Estado mínimo, mas de minimizar progressivamente o papel do Estado, removendo as travas a uma acumulação em escala cada vez maior e num horizonte temporal mais curto.

Os Estados-nação hoje adotam versões diferentes do neoliberalismo, dependendo de seu poder em relação às instituições internacionais, da constelação doméstica de poder político e interesses, da propagação da cultura de consumo (e conseqüentemente da lógica do consumismo) e compatibilidade com outros elementos de agendas nacionais. (SINHA, 2005, p.165, tradução nossa).

Em suma, a proposta de reforma do Estado tal como propalada pela sabedoria convencional (da qual os documentos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial são porta-vozes), não prega o desmonte do Estado por uma questão muito simples: o capitalismo necessita da intervenção estatal. O paradoxo herdado do neoliberalismo inglês é a necessidade de haver um Estado forte que possa impor o mercado e o individualismo a toda sociedade.

O que está em jogo na reforma é o sentido no qual se dará essa intervenção. O Estado promover uma política industrial nacional é errado; o Estado tornar o ambiente econômico e político mais propício para investimentos é correto. Em todo caso, a despeito da pregação “globalitária”, o Estado é, e sempre foi, imprescindível para a acumulação capitalista. A reforma do Estado visa exatamente preservar essa característica, dotando o Estado de novos papéis e ferramentas, mas não o retirando completamente de cena. É, no fundo, uma questão de classe. A quem o Estado deve servir, e como fazê-lo.

Essa idéia é bem representada na seguinte passagem, extraída de um relatório do Banco Mundial de 1997:

Um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições - que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Sem isso, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico como social. Muitos disseram a mesma coisa há 50 anos, mas a tendência naquela época era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador . (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1).

Ou seja, o Estado deve agora agir de modo a ajustar e facilitar as atividades do mercado, que se encarregariam de promover o desenvolvimento sem a necessidade de intervenção mais direta dos governos como ocorrera no período pós-guerra. Para se atingir esse objetivo, a reforma do Estado é essencial e, com ela, permitiria-se o florescimento de um novo modelo de desenvolvimento conduzido pelas forças de mercado após a “falência” da intervenção estatal e da estagnação da década de 1980.

Essa visão do Estado enquanto essencial à competição é também apresentada por Boyer e Drache (1996, p.4, tradução nossa): “O Estado-nação, enquanto estrutura mediadora, faz a diferença estratégica entre ganhar e perder em uma economia internacional altamente volátil. É, portanto, uma falácia reduzir à intervenção estatal à sintonia fina keynesiana.”. Cabe aos Estados, portanto, atuar como maximizadores da competitividade de suas economias. Essa estruturação da competição global requer a participação do Estado. Portanto, afirmar que os mercados acabarão com a função do Estado é falso. Até porque o mercado só é viável quando há toda uma organização social, política e legal por trás de seu funcionamento. Essa organização é, senão propiciada, assegurada como função estatal, e a própria resistência aos processos de internacionalização é pautada pela consciência nacional.

Ainda assim, os autores atestam que não se deve manter a política econômica keynesiana em seu sentido estrito, levando-se ao pé da letra sua teoria, dadas as mudanças estruturais que ocorreram ao longo do século XX e que obrigam à reconsideração de muitas de suas idéias, colocando em jogo a necessidade de se reformar o Estado. Esse problema é também representado na passagem a seguir:

Os padrões de Estado taylorista e de produção/consumo em massa estão sendo interrompidos e descartados. Frequentemente, essas mudanças são um produto não-intencional de múltiplas pressões fiscais e da deslegitimação de ineficientes programas governamentais existentes. Em circunstâncias nas quais os programas carecem de fontes custeadoras ou de apoio popular significativo, a administração estatal centralizada está em uma posição de reduzir seu papel pela delegação e descentralização de responsabilidades. Tais movimentos são tipicamente racionalizados (ex post) como um modo de ampliar a absorção e participação locais. (BAKKER e MILLER, 1996, p.343, tradução nossa).

A reforma do Estado torna os Estados menos dotados de instrumentos para formatar os mercados. A idéia de guiar o Estado para uma política orientada externamente enfraquece a economia nacional e reduz a capacidade estatal de administrar sua vida política, econômica e social, dado que a manutenção da competitividade internacional torna-se prioritária. Para Drache (1996), a partir dessas peculiaridades é possível ver o surgimento, na década de 1990, de um novo tipo de Estado com formas institucionais próprias.

A “economia do lado da oferta” prega que a retração estatal e o corte do gasto público proporcionam mais investimentos privados, inovação e produtividade. O que se viu em países que seguiram essa receita, como o Reino Unido, foi a falta de investimento em setores-chave da economia competitiva global, como educação e infra-estrutura. De acordo com Boyer (1996), a experiência dos anos 1980 e 1990 demonstrou que é necessário uma renovada ação do Estado, uma vez que os livres mercados não cumpriram com suas promessas de benefícios gerais a partir da adoção de medidas liberalizantes.

O discurso da reforma do Estado é perigoso por ocultar o caráter histórico das mudanças, colocando a orientação para o mercado como natural e inevitável, mantendo assim um discurso no qual a economia é aparentemente despolitizada e tornada uma decorrência natural dos novos tempos. Essa “naturalização” da reforma do Estado é reforçada pela utilização de termos como “reprivatização”, que sugere que os serviços públicos devem retornar à esfera à qual pertencem por natureza, saindo da esfera estatal. É a velha premissa de que a eficiência somente é maximizada pela ação do mercado.

Todavia, deve-se ressaltar que a redução do espaço de manobra dos governos nacionais pressionados pela nova economia política internacional não representa o fim do espaço político:

Quanto às propostas de despolitização da economia, refletem uma utopia liberal ou o mito do livre-mercado, este somente estabelecido, mesmo que parcialmente, via forte politização antidemocrática, revelando seu conteúdo de classe ou a concepção sobre a inexistência ou a impossibilidade do interesse público. (DATHEIN, 2008, p.44).

Por trás desse argumento, repousa a tese segundo a qual a politização é economicamente ineficiente, mas um controle democraticamente exercido sobre o Estado e o mercado podem colaborar para melhor eficiência e coibição de abusos de poder e do predomínio de interesses anti-populares e anti-democráticos, tais como são propugnados pelo neoliberalismo.

Com a reforma do Estado, não está em questão a sua existência ou não, mas as novas formas que assume e os novos compromissos que acaba assumindo. De acordo com Cohen (1996, p.399, tradução nossa),

Os imperativos dos novos acordos de comércio internacionais provêm o ímpeto para a proliferação de Estados minimalistas cuja principal função para o regime internacional será controlar sua própria população para assegurar que ela se conforme às regras do comércio internacional. Esse papel para o Estado coincide com outras funções do Estado associadas às políticas neoliberais Reaganistas e Thatcheristas, funções as quais não vão muito além da administração da justiça e, mais importante, da proteção da propriedade.

O setor público de um modo geral tem sido submetido a pressões para adaptar-se a novas circunstâncias proporcionadas pela nova ordem competitiva, ocasionando mudanças significativas na produção estatal de bens e serviços públicos, tais como a emergência de novas formas de provisão desses bens, orientadas para a redução da participação pública. Segundo Bakker e Miller, dessa transformação emergem novos tipos de organização e funcionamento do Estado: o Estado liberal alternativo e o Estado democrático alternativo.

O primeiro é marcado pela integração das mudanças pós-fordistas aos processos administrativos, e tende à descentralização, customização e melhoria da eficiência dos serviços estatais, tendo como objetivo a preservação desses serviços através de inovações e supervisão centralizada. O segundo é marcado pelo afastamento do poder do Estado, ampliando a democracia e transformando as formas de produção e financiamento, em direção à soluções mais coletivas dos atores envolvidos.

As transformações sofridas pelo Estado são parte de um amplo processo, que envolve transformações em diversos aspectos da vida política e econômica que passam pelas esferas da produção e consumo. Na tradição do Estado fordista, o que determina o direito público é a inclusão dos grupos no aparato estatal, tal como ocorrera com os sindicatos. Nos últimos anos tem se desenvolvido também movimentos de ação coletiva fora do aparato estatal, a parte da polarização acerca de sua inclusão ou não em tal aparato.

As mudanças centrais para a reforma do Estado são basicamente o que e como o Estado produz. A partir daí é possível pensar em quais mudanças são mais adequadas ao funcionamento da economia pós-fordista. As formas alternativas do Estado tiram o foco das burocracias centralizadas e da produção para a esfera do consumo. A produção de bens ou serviços não se orienta mais pela sua lógica própria, mas pensando-se no cidadão-cliente.

Coloca-se assim o problema para o Estado alternativo, ao qual caberia “redefinir o que é produzido e como os termos e condições dessa ação coletiva são determinados. A reforma de instituições necessita ser combinada ao redesenho das fronteiras e da transparência entre as esferas pública e privada.” (BAKKER e MILLER, 1996, p.344, tradução nossa). Qualquer versão que parta do Estado alternativo deve atentar-se para os desafios advindos da mudança de um sistema de criação de riqueza baseado na produção e consumo de massa.

O Estado keynesiano submeteu não apenas os mercados, mas amplos aspectos da vida social a sua regulação e administração. “As políticas de reestruturação giram em torno de uma contração multifacetada do público do político [...] e a simultânea expansão e re-regulação do privado, seja definido como mercados ou esfera doméstica.” (BRODIE, 1996, p.383-4, tradução nossa). A entrada de autoridade privada na esfera pública despolitiza e desnacionaliza objetivos políticos e altera significados históricos do alcance do liberalismo, radicalizando o aspecto do individualismo:

O vocabulário do liberalismo ocidental – liberdade, escolha, independência e até mesmo moralidade – foi capturado e refundido em categorias de pensamento consistentes exclusivamente com o individualismo econômico competitivo. A liberdade passou a ser definida como liberdade de comprar e vender; a escolha como o direito de exercer uma opção no mercado; a independência, como independência em relação ao Estado; a conduta moral passou a ser o exercício da escolha individual. (HUTTON, 1998a, p.36).

É interessante ressaltar o caráter fortemente antidemocrático da reforma do Estado, uma vez que se coloca como resultado de pressão externa para adaptação ao mercado global, impondo-se à sociedade civil o ônus de arcar com as regras de mercado internacionais. Ocorre uma descentralização dos processos políticos para além da esfera do Estado. A essa sociedade civil, o imperativo é se adaptar, tal como exposto pelo Banco Mundial:

Nos últimos 15 anos, muitos governos responderam a pressões internas e externas iniciando reformas de longo alcance destinadas a melhorar seu desempenho. Em geral, as reformas de política macroeconômica - pertinentes à taxa de câmbio, à política fiscal e à política comercial ocorreram mais depressa. Essas reformas têm implicações políticas mas não exigem uma remodelação das instituições. Podem ser empreendidas de maneira rápida, em geral mediante decretos, por um pequeno grupo de tecnocratas competentes. É necessária apenas a decisão política de realizar a reforma. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.13).

A reforma do Estado é concebida para ser irreversível, instaurando processos, mecanismos e instituições, para tornar o governo pequeno independente de quem esteja no poder, prezando inclusive pelo incentivo à manifestação de atores políticos independentes, mas supostamente neutros, como as ONGs, enquanto representantes da sociedade civil opostos a um governo inchado. Essa situação fortalece a própria ação executiva em prejuízo do legislativo, além de propiciar o surgimento e proliferação de agências regulatórias e executivas. O Estado atua, também, como um trampolim para os atores privados em sua inserção na economia competitiva global.

Dessa cena política despolitizada emerge um conceito curioso, porque ambicioso: a boa governança, tal como demonstrado abaixo:

Eles [os neoliberais] desejam reformar o Estado através da agenda da boa governança, incluindo descentralização, participação, responsabilidade e transparência. Nos países em desenvolvimento, onde os mercados não são suficientemente desenvolvidos, eles têm argumentado pela distribuição das funções sociais do governo à 'sociedade civil'. Agências internacionais de desenvolvimento neoliberais identificam 'sociedade civil' com ONGs, e tentam definir sua forma e função pelo desembolso de grandes fluxos de fundos de desenvolvimento e pela incorporação destas à elaboração e implementação de políticas. (SINHA, 2005, p.165, tradução nossa).

A boa governança traz consigo uma idéia de legitimação do mercado como protagonista da agenda pública anti-democrática, que preza não pela participação popular enquanto ator político mas por uma completa redistribuição de poder dentro do Estado

(sempre obedecendo-se aos critérios “técnicos”), que se manifesta principalmente pelo fato de que “funções de fiscalização fluem cada vez mais para fora do Congresso em direção à agências governamentais especializadas e ao setor privado.” (SASSEN, 2006, p.171, tradução nossa).

O desenvolvimento fica a cargo do bom desempenho dos mercados e do papel mínimo cabível ao Estado, descartando-se outras possibilidades políticas e perpetuando o projeto de reforma do Estado, entendida como retração de sua capacidade, encerrando um horizonte político no qual novas alternativas tornam-se cada vez mais difíceis de serem implementadas. Seguindo essa lógica, os “formuladores de políticas apresentam argumentos complexos solicitando a desregulação da política pública como uma meta em si mesma e promovem a internacionalização de suas firmas como inescapável, mesmo quando muitos países precisam aprofundar seus mercados domésticos e reestruturar suas indústrias.” (BOYER e DRACHE, 1996, p.20, tradução nossa).

A reforma do Estado promove uma reestruturação da própria arena política, redefinindo os termos interno e externo ao Estado nacional. A idéia de boa governança reforça essa redefinição, naturalizando-se as novas funções a serem desempenhadas pelo Estado:

Na medida em que as funções do Estado tornam-se reorganizadas para adaptar à nova ordem global, o Estado começa a agir de modo ainda mais claro como um ‘player’ no mercado, e não mais como um árbitro, como na antiga ordem nacional dos Estados. Regulação é vista como algo realizado não em nome do bem comum, mas, em nome do próprio projeto de globalização. (MUNCK, 2005, p.63, tradução nossa).

A globalização não é nem um processo natural, nem uma necessidade tecnológica ou histórica, mas fruto de opções políticas. Sua “aura” de inexorabilidade deve-se exatamente ao seu caráter político, e advém da institucionalização de suas regras e da proteção aos seus mecanismos. Ainda que tal caráter político seja negado pelo Estado, “a globalização restringe as escolhas pelo des-empoderamento dos processos políticos nacionais através dos quais as pessoas foram capazes de expressar tais preferências com relativa efetividade por um quarto de século após a Segunda Guerra Mundial.” (BIENEFIELD, 1996, p.425, tradução nossa).

O consenso sob o qual repousava a estrutura do Estado fordista do pós-guerra deu lugar a uma nova conformação do papel estatal. No decorrer desse processo alteram-se as práticas políticas de governo e os focos e objetivos dessas políticas. “Os governos estão abandonando como fúteis os objetivos de pleno emprego e uma rede inclusiva de segurança social com o intuito de atingir os abstratos e ilusórios Estados de flexibilidade e eficiência.” (BRODIE, 1996, p.386, tradução nossa).

Considerações Finais

Em nome dessa transição ao Estado pós-fordista, muitos governos têm revisto suas funções e práticas políticas, saindo do forte esquema regulatório do pós-guerra em direção a um Estado menos responsável pelo provimento e intervenção no mercado.

Essa passagem, então, representa muito mais que uma série de reações a uma economia política internacional em mudança. Ela sinaliza uma mudança paradigmática nas práticas de governo – uma alteração histórica na forma do Estado a qual decreta mudanças simultâneas em pressupostos culturais, identidades políticas e no próprio terreno da luta política. Reestruturação representa um prolongado e conflituoso processo político durante o qual velhos pressupostos e entendimentos compartilhados são colocados sob tensão e eventualmente rejeitados enquanto forças sociais lutam para atingir um novo consenso – uma nova visão do futuro para preencher o vácuo criado pela erosão do velho. (BRODIE, 1996, p.386, tradução nossa).

Mas nos últimos anos tornou-se visível a incapacidade do mercado em garantir seu funcionamento tão equilibrado à longo prazo, sendo incapaz de prover estabilidade e segurança além das demandas por serviços públicos. Contornar as tendências cíclicas das economias de mercado também é algo que deve ficar a cargo do Estado, dada sua superioridade sobre os mecanismos de mercado e sua capacidade de atuar sobre esses mercados. Nesse sentido, Boyer (1996, p.110, tradução nossa) afirma que: “nossa época necessita de mais intervenções políticas e menos crenças ingênuas de que os mercados superarão nossa ignorância e fazer as escolhas estratégicas que os governos tem sido incapazes, até agora, de fazer e implementar.”

Ao longo dos percalços da década de 1980, o Estado brasileiro iniciou um período de transição para uma economia mais voltada ao mercado global. O esgotamento da industrialização pela substituição de importações foi o limite do padrão intervencionista e

planejador que o Estado brasileiro ostentara durante anos. Para Dathein, “nesse processo, o Estado teve minada sua capacidade de planejamento, tendo a crise fiscal levado à perda de sua autonomia e de sua capacidade regulatória.” (DATHEIN, 2008, p.50). O crescimento orientado pelas exportações que se sucedeu tem se mostrado um caminho difícil não só para o Brasil, mas também para a maior parte dos países em desenvolvimento, coagidos por agendas domésticas restritivas e Estados marcados pela incapacidade de barganhar poder no cenário internacional.

Ainda a esse respeito, é interessante refletir sobre a adequação dos objetivos propostos na reforma do Estado aos objetivos nacionais, conforme destaca Strange (1996, p.80, tradução nossa): “competitividade no mercado mundial requer um ambiente competitivo no mercado nacional. Esse é um aspecto da mudança estrutural global que tem afetado diretamente as responsabilidades dos governos nacionais.”. Essa é uma prerrogativa interessante para a reforma do Estado uma vez que conflita com as necessidades históricas de muitos países na provisão de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento, como o Brasil. Não importando se os empreendimentos eram públicos ou privados, os fins justificavam os meios. Na era da competição global, a natureza do empreendimento é também um aspecto crucial para os mercados.

Essa pretensão hegemônica do mercado que se materializa pela reforma do Estado é duramente criticada por Saad-Filho (2005). Para o autor, o mercado não dá conta de agir do mesmo modo que um Estado democrático forte, especialmente nos países periféricos, criticados pela excessiva intervenção estatal:

As deficiências, falhas e ineficiências dos sistemas econômicos dos países pobres não são devidas à excessiva intervenção estatal em si. Um Estado democrático forte, com objetivos claros, coesão interna, legitimidade popular e capacidade para controlar frações economicamente poderosas da população e direcionar o uso de seus recursos, pode atingir objetivos econômicos democráticos muito melhor do que o mercado sozinho, de qualquer maneira que seja definido. (SAAD FILHO, 2005, p.119, tradução nossa).

Essa temática geral de reforma do Estado abordada neste texto foi adotada em diversos países, cada qual com suas peculiaridades, mas mantendo o mesmo pano de fundo de orientar as economias para o mercado, retraindo-se o papel do Estado e desmantelando os

projetos nacionais produzidos durante o pós-guerra, tanto no centro quanto na periferia. No Brasil, a reforma do Estado visou o desmonte do aparato do Estado desenvolvimentista.

Referências bibliográficas

BAKKER, Isabella. e MILLER, Riel. Escape from fordism: The emergence of alternative forms of state administration and output In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 334-356.

BANCO MUNDIAL **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em transformação**. Oxford: Oxford University Press para o Banco Mundial, 1997.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **A Economia como ela é**. São Paulo: Boitempo, 2000.

BIENEFELD, Manfred. Is a strong national economy a utopian goal at the end of the twentieth century? In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 415-439.

BOYER, Robert e DRACHE, Daniel. Introduction. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 1-27.

_____, Robert. State and market: A new engagement for the twenty-first century? In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 84-114.

BRODIE, Janine. New State forms, new political spaces. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 383-398.

COHEN, Marjorie Griffin. Democracy and the future of nations: Challenges for disadvantaged women and minorities. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization**. London/New York: Routledge, 1996. p. 399-413.

DATHEIN, Ricardo. Estado e Desenvolvimento no Brasil: o novo padrão de ação estatal como determinante da mudança estrutural da economia no último quarto de século. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimento econômico brasileiro: contribuições sobre o período pós-1990**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 41-73.

DRACHE, Daniel. From Keynes to K-Mart: Competitiveness in a corporate age. In: BOYER, R. e DRACHE, D. (Orgs.). **States against markets: The limits of globalization.** London/New York: Routledge, 1996. p. 31-61.

HUTTON, Will. **Como será o futuro Estado.** Brasília: Linha Gráfica e Editora, 1998.

_____, Will. **O Estado que Temos Hoje.** Brasília: Linha Gráfica e Editora, 1998b.

MUNCK, Ronaldo. Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D.(eds.). **Neoliberalism: A critical reader.** London: Pluto Press, 2005. p. 60-69.

SAAD-FILHO, Alfredo. The political economy of neoliberalism in Latin America. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D.(eds.). **Neoliberalism: A critical reader.** London: Pluto Press, 2005. p. 222-229.

SASSEN, Saskia. **Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages.** Princeton, Princeton University Press, 2006.

SINHA, Subir. Neoliberalism and civil society: Project and possibilities. In: SAAD-FILHO, A. & JOHNSTON, D. (eds.). **Neoliberalism: A critical reader.** London: Pluto Press, 2005. p. 163-169.

STIGLITZ, Joseph. **Os exuberantes anos 90: Uma nova interpretação da década mais próspera da história.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STRANGE, Susan. **The retreat of the State: The diffusion of power in the world economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.