

O Estado e o processo de globalização*

Jacques Fontanel**

A partir dos últimos cinco anos, existem ao menos três tipos dominantes de capitalismo: (a) o capitalismo americano, que é baseado na exigência da rentabilidade, na importância do contrato, no poder do juiz e no peso dos financistas; (b) o capitalismo renano, que revela a preocupação da ação durante a jornada de trabalho e o reino das convenções coletivas; e (c) o capitalismo chinês, que supõe a procura do lucro rápido, o forte apoio de um estado dominado pelo comunismo e o peso do apadrinhamento. Entretanto essas divergências tendem a desaparecer, com a perda da influência do Estado como ator econômico, pela mundialização da economia, notadamente no campo financeiro, e pelo lugar deixado às empresas privadas. Para os autores neoclássicos, o intervencionismo crescente e excessivo dos governos é a causa fundamental da lentidão do crescimento econômico e do aumento do desemprego. Os programas de apoio ao emprego nos ramos, nas regiões e nas empresas, os programas de ajuda à habitação, à educação, à saúde ou à aposentadoria, a regulamentação do fechamento de empresas e dos licenciamentos, a intervenção direta do Estado na política de reestruturação industrial (nacionalizações, por exemplo), a redistribuição das rendas pela fiscalização ou pela adoção de um salário mínimo, os programas de ajuda à agricultura, ou o controle dos preços são esforços de proteção que não levam, minimamente, ao desenvolvimento das iniciativas individuais, ao espírito de competição e ao esforço. Essas medidas tornam difícil a manutenção dos equilíbrios econômicos fundamentais.

Fala-se em liberar os empresários, em desregular e, mesmo, segundo Clinton, em "reinventar o governo". É o novo fundamentalismo baseado nas virtudes terapêuticas incontestáveis e irreversíveis do mercado. Assim, os mercados são a panacéia de todos os problemas sócio-políticos. Eles asseguram, ao mesmo tempo, a justiça, a liberdade e a eficiência. Como então explicar que as crises subsistem mesmo na presença de um mercado dominador? O Estado continua sendo um ator essencial, mas declinante, e é objeto de conflitos internos inevitáveis, notadamente no quadro da globalização.

* Texto traduzido do original em francês por Moema Kray.

** Professor, Diretor Científico do Espaço Europa, da Université Pierre Mendès France de Grenoble, na França.

1 - A necessidade da ação do Estado

Para John Rawls (1993), é necessário postular um princípio universal de equidade que instituiria o novo contrato social. Ele afirma, assim, o primado do político, que deve gerar a diversidade, a tolerância, a participação múltipla e reinvestir no econômico e no social, na recusa de um universalismo artificial, na procura de uma humanidade solidária e nas suas dissidências. Além das regras de funcionamento do capitalismo, estabelecidas como leis constitucionais, o papel do Estado é incontestável em várias áreas que mantêm, ao menos, a unidade nacional e os interesses coletivos, a saber: considerações da regulamentação do mercado, os bens coletivos, as incertezas, as transferências e as externalidades.

A regulamentação do mercado e o controle dos trusts

Os mercados não se parecem jamais aos dos esquemas neoclássicos. É fácil de constatar, por exemplo, que o mercado da saúde não tem entrada livre. Numerosos atores agem sobre esse mercado, que supõe, às vezes, a consideração das preocupações públicas ou das externalidades positivas (as vacinações, por exemplo). Todavia, já que a demanda não é forçada pelo poder de compra privado, particularmente desde que exista um sistema de seguridade social generalizado, ela provoca incontestáveis tensões inflacionistas. As regras profissionais limitam o oportunismo do monopólio do saber, mas não impedem, minimamente, o aumento sistemático dos custos da saúde. Para as telecomunicações ou para a eletricidade, é preciso uma mistura de competição e de poder monopolista. Esse setor favorece grandemente as empresas oligopólicas. É necessário que haja reguladores, que não sejam cativos dos especuladores. Cabe, desse modo, ao setor público intervir, para limitar as pressões sobre os preços. É, então, inadequado dizer-se que o melhor remédio é a falta de regulamentação. É preciso implantar uma regulação "incitativa", na qual os objetivos públicos teriam vantagens sobre os sistemas de preços. Assim, os setores da ecologia, da eletricidade ou da segurança, especialmente, supõem uma regulamentação social que não poderia ser assegurada por um mercado livre.

A economia de mercado desenvolve uma contradição. A concorrência não é jamais pura e perfeita, ela é fundada sobre desigualdades de poder sobre os mercados. Ora, o mais forte pode ter a tentação de eliminar os mais fracos e de, assim, de tornar-se um monopólio, ou seja, de estabelecer a antítese da competição. Com a criação das sociedades anônimas, a empresa norte-americana

sempre demonstrou uma maleabilidade e uma faculdade de adaptação excepcionais, mas a legislação "antitrust" procurou restaurar a concorrência e o livre funcionamento do mercado (Lei Sherman, 34, Lei Clayton em 1914); ela não impediu, entretanto, o aparecimento dos conglomerados, que constituem a base da potência econômica norte-americana. O Estado federal, assim, aceitou a concentração, uma vez que ela podia ser controlada. A teoria econômica, então, falou de "mercados contestáveis". Na França, o Estado procurou, sobretudo, reforçar o poder das empresas nacionais na competição internacional, fornecendo ajudas não negligenciáveis para a fusão das empresas. O Estado foi chamado a prestar socorro a numerosas indústrias em dificuldades, sendo privilegiados os grandes grupos. A revolução keynesiana juntou-se à tradição colbertista e saint-simoniana. Se se quer que as regras sejam respeitadas, somente os estados soberanos podem manter a idéia de um interesse público.

As externalidades

As externalidades constituem um obstáculo evidente à eficiência do mercado. O poluidor, que apresenta uma externalidade negativa, dispõe do bem de outrem gratuitamente. Existem também externalidades positivas, como a educação ou a pesquisa. As empresas subinvestem na educação, recusando-se a darem o seu financiamento e deixando ao trabalhador, como única liberdade, a possibilidade de abandoná-las. Sem o Estado, a sociedade, em seu conjunto, subinveste em matéria de educação. As externalidades não são exceções, e, portanto, os preços de mercado não são adequados. Seria preciso contabilizarem-se todos os interesses coletivos que atenuam os veredictos do mercado.

"Os efeitos externos evidenciam as incidências das interdependências de, ao menos, dois centros de decisão, organicamente distintos, que não são sancionados pelo mercado e, portanto, pelo sistema de preços, mesmo que se apresentem, de um ponto de vista econômico, como produtos articulados. Correspondem aos serviços prestados ou a indenizações remuneradas." (BARRE, FONTANEL, 1991).

O Estado deve agir para regulamentar as "amenidades" positivas e negativas, para reduzir os efeitos desastrosos, no meio ambiente, de uma poluição industrial, mas, também, para favorecer o desenvolvimento de uma região, trazendo-lhe uma forma negociada de coordenação dos investimentos. É difícil tornar "mercadorias" certos bens cuja proteção é, entretanto, essencial ao bem-estar coletivo. É preciso preservar o meio ambiente e buscar "uma razão de ser" que o mercado não produz espontaneamente.

Seria necessário promover um desenvolvimento sustentável. Ora, sendo a entropia crescente em um sistema fechado, não é evidente que possa haver um desenvolvimento realmente durável. Devem-se estabelecer prioridades entre o curto prazo produtivo e o consumidor, de uma parte, e o longo prazo do investimento e a ecologia, de outra parte. Com a irrupção das irreversibilidades, há necessidade de um princípio de prudência que apenas a coletividade, sob formas institucionais a serem determinadas, pode colocar em ação. Assim, também o Estado, que organiza a transferência dos mercados, seu *fair play* e o acesso a eles. O mercado e o Estado devem, portanto, coexistir.

Os bens públicos

Os serviços coletivos representam geralmente um consumo sem concorrentes, cuja exclusão é difícil, ou mesmo impossível. Nesse domínio, a "mercadização" é problemática, a menos que se queira questionar certos valores democráticos ou republicanos. Sobre que bases estabelecer as novas regras do jogo? O capitalismo precisou do Estado, que é, ao mesmo tempo, um grande empregador, um investidor de grandes infra-estruturas coletivas e um importante financiador da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). O capitalismo tem necessidade, em sua lógica interna, daquilo que ele renega freqüentemente. O Estado representa, além do mais, o interesse do futuro em relação ao presente. Os benefícios da defesa nacional não podem ser apropriados privadamente, e, assim, é difícil crer na eficácia dos mecanismos puros do mercado para organizar o equilíbrio entre a oferta e a procura de defesa. Todo o mundo deseja que esses bens públicos estejam disponíveis, mas ninguém quer pagar por eles. É o problema "do passageiro clandestino" inerente aos bens públicos e à ação coletiva, agravada, ainda, pela subestimação dos custos de prevenção.

O Estado, *a priori*, não lucra, mas exerce atividades essenciais, principalmente no campo da educação e da segurança pública. O mercado é freqüentemente incompetente para fornecer os serviços hospitalares, religiosos ou de associações, que formam os componentes essenciais do bem-estar de cada um. Atualmente, o conhecimento e a competência são as fontes decisivas da vantagem comparativa. Aqueles que inventam os produtos e que são os líderes de tecnologias específicas, se beneficiam com fortes lucros e com altos salários, pelo menos em um primeiro momento. As licenças, as marcas ou *copyright*, que figuram entre as mais antigas áreas de intervenção do Estado, reduzem as funções do mercado e criam uma propriedade artificial na inovação. A competência e o conhecimento não dependem de recursos naturais, mas da educação e dos investimentos correspondentes, principalmente em pesquisa e

desenvolvimento. Quando se cortam os créditos governamentais, suprimem-se também os serviços correspondentes.

Hoje em dia, as infra-estruturas podem ser compradas e vendidas pelos mercados. Mas a utilidade pública continua sendo importante, notadamente para acelerar o desenvolvimento econômico e investir em grandes projetos extremamente caros, que os capitalistas não podem oferecer a si próprios, ou cujos riscos parecem demasiado importantes. Historicamente, o crescimento da produtividade privada e o do desenvolvimento da infra-estrutura pública são estreitamente correlacionados, mas os estudos econômicos não fornecem resultados indiscutíveis sobre a ação do segundo sobre a primeira. Grandes retornos sobre o investimento existem em certos países (Alemanha, EUA), ao contrário de outros países (Reino Unido). No futuro, a infra-estrutura do saber vai ultrapassar as infra-estruturas físicas.

A educação das crianças é um investimento ou um consumo? Ela reduz a poupança, mesmo que ela forneça uma vantagem pessoal e coletiva utilizável ao final. As universidades não privadas ou a P&D das instituições não comerciais são analisadas como consumo. Dezesesseis anos de educação de boa qualidade nos EUA custam, entretanto, US\$ 250.000 por criança (EISNER, 1994). O retorno do investimento compreende um risco enorme, uma vez que, com sua forma em **U**, os custos em educação se elevam fortemente para os mais altos níveis de formação, aqueles que fazem ainda a diferença nas remunerações e na produtividade dos que oferecem o seu trabalho. O horizonte-tempo das firmas é demasiado curto para assegurar os investimentos necessários à formação. Sem a intervenção do Estado e, portanto, sem educação pública, a sociedade esclerosar-se-ia sobre as fortunas atuais e segregaria um forte analfabetismo, o qual conduziria a uma produtividade intensamente decrescente. Para sua própria eficácia, a economia de mercado deve implicar objetivos e programas sociais. Os investimentos privados em educação são por natureza muito desiguais e continuam concentrados nas altas rendas. Resulta daí uma formação insuficiente em termos de qualificação.

As contas nacionais conduzem, às vezes, a uma má interpretação da realidade econômica. Em 1997, nos EUA, os bens duráveis financiados pelo Estado representavam mais de US\$ 500 bilhões, enquanto o déficit público total (federal mais local) era inferior a US\$100 bilhões. A descoberta de novas reservas não é jamais contabilizada como um investimento, e a utilização das matérias-primas é, supõe-se, um consumo, mas jamais, um desinvestimento. Enfim, a riqueza global dos EUA (física e tangível) é da ordem de US\$ 25.000 bilhões. Um estudo mais significativo integrando o valor atual dos ganhos futuros estabeleceria essa fortuna em mais de US\$ 100 trilhões. Isso mostra a fraca importância dos endividamentos públicos e privados dos EUA. Os efeitos de

evicção do financiamento dos bens públicos são apenas, muito raramente, relacionados com as vantagens consideráveis que resultam, ao término da ação do Estado, no investimento humano e coletivo.

A incerteza e o longo prazo

O capitalismo é eficaz na sua capacidade de satisfazer as necessidades individuais a curto prazo. Mas ele é míope, com um horizonte de tempo muito curto, que é ainda estreitado com o aumento das populações da terceira idade, menos interessadas pelo futuro. O capitalismo não tem normas sociais para lutar contra essa tendência à ausência da poupança, sendo o indivíduo rei (mas nem sempre, necessariamente, informado). Ora, freqüentemente, as preferências individuais são produzidas pela sociedade. O envelhecimento da população ameaça o bem-estar social, as finanças públicas e os investimentos coletivos. Provoca, ainda, uma modificação do centro de gravidade das preferências de tempo, chegando a ser o responsável por dois terços da diminuição da poupança nos EUA. Enquanto isso, sem aposentadorias públicas e privadas, é preciso poupar. A generalização da aposentadoria reduz o potencial da poupança. O mesmo ocorre em relação à seguridade social, já que ninguém poupa como previsão para uma doença eventual. O investimento público vem, então, em socorro do investimento privado, mesmo se o horizonte-tempo dos Estados se tornasse muito mais curto pela pressão do orçamento, do impacto das mídias, da luta contra a baixa das rendas reais e da renovação constante dos ciclos eleitorais. Tecnicamente, numerosos governos têm horizontes-tempo negativos, notadamente em períodos de eleições. Assim, uma vez que o déficit orçamentário (que é o produto das forças sociais) é superior às atividades de investimento definidas pelo orçamento, sacrifica-se, provisoriamente, o crescimento futuro, para ajudar o consumo atual.

Começa a haver pouca madeira para aquecimento, desertificação, degradação das terras; a metade da superfície dos EUA seria constituída de ecossistemas em perigo. A produção de cereais tende a se tornar mais fraca do que a demanda, os estoques diminuem. Os limites físicos da produção e do número de homens não estão longe de serem atingidos. As desigualdades são destruidoras do meio ambiente. No caso do Sahel, há o círculo vicioso da demografia e do clima. Demasiado preso pelo curto prazo, na exigência de sobrevivência, o sistema está em perpétua crise e entra no processo, freqüentemente, irreversível do esgotamento do patrimônio. Apenas uma ação coletiva de longo prazo, afastada das preocupações do mercado, pode definir um cenário de ação, suscetível de quebrar o círculo vicioso da pauperização.

As transferências

Para os liberais, o Estado-Providência não seria um fator de crescimento, ele seria redistribuidor e predador. As transferências de rendas existem entre as categorias sociais, as gerações e as regiões. Para Kenneth Arrow (1963), a saúde é um dos raros bens cuja demanda depende, ao mesmo tempo, da oferta (o médico). A oferta pode, então, produzir sua demanda à vontade, já que o doente não sabe o que ele tem, sendo o cirurgião o dono da sua decisão de operar ou não. Com o seguro-doença, ninguém mais contesta os gastos com doença, resultando daí um crescimento excessivo das despesas de investimento. A oferta médica induz sua própria demanda, o que é justificado quando a cobertura sanitária é insuficiente, ocorrendo, menos intensamente, no caso contrário. Pode-se chegar ao ponto de se terem seleções de clientes para o seguro-doença com apenas os ricos, podendo oferecer a si próprios uma assistência médica total e vitalícia. Certos direitos nacionais (*entitlements*) são, às vezes, acusados de desencorajar o trabalho e, assim, de reduzir o potencial de riqueza produzida. Para os partidários da oferta, a redução dos *entitlements*, mais do que o crescimento das taxas, gera uma maior produção nacional. É uma escolha entre os ricos e os pobres. O aumento dos impostos toca aos ricos, a redução dos *entitlements* exerce-se sobre os pobres. As transferências de recursos não são sempre bem controladas (problema da incidência), e acontece que os mais pobres subvencionam os mais ricos, notadamente para os investimentos em matéria de educação ou de proteção da propriedade privada.

Nos Estados Unidos, os empregados reduziram suas pensões de aposentadoria pela metade, após 1980. Para Rudman e Tsongas (1992), cada recém-nascido terá uma dívida de mais de US\$ 50.000 e deverá pagar muito mais taxas do que o que ele receberá de benefício do Governo. Para Kotlikoff, se não houver mudanças, as futuras gerações terão de pagar 71% de suas rendas em taxas durante toda a sua vida (KOTLIKOFF, 1993). É necessário lembrar que os investimentos em educação existem e que é a população ativa que se encarrega deles. Em Cingapura, não são os jovens que pagam pelos velhos, mas uma poupança forçada de 20% das rendas (mais 20% dos empregadores) utilizadas para a saúde, para a educação, para a habitação e para a aposentadoria. As despesas sociais beneficiam o conjunto da sociedade, representando uma melhora incontestável dos *entitlements*. Ora, essas despesas são as primeiras a serem consideradas logo que se trata de reduzir as despesas públicas. Se, para Reich (1992), a globalização continua a gerar os mercados, os lucros e as rendas, ela também está na base da prosperidade da minoria afortunada.

Para Lester Thurow (1996), o padrão de vida norte-americano exige, ao longo de uma vida, 700 toneladas de minerais, 4.000 barris de petróleo, 25

toneladas de produtos alimentares e 28 toneladas de produtos animais. É necessário empregar US\$ 250.000 de investimento para a educação, para as infra-estruturas e para os equipamentos, até que o norte-americano seja suficientemente velho para trabalhar. Há a certeza de que as populações pobres não poderão, num futuro próximo, obter um nível de consumo comparável, o que cria uma zona de incerteza sobre sua capacidade de aceitar tais divergências, sem reagir. Quatro em cinco homens viverão em um país em desenvolvimento no ano 2000. O Banco Mundial estima que haverá mais de 8,5 bilhões de habitantes em 2030, contra 5,7 bilhões existentes atualmente, com um aumento de 2,8 bilhões de pessoas nos países com menos de US\$ 730 anuais por habitante. As políticas de planejamento familiar são eficazes apenas nos países onde um verdadeiro processo de desenvolvimento está acontecendo. A persistência da fome é somente um problema de repartição das disponibilidades. Na América Latina, as desigualdades sociais, principalmente a desigualdade da estrutura agrária, explicam parcialmente a má nutrição em um continente de abundância agrícola. Os países recentemente industrializados rapidamente superaram o problema alimentar. Por outro lado, as matérias naturais podem vir a faltar, sendo necessário dessalinizar a água e engajar investimentos que apenas os países ricos poderão financiar. As empresas são incapazes de transformar essa riqueza em novos direitos para os homens. O Estado pode conduzi-los pelo melhor caminho.

A ajuda competitiva

O Governo japonês, embora respeitoso, em teoria, às regras do mercado, considera que, quando modificações brutais e imprevisíveis subvertem a ordem econômica, as forças do mercado são incapazes de estabelecer uma alocação sadia, a longo prazo, dos recursos produtivos. Convém, então, que o Estado, em estreita colaboração com as empresas relacionadas, intervenha em uma situação de "adaptação ordenada", que conduza a uma redução programada das capacidades, repartida igualmente entre os atores concernidos, de modo a evitar o bloqueio do ajustamento oferta/demanda, nos setores de forte intensidade capitalista. Privilegiam-se os imperativos de eficiência industrial, sempre buscando aliá-los à regra de equidade e à negociação. O Governo japonês jamais procurou encenar o papel de empresário. Se, no início, ele protegeu as atividades nascentes (controle das importações, monopólio do Estado para a compra de tecnologias estrangeiras), isso não impede que os erros do Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (MITI) possam ter sido tão facilmente apagados, que as decisões tenham sido tomadas em um contexto consensual, respeitando as regras que diminuem as condições anticoncorrenciais e fixando objetivos

suficientemente grandes para deixar o setor privado fazer as escolhas essenciais. É preciso dizer que a economia japonesa se beneficiava de quatro características essenciais: o dinamismo e a capacidade de resposta excepcionais da demanda interna privada, a grande flexibilidade dos preços, a notável capacidade de inovação organizacional das empresas e a articulação, muito peculiar e solidária, do setor manufatureiro e do setor de distribuição. Não é este o caso, realmente, com um Japão cheio de incertezas.

Nos Estados Unidos, os programas de ajuda pública à P&D e os comandos militares encenam um papel essencial no desenvolvimento das atividades de alta tecnologia; trata-se de uma verdadeira política industrial, que pode fecundar um setor concorrencial, fazendo um chamado a um grande número de atores privados (se a parte da pesquisa financiada diretamente pelo Estado ao setor público é fraca, os contratos governamentais chegam a uma grande variedade de empresas privadas) e não exercendo nenhum efeito de evicção (*crowding out effect*), por causa da importância do sistema científico e técnico norte-americano. O Estado alemão propõe, para si mesmo, uma estratégia de defesa das posições adquiridas, que está em contradição com a procura de ajuda às empresas que têm mais futuro ou maior potencial de crescimento. Trata-se, assim, de privilegiar a adaptação tecnológica da estrutura industrial, deixando ao mercado o cuidado de identificar os setores de alta tecnologia. Para fazer isso, o Governo alemão esforçou-se em estabelecer incentivos gerais, notadamente fiscais, de descentralizar o processo de definição dos objetivos tecnológicos específicos e dos modos de distribuição de ajuda financeira pública, de divulgar a inovação e de ajudar as pequenas e médias empresas para que elas tirem o melhor partido dos bens públicos. Por seu turno, a política francesa procurou dar vantagens competitivas aos setores julgados estratégicos pelo poder público. Resultou daí um efeito de exclusão engendrado pelos grandes programas, efeito este que parece ter controlado o efeito dos impactos, tendo sido provavelmente importantes os custos de oportunidade. De toda forma, pode-se levantar a questão sobre se o Estado não é levado a intervir a cada vez que acontece uma crise econômica e se não seria, nesse caso, excessivo imputar-lhe os maus resultados, que são as próprias razões de sua ação econômica.

Para o pensamento liberal, vários freios ao desenvolvimento econômico, devido à ação do Estado, impedem a reabsorção do desemprego, como: (a) a ausência de laços estreitos entre a atuação econômica dos agentes econômicos e sua remuneração; (b) as medidas de proteção social financiadas pelos agentes econômicos mais atuantes (graças a uma fiscalização que dispõe de taxas marginais de fiscalização excessivas e desencorajadoras); (c) as regulamentações de condições legais de licenciamento ou de recrutamento (que conduzem a distorções e a efeitos perversos); e (d) o agravamento de um déficit orçamentário que gera um maior peso da fiscalização.

Para Ricardo Petrella (1996), os mercados globais destroem a economia capitalista nacional. A questão é saber se a globalização não conduz ao estabelecimento de novos instrumentos de política econômica. O Estado-Nação como estrutura intermediária exerce uma influência decisiva sobre a escolha dos vencedores e dos perdedores em uma economia internacional altamente volátil. As economias modernas devem fornecer os ingredientes essenciais da competitividade (educação, saúde, formação profissional, P&D, infra-estrutura e política de competição). As fronteiras não desapareceram, há, na realidade, mais e mais Estados. Não gerando os movimentos de capitais, a política keynesiana de pleno emprego viu o seu papel reduzir-se, modificando, assim, as estratégias dos atores econômicos. Isso não impede que seja o Estado que reduza as incertezas organizacionais, que estabeleça novas regras do jogo na negociação internacional e que inspire, ou não, a confiança dos investidores. O que conduz à desregulamentação ou à desregulação pode levar, também, ao seu contrário. Os mercados são eficazes na alocação de recursos raros a curto prazo, mas os valores sócio-culturais continuam sendo de incumbência final da coletividade cidadã (freqüentemente, de resto, representada pelo Estado).

2 - O Estado, um agente econômico declinante

O Estado perdeu os atrativos que lhe conferira a defesa dos interesses gerais que ele, presumidamente, assumia. Com as críticas formuladas às gestões estatais e o retorno do liberalismo puro e simples, o Estado progressivamente tem tido "má reputação", sendo a centralização do poder político freqüentemente julgada fatal à economia de mercado e, logo, ao desenvolvimento econômico. Ora, não é tanto a força do poder político que condenou esse desenvolvimento, mas, sim, a sua natureza de rentista e os seus abusos permanentes. O Estado não encoraja a produção de riquezas. Ele lhe cria, mesmo, às vezes, obstáculos crescentes. Colbert, um bom mercantilista, proibiu as exportações de grãos do reino, a fim de não reforçar a economia de seus inimigos potenciais, o que provocou uma depressão da produção nacional (evidentemente contrária a seu objetivo). Ele iria aplicar a política a ser seguida, bem mais tarde, pelos EUA em relação ao seu adversário sistêmico, a União Soviética. Fala-se, atualmente, "menos Estado", para "melhor Estado", ou "Estado moderno, Estado modesto" (CROZIER, 1979). Hoje em dia, o Estado não é senão a resultante da ação dos grupos de pressão, sendo sua principal ação econômica a escuta dos *managers* que defendem os interesses do liberalismo. A questão é saber se o Estado-Nação se tornou prisioneiro de forças que o ultrapassam e que ele não pode controlar.

Os modelos de relações entre o Estado e o mercado

O processo de mundialização é fortemente correlacionado com o grau de privatização das economias. Em todos os períodos, há um processo de negociações e confrontações para determinar os domínios respectivos da área privada da área pública. Durante o feudalismo, com suas hierarquias e suas costas (*world of walls*), cada indivíduo ou grupo social tinha um lugar preciso. O capitalismo, ao contrário, apresenta duas formas contraditórias: a economia de mercado e a família patriarcal, que são dirigidas por regras, hierarquias e distribuições diferentes. O *laissez-faire* cria um profundo sistema de classe desigual e opressivo. A família, por intervenção dos costumes e da lei, intervém onde o Estado não pode fazê-lo. Existem seis grandes modelos:

- o *laissez-faire* supõe um reduzido papel sócio-econômico do Estado. Presume-se ser o consumidor o novo rei, portanto, um agente solvável. Os EUA não implantaram nenhum sistema generalizado de segurança social, exceção feita aos mais idosos (mais de 65 anos). Houve duas tentativas de medidas de bem-estar social, (Welfare State). A primeira, fundada sobre a segurança social e os *entitlements* (direitos do desenvolvimento), dispõe de um forte apoio popular, o que não é o caso da segunda, centrada sobre as rendas mais baixas. Os EUA definem um Welfare State pré-moderno, que não compreende jamais a idéia de uma proteção social aceitável fundamentada na solidariedade e na cidadania;
- o modelo social-democrata procura fornecer serviços coletivos. O sistema sueco desenvolveu um sistema único de combinação entre uma política ativa de emprego, uma negociação coletiva centralizada e serviços públicos universalmente prestados, tendo por objetivos o pleno emprego, a igualdade de salários e a promoção da igualdade através da política social;
- a sólida participação do Estado no Bem-Estar Social caracteriza o sistema (conservador) alemão, que crê na responsabilidade econômica do Estado para o bem-estar da Nação. A Alemanha de Bismark implantou essas idéias. O Estado alemão é um grande gastador, que insiste na seguridade e na hierarquia mais do que na igualdade. Enquanto isso, as políticas distributivas e redistributivas requerem uma legitimação democrática, bastante difícil de aplicar em uma situação de concorrência internacional exacerbada. Pode-se, então, falar de semi-soberania dos Estados;
- a França buscou, em sua história, desenvolver uma economia negociada ou de incremento, com o estabelecimento de um planejamento flexível. Uma política comercial e de escolhas produtivas e tecnológicas estratégicas foi freqüentemente preferida ao *laissez faire* global. Os

- mercados têm necessidade de ajuda dos Estados para evitar a "westernização" dos valores sócio-econômicos;
- o Japão é um sistema híbrido. O mercado de trabalho é caracterizado por sua dualidade com uma combinação de empregos que duram a vida inteira nas grandes empresas e empregos mais precários e menos remunerados nas pequenas empresas. O sistema é mais baseado sobre a empresa e as firmas do que sobre o Estado. Mas a existência de uma rede de fortes interesses econômicos permite jamais negligenciar os valores da coesão e da solidariedade nacionais;
 - o modelo soviético parece ter definitivamente vencido, ao menos sob a forma que assumiu durante 70 anos. A planificação rígida e autoritária não é reivindicada por nenhuma sociedade significativa. A economia de mercado eliminou seu adversário sistêmico.

A crise do Estado keynesiano

As teses liberais e monetaristas são largamente dominantes na reflexão econômica de hoje em dia. Os Estados keynesianos tinham aceitado a responsabilidade da gestão do emprego e da manutenção de altos níveis de consumo. Eles haviam aprendido a resolver grandes problemas macroeconômicos, mas a política social que era aceita por toda a parte e por todo mundo é doravante sacrificada sobre o altar da necessária competitividade em um mundo econômico globalizado. Certamente o poder político deve estabelecer uma ordem, e essa atividade não é, a princípio, guiada pelo objetivo de maximização do lucro sobre um mercado. Entretanto, para os neoliberais, o Estado é, antes de tudo, o defensor da propriedade privada e da ordem que ela supõe. O desenvolvimento das zonas de livre comércio coloca as empresas em boas condições, escapando, num primeiro momento, do controle regulacionista de um só Estado e facilitando a mobilidade do capital. A importância do mercado internacional é favorecida pelo fato de que não existem autoridades supranacionais que possam fazer respeitar a disciplina dos mercados multinacionais, os quais ameaçam a soberania das Nações. A União Européia tem dificuldade em organizar a integração econômica, política e social da Europa, e o vácuo criado é preenchido pelas forças do mercado. As firmas multinacionais (FMN) são, então, capazes de se instalar nos interstícios. Com o sistema de zonas, não há Estado para impor outra disciplina senão a do respeito à propriedade privada, e as organizações internacionais nem sempre são dotadas de instrumentos suficientes para assegurar uma regulação democrática da economia. Existe mesmo um "efeito catraca", que conduz apenas ao sentido da privatização, sem

conceber o caminho inverso. Ora, a privatização não significa somente uma mudança de propriedade, é também uma mudança completa da atividade em si mesma em favor do lucro e dos consumidores solváveis.

Como princípio, o intervencionismo estatal foi, de mais a mais, contestado, especialmente com o endividamento público elevado. A “globalização” proíbe as retomadas nacionais não negociadas e reforça a política de deflação competitiva, seguida pela maior parte dos países europeus. Não há muito mais margens de manobra em matéria de orçamento, salvo eventualmente, apesar dos efeitos de inércia, nas escolhas internas de estrutura. Além disso, em caso de perda de confiança (a qual é, freqüentemente, fundada sobre a abertura das fronteiras e sobre as políticas liberais), a venda de títulos do Estado pelos operadores exteriores suscita imediatamente uma crise do câmbio. A margem de manobra nacional em matéria monetária é muito fraca, porque a inflação, as taxas de câmbio e as de juros continuam sendo a preocupação essencial dos bancos centrais cada vez mais autônomos em relação aos Estados. Logo, esses três elementos escapam, ao menos parcialmente, dos governos, sobretudo em período de crise. Os diferenciais de juros, a desregulamentação, o afrouxamento das barreiras e a abertura econômica limitam a ação do Banco Central. Este pode certamente agir sobre as taxas de juros a curto prazo no mercado monetário, mas a abertura dá o poder último aos mercados financeiros. As taxas de câmbio são cada vez menos sensíveis ao controle das autoridades monetárias, entretanto solidárias sobre os mercados financeiros. São trocados, a cada dia, US\$ 1 500 bilhões nos mercados de câmbio internacionais, soma que se avizinha do PNB da França. Um país pode mesmo submeter-se a uma crise sem que as regras fundamentais da boa saúde de uma economia nacional sejam postas em xeque. Pelo efeito da globalização, passa-se de um Estado keynesiano-fordista a um Estado neoliberal (Quadro 1).

A política industrial está fortemente comprometida pela mundialização. Doravante, ela não tem outras ambições senão a de suscitar ou impedir os deslocamentos das empresas, o que é suscetível de pôr em questão a teoria de vantagens comparativas.

O fim da política keynesiana não dissuadiu completamente os Estados de intervirem na vida econômica. Eles exercem sempre uma ação não negligenciável. Geralmente eles procuram: (a) transformar os mercados nacionais em internacionais; (b) coordenar a política econômica nacional no contexto de mercados integrados (na convergência de critérios definidos pela União Européia, nada foi decidido relativamente ao nível máximo de desemprego ou ao nível mínimo de proteção social); e (c) restaurar e defender a competitividade nacional face aos deslocamentos e à procura de investimentos internacionais ou pelo estabelecimento de planos de ajuda, de procedimentos administrativos específicos e de ações relativas à percepção dos riscos.

O papel do Estado não é somente o de poder, ele é também o de domínio do permissível. Com seu endividamento crescente notadamente nos países social-democratas, o Estado foi julgado mau gestor da economia. Ora, as lições de Keynes deveriam ser revistas à luz da nova situação econômica. É preciso distinguirem-se as despesas públicas de capital das despesas correntes, porque as primeiras criam oportunidades para o futuro. O déficit norte-americano não existe, se se aceita a idéia simples, segundo a qual as despesas públicas de investimento são despesas que produzem benefícios a longo prazo. Para Barro, e o equivalente ricardiano, as dívidas de hoje são os impostos de amanhã, o que supõe que as dívidas de hoje não produzem nenhuma riqueza. O que supõe que as infra-estruturas ou a educação públicas não têm nenhum efeito positivo sobre o crescimento econômico a longo prazo. A redução drástica das despesas públicas nem sempre é a solução.

A ausência de uma regulação democrática

A civilização do capitalismo moderno tornou-se possível pela mobilização dos poderes públicos, para criar e reforçar os direitos e as obrigações dos participantes nas transações econômicas, para determinar os direitos políticos por uma representação e uma organização coletivas e para estabelecer direitos sociais com o objetivo de reforçar as necessárias solidariedades. O capitalismo é então legitimado e sustentável. Para Marx, o desenvolvimento do mercado deveria tornar as formas nacionais obsoletas e desenvolver a agressividade dos Estados. Uma vez que as relações econômicas ultrapassam sistematicamente as fronteiras do Estado-Nação, o potencial de regulação macroeconômica é, então, reduzido, a internacionalização limitando a capacidade da sociedade de civilizar sua economia. Não há uma soberania supranacional de controle da economia internacional integrada nas soberanias fragmentadas, o que reduz o peso do político em relação ao econômico. A supranacionalidade reduz a democracia e coloca a participação dos cidadãos nas regras burocráticas. A internacionalização requer uma política nacional democrática renovada.

Entretanto, se o Estado-Nação perdeu sua soberania econômica interna, sua ação continua decisiva no controle das relações internacionais. A atividade econômica é então apresentada como sendo obediente às leis eternas e universais, ocorrendo, nesse caso, a ação do Estado em detrimento da economia. Uma comunidade internacional financeira pode exercer um maior controle político sobre os Estados, que, entretanto, têm a exclusiva responsabilidade das instituições democráticas. A globalização supõe decisões políticas, que estabelecem as regras da livre concorrência, da mobilidade do capital e da

intervenção mínima do Estado. Ela é também uma política econômica, porque o Estado monopoliza ainda a soberania e o poder público, tanto que a maioria das firmas vendem localmente e não internacionalmente. Os mercados deveriam poder ser controlados por procedimentos democráticos e não pelos responsáveis por mercados altamente voláteis. O Estado deve responder a dois desafios políticos:

- o primeiro desafio vem do alargamento do mercado. Os Estados devem definir cuidadosamente a sua política comercial, porque o livre mercado pode conduzir, a curto prazo, a soluções dramáticas (com a política de *beggar-thy-neighbour*) quando as coisas vão mal, principalmente em questão de emprego. Os Estados podem reagir à globalização pela regionalização, reforçando os seus próprios instrumentos de política econômica, mas também exercendo plenamente as atribuições de negociação de que eles dispõem nas instâncias internacionais. O Estado deveria poder promover a difusão dos direitos do homem, da democracia e do desenvolvimento econômico nacional por um crescimento econômico global sustentável, que conduzisse à melhoria do bem-estar social de todos os trabalhadores. Eis porque, em um contexto de globalização, as organizações econômicas internacionais são, em princípio, úteis, porém freqüentemente tornadas ineficazes por excesso de burocracia e pela ausência de cláusulas sociais. A coordenação internacional é uma longa aprendizagem que não pode funcionar eficazmente sem vontade política;
- o segundo desafio coloca a questão do papel ativo da ordem mundial da liberalização sobre o futuro econômico da Nação. Os Estados podem interrogar-se sobre as ações a empreender para fazer de uma vantagem comparativa potencial uma vantagem econômica de produção. As respostas nacionais são, de mais a mais, difíceis de achar. O capital humano torna-se uma das únicas fontes de vantagem competitiva numa economia global, tendo-se em conta a mobilidade dos outros fatores de produção e os reveses dos tratados comerciais de troca. As políticas têm, então, por objetivo, em primeiro lugar, a criação de uma infra-estrutura que reforce a competitividade do país e que proteja a qualidade de vida do trabalho, a saúde, a educação e a formação dos cidadãos. Duas soluções alternativas oferecem-se a elas, seja o Estado que integra mudanças pós-fordistas nos processos políticos sem transição em direção a mais democracia, desenvolvendo a descentralização, melhorando os serviços públicos e escutando os consumidores e cidadãos, seja o Estado que pode propor tornar mais forte a representação democrática.

As nações encenaram um papel determinante no desenvolvimento do capitalismo, e o capitalismo nacional não desapareceu, mesmo que ele não

seja mais a única forma coerente da organização do capital. A defesa nacional tem sempre um sentido, e o nível nacional continua significativo ainda que ele não seja sempre o principal interlocutor estratégico para os atores-chave do desenvolvimento científico, da inovação tecnológica e do crescimento sócio-econômico. A globalização econômica atual não implica seu equivalente no domínio público. A história do capitalismo cessou de ser definida no interior das fronteiras. Passa-se da riqueza das nações à riqueza do Mundo. Apresenta-se freqüentemente a mercadização como um fator de democracia. Isso é discutível. Como os Estados perderam o essencial de seu poder econômico, o eleitorado é vítima da ilusão democrática comparável à famosa ilusão monetária de Keynes.

3 - A natureza conflitante do Estado

O Estado não desapareceu da cena internacional, passou-se mesmo de 50 a 250 Estados de 1949 a 1996. A idéia dominante é a do Estado mínimo. A globalização e a regionalização são menos Estados de fato do que práticas que permitem a reorganização das economias dos países industrializados em favor das empresas mais internacionalizadas.

A legitimação do Estado

O reordenamento da economia mundial reencontra duas dificuldades: primeiramente, a ideologia dominante deixa os Estados renunciarem às suas responsabilidades via mundialização e regionalização. Assiste-se a um declínio do político, com a desordem, a inequidade e a violência que daí podem advir. Em seguida, a crise do Estado encontra sua origem na crise econômica que uma globalização econômica e financeira tornou mais dolorosa. O Estado não mais é a garantia da coerência social, por haver desigualdades e exclusões. A democracia das mídias é a consequência da astenia do Estado. O político perde sua substância mesmo quando seria necessário restabelecê-la. As normas estabelecidas para a sociedade devem resistir ao oportunismo, a curto prazo, e dar ao mercado e à sociedade um lugar mais sadio.

A qualidade da vida política é o bem público mais fundamental. Para Douglas North, Prêmio Nobel de economia, uma administração pública competente e um bom governo são fontes de vantagens competitivas para as Nações. A falta de legitimidade dos Estados dos países do Sul e do Leste constituem uma fraqueza incontestável, que favorece o surgimento de máfias, de milícias de poderes arbitrários. Na Rússia, o mais difícil não é "mercadizar", mas, sobretudo, construir

um novo Estado. A liberdade e a propriedade não são estados da natureza, porém o fruto de governos eficazes. Instituições cívicas fortes ajudam o desenvolvimento econômico. Ora, desenvolve-se uma sobremediatização, na qual a televisão é o pão e os jogos modernos da Roma antiga. A televisão, segundo Popper, é uma ameaça grave para a democracia. O paradoxo da democracia é que ela permite o triunfo da opinião pública, ela mesma controlada pelas mídias. A democracia supunha a necessidade de convencer o outro, hoje em dia é necessário apenas agradar. A tentação da sedução conduz a uma manipulação deliberada. O Estado está desarmado interiormente pela exacerbação da mídia. É a hora do desencantamento.

Até um período recente, havia a preocupação de evocar a vaidade do poder. O rei tinha limitações específicas, e, às vezes, a morte era o preço a pagar por seu fracasso. Os poderes autocráticos da independência africana acharam bem pouca resistência à ideologia do socialismo, confundido com o comunitarismo africano. A questão, aqui, é saber se a democracia é uma condição do desenvolvimento. A verdadeira democracia começa, às vezes, na família, com os direitos da criança e da mulher. A regra comum, todavia, evita o arbitrário. A sociedade política não visa à unanimidade, porque são as contradições e os conflitos que lhe dão vida, mas ela define as regras de resolução dos conflitos. Enfim, coloca-se o problema das minorias. Para Hobbes, a única tática viável da minoria é a rebelião ou o acesso a uma outra nacionalidade. Os economistas utilitaristas desenvolveram a idéia do comércio dos votos. Os indivíduos compreendem que seus interesses são, às vezes, opostos e que não é necessário deixar que se desenvolvam situações de conflito. Nessas condições, eles podem vender seus votos assegurando-se de que, ao menos, algumas de suas preferências se tornarão decisões sociais. A venda do voto permite definir um "melhor segundo mundo".

Assiste-se, simultaneamente, dadas às dificuldades financeiras do Estado, a uma descentralização e a uma regionalização dos bens coletivos. Há, ao mesmo tempo, globalização e localização. Fala-se então de "globalização" para exprimir a cinergia entre as instituições locais infranacionais e a competitividade dos mercados internacionais. A confiabilidade das grandes ferramentas técnicas depende da qualidade do diálogo entre os que as concebem e os que as exploram e entre estes últimos e os responsáveis pela manutenção. Para responder à incerteza, é necessário anteriormente, repartir os riscos, desenvolver procedimentos reativos e flexíveis e externalizar uma parte crescente da mão-de-obra e das atividades. É preciso, também, dispor-se a passar por uma aprendizagem. É o segredo dos "distritos à italiana" (Courlet). Enfim, as áreas urbanas são possantes redutoras de incerteza, a médio prazo, com a aparição de um forte poder de compra e de uma boa qualidade do trabalho e um baixo

custo de dispensa da mão-de-obra. Os efeitos de reputação e de confiança, fatores extra-econômicos, desempenham um papel crucial. Esses mecanismos, de tipo comunitário, desempenham um papel crucial e continuam poderosos nas grandes metrópoles. Para a França, a solidariedade não é uma recompensa ao êxito econômico, mas, sim, uma condição para que este aconteça.

A soberania das nações está em perigo, não por causa da economia internacional, porém pelo peso das firmas multinacionais, que modificam as políticas econômicas, com lucros somente para si mesmas, e que se apropriam da cultura política para seus próprios fins. Os mercados financeiros exercem uma verdadeira ditadura, e nenhum país pode fugir a isso, em um contexto mundial de endividamento e dolarização. A coordenação das políticas constitui uma solução, mas as contradições de interesse prevalecem ainda. Tudo se passa como se os mercados financeiros decidissem as taxas de juros entre si, exprimindo as taxas de atualização dependente dos mercados mais voláteis, definindo o destino de todos os homens. Por fim, a criação de um verdadeiro banco mundial central seria o sinal da reconquista do político sobre o financeiro.

A regulação mundial (e sobretudo a regional) não substitui ainda a regulação nacional. As organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o FMI, centralizam as ações globais. As decisões tomadas pela OMC deveriam, segundo essas organizações, propiciar ao Mundo entre US\$ 140 e US\$ 274 bilhões até o ano 2002, ou seja, apenas um por cento do PNB mundial. Esses ganhos são muito pequenos para serem significativos. A regionalização que se desenvolve privilegia a segurança. O princípio da subsidiaridade na União Européia dá uma margem de manobra importante aos Estados para sua política social, mas, com a ausência de política orçamentária ativa, não há mais gasolina no motor.

O Estado gastador

O Estado keynesiano, sem dúvida, acelerou demasiadamente o motor da máquina social. Para Keynes, o Estado permite o pleno emprego, mas toda a macroeconomia supõe uma microeconomia subjacente e a emergência do problema *no bridge*. O objetivo *satisficing* dos teóricos das organizações (Simon) serviu de pretexto para a falta de rigor. Todavia a política de rigor estabeleceu regras que esquecem os fundamentos da economia, fixando por base os grandes equilíbrios. O déficit orçamentário esbarra no problema do endividamento e das taxas de juros reais superiores às taxas de crescimento da economia. Uma coordenação internacional parece cada vez mais necessária. A política orçamentária não é do âmbito das despesas públicas globais, mas de sua

estrutura. A política orçamentária pode conduzir o comportamento dos agentes privados, cujos efeitos são o contrário do que é desejado pelo Estado. O efeito de evicção não interfere, a menos que haja inelasticidade da oferta de fundos de empréstimo e que a divisão entre consumo e poupança permaneça estável, o que parece ser o caso. Há vários tipos de efeitos de evicção, segundo a sua forma, o caráter mais ou menos direto de sua transmissão ou o período de influência.

A evicção a curto prazo (BAKKER, MILLER, 1996) caracteriza-se por diversos tipos de transmissão de efeito de evicção. Em primeiro lugar, a evicção de curto prazo, associada ao pleno emprego, indica que todo o aumento das despesas públicas, nessa situação específica, conduz, inelutavelmente, a uma redução das despesas privadas ao final de um processo inflacionista. Enquanto isso, uma ação pública de tal ordem não parece minimamente racional, já que, normalmente, sua intervenção se justifica apenas em situação de subemprego. No caso de um comportamento ultra-racional, dotado de uma antecipação quase perfeita da situação econômica, os agentes econômicos podem dispensar o crescimento das despesas públicas por uma redução de um mesmo montante do consumo privado. Nessas condições, a política orçamentária é ineficaz. Em seguida, a evicção pelos preços ou pela taxa de juros foi freqüentemente colocada em evidência por condenar as atuais políticas orçamentárias deficitárias dos Estados. Assim, um aumento dos empréstimos do Estado pesa sobre os mercados financeiros, uma vez que a demanda de empréstimos cresce, mesmo que a oferta seja constante. Em tais circunstâncias, os efeitos privados e públicos atuam sobre os mercados financeiros, favorecendo uma alta das taxas de juros, que será seguida de um aumento dos preços. Essa situação aumenta os riscos de perda de competitividade da economia nacional, conduzindo a conflitos sociais. A evicção pelo racionamento intervém a cada vez que os empréstimos públicos se traduzem por uma diminuição da oferta de fundos emprestáveis pelo setor privado, em uma situação de capacidades limitadas de financiamento. Enfim, o déficit orçamentário pode estar na origem de antecipações inflacionárias, que favorecem um aumento da demanda de moeda e uma nova subida da taxa de juros. Trata-se de um efeito de evicção pelos comportamentos.

O efeito de evicção a médio prazo é geralmente associado ao déficit do comércio exterior (análise neocambridgeana). A retomada de atividade econômica pelo crescimento das despesas públicas provoca, muito rapidamente, uma deterioração das trocas externas, porque a oferta interna sempre é bem adaptada a essa nova demanda. Nessas condições, os efeitos favoráveis da ação pública correm o risco de serem compensados por um efeito negativo das importações e por uma desvalorização, com todos os efeitos conseqüentes de crescimento das tensões inflacionárias.

A evicção a longo prazo (ou tese de Bacon e Eltis) sublinha o caráter improdutivo da atividade econômica do Estado. Esta análise está baseada sobre hipóteses que nem sempre são aceitáveis, como o caráter improdutivo de toda a atividade pública ou o crescimento obrigatório dos empregos públicos que se seguem a um aumento das despesas públicas. Os descontos obrigatórios cresceram na maior parte dos países ocidentais. Em 1974, o Presidente Giscard d'Estaing estimava que uma taxa de descontos obrigatórios de 40% iria tornar a França socialista. É o mesmo velho refrão de um quarto de século. Para Laffont (1993), os descontos obrigatórios estão na origem do desemprego francês, porque eles atenuam ou suprimem os incentivos produtivos. Provocam, também, um enfraquecimento da incitação ao trabalho, especialmente dos mais afortunados ou dos mais bem pagos, e conduzem, além disso, à redução da poupança, levando-se em conta, principalmente, a progressividade do imposto sobre a renda. Eles debilitam o investimento e a competitividade das empresas, no contexto da mundialização, particularmente. Ora, nenhum estudo sério forneceu conclusões seguras. O investimento, principalmente, depende também das taxas de juros e da evolução da demanda, do conjunto dos encargos salariais, da competitividade das empresas, da qualidade das infra-estruturas, do clima social, da eficácia das redes de distribuição, dos prazos de entrega, ou da propensão ao risco das empresas. Some-se a isso o aumento dos impostos diretos, que pode ter uma incidência positiva sobre a quantidade de trabalho oferecida pelo trabalhador, para compensar a redução de sua renda. Há, então, dois efeitos contraditórios: um efeito de substituição do trabalho pelo lazer, por causa do menor interesse financeiro do trabalho, e um efeito-renda, que puxa os trabalhadores a crescerem a quantidade de trabalho realizado para compensar a perda de renda. Isso depende da situação concreta do trabalhador, levando-se em conta o nível de renda, o nível de endividamento e a situação familiar.

A medida dos descontos obrigatórios não é um bom indicador de grau de intervenção dos poderes públicos, nem de seu fardo, nem do grau de eficácia da gestão das administrações públicas. A renda pública não é melhor gerida por ser menos vultosa. As teorias de crescimento endógeno procuram reabilitar as intervenções do Estado. Mesmo Barro e Lucas destacam os efeitos positivos das despesas públicas sobre o crescimento a longo e médio prazos. Pode-se medir a importância dos descontos obrigatórios, mas não suas vantagens. Tudo depende das contrapartidas que financiam as "amenidades positivas". Poder-se-iam privatizar certos serviços públicos, principalmente de proteção social, porém não se reduziria, desse modo, o custo de serviço, aumentando, isto sim, as desigualdades e a exclusão social, além dos descontentamentos políticos. Os Estados Unidos submetem-se a uma deterioração das infra-estruturas, dos serviços públicos, das desigualdades, das tensões nas cidades e dos aumentos

de despesas das famílias pela aversão de recorrer aos agentes econômicos públicos. Nesse país, 37 milhões de pessoas (ou seja, 15% da população) não têm nenhuma proteção ou cobertura pública ou privada.

Além disso, não são os países que têm taxas de pressão fiscal mais elevadas que registram os piores desempenhos econômicos. Não há mesmo, sequer, nenhuma correlação entre essas duas variáveis, contrariamente ao que existia há um quarto de século atrás. Os países que têm a pressão fiscal mais fraca são, ao mesmo tempo, os menos desenvolvidos. A lei de Wenger já havia evidenciado, no século passado, a correlação entre o crescimento das despesas públicas e a taxa de crescimento da economia nacional. Quanto mais elevado for o nível de vida, tanto mais elevada será a capacidade contributiva. A pressão fiscal reduz, ao contrário, as desigualdades, ela não é responsável pelas mudanças tecnológicas, pela concorrência internacional, pela jornada de trabalho e pelas trocas de capitais. Dito de outra forma, se é verdade que numerosas despesas públicas conduzem ao financiamento de atividades pouco produtivas, não é tanto o montante dos descontos obrigatórios, mas sua utilização, que deve ser discutida, entendendo-se que, em um sistema de economia de mercado, a ação do Estado é necessariamente limitada por regras da iniciativa privada e pela coerção da concorrência, principalmente internacional.

O Estado minado pelo poder privatizado e pela corrupção

A Teoria da Escolha Pública, muito influente na ciência política, contesta os pressupostos econômicos de interesse coletivo que o Estado representa. Se, no domínio econômico, a competição conduz a uma situação ótima, no domínio político ela favorece a constituição de “pequenos monopólios” do poder. Os eleitos voltam-se apenas à sua reeleição, enquanto os eleitores procuram obter “rendas” que permitam obter um uso gratuito das despesas públicas. O povo é mítico; existem apenas interesses que se tenta fazer passar por coletivos. Nessas condições, não se deve acreditar na ação de um Estado portador das aspirações e das necessidades da Nação. A “privatização” de ou dos poderes públicos coloca um viés constantemente à ação do Estado sem que, por essa razão, intervenham efeitos compensatórios dos mercados, produzindo, assim, irreversibilidades prejudiciais ao conjunto da sociedade. É então preferível, tanto quanto possível, deixar funcionarem normalmente os mecanismos reguladores de longo prazo do mercado.

Nessa perspectiva, a relação entre o Estado e as firmas multinacionais (FMN) não é completamente rompida, ao contrário. Para a firma global, o que é bom para ela é bom para o mundo inteiro. Sendo agentes essenciais da produção

das riquezas, as FMN dão uma prioridade à tecnologia, ao crescimento das ferramentas e ao alargamento horizontal e/ou vertical de suas atividades. Os Estados podem mais reagir do que antecipar e seguem mais do que conduzem, exceção feita ao que diz respeito às grandes potências desenvolvidas. As firmas globais têm perspectivas a longo prazo, de modo a reduzir os riscos nos investimentos tecnológicos. Se estes são lucrativos, as FMN buscam a abertura dos mercados para se beneficiarem de uma demanda crescente e de economias de escala. Quando não é esse o caso, elas reivindicam uma proteção. O Estado lhes é necessário para cobrir o custo das infra-estruturas, para conceder incentivos fiscais para a P&D e para as inovações, para propiciar privilégios às empresas "nacionais" via contratos públicos, para definir uma verdadeira política industrial de ajuda e, enfim, para fornecer o apoio indispensável e a assistência às empresas localizadas no território nacional, para que sobrevivam à concorrência internacional.

No contexto da globalização, a empresa privatiza e, freqüentemente, internacionaliza o papel dos poderes públicos nacionais. O Estado é minado, ao mesmo tempo, internamente por sua relativa incapacidade em fazer respeitar os direitos que ele estabeleceu, mas também pela sua dificuldade em conduzir as diferentes classes sociais no poder e definir um interesse coletivo que não seja a maquiagem dos interesses das castas mais específicas e do estabelecimento dos privilégios.

No entanto Weber considerava que o pensamento tecnocrático acabaria predominando, e a URSS ilustrou essa previsão. A ordem total leva à morte. O tecnocrata defende, sob a capa de interesse coletivo, os seus interesses de casta. Ora, se ele exerce a gestão ordinária do Estado, tem inicialmente uma cultura livresca, que não conhece verdadeiramente os problemas de sociedade, e não é o dono das coerências, da complexidade e do espaço. A gestão do tecnocrata é, com grande freqüência, muito limitada, e os seus erros são, por isso, colossais (Chernobil). Os famosos "observadores privilegiados" não previram a destruição do Muro de Berlim, a implosão da ex-URSS, a Guerra do Golfo, etc. A tecnocracia enfraquece e perverte a vontade política pelo seu caráter ao mesmo tempo elitista e unilateral. Ela recusa os conflitos em nome de uma competência discutível e de um interesse limitado pelo debate público, sendo a democracia analisada como uma perda de tempo. Ela desenvolve, então, a estratégia do secreto, a qual se revela muitas vezes contraprodutiva, mesmo se ela é o fundamento de seu poder e um fator de redução do controle democrático. O tecnocrata tem tendência à superprodução, aos orçamentos descricionários e às vantagens pessoais múltiplas, que poderiam aproximar-se da corrupção, se eles não estivessem legalmente outorgados. O tecnocrata representa mais uma casta de mandarins, baseada sobre uma competência autoconcedida e

endossada pelos membros dessa nova aristocracia. O mimetismo tecnocrático cresce, debilitando, assim, o diálogo democrático. A tecnocracia, que tem, incontestavelmente, alguns méritos técnicos de conhecimento e de *know-how*, não deve invadir progressivamente os espaços democráticos.

Além disso, a crise e a polarização social são riscos importantes, assim como a insegurança econômica produzida por um mercado imprevisível e distante. Apesar da liberalização, os controles de importação subsistem, principalmente nos países emergentes. Certas *joint-ventures* enfrentam graves dificuldades, causadas por ações ilegais. É o caso da Wilkinson no Egito, da Ford e da General Motors na Rússia, cujos monopólios negociados com o Estado não tiveram nenhum significado, levando-se em conta a insuficiência dos controles nas fronteiras. As alfândegas polonesas estimam o contrabando dos produtos de consumo em 20% das importações legais. Para as alfândegas indianas, a passagem ilegal do ouro, do dinheiro e dos bens de consumo duráveis ultrapassam 20% do PIB. Em 1995, a metade dos computadores vendidos no Brasil foi contrabandeada, havendo contrabando (*smuggling*) relacionado tanto aos produtos legais quanto aos produtos ilícitos. É uma parte importante da economia informal (um quarto do emprego na Costa Rica, a metade no México e dois terços na Bolívia e no Paquistão). Com a liberalização, esse processo, ainda muito significativo, deveria ter sido reduzido. As empresas multinacionais são engenhosas em enganar os governos sobre o perdão de suas contribuições normais, multiplicando as contabilidades, os preços de cessões internas fraudulentas, as falsas faturas *offshore*. Um governo não deveria acreditar na lealdade de nenhuma empresa.

As teorias sobre o crime organizado que estrutura certas sociedades são ainda insuficientes para fornecer informações interessantes a respeito dos efeitos da alta delinqüência sobre o Estado e o mercado. Em numerosos países, os grupos mafiosos exercem uma influência sobre o poder político, valendo-se de instrumentos poderosos de controle da sociedade e investindo em certos mercados através de meios delituosos à vista da lei. Esses mafiosos assistem aos recém-chegados das sociedades rurais na sua assimilação nas sociedades urbanas mais sofisticadas e se propõem, freqüentemente pela força, a servir de mediadores entre as comunidades e o Estado, assegurando uma "proteção". O crime organizado intervém nos canais tradicionais da distribuição. A sociedade criminal começa com as atividades que não colocam em xeque o interesse dominante da sociedade (GILLESPIE, MCBRIDE, 1996). O crime organizado emprega a violência para eliminar a competição e aumentar a disciplina dos subordinados e o controle dos consumidores. Sua emergência começa a tornar-se um fenômeno universal. Há uma diversificação das atividades criminais e um crescimento dos níveis de violência, com um desenvolvimento da corrupção junto àqueles que deveriam fazer respeitar as leis.

O Estado despojado de seus valores sociais e das solidariedades

O individualismo excessivo conduz apenas aos conflitos individuais, ao recurso permanente à injustiça e às drogas. Sem alternativa, as pessoas viverão em guetos, limitarão suas viagens aos lugares sem perigo e aceitarão a idéia da pobreza crônica. Há uma fragmentação das comunidades, uma dialética surda da rejeição e da absorção. Para Marglin, (1984), a religião do PNB destruiu os valores religiosos e familiares. O crescimento amplia as escolhas em certa dimensão, mas ele as reduz em outras. O capitalismo esquece o futuro. Assim, toda sociedade tem necessidade de um misto de gestão individual e de controle social. O capitalismo prega sempre a teologia do consumo. Ele resolveu historicamente as suas contradições internas, utilizando o setor público para fazer investimentos em infra-estrutura, P&D e educação, que as iniciativas privadas são incapazes de colocar em funcionamento. Ora, no novo capitalismo de atividades intensivas em conhecimento, a tecnologia pública é central. Ninguém pode ganhar sem comunicações e transportes competitivos. A tecnologia irá onde puder ser recebida, porque ela tem, cada vez menos, localizações naturais. Quando o governo é solicitado a empreender seus investimentos sociais a longo prazo, ele é essencial para o setor privado. Existe, então, um novo conflito permanente, porque as empresas consideram não mais ter obrigações, a longo prazo, com suas forças de trabalho. O contrato social é rompido, e isso provoca tensões. A idéia de um emprego vitalício prepara para os novos empregos, não no mesmo local, com as mesmas empresas, mas com competências renovadas constantemente. Perdeu-se, na mesma proporção, o senso das solidariedades.

A economia mundial, simultaneamente, permite, encoraja e força as empresas a se deslocarem; estas, que vão beneficiar-se de uma redução de custos, desejam, também, não mais pagar as taxas de mudança. Os deslocamentos não se dão em favor dos países pobres, e se assiste a uma verdadeira metropolização da economia mundial. Conforme Braudel, é necessário distinguir as economias urbanas das economias territoriais, com estas últimas apoiando-se nas primeiras. Há um crescimento das desigualdades territoriais, e as cidades não querem mais se submeter a essa redistribuição. Nova Delhi não quer mais pagar pela Índia. Além disso, as firmas tomam, cada vez mais, distância em relação aos seus territórios tradicionais. A potência britânica não fundamenta mais a sua ação sobre os interesses da Grã-Bretanha, e mesmo a Alemanha, tradicionalmente mais nacionalista economicamente, conhece as ondas de deslocamentos (Volkswagen ou Mercedes, por exemplo). A dissociação dos espaços das firmas e o espaço das regulações políticas são o fenômeno central da mundialização. Há, então, crise nas mediações que ligam as dinâmicas de valorização dos capitais com as da reprodução social.

O Estado servidor

Ao longo de toda a história norte-americana, os interesses comerciais sempre exerceram um papel central da política externa e vice-versa (GARTEN, 1997). Entretanto o Estado norte-americano não foi profundamente marcado pelo mercantilismo e, freqüentemente, se declarou favorável aos mercados livres e à liberdade política. Ora, ele faz de tudo para que os interesses das empresas norte-americanas sejam reconhecidos no mundo inteiro. O Governo do Presidente Clinton está convencido da utilidade em aplicar uma política comercial ativa. Mesmo se os meios empresariais têm o dinheiro, a tecnologia e a capacidade gerencial, eles têm necessidade ainda maior do que antes do Estado, particularmente em um mundo no qual, ao mesmo tempo, os governos são sensíveis aos grandes contratos no Exterior e as empresas estão preocupadas em normatizar os problemas dos direitos do homem, das práticas de trabalho, da proteção ao meio ambiente ou da corrupção que enfraquece sua força competitiva. A cooperação, então, impõe-se.

A política de Washington voltou-se voluntariamente para a abertura dos mercados externos, mesmo ela tendo sido sempre mais reticente para abrir seu próprio mercado interno. A história mostra, inclusive, que numerosas vezes a política externa veio em apoio aos interesses privados (United Fruit, na América Latina). Recentemente, as três grandes (Big Three) sociedades de automóveis empurraram o Governo Clinton à guerra comercial com o Japão. Não sendo uma potência colonial, os Estados Unidos sempre tiveram agentes de influência e de controle nos bancos e nas empresas no Exterior, ainda mais do que no setor militar. A nova paisagem é caracterizada pela globalização dos negócios norte-americanos, pela fragilidade econômico-política dos parceiros comerciais e pela tensão crescente entre os valores largamente respaldados na América e os outros objetivos econômico-políticos dos outros Estados. Os norte-americanos estão, cada vez mais, ligados aos mercados estrangeiros, com 16 milhões de empregos ligados às exportações. Os mercados emergentes (México, Brasil, Argentina, África do Sul, Polônia, Turquia, Índia, China, Coréia do Sul e ASEAN) conhecem mudanças políticas e econômicas tumultuadas. A questão é saber se o crescimento econômico e a estabilidade política vão continuar compatíveis. Ora, Washington exerce um papel importante para definir os direitos do homem, as práticas do trabalho ou a proteção do meio ambiente, com o Governo norte-americano apoiando os negócios das empresas nacionais, constituídas, entretanto, sob a forma de FMN.

Além disso, os empresários, os gerentes e os banqueiros participam do mais alto nível da política do Estado. A Constituição dá ao Congresso o controle sobre a política comercial, o que conduz a um *lobbying* ilimitado e constante

das empresas. Foi necessário estabelecer "preços de transferências" das multinacionais, para reduzir os efeitos da guerra fiscal ou cambial, sem, por isso, impedir as hostilidades. Os Estados Unidos procederam a sobretaxações fiscais para a Toyota Nissan, e o Japão fez a mesma coisa em relação à Coca-Cola. Cada um tenta desvencilhar-se do pesadelo do desemprego. Cada vez que um grande país considera que seus interesses são contrários às regras fixadas pelas instituições internacionais, tenta contorná-las. Os Estados Unidos invocam freqüentemente a regra que eles contornam quando isso lhes traz vantagem. Para os chineses, as regras são apenas compromissos momentâneos. O papel das firmas como agentes da política externa cresce, mas, inversamente, o Estado está a serviço dos interesses privados que têm um interesse por uma comunidade nacional. Se a Boeing não age com as regras da China, a Airbus o fará. Coloca-se, então, a questão da definição da firma norte-americana, a fim de saber-se qual a firma que Washington pode ajudar ou apoiar. Com os mercados emergentes, Washington pode ajudar a liberalizar os mercados, a proteger a liberdade intelectual, a modificar as regras de regulação e a encorajar as reformas econômicas. O Governo oferece informações e apoios às empresas, mesmo pequenas e médias. A política norte-americana depende fortemente dos investimentos diretos, que sustentam, indiretamente, as ações diplomáticas do Estado. A recíproca é verdadeira.

Um retorno a Estados-Nação mais fortes não é uma utopia, mas um fenômeno inevitável. A única questão é saber que formas tomarão esses Estados e se a restauração dessa soberania pode ser suficientemente rápida antes que a globalização conduza o Mundo à idade negra da instabilidade, do caos, mas, mais seguramente, da dominação econômica, política e cultural, sem a cota de contribuição dos Estados Unidos. Sem dúvida, os processos de regionalização, principalmente europeus e asiáticos, podem combater essa sede de hegemonia, porém não é seguro que elas produzam a solidariedade suficiente para não sucumbirem no início do próximo século.

Quadro 1

A passagem de um Estado keynesiano-fordista a um Estado neoliberal

POLÍTICAS	ESTADO KEYNESIANO-FORDISTA	ESTADO ALTERNATIVO
Princípio de política econômica	Política orçamentária e monetária de curto prazo com tratamento homogêneo da demanda agregada. A estabilidade dos preços não pode ser o maior objetivo da política econômica. Não sendo os mercados perfeitos, é útil a redistribuição das rendas.	Redução do papel da política conjuntural do Estado. Política de abertura internacional e de pesquisa da qualidade da oferta, adaptando as capacidades do mercado de trabalho e dos produtos às necessidades dos consumidores.
Financiamento das infra-estruturas	Financiamentos importantes nas áreas dos transportes, da educação e da saúde, segundo normas-padrão, adaptadas a uma população uniforme.	Os serviços de transporte, de educação e de saúde são adaptados a uma população heterogênea. As demandas relativas a esses bens são variadas, devendo ser levadas em consideração. O lucro privado daí decorrente é, freqüentemente, o resultado de um privilégio público.
Estrutura administrativa	Controle centralizado e hierárquico das tomadas de decisão.	Autoridades descentralizadas, baseadas no princípio da paridade.
Informação coletiva e sistema de incentivos	Controle do orçamento, baseado em objetivos precisos, determinados em função dos limites de despesas globais estritas.	Transparência das escolhas. Estas valorizam as performances e utilizam incentivos precisos correspondentes. Trata-se de apostas econômicas importantes, que supõem visão globalizante da realidade econômica contemporânea.
Métodos de produção	Produção de massa, utilizando, principalmente, os princípios da concepção e da execução tayloriana.	Produção baseada no fato de os bens serem escassos e na relação entre o consumidor e o produtor. Levando-se em conta o princípio de privatização das atividades econômicas, a troca de informação sobre a necessidade correspondente ao produto é essencial.
Seguridade social	Direitos e tratamento iguais para todos os cidadãos como se as necessidades da população fossem as mesmas.	Os serviços devem ser adaptados às necessidades diferentes e heterogêneas da população.

FONTE: BAKKER, I., MILLER, R. (1996) *Escape from Fordism: the emergence of alternative forms of state administration and output.*

Bibliografia

- ARROW, K. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. **American Economic Review**.
- BAKKER, I., MILLER, R. (1996). **Escape from fordism**: the emergence of alternative forms of state administration and output.
- BARRE, R., FONTANEL, J. (1991). **Principes de politique économique**. Grenoble : PUG.
- CROZIER, M. (1979). **Etat modeste-Etat moderne**. Paris, Fayard.
- EISNER, R. (1994). **The misunderstood economy**: what counts and how to count it? Boston, Ma. : Harvard Business School.
- GARTEN, J.E. (1997). Business and foreign policy. **Foreign Affairs**, May/June.
- GILLESPIE, K., MCBRIDE, J.B. (1996). Global implications. **Columbia Journal of World Business**, Winter.
- KOTLIKOFF, L. J. (1993). Generational accounting: knowing who pays, and when, for what we spend. **Harvard Business Review**, v.71.
- LAFFONT, J.J. (1993). **Le Figaro**, 10 sept.
- MARGLIN, S. (1984). The wealth of nations. **New Review**, v.31, n.12, 19 July.
- PETRELLA, R. (1996). **Globalization and internationalization**: the dynamics if the emerging World Order.
- RAWLS, J. (1993). **Justice et démocratie**. Paris : Le Sevil.
- REICH, R.B. (1992). **The work of nations**. New York : Vintage Books.
- RUDMAN, W. B., TSONGAS, P. (1992). The concord coalition. **Initial Statement**.
- THUROW, Lester (1996). **The future of capitalism**.

Abstract

What is the role of the State in the globalized world in which we live? Economical growth and political stability will continue to be compatible? Which are the basic differences in social economic politics between the Keynesian-Fordist and the Neo-liberal States? The sovereignty of the Nation-States will be restored in time to prevent the chaos to which globalization is carrying the world to? The search for the answers to these and other questions equally relevant constitute the intention of this paper. Mr. Jacques Fontanel analyzes dominant Capitalism in the three most representative versions (American, German and Chinese), whose divergences tend to disappear by the declining participation of the State, by the internationalization of the world economy and by the space occupied by the private companies. Against the followers of the market as a "panacea against all the social political problems", the author asks how does one explain, then, the occurrence of crises dominant market. Besides this, he states that one lives, today, in the era of new Fundamentalism, based in the virtues of the market. The text focus the State as an instance of regulation of the market and trust control. In one economy with monopolized and/or oligopolized sectors, it is necessary a regulation that provides taxation incentives, according to the author. For M. Fontanel, the State is the uncertainty reducer agent in relation to the markets, while establishing new rules in international negotiation, inspiring confidence or not to investors. He analyzes the existing models of relation between the State and the market, describing the "laissez-faire", the model of Social Democracy, the German model and the French, Japanese and Soviet models. Following, the author observes the economical relations which surpass systematically the frontiers of the Nation State, reducing the potential of macro-economical regulation, being limited by the internationalization and the capacity of society in civilize its economy. It appears, then, as a phenomenon of central worldwide internationalization, the dissociation of the spaces among companies and the spaces of political regulations.