

O papel do Estado e suas relações com o mercado no desenvolvimento das economias capitalistas

The role of the state and its relations with the market in the development of capitalists economies

Livia Maria Mendonça Jansen de Mello¹

Resumo

Este artigo pretende abordar o papel do Estado nas economias capitalistas e suas relações com o mercado na promoção do desenvolvimento social e econômico. Serão apresentados os principais aspectos relativos à evolução dos papéis assumidos pelo Estado partindo do surgimento do Estado liberal, fundamentado na defesa do livre funcionamento das forças do mercado e atuação mínima do Estado, passando pelo período de predominância do intervencionismo estatal, característico dos Estados de bem-estar, até chegar à emergência da ideologia neoliberal. Chega-se à conclusão de que, a despeito da generalização das ideias neoliberais, a intervenção estatal é indispensável para promover dinamismo econômico e a reduzir as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Estado; Mercado; Desenvolvimento

Abstract

This paper aims to discuss the role of the state in the capitalist economies and their relations with the market in promoting social and economic development. Will be presented the main aspects about the evolution of the roles assumed by the State starting from the emergence of the liberal state, based on the defense of the free operation of market forces and minimum state action, through the predominance period of state intervention, characteristic of the Welfare State, until the emergence of neoliberal ideology. It concludes that, despite the generalization of neoliberal ideas, state intervention is needed to promote economic dynamism and reduce social inequalities.

Key-words: State; Market; Development

¹ Universidade Federal do Maranhão, MA, Brasil - liviajansen@gmail.com

Introdução

A intervenção do Estado na economia é um tema recorrente na história do Capitalismo. A busca pela prosperidade sempre motivou o desenvolvimento de várias teorias econômicas que pudessem orientar a ação dos governantes neste sentido.

Com a emergência do Capitalismo industrial, o Estado liberal, fundamentado nos princípios do individualismo e na crença de que o desenvolvimento econômico ocorre de acordo com o livre funcionamento das forças do mercado, passou a ser adotado na maioria das nações capitalistas. Após um período de domínio do pensamento liberal, os princípios do liberalismo passaram a ser questionados, quando os países capitalistas centrais sentiram os reflexos da Grande Depressão na década de 1930. A partir de então, o Estado de bem-estar social, pautado na intervenção estatal na economia, passa a se constituir nos países capitalistas desenvolvidos. Baseado no modelo de regulação keynesiano, combinava crescimento econômico e pleno emprego com políticas sociais redutoras das desigualdades, o que proporcionou aos países capitalistas um longo período de crescimento econômico, marcado pela elevação de salários, desemprego muito baixo e redução das desigualdades sociais.

Mas o movimento de instabilidade da economia capitalista iniciado nos anos 1970 trouxe graves consequências como o baixo crescimento econômico e aumento dos índices de desemprego nas sociedades de capitalismo desenvolvido. Esses acontecimentos, decorrentes da crise de superprodução associada à queda significativa da taxa de lucro, levaram ao esgotamento do modelo baseado na relação entre Estado e mercado que marcou o período anterior. O neoliberalismo surge então como uma possível solução para a crise vivenciada nas economias capitalistas e passa a se expandir como prática econômica e política com a finalidade de combater o Estado intervencionista e permitir o avanço do processo de internacionalização do capital.

Entretanto, apesar da propagação das ideias neoliberais, o debate teórico acerca do papel do Estado no desenvolvimento continua atual, principalmente diante das evidências de fracasso da experiência neoliberal em países em processo de desenvolvimento, o que vem levando a repensar a forma de atuar do setor público. Nesse sentido, alguns questionamentos são suscitados, tais como: Qual é o papel do Estado nos países capitalistas? É imprescindível para o desenvolvimento ou é o causador dos males sociais e econômicos? Deve haver separação entre Estado e mercado?

Diante dos aspectos levantados, este trabalho tem por objetivo discutir o papel do Estado nas economias capitalistas, bem como sua relação com o mercado e suas respectivas contribuições para o desenvolvimento. E para compreender estes aspectos, além desta introdução, o artigo está organizado em três seções. Na primeira seção abordaremos de forma breve a passagem do Estado liberal para o Estado de bem-estar social, buscando identificar as principais razões que levaram à necessidade de intervenção do Estado não só na esfera econômica, mas também na social. A segunda seção tratará da mudança de rumo que ocorreu nas economias capitalistas com o advento da ideologia neoliberal. Na terceira seção serão discutidos alguns aspectos relacionados à interação entre Estado e mercado, apresentando a abordagem de alguns autores sobre as relações entre estas duas instituições e seus respectivos papéis na promoção do desenvolvimento social e econômico. Por fim, são apresentadas as conclusões resultantes das análises realizadas anteriormente.

Do Estado liberal ao Estado de bem-estar

Com o surgimento do Capitalismo industrial, o Estado liberal, cujas origens remontam às revoluções burguesas do século XVII, passa a ser adotado na maioria dos países capitalistas centrais. Fundamenta-se na ideia de que o desenvolvimento econômico ocorre de acordo com o livre funcionamento das forças do mercado e com a atuação mínima do Estado em questões econômicas, principais características do liberalismo econômico¹.

Adam Smith, um dos principais economistas clássicos que contribuiu para a consolidação do pensamento liberal, em sua principal obra, *A riqueza das nações*, defende a ideia de que a prosperidade e a acumulação de riqueza dependem da ação livre da iniciativa privada, sem a interferência do Estado. De acordo com Omar (2001, p.213), o posicionamento de Smith baseava-se em dois argumentos: primeiro, a intervenção do governo não seria desejável, pois violaria as liberdades naturais dos indivíduos. Segundo, essa intervenção somente atenderia os interesses de determinados grupos, restringindo a concorrência no mercado. “Assim, o governo fará mais mal do que bem”.

Contudo, prossegue o autor, Smith reconhece a necessidade de intervenção do Estado para garantir segurança, justiça e o fornecimento de bens públicos indispensáveis à sociedade, os quais não são fornecidos pela iniciativa privada por não serem lucrativos. Desse modo, o Estado deveria intervir na vida social e no mercado apenas para assegurar as condições necessárias para que o mercado atuasse adequadamente. Nesse sentido,

1 De acordo com Polanyi (2000, p. 168), foi somente nos anos 1830 que o liberalismo econômico “explodiu como uma cruzada apaixonante, e o laissez-faire se tornou um credo militante”.

O principal argumento clássico para negar a necessidade de atuação do Estado como controlador da economia, consiste na concepção de que essa possui mecanismos que autorregulam seu funcionamento. Essa visão somada à concepção de que o bem-estar coletivo é resultado máximo do esforço individual, gerou o liberalismo clássico. E, se nessa teoria aparecem argumentos contrários, que justifique a intervenção do Estado, seu pano de fundo tem como cerne a defesa da acumulação de capital. Dessa forma, Smith concebeu que uma sociedade é harmoniosa quando uma “mão invisível” harmoniza os interesses individuais com os interesses sociais. E, ao Estado compete somente não colocar obstáculos ao livre desenvolvimento das forças que promoverão o crescimento econômico da nação. (OLIVEIRA e STRASSBURG, 2011, p. 02).

Portanto, a defesa do individualismo e do princípio da liberdade de iniciativa econômica não significa abolir o papel do Estado. Desse modo, os liberais reconhecem a necessidade de intervenção do Estado, cuja principal função é exatamente proteger as liberdades individuais, garantindo as condições necessárias para o livre funcionamento do mercado. Nas palavras de Polanyi (2000, p.170), “não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso. [...] o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado”.

O Capitalismo industrial trouxe riqueza, mas esta veio acompanhada do aumento das desigualdades sociais entre a burguesia e a classe trabalhadora, que encontrava-se em condições de vida e de trabalho precárias, com baixos salários e jornadas de trabalho excessivas. Desse modo, se tornava cada vez mais difícil para o liberalismo defender a crença de que o Capitalismo traria prosperidade para todos, pois embora o Estado liberal assegurasse a liberdade dos indivíduos, não conseguia garantir a igualdade de condições de vida.

Foi na década de 1930 que os princípios absolutos do liberalismo passaram a ser efetivamente questionados, quando os países capitalistas centrais sentiram os reflexos da Grande Depressão. Diante das reivindicações dos movimentos trabalhistas por melhorias nas condições de vida e de trabalho, bem como da tomada de consciência dos limites dos mecanismos de mercado para assegurar um crescimento sustentado, os países capitalistas centrais passam a reconhecer a necessidade intervenção direta do Estado na economia. Desse modo, “o Estado teve que ampliar suas funções para conseguir articular garantias econômicas e sociais, em torno das relações de produção”, estabelecendo novas formas de proteção social para manutenção das relações entre capital e trabalho favoráveis à expansão da acumulação capitalista. (GENTIL e MICHEL, 2009, p. 131).

Portanto, o ambiente era favorável à ideia de um Estado interventor na economia para assegurar sua estabilização, mas também promotor de políticas sociais redutoras de desigualdades, buscando minimizar as consequências sociais decorrentes da Grande Depressão. Tais políticas vieram a consolidar o chamado Estado de bem-estar social².

Conforme assinala Sicsú (2009, p. 22),

O Estado de bem-estar social foi construído na Europa em um momento histórico muito particular e favorável. Havia uma pressão externa: a ameaça socialista que teve início com a Revolução Russa de 1917 e que se consolidava sobre parte da Europa pelas mãos do exército soviético. Havia pressão interna: as ideias socialistas avançavam na Europa ocidental, através de organizações e partidos com bases populares e operárias. E havia um estado geral de decepção com a qualidade de vida: lamentos e reclamações emanavam de todos os lares. Afinal, o sistema institucional baseado na ideia de que as forças de mercado, com Estado mínimo e/ou ausente, iriam reduzir o desemprego foi derrotado pela realidade: a Europa vivia uma crise de desemprego, desde os anos 1920.

Nesse período, passa a se destacar o modelo de regulação keynesiano³, fundamentado no intervencionismo estatal em oposição à concepção liberal do automatismo das forças de mercado, cujos instrumentos de política econômica se generalizaram nas três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial.

Segundo Omar (2001, p. 220), Keynes defendeu a intervenção do Estado por dois motivos principais: “primeiro, para oferecer um ambiente são para que o ‘jogo livre das forças econômicas realize todas as potencialidades de sua produção’ e, depois, para tratar com os defeitos do sistema capitalista e evitar a sua destruição”. Nesse sentido, Oliveira e Strassburg (2011, p. 03) afirmam que

A teoria econômica de Keynes reflete um momento histórico, em que o sistema capitalista passa por profunda crise. A crise do sistema capitalista é a representação prática para Keynes, do fim de uma teoria que pressupunha uma economia auto-regulável, onde os agentes econômicos agiam harmoniosamente, tendendo ao equilíbrio de pleno emprego (KEYNES, 1983). Ele considera o sistema sob uma ótica diferente da visão individual dos economistas que o precederam. Para ele, o sistema é um mecanismo complexo e instável de acumulação de capital que, se entregue a si mesmo ou à mão invisível, se tornaria vítima de suas próprias

2 De acordo com Esping-Andersen (1991, p.101), “o welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias.

Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”.

3 Conforme ressalta Fiori (1992, p.76), “atribui-se a Keynes o desenho teórico da estratégia político-econômica que, desde a década de 30 transformou a natureza do Estado e de suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas”, vindo a constituir as economias mistas.

crises. Keynes, então, concebe o Estado como um mecanismo importante para evitar o colapso do sistema.

A intervenção econômica do estado através da adoção de políticas econômicas anticíclicas e o incremento do gasto público como meio para sustentar o crescimento e o emprego permitiram a reconstrução dos países destruídos pela guerra, bem como o alcance de resultados econômicos bastante satisfatórios até finais da década de 1960. Neste período, conhecido como a Era de Ouro do Capitalismo, verificou-se uma expansão dos serviços públicos gerais e o incremento de políticas sociais redutoras das desigualdades. Além disso, o governo de vários países passou a assumir o controle de atividades consideradas essenciais para o desenvolvimento da economia, através da criação de estatais ou nacionalização de empresas.

Conforme assinala Fiori (1992, p. 76-77),

As políticas de corte keynesiano [...] redinamizaram as economias e diminuíram, durante trinta anos, o impacto cíclico das crises, permitindo o pleno emprego e desativando a ideia socialista de controle direto e detalhado da produção. Mais do que isso, criaram as premissas de um pacto explícito ou implícito entre sindicatos e capitalistas, que fundou as bases do Welfare State e de uma paz social que duraria até os anos 70. Utilizando, em maior ou menor medida, o planejamento indicativo e a constituição de empresas estatais, os países europeus armaram uma institucionalidade e definiram uma estratégia tirando o melhor proveito, no longo prazo, das transformações produzidas pela guerra mundial e pelos efeitos da nova hegemonia econômica e militar norte-americana.

Portanto, a nacionalização de empresas e a intervenção estatal na economia capitalista, características de uma economia mista, associadas à implementação de políticas que garantissem à população o acesso a direitos sociais básicos através da constituição do Estado de bem-estar social, foi a solução encontrada pelos estados capitalistas para salvar as economias de mercado da situação crítica em que se encontravam e defender o regime da propriedade privada contra a ameaça do sistema socialista. Para Gentil e Michel (2009, p.133), foi “a existência simultânea de um mundo bipolar e confrontado e da pressão de partidos políticos e sindicatos dos trabalhadores, [...] que permitiu aos países de capitalismo central adotar políticas econômicas keynesianas e sistemas de seguridade social avançados”.

Ainda segundo os autores, no que diz respeito às razões para a adoção de medidas intervencionistas,

Ficou claro que a forma de atuação do Estado não tem por meta romper com as relações de produção estabelecidas pelo capitalismo, mas assegurar que em torno do Estado gravitem os instrumentos necessários para a garantia do bem-estar dos cidadãos. Ao longo do século XX, marcadamente nas economias desenvolvidas, a estrutura de funcionamento do Estado do bem-estar era parte integrante de um projeto de sociedade. O Welfare State foi uma construção da sociedade européia do pós-Segunda Guerra Mundial e correspondeu ao estabelecimento de um pacto social que implicou na acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população. (GENTIL e MICHEL, 2009, p. 133).

Diante destes aspectos, pode-se concluir que o Estado de bem-estar social, que reúne fatores econômicos, políticos e sociais que se consolidam em um arcabouço institucional baseado nos valores de “liberdade, a individualidade, o trabalho, a atividade empresarial, a gestão republicana do Estado, a justiça e o bem-estar”, é considerado uma das maiores conquistas do mundo ocidental ao longo do século XX. (SICSÚ, 2009, p.20).

Proporcionou aos países capitalistas um longo período de crescimento econômico marcado pela elevação de salários, aumento da produtividade, desemprego muito baixo e inflação reduzida, sem deixar de mencionar a redução das desigualdades sociais.

No entanto, conforme será tratado a seguir, com os graves problemas enfrentados nas sociedades de capitalismo desenvolvido, decorrentes do movimento de instabilidade da economia capitalista associado ao profundo processo de transformação produtiva iniciado nos anos 1970, o Estado de bem-estar Social passou a enfrentar obstáculos cada vez maiores à sua continuidade.

O ataque do Estado: advento da ideologia neoliberal

No início dos 70, a economia mundial passava por uma profunda crise, resultante da superprodução e também de uma queda significativa da taxa de lucro. Tendo como partida o choque do petróleo, a complexa crise também foi marcada pelas crises fiscais dos Estados e pela quebra do padrão dólar-ouro, associados a elevados níveis de desemprego e retorno da inflação. (CORSI, 2011, p.02).

Esses acontecimentos levaram ao esgotamento do modelo baseado na relação entre Estado e mercado que marcou

o período anterior e levaram à consolidação do pensamento de que não haveria outra alternativa⁴ para os países capitalistas centrais: a saída para os graves problemas econômicos e sociais seria combater o Estado intervencionista. Conforme assinala Pochmann, (2004, p.6 -7),

Diante de um novo ambiente econômico marcado pela profunda desregulação da concorrência intercapitalista e por modificações importantes na base tecnológica, em meio ao predomínio das altas finanças, o estado do Bem-Estar Social passou a ser questionado a partir da crise do final dos anos 70.

De um lado, o baixo crescimento econômico veio a obstaculizar a continuidade do pleno emprego, assim como as transformações no padrão produtivo inocularam novas formas de trabalho.

[...]

Ademais, o ambiente de flexibilização dos mercados de trabalho voltou a favorecer a maior desigualdade de renda, surgida de uma nova condição de pobreza e do desemprego, negando a integração social e a homogeneidade no padrão de consumo constituídos a partir do fim da II Guerra Mundial. Não é coincidência que as várias reformas realizadas pelas forças das políticas, a partir do ideário neoliberal, procuraram desviar o papel do Estado de Bem-Estar Social.

Nesse contexto, portanto, verifica-se o avanço de um movimento contra o intervencionismo estatal, o que abriu as portas para o surgimento do neoliberalismo, caracterizado pelo resgate do pensamento liberal, associado ao conceito de globalização, sob a promessa de que “o fim das fronteiras econômicas permitiria um aumento do comércio e uma melhor distribuição dos investimentos e da riqueza mundial” (FIORI, 2002, p. 25). Desse modo, o neoliberalismo prega a “defesa de um Estado mínimo, tendo por fundamento a justificativa de que o mercado por si só consiste em um mecanismo de recursos econômicos autossuficientes e que é capaz de sozinho satisfazer as necessidades dos indivíduos”. (OLIVEIRA e STRASSBURG, 2011, p. 03).

O período também é marcado pela emergência do modelo de acumulação predominantemente financeira, onde o capital passa a requerer um conjunto de medidas de ajuste estrutural, às quais são viabilizadas pela ideologia neoliberal. Nas palavras de Alves (1999, p. 03), “só através da “revolução conservadora”, das políticas neoliberais, de liberalização, desregulamentação e de privatização, com o triunfo do ‘mercado’, que o êxito do capital seria completo”.

Conforme relata Anderson (1999), o neoliberalismo passa então a se expandir como discurso legitimador do modo de acumulação predominantemente financeira e prática econômica e política com a finalidade de combater o Estado intervencionista. Os defensores do neoliberalismo⁵ ofereciam uma suposta explicação para a crise, responsabilizando o Estado pelos problemas econômicos naquele período, já que cedia às pressões sociais e aumentava seus gastos irresponsavelmente.

A respeito disso, Gentil e Michel (2009, p. 134) afirmam que

O debate sobre o papel do Estado ganhou contornos dramáticos na medida em que era, quase sempre, dominado por extremos: ou o Estado era imprescindível para o desenvolvimento, ou era o culpado por todos os males sociais e econômicos. Do ponto de vista dos que criticavam a eficiência da intervenção estatal, o gasto público tem impacto nocivo nas variáveis macroeconômicas mais relevantes provocando inflação, endividamento público excessivo, elevação dos juros e inibição da formação de poupança privada necessária ao investimento. Assim, quanto menos Estado melhor.

Para atender as necessidades de reestruturação do capital, os países periféricos também deveriam passar por um ajuste estrutural. Desse modo, com o objetivo de implementar o projeto neoliberal, os países latino-americanos abandonaram suas estratégias desenvolvimentistas e implementaram diversas medidas recomendadas pelo chamado Consenso de Washington⁶. Tais medidas incluíram, além do ajuste fiscal, liberalização financeira e privatização, a racionalização dos gastos públicos. (PIRES, 2006).

4 De acordo com Fiori (2002, p. 107), “foi no início da década de 1980 que a sra. Margaret Thatcher pronunciou sua célebre frase: *There is no alternative*”. Nesse momento, seu governo e o de Ronald Reagan buscavam um modelo mais eficiente para combater os problemas econômicos do período e passaram a implementar políticas de desregulamentação das economias nacionais que permitiram a integração dos mercados e o avanço do processo de internacionalização capitalista.

5 De acordo com Anderson (1999), o neoliberalismo teve seu marco inicial com a fundação, por Friedrich Hayek, da Sociedade de Mont Pèlerin, “uma espécie de franco-maçoneria neoliberal; seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras”. Friedrich Hayek e Milton Friedman são apontados por vários autores como os principais representantes da doutrina neoliberal.

6 O Consenso de Washington decorreu de uma série de reuniões entre o FMI, Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, além de representantes políticos de países latino-americanos. Representa um conjunto de políticas de ajuste econômico recomendadas aos diversos países emergentes que passavam por dificuldades, como forma de acelerar o seu desenvolvimento. (PIRES, 2006)

No entanto, as medidas recomendadas pelo referido Consenso acabaram se revelando contraditórias, evidenciando a distância entre o discurso neoliberal e a prática. A respeito disso, Batista (1994, p.26) destaca que

O Consenso de Washington, além de contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral, contém, como pudemos apreciar, várias incoerências nos seus próprios termos. Revela-se em especial inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando.

Nesse sentido, Chang (2004), ao analisar o desenvolvimento dos atuais países desenvolvidos, argumenta que as reformas liberais propostas divergem das políticas intervencionistas adotadas por estes mesmos países em seu processo de desenvolvimento, ou seja, a sua recomendação de que os países atualmente em desenvolvimento devem adotar políticas neoliberais pró-mercado está em desacordo com sua própria história.

O autor sugere que a única justificativa para essa recomendação é que os países desenvolvidos querem, na verdade, “chutar a escada” por onde subiram, restringindo o desenvolvimento econômico de outros países. Portanto, a ideia neoliberal de que a adoção das políticas e instituições consideradas indispensáveis ao desenvolvimento econômico levaria à convergência seria uma justificativa para que os países ainda em desenvolvimento se adequassem aos padrões mundiais que permitiriam o avanço do processo de internacionalização capitalista.

Convém destacar ainda que, apesar da generalização da ideologia neoliberal com seu discurso contrário à intervenção do Estado, na prática os governos dos países capitalistas centrais não reduziram o seu tamanho na economia. Nas economias capitalistas desenvolvidas, onde aparentemente os princípios neoliberais acerca da necessidade de redução do tamanho do Estado são seguidos à risca, o que se viu após o surgimento dos governos neoliberais foi a expansão dos gastos públicos. Dados⁷ acerca da proporção do PIB representada pelo gasto público evidenciam que os países do G7, da União Europeia e da OCDE não foram capazes de reduzir o tamanho do governo na economia. (OMAR, 2001).

Além disso, de acordo com Sicsú (2009), várias experiências vão de encontro ao argumento neoliberal de que a adoção das políticas recomendadas pelos países desenvolvidos levaria ao desenvolvimento. O autor relata que alguns dos países que mais se desenvolveram nas últimas décadas como Japão, Coreia do Sul e Israel não implementaram as reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. Por outro lado, a Argentina, que seguiu rigorosamente as recomendações neoliberais na década de 90, entrou em profunda recessão. A respeito disto, Fiori (1992, p.78) afirma que

Se o antiestatismo é a característica central do quadro ideológico e político europeu e latino-americano, porém, no início da década de 90 o intervencionismo asiático tem sido extraordinariamente bem-sucedido, mantendo viva a tese de que se a ação do Estado não é suficiente, foi certamente indispensável em todos os casos de desenvolvimento acelerado a partir da crise dos anos 30. Verificação que mantém acesa – a despeito da avalanche liberal – o debate teórico e a luta política sobre o papel do Estado no desenvolvimento.

Desse modo, apesar da propagação do ideário neoliberal, várias experiências demonstram a importância do Estado para manter um ambiente favorável à atuação dos mercados e que sem a intervenção estatal o desenvolvimento dos países capitalistas avançados não teria ocorrido. Conforme será visto a seguir, a relação entre estas duas instituições foi e continua sendo um tema de grande relevância nos debates teóricos acerca do desenvolvimento dos países capitalistas.

Interação entre Estado e Mercado

Como já mencionado, não é de hoje que o tema Estado versus Mercado é alvo de inúmeras discussões. Nesse sentido, geralmente o debate sobre a intervenção do Estado na economia situa-se em polos opostos: de um lado, aqueles que pregam a necessidade de intervenção estatal para a promoção do desenvolvimento e do outro, os que defendem a livre atuação dos mercados, responsabilizando o Estado pelas crises econômicas e mazelas sociais.

No entanto, conforme assinalam Gentil e Michel (2009), na história do Capitalismo são vários os exemplos em que a promoção do crescimento econômico e redução das desigualdades não resultaram espontaneamente apenas da atuação dos mercados, mas ocorreram em decorrência da intervenção estatal na economia, bem como da força política da classe trabalhadora.

A respeito das relações entre Estado e mercado, Sicsú (2009, p. 23) assinala que

⁷ Fonte dos dados mencionados pelo autor: PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT (1998). Paris: OECD; Ministerial Symposium on the Future of Public Services.

Uma abordagem da realidade é capaz de provar esta inseparabilidade entre Estado e mercado, para que se possa promover uma vida em sociedade com felicidade. A chamada “época de ouro” do crescimento econômico e do desenvolvimento social, principalmente na Europa, foi no período de maior interação entre a sociedade organizada, os empresários e os governos – o que ocorreu no final dos anos 1940 até o final dos anos 1960. [...]. Embora sujeitas a controvérsias, as intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI) são feitas por um agente externo à economia quando o Estado, através de seus governantes, já esgotou as suas forças; as intervenções do FMI são a maior prova de que sem Estado, ou quando ele é impotente, é preciso se realizar uma super-intervenção que vem de fora para recolocar preços macroeconômicos de volta em determinada posição.

John Stuart Mill⁸, filósofo e economista britânico conhecido pelas suas ideias reformistas, foi um dos primeiros a defender a possibilidade de melhoria da distribuição de renda e redução das desigualdades dentro da lógica de economia de mercado. De acordo com Fonseca (2004), para Mill as “leis da esfera da produção” eram distintas das “leis da esfera da distribuição”. As primeiras possuíam existência natural, enquanto as segundas poderiam e deveriam ser alteradas pela sociedade. Na opinião do autor,

Essa posição de Mill, embora tida como conservadora em seu tempo por rejeitar explicita e propositalmente as ideias socialistas e comunistas emergentes, inovava por vários motivos. Em primeiro lugar, por não considerar a distribuição de renda existente nem como natural nem como decorrência de leis sociais imanentes do capitalismo: assim, simultaneamente rejeitava as teses liberais e socialistas radicais que, por vias diferentes, negligenciavam a adoção de políticas redistributivas. Em segundo, porque sua tese também rejeitava o “voluntarismo” e o “politicismo” [...]: a possibilidade de mudança na distribuição de renda não excluía a necessidade de maior produção e de incrementos na produtividade. Firmava-se, com isto, a tese de que o crescimento era condição necessária para a distribuição, mas não suficiente. Necessária, pois sem crescimento não haveria o que distribuir; mas não suficiente, pois não existem leis naturais de distribuição, de modo que esta poderia ser alterada, pelo que se passou a defender a construção de um quadro institucional voltado para esse fim. (FONSECA, 2004, p. 05).

Além disso, o desenvolvimento e a distribuição de renda estão relacionados às formas de apropriação do excedente que são decorrentes da estruturação de classes da sociedade. Nesse sentido, convém ressaltar a noção de que o mercado não é uma entidade despolitizada. Ao contrário, conforme afirma Polanyi, “o caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada” (POLANYI, 2000, p. 172).

Seguindo essa perspectiva que Polanyi descreve como institucionalista, Chang sugere que os mercados são construções políticas, não espontâneas, que na ausência de um Estado estruturado não operam bem. São resultantes de um exercício político pois são definidos por um conjunto de instituições formais e informais que envolvem o estabelecimento de direitos de propriedade e obrigações que determinam as condições dos participantes, cuja legitimidade é, em última análise determinada na esfera política. (CHANG, 2001 apud REIS, 2011, p.18)

Nesse sentido, Polanyi (2000, p.290) destaca que

A história econômica mostra que a emergência de mercados nacionais não foi, de forma alguma, o resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica do controle governamental. Pelo contrário, o mercado foi a consequência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo que impôs à sociedade a organização do mercado, por finalidades não-econômicas.

Ao conceber o desenvolvimento como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, Sen (2010) também destaca a necessidade da inter-relação entre mercado, governo e outras instituições para a expansão das liberdades individuais.

Em sua abordagem utilitarista, o autor enfatiza a importância do papel dos mercados para o processo de desenvolvimento, ressaltando o enfoque dado sobre os resultados gerados por este, como as rendas ou utilidades. Mas seu principal argumento reside na noção da liberdade de troca proporcionada pelo mecanismo de mercado⁹. Nesse sentido, o direito às transações econômicas possibilita o crescimento econômico, que por sua vez não só proporciona o aumento das rendas privadas, como também permite a expansão dos serviços sociais pelo Estado.

Por outro lado, Sen ressalta que o mecanismo de mercado possui limites, relacionados a questões de equidade e de eficiência, que requerem intervenções. Nas palavras do autor,

8 Segundo Oliveira e Strassburg (2011, p. 03) “Mill analisa especificamente o Estado e atribui a este os papéis que deve desempenhar na economia capitalista. Seu pensamento vacila entre a condenação tática do “laissez-faire” doutrinário e uma profunda cautela com respeito à intervenção estatal”.

9 Sobre o desenvolvimento de mercados livres em geral, Sen destaca a importância histórica da liberdade de participar do mercado de trabalho, mencionando o reconhecimento de Marx sobre a importância da liberdade de emprego em oposição à escravidão ou à exclusão do mercado de trabalho: “até mesmo o grande crítico do capitalismo, Karl Marx, viu a emergência da liberdade de emprego como um progresso importantíssimo” (SEN, 2010, p. 152). E complementa que essa liberdade não possui apenas importância histórica, mas continua sendo uma questão crítica em várias partes do mundo.

É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante. Em grande medida, isso é exatamente o que os sistemas de seguridade social nos Estados do bem-estar procuram realizar, mediante diversos programas que incluem provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados e indigentes etc. (SEN, 2010, p. 160-161).

Dessa forma, apesar de dar ênfase ao mercado, Sen também defende a importância do papel do Estado não só no que diz respeito à contribuição das políticas macroeconômicas para o crescimento econômico, mas também por desenvolver e implementar políticas públicas que proporcionem melhor qualidade de vida aos indivíduos. Nas palavras do autor, “os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social”. (SEN, 2010, p.190).

Ainda de acordo com o autor, no caso dos países subdesenvolvidos que apresentam graves problemas de distribuição de renda, a participação do Estado na condução de políticas voltadas para o desenvolvimento é ainda mais importante, tendo em vista a escassez de recursos para a realização de gastos sociais.

No que diz respeito às economias de mercado, não é difícil concluir que nestas o Capitalismo não pode existir sem o fornecimento de bens públicos indispensáveis à sociedade, mas que apenas o Estado pode prover. Além disso, o sistema capitalista depende do Estado para corrigir as imperfeições das estruturas de mercado, impedir ou amenizar os efeitos de externalidades negativas, reduzir assimetrias de informação, e prevenir a ocorrência de outros fatores que possam vir a ameaçar a eficiência dos mercados. Portanto, sem o Estado o mercado não funciona adequadamente.

Desse modo, a existência de situações características das chamadas falhas de mercado¹⁰ que comprometem a eficiência alocativa, demanda a intervenção do Estado através de ações como o fornecimento de bens como justiça e segurança nacional, defesa dos direitos à propriedade, combate aos efeitos de externalidades negativas, regulação de monopólios e punição da informação privilegiada no mercado de financeiro. (OMAR, 2001).

Por outro lado, de acordo com o autor, o crescimento e a estabilidade nos países capitalistas estão relacionados com a distribuição de renda entre os fatores de produção. Sendo a concentração de renda uma consequência do livre funcionamento das forças do mercado, o Estado também deve intervir na economia implementando políticas voltadas para uma distribuição mais equitativa da renda.

Acerca desses aspectos, Sicsú (2009, p.23) assinala que

O governo deve também fazer aquilo que a iniciativa privada não faz. Em essência, os preços estratégicos macroeconômicos de uma economia devem favorecer o investimento, a geração de renda e de empregos. Sob estas condições favoráveis, se as forças de mercados não realizarem os investimentos necessários, deve entrar em campo a mão visível do Estado realizando o investimento. Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada, ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem.

Dessa forma pode-se inferir que a interação entre o Estado e o sistema de mercado proporciona maior dinamismo econômico, bem como melhorias no âmbito social. O Estado estabelece regras visando assegurar a ampliação e o funcionamento adequado do mercado; por sua vez, a sua articulação com o mercado possibilita que as vantagens decorrentes das transações econômicas sejam estendidas para o campo social, através da implementação de políticas voltadas para o bem-estar.

Considerações finais

Ao contrário do que pregam os liberais, são várias as evidências na história de que as economias capitalistas não possuem mecanismos que autorregulam seu funcionamento e que possam reverter situações de crise. Dessa forma, não se pode negar o fato de que o próprio desenvolvimento dos países capitalistas avançados não teria ocorrido sem a intervenção do Estado na esfera econômica, nem a importância das políticas públicas de bem-estar na promoção do desenvolvimento desses países.

Portanto, a intervenção estatal na economia não é relativa apenas a períodos específicos da história ou à necessidade de corrigir alguma falha do sistema capitalista. A participação ativa do Estado é indispensável para promover dinamismo econômico e reduzir as desigualdades sociais. As economias de mercado não podem prescindir da atuação do Estado, já que “situações de crise ou de semi-estagnação podem permanecer por tempos indefinidos, porque não existem mecanismos de correção automática. Não se trata de ter paciência para esperar. Ainda que este fosse o caso, o custo social do tempo de espera seria alto demais”. (SICSÚ, 2009, p.22).

¹⁰ De acordo com Omar (2001, p.214), “a teoria microeconômica neoclássica identificou quatro fontes pelas quais o mercado não produzirá o resultado ideal: bens públicos, externalidades, poder do monopólio e informação imperfeita”. Tais fatores formam os fundamentos consagrados para intervenção estatal na economia.

Por outro lado, de acordo com a perspectiva de Sen, o desenvolvimento de um país está relacionado às liberdades e oportunidades dos indivíduos em fazer escolhas e exercer a cidadania. Nesse caso, as transações econômicas possibilitam o crescimento econômico e o aumento das rendas privadas, bem como permitem a criação de oportunidades sociais pelo Estado.

Sendo assim, deve-se ter em mente que assim como a posição neoliberal que defende a ideia de Estado mínimo pode estar equivocada, o outro extremo, de não se reconhecer os méritos do mercado no processo de desenvolvimento, precisa ser avaliado. Além disso, as políticas intervencionistas também precisam ser discutidas, pois não há dúvida de que os governos cometem falhas e muitas vezes são ineficientes em determinadas áreas. Nesse sentido, os mecanismos reguladores da economia devem ser avaliados e reforçados, em vez de destruídos, bem como novos mecanismos devem ser criados visando a melhoria do controle social e o aumento da eficiência do setor público.

Por fim, os aspectos levantados revelam a necessidade de equilibrar a atuação do Estado com o funcionamento dos mercados, considerando que a conciliação dos papéis destas duas instituições foi e continua sendo de grande importância para a promoção do desenvolvimento dos países capitalistas.

Referências

- ALVES, Giovanni. O que é Mundialização do Capital. In: _____. **Trabalho e Mundialização do Capital - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização**. Londrina: Práxis, 1999. Disponível em: <<http://www.giovannialves.org/LivroTMC.pdf>>.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <<http://paje.fe.usp.br/~mbarbosa/cursograd/anderson.doc>>.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n° 6, 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>.
- CHANG, Ha-Joon. **Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state**. Cambridge Journal of Economics, v. 26, n. 5, p. 539-559, 2002.
- CHANG. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em uma perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CORSI, Francisco Luiz. Crise estrutural e reconfiguração espacial do capitalismo. América Latina e Leste Asiático: duas trajetórias distintas. **XXVI Simpósio Nacional de História**, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300637364_ARQUIVO_Artigo2ANPUH2011.pdf>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>.
- FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90: Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- FIORI. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 45, 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/45-6.pdf>>.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. SALVO, M.; PORTO JR, S. da S.(Orgs.). **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: UNISC, p. 269-292, 2004. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/desenvolvimento_economico_e_distribuicao_de_renda.pdf>.
- GENTIL, Denise L.; MICHEL, Renault. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado. **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, p. 131-142, 2009.
- OLIVEIRA, Nilton Marques de; STRASSBURG, Udo; Revisitando o Papel do Estado na Economia Capitalista. In: **Encontro de Economia Política - 2011**. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/upload/article/3000/3038.pdf>>.

OMAR, Jabr H. D. **O papel do governo na economia**. Indicadores Econômicos FEE, v. 29, n. 1, p. 211-235, 2001. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/1295>>.

PIRES, Marcos Cordeiro. A “nova ordem mundial” e o Consenso de Washington. **Revista Novos Rumos**, n. 45, 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2123>>.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

REIS, José. Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 11-34, 2011. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4355>>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, p. 19-28, 2009.