

Modelo de desenvolvimento de pacto social*

Elsa Sousa Kraychete**

Resumo

Este artigo tem como argumento central a idéia de que a cada modelo de desenvolvimento corresponde um pacto social de sustentação, e em todo pacto social, o Estado desempenha papel relevante, mesmo quando de afirma a primazia do mercado como regulador das relações econômicas e sociais. Num primeiro momento trata do pacto social que sustentou as políticas que visaram ao desenvolvimento entre o pós-Segunda Guerra e o final dos anos 1970 e, em seguida, apresenta as proposições advindas de organizações da cooperação internacional no decorrer dos anos 1990, que colocam o consenso como condição para o estabelecimento de um novo pacto para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Pacto social. Estado. Cooperação internacional. Capitalismo.

INTRODUÇÃO

O debate em torno do papel do Estado e da sua melhor posição em arranjos institucionais em prol do progresso e do desenvolvimento acompanha a história do capitalismo. Em cada momento desse trajeto e em cada espaço específico, os arranjos institucionais conformam-se como pactos nos quais sujeitos sociais e políticos posicionam-se a depender da correlação de forças que se estabeleça.

No decorrer dos anos setenta do século passado, quando o fim de mais um ciclo econômico e social ascendente já era patente nos países centrais e começava a alcançar os países da periferia capitalista, assiste-se a uma busca por caminhos alternativos para a retomada do crescimento e, se possível, do desejado desenvolvimento. Após curto período de

Abstract

The central argument of this article is the idea that each development model corresponds to a social sustainability pact and the State performs a relevant role in all of these, even when affirming market primacy as an economic and social relations regulator. The paper begins by dealing with the social pact that sustained development related policies between the post-Second World War period and end of the 1970s. It continues by presenting proposals, which resulted from international cooperation organizations in the course of the 1990s, placing consensus as a condition for establishing a new pact for development.

Keywords: Development. Social pact. State. International cooperation. Capitalism.

perplexidade frente à incapacidade dos instrumentos regulatórios, que vigoraram por trinta anos consecutivos, de debelarem as manifestações da crise, vai se conformando um debate cuja linha central recai sobre o papel e a ação do Estado. Ao longo do tempo, duas posições foram sendo delineadas. A primeira, mais radicalizada, centrava-se no argumento da perda de funcionalidade da ação do Estado que já não apresentaria nenhuma eficiência no novo contexto. Bem à moda da teoria dos mercados eficientes na alocação de recursos, tal argumento deu o tom das diretrizes das organizações internacionais no decorrer dos anos 1980. A segunda, já nos anos 1990, postulava a imediata reforma do aparelho estatal e a sua inserção num novo arranjo institucional, capaz de implementar ações visando ao desenvolvimento socioeconômico.

Na argumentação aqui desenvolvida pretende-se afirmar que a cada modelo de desenvolvimento corresponde um pacto social de sustentação, e em todo

* Texto preparado para o Seminário Políticas Sociais e Cidadania, Salvador-BA, 28 e 29 de novembro de 2007.

** Economista, professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador.

pacto social o Estado desempenha papel relevante, mesmo quando se afirma a primazia do mercado como regulador econômico. Para desenvolver tal argumento, este texto trata, num primeiro momento, do pacto social que sustentou as políticas que visam ao desenvolvimento, que vigoraram entre a segunda metade dos anos 1940 até os anos 1970. Num segundo momento, percorre-se a conjuntura da década de 1980, encarada como período de transição em que já são amplamente verificados os sinais da crise, sem que ao mesmo tempo fossem implementadas medidas sinalizadoras da retomada do crescimento econômico e enfrentamento da crise social. A terceira parte apresenta as proposições dos anos 1990, quando organizações da Cooperação Internacional articulam discurso onde anunciam as reformas estruturais e as políticas de enfrentamento da pobreza como pontos de partida para uma nova trajetória, tendo em vista a retomada do crescimento e do desenvolvimento. Compõe esse discurso a noção de arranjo institucional, no qual o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promovam o bem-estar social. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

O PACTO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-SEGUNDA GUERRA

No período entre o final da Segunda Guerra e a década de 1970, predominou, no mundo capitalista, um padrão de acumulação caracterizado como intensivo e centrado no consumo de massa (LIPIETZ, 1988; AGLIETA, 1979). Do lado da produção, esse padrão caracterizava-se pela intensificação da produção industrial baseado nos complexos metálico e químico, que constituíam a parte central do dispositivo produtivo, a partir das possibilidades de encadeamentos "para trás" e "para frente" na matriz produtiva. No caso do complexo metálico, os encadeamentos produtivos "para trás", forma a base para a produção dos bens de capital e, "para frente", com a produção de bens de consumo duráveis. No complexo químico, a irradiação dos seus produtos na matriz produtiva não é de menor importância: avança para a produção

agrícola impondo um padrão de produção baseado nos fertilizantes e defensivos de origem química, mas também avança para a indústria de alimentos, que passa a ter seu padrão produtivo determinado não só pela incorporação de matérias-primas em cuja produção verifica-se a introdução de produtos químicos, como também em seus próprios procedimentos produtivos, nos quais comparecem os conservantes e as enzimas aceleradoras de processos.

Em todos os setores da economia, verifica-se, nesse momento, um aumento espetacular da produção, acompanhada por altas taxas de crescimento da produtividade, proporcionado, por um lado, pela mecanização generalizada e, por outro lado, pela presença de trabalhadores qualificados. O resultado foi o aumento da oferta de bens de consumo duráveis e não-duráveis, que não encontrando nível de consumo adequado, poderia prolongar a crise de superprodução instaurada nas primeiras décadas do século XX, a qual os governos e os capitalistas há décadas tentavam resolver. A saída para tentar equilibrar os termos de tal equação foi a adequação do consumo aos níveis de produtividade. Essa adequação – adaptação do consumo de massa aos ganhos de produtividade não pode ser creditada à regulação advinda dos mercados. Para Lipietz (1988, p. 50),

[...] o regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pôde se generalizar justamente porque um novo modo de regulação, monopolista, havia incorporado *a priori* na determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade.

Em síntese, diante de um padrão tecnológico que só permite aos investidores taxas de lucro compensadoras a partir dos ganhos de escala, a economia via-se frente à questão de encontrar mercado para as mercadorias que estava apta a produzir. Para o entendimento do padrão de acumulação de capitais desse período, é preciso sublinhar a indissociabilidade entre a produção em grande escala e a ampliação do mercado de consumo para a massa dos trabalhadores. A ampliação dos mercados, nesse momento, só poderia acontecer com a incorporação das massas num padrão de consumo que, até então, só era acessível a um percentual reduzido da população.

O acesso ao mercado de consumo, nesse momento, só foi possível pela combinação de fatores tais como: queda relativa dos preços dos produtos agrícolas, dada a alta produtividade do setor decorrente da introdução de máquinas, fertilizantes e defensivos químicos; repasse de parte dos ganhos de produtividade para os trabalhadores; montagem de um sistema de crédito direto ao consumidor. Foi a configuração desse sistema de crédito que permitiu

prolongar o pagamento de forma que parte do salário destinada à aquisição de bens correspondesse ao valor médio mensal destes mesmos bens; e aumento da renda do trabalhador com repasse dos ganhos de produtividade para estes, seja na forma de salários diretos ou indiretos, seja a partir do financiamento público que podia se materializar na sustentação de uma medicina e uma educação universalizadas e gratuitas, ou, ainda, no seguro desemprego e em diversas formas de subsídios, que poderiam se estender da casa própria, passando pelo transporte, até ao lazer (GRANOU, 1975).

A regulação salarial nesse momento, embora não se possa dizer que foi seguida em todos os países, em graus diferenciados, comportava: acordos coletivos que inibiam a busca dos empregadores por salários baixos, ao mesmo tempo que exerciam coerção generalizada sobre o conjunto dos empregadores de um ramo; determinação de um salário mínimo pelo Estado; e montagem de um sistema de previdência social financiado por contribuições obrigatórias, garantindo a todos os assalariados uma renda permanente, capaz de fazer frente às adversidades apresentadas pelas doenças e pelo desemprego, além da aposentadoria (LIPIETZ, 1988, p. 52-53).

Não cabe, no espaço deste texto, detalhar cada uma das formas que levou os trabalhadores ao mercado de bens de consumo, mas é preciso afirmar que tal engenharia não foi obra da "mão invisível do mercado", mas da disputa entre as classes sociais, o que resultou em arranjos institucionais que envolveram o Estado, as empresas e os sindicatos dos trabalhadores.

Nesses arranjos, coube ao Estado a condução do processo baseado, por um lado, num sistema de

planejamento que orientava os investimentos para os ramos de maior valorização de capitais e, por outro lado, na regulação do mercado de trabalho com base numa relação salarial. Corresponde a esse momento o compromisso com a universalização dos direitos, tanto para os trabalhadores quanto para os que não alcançaram inserção no mercado de trabalho.

A regulação da relação salarial envolvia importantes modificações nas relações entre bancos e empresas, tanto na concessão de créditos de uma maneira geral, como, especificamente, na popularização do crédito direto ao consumidor. Tudo isso acontecia sob estreita vigilância estatal.

Os sindicatos dos trabalhadores, numa conjuntura de quase pleno emprego nos países centrais, participavam do pacto a partir da intervenção na barganha salarial e ampliação dos direitos trabalhistas e da cidadania.

Em síntese, a fase de crescimento econômico conhecida como *os anos dourados do capitalismo*, entre a segunda metade da década de 1940 e meados dos anos 1970, resulta de exitosa combinação entre um regime de acumulação intensivo e um novo modo de regulação, articulado por arranjo institucional envolvendo o capital e o trabalho sob a vigilância regulatória do Estado.

AS MANIFESTAÇÕES DA CRISE E A TRANSIÇÃO DA DÉCADA DE 1980

O ascendente ciclo do capitalismo iniciado na conjuntura do imediato pós-guerra começa a dar sinais de esgotamento, nos países desenvolvidos, a partir de meados da década de 1960. Os índices que exibem o desempenho econômico das nações – comportamento do produto interno bruto, investimentos realizados, índice de ocupação da capacidade produtiva instalada e ocupação da mão-de-obra – passaram a apresentar, seguidamente, resultados que já indicavam a reversão da sua fase ascendente. Já não eram coincidentes o comportamento da produtividade, o crescimento econômico e a distribuição de rendas, que sustentou a *idade de ouro* do capitalismo nos países centrais.

Os anos dourados do capitalismo resulta de exitosa combinação entre um regime de acumulação intensivo e um novo modo de regulação

Diante das manifestações de crise nos países centrais, o primeiro movimento dos capitais foi "fugir" no espaço em direção à periferia, momento em que vai se verificar a intensificação do processo de substituição de importações de países como Brasil, México, Espanha, Grécia, entre outros. Era a busca por novos espaços de valorização do capital baseado nos ganhos de produtividade a partir da ampliação da escala de produção em regiões de baixos salários. Esse movimento, na medida em que estabeleceu novas formas de relações comerciais e produtivas entre o centro e a periferia, permitiu que as manifestações da crise se generalizassem e que os estrategistas, tanto da regulação internacional, como dos espaços nacionais, retardassem em aceitar o início de uma outra conjuntura.

Os estrategistas responsáveis por definir os rumos da economia mundial resistem em aceitar que se configurava situação de crise, e buscando a reversão do comportamento da economia, remetem a ajustes no sistema de regulação que, satisfatoriamente, cumpriram a missão até aquele momento. A resposta imediata foi o ressurgimento da inflação, que reappareceu como ameaça até mesmo às moedas mais estáveis, redução das margens de lucro, desemprego e crise no balanço de pagamentos.

Num primeiro momento, as manifestações da crise atingiram mais fortemente os países desenvolvidos, mas a partir da segunda metade dos anos 1970 chegam aos países da periferia capitalista. Nesses espaços, os indicadores macroeconômicos também começaram a retratar o avanço da crise, mas foi no setor externo destas economias – no fluxo de capitais – que a insustentabilidade de uma trajetória de crescimento com déficits no balanço de pagamentos se tornou patente.

Ao desempenho macroeconômico, de preocupação mais imediata, acrescentam-se as mutações nos modos de organização do trabalho e nos métodos de produção em consequência do grande salto tecnológico e da concorrência entre os próprios países desenvolvidos que tentavam fazer frente à hegemonia americana. A introdução de novas tecnologias questiona a produção em série e anuncia a especialização flexível, perseguindo novas formas de aumento de

produtividade e novas sintonias entre a produção e o mercado. A inserção da microeletrônica e das tecnologias da comunicação nas fábricas e nas empresas em geral, dá suporte a essas transformações. As modificações na estrutura produtiva repercutem no chamado mundo do trabalho de forma a alterar a composição do assalariamento, manifestas na diminuição do emprego no segmento operário, ao lado de uma ampliação do número de assalariados no setor de serviços. A precarização do trabalho se revela no trabalho temporário, no trabalho sem carteira assinada e na terceirização, acompanhada pela redução dos direitos.

Configurada a crise que ultrapassa as fronteiras do econômico, observa-se, com Oliveira (1999), que as estratégias do capital estão imbuídas da compreensão de que

[...] o período crítico demanda esforços que extrapolam os limites do antigo modo de regulação, vicejando no seu decorrer sucessivos intentos de inovação institucional. Os cenários descartam como possível a continuidade dos padrões estabelecidos no campo organizativo (OLIVEIRA, 1999, p. 136).

Assim, visando saídas de longo prazo, o capital envidará esforços na direção de constituir novos arranjos institucionais, que não só sirvam como ferramentas para a administração da crise, como componham bases material e ideológica capazes de dificultar questionamentos sobre o próprio domínio do capital. É nesse contexto que ressurgem o pensamento liberal, que ao tempo que denuncia uma crise do pacto que coordenou a fase expansiva, anuncia-se através de um discurso que, em primeiro lugar, procura firmar a imagem do Estado como um "ator" ineficiente para a condução de políticas tomadas como capazes de implementar a retomada do equilíbrio econômico dinâmico.

O clima ideológico e intelectual que passa a prevalecer em ambientes acadêmicos e, mais claramente, nas Organizações da Cooperação Internacional inclui em seus discursos sobre o desenvolvimento a seguinte questão: "saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo" (EVANS, 1993, p. 108). A resposta a tal questão veio a partir do reaparecimento das teorias que minimizam a ação do Estado como condutora do debate sobre os

rumos do desenvolvimento. No decorrer da década em foco, prevaleciam as orientações das Organizações da Cooperação Internacional, especialmente as emanadas do Fundo Monetário Internacional – FMI e não desautorizadas pelo Banco Mundial, que visavam o reordenamento da economia a partir das reformas estruturais, guiadas pelo diagnóstico de um Estado por demais interventor – muito presente na estrutura produtiva a partir das empresas estatais – e "gastador", levando aos crescentes déficits governamentais. Por certo período – em especial entre meados dos anos 1980 e início dos 1990 – a combinação entre um Estado sem maior interferência nos rumos da sociedade e um mercado dito mais eficiente na alocação dos recursos passou a dominar não só nos ambientes institucionais das organizações supra-estatais, como também no meio da burocracia estatal nos espaços nacionais.

No final da década, já eram fortes as evidências que os planos de ajustes não foram capazes de assegurar o crescimento econômico de maneira continuada. E mais: mesmo em economias onde se constatou índices de desempenho de crescimento positivo, na área social as estatísticas apontavam para o agravamento das condições de vida da maioria da população. Em especial, a questão do aumento da pobreza não só questionava o receituário ortodoxo para lidar com o desenvolvimento, como mostrava ser necessário empreender esforços que permitissem melhorar as condições de vida das camadas mais pobres da população.

Avaliações como estas não deixam de repercutir nos ambientes responsáveis pela condução das políticas econômicas e sociais de forma a colocar dúvidas sobre se o ajuste estrutural em si seria suficiente para assegurar o crescimento com o mínimo de distribuição social. O debate, nesse âmbito, caminha na direção de encontrar as teorias institucionalistas como suporte, e passa-se a afirmar que os problemas não decorrem da inadequação das políticas, mas de problemas institucionais. É a partir desse momento que se observam inflexões nos discursos da burocracia estatal, mas também no meio acadêmico, que, sem rejeitar as políticas até então implementadas, passa a sublinhar a ineficiência das instituições –

o Estado em especial – como responsável pelos resultados obtidos (EVANS, 1993).

Já não bastava a avaliação sobre se tal ou qual política era correta, o essencial era consolidar uma institucionalidade duradoura, capaz de completar a agenda do ajuste estrutural – privatizações, liberalização de mercados, estabilizações – e prosseguir em busca de saídas de longo prazo. Novamente, o papel do Estado é reconsiderado, não no sentido de retomada do seu desempenho como traçado pelo modelo desenvolvimentista, mas já tomando alguma distância do debate travado nos anos 1980. É importante observar, no entanto, que nesse movimento os fundamentos teóricos da ortodoxia liberal utilitarista se mantêm, variando apenas os arranjos institucionais que passam a ser propostos (OLIVEIRA, 2004).

ANOS 1990: A BUSCA DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

No início dos anos 1990 a temática do desenvolvimento é pautada por Organizações da Cooperação Internacional como a questão mais importante a ser enfrentada pelos governos e pela sociedade (BANCO MUNDIAL, 1991). Os resultados de mais de uma década de implementação de políticas de ajustes não só foram incapazes de promover a retomada do crescimento como não debelaram as incertezas próprias de momentos de crises. No cenário internacional as dificuldades de reerguer as economias desmembradas do bloco soviético, a crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos e a desagregação de Estados em países da periferia, exigindo ações de emergências, levam o Banco Mundial a aprofundar a discussão sobre o papel das instituições.

O discurso que emerge do chamado Consenso de Washington já apresenta *nuances* anunciadoras de alguma inflexão, na direção de atribuir às instituições papel importante na articulação social com vista ao estabelecimento de consensos capazes de sustentar a emergência de um modelo de desenvolvimento. A inflexão, contudo, não deixa de ressaltar a importância das políticas liberalizantes para a estabilidade econômica. Nesse discurso, o efeito das políticas

Na área social as estatísticas apontavam para o agravamento das condições de vida da maioria da população

de ajustes sobre as economias são remetidos a desastros decorrentes de omissões dos governos e/ou aplicações inadequadas, próprias de ambientes resistentes a inovações. A privatização das empresas estatais, a redução das barreiras ao comércio e aos investimentos, o fim dos subsídios, a desregulamentação com vista à maior integração das economias nacionais aos mercados globalizados são políticas reafirmadas. Tomadas como necessárias, permaneceram entre as condicionalidades para que os países recebessem ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial.

Essa reconsideração leva o Banco Mundial a propor que os papéis desempenhados pelo mercado e pelo Estado devem ser reavaliados a partir da seguinte premissa,

Os mercados competitivos constituem o melhor meio encontrado até hoje de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços. A competitividade interna e externa proporciona os incentivos que desencadeiam o espírito empresarial e o progresso tecnológico. Mas os mercados não podem funcionar no vácuo – necessitam da estrutura jurídica e normativa que somente os governos podem oferecer. E, em muitas outras tarefas, os mercados às vezes resultam inadequados ou fracassam completamente (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 1).

Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial correspondentes a 1997, sob o título *O Estado num Mundo em Transformação*, e o relativo ao ano de 2001, que desenvolve o tema *Instituições para os Mercados*, são momentos especiais de reafirmação da necessidade de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados.

Definida a necessidade de reformar o Estado, a estratégia apresentada nessa direção é dupla: primeiro, ajustar a função do Estado à sua capacidade, segundo, aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3-4). A orientação para os governos é que deveriam ajustar suas funções à capacidade, de for-

ma a tornarem-se mais eficientes, anunciada como: estabelecer bons fundamentos; fornecer apenas serviços básicos, não sendo o único provedor para além desse ponto; e reconhecer os limites do Estado.

Para estabelecer bons fundamentos, no centro da missão de cada governo encontram-se cinco tarefas fundamentais sem as quais seria impossível obter um desenvolvimento sustentável, comum e capaz de reduzir a pobreza: formar base jurídica; manter políticas não-distorcionadas; investir em serviços básicos e de infra-estrutura; proteger grupos vulneráveis; e proteger o meio ambiente (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Acompanha as diretrizes, que deveriam orientar os governos na tarefa de montar planos que visassem à retomada do desenvolvimento, a orientação que o Estado atue em parcerias com outras instituições. No desdobramento para a formulação de políticas, a idéia é que os mercados e os governos não sejam tomados como concorrentes, mas como parceiros, e juntos preconizem o aprimoramento institucional. Nessa perspectiva "o Estado é essencial para a implementação dos fundamentos institucionais apropriados para os mercados" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4). Para atender a essa orientação, cabe ao Estado definir a melhor burocracia para atender a essa orientação e os direitos de propriedade a extinguir ou a fortalecer (BANCO MUNDIAL, 1997).

As recomendações contidas no Relatório de 1997 seguem orientando para a necessidade de ajustar as capacidades institucionais do Estado às suas ações. A partir de afirmações sobre os limites do Estado, em especial nos países subdesenvolvidos, as indicações são de revigoramento das instituições estatais com normas e restrições efetivas, maior pressão competitiva e maior participação e parceria com o corpo cívico (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 7).

A existência de normas e restrições efetivas remete ao funcionamento do executivo, do legislativo e do judiciário, onde se verifica a reafirmação da independência de cada poder. A orientação é de implementar reformas liberalizantes que venham conceber e implementar novos modos de regulação, mas também estabelecer os limites decorrentes da

explicitação dos conflitos. A máquina estatal comandada pelo executivo, em especial, é orientada na direção da competição, a começar pela competição interna, na área da promoção, na formulação de políticas e na maneira de prestar serviços.

O último chamamento nessa direção é a aproximação entre o Estado e o público: "Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11). Aqui se abre um campo de formulações e proposições, onde se inclui: dar voz ao povo, seja através das urnas, seja a partir da participação de organizações intermediárias nos conselhos responsáveis pelas políticas como "[...] passo importante para articular os interesses dos cidadãos na formulação política" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11); aumentar a participação dos usuários com vista a monitorar a implementação de políticas, baseado na evidência que

[...] acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ele (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11);

e descentralizar o poder visando a "[...] melhorar a qualidade do governo e a representação dos interesses das empresas e da população" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11-12).

A argumentação expressa nas formulações *dar voz ao povo, aumentar a participação dos usuários e descentralizar o poder* não vai além dos limites postos pela concepção de democracia liberal, na qual a figura principal é a do indivíduo como sujeito de direitos da cidadania, como parte de uma sociedade civil determinada pelas relações de mercado.

O Relatório relativo a 2001, mais centrado no desenvolvimento institucional, orienta para a definição do desenho de instituições eficazes. É o momento da seleção das *melhores práticas*, base para a *boa governança*. Nesse contexto, as premissas passam a ser: ofertar instituições eficazes para respaldar o mercado; criar demanda para tais instituições; e promover forças favoráveis às mudanças (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2-3).

Para respaldar os mercados, as instituições devem contribuir para alargar as oportunidades de mercado, observando os custos de transação, decorrentes da falta de informação adequada e dos problemas de definição e respeito aos direitos de propriedade, assim como a entrada de novos participantes (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 3). Assim, cabe a uma boa instituição: encaminhar a informação sobre a situação do mercado, seus bens e participantes; definir e fazer observar os direitos de propriedade e os contratos, determinando os sujeitos de tais direitos e o momento de exercê-los; intensificar ou reduzir a concorrência nos mercados.

A inflexão quanto ao lugar do Estado e do mercado observada já no início dos anos 1990 ganha fôlego a partir da segunda metade desta década, inicialmente, de forma pouco explícita, apenas como referência inspirada numa macroeconomia sustentada por fundamentos microeconômicos. As intervenções de Joseph Stiglitz, vice-presidente Sênior e economista chefe do Banco, ao iniciar, no âmbito do Banco, críticas ao Consenso de Washington, articula proposições que, ao mesmo tempo, assumem as imperfeições do mercado e anunciam posições centradas em intervenções micro e macro sobre a realidade.

Essa orientação só repercute no Banco Mundial, de forma oficial, em 1997, com a divulgação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, quando torna-se pública uma nova formulação sobre o papel do Estado, onde este já não aparece marcadamente como o par dicotômico do mercado. A defesa das políticas concebidas pelo Consenso de Washington vai se esmaecendo, cedendo lugar ao chamamento para um novo pacto, pós-Washington.

Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (UNCTAD), Stiglitz (1999) cuida de distinguir que a nova estratégia não se confunda com a planificação que orientou o crescimento econômico sob a coordenação do Estado, mas orienta-se na direção de aproximar-se das estratégias empresariais, tidas como mais ágeis e capazes de melhor atender à necessidade de estabelecer perspectivas para o futuro. Assim, tal visão de desenvolvimento ressalta que é preciso: definir prioridades, exigir limitações de recursos; estabelecer coordenação, na qual o planejamento estatal não vise a ser um substituto dos mercados ausentes; e, por fim, usar o processo de

formulação da estratégia de desenvolvimento para a formação de consensos (STIGLITZ, 1999, p. 7) As recomendações vão na direção de reafirmar os princípios que emergem dos microfundamentos presentes na nova macroeconomia, na qual Stiglitz (1999) figura como um dos expoentes: reconhece as imperfeições do mercado e aceita as intervenções para retificá-las. As intervenções são direcionadas para cuidar das imperfeições e assimetrias das informações e suas repercussões nos custos de transação, de forma que os resultados do mercado ficam condicionados ao fluxo dessas informações.

A última recomendação recai sobre um aspecto mais claramente político, o elo que faltava para tornar autêntica a nova proposição de desenvolvimento. Stiglitz (1999) procura fazer crer que o consenso é o caminho para buscar legitimidade e evitar sobresaltos sociais diante das proposições que embasam a atual concepção de desenvolvimento:

A formação do consenso não é apenas um item importante para se alcançar a estabilidade econômica e social (e para evitar distúrbios econômicos que se apresentam, quando se apresentam, quando as reivindicações sobre os recursos de uma sociedade excedem a quantidade de recursos disponíveis), mas também conduz à "legitimidade" (domínio) das políticas e instituições, o que, por sua vez, aumenta a chance de êxito (STIGLITZ, 1999, p. 7).

Em seguida,

[...] os ingredientes-chave para o êxito de uma estratégia de desenvolvimento são a legitimidade e a participação. Temos observado frequentemente que a legitimidade é essencial para o êxito da transformação: políticas que são impostas por agentes externos podem ser aceitas com rancor, em bases superficiais, mas dificilmente serão implementadas conforme se pretendia. Mas para alcançar a desejada legitimidade e transformação, o processo que conduz a essa estratégia tem que ser participativo. O desenvolvimento não pode restringir-se a uma negociação entre os doadores de assistência e os governos. O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros frequentemente

excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de estratégias pode evocar o compromisso de longo prazo, necessário para tornar o desenvolvimento sustentável. A legitimidade e a participação também se fazem necessárias, no caso de a estratégia de desenvolvimento ter que ser adaptada à conjuntura do país (STIGLITZ, 1999, p. 8).

Não raro, a implementação de políticas desenvolvimentistas, ao afetarem crenças e valores culturais, trazem o indesejado conflito. Assim, a mobilização do capital social com vista à participação deve estar em sintonia com a habilidade das organizações para arbitrar conflitos. Os valores culturais, afirma, têm se mostrado resistentes a mudanças demandadas a partir de discursos onde prevaleça a razão econômica.

Este enfoque precisa incluir uma perspectiva de transformação das instituições, a criação de um novo capital social e novas capacidades, em alguns casos precisa substituir as instituições tradicionais, que serão inevitavelmente enfraquecidas no processo de desenvolvimento. Em outros casos, as novas instituições abrigarão alguns elementos das antigas; haverá um processo de evolução e adaptação (STIGLITZ, 1999, p. 6).

O êxito de uma estratégia para o desenvolvimento, segundo essa concepção, decorre da combinação de ações centradas no mercado, com o governo oferecendo estrutura legal que contemple a formulação e o poder de fazer cumprir as leis da competição, disponibilizando infra-estrutura nos ambientes onde o setor privado já não seja fornecedor, ou não tenha interesse em se fazer presente, e organizando um sistema financeiro estável e eficiente, que estabeleça confiança nos mercados das finanças.

Como parte complementar da coordenação dessa concepção, a demanda é reestruturar o setor público, no sentido dele próprio assumir-se como parte de uma estratégia de negócios, que, além de criar ambiente favorável à atuação do setor privado, assumam a liderança no processo de interação "[...] com a 'sociedade civil', criando as condições mais favoráveis à transformação de toda a sociedade" (STIGLITZ,

1999, p. 10). As ações mais próprias do setor público são estabelecer um serviço público que contemple o fornecimento da saúde e da educação básicas.

A redefinição do papel e do lugar do Estado na articulação econômica repercute no campo social de forma a exigir que as intervenções estatais se verifiquem de forma seletiva, focadas em determinados espaços e grupos de indivíduos, tidos como os mais carentes. Essa redefinição não abandonou o diagnóstico liberal que atribui

ao Estado parcela significativa de responsabilidade pela crise das economias capitalistas. Os ataques ao *welfare state* dirigem-se, especialmente, às suas políticas de bem-estar social. Os gastos sociais, pelos quais são responsabilizados os programas sociais e a estrutura burocrática para implementá-los, são apresentados como os principais responsáveis pelos sucessivos déficits apresentados nas contas públicas. Os desequilíbrios orçamentários, ainda segundo esse diagnóstico, não só provocam déficits nas contas públicas, como concorrem para distorções no nível da atividade produtiva, contribuindo para o aprofundamento da crise.

Na conjuntura imediatamente posterior, no momento da implementação dos planos de ajustes estruturais, foi reafirmado que os gastos sociais não condizem com a necessidade de corte dos gastos públicos, um dos pilares para alcançar o almejado equilíbrio econômico. Sob a vigência dos referidos planos, a ação do Estado no plano social só é concebida de forma irregular e tímida, apenas para minimizar as conseqüências negativas das próprias políticas de ajustes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que ao longo da argumentação tenha ficado claro que o Estado desempenha papel fundamental na condução da regulação econômica e social capitalista. Nos períodos aqui contemplados – os trinta anos entre o final da Segunda Guerra e meados dos anos 1970, a década de 1980, tomada como período de transição entre a afirmação do Estado como principal articulador e a fase iniciada nos anos 1990

e que perdura até o momento –, atravessando conjunturas diversas, o Estado sempre esteve presente, desempenhando papel de maior relevância mesmo nos momentos em que predominam as afirmações que parecem negar esta assertiva.

O Estado é considerado, sem maiores discordâncias, como espaço de articulação político-institucional de legitimação da interferência do Estado no processo socioprodutivo

Na literatura pertinente ao tema do Estado e do desenvolvimento não se encontram maiores discordâncias quanto à centralidade do papel do Estado na coordenação do pacto desenvolvimentista, seja no reconhecimento da importância da sua ação, seja como institucionalidade capaz de articular as forças sociais para planejar e agir com vista ao longo prazo. Por isso, nesse momento, o Estado é considerado, sem maiores discordâncias, como espaço de articulação político-institucional de legitimação da interferência do Estado no processo socioprodutivo.

As primeiras reações a essa avaliação começam a se esboçar, segundo Oliveira (2004, p. 203),

[...] quando frações hegemônicas do capital começam a esboçar as primeiras reações à sua diluição nos marcos institucionais estabelecidos desde o pós-guerra. E não só isso. Começam também a assumir uma ofensiva crítica contra as possibilidades de as instituições estatais permanecerem como eixo fundamental da gestão democrática da economia.

É no decorrer dos anos 1980 que as interpretações sobre o papel do Estado, ao recuperar princípios do liberalismo econômico, passam a ser mais fortemente questionadas. O clima ideológico e intelectual que passa a predominar traz para o centro do debate a indagação se Estado deveria mesmo continuar sendo um sujeito ativo. Vale ressaltar, no entanto, que mesmo diante de quadro avaliativo marcado por elementos críticos, não deixou de ser reconhecido que os planos de ajustes estruturais, ponto alto da política econômica da década, tiveram a sua implantação coordenada pela ação do Estado.

Como já se observou, os resultados do afastamento do Estado da arena econômica e social passam a recomendar mudanças que, se não afetaram o eixo paradigmático, centrado na teoria neoclássica dos mercados, indicam inflexões. Nesse movimento, o lugar do Estado condutor dos ajustes estruturais é confirmado.

A mudança mais importante nesse trânsito, contudo, aparece na defesa das alternativas privatistas alimentadas pelo ambíguo discurso da solidariedade, onde o Estado, desresponsabilizado do atendimento de serviços sociais prestados de maneira universal, apresenta-se como um parceiro da sociedade no atendimento das demandas sociais. Na ausência de estatutos firmados nos direitos, as associações comunitárias, as empresas, as organizações não-governamentais, as Igrejas, compondo uma pouco definida sociedade civil, organizada num Terceiro Setor, são convocadas para assumir responsabilidades ante a pobreza e a exclusão social.

O discurso sobre o papel do Estado nessa nova conjuntura aparece pleno de ambigüidades, mas não deixa de ser contemplado. Aparentemente, a sua participação aparece como parte de um todo sem guardar nenhuma especificidade que lhe confira lugar relevante nos arranjos socioprodutivos. Nas palavras de Oliveira (2004, p. 215):

Sua conformação ao processo decisório não lhe confere nenhuma relevância específica, não destoando de qualquer instrumento regulatório. Sua caracterização mais usual é a de um ente a mais, arbitrando apenas choques de interesses conflitantes sem nenhuma influência ativa sobre a condução dos negócios em curso e sobre o processo de produção, ou de destaque como eixo central de reprodução social.

Dessa forma, o Estado aparece imiscuído numa mal definida sociedade civil que, em alguns momentos, aparece na condição de trincheira contra o Estado, em outros, como contraparte da reforma do Estado, mediante a ênfase numa metodologia participativa. Sempre com contornos pouco definidos, para o Banco Mundial a sociedade civil é constituída por um conjunto de associações que compõem um quadro geral estratégico da instituição, como associações voluntárias, ou redes de associações privadas. No âmbito da discussão da pobreza, as ONGs, a empresa cidadã e as organizações comunitárias são a sociedade civil. Tomadas em conjunto como sociedade civil, ou como instituição isoladamente, passam à condição de interlocutoras idôneas, que além da *expertise* de planejamento, garantem melhor acesso aos grupos alvo, o que possibilita maior

inclusão dos destinatários das políticas. A participação surge como uma inovação metodológica para oferecer resultados sustentáveis.

Embora sejam freqüentes as afirmações que atribuem ao Estado papel menor nesse arranjo, quando comparado com o conferido ao mercado, não se pode esquecer que o privilegiado lugar de coordenador da redefinição das regras do jogo, que aparece nas entrelinhas do discurso oficial, deixa implícito que o Estado não é tomado como apenas um parceiro num pacto articulado entre "três setores". Zelar e redefinir, quando necessário, o direito de propriedade e articular pacto social que, mesmo ainda não refletindo um modelo de desenvolvimento conformado, possa criar consensos mínimos que não venham questionar o próprio domínio do capital, não é tarefa de pequena monta.

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel.; BRENDER, Anton.; COUDERT, Virginie. *Globalisation financière: l'aventure obligée*. Paris: Economica, 1990. 328 p.
- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI, 1979. 344 p.
- ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: *ONGs: identidade e desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2000. p 3-27.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Tradução de Sandra Guardini Vasconcelos. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 371 p.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1990*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1991*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1997*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*. Washington, 1996.
- _____. *The Microcredit Summit*. Washington, 1997.
- _____. *Globalização crescimento e pobreza*. Relatório de pesquisa política do Banco Mundial. Tradução de Melissa Kassner. São Paulo: Futura, 2003.
- CORBALÁN, María Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*. El caso argentino: enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblos, 2002. 214 p.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p.107-156, 1993.

GRANOU, Andre. *Capitalismo e modo de vida*. Tradução de Maria Helena Machado. Porto/ Portugal: Afrontamento, 1975. 102 p.

LIPIETZ, Alain, *Le monde enchanté: de la valeur à l'envol inflationniste*. Paris: La Découverte/Maspero, 1983, 204 p.

MACPHERSON, C. B. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX*. Tradução Luis Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 200 p.

MONTANO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NORTH, Douglas C. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company, 1981. 228 p.

_____. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990. 250 p.

OLIVEIRA, Nelson. *Neocorporativismo e política pública. Um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 395 p.

OLIVEIRA, Nelson. Transições, transações e retrocessos: a "via crucis" do progresso social. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 192, p. 53-80. mar./abr. 2001.

_____. Filantropia corporativa e reprodução nos limites da crise social. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 189, p. 29-50, set./out. 2000.

_____. Neocorporativismo e Estado: a construção do espaço da dominação setorial. *Organização & Sociedade*. Salvador, v. 6, n. 15, p. 135-148. maio/ago. 1999.

STIGLITZ, Joseph. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Disponível em: <www.nead.org.br>. Acesso em: 15 out. 2003.

_____. *El malestar en la globalización*. Tradução de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires: Taurus, 2002. 348 p.

THOMAS, Vinot et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução de Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002. 272 p.