



25

Errata

- p.47, 2º §, 5ª linha: onde se lê "...comparações na e no espaço...", leia-se "...comparações na história e no espaço..."
- p.63, 1º §, 1ª linha: onde se lê "...dividir a do...", leia-se "...dividir a história do..."
- p.73, 2ª linha: onde se lê "...a desconexão entre e realidade atual...", leia-se "...a desconexão entre história e realidade atual..."
- p.75, 1º §, 5ª linha: onde se lê "... ao longo da ...", leia-se "... ao longo da história..."
- p.77, rodapé 36, última linha: onde se lê "...no decorrer da do capitalismo.", leia-se "...no decorrer da história do capitalismo."
- p.80, 1º §, 8ª linha: onde se lê "...conforme mostra a da França...", leia-se "...conforme mostra a história da França..."
- p.86, 3ª linha: onde se lê "... em qualquer tempo da ⁴⁷", leia-se "... em qualquer tempo da história ⁴⁷"
- p.88, 2º §, 2ª linha: onde se lê "... ao longo da ...", leia-se "... ao longo da história..."
- p.100, 2º §, 8ª linha: onde se lê "...ao longo de toda a do capitalismo...", leia-se "...ao longo de toda a história do capitalismo..."
- p.103, 1º §, 2ª linha: onde se lê "...na do desenvolvimento da...", leia-se "...na história do desenvolvimento da..."
- p.107, 2º §, 1ª linha: onde se lê "...sobre a dos movimentos...", leia-se "...sobre a história dos movimentos..."
- p.144, 3º §, 1ª linha: onde se lê "...destaca-se que a dos...", leia-se "...destaca-se que a história dos..."
- p.166, 1º §, 6ª linha: onde se lê "...resultado de sua, e...", leia-se "...resultado de sua história, e..."
- p.172, 2º §, 3ª linha: onde se lê "...análise da econômica...", leia-se "...análise da história econômica..."
- p.174, 2º §, 5ª linha: onde se lê "...durante toda a do capitalismo...", leia-se "...durante toda a história do capitalismo..."
- p.178, 1ª linha: onde se lê "...capitalista foi experimentada ...", leia-se "...história capitalista foi experimentada..."
- p.179, 3º §, 1ª linha: onde se lê "Em resumo, as s do Reino...", leia-se "Em resumo, as histórias do Reino..."
- p.189, 3º §, 6ª linha: onde se lê "...da mundial...", leia-se "...da história mundial..."
- p.196, 1ª linha: onde se lê "...ao longo de sua...", leia-se "...ao longo de sua história..."
- p.208, 2º §, 1ª linha: onde se lê "...apresentado na da ...", leia-se "...apresentado na história da..."
- p.210, 2º §, 4ª linha: onde se lê "...neste período da ...", leia-se "...neste período da história..."
- p.212, 1º §, 5ª linha: onde se lê "...ao longo das s do...", leia-se "...ao longo das histórias do..."
- p.213, 2º §, 8ª linha: onde se lê "...que a dos movimentos...", leia-se "...que a história dos movimentos..."
- p.213, 2º §, 10ª linha: onde se lê "...ao longo da do...", leia-se "...ao longo da história do..."
- p.214, 1º §, última linha: onde se lê "...crise de sua. ...", leia-se "...crise de sua história. ..."
- p.216, 1ª linha: onde se lê "...toda a do desenvolvimento...", leia-se "...toda a história do desenvolvimento..."
- p.219, 2º §, 2ª linha: onde se lê "... ao longo de dois séculos de ...", leia-se "... ao longo de dois séculos de história..."
- p.221, 1º §, última linha: onde se lê "...momentos da ...", leia-se "...momentos da história..."
- p.221, 2º §, 1ª linha: onde se lê "...dois séculos de do...", leia-se "...dois séculos de história do..."
- p.222, 6ª linha: onde se lê "...em dado momento da .", leia-se "...em dado momento da história. ..."
- p.183: desconsiderar nota de rodapé nº 112.
- p. 206: desconsiderar o parágrafo que segue após o final da tabela 6 (idêntico ao 3º parágrafo da p.204).
- p.226, 1º §, 5ª linha: onde se lê "...mais indicado apontado pela. ...", leia-se "...mais indicado apontado pela história. ..."

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

A DINÂMICA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS ECONOMIAS
CAPITALISTAS DESENVOLVIDAS: as experiências do Reino Unido e da
França.

VALQUIRIA DA SILVA

PROF. DR. LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA (orientador)

SÃO PAULO

1998

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

A DINÂMICA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS ECONOMIAS
CAPITALISTAS DESENVOLVIDAS: as experiências do Reino Unido e da
França.

VALQUÍRIA DA SILVA

Tese apresentada ao Curso de
Pós-Graduação da EAESP/FGV
como requisito para obtenção
do título de Doutor em Economia
de Empresas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz C. Bresser Pereira

SÃO PAULO

1998



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1052/98



1199801052

[Handwritten signature]

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
03.6	338.242.4
Tombo	5586 d
1052/98	Dir.

[Handwritten mark]

0018 - 20360

AGRADECIMENTOS

É de praxe iniciar-se os agradecimentos pelo orientador da tese, mas no presente caso essa colocação tem um caráter mais amplo. Foi um prazer e um privilégio enormes ter estado sob a orientação do digníssimo Ministro e Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira. Gostaria de agradecer-lhe por ter compartilhado comigo, durante todo o período de “gestação” e elaboração deste estudo, seus amplos conhecimentos sobre o tema, o brilhantismo de suas reflexões e sua atitude amigável e compreensiva, que me deram a segurança necessária para realizar esta tese.

Foi também de grande importância a co-orientação que recebi, durante os dois anos que passei realizando este estudo na França, do Prof. Dr. Robert Delorme, cujos conhecimentos e estudos sobre o Estado podem ser avaliados em alguns de seus trabalhos citados ao longo dessa pesquisa e que me foram extremamente úteis para atingir os resultados aqui apresentados.

Ainda dentro do escopo acadêmico, gostaria de agradecer ao Dr. Francisco Alberto Pino, pesquisador científico do Instituto de Economia Agrícola - IEA, cuja amizade e conhecimento foram fundamentais para a definição do modelo econométrico empregado. Também com relação à discussão do método são os agradecimentos que faço à Profa. Dra. Vera Fava da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, ao Prof. Arício Xavier de Oliveira da Fundação Getúlio Vargas-SP, FGV, e aos colegas Ciro Biderman, da FGV, e Maura Demétrio e José Roberto Vicente do IEA.

Ao pesquisador e amigo, José Eduardo Rodrigues Veiga, pelas horas que dispensou comigo para discussão, leitura e “copy-desk” de todo o trabalho, assim como, por escutar-me durante minhas crises de ansiedade e dúvidas.

Agradecimento especial e, novamente, de caráter amplo - apoio, paciência, companheirismo, “mão na massa” na enorme quantidade de dados trabalhados e leitura crítica do conjunto desta tese- vai para o meu esposo José Carlos Gomes dos Reis Filho. Extensivo aos meus dois filhos, Antonio e Fernanda, que não vacilaram diante da experiência de viver por dois anos na França com todas as dificuldades de adaptação que esta trouxe consigo.

A Maria Helena Leonel Gandolfo, tia Leninha, pelo carinho e apoio à minha família.

Agradeço ainda a pesquisadora Maria Célia Martins pela elaboração do summary e a Irene Francisca Lucatto pela paciência e atenção que me dispensou durante as inúmeras cópias das versões anteriores deste material. Sem contar a qualidade de seu trabalho e o carinho que dispensa a todos os pesquisadores do IEA na realização desta tarefa.

Finalmente agradeço ao Estado que, através do Instituto de Economia Agrícola e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico - CNPq (este último co-financiou minha estadia na França), me forneceu as condições materiais necessárias para cumprimento de meus objetivos de pesquisa.

Resumo

Este estudo teve como objetivo analisar a dinâmica da intervenção do Estado na economia através das experiências, em dois séculos de história, das economias capitalistas desenvolvidas do Reino Unido e da França. Sua elaboração foi fundamentada nas visões institucionalistas sobre a relação Estado-economia-sociedade, e como método analítico foi empregado o modelo de análise de intervenção - caso especial dos modelos de transferência de BOX & JENKINS (1976). Os resultados decorrentes da aplicação do modelo, assim como, dos principais eventos históricos de cunhos econômico, político e social permitiram concluir que a intervenção do Estado surge como resposta ao princípio catalisador presente no seio dessa instituição, isto é, à transferência dos problemas e divergências (conflitos entre princípios reguladores da ordem social, entre capitais, entre atores sociais, entre países, etc.) de uma dada sociedade para um poder comum reconhecido e legalmente constituído, o Estado. Nesse sentido, por ser uma instituição criada por essa mesma sociedade age de acordo com o grande paradigma organizacional que a orienta, no caso o capitalismo. Destaque-se ainda a negação do pressuposto, presente em algumas teorias sobre o Estado, da autonomia relativa dos administradores do Estado (governo, homens públicos) no processo de tomada de decisão dos mecanismos de intervenção e de regulação adotados.

Palavras-chaves: Estado e economia, intervenção pública e regulação sócio-econômica, teorias sobre o Estado, modelo de análise de intervenção para séries temporais.

ÍNDICE

I. Introdução	1
1. As teorias sobre o Estado: as diferentes correntes do pensamento....	9
1.1. Antecedentes teóricos: doutrinas e métodos.....	9
1.2. As teses contemporâneas.....	14
2. A dinâmica da intervenção do Estado - Parte I	
Estado e intervenção: teses gerais, ou os limites do mercado	22
2.1. As teses liberais	22
2.2. As teses fundamentadas no materialismo histórico	38
3. A dinâmica da intervenção do Estado - parte II	
As teorias sobre a evolução dos gastos públicos	47
3.1. As teses sobre o comportamento cíclico da intervenção	54
4. A dinâmica da intervenção do Estado - parte III	
Hipóteses e Metodologia	75
4.1. Metodologia	90
4.1.1. Os dados	90
4.1.2. O método	92
5. História econômica, social e política do Reino Unido e da França ...	99
5.1. Os movimentos sociais e suas relações com o econômico e o político nas teorias sobre o Estado	101

5.2. O Reino Unido	108
5.2.1. A passagem do capitalismo de sua fase mercantilista para a fase industrial	108
5.2.2. As inter-relações do social, do político e do econômico: os séculos XIX e XX	114
5.3. A França	143
5.3.1. Evolução francesa das relações econômica, social e política nos séculos XIX e XX	145
5.4. Conclusões preliminares	172
6. Apresentação e análise dos resultados	181
6.1. O Reino Unido	185
6.2. A França	199
6.3. Os resultados e as teorias apresentadas sobre a evolução dos gastos públicos.....	212
7. Conclusões finais	219
Bibliografia	227
SUMMARY	237
Anexo 1	238
Anexo 2	244

I. Introdução

Definir o papel e as funções da instituição Estado nas economias capitalistas constituiu-se no objeto central das discussões nos meios político e acadêmico, notadamente a partir dos anos 70, com o fim da hegemonia keynesiana, cujo modelo de sustentação¹ mostrou sinais de esgotamento para a solução da crise que se delineava já em fins dos 60.

No intenso debate aberto entre as diferentes abordagens teóricas e analíticas surgiu um consenso sobre o crescimento excessivo do tamanho do Estado e de sua intervenção sobre a economia e, portanto, sobre a necessidade de reformá-lo, principalmente através de mudanças estruturais.

No entanto, divergências apareceram quanto ao tipo e profundidade dessas reformas e, conseqüentemente, quanto ao resultado final a ser obtido. Na origem dessas divergências estavam, basicamente, os respectivos entendimentos sobre as instituições Estado e mercado e os fundamentos teóricos empregados para explicar suas ações e funcionamento enquanto instituições reguladoras da sociedade.

Nesse sentido, em grandes linhas, a análise da evolução da interação dos eventos sociais, econômicos e políticos em uma sociedade tem sido polarizada em duas grandes correntes teóricas: a corrente fundamentada no individualismo metodológico e dita liberal, que parte do conceito do *homo*

¹O modelo keynesiano fundamenta-se no princípio da demanda efetiva e justifica a intervenção deliberada do Estado na economia de mercado para conduzi-la ao pleno emprego. Para um aprofundamento ver John M. Keynes, *Teoria Geral*, São Paulo: editora Abril, 1983.

oeconomicus, e a corrente baseada no materialismo histórico, que parte do desenvolvimento histórico das condições materiais que organizam uma dada sociedade.

A partir desses referenciais distintos para entender as lógicas de funcionamento das relações entre agentes sociais (espaço sócio/cultural), da economia (espaço econômico) e do Estado (espaço político/jurídico) tem-se que, de um modo geral até início dos anos 90, a discussão sobre o papel do Estado na economia centrou-se entre: recomendação dos neoliberais de reformas radicais para restaurar autonomia do mercado nos moldes experimentados durante o *laissez-faire* econômico do século XIX e para se atingir o Estado Mínimo - cujas funções principais seriam a manutenção da ordem e do direito à propriedade; e, proposições de correntes mais próximas do materialismo histórico recomendando a adoção de reformas profundas no quadro institucional presente no seio do Estado, para conduzir à uma nova e saudável forma de intervenção - a função primordial da ação do Estado seria corrigir as distorções geradas pela instituição mercado.

Intrínseca à lógica de ambas tem-se o entendimento apresentado da dinâmica de intervenção do Estado na economia. Assim, pela visão individualista, na qual a Escola da Escolha Pública se destacou, a ação do Estado caracteriza-se pelo comportamento racional dos agentes públicos e privados, o qual segue a racionalidade do *homo oeconomicus*, isto é, comportamento auto-interessado, maximizador de utilidade individual própria. Nesse sentido, se a lógica da ação auto-interessada provoca as falhas de

mercado, essas mesmas consequências são observadas na ação do governo². Contudo no caso do governo, do ponto de vista da eficiência econômica, as falhas decorrentes são mais perversas do que as geradas pelo mercado e, portanto, a intervenção do Estado, enquanto mecanismo regulador da economia, deve ser evitada (REISMAN, 1990).

Na visão materialista histórica, o Estado é entendido como uma instituição complexa, que possui uma lógica específica determinada pela evolução das relações mantidas entre os níveis político, econômico e social de uma sociedade. Este argumento é suficiente para proibir a transferência mecanicista da lógica de mercado para explicar o funcionamento da ação do Estado, conforme é assumido nas análises individualistas³. Entretanto, se de um lado, existe na corrente histórica o reconhecimento da importância do Estado enquanto instituição reguladora da economia para além de suas funções de assegurar e manter a ordem e o direito à propriedade, de outro lado, existem diversas visões para explicar o comportamento de suas ações, que vão do puro determinismo econômico ao resultado dinâmico da evolução das relações de força entre os vários níveis da sociedade, referidos acima, e manifesto nas formas institucionais básicas de organização coletiva.

Cabe ressaltar que, embora o debate teórico tenha permanecido aberto, na esfera das decisões políticas a linha de conduta seguida a partir de fins dos anos 70 foi a de reformar o Estado, via desregulação intensa,

²Nesta corrente de pensamento não existe distinção entre Estado e governo, sendo ambos empregados como sinônimos.

³ Para uma crítica sobre a adoção do individualismo metodológico como instrumento para analisar o Estado, ver Christine André e Robert Delorme, "L'Etat et l'Economie". Paris: Seuil, 1983, cap. 5 e 8.

objetivando-se atingir o Estado Mínimo e assegurar ao mercado as funções de coordenar e orientar a economia - *laissez-faire* econômico. No entanto, rigidezes estruturais surgiram às mudanças neoliberais propostas e mesmo nos domínios onde estas foram possíveis os resultados obtidos estiveram aquém dos benefícios esperados, conforme será apresentado no corpo deste trabalho através da experiência no Reino Unido, exemplo empírico onde as orientações liberais foram experimentadas em grau elevado.

E' assim que, apesar das reformas implementadas a partir do início da década de 80, o desemprego continuou e continua sendo o grande desafio a ser enfrentado nesse final de século pelas nações capitalistas, conjuntamente com o retorno do crescimento econômico sustentado e a almejada redução dos gastos públicos. No domínio da economia política, a persistência desta realidade, aparentemente restrita ao espaço econômico, aprofundou as divergências entre os liberais, reanimou as teses que defendiam uma regulação econômica resultante da complementaridade entre Estado e Mercado e, conseqüentemente, recolocou o centro do debate sobre o papel do Estado na economia em proposições alternativas muito próximas às da corrente histórica comentada acima⁴.

O presente estudo insere-se neste amplo debate, reconhecendo que o processo de revisão das funções do Estado faz-se necessário para corrigir

⁴ Um exemplo da nova tendência de proposições pode ser encontrado em Luiz Carlos Bresser Pereira (1997), "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle", Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, que apresenta a proposta de reconstrução do Estado denominada social-liberal, cujos resultados seriam um Estado agindo em parceria com a sociedade, voltado para promover capacidade de competição e garantidor dos serviços sociais e científicos através da "contratação" dos serviços de organizações públicas não-estatais.

as distorções que surgiram - notadamente, a crise fiscal que se instalou nos Estados capitalistas em geral - e está fundamentado no pressuposto de que nesse processo é preciso compreendê-lo sob uma perspectiva histórica, como uma instituição anterior ao mercado, que evoluiu a partir dos desenvolvimentos econômico, social e político, ao mesmo tempo em que influenciou sobre estes numa relação biunívoca.

Além disso, considera que o Estado deve ser analisado como uma instituição que possui uma lógica particular, visto que ao ter assumido⁵, historicamente, o papel daquele que supre e corrige as deficiências do mercado - particularmente, na esfera das relações sociais - acabou assegurando direitos difíceis de serem re-estruturados dentro da ótica exigida pela condição presente de mercado. E é inclusive devido a esta característica que nos países desenvolvidos, apesar da redução experimentada no nível de atividade econômica - o que conduz à redução da capacidade de obtenção de receita pelo Estado e, conseqüentemente, da capacidade de financiar suas despesas através da coleta de impostos -, as despesas sociais continuaram a crescer e até se aceleraram em razão da própria crise econômica enfrentada por estes países (RONSAVALON, 1981).

Ou seja, contrariamente ao que ocorre na visão individualista, entende-se que é necessário analisar a dinâmica da intervenção do Estado

⁵ No capitalismo e principalmente em sociedades democráticas, o Estado - espaço de exercício do poder político - constituiu-se no representante de direito dos interesses públicos gerais, na instituição reguladora do conjunto (organizador/regulador dos demais níveis de interação coletiva, notadamente daqueles formalmente institucionalizados). Nesse sentido, suas ações refletem os caminhos seguidos pela sociedade civil para equacionar os conflitos surgidos entre os diferentes interesses que surgem numa sociedade com organização funcional complexa, através da legitimidade consensual ou "imposta".

através das instituições que organizam as sociedades capitalistas, notadamente através da análise dos instrumentos de política utilizados, em seus aspectos quantitativo e qualitativo; da evolução da economia de mercado (desenvolvimento econômico no âmbito tecnológico e do espaço econômico propriamente dito); e, dos movimentos sociais (aspectos econômicos, políticos e culturais), o que permitirá uma visão do conjunto e, conseqüentemente, auxiliará na compreensão dos fundamentos necessários para as transformações exigidas à situação atual.

Assim, o objetivo do presente estudo é detectar quais foram os mecanismos que estiveram na origem das intervenções públicas nas economias capitalistas e, num aprofundamento teórico, apoiado na visão institucionalista da relação de poder numa sociedade, verificar se existiu um caráter fundamental que distinguiu seu ritmo de intervenção.

A hipótese aqui presente é que o caráter geral (histórico) da intervenção do Estado resulta de compromissos amplos firmados - espontâneos ou forçados - em concordância com a hegemonia decorrente da interação das esferas política, econômica e cultural, e manifestos nas formas institucionais de organização social - cujo *locus* de expressão máxima é o espaço político representado pelo Estado. A coesão hegemônica surge da necessidade de assegurar o princípio fundamental de organização do conjunto que, em caráter amplo, pode ser étnico, religioso, econômico, etc..

Nesse sentido, alterações na dinâmica de intervenção - maior ou menor regulação dos agentes sociais e de suas atividades - ocorrem quando o sistema organizacional como um todo é ameaçado, o que nas sociedades

capitalistas se manifesta, principalmente, através das grandes crises no regime de acumulação prevalecente, de cunhos econômicos e/ou políticos, e poderão resultar na consolidação de instituições públicas e privadas já existentes e/ou no surgimento de novas formas institucionais em acordo com as necessidades da nova realidade que se instaura.

Para sua realização adotou-se a uma estrutura de dois blocos, ao mesmo tempo distintos e interdependentes. O primeiro, composto pelos três capítulos iniciais, teve caráter essencialmente teórico, isto é, discutiu o Estado e a intervenção sob a ótica da economia política; o segundo bloco, formado pelos capítulos 5 e 6, tiveram um forte componente empírico, isto é, fundamentou-se nas experiências históricas do Reino Unido e da França. A ligação entre ambos foi realizada pelo capítulo 4, no qual encontram-se as hipóteses do estudo e a metodologia de análise empregada e pelo tópico conclusões finais.

E' assim que, no primeiro capítulo foi apresentada uma discussão sobre as diferentes correntes do pensamento que analisam o comportamento do Estado, da economia e da sociedade, através de seus antecedentes teóricos (doutrinas e métodos) e das teses contemporâneas. O segundo capítulo discutiu, ainda em caráter amplo em termos de correntes teóricas, as teses gerais sobre Estado e intervenção na economia que contrapõem de modo direito as instituições Estado e Mercado em termos de eficiência e limites, destacando a evolução do pensamento sobre o funcionamento da instituição mercado e suas consequências, e as interpretações sobre as crises e retomadas no crescimento econômico e suas inter-relações com o espaço político. No terceiro capítulo a discussão foi centrada nas teorias que se fundamentam na evolução

dos gastos públicos para explicarem os mecanismos que regulam a dinâmica de intervenção do Estado, com destaque para as teorias que sustentam que esta segue um padrão cíclico, isto é, teses sustentadas pela defesa de um princípio explicativo essencialmente endógeno.

O quarto capítulo contemplou as hipóteses do estudo e o aparato metodológico empregado: análise de co-integração para as variáveis quantitativas e modelo de intervenção.

No capítulo 5 foi apresentada a histórica econômica, social e política do Reino Unido e da França - precedidas da discussão sobre os movimentos sociais e suas relações com o econômico e o político nas teorias sobre o Estado - e as conclusões preliminares com base na hipótese do trabalho e no arcabouço teórico empregado. No capítulo 6, foram apresentados e discutidos os resultados obtidos com a aplicação do modelo de intervenção, o qual permitiu a análise interativa entre variáveis qualitativas e quantitativas fundamentais ao processo. Finalmente, o trabalho encerrou-se com a apresentação das conclusões finais.

Capítulo 1

As teorias de Estado: as diferentes correntes do pensamento

1.1. Antecedentes teóricos: doutrinas e métodos

A compreensão da intervenção pública na economia capitalista requer *a priori* apreender a concepção do Estado enquanto instituição reguladora da sociedade moderna.

De uma maneira geral, tem-se que a razão fundamental da existência do Estado está na existência de conflitos que são inerentes à (forma de) organização da sociedade e que precisam ser equacionados ou minimizados para que assim esteja assegurada a sobrevivência dessa mesma sociedade. Dessa forma, sob a ótica do contrato social, com origem em Hobbes e Locke, ou da visão marxista clássica, a instituição Estado é sempre criada para regular os conflitos e, conseqüentemente, para assegurar a coesão social, a tolerância mútua e a ordem social.

No entanto, o conflito deixa de ser um denominador comum entre ambas quando estas apresentam e discutem suas origens e conseqüências. Nesse sentido, se para os contratualistas liberais o conflito se dá entre indivíduos, dado o comportamento individual auto-interessado (interesse individual), no pensamento ligado ao materialismo histórico (análise do desenvolvimento material da sociedade, i.é., de seu desenvolvimento

econômico) o conflito aparece das relações entre as classes e frações de classes que formam o todo social (interesse de classe).

Tendo em vista que nas discussões atuais essas duas correntes formam os principais arcabouços teóricos que sustentam o debate aberto sobre o papel e as funções do Estado nas economias capitalistas, faz-se necessário apresentar uma explanação, ainda que breve, dos princípios básicos que as orientam.

A visão contratualista de Hobbes assume que os homens viveriam no estado de natureza (sem poder, sem organização e onde todos têm direito a tudo) e em conflito constante, por três causas principais: 1. competição - os homens se atacariam mutuamente visando o lucro; 2. desconfiança - ataques visando segurança; e, 3. glória - visando reputação. Durante o tempo em que viveriam sem um poder comum capaz de manter a todos em respeito, os homens se encontrariam em estado de guerra. Contudo, a tensão criada entre a preservação da liberdade vantajosa, conferida no estado de natureza, e o medo da violência e da guerra (morte), os levou à renúncia do poder individual para o de um soberano através da criação de um Estado (CARNOY, 1990).

Há que se ressaltar que o indivíduo hobbesiano não é o *homo oeconomicus* porque ele não almeja tanto a riqueza, mas a honra, com a riqueza sendo um dos seus sinais e, portanto, atuando mais como um meio do que como um fim (JEANINE RIBEIRO, 1991).

Para Hobbes, um Estado é constituído quando uma multidão de homens concorda e pactua entre si que o homem ou assembléia de homens, eleito (a) pela maioria, tem o direito de representar a pessoa de todos, inclusive

dos que votaram contra. E, assim, autorizam todos os seus atos e decisões, como se fossem deles próprios, para viver em paz e protegidos. É dessa instituição que derivam todos os direitos e faculdades da comunidade. No entanto, entende o autor que não basta apenas um fundamento jurídico, mas faz-se necessário ainda um Estado dotado de espada, armado - para forçar os homens a se respeitarem entre si - e com um poder pleno que lhe confere autoridade para resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão. Portanto, é um Estado marcado pelo medo - ou ninguém abriria mão da liberdade que tem no estado de natureza - e regulador absoluto - cabe a ele determinar todas as espécies de contratos e sob quais palavras e sinais esses devem ser cumpridos (JEANINE RIBEIRO, 1991).

A concepção de Estado liberal surge com Locke através da passagem - via contrato social - do estado de natureza (no qual não existiria insegurança e violência, diferindo assim de Hobbes) para o estado civil. Em sua visão, o contrato social surge da necessidade de preservação da propriedade (novamente difere de Hobbes, segundo o qual no estado de natureza a propriedade não existiria) e proteção da comunidade de perigos internos e de invasões estrangeiras (MELLO, 1991). Consequentemente, para Locke o contrato social não é o de submissão, e sim o de consentimento, de tal forma que os indivíduos concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que já possuíam. Estabelecida a sociedade civil (constituída somente por aqueles que detinham a propriedade), a escolha seguinte é a da forma de governo, com a regra de unanimidade adotada no contrato original sendo substituída pela da maioria.

De acordo com CARNOY (1990:29) “A sociedade política de Locke não define, na verdade, a forma de Estado, mas, antes, somente seu princípio fundamental dos direitos individuais.”, tal que, o “...poder político nacional ainda reside nos indivíduos que compõem a sociedade civil...”.

Em síntese, o Estado liberal de Locke é, essencialmente, um árbitro, neutro por definição, o qual deve reduzir seu poder e suas intervenções ao estritamente necessário. Ele é simplesmente a continuação da natureza sob outras formas, sua garantia legal e institucional e, portanto, sua razão de ser é assegurar a proteção mútua da propriedade (KAHN, 1989).

É a filosofia política de Locke, o liberalismo, que vai estar presente nas teorias contemporâneas que analisam a instituição Estado *vis-à-vis* ao mercado, sob uma perspectiva lógico-dedutiva fundamentada no individualismo metodológico, e no utilitarismo⁶. Faz-se necessário remarcar que o individualismo metodológico ao tomar o indivíduo como unidade referencial básica, cujas características são imutáveis no tempo, justifica a ausência de qualquer referência evolutiva e histórica e suas deduções positivistas ou normativas (visão a-histórica)⁷.

⁶ As teorias individualistas têm em comum a posição de que a atividade do Estado, as despesas públicas, são o resultado dos comportamentos individuais racionais de maximização de utilidade. Além disso, trazem referências à teoria de equilíbrio de mercado concorrencial e, conseqüentemente, às propriedades paretianas que lhe são associadas (Christine André e Robert Delorme, “L’Etat et l’Economie, cap5, op.cit.)

⁷ A teoria positivista trabalha sobre o quadro de regras determinadas e de um consenso dos indivíduos sobre os valores “constitucionais”, afastando as reflexões sobre o que deveria ser, e centra sua discussão sobre a alocação de recursos que seria vantajosa para todos. A teoria normativa, ao contrário, procura definir as regras que devem ser incorporadas a uma ordem institucional ideal. Propõe, por exemplo, uma reflexão sobre as teorias do contrato social e sobre a noção de justiça e centra-se, sobretudo, nos problemas levantados pelas políticas de redistribuição de recursos que são vantajosas para certos agentes e desfavoráveis para outros (D. Mueller, “Analyse des décisions publiques”, Paris:Economica, 1982).

Ao contrário da visão do contrato social, a corrente ligada ao materialismo histórico parte de um exame da sociedade, historicamente situado de acordo com o seu tempo. Assim, conforme ANDRE e DELORME (1983), essa corrente trabalha sobre uma realidade em movimento através do emprego do método indutivo-dedutivo (investigação e exposição). Esses conceitos, materialismo e método indutivo-dedutivo, encontram sua origem e definição no pensamento do filósofo alemão Karl Marx, apresentado, brevemente, a seguir.

Para Marx, a base da estrutura social de uma sociedade e da consciência humana está nas suas condições materiais, as quais representam o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas. Assim que, da produção social de suas vidas, os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de suas vontades, que são as relações de produção. E é a soma total dessas relações que constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva a superestrutura jurídica e política, o Estado. Portanto, a forma Estado emerge das relações de produção e não do conjunto de vontades humanas (CARNOY, 1990).

Dessa forma, ao colocar o Estado em seu contexto histórico, submetendo-o a uma concepção materialista, Marx defendia que não era o Estado que moldava a sociedade, mas o contrário. E mais, a sociedade se moldava pelo modo de produção dominante e pelas relações inerentes a este. Como resultado, tem-se que na visão marxista o Estado não representava o bem comum e sim os interesses da classe dominante (no caso capitalista, a burguesia), constituindo-se na expressão política de sua dominação sobre a classe oprimida (classe operária). Longe de ser um árbitro neutro, como

afirmava Locke, o Estado estaria ao serviço da classe economicamente dominante, que graças a ele tornava-se a classe politicamente dominante (ENGELS, 1964; KAHN, 1989). Dito de outra forma, o Estado não estaria acima dos conflitos de classes, que são intrínsecos à forma como se estrutura a sociedade, mas sim intervindo para assegurar, na sociedade capitalista, a dominação do capital sobre o trabalho, i.é., a reprodução de sua organização social.

Cabe destacar que a visão contemporânea ligada ao materialismo histórico e ao método indutivo-dedutivo vai incorporar as mudanças na composição de forças da estrutura social, assim como no processo produtivo e, conseqüentemente, apresentar uma evolução na compreensão da instituição Estado (a realidade em movimento não é mais aquela sobre a qual seu precursor construiu sua doutrina), ainda que com divergências significativas entre seus teóricos.

1.2. As teses contemporâneas

Antes de introduzir as teses contemporâneas sobre as relações Estado-economia, cabe frisar a característica marcante que se destaca no item anterior e que diz respeito aos referenciais básicos distintos que essas duas grandes linhas teóricas utilizam para pensar o social. Assim, tem-se que na construção da doutrina do contrato social o indivíduo é a célula básica (visão individualista, lógico-dedutiva), enquanto que no pensamento marxista a ênfase está no comportamento coletivo, as classes sociais (visão holista, histórico-indutiva).

Essa distinção é fundamental para a compreensão da construção das correntes teóricas que serão apresentadas na sequência, bem como, as críticas decorrentes.

Dentro da visão liberal contemporânea pensar no Estado, na sua razão de ser e nas funções que ele deve ou não desempenhar na economia está indissociavelmente ligado a pensar na instituição mercado.

Na visão contratualista mais recente, ligada à Escolha Pública, tem-se que a sociedade se define pelas atitudes e interesses, preferências e desejos dos indivíduos e, conseqüentemente, política e economia apenas podem ser entendidas a partir do comportamento individual. Tendo em vista que o homem não vive isolado, ao contrário, relaciona-se com outros homens, os quais têm o mesmo comportamento individual maximizador, é de se concluir que na ausência de regras claras e previamente acordadas essa convivência levaria ao conflito. Portanto, é buscando evitar e/ou solucionar os conflitos decorrentes do comportamento auto-interessado que, através do processo cognitivo, eles evoluem sua relação e realizam acordos prévios consensuais que limitam e orientam seus comportamentos, sempre respaldados na confiança mútua. O objetivo final do acordo é maximizar o bem estar geral, proporcionando uma convivência harmoniosa e pacífica (contrato social). Desse processo se originaram, histórica e naturalmente, as instituições de mercado e de governo, cujas bases de funcionamento encontram-se na troca (abordagem catalática) (REISMAN, 1990).

Sobre o governo (o Estado), e seguindo a visão de Locke, entendem que este é criado através do acordo consensual e prévio para

assegurar a proteção contra a violação da pessoa e da propriedade, visto que as convenções estabelecidas e as trocas econômicas não são hábeis para resultar em tolerância mútua (egoísmo) e na ordem social.

O emprego do individualismo metodológico na análise de relações coletivas é criticado por BROCHIER (1994), que considera como principais desvantagens para o emprego desse método a existência de instituições como o Estado, a firma, os sindicatos, o sistema de seguro social, etc. Especificamente sobre o Estado, Brochier argumenta que, diferentemente de outros “sujeitos coletivos”, o Estado possui uma Constituição, uma administração, órgãos de direção política, isto é, uma indiscutível realidade material e social. Também considera que, mesmo se o individualismo metodológico pretende dispor de um certo número de teorias susceptíveis de explicarem o funcionamento, senão a existência do Estado (Public Choice, Teoria da Burocracia, do Mercado Político e mesmo a Teoria dos Bens Coletivos), não é razoável dizer que o Estado pode ser reduzido às decisões individuais, sem mostrar como todas suas manifestações, ações e políticas se compõem e se articulam a fim de tornarem-se fatos marcados por um certo grau de “coletivismo”. É completamente impossível explicar de maneira satisfatória o fenômeno Estado pela posição individual ou pelo voto dos cidadãos (ANDRE e DELORME, 1983).

Teorizações centradas no individualismo metodológico resultam em visões extremamente simplificadas e insuficientes para explicar efetivamente o que representa o Estado e as relações complexas que ele mantém com o conjunto da sociedade e com a economia. Ao contrário de pensar-se o Estado apenas no domínio do econômico e no comportamento individual, é necessário

também considerar-se os domínios do político e do sociológico, e analisar-se as interações que esses subsistemas mantêm entre si e que resultam no perfil do conjunto da sociedade capitalista.

A noção de Estado enquanto regulador da ordem social e econômica ligada ao pensamento marxista evoluiu no tempo, incorporando as transformações que ocorreram nos conceitos iniciais de conflito e poder de dominação de classes.

Dessa forma, tem-se, primeiramente, a Teoria do Capitalismo Monopolista de Estado (CME), para a qual o determinismo econômico puro é a principal razão de ser e de continuidade do Estado nas economias capitalistas (FONTVIEILLE, 1976; ANDRE e DELORME, 1983).

Em oposição a esse determinismo econômico, salienta-se a visão de Poulantzas na qual as formas e as funções do Estado não são determinadas pelas relações econômicas de classe, no sentido abstrato, mas pela expressão histórica destas, exprimidas através dos conflitos. Como consequência, o Estado evolui em resposta ao desenvolvimento do capitalismo e as classes subordinadas passam também a regular suas ações. Assim, este autor define o Estado como uma condensação material de relações de conflito entre classes e frações de classes, tal como elas se exprimem no seio do Estado - os conflitos sociais são produzidos na esfera econômica e resolvidos na esfera política (POULANTZAS, 1981). Dito de outra forma, Poulantzas entende o Estado como um produto da característica fundamental dessa sociedade (luta de classes) e, portanto, é um Estado de classes, mas que necessariamente também incorpora as demandas da classe trabalhadora, com o objetivo de impedi-la de organizar-

se coletivamente como força revolucionária - um Estado relativamente autônomo da influência capitalista, visto que sua função principal é reproduzir o capitalismo (PRZEWORSKI, 1990).

Em resposta, ainda, ao caráter dinâmico que a instituição Estado assume frente à evolução inerente das esferas econômica e social (desenvolvimento econômico, organização e consciência de classes ou de frações de classes), tem-se a visão funcionalista do Estado.

Nesse sentido, Offe e Habermas⁸ consideram que o Estado sob o modo capitalista de produção apresenta quatro comportamentos:

1. O Estado que normalmente não se engaja na produção, mas se o faz comporta-se como um ator privado;
2. O Estado que deriva seus recursos da esfera econômica onde decisões seguem a racionalidade privada;
3. O Estado que é compelido a se interessar pela acumulação como fonte de seus próprios recursos; e,
4. Não tendo a fonte de seu próprio poder, governos devem estar interessados em assegurar sua legitimidade e, sob democracia, procurar o apoio expresso pelo processo eleitoral.

Por tudo isso, torna-se um Estado funcional, desempenhando as funções de acumulação (interesse primordial do capital para reproduzir-se) e de legitimação (que pode gerar contradição entre critérios de eficiência e de legitimidade para orientar suas ações). Cabe destacar que os “administradores”

⁸Extraído de Adam Przeworski, “The State and Economy under Capitalism”, Harwood Academic Publishers, 1990:p.74.

do Estado são compelidos a promover a acumulação e a assegurar a legitimação em seu “próprio interesse institucional”; e, sob capitalismo o Estado está organizado como instituição funcional a qual o impede de promover algumas mudanças que alterem o caráter da economia. Portanto, acumulação e legitimação são problemas funcionais centrais do Estado em uma economia capitalista, principalmente quando há dificuldades para a acumulação se realizar (OFFE, 1984 e 1985; CARNOY, 1990). No entanto, cabe também ressaltar que, embora o Estado tenha interesses contraditórios de legitimação e acumulação, há que se considerar que a legitimação do Estado passa pela própria legitimação do sistema capitalista e, conseqüentemente, a função de legitimação não será de todo incompatível com a função de acumulação (PRZEWORSKI, 1990).

O dinamismo na evolução da instituição Estado também aparece nas idéias de Robert Delorme sobre configurações de regularidades relativas e estabilidade na relação Estado-economia. Dessa forma, ele descreve a passagem da configuração do Estado circunscrito, submisso ao ciclo dos negócios de uma economia livre no século XIX que, depois de um período de transição (instabilidade), é sucedida pela do Estado inserido. Nessa nova configuração o Estado é tido como o responsável pelo equilíbrio macroeconômico e pelo crescimento⁹. DELORME (1991; 1993) considera ainda que o Estado é uma instituição heterogênea que desempenha um papel triplo na economia, a saber, de coordenação, de legitimação e de poder ligado à

soberania, cuja compreensão passa pelo reconhecimento do sistema sócio-econômico, sendo este último definido pelo econômico, pelo político e pelo social. Portanto, para a compreensão da evolução das despesas públicas e, conseqüentemente, da intervenção, é preciso considerar-se, historicamente e para cada país, os fatos específicos nesses domínios.

Finalmente tem-se o pensamento de BRESSER PEREIRA (1981; 1995) que parte dos conceitos de classe social, sociedade civil, autonomia e contradição para definir o Estado contemporâneo, todos apreendidos segundo suas características evolutivas e dinâmicas.

Partindo do conceito de classe dominante, definido pelo controle que esta exerce sobre os meios de produção e sobre a esfera política (controle do Estado), afirma que a evolução das sociedades capitalistas para formas mais complexas de organização social e produtiva resulta em novas classes sociais ou frações de classe que adquirem poder de influência sobre as políticas do Estado e este perde, assim, o caráter de mero instrumento da classe dominante, conforme a Teoria Marxista Clássica.

Adquirem poder de influência uma nova classe média ou assalariada - tecnoburocracia - e a classe operária, a primeira através de seu conhecimento técnico e organizacional e a segunda pela incorporação do conhecimento técnico e pela organização de sindicatos e/ou associações profissionais, além, é claro, do puro e simples poder do voto exercido em sociedades democráticas. Essa re-estruturação da organização social, não mais

⁹ Ver Robert Delorme, "Etat et Hétérogénéité": ERIC et le MPPE", Cahiers de Recherche Sociologique, n.17, 1991 e "Compromis institutionnalisé, Etat Inséré et Crise de l'Etat Inséré",

definida pela oposição entre uma classe burguesa e uma classe operária, mas sim por estratos sociais e por distinções étnicas, raciais, religiosas e culturais, é determinante sobre a constituição da sociedade civil¹⁰ e, conseqüentemente, sobre as influências e contradições presentes no poder do Estado.

Assim, o autor entende que "...o Estado contemporâneo deveria ser visto como uma organização, um aparelho, que está sob a influência de três tipos de agentes sociais: (1) a alta tecnoburocracia operando no seu interior, (2) as classes ou elites dirigentes, formada pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos políticos e líderes corporativos, e, finalmente, (3) a sociedade civil como um todo, que engloba os dois primeiros mas é mais ampla que os mesmos. Em consequência a ação do Estado não é apenas a expressão da vontade das classes dominantes, nem é o resultado da autonomia da burocracia pública. Em contrapartida, também não é a manifestação de interesses gerais. Ao invés disso, essa ação é o resultado contraditório e sempre em mudança das coalizões de classe que se formam na sociedade civil e da autonomia relativa do Estado garantida por sua burocracia interna."(BRESSER PEREIRA, 1995, p.100/101).

Critiques de l'Economie Politique, n.26/27, jan.-juin, 1984.

¹⁰"...a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos."(Bresser Pereira, "Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática", Lua Nova, N.36, 1995, p.91).

Capítulo 2

A Dinâmica da Intervenção do Estado - Parte I

Estado e intervenção: teses gerais, ou os limites do Mercado e o Estado

As Teorias sobre o Estado apresentadas no capítulo anterior, associadas à apreensão do funcionamento econômico das sociedades capitalistas, estão na origem das diferentes interpretações sobre a intervenção pública, i.é, sobre quais deveriam ser o papel e as funções do Estado na regulação dessas sociedades.

De um modo geral, as teses desenvolvidas sobre o caráter da intervenção do Estado, assim como para as Teorias de Estado, podem ser reagrupadas em duas grandes tendências. A primeira, ligada à concepção liberal de Estado, analisa a intervenção estritamente em termos de falhas de mercado *versus* falhas do setor público, tendo como critério básico nessa comparação o conceito de eficiência. A segunda, compreende as teses que se sustentam na concepção de Estado que emerge do materialismo histórico e nas relações que surgem entre as diferentes estruturas organizacionais da sociedade.

2.1. As Teses Liberais

O pensamento liberal sobre o papel do Estado enquanto regulador da ordem econômica e social sofreu a influência de grandes transformações no

tempo, notadamente como decorrência da revisão dos pressupostos da teoria microeconômica tradicional para explicar o funcionamento do mercado.

Assim, no liberalismo do século XIX a defesa do mercado como instituição reguladora soberana da sociedade fundamentava-se nos conceitos de concorrência perfeita¹¹ entre os agentes, simetria de informações, rendimentos constantes de escala e ausência de externalidades. A presença dessas condições no funcionamento livre dos mercados permitiria a alocação ótima de recursos e ao sistema como um todo atingir o equilíbrio walrasiano (Teoria do Equilíbrio Geral). Consequentemente, o mercado por si só seria suficiente para alocar recursos eficientemente e para promover o crescimento econômico, não havendo espaço para o Estado intervir.

Cabe destacar que na conceituação de economia de mercado presente em Walras está implícita uma sociedade composta de indivíduos definidos como “marchands”, que realizam trocas voluntárias de bens ou mercadorias. A relação de troca é aqui a ligação econômica privilegiada, se não exclusiva, e todas as trocas, sejam de bens de consumo ou de trabalho, correspondem à mesma lógica social presente num processo interativo autônomo no qual as escolhas dos agentes determinam um conjunto de preços de equilíbrio (FRYDMAN, 1994). O caráter sistemático desse processo está no

¹¹ Em regime de concorrência perfeita os agentes são em tão grande número, pulverizados, que não conseguem adquirir poder de mercado (impossível haver um acordo entre eles) e fixar preços e quantidades dos produtos. Dessa forma, a economia alocaria seus recursos eficientemente, pois operaria num ponto qualquer da fronteira de possibilidades de produção (pleno emprego dos recursos), o que a colocaria numa situação de Pareto-ótimo. No Pareto-ótimo tem-se o máximo bem-estar econômico e a máxima eficiência na produção e no consumo, i.é, nenhum indivíduo pode aumentar seu bem-estar sem alterar o dos demais (para pior), pois todos estão em seu máximo. Para uma discussão detalhada desses pressupostos presentes na Teoria Econômica Tradicional ver Robert Boyer, “About the role and efficiency of markets: history,

fato de os preços serem ao mesmo tempo o guia das decisões privadas e o produto social destas decisões.

A confrontação dos postulados presentes na teoria microeconômica tradicional com o que efetivamente ocorria no mundo real tornou fraco o poder explicativo das teorias que neles se sustentavam, notadamente nas discussões macroeconômicas, e levou ao reconhecimento e, mesmo, à revisão dessa interpretação suprema da capacidade do mercado para se autoregular¹².

Para FRYDMAN (1994), por exemplo, os mecanismos econômicos de ajustamento ou de coordenação das escolhas não podem ser reduzidos ao “jogo” presente na lei de oferta e demanda. E, a Teoria do Equilíbrio Geral dos mercados descreveria apenas o sistema organizado, mas não a maneira como ele se organiza. Considera que existe uma dimensão coletiva ou institucional englobando ou regulamentando os mercados, e toda relação econômica que privilegie a autonomia dos agentes é casual porque é plena de incertezas. Nenhum agente pode estar plenamente seguro da qualidade dos bens, das motivações dos outros agentes ou da confiança de seus engajamentos. Além disso, uma grande quantidade de preços e de remunerações são hoje fixadas sem relação direta com as flutuações quotidianas de ofertas e demandas.

Assim, as modernas teorias microeconômicas consideram que o sistema de mercado apresenta falhas de funcionamento que o tornam inábil

theory and policy in the light of the nineties”, Paris: CEBREMAP, cahiers orange, n. 9320, ago. 1993, p.35-42.

¹² Para uma crítica sobre a capacidade do mercado se autoregular ver Ragip Ege, “L’économie de marché: la société civile et l’Etat”, in L’Etat et le Marché, Bellon et alii (org.), Paris: Economica, 1994, cap.4.

para assegurar que todos os mercados operem eficientemente em todos os tempos e em todos os casos. Portanto, ele é incapaz de assegurar sozinho as condições necessárias para o equilíbrio da economia e permite espaço potencial para a intervenção do governo. O termo potencial é empregado porque, embora as falhas de mercado sejam amplamente aceitas, existe uma cisão no pensamento liberal determinada pelo reconhecimento da eficiência da intervenção pública.

Dentre as falhas de mercado, primeiramente tem-se a constatação de que não são necessariamente todos os mercados perfeitos, podendo existir oligopólios e monopólios¹³ que se colocam como barreiras para a economia operar na fronteira de possibilidades de produção. Em termos de preços relativos tem-se que o preço do monopólio é maior que o preço do oligopólio, o qual por sua vez é maior do que o preço em concorrência perfeita, em função do poder de mercado que estas estruturas criam. Assim, na ausência de concorrência perfeita ocorre a geração do super lucro, ou renda extra, que é apropriado privadamente por aqueles que detêm o poder de mercado. Nesse sentido, caberia ao Estado assegurar a contestabilidade dessas estruturas como forma de forçá-las a reinvestir o super lucro no processo produtivo e/ou de transferir os ganhos decorrentes do poder de mercado para os preços.

Em segundo lugar, tem-se a presença de externalidades negativas, como detritos industriais e poluição, que o mercado sozinho seria incapaz de regular. O terceiro limite é dado pela incapacidade do mercado em oferecer

bens públicos, pois estes geram benefícios coletivos, i.é, externalidades positivas. Além disso, esses bens são de difícil mensuração econômica, dificultando o estabelecimento de preço. Note-se que bem público não é entendido como aquilo que o governo produz, mas sim como algo que o conjunto de indivíduos decide que o é, e, portanto, pode variar com as condições econômicas e de desenvolvimento de um país. Nesses casos, haveria espaço para o governo intervir, reduzindo as falhas e atuando como um complemento do mercado.

Em PITELIS (1991) incluem-se, ainda, como importantes falhas de mercado a existência de mercados incompletos, de falhas de informação, de incerteza, de desemprego e de inflação. Consequentemente, o sistema de mercado operando livremente impede a realização da condição de Pareto-ótimo e os agentes econômicos na procura de eficiência buscam a intervenção de um mecanismo não-mercado, tal como o Estado (PITELIS, 1991). No entanto, como ressalta o autor, esses limites referem-se apenas ao caráter da eficiência técnica. Nada é dito sobre a capacidade do mercado assegurar uma menor desigualdade na distribuição da renda, a qual é colocada como normativa. A esse respeito, ele argumenta que a razão de ser do Estado capitalista é muito mais uma questão distributiva (disparidades de renda ex-ante na produção) do que da existência de falhas de mercado, no sentido colocado pelos positivistas.

A posição radical presente no pensamento liberal, que defende claramente a coordenação da economia pelo mercado, é representada pelos

¹³ Ver J.Stiglitz e G.F.Mathewson (ed), "New Developments in the Analysis of Market Structure", Cambridge MA: The MIT Press, 1986, para conhecimento do espectro completo de

contratualistas da Public Choice. Estes entendem que ao intervir o governo produz, como resultado, tão somente uma perda da eficiência econômica obtida no funcionamento de livre mercado. Essa falha decorre do fato de as decisões em nível de governo, para criar as regras operacionais do contrato social, serem tomadas por homens públicos (políticos e burocratas) que têm a mesma racionalidade dos homens privados, ou seja, buscam maximizar suas próprias funções de utilidade (REISMAN, 1990).

Esse fato é agravado visto que cada indivíduo tem uma imagem do que seja um bem comum, uma função de bem-estar coletivo, e na realidade estes não existem (exceto em regimes autoritários). Além disso, há dificuldade em se controlar as atividades dos agentes públicos, quer pela “ignorância” dos eleitores, concretizada por exemplo na cobrança de impostos indiretos, imposto de renda na fonte e imposto inflacionário, quer pelo próprio tamanho do governo. Assim, permite-se que suas decisões nem sempre reflitam o interesse dos representados e, portanto, a escolha de alternativas que maximizem suas próprias utilidades.

Um outro ponto, também apresentado em REISMAN (1990), refere-se a propensão natural de os políticos gastarem, o que diante dos instrumentos de políticas monetária e fiscal, conferidos pela ideologia keynesiana, permite-lhes gerar déficit “ilimitado” (a percepção de restrição orçamentária é diferente da dos agentes privados) e tem resultado no excessivo crescimento do governo/Estado, inclusive através de endividamento.

Como consequência tem-se um Estado super expandido, com necessidade de um maior número de burocratas, de controle sobre suas ações cada vez mais difícil (possibilitando a ocorrência de fraude e corrupção¹⁴) e com excessiva ingerência sobre a vida dos indivíduos privados; são fatos que agem no sentido de deteriorar o capital social e levam a um estado de anarquia frente às regras estabelecidas¹⁵.

Em resumo, essa corrente da visão liberal entende que a intervenção do Estado sobre a economia de mercado através dos instrumentos de políticas econômicas e sociais é dispensável e nociva, porque ela impede o livre funcionamento dos mercados, este último sendo considerado suficiente para assegurar o êxito do sistema. Se o mercado apresenta falhas, esta corrente acredita que as falhas geradas pelo governo são ainda mais perversas.

Um argumento mais simplificado, do ponto de vista analítico, pode ser encontrado em STIGLER (1988), o qual afirma ser difícil acreditar que exista uma tarefa tão magnânima e tão grande que o mercado por si mesmo não possa administrá-la. Consequentemente, o problema da intervenção seria facilmente resolvido com a adoção de reformas visando o Estado mínimo.

¹⁴ Conforme em Cartier-Bresson (1993), para a Public Choice, a corrupção resulta do comportamento "rent seeking" dos agentes econômicos. O poder de intervenção do Estado na economia, seja ele direto em função dos comandos públicos ou indireto pelas regulamentações, tarifas e cotas que ele elabora, torna-o interlocutor privilegiado dos "rent seeking". A corrupção é, assim, um meio ilegal que representa uma despesa de recursos escassos com o objetivo de captar uma transferência artificialmente criada pelo Estado; ela é, portanto, uma forma particular de comportamento "rent seeking".

¹⁵ Para uma discussão sobre a importância da burocracia como fonte de distorções na ação do governo, dentro da Public Choice, dado o conflito entre seus interesses enquanto grupo e os interesses dos cidadãos ver James Buchanan, "Why does government grow?", in: Budgets and Bureaucrats: the source of government growth. Thomas E. Borchertding (org.). Carolina do Norte: Duche University Press, 1977.

Contudo, mesmo dentro do pensamento liberal existem críticas à análise sobre o Estado apresentada pela Public Choice. CARTIER-BRESSON (1993) considera como principal defeito dessa visão a “impermeabilidade” que ela apresenta à idéia de que o Estado é uma potência de socialização e de normalização dos indivíduos, complementar do mercado e das organizações privadas. E que a realidade das relações desenvolvidas entre o Estado, as firmas e o mercado torna absurdo o postulado de substituição perfeita do mercado pelo Estado.

Em ROSANVALON (1981), que também enquadra-se na visão contratualista, tem-se o reconhecimento de que o Estado-providência é o único suporte do progresso social e o único agente de solidariedade social, criticando a perspectiva liberal que ignora esta dimensão do problema e se satisfaz em opor as virtudes do mercado à rigidez do Estado distribuidor.

Uma crítica interna melhor estruturada, inclusive porque ela se utiliza de argumentos muito semelhantes ao dos defensores da Public Choice, é a apresentada por Stiglitz em “The economic Role of the State” (STIGLITZ et alii, 1989). Para construir sua Teoria sobre o papel econômico do Estado, o autor se utiliza dos papéis da atividade econômica do governo reconhecidos por Musgrave, centrando-se na alocação de recursos e na redistribuição da renda. Considera, ainda, que na discussão sobre as funções econômicas do Estado interessa não apenas o tamanho do governo, mas também as tarefas que ele deve tomar para si, devendo estas últimas serem orientadas pelo critério de vantagem comparativa do Estado em relação às organizações econômicas privadas.

Reconhecendo que a existência de bens públicos, de externalidades e de monopólios (em particular os monopólios naturais) constituem importantes falhas de mercado (por si só o mercado não assegura a eficiência econômica), entende que existe um papel potencial para o governo intervir corrigindo essas falhas, cujo limite é dado pela própria eficiência da intervenção (governo também apresenta falhas).

As falhas do governo decorrem dos seguintes fatos:

- as responsabilidades fiduciárias do governo geram restrições nas políticas de emprego público (limites são impostos para gastos com salários e para promover incentivos adequados) e restrições eqüitativas (nem sempre é óbvio o que é igualitário: indivíduos diferem, e a questão que se coloca é quais são as diferenças apropriadas de tratamento; além disso, impõem restrições no padrão de gastos, notadamente se estes surgem fora dos interesses de equidade);
- os preços desempenham um papel chave na alocação de recursos e no setor público não é requerido um preço para orientar a alocação de recursos;
- o potencial para redistribuição inerente ao poder de compulsão do governo (única organização econômica que possui esse poder) pode acarretar não apenas iniquidade, mas também amplo desperdício na atividade *rent-seeking*: poder de redistribuição não diz de quem ou para quem ele redistribui renda e como esses direitos e obrigações são adquiridos, o que permite a ação de grupos de interesses para persuadir o governo a lhes dar tratamento preferencial;

- a limitação sobre direito de transferência da propriedade inibe incentivos estruturais: considera que existe uma relação direta entre direito à propriedade e incentivos para fazer bem (notadamente, administração), e se o direito é discricionário este pode levar à corrupção;

- falta de competição dentro do setor público, o que leva a baixos incentivos para eficiência: tendência do governo de ser monopólio quando produz alguma atividade. A importância da competição está no fato desta servir como base de comparação para medir eficiência, ao mesmo tempo em que promove incentivo para melhorar a performance;

- uma vez transformada em lei a ação do governo, se esta se mostra ineficiente ou obsoleta é difícil reverter a decisão, dados os grandes custos de transação que essa decisão envolveria.

A semelhança com os argumentos apresentados pela Public Choice é clara. No entanto, a diferença surge no fato de Stiglitz distinguir entre necessidade de intervenção para corrigir as falhas decorrentes do mercado e a forma em que essa intervenção será realizada. Considera que a necessidade de intervenção não significa que o governo é chamado diretamente para produzir como mostra, por exemplo, o caso dos bens públicos. A necessidade de um bem público diz que sua oferta requer apenas o financiamento do governo e não que este deva ser publicamente ou privadamente produzido. Com base nesta concepção o autor elabora o que ele denomina de Teorema Fundamental da Privatização, onde demonstra como os objetivos da produção do governo podem ser atingidos através da produção privada. São as seguintes condições que devem ser satisfeitas:

1. Eficiência econômica: o governo deve assegurar que aqueles que têm uma vantagem comparativa na produção vão desempenhá-las, e que técnicas apropriadas de produção e nível de esforço serão ofertados;

2. Equidade: a escolha das atividades econômicas atendem objetivos distributivos; e,

3. Extração de renda: deve assegurar a extração de renda dos produtores (lucro) tanto quanto possível.

É exigido complementarmente que haja competição, ausência de assimetria de informações e ausência de restrições sobre a habilidade do governo para contratar. E, ainda, o teorema requer firmas risco-neutras.

Assim, é a capacidade do governo para regular a atividade privada através de tributação, subsídios e legislação corretiva (punições) para inibir os monopólios e eliminar externalidades, e de assegurar a oferta dos bens públicos e dos serviços sociais, como educação e saúde, através da aquisição da produção privada, que permite sua intervenção seletiva e saudável. No caso de políticas redistributivas, é exigido que as ações do governo sejam transparentes, dado que a ação de grupos de interesses geram desigualdades e ineficiência.

A Teoria de Intervenção Pública elegantemente elaborada por Stiglitz apresenta fragilidades decorrentes dos próprios argumentos utilizados para sua construção. Por exemplo, se o poder de redistribuição assegurado ao Estado, reforçado pelo poder de compulsão, pode gerar falha de distribuição distorcida da renda pelo comportamento *rent-seeking*, afirmar que apenas a adoção de transparência nas ações públicas seria suficiente para eliminar a influência de grupos de interesses parece ser, no mínimo, extremamente

simplista. Além disso, a condição terceira de seu teorema não levaria ao desestímulo de participação do setor privado para atender às demandas do setor público (esta última ainda deve observar os pressupostos 1 e 2)? Ou ainda, a intenção declarada do governo de adquirir certos bens e serviços, que antes eram produzidos publicamente, ao se constituir numa demanda assegurada não levaria ao desestímulo do setor privado para produzi-los eficientemente e ao melhor preço e ao comportamento *rent-seeking*? Não são raros os exemplos de acordos entre empresas privadas de um mesmo setor para apresentar propostas “concorrentes” de produção de bens e serviços para o governo, alternando-se como vencedoras das licitações públicas. Finalmente, seu argumento sobre o fato do poder de redistribuição não dizer como esses direitos e obrigações são adquiridos pode ser visto como uma meia verdade quando se considera que os direitos sociais são reconhecidos e conquistados e fazem parte das preocupações da sociedade, como ele mesmo coloca para mostrar a mudança do pensamento dos anos 80 para os anos 90, de movimentos para enfraquecer a regulação pública e de maior regulação protetora e de solução para os problemas sociais, respectivamente.

Fazem parte, ainda, dessa visão menos radical da corrente liberal os autores da Teoria do Crescimento Endógeno, embora seus argumentos se restrinjam às falhas de mercado. Nessa teoria, as principais falhas que os mercados geram e que justificam a intervenção do governo decorrem da existência de rendimentos crescentes de escala e de externalidades positivas (concorrência imperfeita) resultantes do caráter endógeno do crescimento da produtividade. Assim, conforme em AMABLE e GUELLEC (1992), diversos tipos

de modelos são propostos, diferenciando-se pelo fator acumulado que determina o crescimento: capital físico (com seus efeitos de aprendizagem ou complementariedade), tecnologia (Pesquisa e Desenvolvimento), capital humano, ou infra-estruturas e serviços públicos. Na maioria desses modelos o equilíbrio é sub-ótimo o que legitima certas formas de intervenção pública, como por exemplo medidas para a melhoria da eficiência do fator trabalho (políticas de educação e de formação) e para a promoção e difusão de inovações (CARTELIER, 1994). A pertinência das intervenções públicas, sob a forma de subvenções às atividades à externalidade positiva, ou de criação de redes e de outras formas de cooperação, está no fato de a política econômica modificar de maneira durável o ritmo de crescimento da economia (BELLON et alii, 1994; MUET, 1993). No entanto, cabe destacar que a justificativa apresentada para a intervenção do Estado continua sendo a reconciliação entre equilíbrio e ótimo. Além disso, conforme em BELLON et alii (1994), a Teoria do Crescimento Endógeno apresenta uma visão muito limitada do Estado ao considerá-lo como reparador das imperfeições dos mercados através da coordenação da política industrial.

Tem-se, ainda, em PITELIS (1991) aqueles que entendem que as falhas de mercado na “Teoria do Estado” podem ser também explicadas pelo conceito de custos de transação, o qual é muito utilizado na moderna Teoria da Firma. Sob essa perspectiva, tem-se que a provisão da “lei e da ordem” pelo Estado resulta numa redução dos custos de transação do mercado; que a definição das regras do jogo na Constituição, que só podem ser alteradas gradualmente quando novas circunstâncias aparecem, reduzem os custos de

informação e dos contratos; e, que a presença de uma autoridade central, responsável por identificar e punir os culpados, reduz o custo de “policiar” e garantir os acordos firmados. Assumem ainda que a possibilidade do Estado substituir o mercado não existe, porque da mesma forma que a firma não substitui o mercado, por também ter custos de transação, o Estado, assim como o mercado, apresenta falhas e custos de intervenção que devem ser considerados. A “Teoria de Estado” assim construída conclui que o objetivo principal está na escolha de uma combinação de formas institucionais, que resulte num caminho mais econômico de alocação de recursos, dependendo, por exemplo, da eficiência relativa das instituições. Mais uma vez a eficiência aparece como a força que dirige o comportamento dos agentes. Contudo, conforme encontra-se em ANDRE e DELORME (1983), como estimar concretamente se os custos sociais são inferiores aos custos privados, o que acarretaria na escolha da intervenção pública? Infelizmente esta pergunta ainda não encontrou uma resposta convincente.

Como crítica geral aos modelos liberais, HALL (1986) considera que embora as formulações fundamentadas no modelo neoclássico tenham incorporado as falhas de mercado, a variação institucional admitida nas análises macroeconômicas é ainda muito limitada. Nesse sentido, afirma que para retificar esse modelo deve-se reconhecer que:

1. os mercados são eles próprios instituições; e,
2. o espaço de mercado, no qual empreendedores e trabalhadores operam, é um complexo de instituições inter-relacionadas, cujas características

são historicamente determinadas e cujas configurações afetam fundamentalmente os incentivos dos atores frente ao mercado.

De (1) e (2) seguem, então, três importantes formulações:

1. a configuração institucional dos mercados pode ser fundamentalmente diferente entre Nações e exige uma análise de comportamento combinado, i.e., mercados financeiros afetam a oferta de capital; mercados de produtos determinam a demanda para os bens que a firma produz; e, mercados de trabalho conduzem a oferta do fator mais crítico de produção, o poder do homem;

2. o mix de custos e benefícios que resulta das decisões combinadas pode também ser afetado por fatores institucionais intrínsecos às operações da firma (p.e., organização do processo de trabalho ou estrutura administrativa) e pelas dimensões institucionais do amplo conjunto social no qual a firma se localiza, tal como, a natureza do sistema educacional (que afeta o treinamento e o nível de habilidade dos trabalhadores e dos administradores) ou a natureza do sistema de moradia (que pode afetar a mobilidade do trabalho); e,

3. a estrutura das instituições e a produção nacional integrada são complexamente interdependentes. Como existem muitas condições conjuntas necessárias, associadas a cada conjunto de resultados econômicos, a alteração num dado fator institucional (p.e., mudança no sistema educacional ou um movimento trabalhista) pode não transformar a operação de todo o sistema, ou pode não permitir uma previsão de direção. Ou seja, o caminho mais racional de comportamento não pode ser derivado *a priori*.

Uma interpretação diferente, mas complementar à noção discutida anteriormente de falhas de mercado, é apresentada por BOYER (1993). Para esse autor, as relações de mercado sofreram transformações no tempo e tiveram seus mecanismos estendidos sobre relações de não-mercadorias¹⁶, as quais são indispensáveis ao funcionamento do modo de produção capitalista. Estas relações, que envolvem o homem (trabalho), a natureza e a moeda, nunca serão reguladas por mecanismos puros de mercado, visto que as ofertas dessas mercadorias fictícias¹⁷ não se enquadram no princípio básico de maximização em resposta às mudanças de preços relativos e, portanto, não serão conduzidas, espontaneamente, ao “equilíbrio” implícito na lei de oferta e demanda (falhas de coordenação via mecanismos de mercado exigindo mecanismos extra-mercado de regulação, ou seja, regulação pelo Estado).

Uma outra crítica interessante ao pensamento liberal é apresentada por Clauss Offe em sua análise sobre as contradições do *Welfare State*¹⁸. Embora concorde com o diagnóstico realizado pelos liberais sobre os mecanismos que levaram ao declínio econômico que explodiu em meados dos 70, considera que são consequências de um processo que essas teorias não explicam. Ou seja, Offe considera que a imposição de impostos e a regulação sobre o capital (desestimulando o investimento) e o aumento do poder de barganha dos sindicatos e, conseqüentemente, o fortalecimento da posição dos

¹⁶ O termo mercadoria é entendido aqui como objeto produzido para a venda no mercado (definição empírica de mercadoria, apresentada em Karl Polanyi, “La Grande Transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps”, Paris: Gallimard, 1983, cap.6).

¹⁷ Ver Karl Polanyi, “La Grande Transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps”, cap.6, 11, 14 e 15, op.cit.

¹⁸ Ver Clauss Offe, “Contradictions of the Welfare State”, Londres: Hutchinson, 1986, cap.6, pp.149-153.

trabalhadores (o que acarretaria em desestímulo ao trabalho e ao aumento da produtividade) são consequências de forças dinâmicas e de estratégias que levaram às transformações “negativas” aos interesses do desenvolvimento do capital.

De qualquer forma é interessante notar que mesmo entre os defensores convictos da supremacia do mercado enquanto instituição reguladora que promove eficiência e (tende ao) equilíbrio, existem correntes de pensamento que se colocam menos radicalmente e consideram que existe espaço para uma intervenção saudável do Estado.

2.2. As Teses Fundamentadas no Materialismo Histórico

Inicialmente destaca-se a visão da intervenção do Estado apresentada pela tese do Capitalismo Monopolista de Estado (CME), que também tem o centro de atenção voltado para o funcionamento da economia de mercado, mas sob um ângulo oposto ao da corrente liberalista. Seus defensores argumentam que a intervenção resulta como um fator contratendente à lei de baixa tendencial da taxa de lucro que rege o capitalismo. Nesse sentido, consideram que o desenvolvimento capitalista é contraditório, alternando-se em fases de crise e de prosperidade, cujo princípio de regulação seria o processo de superacumulação-desvalorização do capital (ANDRE e DELORME, 1983; FONTVIEILLE, 1976).

A superacumulação designa o excesso de acumulação de capital em relação à soma total de lucro que é possível obter-se para valorizar este capital, e decorre do crescimento mais rápido do capital constante *vis-à-vis* ao

do capital variável. Isto acarretaria na baixa da taxa média de lucro à uma taxa de mais-valia constante (relação da mais-valia ao capital variável). Através de uma unidade adicional de capital, para obter-se uma taxa de lucro aos menos igual à taxa média, é necessário que uma parte do capital total, ao nível da sociedade, seja desvalorizada. Essa desvalorização intervém sob diversas modalidades pela destruição ou “mise en sommeil” do capital, sob a forma de empresas públicas; pela repartição das perdas no interior do setor capitalista; e, por subvenções sistemáticas.

Ainda segundo a tese do CME, cabe ao Estado o papel principal e maior nessa desvalorização, ao assumir uma parte da produção sem exigência de obtenção de lucro, ou a uma taxa insignificante (empresas públicas); pelos gastos que realiza em infra-estruturas; através de auxílios múltiplos ao investimento e de transferências às empresas; pelo endividamento público; ou, ainda, através de sua ação social, compensando com o salário indireto uma parte do custo global da força de trabalho.

A principal crítica que cabe a essa teoria refere-se ao fato desta manter-se presa ao conceito restrito de Estado da Classe Dominante, o qual, se era válido na formulação inicial do pensamento marxista (respeitando-se as condições do momento histórico que vivia o capitalismo), tornou-se insuficiente, se não falaciosa, depois das transformações pelas quais as sociedades capitalistas passaram. Ou seja, a CME continua a ver o Estado como uma instituição passiva e a serviço do capital e, dessa forma, nega as transformações históricas que ocorreram na sociedade e se refletiram no âmago e no modo de intervenção dessa instituição.

Nesse sentido, até mesmo MATHIAS e SALAMA (1983), que desenvolvem uma análise da intervenção estatal calcada no diferencial de taxas de lucro e na lei de queda tendencial dessas taxas, consideram como terceiro fator complementar o nível atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas. E concluem que é em função da evolução prevista da luta de classes e de suas frações (expressão em nível político dessas lutas) que nos países capitalistas desenvolvidos o Estado intervém relativamente mais sobre a reprodução da força de trabalho (via seguro social, alocações diversas, etc.) do que no setor produtivo, enquanto que o contrário é observado nos países subdesenvolvidos.

Em THERET (1994), o Estado e o Mercado são duas estruturas historicamente interdependentes e a coesão social mantida sob o Estado-providência resulta do Estado reconhecer como dívida social o déficit de direitos monetários e/ou jurídico na ordem econômica. Esse reconhecimento se manifesta através da despesa social. Isto é, a intervenção não estaria simplesmente ligada à desvalorização do capital.

Considera-se que as interpretações sobre o caráter da intervenção do Estado apresentadas acima são ainda extremamente simplificadas em relação ao que efetivamente representa o Estado na moderna economia capitalista e as relações complexas que ele mantém com a sociedade e a economia.

Interpretação distinta das anteriormente mencionadas é apresentada por OFFE (1985), que rejeita as visões normativas e descritivas baseadas em indicadores quantitativos dos gastos públicos sobre determinadas políticas públicas. Esse autor considera que o sistema capitalista de produção

está subdividido em três subsistemas, quais sejam, o econômico, o político e o cultural, entendidos como os princípios organizacionais dessa sociedade. Esse três princípios desenvolvem duas espécies de relações:

1. Subordinação positiva, na qual as relações entre economia e os subsistemas normativo (cultural e político-administrativo) asseguram o princípio organizacional dominante e a esfera econômica determinada por ele, de forma que os subsistemas normativo e político (requeridos à reprodução da economia capitalista) adaptam-se ao processo econômico; e,

2. Subordinação negativa, na qual os sistemas ideológicos e de poder de Estado estão relacionados ao sistema econômico capitalista, o que os torna limitados. Exemplo disto é a proteção da esfera regulada pela troca contra interferências e imposições (intervenções) que são consequências do desenvolvimento dos subsistemas normativo e político.

Assim, nos estágios iniciais do capitalismo condições foram criadas para a liberação da força de trabalho de seus vínculos agrários pré-capitalistas, a qual foi mobilizada e tornada disponível para a absorção pela indústria. Transportes e comunicações foram racionalizados pela evolução do Estado-nação e adaptados aos requerimentos de socialização capitalista de produção. O mesmo foi verdadeiro para os sistemas legal e fiscal, costumes e relações econômicas internacionais, ciência e tecnologia, família e desenvolvimento urbano, etc. Entretanto, muitos dos resultados e transformações estruturais foram destinados a desempenhar um papel subordinado e sem importância, como pré-requisito funcional do processo econômico. Essas transformações estruturais do desenvolvimento capitalista

podem ser analisadas pela organização social da força de trabalho. E para isto, Offe constrói um modelo do sistema capitalista com quatro setores:

1. Setor de Monopólio (M) - composição orgânica do capital é elevada e, portanto, a relação custo do trabalho/custo total é pequena. O poder do trabalho nestes setores é representado por sindicatos fortes, com alto grau de organização, e o salário é maior nesse setor porque os empresários podem repassar esse custo ao preço (pequena porcentagem do custo de mão-de-obra no custo total e ação dos Sindicatos);

2. Setor Competitivo (C) - caracteriza-se por sindicatos mais fracos e por baixa pressão sobre os salários. Ele é dependente do setor de monopólio, e para sobreviver faz-se necessária a mobilização de proteção político-administrativa (depende de instrumentos não-mercado: subsídios, tarifas preferenciais e medidas de proteção de impostos);

Portanto, tanto em (1) como em (2), nem todas as condições materiais são determinadas por corpos e organizações definidos pelas relações de troca, mas passam por relações de poder econômico e de poder político.

3. Setor Estado (S) - a força de trabalho está organizada nas burocracias do Estado e em instituições (servidores civis ou assalariados) e predomina a soberania dos princípios organizacionais políticos sobre aqueles da troca. A massa de fundos para pagar salários (não vem da venda do produto do trabalho) constitui "receita" e não capital, e é a consideração externa de que o Estado deve competir com a economia privada pela força de trabalho que produz tendências de equalização nas taxas de salários públicos e privados. Por

outro lado, o salário público é decidido através de orçamentos soberanos, i.é, depende indiretamente do mercado; e,

4. Setor Força de Trabalho “Residual” (R) - condição de vida é determinada fora do mercado: pagamentos de transferências aos desempregados, aos inválidos e aposentados, condições de vida dos alunos, estudantes, prisioneiros, hospitais e outros. Utilização de meios políticos ou institucionais para determinação dos salários ou receitas (não-mercado).

Entre os quatro setores existem quatro relações possíveis, a saber:

1. crescimento proporcional, medido pela participação de cada setor no fundo total de trabalho social disponível: cresce de M para R;

2. relevância funcional, medida em termos de ameaça ao sistema como um todo: decresce de M para R;

3. grau de organização de classes e de grupos de interesse: decresce de M para R;

4. intensidade de conflito, medida em termos de utilização de meios extralegais ou da articulação de objetivos não integráveis: cresce de M para R. A justificativa está no fato de que um conflito em M traz um risco maior de destruir o sistema como um todo e, portanto, este setor possui uma estrutura de proteção contra conflitos produzidos endogenamente.

Assim, Offe conclui que a troca é decisiva para a estabilidade do sistema como um todo, mas que no capitalismo tardio (pós-2a.G.M.) tem se tornado obsoleta como potencial para organizar a vida social. Consequentemente, tão logo o processo de troca exija regulação compensatória, torna-se indispensável um processo de independência que

dissolva a relação de subordinação positiva. Ou seja, é preciso assegurar sua sobrevivência sujeitando-a ao controle do Estado, e uma moderada regulação do poder do Estado deve ser utilizada e concedida. Considera que em geral o Estado capitalista tem a responsabilidade de compensar os processos de socialização gerados pelo capital, no sentido de não permitir nem a auto-obstrução da acumulação regulada pelo mercado, nem a abolição das relações de apropriação privada da produção socializada.

Entretanto, ressalta que o poder intervencionista do Estado não vem de seus próprios recursos e, sendo assim, ele corre constantemente o perigo de sucumbir ao movimento de competitividade regulada do capital individual. Consequentemente, o Estado deve procurar as bases para sua legitimação e o sistema normativo deve quebrar a subordinação positiva que antes existia. Portanto, o Estado capitalista é caracterizado por estruturas organizacionais e constitucionais cuja seletividade específica é feita para reconciliar e harmonizar a economia capitalista “regulada privadamente” com os processos de socialização resultantes dessa mesma economia.

Em DELORME (1995), ocorre também essa visão institucional em sua análise do Modo de Interação Estado-Economia (MISE). A economia é vista como um conjunto de diferentes organizações e o Estado é concebido como uma organização particular, ou um complexo de organizações cuja reprodução na esfera econômica apresenta três lógicas de ação: coordenação, legitimação e coerção. Associadas a essas lógicas existem quatro níveis de interação:

I. Estado-sociedade: nesse nível aparecem a diferenciação de Estado e sociedade, a definição de direitos individuais relacionados ao livre mercado e direitos à propriedade;

II. Formas institucionais: são as formas institucionais e suas manifestações históricas e concretas que fornecem as regras do jogo. Cabe destacar que Delorme adota as cinco formas institucionais definidas pela Escola da Regulação francesa, quais sejam, moeda e finança, competição, relação salarial, Estado e relação com outros sistemas econômicos (inserção internacional). As regras podem ser formais ou informais (escritas ou não); regras formais geralmente implicam na presença do Estado em suas elaborações e nos seus cumprimentos, através, diretamente, da ação do Estado ou, indiretamente, da aplicação da lei geral. Portanto, o Estado está presente, mas com importância variada, nas instituições relacionadas à moeda, à competição, à relação salarial e na relação com outros sistemas econômicos.

III. Formas organizacionais: são as formas de interação propriamente ditas e que descrevem as regularidades observadas no processo de interação, dadas as instituições; e,

IV. Agências: são os atores, indivíduos, grupamentos e organizações.

Com base no exposto, entende-se no presente estudo que a intervenção do Estado não é apenas uma decisão tomada por indivíduos - o homem público - os quais desejam maximizar suas funções particulares de utilidade, o que conduz a ineficiências mais graves que as distorções engendradas pelo livre funcionamento do mercado. Tão pouco a solução estaria simplesmente no fornecimento público de bens e serviços através da produção

privada associado à maior transparência nas ações do governo. Ao contrário, ela resulta de relações complexas, e tem suas origens nos problemas resultantes das contradições inerentes ao sistema de mercado - a evolução do desenvolvimento econômico é não-linear e as relações de produção resultam em conflitos de classes e entre frações de classes - e do caráter geral que o Estado assume como representante do conjunto da sociedade, i.é, deve legitimar-se e, ao mesmo tempo, garantir a acumulação, o que em momentos de crise torna-se, particularmente, contraditório. Frente ao surgimento da contradição tem-se o espaço necessário para o processo de intervenção ser revisto e adequado ao novo momento, com a participação de todos os setores que compõem a estrutura sócio-econômico-política das sociedades, sob a forma de um novo pacto social.

Capítulo 3

A Dinâmica da Intervenção do Estado - Parte II

As Teorias sobre a Evolução dos Gastos Públicos

Um aspecto diferente de análise da intervenção pública na economia é adotado em algumas teorias que se preocupam, fundamentalmente, em definir objetivamente quais os mecanismos que seriam determinantes em sua evolução.

Pode ser considerado como precursor, nesse sentido, o pensamento desenvolvido por Adolph Wagner - economista alemão que tratou mais sistematicamente do papel econômico e social do Estado -, e que se tornou conhecido como a “Lei de Wagner”. Wagner constatou, através de comparações na e no espaço, um desenvolvimento regular da atividade do Estado e da atividade pública exercida ao lado do Estado por diversas administrações autônomas nos povos civilizados em vias de progresso. Isto se manifesta do ponto de vista extensivo e intensivo: o Estado e os ditos corpos autônomos se encarregam cada vez mais de novas atividades e executam de maneira cada vez mais completa e perfeita aquilo que é o objeto de suas atividades antigas e novas. Dessa forma, um número sempre crescente de necessidades do povo, sobretudo as coletivas, são satisfeitas e melhores atendidas pelo Estado e por seus corpos autônomos. Portanto, mais a sociedade se civiliza, maiores são as atividades que o Estado desempenha em

função do progresso social decorrente e, conseqüentemente, mais ele despende recursos. De tal forma que os gastos públicos crescerão a uma taxa mais rápida que o produto (ROSANVALON, 1981).

Wagner estava interessado não apenas com a natureza do Estado, mas também em questões como a complementaridade essencial da demanda para a oferta de bens públicos e privados e o efeito do aumento da complexidade da vida econômica sobre as funções necessárias do governo.

PEACOCK e WISEMAN (1961), em estudo sobre o crescimento dos gastos públicos no Reino Unido, criticam esse resultado inevitável presente na “Lei de Wagner”, pois consideram que se generalizações devem ser feitas acerca da relação entre despesas públicas e Produto Nacional Bruto (PNB), estas deveriam estar interessadas nas características das mudanças sociais e econômicas que requerem exame. Dirigidos por esse princípio eles analisaram a evolução das despesas realizadas pelos governos do Reino Unido, em longo período, e formularam a teoria do efeito-deslocamento sobre o comportamento dos gastos públicos. Em suas análises de séries temporais de despesas públicas e do Produto Nacional Bruto estes autores concluíram que o aumento dos gastos públicos relativo ao PNB foi descontínuo no período de 1890 a 1955. Um forte crescimento das despesas acompanhou a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, seguido de uma queda, mas para um nível superior àquele que prevalecia antes das guerras. Visando eliminar o efeito dos gastos relacionados à guerra, removeram-os das despesas totais, mas o que passaram a denominar de “gastos residuais do governo” mostrou o mesmo padrão de sequência pico/platô/pico/platô.

Essas discontinuidades no comportamento das despesas públicas foram chamadas de “efeito deslocamento”, assim explicado pelos autores: em período normal, existe um nível “tolerável” para a carga de tributos pelos cidadãos, de tal forma que as taxas de impostos (se baixas) são compatíveis com os aumentos nos gastos públicos se o PNB real também crescer e as pressões para aumentar as despesas forem contidas dentro do conjunto de restrições relacionadas àquele nível de tributação. E, aumentos nos gastos maiores que o crescimento do PNB real são improváveis. Assim, existe uma divergência persistente entre as idéias sobre o montante de despesas públicas desejável e as idéias sobre os limites toleráveis para aceitar tributos. Contudo, em períodos tumultuados por grandes distúrbios sociais, tal como o maior deles que é a guerra, os níveis de receitas (impostos) e de gastos do governo podem ser alterados. Isto pelo fato de o “efeito-deslocamento” ter dois aspectos:

1. em períodos de crise as pessoas aceitarão métodos para aumentar receitas pelo governo que antes eram considerados intoleráveis, e essa aceitação dos novos níveis de tributação permanece (internalização) depois que o distúrbio desaparece. Assim, despesas que o governo pensava serem desejáveis antes do distúrbio, mas que ele não conseguia implementar, conseqüentemente, tornam-se possíveis;

2. ao mesmo tempo, revoltas sociais impõem novas e continuadas obrigações ao governo, ambas como consequência das funções assumidas no período de guerra, como por exemplo, pagamentos de pensões de guerra, juros das dívidas contraídas e pagamentos de reparação, e como resultado de mudanças nas idéias sociais.

Peacock e Wiseman consideram que as guerras muitas vezes forçam a atenção dos governos e das pessoas para problemas sobre os quais eram menos conscientes e preocupados, isto é, provocam o “efeito-inspecção”, o qual não pode ser subestimado. As guerras geraram sentimentos de comunidade e interdependência de um caráter igualitário. HOLMANS (1968), que analisa se o “efeito deslocamento” também ocorreu nos E.U.A., conclui que a Grande Depressão, assim como as guerras na Europa, conduziu a esse mesmo efeito.

A idéia de que a evolução dos gastos públicos se dá por saltos, embora sob a perspectiva contratualista, é também aceita por ROSANVALON (1981). Para este autor se o Estado-providência evolui por saltos, notadamente em períodos de crises, é porque estes períodos constituem fases de provações a favor das quais ocorre uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social.

A constatação da evolução das despesas públicas em pico/platô aparece também no estudo, de ANDRE e DELORME (1983) para longo período, denominando esse padrão de crescimento de efeito “seuil”. Observaram que as fontes de evolução desses gastos no século XX estão ligadas, em geral, ao crescimento do sistema de seguro social, à necessidade do “ambiente industrial” (transporte, energia e organização territorial), aos mercados (medidas de regulamentação para tentar assegurar a livre concorrência), às condições de produção (a crise dos anos 30 está na origem da criação de instituições financeiras públicas para ajudar os bancos ou as empresas; o que ele denomina de Estado empreendedor), e à agricultura (medidas de proteção, de organização

do mercado e de garantias de preço, etc.). Os autores concluem que nas fontes das intervenções públicas dois fenômenos aparecem de maneira repetitiva: o processo de industrialização e a extensão de estruturas capitalistas.

Sem a preocupação com a evidência empírica e com a utilização de dados quantitativos como parâmetros de análise, que está presente nos trabalhos de Peacock e Wiseman e de André e Delorme, tem-se uma outra visão, importante do ponto de vista da discussão teórica, a respeito dos determinantes do comportamento dos gastos públicos. Uma outra diferença importante com relação às contribuições anteriores é o caráter a-histórico que a análise assume.

Assim, centrado na visão rígida e fechada de falhas de mercado *versus* falhas de governo, WOLF (1988) entende que a dinâmica da intervenção do governo/Estado na economia está associada às funções de oferta e demanda para atividades do setor não-mercado. Nesse sentido, considera que a função demanda é afetada pelas percepções dos demandantes sobre as falhas de mercado, mas também por circunstâncias exógenas contextuais definidas pela taxa de imposto cobrada, pelo custo unitário das atividades não-mercado e pela renda nacional. Com relação ao efeito sobre a demanda agregada tem-se que quanto maior for a percepção das falhas de mercado, maior será a demanda resultante. Quanto ao imposto e ao custo unitário, ao contrário, quanto maiores mais tendem a reduzir a demanda. Finalmente, a variável renda nacional pode ter um efeito positivo ou negativo. A princípio, um aumento na renda tende a aumentar a demanda, mas o aumento no pagamento de imposto tende a reduzi-la. Além disso, seu efeito não se distribui igualmente sobre todas

as atividades não-mercado, i.e., um aumento na renda provoca um crescimento na demanda por bens públicos ou quase-públicos, mas ao mesmo tempo reduz a demanda por programas sociais redistributivos.

Quanto à oferta, o referido autor considera que é uma função da medida de resultado do desempenho (qualidade e quantidade) das atividades, a qual, quanto mais difícil a mensuração, e menos acurada, tende a aumentar a oferta. Outra variável é o grau de exclusividade (monopólio) da atividade produzida, que quanto maior tende a influir positivamente sobre a oferta. Tem-se, ainda, a variância na relação insumo/produto associada com tecnologia, que quando a tecnologia é altamente incerta também apresenta resultado positivo. E, assim, como para a demanda, também influem as variáveis taxa de imposto, custo unitário e renda, cujas derivadas parciais têm resultado positivo.

O mecanismo de ajuste quando a demanda é maior que a oferta se dá via aumento nos gastos (aumenta a oferta) e aumento no imposto (reduz a demanda). Ao contrário, se a oferta é maior que a demanda, atua-se reduzindo gasto (reduz a oferta) e reduzindo imposto (aumenta a demanda). Cabe destacar que no setor não-mercado, ao contrário do mercado, é a oferta que condiciona a demanda, porque o governo tem na propaganda, na retórica e no controle da informação formas de influenciar a sociedade.

Mas o fundamental na dinâmica de ajuste é que esta se dá através de processo político, o qual caracteriza-se por ações de *lobbies*, coalizões, ação auto-interessada, mal informação da parte dos eleitores (demandantes), dificuldade de controle sobre a ação dos políticos, critérios para avaliar a

eficiência difíceis de serem construídos, etc. Consequentemente, desequilíbrio entre oferta e demanda pode persistir por longo período de tempo.

E, mesmo quando em equilíbrio, este tem como característica a ineficiência e a iniquidade, porque oferta e demanda já embutem em si próprias as falhas do setor não-mercado. Do lado da demanda ocorre que a percepção da quantidade demandada tende a ser maior que o real necessário (demanda condicionada pela oferta). Pelo lado da oferta influi, primeiramente, a disjunção entre custos e receitas - não têm conexão via preço conforme no mercado - e, por isso, geram custos redundantes e crescentes; além disso, a ausência de competição não estimula redução de custo, aumento de produtividade e economias de escala. Em segundo lugar, e não menos importantes, estão os objetivos organizacionais das agências - a falta de lucro como padrão de referência leva à adoção do tamanho do orçamento, o qual incentiva justificar custos mais do que reduzi-los; o avanço tecnológico e a aquisição e controle de informação, que são as metas para guiar, regular e avaliar o desempenho das agências e de seu pessoal. E, ainda, as externalidades derivadas não antecipadas (muitas vezes em áreas remotas daquela em que a política pretendeu operar) e as desigualdades distributivas indexadas muito mais ao poder e ao privilégio do que à renda e à riqueza.

Assim, para o autor, a solução do problema passa pelo fortalecimento da demanda através de:

1. acesso à informação cada vez melhor, por exemplo, através de agências não governamentais fornecendo contra-informação;

2. controle sobre quantidade e qualidade da oferta e sobre o processo político, através do aprimoramento da representatividade e de maior transparência nas ações; e,

3. garantia do atendimento da demanda via legitimidade das ações.

Dessa forma, dadas as especificidades culturais, econômicas e sociais de um determinado Estado-Nação, pode-se, através da apresentação de diferentes combinações de mercado e governo, escolher a alternativa que conduza a um ótimo de intervenção. Nesse ótimo está implícito que a ação do governo calca-se em valores de eficiência (falhas de mercado e falhas de governo) e de análise de custo/benefício da intervenção.

No entanto, o próprio Wolf aponta a limitação de seu modelo de funções de demanda e oferta para atividades não-mercado, colocando a dificuldade de se “quantificar” elementos fundamentais para a construção dessas curvas e, como consequência, de encontrar o ponto ótimo de intervenção.

3.1. As teses sobre o Comportamento Cíclico da Intervenção

Tendo em vista que as teorias sobre o caráter cíclico da intervenção do Estado se baseiam nas Teorias dos Ciclos Econômicos, faz-se necessário apresentar uma breve discussão sobre a evolução dessas últimas.

Assim, reconhecidamente, o sistema econômico que se instalou no início do século XIX apresenta uma característica particular que o distingue daqueles que o precederam em relação às dificuldades para manter seu crescimento, qual seja, a de ter atravessado numerosos acidentes repentinos,

às vezes violentos, com uma recorrência mais ou menos regular - as crises econômicas (FLAMANT & SINGER-KEREL, 1993).

Os períodos de crise constituem uma característica das economias capitalistas, principalmente se observadas até o final dos anos 30, e se caracterizam, de modo geral, por uma desaceleração, e mesmo por uma queda do nível de atividade dos diferentes setores da economia; por um desenvolvimento do desemprego, às vezes seguido de uma redução do nível de salário; e, por movimentos trabalhistas, notadamente, nos setores mais tocados pela crise.

Esse movimento oscilatório, marcado por fases de expansão, seguidas de contração, de depressão e de retomada do crescimento econômico, levou a formulações de Teorias sobre os Ciclos Econômicos.

O aprofundamento das teses que buscam compreender e explicar este caráter oscilatório presente na evolução histórica das economias capitalistas requer alguns esclarecimentos sobre as terminologias empregadas nas análises de desempenho econômico, notadamente quando estas se referem ao longo período, os ciclos longos.

De acordo com GUITTON e VITRY (1981), não se pode falar em ciclos econômicos (Business Cycles, Trade-Cycle para os ingleses), visto que *stricto sensu*, não existem ciclos em economia. A idéia de movimento cíclico está associada a movimentos alternados perfeitos no espaço, isto é, a movimentos com amplitude de variação constante (movimentos perfeitos no espaço). A perfeição do movimento no tempo se exprime pela velocidade constante de deslocamento: os intervalos de tempo que separam os intervalos

iguais de espaço (amplitudes constantes) são também iguais. A repetição é perfeita ou regular no tempo e, denominando-se período à duração de tempo na qual um movimento recomeça idêntico a si próprio, tem-se que um movimento alternado perfeito no tempo é periódico. Nesse sentido, um movimento pode ser cíclico sem ser periódico, e vice-versa. O movimento será cíclico mas não periódico quando for regular no espaço e irregular no tempo, i.é, ele apresentará amplitude constante, mas velocidade irregular (sua mudança de sentido não se dará a intervalos regulares de tempo).

Ainda de acordo com GUITTON e VITRY (1981), esses conceitos não se aplicam aos movimentos econômicos, porque eles não são nem rigorosamente cíclicos, nem rigorosamente periódicos, mas sim recorrentes. É por esta razão que a palavra flutuação é a mais empregada, assim como o termo ondas é reservado para flutuações longas (BOSSERELLE, 1994). No entanto, como esses autores ressaltam, o emprego de ciclo econômico tornou-se corrente na descrição de movimentos econômicos alternados e, portanto, também o aplicam. Desse modo, no presente estudo os termos flutuações, ondas e ciclos serão empregados como sinônimos.

A primeira grande referência na descrição dos ciclos econômicos de longa duração, ou ondas longas¹⁹, é o trabalho realizado em 1926 por N.D.Kondratieff, considerado o fundador da teoria de ciclo longo. Kondratieff constatou uma sucessão de ondas longas de alta e de baixa no comportamento

¹⁹ O presente estudo estará interessado apenas nos ciclos longos, visto que seu objetivo é analisar o comportamento da intervenção do Estado no longo período. Os ciclos longos não devem ser confundidos com os chamados ciclos dos negócios que se aplicam às oscilações que ocorrem num período de 3 a 5 anos e dizem respeito aos ciclos do estoque de investimentos (Duijn, Jacob van, Long Wave in Economic Life. London:George Allen & Unwin Ltd.,1983).

das séries de preços do século XIX (incluindo taxa de juros e salários), como segue (DUIJN, 1983; BOSSERELLE, 1993):

Primeiro movimento longo

Início em 1790, pico de alta entre 1810/1817 e fim (ponto de mínimo) entre 1844/51

Segundo movimento longo

Início entre 1844/51, ponto de máximo entre 1870/75 e ponto de mínimo entre 1890/96

Terceiro movimento longo

Início entre 1890/96, ponto de máximo entre 1914/20 e a partir desse período o movimento seria descendente, sem que Kondratieff tenha previsto o momento da reversão que daria início a um novo ciclo.

A periodicidade desses movimentos estaria entre 47 e 60 anos.

Em sua análise Kondratieff considerou a mudança tecnológica como um processo econômico endógeno e, para que esta ocorra, importantes descobertas técnico-científicas devem ser realizadas, assim como deve ser economicamente possível empregá-las. Daí a necessária distinção que deve ser feita entre inovação e invenção: invenções apenas podem se transformar em inovação quando as condições econômicas favoráveis para suas aplicações estiverem presentes. A duração da onda longa estaria relacionada à durabilidade, ao período de produção e à quantidade de investimento disponível para um particular tipo de bem de capital (Duijn, 1983). Kondratieff construiu sua teoria com os seguintes argumentos: no início de uma fase de expansão uma

grande quantidade de capital financeiro estará sempre disponível a baixas taxas de juros. Adicionalmente, a propensão a poupar será alta e o nível de preço baixo. Dado o crescimento em bens de capital básico, os fundos disponíveis para empréstimos tornam-se gradualmente escassos e a taxa de juros se eleva, causando queda sensível nos fluxos de investimento. Segue-se uma inversão de tendência para baixo: preços e taxa de juros começam a cair e o nível global da atividade econômica torna-se descendente. Durante a fase descendente a propensão a poupar crescerá novamente, especialmente daqueles cuja renda cresceu devido à queda no nível de preços. O crescimento da oferta de poupança, a baixa taxa de juros e a queda de preços criarão eventualmente as condições para uma nova fase de crescimento.

Segundo BOSSERELLE (1994), o modelo explicativo das flutuações de longa duração desenvolvido por Kondratieff está baseado na Teoria de Ciclos de Re-investimento, notadamente, de substituição e crescimento do fundo de bens de capitais de base, isto é, as grandes infra-estruturas, estradas de ferro, canais, etc., cuja produção exige um longo processo e investimentos, particularmente excepcionais.

Embora Kondratieff tenha reconhecido a importância da inovação tecnológica e que as fases de expansão corresponderiam a incrementos na produção de bens de capital de base, segundo DUIJN (1983) ele falhou em unir esses dois aspectos ao não perceber que as inovações criam novos setores industriais e que estes requerem uma infra-estrutura própria, o que dá à sua teoria um caráter irrealista, tornando-a muito mais uma teoria de ciclos de preços sem qualquer explicação teórica.

É Schumpeter em seu trabalho de 1939 que propõe o sistema cíclico mais complexo. Conforme em BOSSERELLE (1994), Schumpeter baseia-se nas flutuações longas de Kondratieff e as superpõem aos ciclos de Juglar de 8-9anos.

Em SCHUMPETER (1982), tem-se que cada flutuação de longa duração corresponde a uma retomada das inovações e ao dinamismo dos empresários, e as depressões aparecem como um componente necessário do processo de desenvolvimento das economias capitalistas e constituem períodos de “destruição criativa”, durante a qual velhos produtos, firmas e empresários, são eliminados e novos produtos e procedimentos são criados. A inovação aparece como uma mudança que se destaca na função de produção pela introdução de novos métodos produtivos ou pela aplicação na indústria de novas invenções. Outro ponto importante na formulação da teoria de Schumpeter é que as inovações são agrupadas no tempo e no espaço (elas aparecem no mesmo ramo industrial, visto que o sucesso de um empresário facilita o dos demais) e a duração de seus efeitos econômicos serão maiores quanto maiores forem suas importâncias enquanto forças inovadoras. Esse processo não existiria sem a criação do crédito, pois é este que permite financiar a intensificação da inovação.

Na classificação dos ciclos econômicos de Schumpeter tem-se:

- um **primeiro ciclo**, de 1787 a 1840, devido ao surgimento da máquina a vapor;
- um **segundo ciclo**, de 1843 a 1897, como resultado do desenvolvimento das estradas de ferro; e,

- um **terceiro ciclo**, 1898-1939, decorrente do desenvolvimento das indústrias automobilísticas, químicas e elétricas.

Finalmente, para Schumpeter as flutuações de preços não são a causa e sim o reflexo da evolução do sistema econômico, que se dá em quatro fases: prosperidade, recessão, depressão e retomada do crescimento.

Diversas, e duras, são as críticas endereçadas à formulação de ciclos econômicos de Schumpeter. Em linhas gerais, elas se centram sobre o fato de que suas ondas de inovação afetam todas as economias simultaneamente; à condição de que é extremamente difícil datar as chamadas inovações maiores e, principalmente, dos pontos de reversão da curva de evolução; e, que não há evidência de que o crédito seja suficiente, por si só, para satisfazer o investimento necessário às inovações. Além disso, Bosserelle considera que a teoria schumpeteriana apresenta o risco de considerar a crise apenas como uma fase, dentre outras, que toda economia atravessa, não apresentando nada de particular em relação às outras fases do ciclo. Uma outra crítica que poderia ser feita diz respeito ao fato de Schumpeter considerar a inovação como um fator exógeno ao funcionamento do sistema, e que hoje pela moderna teoria microeconômica é considerada como um fator endógeno no crescimento econômico.

Tendo caído no ostracismo, como decorrência do crescimento econômico sustentado no período pós 2a.G.M., as teorias que explicam os movimentos alternados da economia através de mecanismos cíclicos ganharam novo impulso depois do início dos 70. Este “renascimento” está diretamente

ligado à persistência da crise econômica mundial e à impotência das análises de curto e médio prazo para explicá-la²⁰.

Em BOSSERELLE (1994), a maior parte dos trabalhos recentes é influenciada pelas idéias de Schumpeter. Assim, de acordo com numerosas interpretações, a economia mundial estaria passando pela fase final de um ciclo de Kondratieff, caracterizada pela chegada à maturidade de inovações maiores que estavam em sua origem: a fase ascendente do Kondratieff teria terminado entre 1965 e 1970 e a economia estaria, depois dessa época, em uma fase descendente. O novo ciclo seria caracterizado pela era da informática, da biotecnologia e dos materiais de síntese.

Dentre as interpretações marxistas tem-se, primeiramente, a teoria de superacumulação/desvalorização do capital formulada por BOCCARA (1974), desenvolvida sobre a análise de baixa tendencial da taxa de lucro. O autor mostra como a elevação da composição orgânica do capital produz um excedente de capital (superacumulação) criador de uma situação de crise durável, resolvida por diversas modalidades de desvalorização do capital. Assim, nas fases longas de prosperidade, o excesso de acumulação, induzindo uma elevação da composição orgânica do capital, levaria a um estado de superacumulação durável e o movimento longo volta para a condição de baixa do ciclo. A partir de então, acentuam-se as tendências depressivas, o desemprego se desenvolve, o capital tende a se desvalorizar (BOSSERELLE, 1994; FONTVIEILLE, 1976).

²⁰ Para uma revisão das novas teorias sobre os ciclos econômicos ver Eric Bosserelle (1994), "Le cycle Kondratieff: théories et controverses", cap 3, op.cit.

Uma interpretação diferente é apresentada pelos teóricos da Escola da Regulação Francesa, os quais recusam o determinismo tecnológico presente nas explicações anteriores aqui apresentadas. O interesse presente nos trabalhos dessa Escola está em saber como os sistemas econômicos mudam sem alterar seus princípios fundamentais de organização. A análise sobre o que realmente de novo surgiu de um período de crescimento a outro é realizada em termos de regimes de acumulação e modo de regulação, e através de modelos econométricos apontam rupturas nas correlações nos determinantes de preços, de salários, de lucros, de produção e de produtividade.

Assim, de acordo com LIPIETZ (1985), os regulacionistas vão explicar essas rupturas através da análise de formas de organização industriais e de formas institucionais, mostrando que os períodos de crescimento se caracterizam por regimes de acumulação que asseguram no longo período a concordância entre as transformações das normas de produção (geradas pelo tipo de organização do trabalho dominante) e a orientação do consumo. A acumulação pode ser predominantemente extensiva ou intensiva, centrada na produção de meios de produção ou de bens de consumo, e privilegiar mais, ou menos, a exportação. Contudo, um regime de acumulação não se sustenta apenas por sua coerência interna: é necessário que formas institucionais e normas incorporadas nas aspirações dos atores assegurem a convergência das antecipações e dos comportamentos em direção a esse regime de acumulação. São as seguintes formas institucionais identificadas: a moeda, a relação salarial, o regime de concorrência, as formas de intervenção do Estado e a inserção do

país na economia internacional. Da articulação dessas formas de regulação²¹ parciais, resultaria um modo de regulação caracterizado como mais ou menos concorrencial (ausência de antecipações *ex-ante* dos resultados macroeconômicos dos ajustes microeconômicos) ou monopolista (normalização e antecipação *ex-ante* da resultante macroeconômica nos comportamentos microeconômicos)²².

A partir dos referenciais regulacionistas, pode-se dividir a do capitalismo em três fases, que por incluírem crescimento e recessão econômicos, seguidos de nova expansão e retração, de acordo com os pressupostos que sustentam a teoria dos ciclos econômicos, podem ser interpretadas como ciclos do desenvolvimento capitalista:

- a **primeira** corresponde ao século XIX e se caracterizou por um regime de acumulação extensiva e centrado nos bens de produção, com uma regulação concorrencial e um Estado circunscrito²³. Ela termina com a depressão do final

²¹ Entende-se por formas de regulação, conforme em Eric Bosserelle (1994), op. cit., toda conjunção de relações sociais e determinantes institucionais, dos comportamentos privados e ajustamentos de mercado que asseguram a reprodução do sistema como um todo, que longe de serem forçadas e invariáveis, evoluem no tempo. Estas formas que comportam-se de modo relativamente estáveis em certos períodos, tendem a se revelar inadequadas, se não ultrapassadas, durante períodos críticos do desenvolvimento capitalista.

²² Para uma discussão sobre a Teoria da Regulação francesa, ver Robert Boyer, "La Théorie de la Régulation: une analyse critique", Algama, La Découverte, 1986.

²³ Conceito de Estado circunscrito é de Robert Delorme (1991; 1984) e é assim por ele definido: Estado circunscrito é uma configuração na qual um movimento de autonomia da economia em relação ao social e ao Estado consegue se impor como nova lógica dominante, ou seja, o ciclo do negócios impões sua lei. Apresenta como traços principais a submissão do Estado ao ciclo dos negócios, à uma restrição monetária e financeira (padrão ouro, direito orçamentário restrito, reembolso efetivo da dívida pública, inflação baixa) e uma legislação que permite a livre extensão da relação salarial. A intervenção do Estado tem como objetivo garantir a ordem pública e não o reconhecimento dos conflitos sociais. Contudo, o Estado protege a indústria e a agricultura, controla um conjunto de atividades e fornece uma perspectiva rentável aos bancos e à poupança graças a seu endividamento permanente num período de quase estabilidade de preços. ("Etat et Hétérogénéité: ERIC et MPPE" e "Compromis institutionnalisé, Etat Inséré et Crise de l'Etat Inséré", op.cit.)

desse século e que é considerada a primeira grande crise do capitalismo (do regime de acumulação);

- a **segunda** é considerada como uma fase de retomada do crescimento através da aparição de estruturas monopolistas ao nível da concorrência intercapitalista e de uma estabilização mais firme do poder de compra do trabalhador. Segundo LIPIETZ (1985), acompanhando o aperfeiçoamento do modo de regulação tem-se o início de uma transformação mais profunda do regime de acumulação que, embora continue principalmente extensivo e centrado nos bens de produção, sofre os primeiros efeitos da revolução tayloriana ao nível do processo de produção²⁴. A primeira guerra mundial permite, sobretudo, a generalização dos métodos taylorianos e fordianos de produção e, assim, uma acumulação intensiva surge no final dos anos 20 e acarreta a segunda grande crise do capitalismo. Esta é praticamente uma crise de regulação (o regime de acumulação continua concorrencial, quando já se delineava o monopolista) e está compreendida no período 1920 -1945; e

- a **terceira** é resultante da estabilização do regime de acumulação intensiva²⁵ e do surgimento do modo de regulação monopolista/oligopolista.

Uma nova forma de Estado se instala, o Estado da intervenção, denominado

²⁴ Taylorismo é o conjunto de relações de produções internas ao processo de trabalho que tende a acelerar a cadência dos ciclos de movimentos nos postos de trabalho e a diminuir o tempo morto da jornada de trabalho. Essas relações se manifestam através de princípios gerais de organização do trabalho que reduzem o grau de autonomia dos trabalhadores e os submetem a uma vigilância e a um controle permanente na execução da norma de rendimento (Michel Aglietta, "Regulación y crisis del capitalismo", Madrid: Siglo veintiuno de España ed., 1979, p.91).

²⁵ O regime de acumulação intensiva tem como característica marcante a presença de oligopólio estratificado, no qual as firmas "gigantes" impõem seus preços próximos ao preço do monopólio e as barreiras à entrada influem diretamente na formação dos preços. A desvalorização do capital torna-se um processo permanente, estruturalmente incorporada ao ritmo de formação do capital e a transformação qualitativa das forças produtivas torna-se, igualmente, um processo

Estado inserido²⁶. Dessa forma, a característica principal dessa fase é o fordismo²⁷, o regime de acumulação intensivo com um consumo de massa sob regulação monopolista/oligopolista, que domina o noroeste do mundo, EUA, Europa e Japão, entre 1945 e 1970. Esta fase estaria em vias de terminar com a crise atual, vista como a crise do fordismo, de seu modelo de organização do trabalho, o que compromete a eficácia da intervenção econômica do Estado e explicaria porque as proposições keynesianas fracassaram até agora.

Pelo exposto, observa-se que a problemática dos teóricos da regulação se repousa na idéia central de variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas econômicas e sociais, ao contrário da visão clássica schumpeteriana.

permanente. A desvalorização seria, assim, incorporada *a priori* aos preços e é de certa maneira neutralizada (Eric Bosserelle, 1994, p. 184, op.cit.).

²⁶ Conceito também elaborado por Robert Delorme (1991; 1984), op.cit. No Estado inserido os governos surgem como portadores da responsabilidade da estabilização macroeconômica. São características dominantes nessa nova forma de Estado: uma nova forma de gestão monetária, uma preocupação nova em relação ao emprego, aos assalariados, à desigualdade social e ao crescimento, que vai ser conhecida como Estado-providência. Ele torna-se um Estado inserido na esfera econômica e não mais um Estado subordinado e delimitado à esfera de mercado. Essa forma de Estado é desafiada atualmente devido às pressões da baixa rentabilidade, à exposição crescente aos mercados mundiais, às novas formas de concorrência e às mudanças tecnológicas (competitividade e concorrência internacionais).

²⁷ O fordismo representa uma superação do taylorismo, visto que representa um conjunto de importantes transformações do processo de trabalho, intimamente relacionado às mudanças nas condições de existência do trabalho assalariado que originam a formação da norma social de consumo e tendem a institucionalizar a luta econômica de classes na negociação coletiva. É o princípio de articulação do processo de produção e do modo de consumo, que instaura a produção em massa (cadeia de produção semi-automática), chave da universalização do trabalho assalariado (Michel Aglietta, "Regulación y crisis del capitalismo"..., op.cit.). Portanto, não se deve confundir o fordismo com a organização de trabalho introduzida por Ford, a qual visava muito mais as formas de gestão da força de trabalho do que medidas de repercussão de nível macroeconômico. Como regime de acumulação o fordismo é baseado numa organização do trabalho que combina taylorismo e mecanização. O mais importante, porém, é que os ganhos de produtividade são distribuídos entre o crescimento do capital e o salário real. A regulação desse regime de acumulação é baseada prioritariamente sobre a regulação da relação salarial. Isto é, trata-se da existência de formas coercitivas que controlam o crescimento paralelo, e simultâneo, da demanda dos assalariados e da produção capitalista.

A utilização das teorias dos Ciclos Longos para explicar o comportamento da dinâmica da intervenção pública é relativamente recente na literatura.

Destaca-se, inicialmente, a Teoria de Intervenção Cíclica do Estado desenvolvida por BRESSER PEREIRA (1992), ainda que apresentada também em termos de falhas de mercado *versus* falhas da ação do Estado. Para Bresser, a intervenção pública apresenta uma dinâmica cíclica, i.é, expande-se e contrai no tempo, e em cada novo ciclo o modo de intervenção se altera. De tal forma que, se no domínio estritamente econômico têm-se os ciclos dos negócios e os ciclos de Kondratieff, no domínio da economia política têm-se os ciclos de intervenção do Estado, com o Estado crescendo em termos absolutos quando a população e a complexidade da sociedade incrementam.

No tempo cresce a intervenção do Estado, o qual passa a assumir um papel crescente na coordenação do sistema econômico, na microalocação de recursos, na definição macro do nível de poupança e investimento (ou equilíbrio entre oferta e demanda agregadas), e na determinação micro/macro da distribuição da renda entre classes sociais e entre setores da economia. Ela cresce porque o Estado está sendo bem sucedido, porque ele está desempenhando um papel que o mercado é inábil ou ineficiente para desempenhar. Mas, quando a intervenção cresce, seja em termos de participação no PIB, ou em termos do grau de regulação a que submete a economia, a intervenção começa a ser disfuncional. Os dois sintomas básicos do excesso de regulação são o imenso déficit público e a poupança pública negativa que reduz a poupança total.

Dito de outra forma, o excesso de regulação, que cria obstáculos para o bom funcionamento do mercado, e a crise fiscal²⁸ do Estado originada de déficits públicos crônicos, são os sintomas típicos de que a intervenção foi também extrema. O Estado, nesse processo, inicialmente é forte e pequeno, mas com o passar do tempo, ao expandir exageradamente suas funções, torna-se fraco e disfuncional e, portanto, inábil para desempenhar seu papel econômico. É neste momento que o ciclo reverte ou é suposto reverter, ou seja, o controle do Estado se retrai e o controle do mercado se expande. Este é o momento para alguma desregulação e privatização.

Ao explicar a lógica do ciclo, Bresser afirma que a razão pela qual a intervenção mostra um padrão cíclico é mais ou menos óbvia. O mercado é claramente incapaz de garantir a acumulação capitalista por si mesmo e tampouco possui um mecanismo endógeno para promover a distribuição da renda socialmente desejável. Sendo assim, a intervenção do Estado é necessária para garantir a acumulação e a distribuição. Considera que, na realidade, a coordenação do sistema capitalista é o resultado de dois mecanismos: o Estado e o mercado.

Dessa forma, a intervenção do Estado crescerá em intensidade durante a fase de expansão do ciclo. Partindo de um nível baixo de coordenação da atividade econômica, a intervenção do Estado tentará corrigir as distorções causadas pelo mercado e, no estágio inicial, as políticas adotadas serão bem sucedidas. Isto porque estimularão a produção nacional através do

²⁸ Para uma discussão detalhada sobre a crise fiscal do Estado ver James O'Connor, "The Fiscal Crisis of the State", New York: St Martins, 1974.

crescimento dos gastos governamentais e da modernização de determinadas indústrias, via subsídios e isenção de impostos; distribuirão renda através da cobrança de impostos e de gastos com o bem-estar; e, limitarão os abusos através de muitas formas de regulação. O Estado fará, ainda, investimentos diretos através da criação de empresas estatais, particularmente se o país estiver no estágio inicial de industrialização.

Entretanto, após o sucesso inicial, esse comportamento começará a dar surgimento às distorções. O crescimento dos gastos públicos, resultante de pressões crescentes de empresários, consumidores e burocratas, tenderá a causar sérios desequilíbrios fiscais. Como o excesso de regulação implica em altos custos, ela colocará obstáculos à competitividade internacional das empresas de negócios. As estatais tenderão a mostrar administração ineficiente e resultados econômicos pobres. Se a reforma do Estado não é logo implementada, o problema fiscal se traduzirá em crise fiscal e na paralisação do Estado. O problema está no fato de que os agentes econômicos não sabem quando parar. Mas, depois de um período de falhas contínuas, e sob criticismo crescente, será a vez de reduzir a intervenção e abrir espaço para maior coordenação da economia pelo mercado.

Todavia, o processo de desregulação e privatização chegará ao fim e um novo processo de intervenção terá início, o qual será diferente da expansão anterior, com o Estado assumindo novos papéis. A nova onda de intervenção responderá às instabilidades inerentes ao sistema de mercado e ao crescimento das demandas da sociedade para melhores condições de vida,

para maior segurança e previsibilidade, para desenvolvimento tecnológico contínuo, para proteção ao meio-ambiente.

O caráter cíclico da intervenção do Estado é também defendido por FONTVIEILLE (1976), em sua análise do crescimento do Estado francês de 1815 a 1969. Contudo, o paradigma teórico no qual se fundamenta é distinto do utilizado por BRESSER PEREIRA (1992). Fontvieille desenvolve sua análise com base na Teoria da Superacumulação e da Desvalorização do Capital (TSDC), e compara os movimentos das despesas públicas aos movimentos do sistema econômico descritos por Kondratieff. Conclui em seu estudo que a intervenção apresenta um movimento cíclico, cujas fases estão em oposição às fases correspondentes dos ciclos de Kondratieff.

A despeito do forte caráter empírico de seu estudo, observa-se que o autor em sua análise, muito mais do que buscar entender a lógica da intervenção em seu aspecto amplo, parte da teoria de Paul Boccara -TSDC- e procura justificá-la empiricamente. Nesse sentido, Marczewski, no prefácio de apresentação do trabalho de Fontvieille, critica-o dizendo que ele se esquece de analisar efetivamente o porquê de determinadas ações empreendidas pelo Estado, visto que a resposta lhe parece clara, ou seja, de que todas as despesas do Estado constituem-se em uma desvalorização parcial do capital ao permitir ao capital privado explorar melhor os assalariados e, portanto, obter maiores lucros.

Esta “simplificação” analítica nega o caráter dinâmico da instituição Estado, que, sob o capitalismo, inicialmente favoreceu o fortalecimento da classe burguesa (classe dominante); que como resultado do desenvolvimento

sócio-econômico evoluiu para aquele Estado que representou o centro de resolução dos conflitos (Estado para Poulantzas), e transformou-se - favorecido pelo keynesianismo - no Estado do bem-estar; e, que, finalmente, hoje é colocado em cheque (crise do Estado), tendo que encontrar um novo caminho de sustentação, respeitando e resolvendo o conflito entre sua necessidade de assegurar a acumulação do capital e sua legitimação.

Um outro ponto importante a ser destacado em relação ao estudo de Fontvieille refere-se ao fato deste se caracterizar como um estudo de caso, a França, quando tal afirmação analítica exigiria um estudo internacional comparativo, conforme em DELORME (1991), fundamentado não apenas nas finanças públicas, mas também nas estratégias de industrialização e de desenvolvimento e no papel atribuído ao Estado.

Uma abordagem diferente e restrita aos ciclos de curta duração é apresentada pela corrente que defende a relação intrínseca entre ciclos dos negócios e os ciclos políticos, considerando que estes últimos geram flutuações econômicas através das políticas macroeconômicas, ao contrário do discurso implícito de eliminá-las. Assim, os ciclos dos negócios não seriam explicados como o resultado de choques padrões, de instabilidades estruturais ou por erros governamentais, mas pelo comportamento voto-maximizador de perdas dos políticos no período entre eleições, pelo partido no poder, frente à miopia do eleitorado e ao *trade-off* dinâmico entre desemprego e inflação (MAC RAE, 1977). O efeito deste comportamento seria um ciclo político eleitoral estável, com relativo crescimento do desemprego e queda da inflação no início do

período, e relativa queda no desemprego e aumento da inflação no fim desse mesmo período.

A lógica do ciclo político, portanto, seria determinada pelo desejo do partido no poder em permanecer no governo, e essa permanência em sociedades democráticas é determinada pelo processo eleitoral, isto é, a permanência significa satisfazer os desejos do eleitorado. O apoio dos eleitores é influenciado por muitos fatores, mas em algum grau seria influenciado por variáveis econômicas, particularmente, inflação e desemprego. Assim, o partido no poder determinaria a taxa de desemprego e, conseqüentemente, de inflação para o próximo período, de tal forma a minimizar a perda de votos na eleição. O resultado seria uma repetição desse comportamento em cada período eleitoral.

Os pressupostos presentes nos modelos ligados a essa corrente são extremamente fortes, quais sejam: a. o governo é escolhido em período de eleição competitiva; b. governo tem suficiente controle econômico e métodos sofisticados para conduzir a economia na direção que ele deseja; e, c. o eleitor é míope (NORDHAUSS, 1975). Ou ainda, conforme em FREY e SCHNEIDER (1978), o governo é responsável pelo curso dos eventos econômicos e tem imaginação e habilidade para controlar a economia.

Para solucionar, ou minimizar, o efeito desses ciclos políticos sobre os negócios (ciclo dos negócios), conforme defende NORDHAUSS (1975), seria a adoção do planejamento, pois este forçaria os governos a negociarem a implementação de suas políticas com a oposição, com trabalhadores e empresários, e, talvez, com outros grupos de interesse. Isto porque seria extremamente difícil para um governo persuadir outros grupos de interesse a

aceitarem um plano que deliberadamente projeta um ciclo político dos negócios ou usa regras de decisão míopes. A evidência dessa recomendação estaria no fato de economias planejadas, como a francesa e a sueca, apresentarem menores variabilidades cíclicas do que economias não planejadas, tais como americana, canadense, japonesa e alemã. Uma outra solução, para remover o ciclo político dos negócios, seria a adoção de políticas de renda, pois estas fariam desaparecer o *trade-off* básico que orientaria as decisões dos políticos.

Cabe destacar o enfoque conjuntural presente nas interpretações dos ciclos políticos dos negócios, o qual permanece mesmo quando suas hipóteses são testadas no longo período, o que conduz ao mecanicismo em suas interpretações. Assim, por exemplo, NORDHAUSS (1975) conclui, a partir dos resultados que obteve, que no Reino Unido a hipótese de sua teoria foi rejeitada para as eleições de 1951, de 1964 e de 1966, enquanto que o padrão observado nas eleições de 1955, de 1950 e depois da eleição de 1970, comportou-se como o previsto. Considera ainda que depois de 1967, a política macroeconômica do Reino Unido foi restringida pelos problemas decorrentes da Balança de Pagamentos (ciclo da Balança de Pagamentos) que inibiu a ocorrência do ciclo político. Nenhuma referência é feita se o desemprego era o problema chave a ser resolvido nesses períodos e, portanto, objeto de política governamental, o que de acordo com suas hipóteses influenciaria o processo de tomada de decisão política.

Cabem, ainda, críticas já apresentadas a outros autores sobre o determinismo dos pressupostos na análise empírica, a adoção de uma visão simplificada para um fenômeno complexo (centram-se apenas em

determinantes econômicos para a tomada de decisão dos políticos; visão de curto prazo), a desconexão entre a realidade atual, e, especificamente, sobre a idéia de ciclos dos negócios, a despreocupação em articular os diferentes ciclos eleitorais (de curto prazo) com o ciclo longo observado nas flutuações econômicas. As forças que impulsionam o desenvolvimento econômico, que são de natureza social, política e econômica são reduzidas ao econômico, *stricto sensu*, e à supremacia do poder dos governantes.

Finalmente, outra abordagem interessante sobre o caráter cíclico das relações entre o econômico e o político é a desenvolvida por HIRSCHMAN (1979) em sua Teoria Cíclica do comportamento coletivo, uma crítica à teoria de Olson sobre a lógica da ação coletiva²⁹.

Hirschman entende o ciclo como um processo no qual forças de movimento idêntico são responsáveis para mover a economia ou a sociedade de uma dada fase para uma próxima, e que os humanos em contraste com os animais nunca estão satisfeitos, e que insatisfação e insaciabilidade são intrínsecas à natureza do homem. Assim, considera que os atos de consumo e os atos de participação nos negócios públicos, aqueles tomados com a expectativa de que produzam satisfação, também produzem desapontamentos e insatisfações que acarretam num menor (maior) interesse dos atores privados em participar de ações coletivas (interesse nos negócios públicos) ou em ações

²⁹ Para Olson, o resultado da ação coletiva, assumindo-se seu sucesso, é um bem público e o indivíduo pode ser tentado a esperar que outros indivíduos exerçam a participação exigida para assegurá-lo em seu próprio interesse. Como resultado, a tendência é de todos esperarem que o outro faça aquilo que ele deveria fazer, i.é., participar das ações coletivas. Assim, a única forma de ação coletiva seria através de grupos de interesses com incentivos seletivos definidos privadamente (Hirschman, Albert O., "Shifting Involvements: private interest and public action", Princeton: Princeton University Press, 1979, p.78/79).

individuais (interesse no consumo privado), gerando o ciclo interesse público- interesse privado- interesse público....

Um problema que surge na formulação apresentada por Hirschman está na ausência de definição da periodicidade com que esses pontos de retorno surgiriam, conforme exigido na construção das teorias cíclicas. Além disso, como crítica pontual, tem-se que a explicação do retorno ao interesse privado, que se segue após a fase de interesse público dos atores, poderia ser explicada pelo sucesso da ação coletiva, mais do que pelo desapontamento. Uma vez atingidos os interesses da ação coletiva de longa amplitude sobre o corpo social, ocorre a desarticulação, e a retomada se dará quando um novo problema de interesse amplo ressurgir.

Capítulo 4

A DINÂMICA DA INTERVENÇÃO: parte III

Hipóteses e Metodologia

Em uma sociedade, qualquer que seja sua forma de organização, as relações sociais resultam de normas estabelecidas - quer entendidas sob a ótica do contrato social ou sob a ótica da dominação³⁰ -, as quais definem os campos de interação do político, do econômico, do jurídico e do civil. Assim, o funcionamento geral das sociedades, ao longo da , decorre de ações coletivas³¹, com graus variados de representatividade e participação - função do modelo organizacional presente - e expressas através das diferentes instituições públicas (a principal é o Estado) e privadas (que sob o regime capitalista, têm nos princípios do mercado sua orientação maior).

Ainda em caráter amplo, a instituição³² Estado surge da necessidade de organização das relações sociais, à medida em que as sociedades tornam-se mais complexas (acirramento de conflitos), e constitui-se

³⁰ O termo dominação é aqui utilizado no sentido de poder de decisão, que pode ser coercitivo ou não, e resulta de posição hegemônica definida ao longo do tempo por determinações que abrangem desde o econômico até o cultural (monarquias, regimes religiosos, regimes tribais, etc.).

³¹ A célula básica que compõe o todo do corpo social, quer entendida como o indivíduo, quer simplesmente como o homem, manifesta-se institucionalmente através de associações, de partidos políticos, de grupos de interesses comuns, etc...Mesmo em se considerando o exemplo de sociedades democráticas onde o voto permite expressar a vontade individual, este é utilizado para delegar ações à representação legalmente constituída.

³² O conceito de instituição tem o caráter apresentado em Peter Hall, "Governing the economy: the politics of State Intervention in Britain and France", Cambridge:Polity Press, 1986: p.19, isto é, é empregado para se referir às regras formais, aos procedimentos de aquiescência (consentimento) e às praticas operacionais padrões que estruturam as relações dos agentes sociais em várias unidades da política e da economia, com ênfase sobre o caráter relacional das instituições, no sentido em que elas estruturam as relações desses agentes.

no representante de direito dos interesses públicos gerais, sejam estes previamente acordados ou impostos via dominação (legitimidade consensual ou “imposta”). Assim é, em essência, a instituição reguladora do conjunto - função de organizador/regulador dos demais níveis de interação, principalmente daqueles formalmente institucionalizados - e o principal *locus* para o exercício do poder político.

No entanto, o Estado, por ser criado e administrado pelos agentes que formam o corpo social (a administração mais especificamente sendo controlada pela sociedade civil), traz em sua materialização os interesses hegemônicos³³ que orientam uma dada sociedade e que fundamentam sua estrutura organizacional. Portanto, caracteriza-se como uma instituição organizadora mas, ao mesmo tempo, organizada e sua ação resultará sempre dessa condição complexa (autonomia relativa de poder de decisão) e estará inserida no contexto histórico que a determina.

Especificamente sobre as sociedades capitalistas existe relativo consenso sobre a forte presença do determinante econômico na constituição das relações sociais - quer sejam apreendidas enquanto relações de classe e/ou frações de classe, quer enquanto relações entre indivíduos e/ou entre agentes econômicos³⁴ - e sobre a grande influência do espaço econômico na formação do pensamento hegemônico que orienta essas sociedades.

³³Hegemonia resultante da inter-relação das esferas política, econômica e cultural.

³⁴Conforme apresentado nos primeiros capítulos deste trabalho, nas correntes marxistas o determinismo econômico está presente no conflito de classes entre os proprietários dos meios de produção e os assalariados, visto que seus objetivos econômicos são, por princípio, contraditórios (e durante muito tempo acreditou-se que estes seriam irreconciliáveis); enquanto que nas correntes liberais o determinante econômico aparece na extensão do princípio de maximização do lucro, base da teoria da firma, para a teoria do comportamento coletivo, a qual

Este determinismo, cujas origens estão principalmente na extensão dos princípios reguladores do mercado sobre a vida social e na importância da produção capitalista para a geração de riquezas e, conseqüentemente, para a definição dos critérios de poder interno e externo³⁵, tornou, inclusive, a esfera econômica, paralelamente e conjuntamente com o Estado (interpenetração entre os espaços político e econômico³⁶), em componente essencial dos grandes pilares que sustentam relações nas (e entre as) sociedades capitalistas³⁷.

Todavia, a passagem de um pensamento hegemônico para outro (mudança de paradigma) nunca ocorre de maneira gradual e pacífica (e notadamente neste caso) porque provoca fortes rupturas, gera competição entre o velho e o novo, transfere privilégios, desloca o centro do poder político em direção à nova força emergente, em suma, redefine os valores da sociedade. Assim, para o estabelecimento de uma nova ordem faz-se necessário que os princípios que a constituem sejam legitimados na arena político-ideológica, a qual se manifesta, por excelência, no interior do Estado (espaço político).

A necessidade da legitimação pelo Estado das transformações profundas na organização das sociedades implica, obrigatoriamente enquanto instituição reguladora do conjunto, na reorientação do caráter da intervenção

se fundamenta no indivíduo racional que objetiva maximizar sua função própria de utilidade, conduzindo, assim, aos conflitos de interesses.

³⁵O poder interno relaciona-se ao controle do poder político institucionalizado no seio do Estado, enquanto o poder externo refere-se à dominação internacional permitida pela supremacia tecnológica na produção e na defesa do território.

³⁶ É entendido aqui, como Niklos Poulantzas em "O Estado, o Poder e o Socialismo", Rio de Janeiro: Ed. Graal Ltda, 1981:p.190, que o espaço político (Estado) e o espaço da reprodução do capital (economia) não apresentam limites próprios que permaneceriam intrinsecamente os mesmos no decorrer do capitalismo.

pública - esta deve se ajustar à nova realidade nos diferentes domínios para que o Estado possa desempenhar sua função histórica de assegurar a ordem³⁸ - e justifica sua presença permanente, ao longo do tempo, no centro dos debates entre as diversas correntes do pensamento³⁹.

Esta adaptação da ação do Estado frente às mudanças na organização social, resultantes dos diferentes modos de produção (subsistência, escravismo, feudalismo, capitalismo, socialismo), tem como consequência alterar a apreensão conceitual dessa instituição, conferindo-lhe um caráter dinâmico⁴⁰.

Assim, se a função de manter a ordem, em seu sentido geral, permanece no tempo, esta pode ser realizada pacificamente ou através da força⁴¹ segundo o momento histórico vivido. Garantir o direito à propriedade,

³⁷Sob a perspectiva histórica, significou a transformação do paradigma religioso, presente no sistema feudal, no paradigma econômico, que rege o modo de produção capitalista.

³⁸Este é um papel que o Estado desempenha, desde sua origem, nas diferentes formas de organização que a sociedade humana já experimentou, empregando, inclusive, violência física para assegurar a coesão social em torno do referencial hegemônico que, via de regra, não é consenso geral. E segundo diversas correntes justificaria, por si só, a permanência dessa Instituição no seio das sociedades; exceção clara no marxismo clássico que a interpreta como portadora da violência em benefício de uma classe dominante.

³⁹Correntes filosóficas, econômicas, antropológicas e sociológicas.

⁴⁰Conforme em Niklos Poulantzas em "O Estado, o poder, o socialismo", op.cit., na p.19, "...tanto os conceitos de Estado como de economia não têm e nem podem...a mesma extensão, o mesmo campo e o mesmo sentido nos diversos modos de produção". Isto porque, conforme prossegue na p.21, "...um modo de produção não é o produto de uma combinação de diversas instâncias em que cada uma possuiria previamente, ao se relacionar, uma estrutura intangível. É o modo de produção, unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços, delinea seus campos, define seus respectivos elementos: é primeiramente seu relacionamento e articulação que os forma. Isto se faz em cada modo de produção segundo o papel determinante das relações de produção".

⁴¹Sobre a função de manter a ordem, tem-se em Fernand Braudel, "Civilisation matérielle, économie et capitalisme: XVe-XVIIIe siècle", Paris:Librairie Armand Colin, 1979, tomo 2, cap.5, que para o Estado isto significa um compromisso entre forças favoráveis e forças contrárias, e exercê-la implica se fazer obedecer, monopolizar em seu benefício a violência virtual de uma dada sociedade, esvaziando-a de todos furores possíveis. Assim, por exemplo, que durante os séculos XVII e XVIII os administradores do Estado, para manter a ordem, usavam, inclusive, da ameaça de execuções (inúmeras vezes cumpridas) apoiados no "direito de suprimir os indivíduos em nome do bem público".

outra função prerrogativa secular do Estado, não tem o mesmo significado, por exemplo, no regime feudal e no regime capitalista, tendo em vista que (o acesso) à posse adquire novo significado de um regime para outro. O mesmo se aplica ao conceito de liberdade, que em princípio seria um direito garantido à todos, mas que na prática, através principalmente do instrumental jurídico presente no aparato do Estado, sempre foi função da hegemonia político-ideológica.

Estando a economia inserida na formação social, ao mesmo tempo como constituinte e como resultante, ela está intrinsecamente relacionada aos poderes “superiores” criados para assegurar a regulação do todo e, conseqüentemente, presente nas ações empreendidas pelo Estado - interpenetração dos espaços econômico e político.

Do ponto de vista da relação Estado-economia, esta inter-relação dos espaços na regulação das sociedades pode ser visualizada na importância da esfera econômica para o financiamento das despesas públicas⁴², as quais no caso mais simples são necessárias ao funcionamento do Estado (esfera política) garantidor da paz interior e de soberania externa do denominado Estado-Nação, fundamentais para o funcionamento do espaço econômico.

No entanto, ela sempre foi mais ampla do que isto, pois cada modo de produção trouxe consigo necessidade de reorganização da sociedade de acordo com exigências específicas (interesses do espaço econômico), as quais, historicamente, sempre prescindiram da regulação do conjunto pelo Estado

⁴²As formas tradicionais empregadas para esse financiamento são a cobrança de impostos sobre a riqueza e o empréstimo através da emissão de títulos da dívida pública.

(espaço político) para o equacionamento dos conflitos decorrentes das transformações exigidas.

Faz-se necessário nesse momento apresentar o conceito de regulação presente no corpo deste trabalho. Regulação é entendida como todo aparato constituído, legalmente e/ou culturalmente, para orientar o comportamento coletivo, por mais simples que possa ser uma determinada coletividade. Sempre que a regulação fundamenta-se em instrumentos legalmente formalizados (caso de sociedades mais complexas) ela assume o caráter de intervenção, pública e/ou privada, podendo ser considerada positiva ou negativa por aqueles a que se destina.

Além disso, (o caráter da) intervenção não é vista (o) como resposta à transformações conjunturais, mas sim às de cunho estrutural e, portanto, considera-se que sua essência apenas se altera quando surge um novo paradigma orientador da posição hegemônica. No equacionamento dos problemas conjunturais são as políticas setoriais que respondem de imediato, mas, ainda assim, sempre seguindo à lógica presente no caráter estrutural da intervenção.

Assim, sendo as relações econômicas (de caráter mais amplo que as relações de produção) parte constituinte das relações sociais, entende-se aqui que regular o conjunto é regular a economia. E, portanto, mesmo que a intervenção (forma que a regulação, normalmente, assume no seio do Estado) assuma um caráter amplo, de cunho dito social, esta terá desdobramentos também sobre o funcionamento da esfera produtiva, base da formação econômica de uma sociedade.

Nesse sentido, e tomando-se por base os acontecimentos históricos, tem-se que desde os primórdios do capitalismo inglês, quando os princípios do mercado dominaram de maneira perversa, subvertendo a ordem estabelecida sob o regime feudal - notadamente através das relações de trabalho e na relação entre capital mercantil/industrial e capital fundiário - o Estado esteve presente para garantir a nova ordem econômica que emergia e para controlar (enfraquecer e anular) as forças contrárias presentes nas arenas política e social⁴³. E, ainda, conforme mostra a da França, apresentada no próximo capítulo, agiu como estimulador do novo regime econômico através da adoção de políticas protecionistas, que foram fundamentais para a instalação e desenvolvimento do novo regime de exploração econômica.

Esta ação do Estado não teria sido possível se os interesses econômicos transformadores não estivessem inseridos em seu interior através da participação política dos setores emergentes na administração de seus aparelhos reguladores. A própria denominação de revolução industrial para explicar a passagem do feudalismo para o capitalismo caracteriza o processo muito mais como restrito ao campo tecnológico do que de amplitude geral, embora seus efeitos sobre o todo sejam amplamente conhecidos.

Consequentemente, e apesar de os interesses econômicos, notadamente sob o capitalismo, serem um dos elementos determinantes na

⁴³E ainda de acordo com E.J.HOBSBAWN, em "Histoire Economique et Sociale de la Grande-Bretagne", Paris: Editions du Seuil, 1977, mesmo na denominada economia liberal clássica, a intervenção do Estado visou criar e a manter as condições mais favoráveis ao capitalismo, considerado um sistema essencialmente auto-regulador e em crescimento, que tenderia a maximizar a "riqueza da nação". No início da revolução industrial britânica o problema maior era criar estas condições, e para que a empresa privada pudesse funcionar sem problemas, isto

estruturação das relações sociais, a participação ativa do Estado no desenvolvimento do modo de produção capitalista, inclusive em sua fase dita liberal, por si só é suficiente para invalidar as teses que se apoiam nos conceitos econômicos puros (critérios de eficiência) para analisar o Estado (participação na regulação da sociedade).

Além disso, evidencia que a economia (locus do poder econômico) no modo de produção capitalista não pode ser analisada como um corpo separado do sistema e representada, simplesmente, pelos fundamentos de mercado, assumindo-se que estes supostamente levariam à eficiência do todo.

A esse respeito, em POULANTZAS (1981; p.20), tem-se que "...o espaço e o lugar da economia, o espaço das relações de produção, de exploração e de extração do excesso de trabalho (espaço de reprodução e acumulação de capital e de extração de mais valia no modo de produção capitalista) jamais constituiu, nem nos outros modos de produção (pré-capitalistas), nem no capitalismo, um nível hermético e enclausurado, auto-reproduzível e depositário de suas próprias "leis" de funcionamento interno. O político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado liberal, que supostamente não interfere na economia, a não ser para criar e manter a "infra-estrutura material" da produção."

significava, inicialmente, eliminar as numerosas formas de ingerências governamentais existentes que não mais se justificavam pela ortodoxia econômica do momento.

Consequentemente, tornam-se enfraquecidas⁴⁴ as teorias sobre o Estado que buscam explicar a dinâmica da intervenção pública fundamentadas, principalmente, no “sucesso” do período do liberalismo econômico, e segundo as quais sua função regulatória seria extremamente restrita, sob pena do comprometimento do desempenho do sistema (ênfase no domínio econômico).

Assim também, as visões que justificam a intervenção do Estado na economia apenas como corregedora das ineficiências “naturais” do mercado e, portanto, com o objetivo de produzir o equilíbrio desejado de longo prazo, pecam pela simplicidade que assumem na formalização de seus pressupostos, ao se fundamentarem em parâmetros de eficiência essencialmente econômicos - economia como campo delimitado. O conflito assumido para a justificativa do contrato social é considerado equacionado, uma vez que este já existe, e as coalizões decorrentes que pressionam e atuam sobre a esfera política (espaço da instituição Estado), a despeito da importância que assumem no processo de tomada de decisão, são portanto ignoradas, ou consideradas menores, nessas análises.

No caso dos defensores da teoria da escolha pública, que repudiam qualquer intervenção do Estado sobre a economia, visto esta apresentar falhas mais perversas que as do funcionamento livre dos mercados (perda de eficiência econômica), o viés da análise encontra-se no pressuposto de autonomia dos administradores do Estado (governantes políticos e

⁴⁴O termo “enfraquecida” é empregado porque considera-se que muitas das explicações oferecidas sobre o comportamento dos administradores do Estado, aqui entendido como sinônimo de governo, são de utilidade na interpretação das políticas públicas de cunho conjuntural, conforme será discutido mais adiante.

burocratas), o que lhes permite orientar suas decisões em busca de seus próprios interesses - capturação do Estado.

Neste caso, a inconsistência interna está no fato de que ignoram, ou consideram de forma menor, toda organização coletiva de ação (sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais, etc., que se constituem no espaço privado) sobre a esfera política, agindo como força contrária às decisões dos setor público que ferem seus princípios organizacionais. E, ainda, a própria participação de membros atuantes do espaço econômico no seio do Estado (diretamente como legisladores ou indiretamente através do apoio aos partidos políticos), que certamente agem em defesa dos interesses do capital e, conseqüentemente, do desempenho da economia (eficiência desejada). Isto sem considerar o próprio interesse dos administradores do Estado no bom desempenho da economia, visto a dependência que têm de seus resultados para financiarem a sustentação e reprodução dessa instituição, como é bem colocado nos argumentos defendidos pela teoria funcionalista do Estado.

Essa linha crítica de reducionismo de análise, com base na delimitação dos espaços econômico e político, também é válida para as correntes ligadas ao pensamento marxista que defendem uma concepção instrumental do Estado - ditadura de classe ou Estado da classe dominante. Ao reduzirem o Estado à simples dominação política, exaltam a superioridade dessa esfera de poder frente aos demais domínios que estruturam o todo social e, portanto, são incapazes de avaliar o conjunto de envolvimento

interdependentes⁴⁵ através dos quais o Estado age como um ator econômico (DELORME, 1983; 1985).

O Estado não é um ser, uma entidade dotada de poderes e de vontade, ou ainda um objeto. Ao contrário, é uma instituição necessária à organização das relações sociais, alternativa ao caos que existiria se os agentes sociais não acordassem em estabelecer um poder comum e geral como fórum para resolução de seus conflitos.

Sendo assim, não é o Estado que é fraco ou forte, mas sim a coesão da sociedade civil e a força do pensamento hegemônico que determinam o caráter de sua intervenção. Quanto mais ampla e melhor organizada a sociedade civil, mais legítima será a ação dos administradores do Estado em termos de atendimento do interesse público geral. Isto porque as decisões tomadas pelos políticos e burocratas devem responder aos interesses do pensamento hegemônico (caso contrário não lhes seria permitido administrá-lo), que historicamente está impregnado em todas as esferas de poder⁴⁶.

Nos casos em que a sociedade civil está dividida, desmobilizada, ou muito reduzida, e o pensamento hegemônico ameaçado ou destruído (notadamente em momentos de crise aguda), o Estado será capturado e administrado por uma minoria que encontrará os meios para exercer sua dominação - em cuja oportunidade ocorrerá apropriação da instituição geral e administração em proveito desta própria minoria, ou seja, em benefício da nova

⁴⁵Envolvem desde a oferta direta de serviços até as transferências.

⁴⁶Na competição entre capitais, por exemplo, sobre a orientação da política econômica não é o Estado que muda: os princípios que o orientam e, conseqüentemente o caráter de sua intervenção, são os mesmos, i.é, capitalistas; apenas um grupo (o que melhor se articula no seu interior) terá vantagens sobre os outros.

elite que se instala. É no jogo de forças da sociedade, na correlação de forças entre o todo social (social é mais amplo que o econômico) que está a resposta para a dinâmica da intervenção do Estado, em qualquer tempo da ⁴⁷.

As formulações teóricas que melhor apreendem esta complexa relação Estado-economia são aquelas que procuram fundamentar seus argumentos na estrutura organizacional das sociedades e no caráter interrelacional do conjunto de instituições (interdependência estrutural) - análise institucionalista -, visto que são hábeis em incorporar as transformações que ali ocorrem no decorrer do processo de desenvolvimento.

Conforme afirma HOBBSBAWN (1977) em sua discussão sobre as origens da revolução industrial, os fatores climáticos e geográficos e a repartição dos recursos naturais não possuem uma ação própria, e a influência deles apenas se faz sentir dentro de um dado quadro econômico, social e institucional.

Assim, a hipótese do presente estudo apoia-se na visão institucionalista da relação de poder numa sociedade⁴⁸, e entende que o caráter geral (histórico) da intervenção do Estado resulta de compromissos amplos firmados em concordância com a hegemonia resultante da interação das esferas política, econômica e cultural. A partir desse consenso obtido no corpo social (espontâneo ou forçado) (re)organizam-se as formas institucionais de poder e de luta (conflitos não são resolvidos pela condição hegemônica) e se

⁴⁷Em determinado contexto, podem haver coalizões entre organizações, que em princípio seriam antagônicas, p.e., do capital e do trabalho, e assim juntas podem determinar (peso da correlação de forças) o sentido da atuação do Estado.

⁴⁸ Para uma recapitulação releer as páginas 42-48 do presente estudo.

manifestam no seio do espaço político, interferindo, conseqüentemente, nos rumos da intervenção pública - caráter dinâmico.

No longo prazo, a orientação básica da intervenção do Estado não se altera, isto é, os administradores dessa instituição agem no sentido de assegurar o princípio fundamental que organiza as sociedades (étnico, religioso, econômico, etc.).

Alterações na dinâmica da intervenção, maior ou menor regulação dos agentes sociais e de suas atividades, ocorrem quando o sistema organizacional como um todo é ameaçado, o que nas sociedades capitalistas se manifesta, principalmente, através das grandes crises no regime de acumulação visto que têm como resultado alterar o espaço econômico vigente. Isto porque, estas acarretam mudanças estruturais (ocupação dos espaços de mercado⁴⁹, geração e adoção de novas tecnologias, reorganização da produção, alteração na apropriação da riqueza entre capitais e na distribuição geral da renda, rearticulação dos compromissos inerentes aos direitos sociais, etc.) que atingem o conjunto da sociedade, forçando uma rearticulação das formas institucionais de expressão para se adequarem às transformações impostas.

Complementarmente, está presente nesta hipótese o pressuposto de que a dinâmica da intervenção não se altera pela simples mudança de partido político no comando da administração do Estado (teorias sobre o ciclo político da intervenção). Na prática, estes têm pouca liberdade de ação, atuando

⁴⁹ Esta pode ser avaliada em termos de expansão do espaço interno, da consolidação de mercados potenciais internos e/ou externos, da abertura de novos nichos de comércio interna e externamente, do poder adquirido por um segmento produtivo em um determinado espaço econômico (nacional e/ou internacional) - concentração de capital conferindo poder de mercado,

através de medidas conjunturais que não alteram profundamente o caráter da intervenção. Em condições normais, para que isto ocorra é necessário que se imponha a força em seu sentido mais literal, o que normalmente resulta em Estados totalitários (ditaduras).

Nesse sentido, os critérios de eficiência e disfuncionalidade da intervenção pública, explorados nas teses sobre o caráter cíclico da intervenção e atrelados ao comportamento dos ciclos econômicos, não se aplicam. Toda intervenção em princípio, busca ser eficiente, e quando surge a disfuncionalidade esta é mais ampla⁵⁰ - conforme exposto no corpo deste trabalho - do que o simples resultado do excesso de regulação sobre a economia. Admitir o caráter cíclico da intervenção do Estado (ondas de expansão e de retração) exige assumir que esta é orientada exclusivamente por princípios endógenos (endogeneidade é pressuposto fundamental nas teorias cíclicas) e, portanto, de certa forma refratária à influência dos acontecimentos externos (variáveis exógenas) que ocorrem nas outras esferas de decisão e de disputa (correlação de forças) de uma dada sociedade.

Dado que mudanças no regime de acumulação e/ou no modo de regulação ocorreram, ao longo da , em grandes intervalos de tempo o caráter secular da intervenção pública poderia ser aplicado apenas sob esta ótica, não

e, conseqüentemente, da autonomia que este segmento pode adquirir frente à regulação econômica interna, etc..

⁵⁰Isto não significa dizer que toda política de intervenção é sempre benéfica e contribui para o sucesso do sistema. Ao contrário, medidas desastrosas podem ser tomadas, mas estas, geralmente, assumem um caráter de curto prazo, dados os efeitos que provocam. De outro lado, não se deve confundir a adoção de políticas impopulares com medidas disfuncionais. Nem sempre agir dentro do pensamento hegemônico é sinônimo de aceitação imediata pela maioria. Nesse sentido, os administradores do Estado possuem uma certa autonomia para conduzir o

guardando uma relação específica com o comportamento secular dos ciclos dos negócios de longa duração, cujos mecanismos endógenos prescindiriam da intervenção do Estado (esta seria uma variável exógena neste tipo de formulação). Isto é, a intervenção pública não apresenta um comportamento determinístico resultante direto dos desdobramentos apresentados nas teorias dos ciclos econômicos de longa duração e, conseqüentemente, não apresenta como resposta à estes o pretendido comportamento cíclico “secular” de expansão e retração.

Em resumo, a hipótese central aqui testada consiste no fato de que a dinâmica da intervenção do Estado nas economias capitalistas é influenciada pela estrutura organizacional das instituições públicas e privadas, a qual resulta das condições presentes no desenvolvimento econômico - assumindo-se seu caráter cíclico, com fases de crescimento e retração -, dos desdobramentos decorrentes na esfera social - conflitos e conquistas dos direitos básicos - e da composição da sociedade civil - a organização do povo e os diferentes pesos políticos que dispõem os grupos sociais modificam-se no tempo. No longo prazo, o caráter principal da intervenção não se modifica devido à regularidades institucionais presentes nos diferentes regimes de acumulação de um dado modo de produção. Alterações quantitativas e qualitativas na regulação do Estado resultam, fundamentalmente, de crises importantes num dado regime de acumulação, ou na passagem de um regime para outro, situações que oferecem espaço para transformações mais ou menos profundas nos compromissos

sociais e econômicos institucionalizados no espaço político. Portanto, assume-se sob esta hipótese que a explicação da dinâmica da intervenção do Estado nas economias capitalistas resulta fundamentalmente de mecanismos exógenos - decorrente da ação de variáveis desencadeadas nos espaços econômico e social - que são internalizados, e de modo mais acentuado em regimes democráticos, no espaço político organizado no seio do Estado.

No próximo tópico será apresentada a metodologia empregada para o teste de hipótese - dinâmica complexa de organização das sociedades, determinada historicamente pela constituição da sociedade civil, resultante da interação entre as esferas política, econômica e social, e que se expressa através de medidas qualitativas e quantitativas - assim como, a definição das variáveis explicativas que lhe darão suporte.

4.1. Metodologia

4.1.1. Os Dados

A elaboração da análise sobre a dinâmica da intervenção do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas, sob a perspectiva histórica, através de variáveis qualitativas e quantitativas, exigiu os seguintes procedimentos:

- a. definição do período global para o exame da relação entre o processo de intervenção - entendido como o resultado de uma interação complexa entre os níveis político, econômico e social - e o desenvolvimento sócio-econômico;
- b. definição das variáveis explicativas;

- c. definição dos tratamentos das variáveis quantitativas e qualitativas; e,
- d. análise conjunta das variáveis no longo período.

A definição do período de análise, apoiou-se na disponibilidade e frequência das informações quantitativas e qualitativas para o Reino Unido e para a França. Tendo em vista a disposição aqui presente do emprego de métodos econométricos para a avaliação das relações entre o Estado e a sociedade, foi determinante nesta etapa a extensão temporal das séries quantitativas, com periodicidade anual, notadamente para aquelas relacionadas as despesas públicas, assim como, a qualidade dessas informações.

Embora para a França e o Reino Unido existam estatísticas sobre os gastos públicos totais a partir de 1872 e 1890, respectivamente, até 1920 estas são disponíveis apenas para alguns anos (com intervalo médio de 4 anos entre os dados). Estes vazios presentes nas séries relativas às despesas públicas inviabilizariam a adoção de métodos mais sofisticados de análise em se adotando o início do período a partir desses anos e, assim, tomou-se o ano de 1920 como o primeiro da série.

Ainda, na composição do período total de análise empregado no modelo econométrico, compreendido entre 1920 e 1990, foram excluídas as informações dos anos imediatamente pré, durante e pós a Segunda Guerra Mundial (1939-1946), por serem considerados “anormais” do ponto de vista do crescimento dos gastos públicos (PEACOCK & WISEMAN, 1961 e GUPTA, 1967).

Sob o entendimento de que a dinâmica da intervenção (qualitativa e quantitativa) reflete-se direta e indiretamente no comportamento das despesas

públicas, foram empregadas as seguintes variáveis para a análise da evolução das taxas de crescimento do dispêndio público total: o desempenho econômico, medido pelas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Produto Nacional Bruto (PNB)⁵¹; os movimentos econômicos expressivos de curta duração e os ciclos econômicos de longa duração; os acontecimentos na esfera política, através das coalizões políticas para administração do Estado e do direito ao voto (sufrágio universal) como influenciador do comportamento dos políticos (governantes); e, a influência do campo social através da aquisição/direito dos serviços sociais garantidos e financiados pelo Estado. Finalmente, utilizou-se ainda a variável greve entendida como resultado de desdobramentos nas áreas econômica, política e social.

Como método analítico empregou-se o modelo de análise de intervenção, descrito a seguir.

4.1.2. O Método

Tradicionalmente as análises sobre a intervenção do Estado enquanto método têm-se fundamentado, basicamente, em parâmetros quantitativos, notadamente, sobre a evolução das despesas públicas em comparação à evolução do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Produto Nacional Bruto (PNB)⁵². Os parâmetros qualitativos são normalmente utilizados na

⁵¹As séries de dados para o PIB/PNB e para os gastos públicos sofreram tratamento preliminar para obtenção de seus valores per capita e constante, base 1970, pois conforme em Peacock & Wiseman, 1961, op.cit., o emprego de valores reais per capita elimina os efeitos decorrentes de variação de preços na economia e do crescimento populacional.

⁵²Normalmente, taxas de crescimento das variáveis, relação percentual entre gastos públicos e principal agregado macroeconômico, PIB ou PNB.

discussão dos resultados da análise quantitativa, os quais têm apontado um crescimento na relação despesas públicas/PIB, ao longo dos anos.

Tratamentos analíticos econométricos mais sofisticados e modernos de modo geral têm sido reservados para estudos que enfocam aspectos do desempenho macroeconômico ligado à esfera produtiva, como por exemplo, sobre mudanças na conjuntura da economia - curto prazo - e sobre a evolução e previsão do comportamento, no longo prazo, do Produto Interno Bruto e/ou de outros indicadores de desempenho da economia (p.e., taxas de desemprego, preços, taxas de câmbio, etc.).

Nesse sentido, o presente trabalho constitui-se num *approach* inovador no domínio da análise do comportamento dos gastos públicos, visto ter adotado o emprego de instrumentais analíticos atuais e consistentes para a análise de séries temporais macroeconômicas.

Conforme exposto acima, para atender aos objetivos do presente estudo é utilizado o método denominado análise de intervenção de séries temporais. Este método é um caso especial dos modelos de função de transferência desenvolvidos por BOX e JENKINS (1976)⁵³, apropriados para processos estacionários e para processos homogêneos não-estacionários⁵⁴.

⁵³ Em Walter Vandale (1983), "Applied Time Series and Box-Jenkins Models", tem-se que para a construção do modelo de série temporal, do tipo Box-Jenkins, são necessários quatro passos: 1. Identificação da especificação preliminar do modelo, ou do processo gerador da série temporal, tomando-se como parâmetros de decisão a função de autocorrelação (fac) e a função de autocorrelação parcial (facp) para identificar se o processo é auto-regressivo e/ou de médias móveis e de quais ordens; 2. Estimação dos parâmetros do modelo que minimize a soma dos quadrados dos erros; 3. Diagnóstico-verificação da adequação do modelo, i.é, checa-se se os resíduos são realmente não correlacionados; e, 4. Previsão de realizações futuras.

⁵⁴ Conforme em Alberto Pino (1980), 'Análise de Intervenção em Séries Temporais - Aplicações em Economia Agrícola', em Robert S. Pindyck e Daniel L. Rubinfeld (1976), 'Econometric Model and Economic Forecasts', e em Pedro Morettin e Cecília Tolo (1985), 'Previsão de Séries Temporais', as análises de séries temporais presumem que as séries foram geradas por um

A idéia central presente nos modelos Box & Jenkins é que o comportamento de uma série temporal pode ser explicado pelos dados que a constituem, por suas realizações anteriores (parâmetros auto-regressivos-AR) e pelos próprios erros passados (parâmetros de médias móveis-MA). Se a série original é não-estacionária homogênea, e portanto exige diferenciações, o modelo é denominado auto-regressivo-integrado-de médias móveis, ou simplesmente modelo ARIMA (p,d,q).⁵⁵

O modelo de função de transferência, especificamente, considera que a série temporal é gerada a partir de outra série temporal através de um filtro linear, sendo geralmente representado pelo nível da variável dependente z_t como sendo função direta do número de valores passados da variável

processo estocástico, com uma estrutura que pode ser caracterizada e descrita, isto é, representam uma seqüência, no tempo, de variáveis aleatórias definidas num mesmo espaço de probabilidade. Para estacionaridade, diz-se que uma série é estacionária quando permanece numa espécie de equilíbrio estático ao redor de um nível médio constante (em particular, tem média fixa) e as propriedades estocásticas são invariantes em relação ao tempo. Um processo é não-estacionário homogêneo quando o nível, ou a inclinação da série, muda com o decorrer do tempo. Uma série é não-estacionária quanto ao nível quando ela oscila ao redor de um nível médio durante algum tempo e depois salta para outro temporário, enquanto que quando a série é não estacionária quanto à inclinação ela oscila numa direção por algum tempo e depois muda para outra direção temporária. As séries econômicas são exemplos de séries não-estacionárias homogêneas. Os processos não-estacionários homogêneos podem tornar-se estacionários através de tratamento prévio para estabilização da variância (usa-se normalmente logaritmo ou raiz da série original) e de diferenças sucessivas, o que permite captar a sistematicidade das séries.

⁵⁵ Os valores de p, d e q indicam, respectivamente, a ordem do operador auto-regressivo, o grau de diferenciação da série original e a ordem do operador de médias móveis:

forma geral do operador auto-regressivo - $\phi(B) = 1 - \phi_1 B - \dots - \phi_p B^p$,

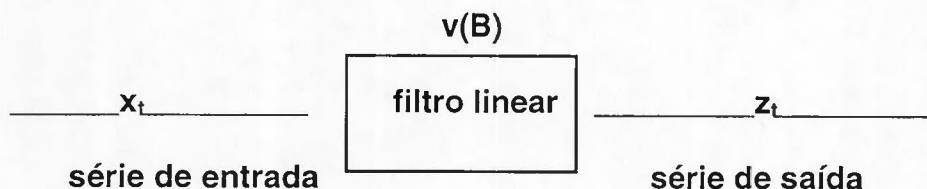
ou, $\phi(B) \tilde{z}_t = a_t$.

forma geral do operador de médias móveis - $\theta(B) = 1 - \theta_1 B - \theta_2 B^2 - \dots - \theta_q B^q$,

ou ainda, $\tilde{z}_t = \theta(B) a_t$.

Sendo B o operador de translação para o passado (ou de retardamento, ou de atraso), a o ruído branco - que representa uma seqüência $\{a_t, t \in T\}$ de variáveis aleatórias independentes e identicamente distribuídas, usualmente com distribuição normal, média zero e variância

independente x_t . Assim, o conceito de função de transferência implica que variações nas variáveis independentes sejam transmitidas para a variável dependente. O modelo de transferência simplificado pode ser esquematizado como segue (PINO, 1980):



Conforme em PINO (1980), a construção de modelos de intervenção⁵⁶ consiste em acrescentar aos modelos ARIMA os efeitos de variáveis exógenas (eventos independentes do fenômeno que originou a série temporal) através das funções de transferência⁵⁷. Dessa forma, o modelo de intervenção tem a seguinte a forma geral

$$Z_t = f(k, X, t) + n_t,$$

onde,

$Z_t = F(z_t)$ é alguma transformação apropriada da série (p.e., $\log z_t$) ou a própria z_t ;

constante, e as variáveis são chamadas choques aleatórios - e \tilde{z}_t os desvios em relação a média (μ).

⁵⁶ De acordo com Alberto Pino (1980), op.cit., p.110, ...'Define-se uma intervenção I como sendo um evento E, ao qual se associa uma variável aleatória X, cuja ocorrência num dado instante ou intervalo de tempo T pode estar ligada a mudanças na série z_t , em especial em seu nível e/ou em sua inclinação'. O autor prossegue na p.113, '...A mudança pode ser abrupta (ou imediata) ou, então, só ocorrer depois de algum tempo de iniciada a intervenção (demorada ou defasada). Pode, ainda, ser temporária ou permanente, pode tornar a série mais estável ou aumentar sua variabilidade.'

⁵⁷ Para se incorporar a intervenção ao modelo de função de transferência deve-se antes proceder a identificação e estimação do modelo de função de transferência e a análise da série dos resíduos.

$f(k, X, t)$ pode ser algum efeito determinístico do tempo t , ou o efeito de variáveis exógenas X , em particular, de intervenções⁵⁸,

$$f(k, X, t) = \sum_{j=1}^k v_j(B) X_{tj}$$

$$\sum_{j=1}^k \frac{\omega_j(B)}{\delta_j(B)} X_{tj} ;$$

X_{tj} , $j=1,2,\dots,k$ são k variáveis exógenas (intervenções). Eventualmente, pode-se utilizar X_{t-b} , onde b é o espaço de tempo para efeito de mudanças na série de entrada sobre a de saída (também denominada defasagem entre as séries);

k é o conjunto de parâmetros desconhecidos que aparecem em $v_j(B)$ ou em $\omega_j(B)$ e $\delta_j(B)$;

$v_j(B) = \omega_j(B) / \delta_j(B)$, $j=1,2,\dots,k$ é a função de transferência da j -ésima variável exógena, sendo $v_j(B)$, $\omega_j(B)$ e $\delta_j(B)$ polinômios em B ; e

n_t é um ruído que pode ser representado por um modelo ARIMA.

No caso mais simples, de uma única intervenção, o modelo é dado por

$$\begin{aligned} z_t &= v(B) X_t \\ &= \frac{\omega(B)}{\delta(B)} X_t \end{aligned}$$

⁵⁸ Conforme em Mário Maragarido et alii (1996), 'Análise dos impactos das cotações do dólar paralelo e do índice pluviométrico sobre os preços do boi gordo no estado de São Paulo', a intervenção pode ser do tipo *pulse* ou *step*. Se do primeiro tipo ela corresponde a uma variável *dummy*, que assume valor 1 no momento de ocorrência do evento e zero fora desse momento; se do tipo *step*, ela possui valor igual a zero antes da ocorrência do evento e 1 posteriormente a este.

$$= \frac{\omega_0 - \omega_1 B - \dots - \omega_s B^s}{1 - \delta_1 B - \dots - \delta_r B^r} X_t$$

Define-se,

$r_t = v(B) X_t$, com a variação em z_t devida ao efeito de X_t acumulado durante o período t .

Está presente nas análises de intervenção desenvolvidos por BOX e TIAO em 1975 o pressuposto de que eventos *outliers* podem ser separados da função ruído e, portanto, podem ser modelados como mudanças ou intervenções na parte determinística do modelo (PERRON, 1989).

No presente estudo, a estimativa dos modelos de intervenção fundamentou-se nos seguintes critérios: ausência de autocorrelação nos resíduos ao nível de significância de 5% (teste t-student) e o Critério da Informação de Akaike (AIC). O emprego deste último é justificado para a escolha do melhor modelo ajustado, no caso de ocorrência de diferentes modelos ajustados para uma mesma variável (deve-se optar pela escolha da equação estimada que apresente maior valor para o critério AIC).

Ressalta-se que à decisão de adotar a análise do modelo de intervenção precedeu-se a análise do teste de raiz unitária (U-R) das séries despesas públicas e PIB, segundo os critérios desenvolvidos por DICKEY e FULLER (1981), tendo sido utilizado o software Econometric Views.

Os resultados dos testes U-R mostraram para a França que para a variável despesa rejeita-se H_0 , sendo portanto variável integrada $I(0)$, enquanto que para a variável PIB H_0 é aceita e esta apresenta ordem de integração $I(1)$.

Resultado inverso ocorreu no caso britânico, i. é, a despesa total apresentou ordem de integração $I(1)$, enquanto para a variável PIB rejeitou-se a hipótese nula, ou seja, esta apresenta ordem de integração $I(0)$ ⁵⁹.

Conforme em BANERJEE et alii (1994), regressões entre séries com ordens de integração $I(0)$ e $I(1)$ (caso francês), ou $I(1)$ e $I(0)$ (caso britânico), a probabilidade de se rejeitar H_0 em favor da hipótese alternativa - o que resultaria em problema de regressão espúria - é da ordem de 0,0458 e de 0,0486 respectivamente. No caso de regressão entre séries com ordens de integração $I(0)$ e $I(0)$ a probabilidade de rejeição da hipótese nula, quando esta seria verdadeira, é de 0,0493 enquanto que para ordens de integração $I(1)$, $I(1)$ esta é de 0,7570. Ou seja, regressões entre par de variáveis ($I(0)$, $I(1)$), ou ($I(1)$, $I(0)$) apresentam probabilidades muito pequenas de se rejeitar H_0 , quando esta é verdadeira, e portanto dispensam a aplicação de modelos de cointegração. Nesse sentido, o modelo de intervenção aqui empregado não apresenta restrições analíticas quanto aos resultados que serão gerados.

Finalmente, tendo em vista que as diferenças do logaritmo correspondem às taxas de crescimento das variáveis e que estas se constituem em medida importante para análise da dinâmica da intervenção do Estado - buscou-se explicar as variações ocorridas ao longo do tempo na evolução dos gastos públicos como função também de diversas variáveis qualitativas - a opção realizada pelo modelo de análise de intervenção também mostrou-se adequada.

⁵⁹ Os resultados dos testes estão apresentados no anexo 2 do presente estudo.

Capítulo 5

História Econômica, Social e Política do Reino Unido e da França⁶⁰

Diferentemente do tratamento empreendido nos capítulos anteriores, nos quais procurou-se uma discussão ampliada dos temas abordados, em termos de correntes do pensamento econômico e político (este último representado, essencialmente, pelo poder constituído no seio do Estado), no presente capítulo o enfoque histórico será ampliado pela inserção dos movimentos sociais.

A importância da inserção dos movimentos sociais na análise da relação Estado-economia resulta do entendimento, aqui presente, de que a instituição mercado não se restringe, simplesmente, às relações presentes na teoria econômica (troca, oferta e demanda, custo/benefício, competição, eficiência, alocação de recursos, etc.), mas é ao mesmo tempo uma realidade social e uma realidade econômica (BRAUDEL, 1979).

⁶⁰Os fatos históricos apresentados baseiam-se nos estudos de: Peter Hall, "Governing the Economy: ...", 1986, op.cit.; Christine André et Robert Delorme, "Statistiques & Etudes Financières: matériaux pour une comparaison internationale des dépenses publiques em longue période - les cas de six pays industrialisés, Paris: Ministères de l'Economie, des Finances et du Budget, 199; Christine André et Robert Delorme, "Les interventions publiques au Royaume-Uni et en France, Paris: CEPREMAP, déc. 1990; A. E. Holmans, "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom since 1950, in: The Manchester School of Economic and Social Studies, London: H.M.Treasury, 1964: p.313-327; Jean-Pierre Delas, "Le mouvement ouvrier: naissance et reconnaissance, XIXe-XXe siècles", op.cit.; E.J. Hobsbawn, "Histoire Economique et Sociale de la Grande-Bretagne", 1977, op.cit.; Maurice Flamant et Jeanne Singer-Kerel, "Les Crises Economiques", Paris: Presses Universitaires de France, 1993; Michel Aglietta, "Regulación y Crisis del Capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos", op.cit.; Karl Polanyi, "La Grande Transformation: aux origines politiques et économique de notre temps", op. cit. ; François Chatagner, "La protection sociale", Paris: Le Monde éditions, 1993; Pierre Ronsavalon, "La crise de l'Etat-providence", op.cit.; Robert Delorme, "Etat et hétérogénéité: ERIC et le MPPE",

Conforme em HOBSEWORTH (1977), a origem da revolução industrial, marco da organização das sociedades capitalistas, não foi meramente uma aceleração do crescimento econômico, e sim uma aceleração que se operou através de transformações econômicas e sociais definitivas, dentro de um determinado quadro institucional. Não significou apenas um processo de adições e subtrações - a diferença entre o preço de compra no mercado mais baixo e o preço de venda no mercado mais caro, entre o investimento e o benefício, entre o prazer e a dor (para quantificar a felicidade)- , mas também uma mudança social fundamental que desestabilizou a vida dos homens: ela destruiu, no início, seus antigos modos de vida e os deixou livres para descobrir ou criar um novo.

No entanto, essas transformações não ocorreram de forma equilibrada entre todos os segmentos que compunham o corpo social. Ao contrário, as classes que mais desfrutavam das vantagens materiais foram aquelas cujas existências sofreram menos modificações, e vice-versa, o que gerou profundas tensões sociais, embora, entre os detentores do poder econômico também tenha ocorrido competição (conflito). As consequências dessas mudanças foram expressas através de importantes distúrbios sociais, presentes ao longo de toda a história do capitalismo, os quais contribuíram, ao lado do processo de reorganização do poder econômico, para redefinir o caráter da intervenção do Estado, conforme será mostrado no presente capítulo.

Nesse sentido, como consequência dos desdobramentos econômicos e sociais decorrentes da revolução industrial e do desenvolvimento capitalista, o poder político da sociedade que instalou-se no seio do Estado foi obrigado a se rearticular para tornar essa instituição capaz de assegurar um novo equilíbrio de forças entre os detentores do poder econômico (capitalismo mercantilista vs capitalismo industrial) e para equacionar os desdobramentos oriundos dos movimentos sociais, os quais se apresentavam como ameaça constante ao novo *modus operandi*.

5.1. Os movimentos sociais e suas relações com o econômico e o político nas teorias sobre o Estado

As relações sociais estão permeadas pelas conquistas e institucionalização dos direitos civil, político e social dos agentes sociais, fundamentais à definição de sociedade civil e à compreensão do jogo de forças presentes numa sociedade em períodos historicamente definidos. Nesse sentido, MARSHALL(1967) considera que se hoje esses três elementos constituintes dos direitos do cidadão são indissociáveis, em suas origens foram tratados como distintos, de tal forma que o período de formação e conquista de cada um pode ser atribuído a um século diferente, sem que se distorçam os fatos históricos.

Os direitos civis, necessários à liberdade individual, foram institucionalizados no século XVIII, estando, a partir de então, associados aos tribunais de justiça. O elemento político, que garante ao cidadão o direito a

participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido de autoridade política, ou como eleitor dos membros de tal organismo, é característica marcante do século XIX. E o componente social, que engloba desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, até o direito de participar na herança social e viver como um ser civilizado de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade, situa-se no século XX. Cabe ressaltar que esses períodos devem ser tratados com uma elasticidade razoável, pois existe entrelaçamentos entre eles, especialmente entre os dois últimos.

De modo geral, o reconhecimento desses direitos básicos passa pelos movimentos sociais empreendidos, pelas condições político-ideológicas, pelo grau de hegemonia econômica e pela garantia do Estado. Esta última, em sociedades democráticas, é concretizada através do poder que é conferido ao Estado pela sociedade civil.

Assim, em DELORME (1984) tem-se que a passagem do Estado circunscrito ao Estado inserido se realizou através de tensões profundas, cujo aspecto principal esteve na massificação dos problemas econômicos e sociais. O social é entendido de forma ampla e compreende as relações de trabalho, mais as regulamentações e as convenções entre parceiros sociais. Nesse sentido, considera que a institucionalização do salário indireto em um processo de generalização ligado à forma pública de Estado - e não mais pela caridade, pela assistência ou ajuda social limitadas às coletividades locais⁶¹ - é a

⁶¹ De acordo com Rocaboy (1994), as ações sociais, que reagrupam os auxílios aos mais desfavorecidos, tornam-se públicas no final do século XIX. Ver Ivon Rocaboy, "Subventions et Evolution des Dépenses Publiques Locales: L'exemple de l'action sociale en France", *Revue Politiques et Management Public*, vol. 12 (3), set.94. Paris: Institut de Mangement Public, 1994.

característica marcante da verdadeira responsabilidade social do Estado, da inserção do Estado no social.

As tensões profundas, as quais se refere Delorme, estão presentes na do desenvolvimento da economia capitalista e, conseqüentemente, estão na origem das transformações na esfera produtiva, notadamente nas formas institucionais regulacionistas de concorrência e relação salarial⁶².

Em OFFE (1985), os esforços associados da parte dos trabalhadores decorre do conflito que é construído na relação capital/trabalho. Isto porque os trabalhadores não teriam o poder de barganha que eles poderiam usar para atender suas demandas em termos de condições de trabalho e salário, visto que cada trabalhador individual que iniciasse reivindicações nesse sentido correria o risco de ser substituído por um outro trabalhador, ou por uma máquina. Entende o autor que a formação de sindicatos e de outras associações de trabalhadores é, não apenas teoricamente, mas também historicamente, uma resposta à associação que já existia em parte do capital, na forma de fusão de numerosas unidades de trabalho “morto” sob comando de um empregador capitalista (estrutura monopolista).

Com respeito especificamente à relação salarial, tem-se em OFFE (1984) que o compromisso de classe ou o acordo entre os agentes representou, do lado dos trabalhadores, a aceitação da lógica da lucratividade e mercados como princípios orientadores da alocação de recursos, a troca internacional, a

⁶² Estas transformações dizem respeito à passagem do mecanismo de concorrência para o de monopólio e oligopólio, do lado da produção e do trabalhador individual às instituições coletivas, como sindicatos e associações, do lado do trabalho, para defesa de interesses próprios específicos.

mudança tecnológica, o desenvolvimento do produto e a locação industrial, em troca da segurança de um padrão mínimo de vida, do direito à organização de sindicatos, da proteção dos direitos democráticos, da tentativa de evitar o desemprego em massa, e do acordo no qual se assegurava que o crescimento da renda real acompanharia o aumento da produtividade do trabalho, todos através da intervenção do Estado, se necessária.

E, ainda, que a transformação da força de trabalho em trabalho assalariado fez parte de um processo político-social que não pode simplesmente ser explicada pela “compulsão silenciosa das relações econômicas”. Nesse sentido, argumenta que mesmo quando a forma de organização de trabalho assalariado é politicamente estabelecida como modo de subsistência dominante, isto não significa que ela será automaticamente sustentada no tempo. É necessário que o Estado adote políticas sociais, não como uma “reação” ao “problema da classe trabalhadora”, mas como uma contribuição a constituição e existência dessa classe social. Assim, OFFE define política social como relações politicamente organizadas e estratégias adotadas que contribuem para a resolução de três problemas estruturais, quais sejam:

1. Incorporação da força de trabalho no lado da oferta do mercado de trabalho;
2. Institucionalização dos riscos e áreas de vida que não estão submetidos sob a relação trabalho-salário; e,
3. Regulação quantitativa entre oferta e demanda no mercado de trabalho.

Considera, portanto, que a transformação da força de trabalho em trabalho assalariado ativo não ocorre apenas através do mercado, mas deve ser também sancionada por uma estrutura política de regras, através do poder do Estado.

Para PRZEWORSKI (1985), a classe trabalhadora tem sido uma força ativa na transformação do capitalismo, mesmo se auto-modelada pelas relações capitalistas de produção. Nesse sentido, argumenta que nem “dominação ideológica”, nem repressão, são suficientes para avaliar a maneira pela qual os trabalhadores se organizam e agem sob o regime capitalista. Em sua avaliação, a classe trabalhadora não tem sido ingênua ou vítima passiva dos acontecimentos, pelo contrário. Os trabalhadores organizaram-se em sindicatos e, em muitos países, como partidos políticos para a defesa de seus interesses. Em consequência, os movimentos políticos não são livres para agir independentemente das condições que eles desejam transformar. Essas condições constituem em cada momento a estrutura de escolha, dentro da qual, os atores deliberam ganhos básicos, percebem e avaliam as alternativas, escolhem os caminhos de ação e os perseguem para criar novas condições.

FOURNIER e QUESTIAUX (1979) também consideram que as primeiras leis sociais apareceram para responder à tomada de consciência da classe trabalhadora da exploração direta, brutal e intensiva da força de trabalho de homens, mulheres e crianças no modo de produção capitalista, em suas fábricas e usinas, e, conseqüentemente, às lutas que foram por ela empreendidas, já a partir do século XIX. Isto porque o sistema econômico que se instala é baseado em mudanças do lado da produção, assim como, do lado

das estruturas sociais preexistentes: "...travailleurs attirés des champs vers les usines, métiers vidés de leur substance, solidarités locales et familiales disjointes, villes en perpétuel devenir, besoins stimulés de consommation."⁶³ E, essas mudanças são geradoras de conflitos e os grupos sociais interessados tomam consciência de suas situações, reagem e entram em luta. Assim, no início tem-se a classe trabalhadora ainda desorganizada do século XIX; em seguida, são as organizações sindicais de assalariados que são sempre os interlocutores principais das políticas sociais; e, no período contemporâneo, são também os movimentos de toda natureza que se manifestam nos setores ameaçados (produtor rural e comerciantes) e nos novos terrenos de luta (educação, consumo, direito das mulheres, defesa ambiental, etc.).

Como consequência, FOURNIER e QUESTIAUX (1979) consideram que as políticas sociais são os instrumentos pelos quais a sociedade organizada se esforça para enfrentar esses conflitos e para superar as contradições que eles geram. Elas são, de certa maneira, o substituto da "mão invisível" de Adam Smith, isto é, onde os mecanismos da economia liberal não são suficientes para resolver os problemas, a mão visível do poder político toma para si a tarefa de resolvê-los. Foi aos poderes públicos que foi solicitado atenuar ou superar através de suas intervenções diretas e indiretas as tensões suscitadas pelo desenvolvimento econômico.

A importância do emprego de dispositivos de seguro social, que surgiram das reformas institucionais advindas do New Deal (plano de governo

⁶³ Jacques Fournier e Nicole Questiaux, "Le pouvoir du social", Economie en liberté, Paris: Presses Universitaires de France, 1979: 9.

do Presidente Roosevelt para solucionar a crise de 1929), do Front Populaire e do Plano Beveridge⁶⁴ contra as desigualdades sociais, é ressaltada por BOYER (1991), segundo o qual, a magnitude das redistribuições operadas pelos orçamentos públicos e sociais contribuíram para atenuar a profundidade da crise contemporânea, assim como, o impacto desta sobre o social.

Pelo exposto acima, observa-se que a evolução dos movimentos empreendidos pelos detentores da força de trabalho foi extremamente relevante para as transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram ao longo da do desenvolvimento capitalista e, conseqüentemente, para a relação empreendida entre o Estado e a economia.

Cabe ainda destacar, que escrever sobre a dos movimentos sociais e suas relações com o desenvolvimento do capitalismo está intrinsecamente ligado à dos movimentos dos trabalhadores no Reino Unido, notadamente na Inglaterra, onde teve início a Revolução Industrial que transformou as relações de produção. Às transformações sociais, políticas e ideológicas, nas quais esses movimentos tiveram importância vital, estão associados o surgimento e fortalecimento dos movimentos sociais que explodiram nos países que se industrializaram posteriormente, como França, Alemanha e Estados Unidos. Isto porque as conseqüências que esse novo modo de produção trouxe à organização da sociedade inglesa se reproduziram em cada um dos países citados acima, respeitando, é claro, as especificidades

⁶⁴ Para uma discussão sobre essas reformas ver J-Pierre Delas, "Le mouvement ouvrier: naissance et reconnaissance, XIXe-XXe siècles", Paris: Editions Nathan, 1991; Pierre Ronsavalon, "La crise de l'Etat-providence", Paris: Editions du Seuil, 1981.

sócio-econômicas, políticas e ideológicas predominantes, e influíram no estabelecimento de novos procedimentos de organização dessas sociedades .

Conforme será observado na exposição dos tópicos seguintes, através das experiências históricas do Reino Unido e da França, estará presente a preocupação com as inter-relações entre desenvolvimento econômico, crises econômicas, movimentos sociais e conquistas obtidas no campo social, e caráter da intervenção do Estado.

5.2. O Reino Unido

5.2.1. A passagem do capitalismo de sua fase mercantilista para a fase industrial

De modo geral, o novo modo de produção que se instala na Inglaterra no século XVIII não ocorreu de forma suave e sem conflitos, visto que trouxe consigo a exigência de transformações profundas nas relações entre os donos da produção e seus empregados, entre classes e poder político (predominantemente ligado à exploração agrária e à nobreza), entre o todo social e os mecanismos de proteção aos desfavorecidos, assim como, a substituição do princípio de subsistência pelo princípio do lucro nas relações de troca.

Do ponto de vista essencialmente da organização econômica, em fins do século XVIII, os setores de manufatura e da indústria eram, em sua

maior parte, rurais e as firmas eram pequenas⁶⁵, competiam entre si, e para realizar investimentos (ou reinvestir) se autofinanciavam ou solicitavam participação da família e dos amigos, através do desenvolvimento de “organisation corporate” e de um importante “stock” de mercado (ações).

Em sua fase têxtil, os problemas tecnológicos da indústria eram suficientemente simples - não exigiam grandes habilidades científicas - e os investimentos iniciais eram relativamente pequenos em relação aos exigidos na segunda fase da revolução industrial, o que facilitava a expansão dos mesmos através dos lucros acumulados. Este quadro contribuiu para as firmas tornarem-se relativamente independentes dos bancos industriais, aos quais recorriam, basicamente, para obterem empréstimos de curto prazo, e esse padrão esteve presente praticamente em toda história do Reino Unido.

Além disso, os bancos, seguindo o princípio de racionalidade do mercado, preferiam emprestar para o exterior, pois a taxa de retorno externa era maior que a interna. Assim, ao não estarem fortemente envolvidos com a expansão dos investimentos no setor industrial, estes não viam necessidade de participar ou de desempenhar um papel ativo no gerenciamento das empresas, ao contrário do que ocorreu na França e na Alemanha. Os resultados desse direcionamento dos interesses do setor financeiro britânico foram a importância adquirida pelo Reino Unido como centro financeiro mundial e a formação de um outro grupo de poder econômico (concorrência entre capitais), que viria mais tarde a se tornar o principal orientador das políticas econômicas

⁶⁵A estrutura baseada em firmas pequenas continuou até o século XX, quando os competidores internacionais criaram conglomerados e padronizaram seus produtos ganhando economias de

governamentais. Assim, desde a fase inicial da industrialização inglesa observa-se uma nítida separação entre o sistema bancário e a indústria.

No plano social, também em linhas gerais, os resultados foram a liberação massiva da mão-de-obra rural (inclusive de pequenos produtores) para o setor industrial; a concentração dos desmunidos nos centros urbanos que se desenvolviam (verdadeiros bolsões de pobreza); a destruição dos mecanismos de assistência calcados na solidariedade da família e da comunidade; e o surgimento do princípio da ação individual como critério básico para a sobrevivência; o aparecimento de uma classe nova de ricos, formada pelos industriais, que passou a deter, além do poder econômico, a hegemonia no poder político da sociedade; e, conseqüentemente, a disparidade profunda entre ricos e pobres (concentração da riqueza).

Sem outra alternativa, a camada pobre da população foi obrigada a vender sua força de trabalho para sobreviver, e na ausência de mecanismos protetores eficientes (do ponto de vista da assistência existia apenas a Poor Law⁶⁶) tornou-se exposta às flutuações econômicas frequentes nesse período (um dos mecanismos reguladores das crises era o desemprego em massa e a redução dos salários), e o desespero e a fome tornaram-se moedas correntes. A teoria e a prática econômicas fundamentavam-se em duas hipóteses: o

escala.

⁶⁶Pela "Poor Law" de 1834, a ajuda deveria ser menos aceitável que o menor salário oferecido no mercado: os beneficiários deveriam habitar em "hospices", que pareciam prisões; os maridos ficavam separados de suas esposas e filhos como punição à sua pobreza e também para afastá-los da tentação perigosa de gerarem novos miseráveis. A lei não foi jamais rigorosamente aplicada, na medida em que os pobres, quando estes eram fortes, se opunham às suas disposições extremas, embora estas tenham se tornado menos severas com o tempo. No entanto, esta foi a Lei fundamental de ajuda aos indigentes ingleses até as vésperas da Primeira Guerra Mundial.

progresso industrial tinha necessidade de investimentos pesados, e para se dispor da poupança necessária era preciso manter os salários em nível baixo⁶⁷.

Um outro aspecto importante refere-se à grande concentração de trabalhadores numa mesma unidade de produção (intensiva em mão-de-obra), fato que favoreceu a organização dos trabalhadores em associações e sindicatos, principalmente, segundo os ramos da indústria, e o emprego de mulheres e crianças em jornadas de trabalho próximas à escravidão. Este último ponto gerou um sentimento de solidariedade de outros segmentos da sociedade, notadamente, de intelectuais, da classe média, e mesmo de empresários como Robert Owen, o qual aceitava a revolução industrial e o progresso técnico, mas recusava sua forma capitalista, pois a considerava como a origem da exploração e do pauperismo⁶⁸.

Nesse sentido, surgiram grupamentos variados de trabalhadores, entre eles as "Mutuelles"⁶⁹, que sob o objetivo de fornecer seguro saúde ou seguro desemprego, tentaram em algumas ocasiões empreender ações reivindicativas. No fim do século XVIII, o sindicalismo⁷⁰, apoiado principalmente nos trabalhadores mais qualificados, reagrupou esses segmentos ("mutuelles", cooperativas e os partidos favoráveis aos trabalhadores) e buscou se fortalecer

⁶⁷ O reconhecimento da importância do consumo da população assalariada para sustentar a demanda apenas vai surgir com o fordismo e a política de produção para consumo de massa.

⁶⁸ Destaca-se também a posição tomada por determinados setores industriais dinâmicos, cujos empregadores tomaram medidas que beneficiavam seus empregados com o objetivo de atrair e estabilizar a mão-de-obra. Esse foi o caso dos industriais das minas e das estradas de ferro que instituíram Caixas de Auxílio e regimes de aposentadorias para seus assalariados no século XIX.

⁶⁹ Forma de previdência voluntária, através da qual os membros de um grupo se asseguram contra certos riscos, no caso, doenças e desemprego.

⁷⁰ O primeiro sindicato de trabalhadores ingleses surgiu em 1776, embora essas organizações tenham sido logo proibidas e seus movimentos reivindicatórios prontamente reprimidos.

através de campanhas empreendidas na década de 1820, as quais exigiam o direito de livre coalizão.

No plano político, as transformações não foram menos significantes, pois criar as melhores condições para que a empresa privada pudesse funcionar sem problemas, significava, inicialmente, eliminar as numerosas formas de ingerências governamentais⁷¹ existentes que não mais se justificavam pela ortodoxia econômica do momento (hegemonia da economia liberal clássica). Estas eram resultado do fato de o comércio, em meados do século XVIII, estar ligado diretamente a um sistema político único: o rei estava subordinado ao Parlamento e este era mantido por uma oligarquia de aristocratas proprietários, cujos interesses eram a liberdade de importação, de exportação e de reexportação.

Assim, e apesar de seus modestos recursos, os novos industriais começaram a influenciar a política do governo: em 1790 Robert Peel era membro do parlamento e membro indiscutível de uma nova classe, a classe dos industriais. Como consequência, embora o comércio parecesse mais lucrativo, mais importante e mais prestigioso que a manufatura, quando se tratava de escolher entre os interesses conflitantes do comércio e aqueles da indústria

⁷¹Estas ingerências resultavam do caráter do Estado protetor que vigorou até fins do séc. XVIII e início do séc. XIX. Destacavam-se: a centralização pelo Estado da regulamentação do sistema mercantilista que destruiu as barreiras que separavam o comércio local do comércio intermunicipal (não concorrenciais) e permitiu a criação do mercado nacional; disponibilidade de todos os recursos do território nacional ao serviço dos objetivos de dominação externa; liberdade para importações, exportações e re-exportações; e legislação que impedia a mobilidade física da mão-de-obra (fundamental na economia industrial) e assegurava o "direito de viver", lei de Speenhamland de 1795 que vigorou até 1834, a qual compreendia complementos de salários, cujo balizador era indexado ao preço do pão, e fixação de um salário mínimo aos pobres, independentemente de seus ganhos. Para uma visão mais detalhada sobre a constituição do Estado moderno ou Estado protetor, ver Fernand Braudel, "Civilisation matérielle, économie et capitalisme: Xvè-XVIIIè siècle, Paris: Librairie Armand Colin, 1979:618-668 (tomo 2).

(proteção do mercado interno contra a concorrência estrangeira e conquistas de mercados pelos produtos britânicos) era o produtor nacional o beneficiado, porque o negociante apenas podia mobilizar Londres e alguns portos, enquanto que o manufatureiro detinha o interesse de uma grande parte do país e do governo.

Em linhas gerais, eram quatro as principais ingerências governamentais presentes até o princípio do século XIX que deveriam ser eliminadas em favor dos interesses da manufatura e da indústria:

1. Os vestígios da política econômica tradicional do mercantilismo, que tinha um objetivo exatamente oposto ao do liberalismo econômico, qual seja, reforçar sistematicamente a riqueza nacional pelo poder do Estado;
2. O que restava da política social tradicional. No final do século XVIII, o trabalho já era admitido ser uma mercadoria que se vendia e se comprava ao preço livre do mercado; no entanto, a lei do domicílio (Act of Settlement) de 1662 apenas foi revogada em 1795. Além disso, nesse mesmo ano foi criado o sistema de seguro (allowance system) ou lei de Speenhamland que reforçava o sistema paternalista da organização do trabalho e, embora não tenha sido oficializada, era respeitada em todo o país, sendo suspensa apenas em 1834 com a reforma na lei dos pobres;
3. Os interesses estabelecidos dos grupos sociais que barravam a via para o crescimento industrial rápido, notadamente o das classes dos proprietários de terras; e,
4. A perda do conjunto de valores acumulados, a quantidade enorme e heterogênea, ineficaz e onerosa das instituições com suas falhas, que fechavam

a rota do progresso. Três grandes expurgos políticos e administrativos abriram o caminho para essas transformações e para a implantação da política do *laissez-faire* (triunfo entre 1830 e 1850): durante os anos de 1780, de 1820 a 1840 e de 1867 a 1874.

A continuidade das instituições inglesas nesta época foi o resultado de um compromisso político entre os antigos interesses estabelecidos que não poderiam ser quebrados sem o risco de uma revolução, e os novos industriais que não estavam preparados para correr o risco, exceto nos domínios que eles consideravam vitais, ou seja, a política econômica: sobre o problema do protecionismo ou do livre mercado eles estavam dispostos a lutar até a morte. O resultado foi a destruição dos dois pilares do mercantilismo: o desejo de proteger o comércio através de meios econômicos (inclusive, monopólio nas colônias) e a necessidade de protegê-lo pelas armas. O que restou do código mercantilista foi abandonado, sobretudo nos anos de 1820. O resto desapareceu com as leis sobre o trigo, depois de 1846.

5.2.2. As inter-relações do social, do político e do econômico: os séculos XIX e XX

O período de 1793 a 1815, embora marcado pelas lutas contra Napoleão, apresentou resultados positivos do ponto de vista econômico: determinadas indústrias (siderurgia e têxtil) se desenvolveram, aperfeiçoaram a divisão do trabalho e aumentaram suas capacidades produtivas; a agricultura beneficiou-se de bons preços devido às dificuldades de armazenamento; e os

exportadores ingleses investiram na formação de grandes estoques de produtos manufaturados (estímulo à produção interna) e coloniais esperando inundar os mercados europeus. Além disso, o forte crescimento das despesas públicas, decorrente dos gastos militares com defesa, conduziram ao curso forçado da moeda e à expansão da base monetária⁷², o que contribuiu para a alta de preços.

O fim da guerra veio alterar esse quadro e resultou na crise econômica de 1816: a expectativa dos exportadores ingleses não se realizou pois a Europa estava empobrecida; o fim repentino dos comandos militares levou ao fechamento de numerosas fábricas de uniformes, de armas e de navios, provocando o desemprego, ao mesmo tempo em que a oferta de mão-de-obra expandiu-se rapidamente com os homens que retornavam dos exércitos (entre 200mil e 300 mil homens); a capacidade de produção, expandida durante o período da guerra, tornou-se maior do que a demanda em tempos de paz; e, os preços agrícolas caíram pela metade, pondo fim à especulação sobre a terra e à prosperidade do setor. A queda dos preços foi generalizada, bancos desapareceram, a circulação de moeda diminuiu drasticamente e o comércio e a indústria estagnaram.

No quadro social, a crise foi ressentida pelos trabalhadores, os quais suportavam a maior parte do peso do serviço dos empréstimos de guerra. As péssimas colheitas de 1816-1817 pressionaram a elevação de preços dos produtos agrícolas e resultaram na redução dos salários nos setores têxtil e

⁷² No período de 1792 a 1815, o Banco da Inglaterra elevou a circulação de seus bilhetes de 11milhões para 27milhões e os bancos de províncias foram autorizados a emitir 30 milhões de

metalúrgico - salários foram reduzidos à metade em relação a 1810. Assim, as revoltas trabalhistas, que já vinham se organizando em torno da instalação de máquinas (pressão sobre o desemprego)⁷³, se intensificaram, mas foram sistematicamente massacradas pelo poder dos industriais e pelo poder público, este último tomando sempre o partido dos empregadores nas causas trabalhistas.

Esse tipo de movimento desapareceu na década de 1820⁷⁴ e, a partir de então, a ação dos trabalhadores passou a proteger o material das fábricas, pois consideravam que este desempenhava um papel duplo: concorrente do trabalho, mas também o meio de produção sem o qual não haveria emprego.

No período de 1825-1840, a economia britânica atravessou duas crises (1825-1833 e 1836-1839) que afetaram duramente o setor têxtil (altos níveis de desemprego), e que foram acompanhadas de ondas de distúrbios sociais e políticos - movimentos dos luddistas, chartismo⁷⁵ (apoiado pela classe

libras.

⁷³ Entre 1810-1814, os trabalhadores comandados por John Ludd aterrorizaram os proprietários das manufaturas na região de Nottingham, agindo através da destruição das máquinas que substituíam o trabalho manual e geravam desemprego e, portanto, consideradas como fonte da miséria do trabalhador. Cabe destacar que esse movimento tinha apoio de outros segmentos da sociedade, notadamente da elite agrária, os quais também responsabilizavam a introdução do maquinário pelo crescimento do desemprego e da pobreza e, conseqüentemente, pelas revoltas dos trabalhadores. A partir de então todos os movimentos calcados na destruição de máquinas passaram a ser denominados de luddismo.

⁷⁴ Ainda que em 1830 a "gentry" e os magistrados de vários condados atingidos pelas grandes revoltas dos trabalhadores agrícolas demandavam com insistência, contra a opinião dos dirigentes, a fixação de um salário mínimo e a supressão de máquinas que criavam o desemprego. Apenas depois da reforma da lei dos pobres em 1834, e até o início do século XX, a fixação legal de salários (mas não a regulamentação das horas e de certas condições de trabalho) foram oficialmente consideradas como o prelúdio certo para a ruína.

⁷⁵ Outro movimento importante, da primeira metade do século XIX (1836-1848), e que exigia do governo a instituição do sufrágio popular universal. Conseguiu-se que o direito de voto fosse estendido à classe média, mas a reforma parlamentar de 1832 recusou o direito de voto aos trabalhadores, o que somente ocorreu vinte anos mais tarde. Também nesse caso foi feito o uso

média), revoltas no meio rural (“les soulèvements paysans”), movimentos dos trabalhadores pelo direito de coalizão e greves.

A crise de 1825 foi essencialmente britânica e resultou da intensa especulação que reinava na bolsa de Londres, decorrente da emancipação das colônias espanholas e portuguesas⁷⁶ e do crescimento das exportações inglesas permitidas pela abertura dos mercados americanos, financiado por empréstimos contratados em Londres.

Nesse sentido, no início de 1825 a especulação atingiu as matérias-primas e os preços aumentaram rapidamente, acarretando no afluxo de mercadorias estrangeiras, ao mesmo tempo em que as exportações eram entravadas por uma redução nas tarifas aduaneiras americanas. Tendo os preços das matérias-primas se elevado no mercado de Londres, a consequência foi um crescimento da oferta de mercadorias em muito superior à demanda. Isto conduziu a uma queda nos preços dessas mercadorias e causou a ruína dos especuladores. Além disso, os investimentos realizados na América do Sul e na metalurgia inglesa não trouxeram os lucros esperados, e as novas repúblicas, devido a turbulências políticas internas, ameaçaram repudiar suas dívidas.

O resultado foi que a crise que se iniciou na bolsa se transformaria seis meses depois numa crise monetária: numerosos bancos engajados na especulação foram à falência, as reservas em ouro passaram de 10,3 milhões para 1,3 milhões de libras esterlinas e, pela primeira vez, utilizou-se a elevação

da força para destruir o forte apoio que esse movimento recebia da população, denotando o horror dos liberais desse período frente à idéia de um governo popular.

⁷⁶ Permitiram grandes empréstimos para os “novos” países do sul do Novo Mundo, além de lançamento no mercado de valores das companhias criadas para explorar suas riquezas minerais.

na taxa de desconto como instrumento de política monetária, favorecendo os empréstimos estrangeiros e estancando a hemorrhagia do ouro. A indústria e o comércio foram duramente atingidos, o desemprego permaneceu elevado no setor têxtil, houve nova onda de revoltas luddistas e a estagnação dos negócios persistiu até 1833, quando se abriu uma nova fase de prosperidade.

No período de 1836-1839, uma nova crise financeira, mas que desta vez não seria acompanhada de crise no setor industrial porque o mercado interno passou a ter um papel fundamental na conjuntura e assegurou o crescimento dos preços, da produção e do consumo.

No plano social, a luta dos trabalhadores se concentrou no direito de se associarem livremente, e fundamentava-se na tomada de consciência de que apenas quando unidos poderiam adquirir poder de barganha frente ao poder quase absoluto dos patrões, para alterarem as condições de trabalho prevalecentes, tais como, flutuação de salários, duração absurda da jornada de trabalho, insegurança de permanência no emprego e insalubridade.

Se em 1823 eles adquiriram o direito de se sindicalizarem, que resistiu até mesmo à pressão dos patrões sobre os parlamentares em 1825 para que este fosse suprimido, depois dos movimentos grevistas empreendidos em 1826 e da forte crise econômica esse direito foi cassado e as associações não resistiram ao forte desemprego. O movimento trabalhista se deslocou, então, em direção à política.

O movimento, já claramente e deliberadamente proletário, no período de 1829-35 decidiu-se pela criação de uma confederação sindical e pelo emprego de sua arma mais poderosa, a greve geral. Faz-se necessário

destacar, ainda, o apoio do industrial Robert Owen pelos direitos sindicais e pela proteção ao emprego de crianças, assim como, a fundação por ele do primeiro grande sindicato trabalhador da , o “Consolidated Union”, que assim como teve um sucesso rápido, desapareceu em 1835.

De 1840 a 1895, a revolução industrial no Reino Unido foi completada pela produção de bens de equipamentos, e emprego do carvão, do ferro e do aço. Tanto que, os anos de 1840 foram marcados pela redução de restrições ao crescimento econômico, acarretando na maior aceitação dos empregadores a uma supervisão das condições de trabalho e na concordância aos sindicatos do seu estatuto moderno, isto é, eles passaram a ser vistos como elementos permanentes do sistema industrial e não mais como um perigo. Suas consequências sobre o plano político e sobre o caráter da intervenção do Estado serão determinantes.

No entanto, o sucesso econômico não foi generalizado e o setor têxtil ficou excluído de seus benefícios: de 1845 a 1847 houve redução de 40% no consumo de tecido de algodão ao mesmo tempo em que os custos de produção se elevaram. Os preços dos produtos alimentares também cresceram nesse período e, novamente, os trabalhadores gastariam maior parte de suas rendas com alimentação. Isto obrigou o aumento da importação de trigo e resultou no crescimento do déficit da balança comercial, muito embora o crescimento econômico tenha se sustentado até meados da década de 1850.

No setor de minas de carvão, o crescimento foi obtido, essencialmente, através da aplicação dos procedimentos habituais, aumentando-se consideravelmente o número de mineiros. Este fato, associado

ao Ato de Reforma de 1867 que estendeu o direito de voto aos trabalhadores, foi de grande relevância porque não apenas alterou a natureza do movimento trabalhista (de 1850 a 1875, surgiu o movimento sindical do “Novo Modelo” ou “velho unionismo”⁷⁷), mas também a política nacional. Os mineiros, concentrados nas grandes aglomerações de cidades dedicadas a apenas uma indústria, eram um dos raros grupos de trabalhadores manuais capazes de decidir, verdadeiramente, as eleições parlamentares.

O enorme crescimento da produção de ferro também ocorreu pelo emprego de métodos de produção não “revolucionários”.

O setor do aço, ao contrário, foi transformado pela invenção do conversor Bessmer em 1850, do forno ao ar livre em 1860 e pelo processo básico em fins de 1870. Dado que a produtividade por homem aumentou rapidamente nessas indústrias, o volume de emprego não foi muito alterado. Contudo, a expansão da produção de bens de equipamentos estimulou o emprego de trabalhadores qualificados, que eram os mais organizados, a tal ponto que em 1914 eles formavam a categoria mais importante dos trabalhadores britânicos.

Consequências dessas mudanças apareceram já durante a crise de 1857-1859, cuja profundidade e extensão foram sem precedentes, e resultaram num compromisso entre empregadores e empregados do setor das

⁷⁷O Movimento Sindical do Novo Modelo caracterizou-se pelo aparecimento das “Trades Unions”, dos sindicatos de profissionais defendendo apenas os interesses dos trabalhadores qualificados agrupados por profissão e cuja visão do trabalhador era a do homem de negócios que vende sua mercadoria (sua força de trabalho). Seu objetivo era reduzir a oferta de trabalho qualificado através da regulamentação do aprendizado, proibindo os trabalhadores não qualificados e as mulheres de exercerem funções que exigiam qualificação.

minas de carvão, que incluiu redução dos salários, mas, também, a redução da jornada de trabalho para 8 horas.

No plano político, e conforme pode ser observado pelo exposto anteriormente, a classe de dirigentes industriais conseguiu quebrar o poder que detinham os proprietários de terra (interesses do setor agrário) e os comerciantes (interesses do capital mercantil), e passou a comandar o caráter da intervenção do Estado sustentando-a na ideologia do *laissez-faire*. Dois exemplos ilustram até que ponto chegava a abstenção do Estado no desenvolvimento do capital industrial, no período de 1820 a 1860: a Grã-Bretanha foi o único país a recusar sistematicamente qualquer proteção fiscal para suas indústrias, e o único onde o governo não participou da construção, do financiamento (direto ou indireto), nem da planificação da malha ferroviária.

No entanto, havia dois domínios nos quais o governo devia intervir sempre e que determinavam sua política econômica: os impostos e a moeda. As receitas fiscais do século XVIII provinham praticamente dos impostos sobre o consumo, sobre a propriedade e sobre diferentes transações legais, sendo o empréstimo utilizado apenas para atender certos objetivos bem precisos. O sistema fiscal moderno manteve o imposto sobre o consumo, substituiu o imposto sobre a propriedade pelos direitos de sucessão e incluiu um terceiro: o imposto progressivo sobre a renda, tornado definitivo em 1842, e que aumentou fortemente depois de 1900 e, sobretudo, depois de 1909. Quanto à moeda, cabia ao Estado o controle monetário e este visava manter a estabilidade da libra esterlina apoiada no padrão-ouro.

Os pilares do *laissez-faire* foram abalados durante as décadas de 1860 e 1870, quando os outros países (notadamente EUA, Alemanha e França) se industrializaram. Tornou-se evidente que, apesar da modesta imposição e de uma moeda estável, o livre-mercado por si só não era suficiente para proteger a Grã-Bretanha de sua posição de único *atelier* do mundo e, portanto, que seria necessário rever as bases de sua política econômica internacional. Muito embora, até o início do século XX, sua política fiscal tenha continuado a se basear em três considerações: menor ingerência possível nos negócios; menor carga possível de tributos sobre os ricos; e, obtenção do mínimo necessário para as despesas públicas, evitando-se o endividamento. Esta última tornou inevitável o crescimento dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade (francamente contrária às duas primeiras), visando assegurar, em parte, a evolução dos gastos públicos⁷⁸.

Outro fato importante, e que contribuiu para alterar o caráter da intervenção do Estado, foi o fortalecimento expressivo do movimento sindical organizado em "Trades Unions" no período de 1850-75. Através do gerenciamento de fundos de ajuda, alimentados pelas cotizações elevadas de seus associados, elas resistiram às crises oferecendo indenizações aos desempregados que se recusavam a se empregar por um salário abaixo da tarifa sindical. Além disso, elas boicotavam as empresas que se recusavam a aceitar suas reivindicações, constituíram fundos para auxílio aos emigrantes, e

⁷⁸As despesas navais passaram de uma média anual de 10 milhões de libras, no período 1875-1884, a mais de 20 milhões depois de 1895 e ultrapassaram os 40 milhões de libras nos anos que antecederam a primeira Guerra Mundial. Os empréstimos governamentais às empresas estatais

tiraram proveito dos políticos para obter liberdade de ação e leis que protegessem o trabalho. Os sindicatos tornaram-se mais numerosos com o surgimento dos sindicatos de trabalhadores não qualificados (ainda que mais fracos e menos ricos), com o conjunto sendo coordenado pela junta do “Trade Union Congress” (TUC), e criaram uma companhia de seguros. As greves tornaram-se raras, mas quase sempre vitoriosas, e suas conquistas cresceram no final deste século. Assim, obtiveram pela Lei de 1875, que completou a de 1826, o direito de greve e de formação de piquetes, como resultado do apoio eleitoral prestado aos “tories” (conservadores).

No período de 1873 a 1896, os países industrializados atravessaram a primeira Grande Depressão da era do capitalismo industrial, o que lhe conferiu amplitude mundial.

No Reino Unido, a fase de prosperidade que se iniciou depois de 1869 foi sustentada no desenvolvimento das indústrias de ferro e carvão e no crescimento dos empréstimos estrangeiros na Bolsa de Londres que favoreciam a exportação dos produtos britânicos. Contudo, logo no início da década de 1870 o crescimento industrial foi interrompido e o número de falências cresceu em 75% de 1873 a 1879, as exportações foram reduzidas em 25%, as falências atingiram o setor bancário em 1878, e o desemprego atingiu 11% dos trabalhadores sindicalizados, os mais qualificados.

Nos primórdios da década de 1880, as indústrias britânicas começaram a sentir a concorrência das indústrias estrangeiras nos mercados

diretamente ligadas ao armamento e às comunicações, que eram nulos antes de 1870, foram de cerca de 50 milhões justo antes da primeira grande guerra.

externos, ao mesmo tempo em que a construção das estradas de ferro nos EUA e na Rússia permitiu a esses países dobrarem suas exportações de cereais. A resultante queda de preço desses produtos teve efeito negativo sobre a renda agrícola e restringiu os mercados da indústria. Além disso, cresceu pouco a demanda por ferro e aço nessa década, visto que as linhas férreas já estavam instaladas.

No início de 1890 vem se juntar a esse quadro a crise do Banco Baring, principal agente financiador da Argentina, resultante de dificuldades financeiras nesse país: o empréstimo de 10 milhões de libras para um programa de trabalhos públicos na Argentina foi um verdadeiro fracasso. O Banco da Inglaterra elevou sua taxa de desconto para 6% e assegurou o custo da liquidação do Banco Baring graças à sustentação dos bancos ingleses e de um empréstimo do Banco da França. Com isso, a fase de pânico foi curta mas marcou um período de longo marasmo. A indústria têxtil se ressentiu da crise e o desemprego se estendeu na construção naval e no setor de metalurgia, tendo sido acompanhado de grandes greves, sobretudo dos mineiros que lutavam contra a redução de salários. As trocas externas diminuíram; as exportações para a Argentina e para a Austrália (também enfrentando dificuldades) caíram drasticamente.

Durante essa Grande Depressão as grandes linhas da política econômica não mudaram; apenas os britânicos se perguntavam se o livre comércio deveria ser abandonado. Dessa forma, contrariamente ao que ocorria em outros países, que utilizavam tarifas aduaneiras para proteger seus mercados internos agrícolas e industriais, o Reino Unido manteve sua política de

livre comércio e se negava a tomar o caminho da concentração econômica através da formação de trustes, cartéis, etc., que cresciam na Alemanha e nos Estados Unidos. Assim, restou-lhe apenas a via do imperialismo, e a indústria britânica se voltou para os mercados menos desenvolvidos da Ásia e da América do Sul, direcionamento este que continuou no período pós Primeira Guerra Mundial⁷⁹. O Estado contribuiu para manter a condição imperialista ao sustentar a orientação internacional do capital financeiro (proteção contra os efeitos negativos de falências bancárias, como no caso Baring, política de fixação da taxa de desconto pelo Banco da Inglaterra⁸⁰ e políticas para manter a estabilidade internacional da libra, p.e.) e ao se abster sobre a ênfase da indústria britânica nos mercados coloniais e não sobre a mudança tecnológica para alcançar competitividade frente a seus principais concorrentes no livre mercado internacional.

Finalmente, destaca-se a efervescência dos movimentos socialistas no final do século XIX, alimentada: pelas idéias de Marx (1818-1883) e Engels (o objetivo do marxismo era a construção de uma sociedade sem classes, na qual a humanidade estaria livre de todas as explorações); pela simpatia de parte da burguesia e de intelectuais que imaginavam uma sociedade ideal ; e, pelos militantes do sindicalismo.

⁷⁹Nas décadas de 1950 e 1960, os EUA e o Japão vão invadir esses mercados, restando como opção para o Reino Unido o mercado europeu. Mas os britânicos vão falhar ao retardarem sua adesão ao Mercado Comum.

⁸⁰A taxa de desconto do Banco da Inglaterra indicava, teoricamente, a ajuda que ele estava disposto a dar aos outros bancos, e em momentos de crise ou de recessão, era o instrumento normalmente empregado (elevação da taxa) para reequilibrar suas contas e restaurar a confiança externa.

O desemprego, a incerteza e, talvez, a fé declinante no progresso automático do capitalismo, tornaram as pessoas menos dispostas a aceitar passivamente seus destinos. O socialismo ressurgiu nos anos de 1880 e recrutou uma elite de trabalhadores ativos e competentes que iriam transformar os movimentos de massa. E é assim que, frente às tentativas do patronato de desestabilizar sua organização e às perseguições por delito sindical, o TUC se voltou completamente para a política e, em seu congresso de 1900, designou candidatos próprios para as eleições. Em 1906 o "Labour Party" foi fundado para atuar como porta-voz dos interesses dos trabalhadores e sua força esteve baseada na força do TUC, o qual o financiava. Nesse mesmo ano foram suprimidas as perseguições por delitos decorrentes de atividades sindicais.

O crescimento do poder dos trabalhadores - decorrentes das condições descritas acima e, notadamente, da extensão do direito ao voto (1885-1910) - associado às frequentes crises econômicas, levou as autoridades públicas e o Estado a pensarem no progresso social e em soluções para o desemprego e influenciou, a construção do Welfare State no século XX.

Assim, depois de importantes greves em 1911 e 1912 (1911-1913, foram anos de crise) foi instituído o sistema de seguro ao desemprego, extensivo ao conjunto de desempregados (1911), ainda que em níveis modestos, e de assistência à saúde (1914, "L'Acte d'assurance nationale"), mesmo que neste último os serviços médicos tenham sido limitados. Cabe destacar que o pagamento de pensões aos velhos, instituído em 1908, era a única forma de pagamento social realmente redistributivo.

Nos anos de 1920 o Reino Unido procurou reencontrar sua condição de liderança mundial diante de sua estagnação econômica e do violento crescimento do desemprego. Dentre as políticas adotadas pelo governo estavam a redução de salários para restaurar a competitividade da produção britânica, fixação da taxa de desconto em 7% durante um ano para limitar a expansão do crédito e política monetária restritiva (políticas deflacionistas⁸¹), além da recuperação do valor da libra (depreciada frente ao dólar) através do restabelecimento do padrão ouro. Os gastos públicos também foram cortados no período 1918-1925 para liberar um excedente orçamentário e reduzir a dívida nacional.

Entretanto, a necessidade de reduzir a taxa de salário para manter a competitividade internacional face ao câmbio sobrevalorizado levou à greve geral de 1926: a greve de mineiros, dos trabalhadores das estradas de ferro e do setor naval paralisou a Inglaterra e, embora o TUC tenha aceitado a promessa de manutenção dos níveis de salários, sua base o recusou e a greve durou cerca de 6 meses. Os conservadores aproveitaram para adotar leis anti-sindicais, mas isso foi rejeitado pela opinião pública e as eleições seguintes foram um sucesso para o Labour Party (a guerra e as fermentações sociais multiplicaram por 8 o eleitorado do partido trabalhista). Cabe destacar que os dirigentes dos sindicatos e do Labour Party estavam longe de ser revolucionários; eles exigiam apenas melhorias e concessões. Mas, na liderança

⁸¹Estas medidas deflacionistas deprimiram a taxa de crescimento econômico e prejudicaram a indústria britânica, num momento em que as demais Nações usaram o *boom* dos anos 20 para a reconstrução e realocação de recursos, através dos programas de trabalhos públicos.

de um grande movimento, eles estavam aptos a mostrar força em suas ações, tal como, na greve geral.

Nos anos de 1928-1930, Turner, então secretário do TUC, e Mond, industrial da setor automobilístico, organizaram uma conferência que propôs a integração do TUC à vida social e recomendou que apenas fossem assinadas convenções com as Uniões ligadas ao TUC, assim como, a constituição de conselhos paritários. O sindicalismo se viu, dessa forma, fortalecido e o patronato, aceitando o compromisso, obteve uma certa colaboração da parte do TUC.

Quando a crise de 1929 explodiu, novamente uma depressão de amplitude mundial, a economia britânica conhecia duas desvantagens: a libra estava supervalorizada e a estrutura de produção, envelhecida, se adaptava mal às condições do comércio internacional. A produção industrial estagnou no período de 1924 a 1929 e o desemprego atingiu amplitude catastrófica.

Não obstante as finanças públicas estarem em excedente e a taxa de desconto fixada em 4% (portanto, crise puramente econômica), a reação automática da ortodoxia financeira foi de redução de despesas do setor público, que incluía: redução dos salários dos empregados desse setor, redução dos valores de auxílio desemprego e redução do número de beneficiários, e ainda imposto sobre os meios de existência, que tornava mais grave a situação de penúria generalizada. Além disso, embora sob um governo trabalhista, as

políticas deflacionistas recomendadas pelo Tesouro⁸² e pela City foram mantidas.

No entanto, o espetacular crescimento do número de desempregados (em 1932 atingia 23% dos trabalhadores), forçou um crescimento do auxílio aos desempregados pelo Estado, que apenas foi reduzido em 1934 com a reversão nas taxas de desemprego.

Outras medidas importantes foram o abandono pela Grã-Bretanha, em 1931, do padrão ouro como balizador do valor da libra e, conseqüentemente, a renúncia de manter sua paridade igual a do período antes da guerra⁸³, e a elevação da taxa de desconto pelo Banco da Inglaterra para atrair capitais estrangeiros. Estas medidas deveriam ter favorecido as exportações britânicas, mas ao contrário do esperado, os ingleses tiveram dificuldades em vender seus produtos no mercado internacional (EUA também optaram por desvalorizar o dólar). Este fato, associado à não redução das importações, manteve a balança comercial britânica deficitária. A saída foi o protecionismo (já experimentado durante a primeira Guerra Mundial para proteger a indústria automobilística), embora até 1937 o fator decisivo que sustentou a atividade econômica tenha sido a construção privada.

⁸²O Tesouro, criado no século XIX como uma instituição dedicada ao controle dos gastos públicos, não tinha interesse direto no progresso da indústria britânica, e rejeitou a expansão fiscal nos anos 1920 e 1930 para proteger a taxa de câmbio e a dívida pública, em detrimento do fomento do crescimento industrial. Apenas depois da Segunda Guerra Mundial o Tesouro britânico começou a aceitar as idéias de Keynes de 1936, que diziam que o governo podia alterar o nível da atividade econômica e do emprego através da manipulação do déficit orçamentário e de instrumentos de política monetária associados.

⁸³Esta medida levou à destruição da rede mundial de transações comerciais e financeiras concentradas em Londres.

Na década de 30, medidas protecionistas que apareceram nos anos 20, foram reforçadas, com preferência aos países do império colonial, e o fracasso das reorganizações voluntárias das indústrias entre as duas guerras conduziu a diversas intervenções do Estado, que impôs a reorganização da indústria petrolífera (1930), da siderurgia (1934), dos transportes marítimos (1935) e da indústria têxtil (1939).

Outra característica marcante, do período entre as duas guerras, refere-se ao fato de a Grã-Bretanha ter se tornado uma economia de trustes e de cartéis, e isto em grande parte através da ação dos administradores do Estado : as estradas de ferro se uniram em 1921, o fornecimento de energia em 1926, o monopólio da siderurgia foi criado em 1932, e o cartel nacional do carvão em 1936.

Dentro da estratégia de encorajar as associações de mercado, o poder político presente no seio do Estado autorizou o estabelecimento de políticas de preços comuns, de cotas de produção, de níveis de investimento e de esquemas de marketing. Para facilitá-las atuou, durante os anos 30, através de proteção tarifária, de subsídios, de concessões de impostos ou estabelecendo cotas de importação, embora seu papel na reorganização da indústria tenha permanecido limitado quando comparado a outros países.

Regulou, ainda, os preços e a produção, notadamente no setor agrícola, do qual um terço da produção era absorvido por um mercado controlado pelo Estado. Os produtos agrícolas passaram a ser protegidos, o status de fazendeiro tornou-se mais seguro e o Banco da Inglaterra se associou a outros bancos ("Agricultural Mortgage Corporation") para conceder créditos ao

setor. A proteção alfandegária foi reforçada a partir de 1931, o mercado passou a ser organizado pelos “Agricultural Marketing Acts” de 1931 e 1933, e em 1939 foi criado um sistema de garantia de preços agrícolas.

Em resumo, a consequência mais espetacular da crise foi o fim do livre-comércio, símbolo quase religioso da antiga sociedade capitalista concorrencial.

Em 1938, uma retomada do crescimento é obtida com a elevação das despesas com armamentos e, em 1939, a concentração econômica, o capital monopolista e a intervenção do Estado tornaram-se claramente mais importantes. Existia um reconhecimento da necessidade de uma intervenção direta do Estado no mercado de trabalho - fixando as taxas de salários -, visto considerar-se a intervenção dos poderes públicos nos conflitos trabalhistas como ação fundamental para reduzir os riscos que estes traziam à economia como um todo.

Durante o período da Segunda Grande Guerra Mundial dois fatos destacaram-se: intensificação do controle do Estado sobre a indústria e a criação da comissão de estudo para reforma do sistema de assistência pública, visando compensar os sacrifícios exigidos pela guerra. Sobre este último, em 1942, foi elaborado o Plano Beveridge de Seguro Social britânico, o qual traçou as grandes linhas do chamado Estado do bem estar.

O documento elaborado assumia uma nova concepção do risco social e do papel do Estado frente ao mesmo. Foi considerado como risco social tudo o que ameaçasse a renda regular dos indivíduos: doenças, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade e desemprego (considerado por Sir William

Beveridge o risco social maior). Assim, o seguro social teria por objetivo liberar o homem de suas necessidades, garantindo-lhe um seguro de renda, e deveria ser generalizado (cobertura do conjunto da população), unificado e simples (uma única cotização cobriria todos os riscos), uniforme (prestações independentes do ganho dos interessados) e centralizado (criação de um serviço público único). Além da cobertura dos riscos citados acima, garantiu o ensino secundário público e gratuito (1944) e o auxílio-família, assim como, contemplou o planejamento urbanístico e a organização territorial.

Terminada a guerra os trabalhistas assumiram o controle da administração do poder político e, sustentados no apoio recebido através dos votos, intervieram em todas as direções: nacionalizações (Banco da Inglaterra, minas de carvão, aviação civil, telecomunicações, eletricidade, gás, siderurgia, transportes rodoviários, ferroviários e fluviais), política urbana (criação de novas cidades para desconcentrar as grandes aglomerações urbanas), "National Insurance Act" de 1946 (seguro desemprego, doença, aposentadoria, auxílio maternidade e auxílio em caso de morte), "National Assistance Board" para os pobres, "National Health Service" para controlar o conjunto de profissões da área de saúde. Na negociação social assumiu papel central os Quangos (Quasi Non Governmental Organisations), organismos paritários que eram consultados sobre as medidas em vias de serem adotadas e que administravam os organismos sociais.

Estas instituições, nas quais o TUC estava representado, formaram o "corporate state". O financiamento era baseado num conjunto de impostos e contribuições, sendo o mais importante o imposto de renda progressivo, o qual

permitia reduzir as desigualdades distributivas. Para os salários permaneceu o sistema de livre negociação entre patrões e sindicatos e, depois de 1890-1914, essa negociação referia-se essencialmente aos acordos nacionais entre as centrais sindicais e, mais e mais, entre os organismos representativos dos empregadores de uma dada indústria.

Cabe destacar que na construção desse novo quadro foi fundamental a aceitação por parte do Tesouro britânico da teoria elaborada por Keynes em 1936, que afirmava ter o governo o poder de alterar o nível de atividade econômica e do emprego através da manipulação do déficit orçamentário e de instrumentos de política monetária associados. Assim, variando o nível dos gastos públicos ou dos impostos, o governo poderia alterar o poder de compra dos consumidores e, então, os planos de investimento e os níveis de emprego na indústria. Influíram na aceitação do keynesianismo a entrada no governo de numerosos universitários e de outros agentes estranhos à função pública e a pressão implícita da classe trabalhadora que injetou na política do poder um elemento deliberado de igualdade social, ausente durante a Primeira Guerra Mundial.

No entanto, essa transformação no caráter da intervenção do Estado não ocorreu sem conflitos, visto que embora as autoridades públicas esperassem atingir o pleno emprego sem a utilização do controle sobre os insumos e os meios de produção, o partido Trabalhista pregava, e atuou nessa direção, que os ganhos da classe trabalhadora com o pleno emprego e uma razoável distribuição de renda apenas poderiam ser atingidos através da

nacionalização dos meios de produção. Portanto, contra os interesses econômicos privados do capital industrial.

Além disso, os líderes sindicais eram contra a continuação do controle sobre a indústria, instalado durante a guerra, porque pensavam que este poderia interferir no processo de barganha coletiva ou no crescimento do padrão de vida de seus filiados. Quanto ao patronato, este também era contra a supervisão das atividades industriais pelo Estado e, respaldados na respeitabilidade que alcançaram pela participação ativa durante a guerra, criaram lobbies no interior do Estado para a abolição do controle, além de terem lutado contra as nacionalizações - “aliança” entre capital e trabalho.

Assim, o Welfare State foi a solução encontrada para o problema distributivo e as políticas keynesianas para a busca do pleno emprego. Como resultado, o programa dos trabalhistas não tornou o Reino Unido um regime socialista, mas sim um capitalismo fomentado pelo setor público (cerca de 20% da economia), com os acionistas dos setores nacionalizados tendo sido indenizados e não expropriados como na revolução russa. A gestão trabalhista não contestou a prioridade de defesa da libra, isto é, foram preservados os interesses da City⁸⁴ (capital financeiro).

O Labour deixou o comando do governo em 1951, mas o movimento trabalhista integrara-se à sociedade inglesa e a alternância do comando político do Estado, entre “tories” e trabalhistas, tornou-se frequente⁸⁵.

⁸⁴Por exemplo, no período de 1947-48, aconselhado pelo Tesouro o governo trabalhista, para evitar desvalorização da libra, impôs restrições severas às importações.

⁸⁵Os custos do Partido Trabalhista são cobertos pelos sindicatos, enquanto os do Partido Conservador dependem dos interesses dos negócios para fundos eleitorais. Os membros do Partido Conservador trabalham na City ou na indústria enquanto estão no poder. Assim,

Nos treze anos que se seguiram de administração conservadora, foram desnacionalizados os setores de transporte (1953) e da siderurgia. A partir de 1952 um maior espaço foi deixado para a iniciativa privada, ao mesmo tempo que o governo fiscalizava as práticas restritivas e os monopólios, dando apoio a determinados setores. Na área agrícola a política de garantia de preços foi abandonada, embora tenha sido mantida uma política de subsídios aos agricultores. No entanto, aceitaram a política econômica deixada pelos trabalhistas⁸⁶, e déficits orçamentários foram utilizados para estimular o consumo e o investimento quando a economia pareceu estagnar; aumento da taxa de juros e redução dos gastos públicos foram usados para reduzir a demanda agregada quando o crescimento acelerava e parecia conduzir à inflação ou ao déficit na Balança de Pagamentos⁸⁷.

Sem grandes incidentes econômicos e sociais nas décadas de 50 e 60 (o trabalhador se sindicalizava desde o final de sua aprendizagem e o

tradicionalmente, tem sido forte a influência, no processo de tomada de decisão política desses partidos, dos grupos dos quais os partidos políticos do Reino Unido dependem para se financiar.

⁸⁶Os princípios presentes na Teoria Geral de Keynes tornaram-se hegemônicos no pensamento econômico.

⁸⁷No período pós Segunda Guerra Mundial até 1972, permaneceu a política de taxa de câmbio elevada nos sucessivos governos. Entre desvalorizar o câmbio para corrigir desequilíbrios e deflacionar a economia interna, ficaram sempre com a segunda opção. Disto resultou que cada período de expansão foi seguido por uma deflação abrupta gerando os chamados ciclos "stop-and-go". A duração das fases "stop" indicam que estas não foram tentativas keynesianas de moderar a flutuação dos ciclos econômicos, mas antes disso uma consequência de tentar equilibrar a Balança de Pagamentos para evitar a desvalorização do câmbio, conforme em Mosley, P. "Towards a "satisficing" theory of economic policy. *Economic Journal*, 86:59-72, 1976. Assim, políticas deflacionistas durante o governo trabalhista (1947-48, 1951) foram seguidas de políticas expansionistas pelos conservadores em 1953-54. No entanto, quando a especulação fez valorizar a libra, adotou-se nova deflação em 1955-56. A breve expansão da primavera de 1957, seguida de nova especulação resultou em novas políticas deflacionistas no outono desse mesmo ano. As fases deflacionistas eram marcadas pela elevação nas taxas de juros bancários para 7%a.a. e pela redução nos investimentos em capital. O governo trabalhista de 1964, que havia prometido optar pela desvalorização, decidiu, novamente contra a desvalorização e frente ao déficit gerado na Balança de Pagamentos foi forçado a tomar medidas deflacionistas antes e depois da desvalorização involuntária de novembro de 1967 (Britain, 1970; Beckerman, 1972).

empregador nem pensava em empregar alguém não sindicalizado), o Estado britânico, frente à fragilidade de seu setor industrial marcada notadamente pela falta de competitividade, empreendeu diversas tentativas de dirigi-lo. Em 1962, sob governo conservador, é criado o “National Economic Development Council” (NEDC) como fórum para discussão da política econômica com o Sindicato geral e a Federação das indústrias para a elaboração de um plano para o período 1961-66. No entanto, não teve longa duração, pois o controle da política econômica permaneceu com o Tesouro que não queria ser influenciado pelo NEDC. No período 1964-70, agora sob governo trabalhista, é criado o “Departement of Economic Affairs” (DEA) para formular planos nacionais, um Ministério da Tecnologia para investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a “Industrial Reconstruction Corporation” (IRC) para modernizar o setor privado e o National Prices and Incomes Board (NPIB) para encorajar os acordos de produtividade entre a indústria e os trabalhadores⁸⁸.

Os anos 70 foram marcados pela consciência de uma nova e grande crise enfrentada pelo capitalismo e pela retomada dos movimentos de “greves selvagens”⁸⁹ no Reino Unido.

Nesse sentido, no período 1970-1974 os conservadores no comando do poder público viram a rigidez das relações profissionais como uma das causas do marasmo da economia britânica e utilizaram a lei e a justiça para

⁸⁸O DEA simbolizou o fracasso da política econômica do governo e uma de suas dificuldades foi a falta de recursos à sua disposição, pois o Tesouro lhe impunha forte oposição. A IRC era uma instituição financeira e deveria ter participações nas empresas com dificuldades, mas foi desmantelada em 1971 pelos conservadores, assim como o NPIB, e retornou no novo governo trabalhista na forma de National Enterprise Board (NEB). A única modificação durável foi o Ministério da Tecnologia.

desestabilizar os sindicatos. Mas eles fracassaram frente à duração dos conflitos gerados (duas greves dos mineiros, 1972 e 1973). O patronato se voltou para um novo tipo de negociação, a "productivity bargaining", que consistia em aliar vantagens salariais e produtividade. As dificuldades de certos setores da indústria levaram ao aumento das subvenções, e o governo criou instrumentos de intervenção sem contudo elaborar estratégias para o conjunto. Em 1972 foi assinada a adesão do Reino Unido ao Mercado Comum Europeu.

O período de 1974-1979 foi administrado por um governo trabalhista que tentou implementar políticas inflacionistas para estimular o crescimento econômico em 1974-75. No entanto, o primeiro choque do petróleo - que provocou uma crise bancária em 1974 e elevação nos custos de produção, e a crise na Balança de Pagamentos em 1976 - forçou os britânicos a procurarem o Fundo Monetário Internacional e, como consequência, a adoção de uma política de rigor orçamentário. Paralelamente, ampliaram as nacionalizações para a indústria aeronáutica e canteiros navais. Uma característica secular foi rompida: o financiamento das empresas que era sustentado por seus fundos próprios tornou-se insuficiente frente às necessidades da indústria, tendo em vista que o custo dos investimentos tornou-se maior que a poupança, e forçou os industriais a recorrerem ao financiamento bancário, controlado pelo setor privado.

Na arena trabalhista, o novo tipo de negociação proposto ("productivity bargaining") foi aceito pelo TUC, que tentou convencer os

⁸⁹O termo greve selvagem é utilizado para greves que ocorrem em função da recusa pela base dos acordos firmados pelos dirigentes sindicais.

sindicalizados que a aceitação dos compromissos com o patronato era fundamental para a sobrevivência das empresas. Mas em 1978, sob a pressão de greves selvagens, os sindicatos rejeitaram a trégua e aderiram às suas bases; a consequência maior foi a queda do Labour em 1979, para a qual também contribuíram as dificuldades econômicas (agravadas pelo segundo choque do petróleo).

A condução política do Estado passou então para o Partido Conservador, seguindo-se os mandatos consecutivos da Primeira Ministra Margareth Thatcher (1979-1990), que repudiou o keynesianismo. A nova posição do Partido Conservador combinou uma crítica ao crescimento da intervenção do Estado sobre as teorias de “excesso de condução política” com a crítica econômica do keynesianismo fundamentada nas concepções monetaristas da economia.

O argumento de Thatcher, em linhas gerais, baseava-se no fato de que o Estado tinha se tornado muito grande, ou seja, que seu envolvimento na economia tinha crescido e, portanto, a eficiência de sua atividade tinha diminuído. Além disso, na arena industrial o governo tinha conduzido muitos projetos que teriam tido melhor desempenho se tivessem sido realizados pelo setor privado. Para criar fundos para manter o Welfare State que a Nação não podia sustentar, os governos no passado tinham aumentado os impostos em um tal nível que corroeu os estímulos para novos investimentos. Consequentemente, gasto público e escala de atividades do governo tinham que ser reduzidos para permitir queda nos impostos, e muitas atividades tradicionais do Estado deveriam retornar ao setor privado.

Assim, teve início um grande programa de desnacionalizações⁹⁰, contratação de serviços que antes eram desempenhados por funcionários públicos do setor privado, redução do estoque de habitação pública através da venda de imóveis e do encorajamento aos proprietários privados. Com base nos argumentos monetaristas, o governo defendia que o crescimento da inflação tinha origem no aumento desordenado da oferta monetária a partir de sucessivos e excessivos déficits do setor público. Como consequência, crescimento sem inflação seria mais facilmente obtido se o governo aderisse a rígidas metas de crescimento orçamentário e de requerimento de baixos empréstimos pelo setor público.

No tocante às políticas de renda, acreditava que estas foram inaptas para reduzir a inflação e simplesmente tinham reforçado o poder dos sindicatos; e essa força dos sindicatos era a principal fonte do declínio britânico porque inibia a inovação econômica e mantinha os salários em patamares não competitivos em nível internacional. Para desestabilizar o poder dos sindicatos Thatcher criou legislação específica, e o período de seu governo caracterizou-se pelas grandes derrotas do movimento sindical⁹¹.

⁹⁰Os objetivos principais da privatização eram reduzir o peso do Estado na economia e restaurar os mecanismos de mercado. Como objetivos secundários importantes tinha-se a redução do déficit público e dos impostos obrigatórios, e a promoção da participação dos assalariados no capital das empresas para despertar o interesse da população no bom funcionamento da economia num contexto de redução das vantagens sociais e de luta contra os sindicatos.

⁹¹Além disso trouxe profundas mudanças nas políticas sociais: desnacionalizações (a participação do setor público na economia caiu para a metade em dez anos), passagem para o setor privado de serviços públicos locais, redução da proteção social, venda de um milhão de habitações sociais, redução do imposto sobre as rendas mais elevadas, instabilidade do emprego, limitação dos orçamentos para educação e dos serviços públicos, demissões, supressão de centenas de Quangos, proibição de determinadas greves, obrigação de voto secreto para decisão de uma greve, limitação do uso de piquetes de greve, responsabilidade da União em caso de desordens ligadas a um conflito, etc. A resistência foi limitada porque acreditava-se que a crise estivesse em seu ponto máximo, e certos sindicatos pensavam que era

No entanto, a realidade econômica que o país atravessava, com ameaça de falência de importantes setores da indústria, fez com que na prática intervenções maciças fossem adotadas: em 1981, é criado um dispositivo para criação de empresas, o qual oferecia uma dedução fiscal sobre os valores aplicados a todo investidor estrangeiro que dirigisse seus capitais para uma nova empresa; um mecanismo de garantia de crédito foi instituído para as empresas em dificuldades e que desejassem financiar um projeto considerado interessante; e, reduções de impostos e outras vantagens fiscais para as pequenas empresas.

A privatização não teve um caráter prioritário no primeiro governo Thatcher (1979-83), sendo que a maioria das vendas corresponderam a uma transferência parcial da propriedade, com o Estado ficando com pouco menos de 50% do capital das empresas privatizadas. O movimento se acelerou a partir de 1984 e cerca de 25% do setor estatal foram transferidos ao setor privado, notadamente, nos setores onde a concorrência não existia.

As empresas que foram privatizadas podem ser classificadas em três categorias:

- a. empresas confrontadas com um ambiente concorrencial, as quais forneceram cerca de 10% das receitas obtidas com as privatizações;
- b. empresas preenchendo atividades controladas mais estreitamente pelos poderes públicos, tendo em vista as impotências do mercado, como setor

preciso vencer Thatcher sob pena de perder toda a credibilidade que haviam conquistado; é o caso de um dos sindicatos dos mineiros, cuja greve durou cerca de um ano e foi pautada por constantes afrontamentos com a polícia. O governo de Thatcher resistiu a essas pressões, e isto significou um duro golpe para o TUC: perdeu 20% de seus filiados nos anos 80 e 38% em 1990.

petrolífero, indústria aeroespacial e transportes aéreos. Responderam por 50% das receitas obtidas; e,

c. empresas que correspondiam a monopólios naturais para uma grande parte de suas redes de transmissão ou de distribuição (telecomunicações e gás), que contribuíram com 40% das receitas.

O setor público reduziu sua participação no PNB de 12% para 6%, entre 1979 e 1988, e o emprego público foi reduzido em 650 mil postos de trabalho, contra uma cifra anterior de 1,5 milhão de postos em 1979. Faz-se necessário destacar que as empresas públicas, antes de serem privatizadas, receberam subvenções significativas para reduzir suas dívidas acumuladas e para suas reestruturações. Ao mesmo tempo, a política industrial sofreu alteração, com o governo sustentando os setores de alta tecnologia e reduzindo o auxílio aos setores declinantes da indústria. Programas especiais foram lançados nos cinco domínios considerados como essenciais para o futuro: microeletrônica, telecomunicações, robotização, ótica e ótica-eletrônica e biotecnologia. No entanto, o sucesso desses programas não foram equilibrados, ao contrário.

Era esperada uma profunda reforma política no sentido de regulamentar a concorrência e as fusões, que tradicionalmente eram vistas com grande tolerância. No entanto, apenas em 1988 foram propostas modificações efetivas, mas, ainda assim, não foram consideradas fundamentais, apenas possibilitaram tornar o controle mais rápido e mais flexível para as fusões. Elas foram mais radicais para as práticas comerciais restritivas.

Nesse sentido, mesmo se o objetivo principal da política econômica fosse desenvolver os mecanismos de mercado, o que se observou foi que este veio acompanhado de uma extensão dos controles regulamentares ou legislativos e uma intervenção muitas vezes maior, inclusive, em termos de despesas públicas - num sentido seletivo do Estado em apoiar indústrias consideradas como portadoras de futuro.

Com relação à força de trabalho, foram criadas quatro leis para reduzir fortemente o poder dos sindicatos⁹²: "Employment Act" (1980), Employment Act (1982), Trade Union Act (1984 e Employment Act (1988). O objetivo primeiro dessa orientação foi o de limitar o monopólio sindical através do reconhecimento e fortalecimento dos direitos dos assalariados demitidos por terem se recusado em se filiar aos sindicatos. O segundo objetivo declarado foi o de democratização dos sindicatos, através de eleição secreta de todos os dirigentes a cada cinco anos. Além disso, a utilização política dos fundos sindicais deveria ser transparente, sendo obrigatório aos sindicatos consultarem por voto secreto qual a destinação que seus filiados achavam que deveria ser dada a esses fundos; e, toda ação reivindicativa (como as greves) deveriam ser precedidas de voto secreto dos membros dos sindicatos, sob pena de perda de imunidade financeira e ação da justiça. Essas medidas alcançaram seu objetivo de enfraquecer o sindicalismo, mas também contribuiu para este o crescimento no número de desempregados.

⁹²E' atribuída freqüentemente aos sindicatos britânicos uma parte na responsabilidade do atraso industrial, por interferir nas praticas restritivas que utilizou, ao longo da para manter o controle do emprego e sobre as condições de trabalho.

No âmbito do Welfare State, e para resolver as tensões provocadas pelo financiamento do Seguro Social devido ao aumento no desemprego, o Estado reduziu as prestações de desemprego e passou a conceder apenas uma proteção fixada com antecedência e atrelada a um mínimo nacional de subsistência; alterou as regras do seguro-saúde (até dois meses, passou a ser pago pela empresa que depois era restituída pelo Estado; além disso, sobre o montante recebido passou a incidir imposto de renda); e para as aposentadorias, estímulos foram dados para adesão ao sistema privado.

De um modo geral, as mudanças mais profundas foram com respeito aos domínios que podiam ser administrados em nível nacional, isto é, forma de Estado, organização da força de trabalho, e, em menor escala, no tocante à moeda e ao financiamento. Contudo, o descontentamento generalizado com o governo Thatcher surgiu quando a Primeira Ministra quis impor o imposto local sobre habitação - considerado extremamente injusto, pois atingia a parte da população de rendas mais modestas - o que contribuiu para que a "Dama de Ferro" deixasse o poder em dezembro de 1990, ainda que para ser substituída por um outro conservador, John Major.

5.3. A França

Características históricas marcantes diferem o desenvolvimento econômico, social e político da França em relação ao Reino Unido. Destaca-se, inicialmente, a grande instabilidade das estruturas sociais e institucionais francesas, país cuja foi marcada pela Revolução de 1789 - a qual colocou em

xeque o funcionamento do Estado e do sistema político -, por guerras e pela ocupação estrangeira de seu território, ao contrário da experiência britânica⁹³.

Embora ambos os países tenham começado a se industrializar no século XVIII, tem-se que a precocidade da industrialização inglesa esteve notadamente na origem do desenvolvimento urbano, do êxodo rural e do crescimento da população assalariada que se organizou em sindicatos, muito antes que fenômenos semelhantes ocorressem na França. Isto porque nesse país persistiu uma população numerosa de camponeses, de pequenos comerciantes e de pequenas empresas - que foram fontes de rigidez e inércia para a mobilidade inter-setorial da mão-de-obra e do capital - e, já nessa época, a presença de um Estado centralizador.

Outra característica distintiva foi a existência de um sistema financeiro público forte, o que permitiu um controle do Estado sobre o funcionamento desse mercado e possibilitou seu apoio à indústria, que no período pós Segunda Guerra Mundial se deu através da implantação de política industrial.

Finalmente, destaca-se que a dos movimentos sociais no caso francês foi muito mais política que sindical, embora tenha sofrido as influências da evolução do sindicalismo britânico, e teve desenvolvimento específico, conforme será apresentado a seguir.

⁹³A industrialização precoce e a condição de império na Grã-Bretanha deixaram um conjunto particular de relações internacionais, de instituições financeiras, de organizações dos produtores e dos trabalhadores, e estruturas governamentais que foram transformadas nos dois séculos seguintes, mas que nunca foram inteiramente substituídas, conforme argumentado por E.J. Hobsbawn, "Industry and Empire, New York: Pantheon, 1968.

5.3.1. Evolução francesa das relações econômica, social e política nos séculos XIX e XX

A rivalidade histórica entre franceses e ingleses não impediu que o processo de industrialização na França ganhasse certo impulso, em fins do século XVIII, através da transferência de tecnologia gerada pelos ingleses. Esta foi regulamentada, inclusive, pela assinatura do tratado franco-ingles em 1786, sob a monarquia de Luís XVI, que visava facilitar a entrada das técnicas industriais, evidenciando o papel atuante do Estado francês no desenvolvimento industrial. Nesse período, além da transferência das técnicas, trabalhadores e artesões ingleses vieram para a França e se instalaram na região de Calais.

No entanto, isso não impediu a crise econômica que se instaurou no país no início de 1789 resultado das dificuldades financeiras do Estado monárquico devido às despesas empreendidas por este no apoio ao movimento de independência dos Estados Unidos (1778-1783) e das péssimas colheitas nos anos de 1787 e 1788, entre outros fatores. A depressão arruinou a zona rural (onde se concentrava a grande maioria da população), atingiu as classes populares que viviam nas cidades e contribuiu para reforçar a opinião pública que exigia mudanças profundas nos direitos civis, influenciada pela Declaração de Direitos americana que pregava igualdade e liberdade entre os cidadãos.

A miséria, o desemprego, a fuga de nobres para o estrangeiro e as intrigas do rei levaram à Revolução francesa de 1789, que resultou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aboliu os direitos feudais e os privilégios, e instituiu uma monarquia parlamentar. Em menos de dois anos, os franceses tornaram-se livres e iguais diante da lei e do pagamento de impostos,

e os bens da Igreja foram confiscados e vendidos. A queda da monarquia ocorreu em outubro de 1792 em meio a grandes fermentações sociais, e a França republicana experimentou um período de “Terror político” comandado por Robespierre. Esta fase apenas foi interrompida em meados de 1794 quando da Convenção, conhecida como o 9 Thermidor, que derrubou Robespierre e o condenou à guilhotina.

Do ponto de vista econômico os “thermidores”, que eram favoráveis à liberdade econômica, com a ampliação de suas influências políticas decidiram por abolir o controle dos preços, o que resultou em aumentos vertiginosos e levou à miséria grande maioria da população. Nova crise política, agravada pela crise econômica, resultou em novo regime, o Diretório, que vigorou de 1795 a 1799, o qual não conseguiu instaurar a estabilidade social, permitindo o golpe de Estado sob o comando do general Bonaparte. Ainda antes de instaurar seu império, tendo sido nomeado Consul e com a autoridade concentrada em suas mãos, ele restabeleceu a paz interna, realizou grandes reformas administrativas e judiciárias e criou a maior parte das instituições que existem ainda hoje na França.

O novo Código Civil ou Código Napoleão, de 1804, definiu e tornou mais precisos os direitos civis instituídos com a Revolução de 1789. Além disso, sob sua administração a França reencontrou o caminho para a prosperidade econômica; criou uma nova moeda, o franco germinal substituído apenas em 1928, e instituiu o Banco da França (1800). Seu domínio se estendeu sobre a Europa Ocidental e apenas a Inglaterra resistia a seus ataques. Como represália, Napoleão decretou um bloqueio continental à entrada de

mercadorias inglesas em todo o Continente Europeu. No entanto, a ocupação da Espanha (guerra que durou de 1808 a 1814) e a desastrosa campanha contra a Rússia enfraqueceram seu exército e ele foi obrigado a abdicar em abril de 1814.

A Constituição de 1814 sob a monarquia de Luís XVIII, período denominado de Primeira Restauração francesa e que durou cem dias, manteve a igualdade dos cidadãos diante da lei. No entanto, a condição completa de cidadania deixou de ser direito de todos: as eleições eram censitárias e os direitos políticos eram privilégios de grupos restritos, enquanto os deveres eram responsabilidades de todos.

As desigualdades resultavam, entre outros fatores, da percepção ambígua e muito particular da condição de trabalhador, a qual se manteve durante longo período: apenas o proprietário era considerado trabalhador livre e o assalariado, no período entre dois empregos, era considerado um vagabundo que ameaçava a ordem social. Portanto, considerava-se a necessidade de um controle firme sobre os empregados, notadamente através da caderneta do trabalhador, sobre a qual constavam as dívidas do assalariado para com seu patrão.

As desigualdades se manifestavam, ainda, diante do imposto - principalmente devido à tributação indireta à qual estavam sujeitos os consumidores e, portanto, em primeiro lugar os assalariados -, frente ao serviço militar e na exclusão das mulheres da vida cívica, consideradas inferiores frente à lei.

Apesar das insatisfações do povo francês com o seu Soberano, Napoleão conseguiu retornar ao poder ainda em 1814; mas tendo toda a Europa contra ele foi vencido na Batalha de Waterloo em 1815 pelas tropas inglesas e da Prússia, o que permitiu o retorno de Luís XVIII ao poder até sua morte em 1824. Teve início o século XIX, que para a França representou um período de progresso, de revoluções sociais e de convulsões cíclicas.

Do ponto de vista da regulação econômica, o retorno dos Bourbons ao poder⁹⁴ não significou grandes alterações, ao contrário. A legislação protecionista criada no Primeiro Império contra a concorrência dos produtos britânicos foi mantida (proteção da manufatura) e até mesmo ampliada para incluir os produtos agrícolas⁹⁵.

No entanto, a primeira crise econômica francesa no século XIX foi mais agrícola do que industrial. Assim como no caso inglês, os anos de 1816 e 1817 foram de colheitas catastróficas e provocaram uma forte elevação dos preços agrícolas (o preço do trigo, p.e., cresceu 85% entre 1815 e 1817), embora a receita global dos agricultores tenha caído. Os artesões e os trabalhadores tiveram que alocar uma parte maior de seus recursos para a compra de alimentos e, assim, obrigados a restringirem suas compras de objetos fabricados. A queda na receita e nas despesas levou à crise industrial, notadamente no setor têxtil, cujos preços caíram de 1818 a 1820 em 30%. De outro lado, no outono de 1818, explodiu uma crise monetária em função das

⁹⁴O rei Luís XVIII era considerado um liberal do ponto de vista político.

⁹⁵No século XIX as importações agrícolas foram refreadas, fixando-se uma escala móvel de direitos de entrada para o trigo, para os produtos de origem animal e para os vinhos, para evitar queda nos preços agrícolas.

numerosas emissões realizadas para pagar as contribuições de guerra. A depressão econômica persistiu ainda por quatro anos, no curso dos quais se desenvolveu a mecanização, sobretudo no setor têxtil.

Quanto à crise econômica de 1825, registrada na Inglaterra e nos Estados Unidos, esta não teve grandes repercussões na França visto que o desempenho da economia ainda era fortemente ligada à agricultura e as inovações decisivas da indústria inglesa estavam sendo ainda introduzidas no país. A crise francesa nesse período foi marcadamente política e culminou com a queda de Carlos X, sucessor de Luís XVIII em 1830, sob um novo movimento revolucionário, para ascensão ao poder do rei Luís Felipe I.

O período compreendido entre 1834 e 1845 foi marcado por grandes trabalhos públicos e a economia francesa atravessou fase de elevada conjuntura, decorrente principalmente da expansão das estradas de ferro e do desenvolvimento paralelo da metalurgia, este último, fomentado pela emissão de valores.

Cabe destacar que o Estado continuou a assegurar uma parte da produção de manufaturas de armas, conservou o monopólio de controle do tabaco, e desenvolveu trabalhos públicos de interesse nacional, embora, em princípio, as empresas do Estado estivessem proibidas de concorrer com o comércio privado. Além disso, o Estado detinha o poder de autorização para a formação de empresas de sociedade anônima, pois considerava que estas favoreciam atos de irresponsabilidade dado que a emissão de ações dividia os direitos de propriedade.

O controle do Estado se estendia, ainda, sobre a Bolsa através da necessidade de sua autorização para aumento na cotação dos títulos, sendo que a Bolsa se ocupava sobretudo dos empréstimos do Estado, das rendas⁹⁶, realizados para financiar as despesas públicas. Isto era possível porque embora a doutrina liberal do século XIX pregasse a ortodoxia orçamentária⁹⁷, também permitia que fosse gerado um déficit orçamentário coberto por empréstimos nos casos de despesas excepcionais, o empréstimo se distinguindo do imposto apenas no plano da técnica financeira.

No entanto, no caso francês, foram muito mais as despesas de guerra⁹⁸ do que investimentos o elemento essencial das despesas excepcionais. O empréstimo longo serviu, geralmente, para cobrir déficits das despesas de funcionamento. A necessidade de financiamento do Estado esteve de fato correlacionada positivamente com o investimento público nos períodos 1834-1845 e 1880-1895.

A fase de expansão econômica começou a ser revertida em 1845 por uma crise que se instalou, inicialmente, no mercado de produtos têxteis e que se propagou na indústria em 1846, enquanto que uma crise de subsistência se desenvolvia como resultado de duas colheitas consecutivas catastróficas. Para o abastecimento alimentar foram necessárias importações de cereais. De

⁹⁶Conforme Daniel Diatkine e Jean-Marc Gayman, em *Histoire des faits économiques*, op.cit., o termo “rendas”, nesse caso, se refere aos empréstimos realizados pelo Estado através da emissão de títulos, cujo principal não era jamais pago, mas que davam o direito perpétuo ao tomador ao recebimento de juros. Depois da Primeira Guerra Mundial, a inflação fez desaparecer esse investimento que era tão procurado pelos franceses.

⁹⁷ I.é, as despesas públicas deviam estar ligadas às possibilidades de cobrança de impostos para permitir o equilíbrio nas finanças públicas.

⁹⁸Por exemplo, despesas com reconstrução, com indenizações de guerra e com indenizações aos ocupantes.

outro lado, o crescimento das vias férreas, frente ao desenvolvimento insuficiente da produção nacional de ferro e de aço, exigiu importações onerosas visto que os direitos alfandegários sobre esses produtos eram muito elevados (110% para o ferro).

Para solucionar a crise monetária o Banco da França elevou sua taxa de desconto, estável desde 1820, de 4% para 5% para reconstituir seus encaixes, e foi bem sucedido. No entanto, em outubro de 1847 nova crise monetária foi instaurada, desta vez resultado de colheitas excelentes que baixaram o preço do trigo e geraram perdas aos especuladores, ao mesmo tempo em que arruinou os camponeses. Além disso, a alta no preço dos trilhos agravava a queda na rentabilidade das estradas de ferro, enquanto o Estado decidiu restringir sua ajuda e abaixou o preço das tarifas. O desemprego que começara no setor têxtil chegou à metalurgia e se estendeu aos caminhos de ferro, notadamente depois da suspensão dos trabalhos da linha Paris-Lyon - crise financeira.

Assim, embora os movimentos dos trabalhadores, nesse período da industrialização francesa tenham sido marcados por uma certa prudência⁹⁹ e os grevistas tenham sido drasticamente reprimidos (estima-se que entre 1825 e 1847 uma média de 200 grevistas foram condenados à prisão)¹⁰⁰, o

⁹⁹As sociedades de socorro mútuo também se camuflaram como no caso inglês. Além disso, contavam com baixa participação da população e algumas tinham um caráter religioso marcante. No entanto, essas sociedades se interessavam de fato pelos níveis de salários e pelas condições de trabalho, e desde 1830 elas participaram de certas greves que, na maioria das vezes, tiveram um caráter luddista.

¹⁰⁰Cabe destacar, ainda, que as associações de trabalhadores e o direito à greve eram proibidos por lei desde 1791.

agravamento da condição de miséria da população trabalhadora também esteve nas origens da revolução política de fevereiro de 1848.

A deposição do rei Luís Felipe I resultou na instalação da Segunda República Francesa, e o governo provisório formado foi liderado pelo socialista Louis Blanc. Visando atender às demandas dos trabalhadores (direito e garantia de trabalho, direito de associação, organização do trabalho e supressão da exploração do homem pelo homem) o Ministério do Trabalho, encarregado de cuidar das associações de trabalhadores, criou os Ateliers Nacionais. No entanto, os desempregados foram contratados para realizarem tarefas consideradas de interesse público, o que se caracterizou muito mais como uma tomada de responsabilidade do desemprego do que como uma posição de orientação, como era preconizado por Blanc. Em junho desse mesmo ano a Constituinte fechou os Ateliers Nacionais sob protestos furiosos da população e a ordem apenas foi restabelecida depois de uma ação repressora brutal (2500 mortos, 400 deportados). Ou seja, a Segunda República retornou ao conservadorismo.

Assim, os anos compreendidos entre 1846 e 1850 foram anos de relações extremamente violentas entre empregadores e assalariados, e entre trabalhadores e o resto da sociedade; as tensões que resultaram persistiram ainda durante o Segundo Império iniciado no final de 1851, sob Napoleão III.

Este foi um período de relativa tranquilidade econômica e social e caracterizou-se como uma fase de grande crescimento industrial, notadamente das indústrias de bens de produção. Impulsionados pelo Estado, os grandes canteiros de trabalho mobilizaram uma mão-de-obra considerável e exerceram

forte demanda sobre os produtos metalúrgicos. Grandes sociedades de equipamentos coletivos foram fundadas, mas o liberalismo econômico não foi praticado. O Estado considerava ser de sua responsabilidade favorecer as iniciativas e organizar a concorrência monopolista. Cabia ao Estado a fixação das tarifas de transporte e não ao mercado, o que era aceito pelas empresas em troca de vantagens e da rejeição da idéia de o Estado recomprar as companhias ferroviárias. A concentração ocorreu também no setor têxtil, seguindo-se a tendência de que a grande empresa racionalizada era mais rentável e favorecia a integração vertical, e no setor de siderurgia favoreceu o surgimento da cartelização.

O protecionismo foi mantido até 1860, quando a França assinou o tratado de livre-comércio com a Grande Bretanha, mas não modificou de imediato as grandes tendências do crescimento francês, visto que o Estado procurou aplicar uma redução importante nas tarifas aduaneiras, mais do que exercer uma política liberal *stricto sensu*.

O Segundo Império terminou em 1870 com a capitulação do Imperador ao exército da Prússia. Os parisienses, cercados pelos prussianos, decidiram resistir, constituir um governo de Defesa Nacional e formar uma Guarda nacional; seu comitê central tomou o poder. Nesse período cresceram os encargos da dívida pública como consequência do pagamento de reparações à Alemanha devido à guerra de 1870.

Teve início, então, a breve da “Commune de Paris”, que foi proclamada em março de 1871 pelo sufrágio universal, e instalou uma República social: igualdade de salários, produção das fábricas integradas num

plano geral, democracia trabalhista e liberdade de associação, e separação da Igreja e do Estado (os bens da igreja foram nacionalizados e as escolas tornaram-se laicas). Todavia, o governo de Thiers (adepto dos princípios liberais que recusavam todo sistema de proteção coletiva), instalado em Versalhes, entrou em acordo com o prussianos, invadiu Paris e, numa batalha sangrenta, venceu a Commune e instaurou a Terceira República francesa. Novamente, execuções, deportações e repressão sobre as associações de trabalhadores.

Depois de 1878, a França experimentou novo período de crescimento econômico devido, principalmente, ao início de um conjunto de trabalhos públicos (Plano Freycinet) para relançar os investimentos. A expansão da construção de linhas férreas favoreceu os setores de minas e de metalurgia e gerou uma fase de intensa atividade na Bolsa. Paralelamente ao crescimento das indústrias de base, as indústrias de bens de consumo se desenvolveram graças ao aumento da renda.

No entanto, a mão-de-obra se tornou escassa, o que provocou elevação de salários e, conseqüentemente, aumento nos custos de produção, ao mesmo tempo em que a rentabilidade das novas linhas férreas era menor e as taxas de juros tornaram-se elevadas. O Estado, endividado, desacelerou os trabalhos públicos e a construção das estradas de ferro. Em 1882 ocorreu um *crash* na Bolsa de Paris, iniciada com o fechamento da Bolsa de Lyon. Os investimentos cessaram. A crise se desenvolveu sobretudo nas minas, na metalurgia e na construção civil, e frente ao crescimento do desemprego os salários caíram. A depressão que se prolongou até 1886 foi seguida de nova crise no período de 1890 a 1895.

Esta última crise dos anos de 1890 foi acompanhada de um retorno ao protecionismo, tendo sido votada em 1892 a lei Meline sob o argumento de que era necessário proteger o trabalhador francês. E, durante o período compreendido entre 1870 e 1895 foi grande o movimento de capitais em direção ao exterior.

No que se refere ao movimento trabalhista organizado, este surgiu da medida liberal de direito de greve tomada em 1864 durante o Segundo Império e do direito sindical concedido em 1884 pela Terceira República. Tendo continuado a agir dentro do campo político, os sindicatos surgiram de fusões a partir de uma profissão ou de uma região, constituíram uniões nacionais e uma federação (1886) ligada ao Partido Socialista de Jules Guesde. Paralelamente, foi iniciado o movimento de Bolsas de Trabalho, as quais se tornaram centros de convivência e de resistência dos trabalhadores. Os dois movimentos, Federação e Bolsas de Trabalho, se reaproximaram com o crescimento das lutas e as greves empreendidas nos anos de 1886, 1890 e 1891. Em 1895, ano em que terminou a depressão decorrente da crise de 1890-1895, foi fundada a Confederação Geral do Trabalho (CGT), que em 1896 dobrou o efetivo de seus filiados. Em 1898 foi aprovada uma lei que garantia indenização obrigatória aos acidentes de trabalho, substituindo a noção de responsabilidade (empregado deveria comprovar a falta cometida pelo patrão) pela de risco, e sua importância estava no fato de cobrir todos os assalariados da indústria e do comércio. Destaca-se nesse período a presença de sindicalistas anarquistas que desejavam a independência dos sindicatos *vis-à-vis* os partidos políticos, contrários, portanto, às idéias do líder socialista Guesde que pretendia a

submissão ao Partido Socialista. Além disso, a CGT diferia dos sindicatos ingleses, americanos e alemães, cuja eficiência estava na procura do compromisso, ao colocar-se como um movimento revolucionário e anti-estatal.

Os anos de 1900 se iniciaram com a tendência ao protecionismo reforçada, sob pressão dos industriais e dos grandes agricultores para proteger seus produtos da crescente concorrência externa. Uma nova lei aduaneira é aprovada em 1910, a qual aumentou a diferença entre as tarifas máxima e mínima e impôs direitos compensatórios sobre os artigos importados que eram subvencionados (prática anti-dumping). Quanto à circulação de capital, esta continuou se operando livremente. Até 1911 a depressão industrial na França foi ligeira e o crescimento da produção foi alavancado pela, então, nova indústria automobilística, a despeito dos conflitos trabalhistas.

Do ponto de vista político, o crescimento do socialismo na França levou ao aparecimento do Partido Socialista da França (1901, com Guedes e “blanquistas”) e do Partido Socialista Francês (1902, mais moderado e liderado por Jaurès e Briand). Os dois partidos se unem em 1905 no Partido Socialista Unificado, Seção Francesa da Internacional Trabalhista (PSU), que elegeu em 1906 um grande número de municipalidades socialistas. Alguns socialistas chegaram mesmo a fazer parte do governo, o que causou grande polêmica, mas as divisões apenas iriam ocorrer com a explosão da Primeira Guerra Mundial (Jaurès era contra a participação dos trabalhadores na guerra, mas ele foi assassinado e a maioria decidiu votar pela participação).

Em 1910, conseguiu-se a aprovação da lei de aposentadoria para os trabalhadores urbanos e rurais e em 1914 foram criados fundos de assistência aos desempregados administrados pelas coletividades locais.

Durante a Primeira Guerra as intervenções econômicas do Estado foram reforçadas no domínio da produção industrial, da organização do abastecimento e dos transportes e da divisão da mão-de-obra.

Contudo, as consequências da Primeira Guerra Mundial se fizeram sentir na destruição das regiões norte e leste do país, a qual reduziu a capacidade de produção da indústria, e no forte endividamento público. Logo após a guerra, as despesas com reconstrução, com pagamento de pensões de guerra aos combatentes e com os juros da dívida ocuparam parte importante no orçamento do Estado. Por outro lado, a necessidade de reconstruir os equipamentos e o atraso para satisfazer às demandas de consumo - que resultaram no crescimento do setor industrial de bens de produção - e as intervenções econômicas do Estado na forma de ajuda à reconstrução, sobretudo no setor de transportes, e de participação minoritária nas sociedades de economia mista, fizeram com que a economia francesa fosse, apenas, ligeiramente afetada pelos reflexos das crises externas que explodiram no início dos anos 20.

Contudo, os ânimos da população estavam exaltados e, a despeito das “conquistas” sociais¹⁰¹ referidas acima, em abril de 1919 300mil pessoas

¹⁰¹ As federações profissionais denunciavam o peso das cotizações sobre os baixos salários, consideravam que a idade de 65 anos para a aposentadoria era tardia, pois nessa época poucos trabalhadores sobreviviam depois dessa idade, e protestavam contra a exclusão dos direitos para mulheres e estrangeiros. Além disso, a lei aprovada em 1910 não foi aplicada porque a Corte de Cassação liberava os empregadores e assalariados da obrigatoriedade presente no

manifestaram-se nas ruas contra a libertação do assassino de Jaurès e uma onda de greves duras apenas terminou com a forte repressão ocorrida no mês de junho, quando 18mil trabalhadores das estradas de ferro foram demitidos. Entretanto, na sequência às ondas de greves de 1919 e 1920, importantes medidas foram decididas estabelecendo a jornada de trabalho de 8 horas, encorajando as convenções coletivas e reforçando o direito dos sindicatos.

Em fins de dezembro de 1920 ocorreu a ruptura política da esquerda em torno da decisão de se aderir ou não à Internacional Comunista, criada em Moscou no ano anterior. Novamente surgiram dois partidos: Partido Comunista Francês (Seção francesa da Internacional Comunista) e Partido Socialista (Seção Francesa da Internacional Trabalhista). O PCF, hostil aos socialistas, criou, então, a CGTU (unificada), enquanto o PSF manteve seu controle sobre a CGT.

O crescimento do pós Primeira Guerra é interrompido pela crise de 1929. Em fins de 1928 certos setores da economia francesa já se encontravam em dificuldades, em função da desvalorização da libra que tornou os preços dos produtos ingleses inferiores aos dos franceses. O resultado foi que no final do ano de 1929 as exportações francesas diminuíram em valor e a Balança Comercial tornou-se deficitária. Os preços de atacado também sofreram redução, mas devido à ausência de desemprego e ao crescimento no índice de produção industrial, pressionando o número de horas de trabalho, ocorreu uma alta moderada nos preços de varejo. Em meados de 1930 a produção industrial

cumprimento dessa lei. Ainda em 1908 e em 1912 são aprovadas as leis Ribot e a Bonnevey, respectivamente, que permitiram ao Estado ajudar financeiramente a construção de habitações,

começou a se reduzir para atingir seu ponto de mínimo em 1932 (recoo de 47% em relação a 1929).

O Estado procurou estabelecer novas relações com a indústria, ainda que de maneira hesitante. Decidiu por prestar um apoio direto, assim como por tornar majoritária sua participação nas sociedades de economia mista. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma coordenação do sistema de transportes, desenvolveu seu controle sobre as fontes e a distribuição de energia e dotou um auxílio maciço para os produtos agrícolas, visando manter preços estáveis, associado ao estabelecimento de uma sobretaxa cambial e de cotas de importação. O franco francês, então moeda forte, foi muito procurado no mercado de câmbio e um fluxo de capitais dirigiu-se para o país.

No entanto, a França permaneceu isolada no cenário mundial da crise ao decidir por continuar no padrão-ouro, enquanto os Estados Unidos e o Reino Unido tomaram a decisão de abandoná-lo, o que conduziu a fortes especulações contra o franco francês. Através de decretos-lei o governo buscava comprimir os custos, aos mesmo tempo em que elevava os impostos e reduzia os salários do funcionalismo. Esta política resultou num fracasso parcial.

A crise de 1929 alterou mais uma vez a evolução dos fatos históricos ligados às lutas sociais na França. No período de 1929-1935 a renda diminuiu de 30%, sobretudo na classe média, enquanto a produção industrial recuou 40% (estima-se um total de 800mil desempregados, e a grande maioria dos que conservaram seus empregos recebia um salário de fome). Consequentemente, acirraram-se as lutas comandadas pelas ligas de extrema

embora de maneira limitada, com efeito maior durante o período entre as duas guerras mundiais.

direita, de um lado, e pelos socialistas e comunistas, de outro lado. Assim, em junho de 1934, apesar das leis aprovadas entre 1928 e 1932, que instituíram o primeiro sistema completo de assistência social (eram cobertos os riscos de doença, maternidade, invalidez, velhice, além do auxílio-família¹⁰²), que era financiado por cotizações pagas por empregadores e assalariados¹⁰³, a CGT lançou uma greve geral contra o perigo do fascismo, o que resultou, mais uma vez, na união dos cortejos comunista e socialista e, depois, dos radicais. Estava formado o Front Populaire, experiência considerada a mais emocionante do movimento trabalhista. Um compromisso solene foi assumido, onde se incluía a defesa da democracia e das liberdades democráticas, a garantia do pão para os trabalhadores, trabalho para a juventude e a garantia da paz humana. Em 1936, CGT e CGTU se reunificaram e o Front Populaire ganhou as eleições.

No mês que antecedeu à posse dos eleitos, ondas de greves explodiram por toda a França e tiveram como característica marcante a alegria dos manifestantes que sentiam o vento da liberdade experimentada em 1789, 1830, 1848 e 1871. O novo governo obteve a participação dos radicais e o apoio dos comunistas e, preocupado com a greve, convocou uma conferência entre sindicatos e patronato. Como resultado dessa reunião foi assinado o acordo Matignon que assegurava liberdade sindical, aumento de 15% para os baixos salários e de 7% para os demais, e a isenção de sanções. O parlamento

¹⁰² É no domínio do auxílio familiar que os avanços foram mais significativos, visto que a taxa de mortalidade superava em muito a de natalidade.

¹⁰³ É considerado fato marcante nas decisões sobre políticas sociais adotadas nesse período a reintegração da região Alsace-Lorraine à França, após o término da Primeira Guerra Mundial. Isto porque ela fazia parte da Alemanha onde existia um sistema de Seguro Social desde o governo de Bismarck, e, portanto, cabia aos poderes públicos pensar numa extensão desses direitos ao país como um todo.

completou o conjunto de medidas: semana de 40 horas, convenções coletivas e duas semanas de descanso remuneradas.

Todavia, a retomada do trabalho não ocorreu de imediato, como se os grevistas sentissem que uma vez encerrado o movimento tudo voltaria a ser como antes. Assim, os partidos políticos colocaram todo o poder de influência que possuíam em favor da retomada do trabalho, e em 14 de julho organizaram a maior manifestação popular em Paris. Mas o período glorioso do Front Populaire já estava próximo do seu fim. Os movimentos fascista e nazista ganhavam força na Espanha, Itália e Alemanha, ao mesmo tempo que na França a economia continuava a se degenerar e o desemprego crescia significativamente. A semana de 40 horas foi pouco a pouco abandonada, a desvalorização do franco mostrou-se insuficiente para reverter o quadro negativo da economia, as alianças partidárias foram sendo minadas (em meados de 1937 o chefe do governo foi obrigado a se demitir), os ideais do movimento que resultou no Front Populaire foram esquecidos, a ameaça da guerra desencorajava a atividade econômica.

Até abril de 1938 a produção industrial não parou de cair e os setores de investimentos foram os mais afetados. Em maio o franco foi desvalorizado, o que provocou um repatriamento de capitais e uma queda na taxa de desconto do Banco da França. Contudo, a ameaça de uma nova guerra desencorajava a atividade econômica (a produção de aço, nesse ano, foi 40% inferior à de 1937) e o mercado mundial estava deprimido. Assim, em 21 de agosto foi tomada a decisão de autorizar as indústrias de armamento a ultrapassarem a semana de 40 horas, e a retomada do crescimento econômico

foi reforçada por uma política monetária expansionista, ao mesmo tempo em que a desvalorização do franco favorecia as exportações e o retorno de capitais.

O período da Liberação francesa no final da Segunda Guerra Mundial foi, novamente, permeado pela esperança de que tudo era possível frente ao poder adquirido pelo movimento de Resistência. A classe trabalhadora, que estava solidamente enquadrada pelo Partido Comunista, sonhava com a instalação do poder dos trabalhadores. No entanto, a CGT e PCF tomaram a decisão de defender a produção capitalista e, assim, socialistas, comunistas e gaullistas se uniram para formar o novo governo de coalizão, sob o compromisso de reconstruírem o país.

Do ponto de vista econômico a França, em fins dos 40, ainda era uma nação de pequenos produtores, fortemente agrícola e industrialmente estagnante, com a maioria de suas empresas muito pequenas e menos agressivas que seus concorrentes. A guerra tinha reduzido fortemente a capacidade de produção do país. Assim, os arquitetos das instituições francesas do pós-guerra decidiram usar o Estado para estimular mudanças sócio-econômicas. O amplo programa do Conselho nacional da Resistência, visando promover o crescimento e prosperidade, incluiu: nacionalizações, estabelecimento do Seguro Social e dos Comitês de Empresa a democratização do ensino e o planejamento da economia.

A nacionalização do Banco da França, iniciada em 1936, foi completada e diversos bancos privados foram nacionalizados, o que permitiu ao Estado estender seu controle sobre o fluxo de fundos na economia e, consequentemente, sobre o crédito. Também os setores produtores de gás, de

eletricidade, de carvão, de transportes (incluindo a empresa aérea Air France) e a maior parte das empresas de seguro foram nacionalizados. O esforço de reconstrução se concentrou sobretudo no setor de infra-estrutura: pontes, estradas, vias férreas e minas de carvão; e a retomada industrial precedeu à da agricultura.

Em 1946, foi criada no seio do Estado uma comissão de planejamento nacional - Commissariat Général du Plan - para definir as metas da economia para os cinco anos que se seguiram. Criou-se, ainda, a Escola Nacional de Administração (ENA) para centralizar o recrutamento de seniors do serviço civil e para formar futuros administradores com habilidades e atitudes apropriadas à tarefa de dirigir a economia francesa.

Nesse mesmo ano foi definido o primeiro plano - Plano Monnet - inspirado na necessidade de alocar a ajuda do Plano Marshall e os escassos recursos domésticos para os setores industriais sobre os quais o crescimento econômico era mais dependente: investimentos na produção de aço, de carvão, de eletricidade, de cimento e máquinas agrícolas e no setor de transportes. Em 1950 a sustentação foi estendida para os setores de combustíveis e de fertilizantes. Além dos investimentos foram concedidas licenças para importação, permissão de construção e concessões de preços. Seu principal objetivo foi plenamente atendido, i.é, removeu os obstáculos para a produção dos setores mais vulneráveis da economia.

Entre os anos de 1952 e 1953, diante da necessidade de crescimento das importações de matérias-primas e de bens de consumo para atenuar a elevação dos preços, que pressionava o déficit da Balança Comercial,

os administradores do Estado tomaram medidas importantes para estancar a saída de divisas e encorajar as exportações. Não tendo sido suficiente a decisão de reduzir as despesas públicas e de fechamento do crédito para a resolução da crise de pagamentos, o livre comércio foi suspenso e novamente estabeleceu-se cotas para importação. A melhora na conjuntura internacional facilitou a retomada do crescimento em 1954.

O segundo plano (1953-57) continuou com a prioridade para a indústria pesada, mas ampliou os seus ganhos para incluir a remoção de praticas restritivas e estimular o crescimento. O objetivo era um crescimento de 25% no PNB e a economia cresceu 30%, apesar do crescimento da inflação decorrente de fatores acidentais e de déficit orçamentário crescente¹⁰⁴, e dos problemas na Balança de Pagamentos iniciados em 1956.

O forte crescimento das importações¹⁰⁵, frente à estacionaridade das exportações, conduziu o terceiro plano (1957-61) a concentrar-se numa política de substituição de importações para corrigir os desequilíbrios na Balança de Pagamentos. Para combater a inflação e a hemorragia de divisas, o governo adotou uma política creditícia restritiva, tentou limitar o déficit das finanças públicas, através de corte nas despesas e aumento de impostos, e instaurou, em 1957, um regime de pagamentos exteriores equivalente a uma desvalorização. Contudo, essas medidas não resolveram o desequilíbrio de

¹⁰⁴ A guerra contra a Argélia provocou forte aumento das despesas militares.

¹⁰⁵ O crescimento das importações esteve ligado à luta contra a inflação (importação de choque), ao desenvolvimento da produção industrial (matérias-primas, energia e bens de equipamento) e às necessidades do exército.

pagamentos, e a França foi obrigada a recorrer à cooperação internacional para vencer a crise instalada.

Até 1958, o Estado desempenhou um papel motor na expansão econômica em função da forte demanda das administrações, e incitou as empresas a desenvolverem seus investimentos sem alterar radicalmente as estruturas industriais. Interveio ainda para proteger o mercado da concorrência externa e para tentar compensar certas dificuldades oriundas de desequilíbrios entre regiões e entre os setores induzidos pelo crescimento. Além disso, através da política de sustentação dos preços agrícolas, encorajou os agricultores a modernizarem suas explorações, sendo que a defesa da renda tornou-se o objetivo maior.

Contudo, no início de 1958, o país enfrentou nova recessão e as indústrias mais afetadas foram as ligadas ao consumo: têxtil, couro, química, eletrodomésticos, imprensa e editoras, e alimentação. O mesmo ocorreu no setor de construção e de trabalhos públicos diante da redução dos investimentos públicos.

Uma crise no regime em maio desse mesmo ano, levou ao poder o general De Gaulle. O novo governo se preocupou inicialmente em restaurar as finanças externas e com a estabilização dos preços. Para sanear as contas externas e internas adotou um programa de saneamento econômico e financeiro: redução do impasse orçamentário através da elevação de impostos e redução de despesas (supressão dos subsídios) e, sobretudo, através da desvalorização do câmbio para tornar os preços franceses mais competitivos e para permitir a entrada do país na Comunidade Econômica Européia -CEE. A

redução dos investimentos privados foi parcialmente compensada pelo crescimento dos investimentos públicos, e o sucesso da política econômica foi principalmente no domínio das finanças externas.

No que se refere aos movimentos sociais nos anos 50, contribuíram para dividir o movimento de luta dos trabalhadores franceses as guerras coloniais e a invasão da Hungria pela Rússia - chefiada por Stalin, para destruir o movimento revolucionário que surgiu nesse país em 1956 - aliadas ao desempenho positivo da economia francesa e à generalização dos benefícios sociais ocorrida no pós Segunda Guerra Mundial¹⁰⁶. Assim, a Seção Francesa da Internacional Trabalhista passou a defender as posições do bloco político centrista, o qual defendia um capitalismo de mercado “temperado” por medidas sociais, ao mesmo tempo em que o PC proclamou-se stalinista e se enfraqueceu. Além disso, em 1958 foi adotado um mecanismo convencional de seguro desemprego, principal risco do qual os trabalhadores desejavam estar protegidos.

Um outro fato político importante a se destacar diz respeito à regra imposta pela Quinta República Francesa de eleição majoritária. Isto significava a obtenção de mais de 50% dos votos no segundo turno das eleições, e era sabido que uma aliança com o PC afastaria os votos dos moderados, importantes para a esquerda conseguir ultrapassar a barreira de 50%.

Um quarto plano foi definido para o período 1962-65, agora sob a assinatura do tratado de Roma. Cabe destacar que a abertura de fronteiras

¹⁰⁶Além disso, um ligeiro desemprego e o fracasso político sofrido pelos sindicatos em maio de 1958 reafirmaram as reivindicações sociais.

quando da criação do Mercado Comum modificou as condições de crescimento. As intervenções públicas em caráter econômico tomaram uma forma menos direta e certas despesas públicas deixaram de ser orçamentárias. As empresas públicas foram estimuladas a desenvolverem rentabilidade e a política de auxílio às empresas tornou-se mais seletiva, com ênfase na competitividade. Em termos de agricultura, passou a ser adotada como política prioritária, também seletiva, a integração do setor às estruturas capitalistas de produção, e a fixação dos preços agrícolas tornou-se dependente das regras estabelecidas para o Mercado Comum.

O quarto plano novamente apresentou um detalhado conjunto de metas para produção e investimento de cada setor industrial, centrando-se nos de combustíveis, de telecomunicações, da química, da construção, dos eletrodomésticos e do trabalho público. Embora alguns ganhos setoriais não tenham sido atingidos, a meta de crescimento global de 25% para 1965 foi plenamente atingida.

No entanto, em meados de 1960, já sob o quinto plano (1965-70), a economia francesa começou a apresentar sinais de desaceleração e o nível de desemprego dobrou de outubro de 1966 para abril de 1968, frente à estagnação da produção industrial nos anos de 1966 e 1967. O governo lançou um plano de sustentação para a atividade industrial, mas nos primeiros sinais positivos explodiu a crise social e política de maio de 1968. O movimento de maio de 1968 que começou pela ação dos estudantes da Sorbonne, fortemente reprimida pela polícia, culminou com a decretação de uma greve geral. A CGT, que no início era hostil à greve, tomou a frente do movimento grevista. A

grandeza das manifestações e seu caráter revolucionário exigiram um posicionamento político imediato do governo, o que só ocorreu em 25 de maio e resultou nos acordos de Grenelle: o Ministro do Trabalho, Jacques Chirac, reuniu sindicatos e patronatos que decidiram pela recuperação dos dias de greve, pelo aumento do Salário Mínimo de Inserção (ainda que abaixo do patamar reclamado pelo movimento, atingia uma parcela considerável de trabalhadores), pelo aumento de 10% dos salários do setor privado (dos quais 4% já tinham sido acordados), pelas negociações no setor nacionalizado, pelo retorno de 40 horas negociados por empresa, e prometeu discutir os direitos sindicais e a Política de Seguro Social.

Demonstrando prudência, os sindicatos apresentaram os termos do acordo aos grevistas antes de assinarem o pacto, mas os grevistas da Renault Billancourt, usina considerada símbolo, recusaram o acordo. De Gaulle tomou então a decisão de dissolver a Assembléia Nacional, convocou novas eleições e ocorreu uma primeira manifestação anti-greve. As eleições trouxeram ao partido gaullista o melhor resultado de sua , e a direita a sua mais ampla maioria.

A elevação dos salários nominais e a majoração dos custos e dos preços, resultantes do acordo, causaram um choque inflacionista que contribuiu para relançar a atividade e diminuir o desemprego, mas também, que desequilibrou as finanças públicas e a Balança de Pagamentos. Então o governo decidiu pela desvalorização do franco em agosto de 1969 e pela adoção de medidas para restringir a demanda: a compressão orçamentária foi acompanhada de uma freada na expansão da massa monetária e do

crescimento do custo do crédito. Em meados de 1970 o plano de austeridade foi substituído por uma política de acompanhamento da expansão, desta feita sob o sexto plano (1970-1975).

A ênfase no sexto plano foi novamente sobre a indústria pesada e na competitividade internacional da indústria francesa dentro do novo regime liberalizante da CEE, mas trouxe consigo a introdução de um conjunto de indicadores que sinalizavam para o governo em qual direção deveriam ocorrer suas ações corretivas. O ambicioso percentual de crescimento anual de 7,5% foi amplamente atingido até a crise do petróleo no outono de 1973, que conduziu à recessão mundial.

Assim, o sétimo plano (1975-81) esteve interessado no ajustamento francês frente à recessão: prioridade foi dada ao controle da inflação, da Balança de Pagamentos e na restauração do pleno emprego. Ao contrário dos planos anteriores, nenhuma meta macroeconômica específica foi estabelecida, embora tenha se centrado sobre 25 programas prioritários para direcionar os gastos públicos aos problemas sociais e econômicos chaves.

No plano da competição política, comunistas e socialistas se uniram novamente (união incentivada desde a mudança nas regras eleitorais), e depois do crescimento dos votos da esquerda em 1974 e 1978 obtiveram a vitória com a eleição do governo socialista de François Mitterrand, em 1981.

O início do governo socialista foi marcado por novas nacionalizações e por uma ligeira retomada no crescimento econômico. No entanto, o desemprego, cujo combate foi tomado como prioridade, continuou elevado a despeito da expansão do setor público, e a inflação persistiu, sendo

necessária a adoção da desvalorização do franco. A breve retomada do crescimento se enfraqueceu no início de 1982, obrigando o governo a adotar um plano de austeridade que incluiu novo ajuste monetário e a determinação do bloqueio de preços e salários.

O nono plano (1983-88), ainda sob o governo socialista, embora tenha eleito novamente a redução do desemprego como seu principal ganho, continuou, até 1986, com a política de austeridade econômica visando corrigir os déficits da Balança de Pagamentos. A política de nacionalizações foi substituída pela política de privatizações e por medidas que promovessem o desenvolvimento dos mercados. Além disso, a política industrial do Estado francês, de taxas privilegiadas para estimular o setor industrial, foi abandonada, tornou-se seletiva, abandonando os setores em declínio e voltando-se para o desenvolvimento de inovação tecnológica e para as indústrias com mercados em expansão.

No campo social, assim como o ocorrido no Reino Unido, o Estado buscou reduzir suas despesas com o Seguro Social - reduziu as prestações para o desemprego e freiou a progressão das aposentadorias. Uma diferença em relação ao Reino Unido refere-se à procurada descentralização do poder do Estado central, estendendo suas responsabilidades e competências para as coletividades locais.

Finalmente, com relação à organização da força de trabalho francesa no período pós Segunda Guerra, destaca-se que, não obstante a existência de um volumoso conjunto de leis regulamentando o trabalho, esta se caracterizou, principalmente, pela fraqueza dos sindicatos como instituições

representativas de classe, reforçada pelos esforços do Estado para enfraquecer as Uniões sindicais, ao adotar, inclusive, uma posição paternalista para a resolução dos problemas trabalhistas¹⁰⁷. Nesse sentido, cabe salientar que as aquisições de salário neste país apresentaram um caráter específico, ou seja, resultaram muito mais de uma política do governo do que da negociação direta entre sindicatos e empregadores.

Outro fator importante que auxilia a explicação sobre a fraqueza dos sindicatos dos trabalhadores na França diz respeito ao fato de as organizações sindicais terem sempre competido internamente no recrutamento de filiados, devido ao forte grau de politização que assumiram; quer orientadas por posições de esquerda, por exemplo no caso do controle do PC sobre a CGT, quer pelas da direita, no que se refere à CGC. Este comportamento também contribuiu para a baixa taxa de sindicalização¹⁰⁸ dos franceses, pois a adesão sindical significava uma tomada de posição ideológica, i.é, transcendia a simples defesa profissional.

Esta condição, inclusive, não permitiu uma ação sistemática conjunta das Centrais para pressionar o Estado, por exemplo, para participarem no processo de planejamento da economia. O número de participantes nas deliberações formais cresceu dramaticamente de 1946 para 1970, com o *locus* do poder desse processo tendo sido deslocado para discussões privadas entre autoridades do Estado e pequenos grupos de empresas que barganhavam a estratégia industrial.

¹⁰⁷Condição esta facilitada pela importante participação do Estado na produção industrial francesa, que garantiu-lhe o status de grande empregador da população trabalhadora.

O planejamento passou, assim, de um amplo processo participativo para uma série de alianças com administradores de indústrias selecionadas no interesse da reorganização econômica, e os atores sociais mais excluídos do processo foram os sindicatos - muito embora, ao atuar como porta-voz dos assalariados o sindicalismo tenha continuado como o parceiro essencial dos governos para neutralizar antecipadamente possíveis conflitos sociais. Além disso, os sindicatos continuaram a administrar a *Sécurité Sociale*, juntamente com o patronato, e a participar da justiça do trabalho, a administrar as obras sociais dos comitês de empresa e a serem informados das grandes decisões do setor empresarial (licenciamentos e investimentos).

5.4. Conclusões preliminares

Tomando-se como base as transformações ocorridas no regime de acumulação do capital e suas consequências sobre o caráter organizacional das instituições, a análise da econômica, social e política do Reino Unido, permitiu distinguir quatro fases do desenvolvimento capitalista britânico, e as grandes linhas que orientaram a intervenção do Estado na economia.

A primeira compreendeu o período do capitalismo mercantilista - regime de acumulação sustentado na atividade comercial de manufaturas e na produção agrícola - e terminou no final do século XVIII com a instalação definitiva do regime de acumulação apoiado na produção industrial. Do ponto de vista institucional, destaca-se primeiramente as modificações ocorridas nas relações de trabalho e nos mecanismos de assistência aos desfavorecidos, que

¹⁰⁸Dos anos 70 para os anos 90 a taxa de sindicalização caiu de 20% para 9% dos trabalhadores.

acarretaram o forte deslocamento da população em direção aos centros urbanos e o surgimento da relação salarial e contribuíram para aumentar as desigualdades distributivas. No que se refere ao capital, o regime de concorrência (apropriação da renda) passou a ser polarizado entre o capital financeiro e o capital industrial; e, estes tendo adquirido influência na condução do espaço político atuaram no sentido de destruir os pilares do mercantilismo que orientavam a intervenção do Estado na economia, para substituí-los pelos princípios do *laissez-faire*. Note-se que a reorientação dos instrumentos de intervenção não decorreu de uma fase de recessão econômica e/ou de situação de crise aguda, mas sim de uma revolução tecnológica na produção cujos desdobramentos se estenderam sobre a organização da sociedade como um todo.

A segunda fase, compreendeu praticamente todo o século XIX e termina com a primeira grande crise do capitalismo ocorrida de 1873 a 1896, conforme apresentada pelos teóricos da regulação francesa. Em termos organizacionais, a consolidação do regime de acumulação extensiva e centrada nos bens de produção teve como consequências o poder adquirido pela burguesia industrial frente à elite agrária no comando do espaço político (fase áurea dos fundamentos econômicos liberais) e a inserção definitiva do mercado de trabalho no espaço econômico. Esta última, aliada às crises econômicas frequentemente experimentadas pelo capitalismo britânico, resultou na união dos trabalhadores em sindicatos - o que os fortaleceu nas lutas que empreenderam no espaço econômico e contribuiu para deslocá-las para o

espaço político - e na legitimação dos direitos ligados às condições de trabalho e às garantias sociais pelo Estado.

Além do surgimento das organizações sindicais como forma de expressão dos interesses coletivos dos trabalhadores, a decisão tomada de centralizá-las numa União e o direcionamento do movimento para a arena política - através da luta pelo direito de voto (apoiada por outros setores da sociedade) e do apoio às campanhas de homens políticos - também influenciou na decisão do Estado de intervir juridicamente no funcionamento do mercado de trabalho (liberdade de ação para os sindicatos, direito de greve e leis de proteção ao trabalho), não mais de acordo apenas com os interesses do capital industrial.

Na concorrência entre capitais, o capital financeiro continuou a influenciar a condução da política econômica e, até frente à defesa do *laissez-faire* econômico pelos industriais, adquiriu posição relativa de maior força, observada pela insistência do Tesouro britânico em defender uma moeda forte e estável, condição que permaneceu praticamente durante toda a do capitalismo britânico. Assim que, apesar da grande depressão, embora abalados os princípios do *laissez-faire*, a atuação do Estado foi no sentido de manter a condição imperialista adquirida pela economia britânica, sustentando a orientação internacional do capital financeiro e não interferindo na ênfase da indústria nos mercados coloniais - ainda organizada em pequenas empresas e com financiamento próprio - como forma de contornar o problema de competitividade que enfrentava no mercado internacional.

A terceira fase iniciou-se após a primeira grande crise do capitalismo e terminou com a Segunda Guerra Mundial. Nesse período a grande mudança organizacional diz respeito à criação do Labour Party pelos sindicalizados para ser o porta-voz direto no espaço político dos interesses dos trabalhadores, tarefa facilitada pela legislação do direito universal ao voto. Os ganhos na área de políticas sociais amparadas pelo Estado foram marcantes nesse período. Outra grande transformação ocorreu na organização industrial, não mais pulverizada em pequenas empresas, que foi estimulada diretamente pelo Estado, aliada ao abandono dos princípios do *laissez-faire* como orientador da intervenção pública na economia. O Estado passou a intervir até mesmo na fixação dos salários no mercado de trabalho. Estes fatos estiveram fortemente relacionados às consequências da segunda grande crise do capitalismo (1929/30) e à organização da produção dos principais concorrentes internacionais - alteração do espaço de mercado. O controle do Estado sobre a indústria e a preocupação com a legislação social foram intensificados durante a Segunda Guerra Mundial, ainda que do ponto de vista do dirigismo tenha atingido proporções modestas relativamente ao ocorrido em outros países.

A quarta e última fase do desenvolvimento capitalista, iniciada logo após a Segunda Grande Guerra entrou em crise em fins dos anos 60 e início dos 70 e ainda não pode ser considerada exaurida tendo em vista que o novo quadro institucional ainda não se completou. Esta etapa da corresponde a terceira fase do desenvolvimento capitalista definida pelos regulacionistas, conforme apresentado no capítulo 3. Suas principais características foram: a. um capitalismo fomentado pelo setor público - resultado principalmente das

nacionalizações realizadas - o qual empreendeu diversas tentativas de dirigir o setor industrial durante os 50 e o 60, frustradas pelas restrições impostas pelo Tesouro, e regulou o desempenho da economia através dos ciclos *stop-and-go*; b. fortalecimento do poder dos sindicatos e alternância no controle do poder político entre conservadores e trabalhistas; c. ampliação da intervenção do Estado no domínio social através do financiamento e das garantias dos serviços sociais. O início dos anos 80 marcou uma tentativa de recondução da intervenção do Estado através das desnacionalizações, da revisão de alguns dos serviços sociais prestados e, fundamentalmente, da determinação de desestabilizar a organização sindical, principal mecanismo de defesa dos trabalhadores britânicos. No entanto, os resultados estiveram aquém do desejado, com a intervenção do Estado tendo inclusive se reforçado em vários setores da economia e, conforme afirmado inicialmente, o panorama ainda é de incerteza - a nova fase de prosperidade sob a ordem determinada pela globalização ainda não está consolidada.

No caso da França, devido às especificidades de sua organização institucional e entrada relativamente tardia no processo industrial, a análise histórica fundamentada no mesmo arcabouço empregado para o Reino Unido - regimes de acumulação e organização institucional - evidenciou aspectos contrastantes na evolução da intervenção do Estado, ainda que o resultado final tenha sido praticamente o mesmo - crescimento da intervenção pública. Com base nessas especificidades foi possível distinguir apenas três fases no desenvolvimento do capitalismo nesse país.

A primeira foi iniciada em fins do século XVIII e terminou em fins do século XIX. Em linhas gerais, esta se caracterizou pela passagem do capitalismo de sua fase mercantilista para sua fase industrial de maneira mais gradual e sem grandes conflitos - Estado desde o início esteve presente na fomentação das mudanças - e trouxe, conseqüentemente, menos transformações estruturais na organização da sociedade e na intervenção do Estado, comparativamente ao ocorrido na do Reino Unido.

Isto porque, as inovações inglesas na produção foram fomentadas, orientadas, implementadas (via empresas estatais) e financiadas pelo Estado na França, permitindo uma convivência harmoniosa entre os interesses da elite industrial e das elites agrária e mercantilista.

Dessa forma, não se observou a disputa pelo poder do controle do espaço político e, por consequência, pela orientação na condução da política econômica, conforme ocorreu no caso britânico. Tampouco a explosão no crescimento urbano e o assalariamento brusco de grande parcela da população, que contribuíram para a união e a força dos trabalhadores ingleses - organização sindicais francesas apenas se fortaleceram em fins do século XIX quando as primeiras conquistas na área do direito do trabalho foram obtidas, mas nunca estiveram próximas do poder adquirido na Grã-Bretanha.

A consequência imediata do dirigismo do Estado no processo de industrialização e no controle do sistema financeiro na França foi a manutenção de uma economia protegida (origens no interesse mercantil) e fomentada pelos grandes trabalhos públicos - Estado como fomentador da demanda para a indústria. Nesse sentido, inclusive, cabe destacar que em momento algum da

capitalista foi experimentada a política do *laissez-faire* nos moldes ingleses; e este é um dos fatores empregados para explicar declínio do poderio britânico enquanto principal centro industrial do mundo - adoção tardia de mecanismos protetores da produção industrial aliada à ausência de uma política industrial.

Nesse sentido, os grandes acontecimentos que marcaram o século XIX na França tiveram caráter principalmente político - alternância de poder entre monarcas e republicanos, com breves experiências de governos de cunho socialista - e o canal escolhido para a manifestação dos interesses coletivos foi a formação de partidos políticos com paradigmas institucionais distintos - capitalismo vs socialismo/comunismo. Este último foi uma característica determinante na evolução dos movimentos sociais franceses, ou seja, na estrutura da organização social e nos avanços obtidos na legislação social.

Na segunda fase, novamente definida em termos de mudança no regime de acumulação e que corresponde a terceira no Reino Unido, foi marcada pelas consequências da Primeira Guerra Mundial com o Estado reforçando seu papel de intervenção na economia, desta vez não apenas agindo no sentido de reforçar as políticas protecionistas, mas também assumindo o financiamento e as despesas empreendidas na reconstrução do país. Ela entrou em declínio com a segunda grande recessão da capitalista, na qual o Estado reafirmou seu papel de condutor da esfera econômica, participando ativamente no processo produtivo através da obtenção do controle majoritário das sociedades de economia mista, regulando o sistema de transportes e de energia e auxiliando o setor agrícola. No entanto a resposta para promover o crescimento econômico apenas surgiu quando da ameaça confirmada da

Segunda Grande Guerra, e a França manteve suas características econômicas de nação fortemente agrícola e industrialmente pouco agressiva frente aos seus concorrentes.

Do ponto de vista das lutas sociais nesta fase, esta se consolidou na polarização entre os princípios ideológicos distintamente opostos e, apesar das garantias sociais obtidas terem sido permeadas pelas disputas nesse domínio, a hegemonia da sociedade se manteve ligada aos princípios capitalistas.

No início da terceira e última fase, que também como no caso britânico ainda não foi superada, a intervenção do Estado centrou-se no planejamento econômico (inicialmente um processo participativo amplo, que incluía a participação dos sindicatos) e na ampliação e generalização dos serviços sociais, com o Estado, até 1958, tendo sido o principal motor de expansão da economia. A entrada do país no Mercado Comum Europeu - inserção internacional do país na economia mundial - modificou as condições de crescimento e contribuiu para que as intervenções públicas adquirissem um caráter menos direto, com política industrial seletiva e com ênfase na competitividade. A crise que se instalou no início dos 70, tendo pressionado a evolução dos gastos públicos, esteve na origem do redirecionamento da intervenção pública para maior seletividade na política industrial, para as privatizações e para redução nos gastos sociais, conforme ocorrido na Grã-Bretanha.

Em resumo, as s do Reino Unido e da França mostraram que o processo de intervenção do Estado nas economias capitalistas obedeceu um

padrão institucional definido pela organização da sociedade - específicos à cada espaço geográfico - e visou atender aos interesses e à solução dos conflitos decorrentes da interação do todo social. Em atuando de acordo com os princípios que orientavam a sociedade civil, agiu como resposta aos eventos que ocorreram concomitantemente nas esferas econômica, social e política - princípio interativo complexo - e, portanto, foi orientado fundamentalmente por eventos que transcendem a composição intrínseca do Estado, respeitando seu caráter de instituição depositária dos interesses coletivos.

Capítulo 6

A Dinâmica da Intervenção do Estado - parte final

Apresentação e Análise dos Resultados

Para a análise dos parâmetros quantitativos - evoluções dos gastos públicos, do Produto Nacional Bruto (PNB) e do Produto Interno Bruto (PIB) - os dados primários foram transformados em valores constantes de 1970 e per capita.

Para explicar o comportamento dos gastos, além do emprego do modelo de intervenção, descrito no capítulo 4 e que incluiu parâmetros qualitativos, foram calculadas para o período 1920-1990: as taxas de crescimento para a despesa total, para o PIB e para o PNB; as participações das despesas por domínio de aplicação (econômico, social, político e dívida) na despesa total; e, a relação entre despesa total e PIB, para a França¹⁰⁹, e entre despesa total e Produto Nacional Bruto (PNB) para o Reino Unido¹¹⁰.

Cabe destacar que a palavra Estado, no presente estudo, adquire a amplitude definida em DELORME e ANDRE (1985:6), isto é, compreende

¹⁰⁹ Para a França, as informações disponíveis sobre o agregado macroeconômico da economia referem-se a Produção Interna Bruta (PIBE) de 1872 a 1958 e foram extraídas de Christine André e Robert Delorme, "L'Etat et l'économie:...", 1983, op.cit., e de 1959 a 1990 ao Produto Interno Bruto (PIB) obtidas dos Anuários Estatísticos da OCDE. Estas também foram as fontes para as despesas do Estado.

¹¹⁰ Para o Reino Unido, as informações sobre o Produto Nacional Bruto para os anos compreendidos entre 1890 e 1955, inclusive, foram extraídas de Alan T. Peacock e Jack Wiseman, "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom", Princeton: Princeton University Press, 1961, e de 1956 a 1990 do The CSO Blue Book: National Income and Expenditure, London: HMSO, 1967 a 1992. Assim como no caso da França, estas também foram as fontes empregadas para os dados primários sobre os gastos públicos.

“...L’Etat central, les Etats, pays ou provinces dans les pays à structure fédérale, les collectivités locales et les organismes publics de sécurité sociale.”¹¹¹ Além disso, e ainda conforme esses autores, as avaliações em montantes absolutos, de modo geral, não são diretamente comparáveis entre países, o que justifica a comparação em termos dos indicadores de evolução, descritos acima.

A classificação das despesas públicas por domínio de aplicação baseou-se no estudos de ANDRE e DELORME (1983; 1985) e nas especificações dos dados primários (fontes das despesas), tendo sido assim definida:

1. Despesas Econômicas: elaboradas com base nos gastos empreendidos com comunicações, transportes, indústria, agricultura, comércio;
2. Despesas Sociais: agregado das despesas com ensino e formação profissional, cultura, serviço ambiental, assistência e seguros sociais, serviços de saúde, habitação;
3. Despesas Políticas: administração geral, justiça, defesa (segurança interna e externa) e pensão aos antigos combatentes de guerras; e,
4. Dívida: notadamente pagamentos de reparações de guerra e financiamento do déficit público.

¹¹¹ “...o Estado Central, os Estados, países ou províncias nos países com estrutura federal, as coletividades locais e os organismos públicos de seguro social.”

Quanto aos parâmetros qualitativos, destaca-se a definição e utilização daqueles empregados como variáveis *dummies* na estimativa do modelo de intervenção¹¹². Assim, estabeleceu-se:

a. Guerras empreendidas, cuja importância na composição dos gastos públicos está, principalmente, nos domínios da dívida pública (reparações de guerra, notadamente no que se refere às duas grandes guerras mundiais) e das despesas políticas (gastos com defesa e com pensão aos ex-combatentes);

b. Direito ao voto, restrito e universal, entendendo-se que este poderia influir sobre o comportamento dos administradores políticos do Estado, principalmente, no âmbito da composição dos gastos sociais. Além disso, entende-se que o sufrágio universal ao integrar os excluídos desse direito básico no processo de escolha dos administradores do Estado, que coincidentemente representavam a (esmagadora) parcela da população que lutava pelo direitos sociais, contribuiu para fortalecer internamente os movimentos reivindicatórios nesse domínio e para as garantias obtidas;

c. Principais movimentos grevistas, cuja influência poderia ser esperada sobre a conquista dos direitos sociais e, conseqüentemente sobre as despesas sociais;

d. Coalizões políticas dos governos. Neste caso, esperou-se testar duas hipóteses correntes na literatura e no domínio ideológico, quais sejam, a hipótese do ciclo político (aumento dos gastos nos períodos de final de mandato)

¹¹² Tendo em vista que as periodizações das variáveis qualitativas de intervenção obedeceram os acontecimentos históricos dos países analisados, França e Grã-Bretanha, decidiu-se pela especificação do conjunto de parâmetros no anexo 3 do presente estudo.

e a hipótese de que coalizões de esquerda contribuiriam para o aumento dos gastos sociais (governo social);

e. Movimentos econômicos de curta duração. Esteve presente na utilização desta variável o objetivo de testar se as crises econômicas conjunturais influiriam na evolução das despesas públicas, isto é, forte importância do ambiente econômico no processo de intervenção;

f. Ciclos econômicos de longa duração, como variável explicativa da influência das mudanças estruturais na dinâmica da intervenção, avaliada no modelo através da evolução das despesas públicas, e, novamente, reforçando o papel da dominante econômica; e,

g. Aquisição dos serviços sociais, cuja influência recairia sobre a evolução dos gastos públicos através das despesas sociais.

Os parâmetros definidos nos itens “b”, “d” e “g”, tiveram como fonte importante o estudo de FLORA e HEIDENHEIMER (1981). Os demais foram obtidos fundamentalmente das referências bibliográficas apresentadas no capítulo 5.

Para a apresentação dos resultados e discussão foi adotada a seguinte estrutura: a. perfil de evolução da despesa total em termos de taxa de crescimento, de evolução comparativa (percentual) em relação ao desempenho do PNB/PIB e da participação dos diferentes domínios de aplicação na sua composição; b. fontes de evolução das despesas públicas, isto é, a inter-relação entre o quantitativo e o qualitativo, sob perspectiva histórica; c. resultados obtidos com a aplicação do modelo de intervenção.

6.1 A Dinâmica da Intervenção do Estado no Reino Unido

O perfil evolutivo da despesa pública total, avaliado por suas taxas de crescimento e pela relação percentual entre volume de despesas e Produto Nacional Bruto - PNB, apresentou importantes movimentos de aceleração e desaceleração, embora na maior parte do período como um todo o comportamento tenha sido crescente. Novamente enfatiza-se que a definição do período total, neste caso 1900-1990, decorreu da disponibilidade de informações para a variável despesa pública. Quanto aos períodos selecionados (sub-períodos), estes foram definidos em função de importantes eventos econômicos e políticos observados ao longo da história, e explorados durante a análise das fontes de evolução das taxas de crescimento médio calculadas.

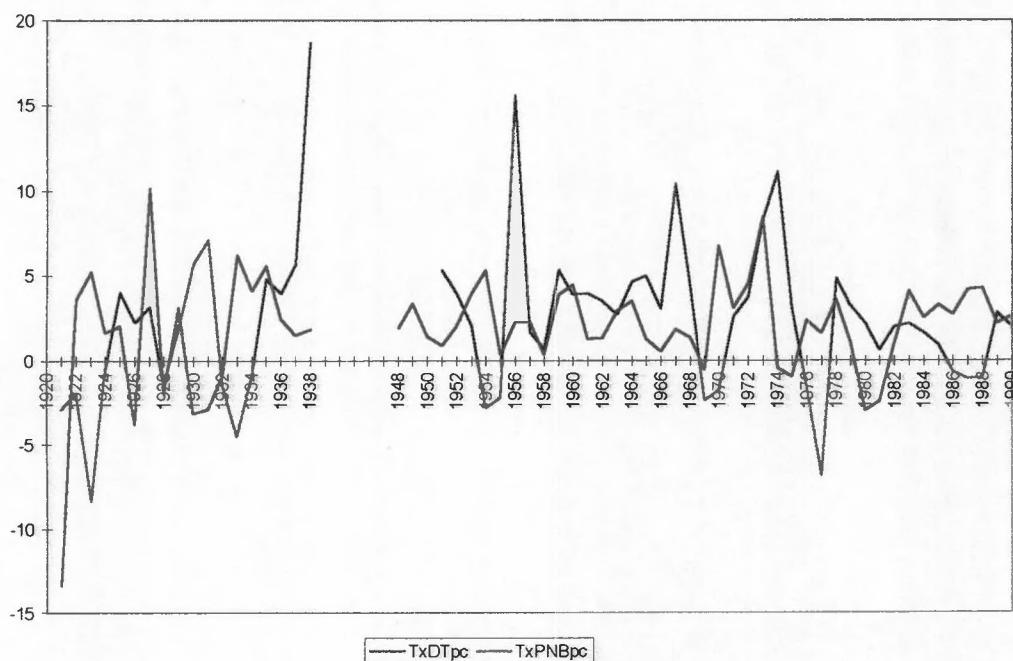
O exame da tabela 1 mostrou que as taxas de crescimento da despesa pública total apresentaram uma evolução irregular, embora marcadamente positiva na maior parte dos sub-períodos definidos. Variações negativas foram observadas nos intervalos de 1900/04 a 1910/13 (-2,61%) e de 1920/21 a 1928/29 (-0,41%).

As maiores acelerações ocorreram fundamentalmente em períodos marcados por graves crises econômicas: elevação da taxa média de -0,41% (1920/21-1928/29) para 3,80% entre 1929/30 e 1931/32 (crise de 1929-30); e de 2,87% de 1965/66-1971/72 para 7,51% entre 1972/73 e 1974/75 (efeito do primeiro choque do petróleo). Exceção nesse sentido ocorreu no período 1955/56-1964/65 (administração conservadora), cuja taxa média foi de 4,72%

contra 0,15% obtida entre 1947/48 e 1954/55, ambas durante os denominados ciclos “stop-and-go”.

A maior desaceleração ocorreu na passagem do sub-período 1972/73-1974/75 para o subsequente, 1975/76 a 1979/80. Neste último, 0,40% foi a taxa média de crescimento observada, a menor na fase pós-Segunda Guerra Mundial, e ocorrida sob administração trabalhista. A partir de então, as taxas situaram-se em patamares relativamente baixos, quando comparadas às evoluções obtidas no período como um todo (gráfico 1).

Gráfico 1: Taxas de Crescimento do PNB e da Despesa Total, per capita em valores constantes de 1970, Reino Unido, 1920-1990



Este comportamento apresentado pelas despesas públicas permite inferir que ao contrário do pressuposto de que administrações trabalhistas tenderiam a gastar mais do que administrações conservadoras não se verifica. Idêntico resultado nesse sentido foi obtido por LEVITT (1985), em sua análise de

regressão para o comportamento dos gastos públicos em relação ao PNB. Este autor inseriu em seu modelo variáveis *dummies* representando as diferentes administrações empreendidas no período 1961-82 e os resultados mostraram que embora essas *dummies* tenham apresentado os sinais esperados na regressão, os coeficientes estimados não foram estatisticamente significantes.

Tabela 1: Taxas de crescimento médio anual da Despesa Pública Total e do Produto Nacional Bruto em porcentagem dos valores constantes de 1970 e per capita, médias para períodos selecionados, Reino Unido, 1900-1990.

(continua)

	1900/05- 1912/13	1920/21- 1928/29	1929/30- 1931/32	1932/33- 1937/38	1947/48- 1954/55	1955/56- 1964/65
PNB	2,06	0,75	-2,31	3,63	2,43	2,37
Despesa Total	-2,61	-0,41	3,80	4,65	0,15	4,72

(fim)

	1965/66- 1971/72	1972/73- 1974/75	1975/76- 1979/80	1980/81- 1984/85	1985/86- 1989/90
PNB	2,53	2,37	1,15	1,71	3,21
Despesa Total	2,87	7,51	0,40	1,50	0,44

Fonte: Resultados elaborados pela pesquisa a partir das fontes dos dados primários.

O comportamento evolutivo dessas taxas comparado ao das taxas de crescimento do PNB (tabela 1) mostrou que estas foram menores em seis dos onze períodos selecionados, a relação sendo mais desfavorável durante os anos que compreenderam a crise de 1929/1930 e durante a primeira crise do petróleo. Estes resultados reforçam, novamente, a importância assumida pelos desdobramentos de graves crises econômicas sobre o comportamento agregado dos gastos públicos no século XX.

No entanto, tomando-se a relação percentual entre volume total de despesas e do PNB, ambos em valores constantes de 1970 e per capita, esta foi crescente durante todo o período analisado, com aparente reversão de

tendência apenas nos últimos anos considerados na série, isto é, de 1986 a 1990. A passagem do sub-período que antecede a Primeira Guerra Mundial para o imediatamente subsequente apresentou um salto de 12,94% para 25,35%, para tornar-se praticamente estável nesse patamar até o início da Segunda Guerra Mundial. No intervalo selecionado 1947-1955 esta relação passou para 40,07%, sendo que o valor máximo obtido ocorreu entre 1981 a 1985 (já sob administração Thatcher) quando esta atingiu 52,93% (gráfico 2).

Tabela 2: Evolução percentual média anual das Despesas Públicas Totais em relação ao Produto Nacional Bruto, períodos selecionados, Reino Unido, 1900-1990.

	1900-1913	1920-29	1930-1932	1933-1938	1947-1955	1956-1965
Despesa Total	12,94	25,35	27,85	25,84	40,07	42,69

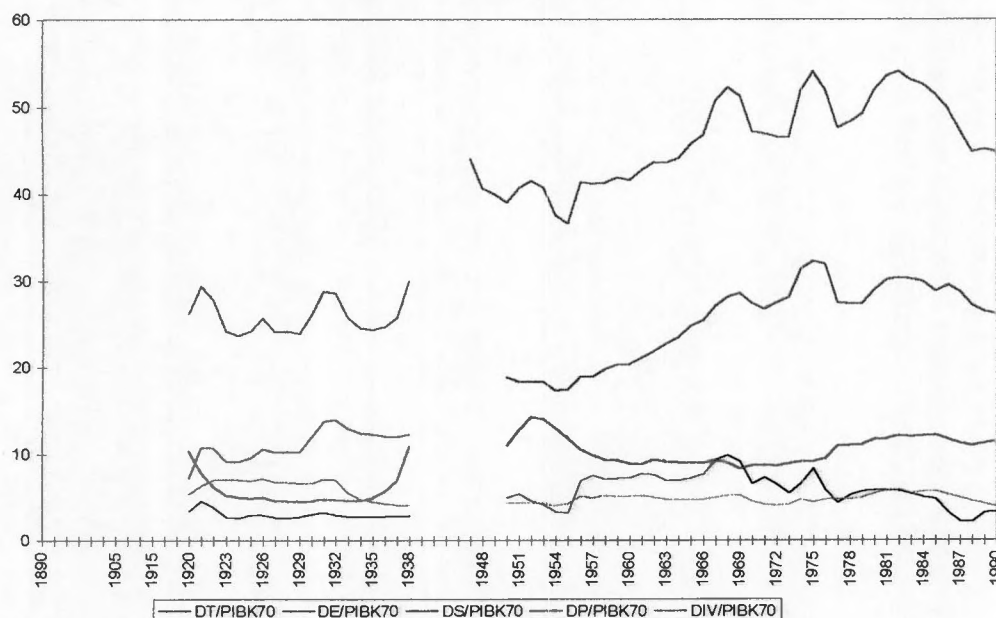
(continua)

	1966-1972	1973-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990
Despesa Total	48,80	50,80	49,78	52,93	46,36

(fim)

Fonte: Resultados elaborados pela pesquisa a partir das fontes dos dados primários.

Gráfico 2: Participação da Despesa Total, Econômica, Social, Política e Dívida no PNB. Reino Unido 1920-1990



A desagregação do gasto público total em despesas por domínios de aplicação, apresentada na tabela 3 e no gráfico 3 em termos de participação percentual, foi realizada apenas para o período 1920-1990, sendo que para anos anteriores empregou-se os resultados obtidos por DELORME e ANDRE (1985). O exame geral da tabela 3, apontou que as despesas sociais e políticas sempre se constituíram nos principais componentes do gasto público total, enquanto que as despesas econômicas apresentaram significativamente menor expressão.

A análise específica da participação das despesas políticas mostrou que para os anos compreendidos entre 1890 a 1910 estas constituíram, em valor médio¹¹³, 48,13% da despesa total, com percentual máximo obtido no ano de 1900 (57,8%), enquanto que de 1920 a 1990 a média anual obtida foi de 22,46%. No período pós-1a.GM, a maior participação ocorreu em 1938 (36,26%) refletindo o aumento das despesas com gastos militares em função da perspectiva confirmada de eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A importância das despesas políticas na composição dos gastos públicos, de 1890 até início dos anos 20, esteve ligada fundamentalmente a sustentação de supremacia militar adquirida pela Grã-Bretanha notadamente no domínio naval. Esta posição, além de atender aos objetivos de defesa do território, proporcionou e reforçou a posição britânica de nação líder nesta fase da mundial - condição imperialista - e esteve em conformidade com a política colonialista empreendida pelo Reino Unido. Ao mesmo tempo, foi também

¹¹³ Todos os valores médios apresentados para os anos de 1890 a 1910 foram obtidos do estudo de Robert Delorme e Christine André, em "Matériaux pour une comparaison internationale..." ,...1985:29, op.cit.

importante para proteger os interesses do capital industrial ao assegurar-lhe o mercado das colônias num período em que este começou a enfrentar perda de competitividade frente aos concorrentes que emergiam, assim como, os do capital financeiro dirigido para o financiamento externo.

Gráfico 3: Participação dos agregados de despesas públicas por domínio de aplicação na despesa total, Reino Unido, 1920-1990

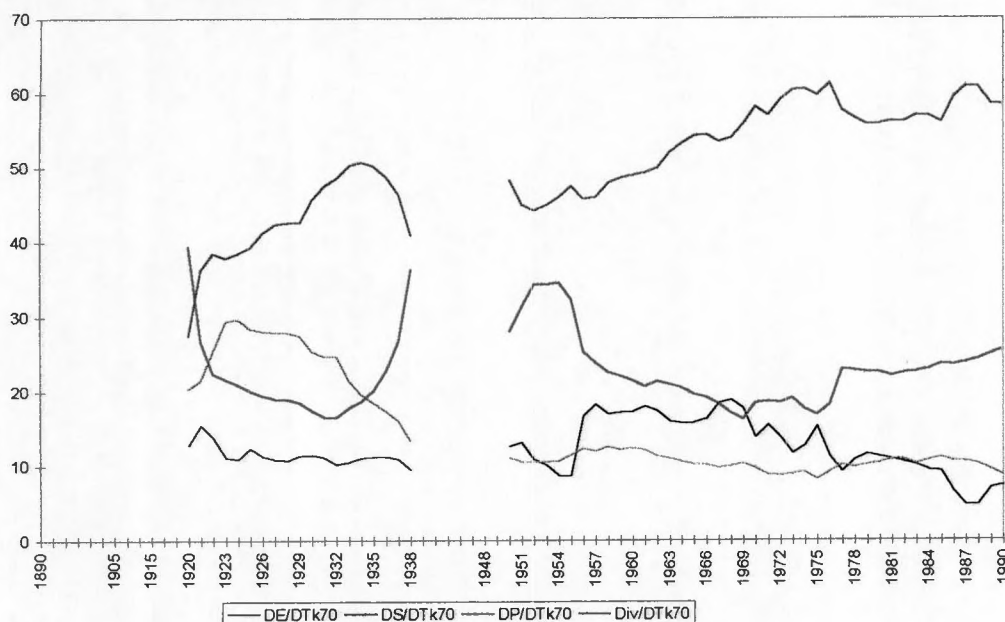


Tabela 3: Participação percentual das despesas por domínio de aplicação na despesa pública total, a partir de valores constantes e per capita, Reino Unido, 1920-1990.

(continua)

Ano	Despesas Econômicas	Despesas Sociais	Despesas Políticas	Divida
1920	12,75	27,45	39,40	20,40
1921	15,40	36,31	26,75	21,54
1922	13,85	38,40	22,36	25,39
1923	11,12	37,86	21,59	29,43
1924	10,91	38,45	20,90	29,74
1925	12,31	39,28	20,01	28,40
1926	11,30	41,23	19,41	28,06
1927	10,85	42,31	18,96	27,88
1928	10,68	42,57	18,89	27,86
1929	11,38	42,64	18,50	27,48
1930	11,53	45,67	17,39	25,41
1931	11,17	47,57	16,56	24,70
1932	10,19	48,60	16,50	24,71
1933	10,51	50,27	17,79	21,43
1934	11,03	50,71	18,64	19,62
1935	11,19	50,23	20,08	18,50

Tabela 3: Participação percentual das despesas por domínio de aplicação na despesa pública total, a partir de valores constantes e per capita, Reino Unido, 1920-1990.

(fim)

Ano	Despesas Econômicas	Despesas Sociais	Despesas Políticas	Dívida
1936	11,20	48,70	22,77	17,33
1937	10,82	46,36	26,75	16,07
1938	9,51	40,84	36,26	13,39
1950	12,60	48,27	27,96	11,17
1951	13,08	45,00	31,36	10,56
1952	10,89	44,28	34,29	10,54
1953	10,07	45,05	34,33	10,55
1954	8,67	46,08	34,59	10,66
1955	8,64	47,57	32,28	11,51
1956	16,62	45,79	25,26	12,33
1957	18,21	45,99	23,83	11,97
1958	16,95	47,93	22,53	12,59
1959	17,20	48,66	22,04	12,10
1960	17,24	48,97	21,40	12,39
1961	17,93	49,30	20,59	12,18
1962	17,29	49,97	21,33	11,41
1963	15,95	52,12	20,91	11,02
1964	15,68	53,27	20,44	10,61
1965	15,79	54,29	19,62	10,30
1966	16,32	54,39	19,15	10,14
1967	18,40	53,54	18,30	9,76
1968	18,86	54,04	17,10	10,00
1969	17,69	55,84	16,17	10,30
1970	13,81	58,12	18,38	9,69
1971	15,40	57,04	18,66	8,90
1972	13,83	59,06	18,44	8,67
1973	11,60	60,39	19,05	8,96
1974	12,65	60,59	17,56	9,20
1975	15,31	59,75	16,78	8,16
1976	11,18	61,39	18,21	9,22
1977	9,18	57,67	22,97	10,18
1978	10,71	56,72	22,73	9,84
1979	11,55	55,79	22,48	10,18
1980	11,19	55,89	22,48	10,44
1981	10,84	56,30	22,00	10,86
1982	10,54	56,18	22,44	10,84
1983	10,11	57,01	22,62	10,26
1984	9,42	56,92	22,95	10,71
1985	9,21	56,08	23,62	11,09
1986	6,51	59,45	23,46	10,58
1987	4,63	60,92	23,81	10,64
1988	4,70	60,78	24,32	10,20
1989	6,98	59,57	24,95	9,50
1990	7,33	58,44	25,58	8,65

Fonte: resultados da pesquisa elaborados a partir das fontes dos dados primários.

Foram ainda os gastos com defesa que sustentaram a posição adquirida pelos gastos denominados políticos na formação da despesa total, ao

longo de todo o período analisado. Assim, entre 1910 e 1990, os valores observados foram influenciados pelas duas Grandes Guerras (40,6% em 1910, 39,4% em 1920 e 36,26% em 1938) e pela polarização que se instaurou no mundo, logo após a 2a.GM, entre o bloco capitalista liderado pelos EUA e o bloco comunista sob o comando da antiga União Soviética. Além dos gastos diretos com armamentos, as guerras traziam outra fonte de despesas neste domínio que eram os pagamentos de pensões aos ex-combatentes.

A respeito das guerras tem-se, ainda, em DELORME e ANDRE (1985), na análise que apresentaram sobre o percentual das despesas políticas em relação ao PNB, que este cresceu lentamente até 1936, exceto na passagem de 1910 para 1920 (4,6% e 9,7%, respectivamente), para acelerar-se depois de então. Segundo esses autores este comportamento foi justificado pela preparação para as guerras e pelas necessidades surgidas do imediato pós-guerra.

Os objetivos de defesa - caráter essencialmente político - aliados à política deliberada de criação e sustentação do império britânico - interesse fortemente econômico - evidenciam a complexidade existente no processo de tomada de decisão no seio do Estado e que é assumido por seus administradores (governos), sustentados na representatividade da sociedade civil - é esta a base que define os interesses do todo social.

O comportamento evolutivo das despesas no domínio social esteve intimamente relacionado à luta e conquista dos direitos sociais assumidos pelo

Estado, quer intervindo como regulador, quer atuando como principal financiador, conforme apresentado no capítulo 5.

E' assim que nos anos compreendidos entre 1890 e 1920, estas assumiram a segunda posição na composição da despesa total com média anual de 23,9% entre 1890 e 1910. Nesta fase, a força adquirida pelos sindicatos, a articulação empreendida via Trade Unions e o rumo tomado em direção à atuação política - inicialmente apoiando os conservadores e depois financiando o partido trabalhista - equilibrou o jogo de forças entre patrões e empregados e contribuiu para a adoção dos serviços sociais financiados pela sociedade através do Estado. Outro fator que contribuiu para esse equilíbrio foi o fato de, em sua fase inicial, o capitalismo industrial também enfrentar resistências para se tornar economicamente hegemônico e adquirir influência sobre a condução da esfera política, apresentando, portanto, fragilidades para sustentar-se (ameaçava a ordem estabelecida). Contudo, destaca-se que frente às elites que ameaçava, apresentava menores riscos em termos de interesses e isto explica o jogo de avanços e retrocessos observados nas conquistas sindicais durante o século XIX, observados notadamente até a conquista do sufrágio universal.

A partir de 1921, conforme pode ser visualizado na tabela 3, estes gastos passaram a assumir a maior participação na formação da despesa agregada, tendo em 1976 atingido sua maior grandeza (61,39%). A barreira dos 50% de participação, embora tenha sido atingida de 1933 a 1935, apenas foi consolidada no início dos anos 60, e coincidiu com o movimento de

desaceleração nas taxas de crescimento do PNB, cuja reversão apenas ocorreu no início dos anos 80, ainda que em níveis inferiores ao apresentado naqueles imediatamente ao pós-SGM. Este comportamento ocorreu ao mesmo tempo que as expansões dos direitos sociais ao conjunto da sociedade, especialmente do seguro desemprego, e com a ampliação dos tipos de serviços já prestados, notadamente na área de saúde, medidas que culminaram na criação do denominado Estado do bem-estar.

A participação na faixa dos 60% ocorreu de 1973 a 1976 e nos anos de 1987 e 1988. Nestes dois últimos anos, inclusive, esse nível foi observado a despeito da aceleração apresentada na taxa de crescimento do PNB entre 1986 e 1990, provavelmente como reflexo do novo modelo de crescimento econômico, sustentado na tecnologia poupadora de trabalho humano - política industrial voltada para os setores de alta tecnologia - e que se fez refletir sobre o volume dos gastos com o Seguro Social ("salário" desemprego, reciclagem de mão-de-obra, etc.). Este comportamento dos gastos sociais ocorreu, conforme descrito anteriormente, não obstante os esforços empreendidos pelo governo conservador de Thatcher para reduzir os gastos públicos e que, em termos agregados, se confirmaram pela redução na relação despesa total/PNB de 52,93% entre 1981 e 1985 para 46,36% entre 1986 e 1990 (tabela 1).

Estes desequilíbrios gerados por mudanças estruturais na economia aliados à responsabilidade que os serviços sociais adquiriram frente as crises econômicas, notadamente contra o desemprego, e à deterioração dos

valores das conquistas¹¹⁴ contribuíram para o forte crescimento desse tipo de despesas e pressionaram a evolução crescente dos gastos públicos, inclusive na relação percentual obtida frente ao desempenho do PNB.

Quanto às despesas no domínio econômico, constatou-se que na Grã-Bretanha estas sempre tiveram pequena participação relativa na composição da despesa agregada, com 11,1% de média de 1920 a 1990. No entanto, no período que antecede a Primeira Guerra Mundial a média foi de 17,3%, explicada principalmente pela intervenção direta do Estado no setor de infra-estrutura de transportes. Este comportamento reflete uma atuação do Estado muito mais qualitativa do que quantitativa na atividade econômica, ainda que tímida e, muitas vezes, tardia quando comparada a de outros países. Este é o caso, por exemplo, da adoção de políticas protecionistas ocorrida apenas nos anos 20 e reforçada nos anos 30, quando estas já eram praticadas desde fins do século XIX na Alemanha e EUA. Outra medida tardia refere-se ao estímulo à formação de trusts e cartéis que apenas veio ocorrer no período entre as duas grandes guerras mundiais.

Com relação ao componente dívida, este teve maior expressão de 1920 a 1938, no qual apresentou participação média anual de 23,54%. Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, 1950-1990, esta participação caiu para 10,46%, ou seja, praticamente o mesmo valor médio observado de 1890 e 1910 (10,87%). Tiveram importância no comportamento desse componente da

¹¹⁴ Notadamente frente aos custos de tais serviços, que embora financiados pela própria sociedade através dos tributos, ao se constituírem em fundos coletivos assumiram um caráter indireto e proporcionaram atitudes de abuso no uso desses direitos e tornaram-se fontes de fortes críticas para que fossem revisados.

despesa total a as guerras empreendidas pela Grã-Bretanha ao longo de sua , as quais agiram no sentido de pressionar o crescimento das despesas públicas, quer tenha sido pelas necessidades impostas pela reconstrução, quer pelas exigências de financiamento dos gastos com defesa empreendidos durante as guerras.

No quadro 1 são apresentados os resultados obtidos com a aplicação do modelo de intervenção para a variável despesa pública total. O melhor modelo ajustado foi um ARIMA (0,1,0), o que significa que uma diferenciação foi suficiente para estabilizar as séries quantitativas de despesa e PNB. Cabe destacar que, segundo as teorias mais recentes de modelagem, a necessidade de diferenciação implicaria no fato do modelo ajustado não ser adequado para explicar o comportamento da variável dependente no longo prazo. No entanto, ressalta-se que por tratar-se de diferenciação de logaritmo, os dados ajustados pelo modelo representaram o comportamento das taxas de crescimento das variáveis quantitativas empregadas, as quais eram de interesse no presente estudo.

Quadro 1: Modelo ARIMA (0,1,0) ajustado para despesa pública total, Reino Unido, 1920-1990.

Variável	Parâmetro Estimativa	t-student	defasagem	
LPNB	$\omega_{1,0}$	0,53	2,69	2
Sufrágio ⁽¹⁾				
Universal	$\omega_{2,0}$	0,15	3,87	10
Segunda Guerra Mundial	$\omega_{3,0}$	0,30	8,10	0

(¹) Sufrágio Universal foi concedido por lei aprovada em 1928.

Critério de Informação de Akaike (AIC) = -195,4.

Fonte: resultados da pesquisa.

Das variáveis explicativas apontadas pelo modelo, a Segunda Guerra Mundial tendo apresentado coeficiente positivo, veio confirmar as consequências apontadas acima desse tipo de evento histórico sobre o comportamento dos gastos públicos, notadamente no domínio das despesas políticas e da dívida. A defasagem zero indica que o efeito foi imediato.

A significância positiva apresentada pelo PNB evidencia a importância da relação entre desempenho agregado da economia e possibilidade de dispêndio do Estado, tendo em vista que grande parte de sua capacidade de gastos advém da “renda” gerada pelos tributos. Esse parâmetro adquire maior relevância quando a capacidade de extrair “renda” da esfera econômica é relativamente reduzida, caso da economia britânica no período empregado para ajustamento do modelo, 1920-1990, no qual a taxa de crescimento médio anual do PNB foi de 1,89% - modesta frente aos desempenhos de outras economias desenvolvidas no mesmo período.

Além disso, este fato pode ser observado quando se compara as taxas médias de crescimento da despesa total às do PNB: o exame da tabela 1, permitiu constatar que estas não apresentaram grandes disparidades - que quando ocorreram foram favoráveis ao PNB - à exceção dos períodos de graves crises econômicas. Contudo, mesmo nesses períodos, cujas consequências foram no sentido de pressionar o crescimento das despesas, a importância da relação PNB/Despesa Pública foi reforçada. Isto porque, tendo em vista que o financiamento dos gastos públicos também ocorre por endividamento a decisão imediata que surge dos administradores do Estado, quando o desempenho

macroeconômico é negativo, é de buscar medidas que reduzam os gastos públicos como forma de reduzir o déficit público - este fato ocorreu, notadamente, durante a crise de 1929/30¹¹⁵ e a partir dos meados dos anos 70, quando eclodiram as crises do petróleo. No entanto, por ter sido mantida a mesma estrutura de gastos, com maior peso das despesas sociais, os resultados até 1990 mostraram que as decisões empreendidas foram pouco eficazes.

De difícil explicação aparece a variável sufrágio universal - definida como *dummy* para diferenciar as fases de direito parcial ao voto até 1927 e de direito universal aos cidadãos - visto que mostrou-se significativa para uma defasagem de 10 anos.

A utilização desta variável foi baseada no pressuposto de que a ampla participação da população na escolha dos dirigentes políticos, aliada ao acesso garantido e obrigatório à educação e a consciência adquirida através do movimentos reivindicatórios dos direitos sociais, poderia ter influído no comportamento do homem público no sentido de assegurar, através do Estado, a implementação dos serviços sociais. E, conseqüentemente, a expansão das despesas nesse domínio. Além disso, a aprovação desse direito, no Reino Unido, coincidiu com o fortalecimento da influência das Trade Unions na arena política, que culminou com a eleição dos trabalhistas logo após o final da 2a.GM.

Dentro dessa perspectiva, no entanto, o único fato na área social que se destaca em fins da década de 30 foi a decisão tomada pelo setor público

¹¹⁵ A qual no entanto teve que ser revertida, conforme apresentado no capítulo 4, pelos níveis alarmantes atingidos no desemprego.

de tornar o ensino obrigatório até a idade de 15 anos (anteriormente era 14 anos), aliada aos grandes investimentos em equipamentos escolares, e do Ministério da Educação ter assumido a metade das despesas educacionais. Uma possível explicação para a defasagem de 10 anos pode ter sido a forma como essa *dummy* foi definida: assumiu valor zero antes de 1928 e 1 a partir desse ano. Com isto, eventos importantes que ocorreram ao longo da década de 30 referentes a expansão e administração dos serviços sociais poderiam ser incluídos como eventos explicativos, segundo o pressuposto explicado acima, para a significância observada desta variável. No entanto, há que se considerar que nem todo ajuste econométrico pode ser adequado para explicar a realidade e este parece ser o caso ocorrido com a variável sufrágio universal.

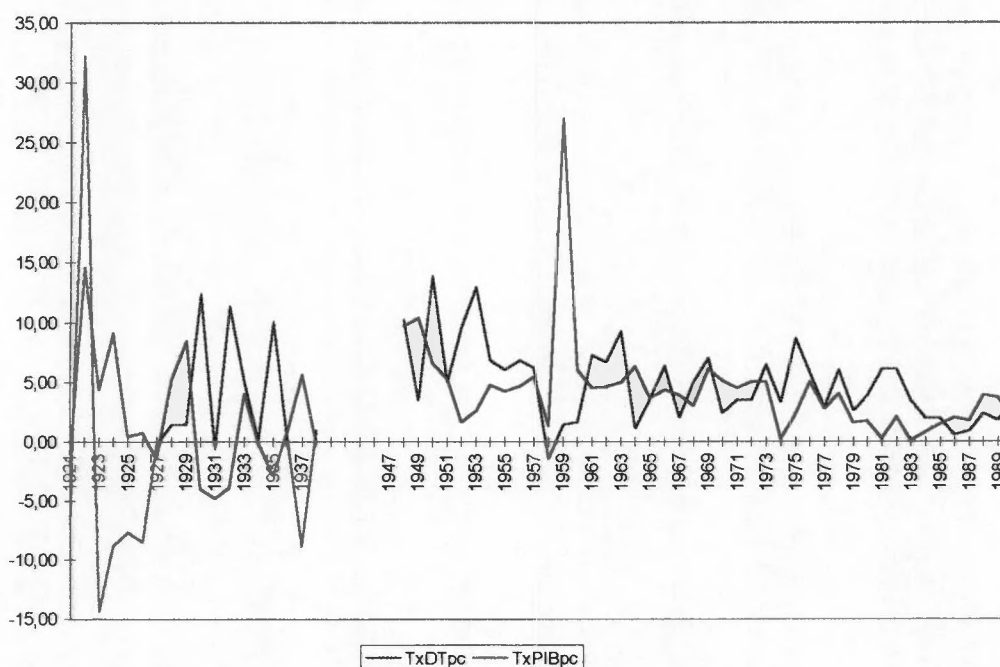
6.2. A Dinâmica da Intervenção na França

A exemplo do observado no Reino Unido, a evolução das taxas de crescimento da despesa pública na França no período 1900-1990 apresentou comportamento irregular (gráfico 4). Valor médio negativo foi obtido apenas de 1920/21 a 1928/29 (-1,29%), embora de 1921 para 1922 o gasto público total tenha crescido 32,20%, como resultado dos gastos com reconstrução no imediato pós-guerra (tabela 4).

Outro comportamento a ser destacado no exame da tabela 4, é a forte aceleração apresentada por essas taxas, assim como o ocorrido no caso britânico, durante a crise de 1929/30 (passou do valor médio de -1,29% anterior apontado acima, para 7,72% entre 1929/30 e 1931/32, enquanto as taxas

médias de crescimento da PIBe foram de 4,38% e -4,24%, respectivamente) e durante o primeiro choque do petróleo (atingiu a taxa média de 6,15%, contra 2,52% para o PIB). Contudo, a maior taxa média anual de crescimento foi obtida entre 1947/48 e 1954/55 - período de configuração do Estado do bem-estar francês - isto é, 8,51%, frente à de 5,65% do Produto Interno Bruto, evidenciando que embora as crises econômicas desempenhem papel determinante sobre as despesas públicas - pressão para crescimento, conforme também verificado no caso inglês - estas não são as únicas a orientá-las.

Gráfico 4: Taxas de Crescimento do PIB e da Despesa Total, per capita em valores constantes de 1970, França, 1921-1990



Uma tendência para redução dessas taxas de crescimento pareceu ocorrer a partir de 1975/76, sendo que a proximidade entre os valores médios obtidos entre os sub-períodos 1975/76-1979/80 e 1980/81-1984/85 deveu-se às taxas de crescimento anuais ocorridas em 1981 (6,13%) e em 1982 (6,10%).

Tabela 4: Taxas de crescimento anual médio da Despesa Pública Total e do Produto Nacional Bruto em porcentagem dos valores constantes de 1970 e per capita, médias para períodos selecionados, França, 1900-1990.

(continua)

	1900/03- 1911/12	1920/21- 1928/29	1929/30- 1931/32	1932/33- 1937/38	1947/48- 1954/55	1955/56- 1964/65
PIB*	4,98	4,38	-4,24	1,22	5,65	6,86
Despesa Total	2,14	-1,29	7,72	1,30	8,51	4,26

(fim)

	1965/66- 1971/72	1972/73- 1974/75	1975/76- 1979/80	1980/81- 1984/85	1985/86- 1989/90
PIB	4,57	2,52	3,03	0,93	2,67
Despesa Total	4,26	6,15	4,23	3,93	1,81

*Até 1938, os valores se referem à Produção Interna Bruta (PIBe) e a partir de 1947 ao Produto Interno Bruto (PIB).

Fonte: Resultados elaborados pela pesquisa a partir das fontes dos dados primários.

Em termos da evolução percentual dos gastos públicos em relação ao Produto Interno Bruto, obteve-se um comportamento crescente ao longo de todo o período, com uma pequena redução apenas entre 1930-1932 e entre 1966-1972 (tabela 5, gráfico 5).

Tabela 5: Evolução percentual média anual das Despesas Públicas Totais em relação ao Produto Nacional Bruto, períodos selecionados, França, 1900-1990.

(continua)

	1900-1913	1920-29	1930-1932	1933-1938	1947-1955	1956-1965
Despesa Total	14,19	25,66	23,80	27,89	43,88	43,47

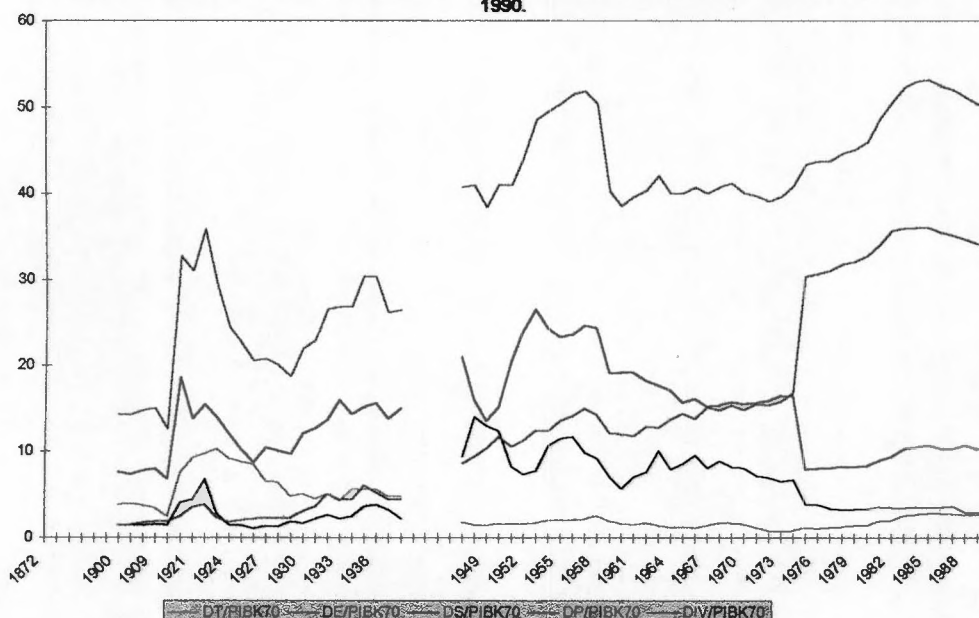
(fim)

	1966-1972	1973-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990
Despesa Total	40,23	41,29	44,63	51,54	51,37

Fonte: Resultados elaborados pela pesquisa a partir da fonte dos dados primários.

Os maiores saltos ocorreram nos anos dos imediatos pós-guerras e no início dos anos 80. Nesse sentido, a relação despesa pública total/PIB que entre 1900 e 1913 foi de 14,19%, passou para 25,66% de média entre 1920 e 1929 e para 43,88% entre 1947-1955; com média de 25,78% de 1920 a 1938, para atingir o valor médio de 45,20% de 1947 a 1990, conforme tabela 5.

Gráfico 5: Participação da Despesa Total, Econômica, Social, Política e Dívida no PIB. França, 1900-1990.



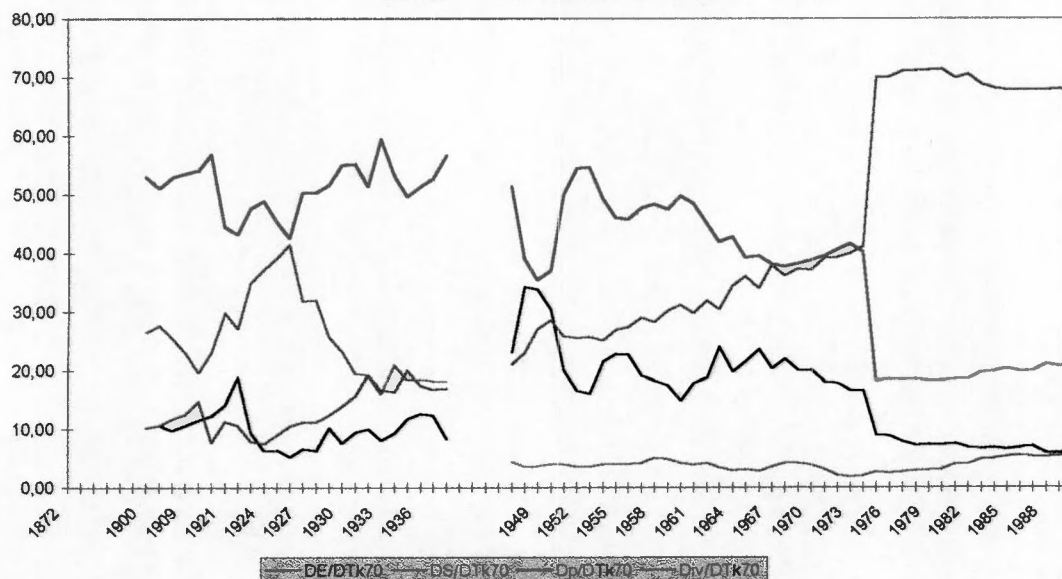
A análise dos gastos públicos por domínio de aplicação revelou a importância conferida às despesas políticas na França na composição do agregado de despesas (gráfico 6). Assim, desde 1872, quando o percentual foi de 46,5%, até 1966 (39,6%) estas apresentaram participação majoritária em relação aos demais domínios, e até 1974 foram mantidas na faixa dos 40% de participação no total (tabela 6).

O alto percentual obtido em fins do século XIX decorreu, fundamentalmente, da política de expansão colonial empreendida pela França nesse período por motivos políticos de afirmação de poder e por razões econômicas (ANDRE & DELORME, 1985). Cabe destacar que a política colonial da França se estendeu até fins dos anos 50, inclusive com guerras tendo sido empreendidas contra as colônias. A importância das duas grandes guerras mundiais aparece nos percentuais obtidos em 1912 (55,3%) e em 1938 (56,69%), e se relacionaram, como no caso inglês, aos dispêndios militares para

defesa do território. As guerras contribuíram ainda para a manutenção em patamares elevados dessas despesas nos anos imediatos do pós-guerra devido ao pagamento de pensão aos ex-combatentes e às despesas com reconstrução. Além disso, os traumas decorrentes dessas guerras provavelmente contribuíram para a manutenção de gastos elevados com a defesa do território.

A importância das guerras sobre a evolução dos gastos públicos na França também surgiu na evolução do componente dívida, o qual em 1872 respondeu por 41,5% da despesa total, como reflexo do pagamento de reparações à Alemanha devido a guerra de 1870, para cair em 1900 para 26,2%. A influência dos gastos com defesa, com reparações de guerra e com reconstrução esteve presente, ainda, neste domínio das despesas no período 1920-1930, cuja média foi de 31,5% e percentual anual nunca inferior a 23%.

Gráfico 6: Participação dos agregados de despesas públicas por domínio de aplicação na despesa total, França, 1900-1990



Nos anos que se seguiram a Segunda Guerra Mundial, 1947-1990, a participação desse componente tornou-se praticamente inexpressiva em relação aos demais domínios, com média nesse período de 3,9% ao ano.

A não observância dos efeitos negativos dessa guerra no componente dívida provavelmente esteve relacionada a ajuda promovida pelo governo americano através do Plano Marshall.

Quanto às despesas no domínio social, estas apresentaram comportamento crescente praticamente durante todo o período analisado, com ligeiro decréscimo a partir de 1982, coincidindo com o fato de que o Estado francês passou a ser administrado por um governo presidido pela esquerda. Este fato novamente contribui para invalidar as teses que se sustentam no pressuposto de que governos de direita tenderiam a gastar menos do que os de esquerda.

Conforme apresentado no capítulo 5, as ações do Estado francês até o início do século XX tiveram muito mais um caráter qualitativo do que quantitativo, referendando a baixa participação relativa das despesas no domínio social: reconhecimento legal e direito à greve concedido aos sindicatos, diversas leis regulamentando as condições de trabalho, a higiene e a segurança, duração do trabalho segundo a idade e o sexo, etc. Apenas entre 1928 e 1930 foi criada uma proteção de seguro saúde, aperfeiçoado o sistema de aposentadorias e a proteção contra os acidentes de trabalho foi ampliada. Além disso, para lutar contra o desemprego gerado pela crise foram implementados os planos de grandes obras públicas. Em 1936, novas leis foram aprovadas, entre elas a

fixação da duração da semana de trabalho em 40 horas e férias remuneradas (DELORME & ANDRE, 1985).

Tabela 6: Participação percentual das despesas por domínio de aplicação na despesa pública total, a partir de valores constantes de 1970 e per capita, França, 1920-1990.

(continua)

Ano	Despesas Econômicas	Despesas Sociais	Despesas Políticas	Dívida
1920	12,33	7,71	56,83	23,13
1921	14,11	11,39	44,55	29,95
1922	18,92	10,62	43,24	27,22
1923	9,43	7,97	47,59	35,01
1924	6,31	7,54	48,88	37,27
1925	6,39	9,07	45,36	39,18
1926	5,20	10,57	42,65	41,58
1927	6,60	11,22	50,33	31,85
1928	6,35	11,24	50,33	32,08
1929	10,24	12,35	51,66	25,75
1930	7,62	13,93	55,06	23,39
1931	9,47	15,66	55,26	19,61
1932	10,00	19,37	51,39	19,24
1933	8,05	16,58	59,42	15,95
1934	9,36	16,36	53,30	20,98
1935	11,75	20,05	49,68	18,52
1936	12,62	17,35	51,46	18,57
1937	12,31	16,70	52,75	18,24
1938	8,23	16,92	56,69	18,16
1947	23,00	21,10	51,40	4,50
1948	34,30	23,00	39,10	3,60
1949	33,80	27,10	35,40	3,70
1950	30,30	28,60	37,00	4,10
1951	20,00	25,90	50,10	4,00
1952	16,50	25,50	54,40	3,60
1953	16,00	25,70	54,70	3,60
1954	21,50	25,10	49,30	4,10
1955	22,80	27,00	46,10	4,10
1956	22,70	27,40	45,80	4,10
1957	19,10	29,00	47,70	4,20
1958	18,20	28,30	48,40	5,10
1959	17,40	30,20	47,50	4,90
1960	14,80	31,20	49,70	4,30
1961	17,80	29,80	48,50	3,90
1962	18,80	31,90	45,10	4,20
1963	24,00	30,50	42,00	3,50
1964	19,80	34,40	42,80	3,00
1965	21,50	36,10	39,20	3,20
1966	23,60	34,00	39,60	2,80
1967	20,30	38,00	38,10	3,60
1968	21,90	36,20	37,70	4,20
1969	20,00	37,40	38,30	4,30
1970	20,10	37,20	38,80	3,90
1971	18,10	39,20	39,60	3,10

Tabela 6: Participação percentual das despesas por domínio de aplicação na despesa pública total, a partir de valores constantes de 1970 e per capita, França, 1920-1990.

(fim)

1972	17,80	39,40	40,60	2,20
1973	16,50	40,00	41,60	1,90
1974	16,50	41,20	40,20	2,10
1975	9,00	69,94	18,33	2,73
1976	8,84	70,12	18,55	2,49
1977	7,80	70,99	18,48	2,73
1978	7,23	71,24	18,62	2,91
1979	7,34	71,26	18,31	3,09
1980	7,27	71,34	18,21	3,18
1981	7,50	69,89	18,55	4,06
1982	6,90	70,49	18,59	4,02
1983	6,64	68,78	19,71	4,87
1984	6,86	68,15	19,95	5,04
1985	6,55	67,80	20,25	5,40
1986	6,78	67,82	19,91	5,49
1987	7,04	67,72	19,92	5,32
1988	5,88	67,82	21,11	5,19
1989	5,90	68,60	20,60	5,44
1990	6,15	67,22	20,87	5,76

Fonte: resultados da pesquisa obtidos a partir das fontes dos dados primários.

Conforme apresentado no capítulo 5, as ações do Estado francês até o início do século XX tiveram muito mais um caráter qualitativo do que quantitativo, referendando a baixa participação relativa das despesas no domínio social: reconhecimento legal e direito à greve concedido aos sindicatos, diversas leis regulamentando as condições de trabalho, a higiene e a segurança, duração do trabalho segundo a idade e o sexo, etc. Apenas entre 1928 e 1930 foi criada uma proteção de seguro saúde, aperfeiçoado o sistema de aposentadorias e a proteção contra os acidentes de trabalho foi ampliada. Além disso, para lutar contra o desemprego gerado pela crise foram implementados os planos de grandes obras públicas. Em 1936, novas leis foram aprovadas, entre elas a fixação da duração da semana de trabalho em 40 horas e férias remuneradas (DELORME & ANDRE, 1985).

O patamar dos 20% de participação foi atingido em 1947 (21,1%) - o Estado assumiu papel essencial na construção de moradias e as garantias sociais foram estendidas as novas camadas da população - e a barreira dos 30% foi rompida em 1959. Vale lembrar que a garantia do seguro desemprego foi acordada em 1958. No entanto, estas despesas, em relação aos demais domínios, apenas se tornaram majoritárias a partir de 1974 e já em 1975 atingiram o percentual de 69,94 (tabela 6), coincidindo com os efeitos negativos decorrentes da primeira crise do petróleo sobre o desempenho da economia.

A tendência decrescente na evolução dessas despesas observada a partir de 1982 coincidiu com o péssimo desempenho do PIB no período 1980/81-1984/85 - taxa média anual de crescimento de 0,93% - e com sua fraca recuperação observada no período subsequente 1985/86-1989/90 (2,67%) quando comparada às taxas médias de crescimento anual do período 1947/48-1971/72.

No entanto, as participações percentuais das despesas sociais continuaram elevadas indicando a rigidez imposta a ação dos administradores do Estado para tentar reduzir desequilíbrios orçamentários via redução de gastos públicos na área social. Ou seja, mais do que uma deliberação política dos governantes, os gastos sociais se inserem no contexto de decisão que envolve as demandas do conjunto da sociedade expressadas pela busca do bem-estar dos e pelos cidadãos e na garantia do *modus operandis* de produção.

No que se refere à participação das despesas econômicas, sua evolução evidenciou o importante tratamento recebido no longo período, quer

pelos estímulos do Estado decorrentes dos danos causados pelas guerras - entre 1920 e 1938 atingiu o maior percentual em 1922 (18,92%) e entre 1947 e 1990 em 1948 (34,3%) e 1949 (33,8%) - quer como auxiliar nas metas estabelecidas de desempenho econômico pelos sucessivos planos do pós 2aGM.

Assim, se nos anos que precederam a 1a.GM estas se concentraram sobretudo nas infra-estruturas de transporte e na indústria siderúrgica (ainda que nesta última de modo indireto); durante a primeira guerra mundial estas foram direcionadas para a produção industrial, para a organização do abastecimento e dos transportes; para novamente se centrarem na reconstrução dos transportes no pós-guerra e na sustentação das indústrias (desta vez de modo direto, através da participação majoritária do Estado nas sociedades de economia mista); depois da 2a.GM, as nacionalizações das empresas e a planificação contribuíram para a expansão econômica através da forte demanda criada pelas administrações públicas, tendo sido acompanhadas do apoio direto à agricultura, com a defesa da renda agrícola o objetivo maior.

Conforme apresentado na da França, a entrada deste país no Mercado Comum Europeu alterou as condições de crescimento da economia e obrigou o Estado a intervir de modo menos direto e de maneira mais seletiva em termos de política industrial. E este fato importante está na origem da explicação da estabilização e posterior queda observada na participação dessas despesas na formação do agregado.

O melhor modelo ajustado para a despesa pública total na França está apresentado no quadro 2 e trata-se, assim como ocorreu com o Reino Unido, de um ARIMA (0,1,0). Foram as seguintes variáveis explicativas para o comportamento dos gastos públicos: Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial, serviço social/1928, coalizão de centro-esquerda/1924, coalizão de centro/1934 e serviço social 2. Novamente, destaca-se a influência da diferenciação para estabilização das séries quantitativas, o que permitiria explicar variações de curto prazo no comportamento da variável despesa total.

Quadro 2: Modelo ARIMA (0,1,0) ajustado para despesa pública total, França, 1920-1990.

Variável	Parâmetro Estimativa	t-student	defasagem	
Primeira Guerra Mundial	$\omega_{1,0}$	0,40	8,23	0
	$\omega_{1,1}$	0,18	5,05	0
Segunda Guerra Mundial	$\omega_{2,0}$	0,28	7,58	0
Serviço Social ¹ 1928	$\omega_{3,0}$	0,03	1,85	0
Coalizão C-E ² 1924	$\omega_{4,0}$	-0,09	-5,46	0
Coalizão de ³ Centro/1934	$\omega_{5,0}$	-0,08	-3,13	2
Serviço Social ⁴ do tipo 2	$\omega_{6,0}$	0,04	3,24	0

Critério de Informação de Akaike (AIC) = -227,29.

(¹)Ampliação das garantias e direitos sociais adquiridos de 1928 a 1932, mas restritos.

(²)Governo de coalizão Centro-Esquerda que administrou o Estado francês de 1924 a 1928.

(³)Administração política do Estado nos anos de 1934 e 1935.

(⁴)Serviço Social completo e generalizado, exceto seguro desemprego, que vigorou no período 1947-57.

Fonte: resultados da pesquisa.

As estimativas dos parâmetros para as variáveis guerras mundiais foram positivas, isto é, estas variáveis tiveram como efeito elevar o montante de despesas totais, contribuindo para o crescimento observado nos anos

imediatamente pós-guerra. E, estes resultados confirmaram as considerações, discutidas acima, sobre os impactos da Primeira Guerra Mundial nas despesas empreendidas nos domínios político e na dívida, e da Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente, nas despesas políticas.

As variáveis relativas aos serviços sociais também apresentaram parâmetros estimados com sinal positivo conforme esperado, explicando o crescimento dos gastos públicos após a implementação dos mesmos (quadro 2; gráfico 1).

Cabe destacar que os serviços sociais/1928 foram definidos como variável *dummy* para os anos de 1928 a 1932, buscando-se medir o efeito da adoção de medidas desse cunho sobre a evolução do agregado das despesas do Estado, ainda que apresentassem caráter restrito nesse período da . Por serviço social 2 entenda-se a adoção de variável *dummy* para o período compreendido entre 1945 e 1958, empregada com o intuito de avaliar o efeito da ampliação dos serviços sociais para novas camadas da população, ainda que sem a garantia do seguro desemprego.

Nesse sentido, inclusive, é interessante ser ressaltado que embora o seguro desemprego auxilie na explicação do acirramento na participação das despesas sociais no total das despesas públicas observado a partir da primeira crise do petróleo, quando introduzido no modelo sob a denominação de serviço social 3 - garantia do serviço social completo e irrestrito - este não apresentou significância.

Finalmente, as coalizões que apresentaram caráter explicativo no modelo ajustado, tiveram seus parâmetros estimados com sinal negativo, significando que contribuíram para reduzir a despesa total no período em que ocorreram.

Sobre a coalizão de centro-esquerda/1924, o resultado obtido está de acordo com o esperado, tendo em vista que a taxa média anual de crescimento de -1,29% observada nos anos de 1921 a 1929 (tabela 4). Este comportamento provavelmente reflete a redução observada nos gastos com reconstrução iniciados no imediato pós-guerra e o desempenho médio positivo da economia avaliado em termos da taxa de crescimento da PIBe. Quanto à coalizão de centro/1934, o sinal negativo decorreu da redução na taxa anual de crescimento da despesa total de 11,39% em 1932 para 0,12% em 1934. E, assim, contribuiu para a redução da taxa média anual de 7,72% obtida no período 1929/30-1931/32 para 1,3% no período 1932/33-1937/38, conforme apresentado anteriormente. Cabe destacar que para o período compreendido pela *dummy*, a redução nas despesas (embora as taxas de crescimento tenham sido positivas) teria sido resultado da adoção de medidas visando reduzir o déficit público frente ao desempenho econômico negativo (taxas de crescimento da PIBe foram negativas). A implementação dessas medidas, em termos de alcance dos resultados desejados, foi facilitada pela fraqueza das garantias sociais nessa fase do capitalismo francês (as garantias tinham cunho muito mais qualitativo do que quantitativo).

6.3. Os resultados e as teorias apresentadas sobre a evolução dos gastos públicos

Os resultados e as análises apresentados nas seções “6.1” e “6.2”, quando comparados a consequência quantitativa prevista na “lei de Wagner” - de que a taxa de crescimento das despesas do Estado cresceria a uma velocidade mais rápida que a do PNB, à medida que a sociedade se tornasse mais e mais civilizada - mostraram que esta não se confirmou ao longo das s do capitalismo britânico e francês (tabelas 1 e 4, respectivamente). De outro lado, embora o crescimento da complexidade da vida econômica tenha interferido sobre as funções necessárias desempenhadas pelo Estado, exigidas pelo espaço econômico propriamente dito e por suas consequências (interferências e interfaces) no espaço social, isto não significou a estatização das necessidades coletivas - o que no limite levaria a mudança do paradigma capitalista para o socialista ou comunista - mas sim a regulação (normatização) das relações empreendidas que asseguraram a manutenção do modo de produção capitalista, ainda que com reflexos importantes sobre a composição das despesas públicas através dos gastos sociais.

O mesmo raciocínio se aplicado a tese de efeito-deslocamento preconizada por PEACOCK & WISEMAN (1961) permite inferir que esta é extremamente simplificada, pois embora tenha sido observado um forte crescimento dos gastos públicos em relação ao PNB nos anos subsequentes as duas Grandes Guerras, este comportamento não apresentou uma relação intrínseca e estrita ao aumento na capacidade o Estado de auferir receita

através do aumento de impostos, decorrentes da ocorrência desses eventos históricos. O entendimento é mais amplo conforme mostrou-se ao longo desse trabalho.

Uma primeira fragilidade desta tese decorre do pressuposto restrito de associar receita para financiar gastos apenas com capacidade de tributação, relegando assim a importância do endividamento através da emissão de títulos da dívida pública como fonte de financiamento das atividades empreendidas pelo Estado, inclusive do déficit público. Este reducionismo está presente ainda na afirmação dos autores de que aumentos nos gastos maiores que o crescimento do PNB seriam improváveis e que, no entanto, foram observados ao longo do período 1900-1990.

Outra fragilidade presente nos argumentos desses autores e contrariada pelos fatos empíricos aqui apresentados, diz respeito a afirmação de as guerras provocarem um efeito-inspecção na população (sentimentos de comunidade e interdependência de um caráter igualitário) que influem na avaliação da sociedade sobre a composição dos gastos públicos (principalmente sobre medidas que resultem em crescimento dos mesmos). Não se deseja negar esses reflexos das guerras sobre o pensamento do todo social, mas apenas apontar que a dos movimentos e conquistas sociais mostrou que as grandes transformações na legislação e no financiamento desses gastos ocorreram desde o princípio do século XIX, se estenderam ao longo da do capitalismo, e não estiveram, portanto, estritamente relacionados ao fenômeno guerra mundial.

A idéia desenvolvida por ROSANVALON (1981), segundo a qual o comportamento dos gastos no Estado-providência (pós Segunda Guerra) evolui por saltos, especialmente nos períodos de crise, também não se verificou por completo. Assim, se durante a primeira crise do petróleo, ocorrida entre 1972/73 e 1974/75, houve um salto significativo na taxa de crescimento das despesas públicas, tanto no Reino Unido como na França, e tomando-se apenas esse período do capitalismo, tem-se que frente ao quadro de retração econômica que continuou, e até mesmo se agravou em termos de desempenho do PNB ou do PIB nos anos 80, as taxas de crescimento das despesas foram drasticamente reduzidas. De outro lado, expandindo-se o horizonte de análise para o período anterior ao do Estado-providência, o caso britânico mostra que a taxa de crescimento dos gastos foi maior no período de 1932/33 a 1937/38 do que no anterior, 1929/30-1931/32, no qual o capitalismo enfrentou uma das mais graves crises de sua .

Com relação ao exposto por WOLF (1988), apesar da elegância com que sua tese foi desenvolvida, a idéia de que a dinâmica da intervenção estaria associada às funções de oferta e demanda para atividades do setor não-mercado por si só evidencia sua fraqueza. Isto porque desqualificaria as demandas sociais decorrentes principalmente da organização do mercado de trabalho e das necessidades do setor produtivo (p.e. educação para qualificação da mão-de-obra) como sendo efetivamente decorrentes do setor mercado.

Tem-se, ainda, as teses sobre o comportamento cíclico da dinâmica da intervenção do Estado. Tanto o argumento elaborado por

FONTVIEILLE (1976) como o apresentado por BRESSER PEREIRA (1992), estiveram intimamente relacionados a ocorrência dos ciclos longos no desenvolvimento capitalista. No caso de Fontvieille, a intensidade da intervenção do Estado estaria inversamente correlacionada com o comportamento das flutuações de longo período, i.é, a intervenção do Estado cresceria nas fases descendentes dos ciclos econômicos e diminuiria nos períodos ascendentes (retomada do crescimento). Considerando a possível pertinência desta hipótese, no modelo de intervenção adotado para explicar a evolução dos gastos públicos (em termos de taxa de crescimento) foi incluída a variável ciclo econômico, decomposta em suas fases ascendentes e descendentes. No entanto, durante o ajuste do modelo foi verificado que esta não apresentou significância e, portanto, não tinha caráter explicativo conforme sugeriu a discussão do estudo de Fontvieille, que registre-se não trabalhou com modelos de regressão para explicar sua teoria.

A hipótese levantada por Bresser Pereira procurou ser mais abrangente do ponto de vista de sua formulação teórica, embora ênfase especial tenha sido dada aos ciclos dos negócios de longa duração para explicar a ocorrência de ciclos na dinâmica da intervenção pública - em seu esboço sobre o comportamento dos ciclos de intervenção afirmou que a intervenção cresceria em intensidade durante a fase de expansão do ciclo econômico. Sob esse aspecto cabem os mesmos argumentos contrários apresentados acima sobre os ciclos de Fontvieille.

No que se refere a construção dos ciclos com base na incapacidade do mercado de por si só garantir a acumulação capitalista e não possuir mecanismo endógeno para promover a distribuição da renda socialmente desejável - onde está implícito o argumento de que na fase de expansão da economia estas distorções se acentuariam e, portanto, abririam espaço (e justificariam) o crescimento da intervenção do Estado - embora estas condições tenham se verificado, na prática (fatos empíricos) os resultados das mesmas sobre a intervenção não foram um mero reflexo, mas decorreram de intensos conflitos nas arenas social, econômica e política que permearam, e permeiam ainda hoje, toda a do desenvolvimento capitalista. Ao tomarmos apenas as intervenções públicas no domínio sócio-econômico - seguro social (caráter assistencialista direto através dos gastos e indiretos através da legislação), regulações trabalhistas (jornada de trabalho, férias remuneradas, proibição de trabalho infantil, etc.), controle de poder de mercado, criação de infra-estrutura, etc. - verifica-se, pelas experiências britânica e francesa, que se estas não foram crescentes durante todo o período analisado¹¹⁶, no mínimo permaneceram ao longo do tempo, como por exemplo o emprego de políticas protecionistas no comércio internacional e o controle sobre a formação de monopólios e oligopólios. Portanto, a denominada retração e expansão na intervenção do Estado sob este enfoque, o que lhe conferiria um caráter cíclico, também não se verificou.

¹¹⁶ O modelo de Estado do bem-estar social refreou as demandas tendo em vista ter assegurado um alto grau de atendimento às exigências da população a partir de fins dos anos 40 e durante os 50.

As alterações no caráter da intervenção (dinâmica), conforme exposto durante todo o corpo deste estudo, resultou da inter-relação complexa entre os diferentes espaços - econômico, social e político - da sociedade e buscou sempre a eficiência como resultado final, sendo as disfuncionalidades resultantes de alterações no regime de acumulação e/ou no modo de regulação econômica. Estas mudanças não ocorreram sem gerar conflitos e, estes sim, colocaram em xeque o quadro institucional da intervenção do Estado e, através do jogo de forças presente na sociedade civil, forçou a busca e adoção dos novos mecanismos de regulação pública que foram surgindo ao longo da . Se a resposta foi uma maior ou menor (des)regulação do Estado na economia, esta nunca esteve dissociada dos interesses hegemônicos que moldaram as sociedades capitalistas.

Finalmente, comparando-se a hipótese de Bresser Pereira apenas do ponto de vista do resultado quantitativo - além do demonstrado no ajuste dos modelos de intervenção e comentado acima - o exame das tabelas 3 e 5 mostrou que a evolução dos gastos públicos totais em relação ao PNB ou PIB (Reino Unido e França, respectivamente) foi praticamente crescente de 1900 a 1990, exceção encontrada em fins dos 80 quando os dados exibiram uma modificação nessa tendência, embora de pequena magnitude. Além disso, mesmo se durante as crises econômicas tenha sido observado que as taxas de crescimento das despesas se aceleraram, estas apenas foram negativas no período compreendido entre 1900/05-1912/13 para o caso britânico e entre 1920/21-1928/29 para o Reino Unido e França. Este comportamento resultou

principalmente da conquista e manutenção dos serviços sociais e de uma política permanente de defesa e segurança.

Conforme já afirmado anteriormente, a hipótese “cíclica” poderia ser aplicada apenas no sentido de comportamento “secular” presente nas teorias sobre os ciclos econômicos de longa duração. Ou seja, em cada uma das fases do desenvolvimento capitalista, apresentadas por LIPIETZ (1985) e nas conclusões preliminares do capítulo 5, a intervenção do Estado sofreu transformações que acarretaram no modelo atual e que está colocado em discussão, com base nos desdobramentos contemporâneos ocorridos nas esferas econômicas e sociais das economias capitalistas¹¹⁷. Mas, conforme os pressupostos teóricos exigidos para a elaboração de uma teoria de ciclos, isto não é suficiente, pelo contrário, para fundamentar uma teoria cíclica da intervenção do Estado.

¹¹⁷ A importância da esfera econômica sobre as demais já foi amplamente discutida dispensando comentários adicionais.

7. CONCLUSÕES FINAIS

A análise aqui apresentada, fundamentada em parâmetros quantitativos e qualitativos, mostrou que em nenhum momento do período analisado a dinâmica de intervenção do Estado nas economias capitalistas - representadas pelos desdobramentos ocorridos no Reino Unido e na França - ameaçou o princípio fundamental regulador desse sistema organizacional - o capitalismo.

Ao contrário, as ações empreendidas pelos administradores do Estado, ao longo de dois séculos de , atuaram no sentido de equacionar os conflitos (entre princípios reguladores da ordem social¹¹⁸, entre capitais, entre atores sociais, entre países, etc.) presentes nessas sociedades e contribuíram para a manutenção da nova ordem organizacional que surgiu em meados do século XVIII - regime capitalista orientador das relações econômicas e, conseqüentemente, das relações sociais que incluem ainda as esferas política, jurídica e cultural.

Este resultado decorre do fato da intervenção pública atuar como resposta ao princípio catalisador presente na constituição do Estado, isto é, da transferência dos problemas e divergências de uma dada sociedade para um poder comum reconhecido e legalmente instituído - *locus* de resolução dos conflitos - que por ser criado por essa mesma sociedade agirá de acordo com

¹¹⁸ No sentido amplo do termo, que inclui a regulação dos espaços político, econômico e social, i.é, da organização do conjunto da sociedade.

seu grande paradigma organizacional, no caso o capitalismo - dilema que surge do caráter institucional do Estado: organizador de e organizado pela sociedade.

Nesse sentido, por exemplo, é que a intervenção pública na economia no Reino Unido até o final dos anos 20 agiu respeitando os pilares da livre concorrência e da organização empresarial em pequenas unidades de produção ditados pelo funcionamento da esfera econômica. E, diante do evento da crise de 1929/30 atuou diretamente no rompimento desses princípios organizacionais através de políticas protecionistas e de incentivo à concentração industrial. Sob este novo enfoque procurou solucionar os problemas econômicos e sociais decorrentes da crise e inserir, ainda que tardiamente, a economia inglesa no quadro institucional definido internacionalmente - esses mecanismos há muito tinham sido adotados nos EUA, Alemanha e França.

Ou seja, não foi a determinação deliberada dos administradores da época que reorientou a intervenção do Estado, e sim o esgotamento iminente dos mercados coloniais, a posição do país na economia internacional e sua inserção no novo modo de regulação econômica - intensivo na produção e concentrador na organização industrial - como forma de assegurar a continuidade do regime capitalista.

Além disso, a defesa da libra adotada como meta principal de política econômica no longo período, independentemente se o Estado era administrado por conservadores ou por trabalhistas - o que muitas vezes contribuiu para reduzir a competitividade dos produtos ingleses no mercado internacional - evidencia a importância da posição hegemônica que decorre da

competição entre capitais e da posição de liderança que estes assumem frente aos concorrentes internacionais.

A importância do caráter hegemônico no processo de decisão que ocorre na esfera pública se aplica também a ampliação e expansão dos serviços sociais coordenados e financiados pelo Estado: mais do que um ato de benevolência e caridade dos governos, foi uma ação objetiva para solucionar os conflitos que persistiam nas relações econômicas e, em determinados momentos da , para afugentar o fantasma do socialismo.

Dito de outra forma, decorridos mais de dois séculos de do capitalismo industrial é praticamente impossível negar a importância das garantias sociais na sustentação desse modo de produção, visto terem contribuído para a paz social interna (marcada por lutas sociais) e, conseqüentemente, para a realização da riqueza material. Tendo o capitalismo inglês experimentado o *laissez-faire*, por que os empresários capitalistas aceitariam passivamente a progressão na intervenção do Estado na regulamentação, garantia e financiamento das despesas sociais por tão longo período, se esta não se apresentasse como solução e sim como o grande problema, conforme tem sido colocado nos anos recentes (visão imediatista e de caráter a-histórico)? Seria muito tempo de disfuncionalidade para não comprometer o desempenho global do sistema e a sua sobrevivência e evitar o risco de mudança para um novo paradigma - o socialismo.

O papel determinante do caráter hegemônico orientando as relações sociais empreendidas nas esferas econômica, política, jurídica e

cultural, e por consequência, a dinâmica da intervenção pública¹¹⁹, pode ser colocado ainda dentro dos pressupostos do enfoque liberal: houve consentimento dos atores sociais na firmação do amplo acordo, i.é, não se viu a imposição pela força das diretrizes empreendidas pelo Estado, e sim estas foram as soluções adotadas em resposta aos problemas enfrentados pela sociedade em dado momento da . Sendo assim, o argumento do risco inerente à independência de ação do homem público na gestão da “coisa” pública - orientada por interesses individuais - aparece como frágil para fundamentar as críticas contemporâneas empregadas para justificar a reforma do Estado pretendida por essa corrente do pensamento, novamente em direção ao *laissez-faire* econômico. E, nesse sentido, devem ser interpretadas como argumento de retórica para influenciar o redirecionamento urgente da política de intervenção do Estado frente à realidade atual enfrentada pelo modo de produção capitalista.

O problema enfrentado pelo capitalismo atual decorre, entre outros fatores, da condição de mobilidade praticamente completa assumida pelo capital produtivo, através do fortalecimento do caráter transnacional das indústrias e facilitada pela velocidade adquirida através da informatização dos meios de comunicação, num nível comparável ao adquirido pelo capital financeiro em sua fase essencialmente especulativa. A grosso modo, pode-se dizer que o capital produtivo tornou-se também especulativo, com as empresas se deslocando em direção aos centros (países, neste caso) onde possam extrair maior relação

¹¹⁹ Quer em termos de livre concorrência vs. protecionismo, quer em termos de regulação das condições e garantias decorrentes do trabalho pelo próprio mercado vs. regulação pelo Estado via políticas de bem-estar, como discutido acima.

custo/benefício, extraindo lucro das condições oferecidas para suas instalações e não mais apenas da atividade decorrente do comércio internacional.

A principal consequência dessa mudança foi a transformação trazida na definição e no controle do espaço econômico interno, este último tradicionalmente realizado em menor ou maior grau pelo Estado. Regular o econômico num território, no mundo atual, significa entrar em competição com a regulação empreendida deste espaço em outros territórios - solução buscada tem sido o fortalecimento das Nações através da constituição e fortalecimento dos blocos econômicos - e este surge como o problema fundamental na regulação/desregulação do Estado na economia, visto que o controle do espaço social permanece praticamente inalterado.

Um outro componente, não menos importante, diz respeito à mudança tecnológica trazida pela robotização, que suprimiu postos de trabalhos no setor industrial e pressionou o desemprego em escala mundial, ao mesmo tempo em que subverteu as condições de produção experimentadas pelos setores tradicionais - desequilíbrios nos preços relativos e na apropriação da renda entre capitalistas. Além disso, trouxe alterações nas condições de trabalho, visto ser inovadora e exigir re-qualificação da mão-de-obra industrial.

Enfim, trata-se de uma crise econômica estrutural cujo vilão está longe de ser o Estado, conforme pressupõem as teses neo-liberais, embora este esteja presente através da amplitude assumida por suas despesas frente à sua capacidade de auferir receitas (pressuposto presente na teoria da crise fiscal do Estado).

Contudo, conforme exposto no corpo desse trabalho a evolução dos gastos públicos e das medidas qualitativas esteve ligada aos compromissos institucionalizados no seio do Estado, essencialmente, em seu caráter de agente financiador do bem-estar social (despesas sociais). E a revisão desses compromissos, conforme também mostrado através dos eventos históricos, independe da vontade política de este ou daquele governante ou de um determinado partido político.

Portanto, o amplo processo de discussão sobre as funções do Estado, iniciado em fins dos 70 e que permanece ainda aberto, apenas será resolvido através da ampla participação do corpo social na solução dos conflitos surgidos dentro dessa nova ordem estabelecida¹²⁰, visto exigir hegemonia para adoção das transformações, ou, empregando-se a terminologia liberal, um novo contrato social.

Um exemplo de que apenas a vontade política dos governantes não é suficiente para transformar os compromissos acordados e assumidos pelo Estado está presente na da Grã-Bretanha. Conforme exposto no capítulo 5, a chegada ao poder da Primeira Ministra Margareth Thatcher¹²¹ pareceu indicar que do ponto de vista da dinâmica de intervenção do Estado uma transformação radical teria ocorrido. Mudanças de condução foram apontadas no que diz

¹²⁰ Conflito de classes ou entre atores econômicos e a disputa entre capitais e capitalistas adquiriu contornos internacionais, e a posição dos Estados-Nação, antes restrita aos seus territórios, tornou-se posição de blocos econômicos para se fortalecerem frente às condições presentes na competição internacional.

¹²¹ Apesar das nacionalizações empreendidas por administrações trabalhistas e privatizadas por administrações conservadoras anteriores a de Thatcher, observou-se, de modo geral, um fortalecimento dos sindicatos, conquista e expansão dos serviços sociais, ciclos "stop-and-go", comportamento crescente das despesas públicas, importância da estabilidade da libra esterlina

respeito aos serviços sociais, à força adquirida pelos sindicatos, às privatizações e à política industrial. No entanto, de acordo com o que mostraram os dados quantitativos, estas não tiveram a mesma expressão, o mesmo impacto enquanto medidas qualitativas. Se no último período do governo Thatcher (1986-90) a despesa total do Estado apresentou taxa de crescimento médio anual de 0,44%; entre os anos de 1976-80, basicamente administrados por trabalhistas, esta foi de 0,40%. E, a relação Despesa Total/PNB atingiu percentual de 46,36 de 1986 a 1990, valor este significativamente superior aos dos anos imediatamente pós-SGM (39,59% de 1948 a 1955) nos quais se consolidou o Estado do bem-estar, responsabilizado desde fins dos 70 pela grandeza dos gastos públicos¹²².

Estas constatações, além do fato de Thatcher ter deixado o governo pela impopularidade de algumas de suas medidas, conduzem a reflexão de que mais do que a vontade política deste ou daquele dirigente, de uma ou de outra determinada administração, a dinâmica de intervenção do Estado é mais ampla e complexa e exige em sua análise a apreensão do todo para sua compreensão - fenômenos políticos, sociais e econômicos.

Outro exemplo mais recente que evidencia esse caráter complexo, refere-se as tentativas de mudança na reorientação da intervenção do Estado na

como objetivo de política econômica (interesse do capital financeiro em detrimento do interesse do capital industrial), política industrial praticamente ausente, etc.

¹²² Além dessas considerações tem-se em Ken Coutts e Wynne Godley, "The British Economy Under Mrs Thatcher", *Political Quarterly*, 1989:131-157, que todos os indicadores de desempenho da economia empregados, tais como, taxa de crescimento anual do PNB, produtividade no setor de manufaturados, produto da manufatura, desemprego, desempenho da Balança Comercial, etc., analisados no período de 1960 a 1988, apresentaram na administração Thatcher fraco desempenho, se não negativo, quando comparados às administrações anteriores e aos do Japão, EUA e de outros países da Europa.

França. Embora eleito democraticamente em 1995, dois anos depois, o Presidente Jacques Chirac antecipou as eleições legislativas para assegurar a maioria necessária para imprimir reformas mais drásticas na condução da economia francesa¹²³. No entanto, diante da impopularidade de seu Primeiro Ministro Alain Jupé, responsável direto frente à população pela condução da política econômica, os resultados dessa eleição obrigaram-no a nomear um Primeiro Ministro socialista - Lionel Jospin. Esta modificação na preferência do eleitorado francês foi certamente influenciada pelas medidas tomadas por Alain Jupé que visavam reduzir o tamanho do Estado através de privatizações e de modificações na legislação social, sem a contrapartida de resultados efetivos para o grande problema que assola o país, o desemprego.

Nesse sentido, parece claro que a resposta à denominada crise do Estado do bem-estar social certamente não está na supressão dos direitos sociais básicos, para que estes sejam colocados em discussão essencialmente na esfera privada. Revisão (readaptação) e não supressão parece ser o caminho mais indicado apontado pela . E isto, obviamente, não se restringe apenas ao domínio do social, enfoque central da crítica de disfuncionalidade nos países capitalistas desenvolvidos, mas se aplica a todos os domínios de intervenção do Estado, respeitando-se as especificidades de cada sociedade dentro do panorama da globalização.

¹²³ Visando fundamentalmente atender às exigências impostas na assinatura do tratado de Maastrich para a implementação da União Européia, a qual, destaque-se, foi referendada por plebiscito popular.

Bibliografia

- ABRAMOVITZ, M. & ELIASBERG, V. The Growth of Public Employment in Great Britain. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- AGLIETTA, Regulacion y crisis del capitalismo. Madrid: Siglo XXI de España ed., 1979.
- AMABLE, B. & GUELLEC, D. Les théories de la croissance endogène. *Revue Economie Politique*, 102(3), mai-juin, 1992.pp:313-377.
- ANDRE, C. Public Intervention During the Last Twenty Years: different national paths in France, Federal Republic of Germany and the United Kingdom. Paris: CEBREMAP, juin/1994.
- _____ & DELORME, R. Les Interventions Publiques au Royaume-Uni et en France. Paris: CEBREMAP, 1990.
- _____. Les relations Etat-Economie en France et en Republique Federale d'Allemagne: une comparaison. Paris: CEBREMAP, Cahier Orange, n° 8914, 1989.
- _____. Matériaux pour une comparaison internationale des dépenses publiques en longue période: les cas des six pays industrialisés. Paris: Ministère de l'Economie de Finances et du Budget, 1985.
- _____. L'Etat et l'Economie: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980). Paris: Editions du Seuil, 1983.
- BANERJEE, A. et alii. Co-Integration, Error-Correction, And the Econometric Analysis of Non-Stationary Data. New York: Oxford University Press, 1994. cap.:3-5.
- BARRO, R.J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), out/90. Chicago: University of Chicago, 1990:104-126.
- BASKARA RAO, B. Cointegration: expository essays for the applied economist. New York: St Martin's Press, 1994:1-8.

BECKERMAN, W. The Labour Government's Economic Record, 1964-70. London: Duckworth, 1972.

BELLON, B. et alii. L'Etat et le Marché. Paris: Economica, 1994. p.:07-27.

BERGERON, G. L'Etat en Fonctionnement. Paris: Editions l'Hartmann, 1993.

BOCCARA, P. L'intervention publique dans la production capitaliste moderne. Paris: thèse de l'Université de Paris VIII, 1974.

BORCHERDING, T.E. One Hundred Years of Public, 1870-1970. In: Budgets and Bureaucrats: the sources of government growth. Thomas E. Borcharding, org. Carolina do Norte: Duche University Press, 1977. p.:19-44.

_____. The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970. In: Budgets and Bureaucrats: the sources of government growth. Thomas E. Borcharding, org. Carolina do Norte: Duche University Press, 1977:45-66.

BOSSERELLE, E. Le Cycle Kondratieff: théorie et controverses. Paris: Masson, 1994.

_____. Quelques éléments de réflexion au sujet des cycles Kondratieff. Revue Française d'Economie, 8(4), 1993:147-193.

BOX, G.E.P. & JENKINS, G.M. Time Series Analysis: forecasting and control. São Francisco: Holden-Day, 1976.

BOYER, R. A Teoria da Regulação: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. Justice Sociale et Performances Economiques: de l'alliance cachée au conflit ouvert?. Paris: CEBREMAP, Cahier Orange, n° 9135, août, 1991.

_____. About the role and efficiency of markets: history, theory and policy in the light of the nineties. Paris: CEBREMAP, Cahier Orange, n° 9320, août, 1993.

_____. Quel Avenir pour les Politiques des Revenus. Paper apresentado no Seminário "Accumulation, Regulation, Croissance et Crise", Paris, juin, 1994.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997.

_____. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. Revista Lua Nova, n° 36, São Paulo, 1995. p.:85-104.

_____. Economics Reforms and Cycles of State. In: World Development, special issue: Economic Liberalization and Political Democratization. New York: Pergamon Press. Social Science Research Council, agosto/1993:1337-1353.

_____. Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981. (primeira parte).

BRITAIN, S. Steering the Economy. Harmondsworth: Penguin, 1970.

BRAUDEL, F. Civilisation Matérielle, Economie et Capitalisme: XVe-XVIIe. Paris: Librairie Armand Colin, 1979. tomo 2.

BROCHIER, H. A Propos de l'Individualisme Méthodologique: l'ouverture d'un débat. Revue Economie Politique, 104(1), janv.-fév./94. Paris: Editions Dalloz-Sirey, 1994:25-53.

BUCHANAN, J.M. Why does government grow? In: Budgets and Bureaucrats: the sources of government growth. Thomas E. Borchering, org. Carolina do Norte: Duche University Press, 1977:03-17.

BURMEISTER, A. Les Marchés Publics: outils de politique industrielle. In: L'Etat et le Marché, Bertrand Bellon et alii, org. Paris: Economica, 1994:183-194.

CARNOY, M. Estado e Teoria Política. Campinas: Papirus, 1990.

CARTELIER, L. L'Etat et le Marché: quelques éléments de problématique. In: L'Etat et le Marché, Bertrand Bellon et alii, org. Paris: Economica, 1994:26-43.

CARTIER-BRESSON, J. De la Définition d'un Marché de la Corruption à l'Etude de ses Formes Organisationnelles: um premier bilan des analyses économiques de la corruption. Paris: Seminaire CEDI-GREITD, Université de Paris XIII, 1993.

CHATAGNER, F. La Protection Sociale. Paris: Le Monde Editions, 1993.

COUTS, K. & GODLEY, W. The British Economy under Mrs. Thatcher. *Political Quarterly*, 1989:137-189.

CSO: Blue Book: National Income and Expenditure. London: HMSO, 1967-1992.

DASGUPTA, P. Positive Freedom Markets and the Welfare State. *Oxford Review of Economic Policy*, 2(2), Oxford, 1986:25-36.

DELAS, J-P. Le mouvement ouvrier: naissance et reconnaissance, XIXe-XXe siècles. Paris: Editions Nathan, 1981.

DELORME, R. An alternative theoretical framework for the State-economy interactions in transforming economies. Paris: University of Versailles/CEBREMAP, out.1995. (paper a ser publicado na Revista Emergo).

_____. L'Etat dans une Economie de Désordre et de l'Ordre: fondements et application. Paris: CEPREMAP/CEDI. Texto provisório, nov.1993.

_____. Etat et Hétérogénéité: ERIC et le MPPE. In: *Cahiers de Recherche Sociologique*, n° 17. Quebec, 1991:153-183.

_____. Economic Intervention in the History of the French and other European States: a comparative study. Paper apresentado no Seminário "The Market and the State in Economic Development in the 1990's", USP, São Paulo, out./1990.

_____. Compromis Institutionnalisé, Etat Inseré et Crise de l'Etat Inseré. *Revue Critiques de l'Economie Politique*, n° 26/27, janv.-juin, Paris, 1984.

DICKEY, D.A. & FULLER, W.A. Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*, 49, 1981:1057-1072.

DUIJN, J. VAN. Long Wave in Economic Life. London: George Allen & Unwin Ltd. 1983.

EGE, Ragip. L'économie de marché: la société civile et l'Etat. In: *L'Etat et le Marché*, Bertrand Bellon et alii, org. Paris: Economica, 1994:55-65.

- ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Rio de Janeiro: Editorial Vitorial Ltda, 1964.
- ENGLE, R.F. & GRANGER, C.W.J. Co-integration an Error Correction: representation, estimation and testing. *Journal of the Econometric Society*, 55(2), march, 1987:251-276.
- FAVA, V.L. & CATI, R.C. Mudanças no comportamento do PIB brasileiro: uma abordagem econométrica. *Revista Planejamento Econômico*, 25(2), ago./95, Rio de Janeiro, 1995:279-296.
- FLAMANT, M. Les Fluctuations Economiques. In: *Que sais-je?*, n° 2253. Paris: Presses Universitaires de France - PUF, 1985.
- _____ & SINGER-KEREL, J. Les Crises Economiques. In: *Que sais-je?*, n° 1295. Paris: Presses Universitaires de France - PUF, 1993.
- FLORA, P. & HEIDENHEIMER, A.J. *The Development of Welfare State in Europe and America*. London: Transaction Books, 1981.
- FONTVIEILLE, L. Evolution et Croissance de l'Etat Français: 1815-1969. *Economies et Sociétés, Série Histoire quantitative de l'économie française*, n° 13, tomo X, Paris: Institut de Sciences Mathematiques et Economiques Appliquées, 1976.
- FOURNIER, J. & QUESTIAUX, N. *Le Pouvoir du Social*. Paris: PUF, 1979. cap.1.
- FREY, B.S. & SCNEIDER, F. An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 60, 1978:174-183.
- FRYDMAN, R. Les Identités du Marché. In: *L'Etat et le Marché*, Bertrand Bellon et alii, org. Paris: Economica, 1994:34-43.
- GUITTON, H. & VITRY, D. *Les Mouvements Conjoncturels*. Paris: Dalloz, 1981. (cap.: 1-4).
- GUPTA, S.P. Public Expenditure and Economic Growth: a time-series analysis. *Public Finance*, 22-23(4), Haia: Public Finance/Finances Publiques, 1967:423-471.
- HALL, P. *Governing the Economy: the politics of intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

HAMILTON, J.D. Time Series Analysis. Princeton: Princeton University Press, 1994. cap.17-19.

HIRSCHMAN, A.O. Shifting Involvements: private interest and public action. Princeton: Princeton University Press, 1979.

HOBSBAWN, E.J. Histoire Economique et Sociale de la Grande-Bretagne. Paris: Editions du Seuil, 1977.

_____. Industry and Empire. New York: Pantheon, 1968.

HODGSON, G.M. Institutional Economic Theory: the old versus the new. Review of Political Economy, 1(3), nov./89. London: Edward Arnold, 1989:249-269.

HOLMANS, A.E. The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom since 1950. The Manchester School of Economic and Social Studies, 36(4), dec./68, 1968:313-327.

JEANINE RIBEIRO, R. Hobbes: o medo e a esperança. In: Os Clássicos da Política, Francisco C. Weffort, org. São Paulo: Editora Ática, 1991. tomo1:51-77.

JORDAN, J.L. The Economic Role of Government. Business Economics, 23(1), jan./88, California, 1988:14-20.

KAHN, P. L'Etat. Paris: Editions Quintette, 1989.

KEYNES, J.M. Teoria Geral. São Paulo: Editora Abril, 1983.

LEVITT, M.S. The growth of Government Expenditure. National Institute Economic Review, 1985:34-41.

LIPIETZ, A. Caractères Seculaires et Conjoncturels de l'Intervention Economique de l'Etat. Paris: CEBREMAP, Cahier Orange, n° 8621, 1986.

_____. Trois Crises: metamorphoses du capitalisme et mouvement ouvrier. Paris: CEBREMAP, Cahier Orange, n° 8528, 1985.

MAC RAE, D. A Political Model of the Business Cycle. Journal of Political Economy, 85(2), april/77, 1977:239-264.

- MARGARIDO, M. et alii. Análise dos impactos das cotações do dólar paralelo e do índice pluviométrico sobre os preços do boi gordo no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, abr-jun/96. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- MARSHALL, T.H. *Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967:57-114.
- MATHIAS, G. & SALAMA, P. *L'Etat Surdeveloppé: des métropoles au tiers monde*. Paris: La Découverte/Maspero, 1983.
- MELLO, L.I.A. John Locke e o Individualismo Liberal. In: *Os Clássicos da Política*, Francisco C. Weffort, org. São Paulo: Editora Ática, 1991. Tomo 1:79-110.
- MORETTIN, P.A. & TOLOI, C.M. de C. *Previsão de Séries Temporais*. São Paulo: Editora Atual, 1985.
- MOSLEY, P. Towards a "satisficing" theory of economic policy. *Economic Journal*, 86, 1976:59-72.
- MUELLER, D. *Analyse des décisions publiques*. Paris: Economica, 1982.
- MUET, P.A. *Croissance et Cycle: théories contemporaines*. Paris: Economica, 1993.
- NELSON, C.R. e PLOSSER, C.I. Trends and Random Walks in Macroeconomics series. *Journal of Monetary Economics*, 10, 1982: 139-162.
- NORDHAUSS, W. The Political Business Cycle. *Review Economic Studies*, 42, april, 1975:169-190.
- O'CONNOR, J. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martins, 1974.
- OCDE: *National Accounts: Detailed Tables, 1970-1993*.
- OFFE, C. *Disorganized Capitalism*. Cambridge: MIT Press Edition, 1985.
- _____. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson, 1984.
- PEACOCK, A.T. & WISEMAN, J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961.

PERRON, P. Trend, Unit Root and Structural Change in Macroeconomic Time Series. In: Cointegration: for the applied economist, B. Baskara Rao, org. New York: St Martin's Press, 1994:113-146.

_____. Further evidence on breaking trend functions in macroeconomics variables. Princeton: Princeton University, Econometric Research Program Memorandum, 350, 1990.

_____. The Great Crash, The Oil Price Shock, And The Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, 57(6), nov./89, 1989:1361-1401.

PINDYCK, R. & RUBINFELD, D.L. *Econometric Models and Economic Forecasts*. New York: McGraw-Hill Inc., cap. 15, 1991:459-471.

_____. *Econometric Models and Economic Forecasts*. New York: MacGraw-Hill Inc. 1976.

PINO, F.A. *Análise de Intervenção em Séries Temporais: aplicações em Economia Agrícola*. São Paulo: IME/USP, jun. 1980. (Tese de dissertação de mestrado).

PITELIS, C. Market Failure and the Existence of the State: a restatement and critique. *International Review of Applied Economics*, 5(3), set./91. USA, 1991:325-340.

POLANYI, K. *La Grande Transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Editions Gallimard, 1983.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Editora Graal Ltda, 1981.

PRZEWORSKI, A. *The State and Economy under Capitalism*. Harwood Academic Publishers, 1990.

_____. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____ & BRESSER PEREIRA, L.C. *From Populism to Orthodoxy: international influence or economic constraint*. São Paulo, 1994. (mimeo)

RAO, B.B. *Cointegration: for the applied economist*. New York: St Martins's Press, 1994:01-08.

REISMAN, D. The Political Economy of James Buchanan. London: MacMillan, 1990.

ROCABOY, Y. Subventions et Evolution des Dépenses Publiques Locales: l'exemple de l'action sociale en France. *Revue Politiques et Management Public*, 12(3), sept./94. Paris: Institut de management Public, 1994:21-36..

ROSANVALON, P. La Crise de l'Etat-providence. Paris: Editions du Seuil, 1981.

SCHUMPETER, J.A. Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Editora Abril, 1982. cap.6.

SOLOMOU, S. Phases of Economic Growth, 1850-1973: Kondratieff waves and Kuznets swings. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

STIGLER, G.J. The Effect of Government on Economic Efficiency. *Business Economics*, 23(1), California, 1988:07-13.

STIGLITZ, J.E. et alii. The Economic Role of the State. United Kingdom: Basil Blackwell Ltd, 1989:13-57.

_____ & MATHEWSON, G.F. New Developments in the Analysis of Market Structure. Massachusetts: The MIT Press, 1986.

STOCK, J.H. & WATSON, M.W. Variable Trends in Economic Time Series. In: Long-run economic relationships - reading in cointegration, R.F.Engle e C.W. Granger, org. Reino Unido: Oxford University Press, 1991, cap.2, pp.17-50.

THERET, B. Les salariats comme forme d'interdépendance entre l'Etat et le Marché. In: L'Etat et le Marché, Bertrand Bellon et alii, org. Paris: Economica, 1994:68-79.

_____. Régulation du déficit budgétaire et croissance des dépenses de l'Etat en France de 1815 à 1939: une modélisation économétrique simple des régimes fisco-financiers libéraux. *Revue Economique*, 46(1), Paris, 1995:57-90.

VANDALE, W. Applied time-series and Box-Jenkins models. New York: Academic Press, 1983.

VOGELSANG, T.J. & PERRON, P. Additional Tests for a Unit Root allowing for a break in the trend function at an Unknown Time. Cornell: Cornell University, 1994. (E-mail: tjv2@crux2.cit.cornell.edu).

WOLF, C. Market or Governments: choosing between imperfect alternatives. Massachusetts: The MIT Press, 1988.

YOUNES, Y. On the theory of incomplete markets. Paris: CEPREMAP, Cahier Orange, n° 8721, 1987.

SUMMARY

The aim of this study is to analyze the dynamics of the State intervention on economy, taking into consideration the developed capitalist economies of the United Kingdom and France in the last two centuries. The analysis was based on the institutionalist approach of the relation State-economy-society and the analytical framework was the intervention analysis model - a special case of the BOX & JENKINS (1976) transfer models. The results of the model as well as the economic, social and political historical events led to the conclusion that the State intervention emerges as a response to the "catalyzing principle" that lies on this institution. This means that the problems and divergencies of a society, such as conflicts among social regulation principles, capitals, social actors, countries, etc., are transferred to a common power, which is recognized and legally constituted: the State. In this sense, being an institution created by the society, the State acts according to the main organizational paradigm that leads capitalists societies: the capitalism. Finally, the denial of the postulation of some theories of the State, regarding the relative autonomy of politicians in the decision-making process of the adopted intervention mechanisms and regulation, must be highlighted.

Key-words: State and economy, public intervention and social and economic regulation, theories of the State, capitalist development.

Anexo I

Teste de Raiz Unitária e Modelos Cointegrados

O teste de raiz unitária em séries temporais macroeconômicas é defendido pela "nova" econometria para se confirmar se as médias e as variâncias das séries são constantes e independentes do tempo, i.é, estacionárias com função tendência determinística.

O objetivo do teste U-R¹²⁴, portanto, é avaliar se os choques aleatórios que afetam o comportamento das séries o fazem de forma permanente, ou não. Se o resultado do teste apontar a presença de raiz unitária, isto significa que o efeito dos choques é permanente, i.é, as flutuações em torno da tendência não são transitórias¹²⁵, e, conseqüentemente, a função tendência é estocástica e não determinística.

¹²⁴ Conforme em V.L.Fava e R.C.Cati, "Mudanças no comportamento do PIB brasileiro: uma abordagem econométrica", Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 25(2), pp.279-296, Rio de Janeiro, 1995, os testes mais freqüentemente empregados para o teste U-R são os propostos por Dickey e Fuller (1979, 1981), baseados nas estatísticas DF e ADF. A estatística DF é empregada para se testar se um processo AR(1) tem uma raiz unitária, enquanto a ADF (Dickey-Fuller Aumentado) aplica-se quando y_t é gerado por um processo AR(p), $p > 1$, ou por um ARIMA(p,1,q).

¹²⁵ A "revolução raiz unitária" surgida na década de 80, teve conseqüências importantes sobre as teorias dos ciclos dos negócios. É' pressuposto fundamental nestas teorias que as flutuações econômicas são transitórias (desvios) em torno de uma tendência mais ou menos estável, permitindo uma distinção entre os determinantes da tendência da taxa de crescimento do produto e os ciclos econômicos, conforme em Pierre Perron, "Trend, Unit Root and Structural Change in Macroeconomic Time Series" (pp:113-146) e B. Baskara Rao, "Editor's Introduction" (pp:1-8), in Cointegration: expository essays for the applied economist, New York: St Marin's Press, 1994; P.Perron, "Further evidence on breaking trend functions in macroeconomics variables", Princeton University, 1990 (Econometric Research Program Memorandum, 350), com versão revisada em 1994; V. L. Fava e R. C. Cati, "Mudanças no comportamento...", op.cit.; J. H. Stock e M. W. Watson, "Variable Trends in Economic Time Series", in Long-run economic relationships - reading in cointegration, R.F.Engle e C.W. Granger, org., Reino Unido: Oxford University Press, 1991, cap.2, pp.17-50; e James D. Hamilton, Time Series Analysis, Princeton: Princeton University Press, 1994, cap.17-19. No entanto, de acordo com os integrantes da

Assim, variáveis cujas médias e variâncias mudam no tempo são conhecidas como não-estacionárias ou variáveis raiz unitária e necessitam serem co-integradas para que se possa estimar o equilíbrio ou parâmetros de longo prazo (BHASKARA RAO, 1994; PERRON, 1989 e 1994; PINDYCK e RUBINFELD, 1991; e ENGLE e GRANGER, 1987). Caso contrário, a aplicação de métodos clássicos de regressão para estimar relações com variáveis raiz unitária, resultará numa regressão espúria com inferências enganosas. Além disso, testes convencionais de hipóteses serão seriamente influenciados para a rejeição a hipótese nula ($H_0=0$), de nenhuma relação entre as variáveis dependente e independente, o que se constitui em sério problema quando H_0 é verdadeira (BHASKARA RAO, 1994).

O procedimento indicado para o teste de U-R é iniciá-lo pela estimativa do modelo completo, isto é, com componente tendência e com intercepto, definido pela equação:

$$\Delta y_t = \alpha + \beta_t + \rho y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

onde,

y_t = valor da variável no momento t ;

α = constante ou intercepto;

β = coeficiente tendência;

ρ = coeficiente do componente auto-regressivo; e,

ε_t = ruído branco.

chamada revolução raiz unitária, e com base no estudo de NELSON e PLOSSER (1982), muitas das séries econômicas seriam melhor caracterizadas por um processo no qual as flutuações estacionárias se dão em torno de uma tendência estocástica, e não determinística, contrariando portanto os fundamentos das teorias dos ciclos dos negócios.

Estimada a equação, o primeiro passo é testar $H_0: \rho=1$, isto é se a variável apresenta raiz unitária, contra a hipótese alternativa $H_1: |\rho| < 1$, isto é a série é estacionária¹²⁶. Em seguida, procede-se o teste de significância do coeficiente de tendência (β) e comparando-se o t-estatístico calculado com os valores de distribuição empírica estimada de $\tau_{\beta\tau}$ para $(\alpha, \beta, \rho)=(0, 0, 1)$ ¹²⁷. Para o teste de significância de α emprega-se a tabela de valores críticos estimados de $\tau_{\alpha\tau}$ para $(\alpha, \beta, \rho)=(0, 0, 1)$ ¹²⁸. Se o coeficiente tendência resultar ser não significativo, deve-se re-estimar uma nova equação, assim formulada:

$$\Delta y_t = \alpha + \rho y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (2)$$

Novamente, deve-se proceder o teste U-R para ρ e o teste de significância para o coeficiente α . Se a presença do termo constante (coeficiente estimado de α) for rejeitada, deve-se partir para a estimativa do modelo simplificado, i. é, sem coeficiente tendência e sem termo constante, e verificar-se se a hipótese nula de raiz unitária se mantém.

Se os testes realizados mostrarem a presença de raiz unitária para as variáveis analisadas em nível, deverá ser efetuado novo teste, desta vez com

¹²⁶ O teste consiste na verificação de presença de raiz unitária através da comparação do valor de t calculado, estimado por MQO, aos valores críticos elaborados por Dickey e Fuller(1981), cujo critério de elaboração assume que t_ρ não apresenta distribuição t de Student, mas sim distribuição assintótica. Pela regra, se t_ρ calculado é maior que o valor crítico do teste ao nível de 5%, a série apresenta raiz unitária e é não-estacionária. Quando da utilização do teste ADF, indicado para variável dependente gerada por um modelo autoregressivo de ordem p , sendo $p > 1$, ou por um ARIMA(p,d,q), com $d=1$, a ordem da cointegração será dada pelo parâmetro p ou pelo d .

¹²⁷ Neste caso a hipótese nula que estará sendo testada é que a série não apresenta tendência, e ela será aceita se o t-estatístico calculado for menor que o valor estimado de $\tau_{\beta\tau}$ ao nível de 5%.

¹²⁸ As tabelas de distribuição empírica das estimativas dos valores críticos de $\tau_{\alpha\tau}$ e de $\tau_{\beta\tau}$ para $(\alpha,\beta,\rho)=(0,0,1)$ no modelo completo, e de $\tau_{\alpha\mu}$ para $(\alpha,\rho)=(0,1)$ no modelo sem tendência, apenas com constante, são encontradas em D.A.Dickey e W.A.Fuller, Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root, *Econometrica*, 49, 1981:1057-1072.

a primeira diferença da variável e novamente iniciando-se pelo modelo completo e repetindo-se todos os passos efetuados com o teste em nível. Isto deverá ser feito sucessivamente(segunda diferença, etc.) até o resultado indicar rejeição de H_0 , e a ordem da diferença indicará a ordem de integração da variável.

Uma vez rejeitada a hipótese nula, o procedimento seguinte é o teste de cointegração entre as variáveis. De modo geral, este teste exige ainda que as variáveis apresentem o mesmo número de raízes unitárias, as quais conforme apontado anteriormente definem a ordem de integração.

Assim, se o teste de cointegração for positivo, os modelos estimados devem pertencer a classe de modelos co-integrados¹²⁹. Em caso de resultado negativo, apresentam-se válidas as formulações tradicionais.

Cabe destacar que os estudos realizados por PERRON (1989; 1990) e VOGELSANG e PERRON (1994), abriram um debate sobre a eficiência dos testes tradicionais de U-R, baseados nas estatísticas Dickey-Fuller. Esses autores desenvolveram uma metodologia alternativa para verificação da presença de raiz unitária em séries econômicas, a partir do pressuposto de que as séries de tempo macroeconômicas estariam sujeitas à diferentes tipos de choques, quais sejam: os *big-shocks* (ou eventos raros que provocam mudanças estruturais nas séries) que afetariam permanentemente a função tendência, e os choques regulares (mais frequentes) que poderiam ou não afetar o nível da série

¹²⁹ Conforme poderá ser observado pelos resultados obtidos com os testes realizados com as variáveis Produto Interno Bruto e Despesas Totais empregadas no presente estudo, o emprego de modelos cointegrados não foi necessário e por isso não serão apresentadas maiores referências sobre o mesmo no presente estudo. Além disso, ampla literatura sobre o assunto citada no corpo deste trabalho permite aos interessados o aprofundamento desejado sobre este tipo de modelos.

de forma permanente. Além disso, consideram que a maioria dos choques na economia são temporários, enquanto que rupturas na inclinação e/ou no intercepto podem ser vistas como choques permanentes, que são raros ou eventos incomuns¹³⁰.

As mesmas variáveis empregadas no estudo pioneiro de NELSON e PLOSSER (1982) sobre presença de raiz unitária em séries econômicas, foram testadas com o emprego do método alternativo, e os autores concluíram que muitas séries econômicas podiam ser melhores caracterizadas como apresentando flutuações de choques temporários em torno de uma tendência determinística quebrada.

De particular interesse para o presente estudo, têm-se que os resultados dos testes realizados por VOGELSANG e PERRON (1994) mostrou que as séries temporais relativas ao PIB da Grã-Bretanha e da França não apresentavam raiz unitária¹³¹.

Ademais, os estudos realizados por PERRON(1989, 1990), e por VOGELSANG e PERRON(1994), em suas metodologias¹³² para o teste de raiz

¹³⁰ O pressuposto de exogeneidade, definido em P.Perron (1989), op.cit., é empregado para remover a influência desses choques da função ruído.

¹³¹ Embora se tenha obtido acesso a rotina desenvolvida por Pierre Perron para teste de raiz unitária que permitem detectar mudanças estruturais nas séries seja no intercepto e/ou seja na inclinação(tendência), desenvolvida para o software RATS 4.0, não foi permitido obter-se resultados nos testes, visto que para despesas públicas é fundamental a exclusão dos anos da Segunda Guerra Mundial e se a série não é contínua encontra-se problemas para a estimação.

¹³² Na metodologia desenvolvida basicamente por Perron são propostos três modelos para o teste de H_0 (presença de raiz unitária), que permitem a ocorrência de mudanças estruturais: (1) modelo que permite mudança exógena no nível das séries (alteração no intercepto da função tendência); (2) modelo que permite mudança exógena na taxa de crescimento das séries (alteração na inclinação da função tendência); e, (3) modelo que permite mudança no intercepto e na inclinação da função tendência. E ainda, dois métodos para modelar o efeito transição são considerados, i. é, a mudança para a nova função tendência: o modelo Additive Outlier (AO), para os casos em que a mudança ocorre instantaneamente, e modelo Innovational-Outlier (IO), para séries cuja mudança para a nova função tendência ocorre gradualmente. A escolha do

unitária (U-R) para as séries temporais macroeconômicas adotam o mesmo pressuposto dos modelos de intervenção de BOX e TIAO, descrito no capítulo 4 do presente estudo¹³³.

Como comentário final, têm-se que para os casos em que a técnica da cointegração é indispensável não foi encontrada na literatura consultada sua aplicação quando o número de variáveis dummies - forma que tomaram as variáveis qualitativas na estimativa dos modelos - é relativamente grande, situação ocorrida neste trabalho.

modelo depende de como é visualizada a dinâmica do caminho de transição seguindo uma quebra (*break*), e a distinção entre processos AO e IO é importante não apenas porque assumem caminhos de transição diferentes, mas também porque os procedimentos estatísticos para testar U-R são também distintos. Cabe destacar que se em P.Perron (1989,1990), op.cit., a data da quebra na função tendência é fixada e escolhida independentemente dos dados, o que resultou em muitas críticas, em T.J.Vogelsan e P.Perron, "Additional tests for a U-R allowing for a break in the trend function at an unknown time", Manuscrito (Departament of Economics, Cornell University, Ithaca, NY), 1994, esse procedimento foi corrigido com a escolha da quebra sendo dependente dos dados. Para maiores detalhes sobre as formulações e critérios adotados recomenda-se aos interessados a leitura do original. O mesmo pode ser obtido pela Internet no endereço: tjv2@crux2.cit.cornell.edu.

¹³³ No entanto, Pierre Perron ao especificar sua classe de hipóteses adota um modelo mais geral, no qual o intercepto e a inclinação da função tendência são eles próprios variáveis aleatórias modeladas como processos integrados. Perron em seu paper "Trend, Unit Root and Structural Change in Macroeconomic Time Series", in: Rao,B.B. (ed.). Cointegration: expository essays for applied economist, op. cit., 1994, considera como distinção mais importante a ocorrência dos choques afetando esses parâmetros, que são raras quando comparadas à sequência de inovações dirigindo o componente estacionário ou cíclico. Ainda, segundo o autor, a idéia instintiva por trás desse tipo de modelagem é que os coeficientes da função tendência são determinados pelos fundamentos econômicos de longo prazo (como p.e., estrutura da organização econômica e crescimento populacional) e que estes fundamentos são raramente alterados. E, neste sentido, o pressuposto de exogeneidade acerca de mudanças na função tendência é um artifício que permite tomar choques fora da função ruído dentro da função

Anexo 2

Resultados dos testes U-R para as variáveis analisadas no estudo

Tab.1: Teste de Raiz Unitária para Despesa Total, modelo completo, lags=2, variável transformada em log, França, 1920-1990.

	Parâmetros	t-estatísticos	Valor critico
	estimados	calculados	a 5%
Teste Estatístico ADF		-7,0300	-3,4889
Constante (α)	2,7146	7,0210	3,13
Tendência (β)	0,0136	7,3420	2,80

Fonte: Resultados da pesquisa. Os valores críticos para α e β extraídos das tabelas II e III de DICKEY e FULLER (1981), p.1062. Portanto, como $-7,0300 < -3,4889$, rejeita-se a hipótese nula (presença de raiz unitária), i.é, a variável tem ordem de integração $I(0)$; e, como os valores dos t-estatísticos para α e β são maiores que os valores críticos de τ_{α} e de τ_{β} , conclui-se que a variável apresenta coeficiente tendência e termo constante, adequando-se o ajuste pelo modelo completo.

Tab.2: Teste de Raiz Unitária para o Produto Interno Bruto, modelo apenas com constante, lags=1, primeira diferença da variável transformada em log, França, 1920-1990.

	Parâmetros	t-estatísticos	Valor critico
	estimados	calculados	a 5%
Teste Estatístico ADF		-4,1315	-2,9127
Constante(α)	0,0224	2,7092	2,58

Fonte: resultados da pesquisa. O valor crítico de α foi extraído da tabela I de DICKEY e FULLER (1981), p.1062. Tendo sido aceita a hipótese nula (presença de raiz unitária) para a variável em nível, realizou-se o teste para a primeira diferença e este foi suficiente para rejeitar H_0 , indicando ordem de integração $I(1)$. A análise do t-estatístico para o termo constante, elaborada após o teste de significância para o coeficiente tendência que indicou rejeite a 5%, mostrou-se significativo, isto é, $\alpha \neq 0$.

tendência sem modelagem específica do comportamento estocástico do intercepto (nível da série) e da inclinação (taxa de crescimento).

Tab.3: Teste de Raiz Unitária para Despesa Total, modelo apenas com constante, lags=0, primeira diferença da variável em log, Reino Unido, 1920-1990.

	Parâmetros	t-estatísticos	Valor crítico
	estimados	calculados	a 5%
Teste Estatístico ADF		-5,1056	-2,9109
Constante (α)	0,0204	3,2412	2,55

Fonte: Resultados da pesquisa. O valor crítico de α extraído da tabela I de DICKEY e FULLER (1981), p.1062. Tendo sido aceita a hipótese nula para a variável em nível, realizou-se o teste para a primeira diferença e este foi suficiente para rejeitar H_0 , indicando que a variável apresenta ordem de integração $I(1)$. A análise do t-estatístico para o termo constante, elaborada após o teste de significância para o coeficiente tendência (rejeitado em nível de 5%), mostrou ser significativa a estimativa do parâmetro, isto é, $\alpha \neq 0$.

Tab.4: Teste de Raiz Unitária para o Produto Interno Bruto, modelo completo, lags=0, variável transformada em log, Reino Unido, 1920-1990.

	Parâmetros	t-estatísticos	Valor crítico
	estimados	calculados	a 5%
Teste Estatístico ADF		-3,4858	-3,4836
Constante (α)	2,0087	3,4868	3,12
Tendência(β)	0,0136	3,6283	2,79

Fonte: Resultados da pesquisa. Os valores críticos para α e β extraídos das tabelas II e III de DICKEY e FULLER (1981), p.1062. Portanto, como -3,4858 praticamente igual -3,4836 (5% de significância) e superior a -3,2928 (10% de sign.), rejeita-se a hipótese nula (presença de raiz unitária), i.é variável apresenta ordem de integração $I(0)$; e como os valores dos t-estatísticos para α e β são maiores que os valores críticos de $\tau_{\alpha\tau}$ e de $\tau_{\beta\tau}$, a variável apresenta coeficiente tendência e termo constante, adequando-se o ajuste pelo modelo completo.