

Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na Economia

Mixed economy and State jurisdiction: towards a theory of State intervention in the Economy

RENÉ VILLARREAL*

RESUMO: Este artigo apresenta a discussão da intervenção estatal na economia, registrando as concepções atuais do pensamento econômico. Discute-se a visão do papel do Estado nas diferentes doutrinas econômicas: a doutrina clássica, a doutrina marxista, a doutrina keynesiana, o estruturalismo da doutrina CEPAL (Missão Econômica para a América Latina) e a doutrina monetarista liberal. Em seguida, conclui que a crise contemporânea reivindica o aparecimento de um novo paradigma que terá de se desenvolver através do neoestruturalismo, do pós-keynesianismo e da síntese da política econômica, para constituir uma verdadeira revolução científica.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção do Estado; marxismo; keynesianismo; econômica clássica; CEPAL; estruturalismo; liberalismo; neoestruturalismo; pós-keynesianismo; história do pensamento econômico; papel do Estado.

ABSTRACT: This paper presents a discussion of the State intervention in the economy, registering the present conceptions of economic thoughts. The view of the role of the State in the different economic doctrines: the classic doctrine, the Marxist doctrine, the Keynesian doctrine, the structuralism of CEPAL (Economic Mission to Latin American) doctrine, and the liberal monetarist doctrine is discussed. Then, he concludes that the contemporary crisis claims the appearance of a new paradigm that will have to develop itself through neo-structuralism, post-Keynesianism, and economic policy synthesis, in order to constitute a true scientific revolution.

KEYWORDS: State intervention; Marxism; Keynesianismo; classical economics; ECLAC; structuralism; liberalism; neo-structuralism; post-Keynesianism; history of economic thought; role of State.

JEL Classification: P16; P10; H11; B12; B14; B22.

* Secretaria de Planejamento Industrial e Comercial do Governo Mexicano, México.

“Pessoalmente, estou de acordo com Winston Churchill quando digo que, se bem que a democracia não seja um sistema muito bom, é, contudo, melhor que qualquer outro. Meu sonho é conseguir que a economia mista funcione melhor.

Devemos tratar de não diminuir o bolo social nem liquidar seu crescimento com nossas lutas pelo modo de dividi-lo.

É utópico resgatar e promover as qualidades humanas da economia mista, conservando ao mesmo tempo a eficiência do mecanismo de mercado? Sim, é utópico, mas a busca nacional desta meta oferece um desafio digno da nossa geração de economistas.”

*Paul A. Samuelson*¹

“Em um regime democrático de economia mista como o nosso, corresponde ao Estado no marco do Direito, dirigir e conduzir o desenvolvimento de acordo com as aspirações e objetivos da sociedade. Não há possibilidade de justiça em um Estado débil, nem Estado forte sem liberdade. Cumprir cabalmente com a responsabilidade governadora do Estado e fazer frente ao desafio da mudança estrutural e da modernização do país, exigem uma maior democratização em suas relações com a sociedade e um manejo mais eficaz de seus instrumentos.”

*Plano Nacional de Desenvolvimento*²

“O planejamento democrático, como princípio e instrumento de Governo, repele os procedimentos autoritários para solucionar nossos problemas; temos um sistema institucional, pluralista no político e misto no econômico; popular e nacionalista no cultural e em constante luta para alcançar uma sociedade mais igualitária.”

*Miguel de la Madrid H.*³

Este ensaio aborda a discussão da intervenção do Estado na Economia, registrando as concepções presentes no curso do pensamento econômico. Convém ressaltar que atualmente a ciência econômica é insuficiente em suas interpretações e nas políticas que delas derivam para resolver adequadamente tal questão teórica.

As diversas doutrinas (clássica, marxista, keynesiana, estruturalista e monetarista liberal) atribuem determinados papéis ao Estado dentro de suas perspectivas analíticas. Desde o mundo clássico (onde o Estado era obrigado a protagonizar o agente-polícia, que vigia o exercício das livres forças de mercado) até a revolução keynesiana (derrubando os dogmas teóricos do equilíbrio e pleno emprego automáticos), tem-se uma visão na qual o Estado é determinante na atividade econô-

¹ Samuelson, Paul A. "La Economía Mundial a Finales del Siglo", em *Comércio Exterior*, Vol. 30; n. 8; México: agosto, 1980.

² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, p. 147, México: maio, 1983.

³ Miguel de la Madrid H. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", p. 10, México: maio, 1983.

mica. Esta tese foi, na prática, origem de um intervencionismo estatal que recuperou as economias da crise e permitiu que o capitalismo industrial contemporâneo tivesse sua época de ouro (a década dos 50 e 60).

Com tal antecedente, tendeu a generalizar-se a intervenção estatal, se bem que esta assumisse distintas manifestações: assim, o capitalismo contemporâneo desenvolve-se predominantemente em regimes de economia mista.

Ante o vazio teórico assinalado e dada a importância que pode ter a edificação de uma teoria sobre a intervenção do Estado na economia, tentaremos identificar os aspectos que tal formulação deveria abranger. Neste sentido, propõe-se trabalhar a síntese neoestruturalista, pós-keynesiana e de economia política.

Posteriormente, analisa-se a experiência recente dos países latino-americanos e identifica-se a configuração de dois paradigmas alternativos: o que propõe um sistema de capitalismo transnacional, de economia livre, Estado autoritário e sob o domínio do mercado, e o que postula um projeto nacional democrático – onde a economia mista desenvolve-se sob o domínio do Estado.

Por último, estabelece-se que a natureza, os limites e os alcances da economia mista e a jurisdição do Estado estão determinados e são uma expressão das funções que o Estado executa enquanto agente econômico, e que definem seu caráter como Estado planejador, promotor, regulador, empresário, investidor, banqueiro e benfeitor. Assim mesmo, sustenta-se a tese de que a construção de um sistema nacional, democrático, de economia mista sob a jurisdição do Estado fortifica-se ao normalizar, a partir da primeira de tais funções (o Estado planejador), as restantes funções e ao dar impulso, pela via democrática, a tal planejamento.

I. O PAPEL DO ESTADO NA DOUTRINA ECONÔMICA

A. A doutrina clássica: o Estado-Polícia

O mundo da teoria clássica era um mundo perfeito. A teoria econômica de livre mercado postula que o sistema econômico tende a um “equilíbrio natural” com pleno emprego, que é dirigido pela “mão invisível” de um individualismo utilitarista e egoísta, mas “socialmente benfeitor”.

Adam Smith, em seu livro *Um inquérito sobre a natureza e as causas da Riqueza das nações*, escreve: “Sendo assim, como qualquer indivíduo põe todo seu empenho em empregar seu capital para sustentar a indústria doméstica e conduzi-la para a consecução do produto que rende mais valor ... Ninguém se propõe, de modo geral, a promover o interesse público, nem sabe até que ponto o promove. Quando prefere a atividade econômica de seu país à estrangeira, considera unicamente sua segurança, ... só pensa em seu próprio lucro; mas neste como em muitos outros casos, é conduzido por uma Mão Invisível a promover um fim que não

entrava em suas intenções, ... pois ao perseguir seu próprio interesse, promove o da sociedade de uma maneira mais efetiva que se isto entrasse em seu desígnio”⁴.

Assim, o indivíduo ao buscar seu próprio benefício em um sistema econômico de deixar fazer e deixar passar (*laissez faire, laissez passer*) alcançava, além de uma alocação ótima dos recursos e da maximização do lucro da coletividade, a garantia do pleno emprego.

Os desequilíbrios podiam aparecer, mas eram transitórios e temporários, provocando desemprego temporário. Entretanto, no longo prazo, as livres forças do mercado, através do mecanismo “eficiente” de preços, trariam a demanda e a oferta de volta à sua posição de equilíbrio, tanto no mercado de bens e serviços e no monetário, como no de trabalho. O mercado é, assim, na doutrina clássica, o mecanismo autorregulador do processo econômico e autocorretor dos eventuais e transitórios desequilíbrios do capitalismo.

O sistema de preços é, para os clássicos, o “mecanismo de ajuste automático”, para qualquer desequilíbrio eventual. O desemprego se elimina mediante a flexibilidade dos salários – o preço do trabalho –, e no caso deste continuar, denominar-se-ia desemprego “voluntário”, o que quer dizer que, à taxa de salários prevalecente no mercado, o trabalhador não estará disposto a empregar-se.

Por outro lado, de acordo com o princípio do economista francês Jean Baptiste Say, que estabelece que o preço da demanda global em seu conjunto (a soma de salários, rendas e bens) é igual ao valor da produção total e, portanto, é suficiente para comprar toda a oferta, deriva-se a crença de que o processo produtivo por si mesmo dá oportunidade para que todas as pessoas e recursos sejam plenamente empregados. Isto é, a oferta cria sua própria demanda.

Pode-se resumir a política econômica que se deriva da teoria clássica em alguns pontos básicos: livre comércio, livre empresa, padrão-ouro e orçamento equilibrado.

Deste pensamento da teoria econômica clássica, infere-se o papel do Estado:

- O Estado está limitado a desempenhar um papel passivo como agente econômico: o de agente guardião e polícia, pois o sistema econômico de livre mercado encarrega-se de realizar a alocação ótima dos recursos, maximizar a produção e prover de emprego a população trabalhadora. O mercado é o mecanismo autorregulador do processo econômico e autocorretor de qualquer desajuste eventual do sistema capitalista.
- O desenvolvimento do individualismo leva ao crescimento e desenvolvimento “ótimo” da sociedade, pois, através do livre jogo de mercado, a concorrência perfeita encarrega-se de eliminar os menos eficientes e só sobrevivem os mais capazes (darwinismo). Este processo leva a maximizar tanto a produção como o bem-estar social.
- O livre jogo do sistema de preços de mercado leva ao desenvolvimento

⁴ Smith, Adam. *La Causa Y Origen de la Riqueza de las Naciones*. Aguilar, 2ª. Edição, Madri, 1961, p.395.

“justo” da sociedade, ao distribuir a renda entre capitalistas, proprietários de terras e trabalhadores, de acordo com suas produtividades marginais ou retornos à sociedade.

- A nível internacional, a política de livre comércio, sob o padrão-ouro, leva a aumentar os lucros do intercâmbio para todos os países e, finalmente, a elevar o bem-estar econômico mundial.

O Estado guardião implicou, na prática, a exclusão de todas as medidas internas que pudessem ajudar em uma situação de desemprego crônica ou subemprego intermitente. O Estado podia melhorar o nível de emprego mediante medidas orientadas para fortalecer a balança comercial nas parcelas relativas a mercadorias e serviços.

Devido a isto, a ação do Estado foi dirigida para o exterior, à luta pelos mercados. Isto originou múltiplas guerras, e até a segunda metade do século XIX, em que a Grã-Bretanha havia alcançado uma superioridade industrial indiscutível, configurou-se o que Gallagher e Robinson chamaram de “imperialismo de livre comércio”, onde o ajuste externo na esfera internacional foi o caminho para manter o pleno emprego.

B. A doutrina marxista: O Estado como instrumento dos capitalistas

O marxismo aparece, na história das doutrinas econômicas, como uma crítica à economia política clássica enquanto racionalização ideológica de ordem capitalista. Para Marx e seus seguidores, o sistema capitalista estava fundado na exploração do trabalho assalariado, que tomava a forma de extração e apropriação privada da mais-valia graças à compra e venda da força de trabalho. A sociedade ficava assim dividida em dois polos: por um lado, a classe dos capitalistas, proprietários dos meios de produção, e, por outro lado, os trabalhadores, que só têm como mercadoria a oferecer no mercado sua força de trabalho. A relação entre o trabalho assalariado e o capital constituía, assim, o princípio de organização da sociedade em seu conjunto, mas, por sua vez, constituía também uma fonte permanente de antagonismos que terminariam por destruir a própria sociedade burguesa.

Assim, o capitalismo era visto como uma ordem social necessariamente transitória que deveria, por fim, dar seu lugar a um novo tipo de sociedade (o socialismo), da mesma forma que, historicamente, substituíra o feudalismo. As categorias econômicas (e a economia política clássica) eram vistas, em consequência, como representações intelectuais ou formalizações conceituais das relações econômicas existentes e, como tais, tinham a qualidade de validade histórica determinada.

Em uma perspectiva como esta, na qual a luta de classes era considerada como o motor da História, a classe economicamente dominante era, ao mesmo tempo, aquela que detinha o poder político; este, por sua vez, encontrava-se centralizado no Estado. Por conseguinte, na sociedade burguesa o Estado aparecia como um instrumento em poder dos capitalistas, os quais tinham a capacidade de utilizá-lo em função de seus interesses. O Estado resultava, assim, no “Comitê de adminis-

tração dos negócios comuns da burguesia”, escondendo sob sua aparente neutralidade e universalidade (consagrada pela democracia representativa e igualdade jurídica dos cidadãos) seu verdadeiro caráter de classe.

Junto a uma função jurídico-política de dominação (garantia da ordem social existente e da liberdade de comércio) e a uma função ideológica de subordinação (aceitação da ideologia da liberdade individual e da igualdade formal), o Estado capitalista desempenha, segundo os marxistas, uma função econômica fundamental, ao assegurar as condições exteriores gerais da produção e reprodução social. Assim, seu papel de fiador do sistema capitalista não se limita a salvaguardar a paz social e as relações de propriedade existentes, mas também a preservar as condições materiais que tornam possível a reprodução ampliada do capital. ·

Com efeito, segundo o enfoque marxista, o processo de acumulação gera distorções e contradições que tendem finalmente a paralisá-lo (cuja expressão específica é a tendência à queda da taxa de juro) e que, por outro lado, o capital não tem outra existência concreta senão sob a forma de capitais individuais em mútua concorrência, cujo horizonte se vê limitado pela procura do lucro; assim, o sistema capitalista requer, para sua reprodução, uma instância situada formalmente no exterior do processo produtivo e que, por isso mesmo, esteja em posição de preencher as “lacunas funcionais” do mercado e de atenuar as distorções da própria acumulação.

Esta instância, dizem os marxistas, não é outra senão o Estado, “capitalista coletivo ideal” (Engels) cuja ação não está orientada pelo lucro particular, mas pelos interesses de conjunto da classe dominante e que, em consequência, não está sujeito às limitações dos capitalistas individuais; o Estado é assim, para a doutrina marxista, a “institucionalização dos interesses comuns dos capitalistas, intervindo na economia em função das exigências requeridas pela acumulação do capital, isto é, o Estado apresenta-se como instrumento dos capitalistas”.

C. A doutrina keynesiana: O Estado administrador da demanda e benfeitor

A Ciência Econômica nos anos trinta enfrentou uma “Revolução Científica”, nos termos de Kuhn, através precisamente do que se chamou de “Revolução keynesiana”.

As condições necessárias e suficientes para que ocorresse uma “Revolução Científica” se deram: o surgimento de uma crise, a Grande Depressão, que não se explicava pelo paradigma existente (a Teoria clássica) e o aparecimento de um paradigma alternativo (a Teoria keynesiana).

Keynes não acreditava no mundo clássico do equilíbrio natural, nem no sistema de livre mercado como o mecanismo para o ajuste automático e equitativo. Para Keynes, a economia capitalista gerava dois problemas fundamentais: desemprego e concentração da riqueza e da renda.

A revolução keynesiana, no que se refere à teoria econômica, pode ser reduzida a quatro proposições:

- O mecanismo de preços de mercado não ajusta, automaticamente e de maneira contínua, os desequilíbrios que surgem por desajustes entre demanda e oferta. O sistema de preços de livre mercado não é nem perfeito nem eficiente. Mais ainda: o sistema de preços não cumpre absolutamente, nem no curto nem no longo prazo, as funções que lhe são atribuídas na teoria clássica.
- No mercado de trabalho, as negociações salariais entre trabalhadores e empresários só determinam o salário nominal, e os trabalhadores são rígidos quanto a diminuições do salário nominal. Os salários reais não se determinam em tal negociação, como o supunham os clássicos.
- A formação de poupança não garante o investimento como estabeleciam os clássicos.
- Não existe, como eles diziam, tal dicotomia entre o setor monetário e o real, “porque a importância do dinheiro surge essencialmente de que é um elo entre o presente e o futuro”.

Em suma, Keynes põe a descoberto que o capitalismo de livre mercado não garante o equilíbrio de pleno emprego.

Sendo assim, para explicar as crises do capitalismo, tais como a Grande Depressão, Keynes argumenta que a variável fundamental se refere às expectativas e ao risco associados a todo investimento, em um mundo onde existe incerteza e ignorância do futuro. Nas palavras do próprio Keynes:

“A explicação mais típica para a crise, e com frequência a predominante, não é principalmente uma alta nas taxas de juro, e sim um colapso repentino da eficiência marginal do capital ... (Mais ainda), o colapso na eficiência marginal do capital pode ser tão completo que não baste nenhuma redução factível na taxa de juro. Se uma baixa desta fosse capaz de prover um remédio efetivo por si mesma, seria possível alcançar a recuperação sem o transcurso de algum intervalo considerável de tempo e por meios sob o controle mais ou menos direto da autoridade monetária. Mas, de fato, isto não costuma ocorrer, e não é tão fácil ressuscitar a eficiência marginal do capital, estando, como está, determinada pela indirigível e desobediente psicologia do mundo dos negócios”⁵.

Em sua opinião, nos mercados de investimento pode sobrevir uma catástrofe devido à influência de consumidores que não sabem o que compram e especuladores interessados no movimento futuro de mercados, o que estabelece uma grande incerteza quanto ao rendimento dos bens de capital.

As implicações em política econômica que se derivaram da teoria keynesiana revolucionaram o pensamento econômico.

⁵ Keynes, John M. *La Teoria General de la Ocupación, el Interés Y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1943.

A tese de Keynes afirma (em oposição aos clássicos) que o Estado deve intervir na economia de mercado, com o fim de diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção.

O elemento-chave de intervenção – no curto prazo – consiste na “Administração” da demanda efetiva por parte do Estado, através de qualquer das duas vias: a fiscal ou a monetária.

Através da política fiscal, o Estado pode reduzir os impostos sobre a renda pessoal; o que, por sua vez, estimula o consumo, que é um componente importante da demanda efetiva. O outro caminho, mais direto, é que o próprio Estado aumente seu gasto público.

Em um momento de desespero social tão profundo como a Grande Depressão dos anos trinta, o Estado poderia aumentar a demanda efetiva e reativar a economia através do simples expediente de aumentar o gasto público em atividades como contratar trabalhadores desempregados e pagar-lhes um salário “por abrir e fechar poços”, pois ao final o aumento nos salários significa demanda efetiva dos trabalhadores, o que teria um efeito multiplicador da renda, reativando o processo produtivo.

Havia que romper com o “tabu” do orçamento equilibrado do governo. Inclusive, se fosse necessário, o governo poderia imprimir dinheiro novo para elevar o processo de aumento do gasto, e obter os resultados desejados: diminuir o desemprego involuntário e tirar a economia do ciclo depressivo.

Quanto ao problema da distribuição de renda, ainda que Keynes não o desenvolvesse mais que marginalmente, seus escritos dão a pauta para o surgimento do Estado do Bem-Estar. Os governos, reconhecendo que a distribuição da renda resultante dos simples mecanismos do mercado é socialmente inaceitável, empreenderam ações a fim de alcançar uma distribuição mais igualitária da renda (segurança social, educação, seguros contra o desemprego etc.).

A partir da teoria de Keynes, pode-se deduzir sua concepção da participação do Estado. Na perspectiva de longo prazo tem-se que Keynes é um defensor do Planejamento Social, sem o qual as crises do sistema capitalista são inevitáveis. Entretanto, do ponto de vista da atividade do Estado na economia, surgem dois Keynes: um, “reformista”, quando atribui ao Estado um papel mais de regulador e outro, “radical”, quando o Estado assume a principal responsabilidade no processo de formação de capital.

Keynes aparece como “reformista” quando afirma:

“As consequências da teoria exposta são moderadamente conservadoras em outros aspectos, pois se bem que indique a importância vital de estabelecer certos controles centrais em assuntos que atualmente são deixados quase por completo em mãos da iniciativa privada, há muitos campos de atividade aos quais não afeta. O Estado teria que exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, através de seu sistema de impostos, fixando a taxa de juro e, quiçá, por outros meios.

... Mas se nossos controles centrais conseguem estabelecer um volume global de produção correspondente ao pleno emprego, tão aproximadamente quanto seja possível, a teoria clássica volta a recobrar força daqui em diante. Se damos por estabelecido o volume da produção, ou seja, que está determinado por forças exteriores ao esquema clássico de pensamento, não há objeção a ser colocada contra sua análise, de maneira que o interesse pessoal determinará o que se produz, em que proporções se combinarão os fatores de produção com tal finalidade e como se distribuirá entre eles o valor do produto final”⁶.

Mais adiante aparece o “Keynes radical”, que descreve o Estado como o principal motor do crescimento econômico:

“... Parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juro seja suficiente por si mesma para determinar a taxa de investimento ótima. Creio, portanto, que uma socialização bastante completa dos investimentos será o único meio de aproximar-se do pleno emprego; ainda que isto não necessite excluir qualquer forma, transação ou meio pelos quais a autoridade pública coopere com a iniciativa privada ...

... De minha parte, sou agora um pouco cético com respeito ao êxito de uma política puramente monetária dirigida para influenciar a taxa de juro. Espero ver o Estado, que está em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo sobre a base da conveniência social geral, assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos Investimentos”⁷.

A razão pela qual Keynes assume posições radicais reside no fato de que ele acreditava que a política monetária era um instrumento para manejar o ciclo econômico no curto prazo; entretanto, pensava que só o controle monetário não era suficiente para garantir o investimento produtivo de longo prazo e, portanto, o crescimento sustentado.

Daí, que o Keynes “radical” postula como necessário, para garantir o pleno emprego e evitar os ciclos depressivos do capitalismo, uma participação mais ampla e profunda do Estado na economia através da “socialização” do investimento. Entretanto, isto não quer dizer que aceitasse que o socialismo é um sistema econômico melhor. “Não é a propriedade dos meios de produção a que convém assumir o Estado ... “

⁶ Keynes, John M. op. cit.

⁷ Keynes, John M. op. cit., p. 332, 334 e 149.

“ ... Além disso, as medidas indispensáveis de socialização podem introduzir-se gradualmente sem necessidade de romper com as tradições gerais da sociedade”⁸

Na realidade, Keynes falava da necessidade de transição do capitalismo de livre mercado para o capitalismo de economia mista. O problema de Keynes (e dos nekeynesianos) é que nunca definiram explicitamente o sistema de economia mista e o papel do Estado, e em termos gerais pode-se dizer que, no capitalismo industrial, o Estado permaneceu com as funções de administrador da demanda e do bem-estar, mas o Estado promotor do investimento, do qual falou Keynes, não se desenvolveu em seus termos.

D. A doutrina do estruturalismo cepalino: Estado planejado, e promotor do desenvolvimento

Tendo analisado o papel do Estado a partir da teoria econômica aplicada aos países industrializados, passemos a analisar agora as funções que foram atribuídas ao Estado nos países periféricos, o que passou a ser chamado de “a rebelião” estruturalista. A revisão da teoria neoclássica, encabeçada por Prebisch e depois ampliada pela CEPAL, é muito conhecida por nós. Ela consistiu em criticar e desdenhar a teoria neoclássica do comércio internacional, de acordo com a dotação relativa de fatores produtivos, que levaria os países à maximização da produção mundial, enquanto a redistribuição da renda tendia a ser igualitária. Disso se derivava que os países em desenvolvimento e os latino-americanos em particular, deveriam especializar-se em produtos primários e, portanto, dar impulso ao modelo primário exportador como o sustento básico de sua dinâmica e desenvolvimento.

A teoria de Prebisch sobre a deterioração dos termos de troca mostrou que os bens primários, além de sua instabilidade no longo prazo, sofreram uma deterioração constante e, deste modo, o modelo primário exportador no marco de um esquema de livre comércio não representava uma oportunidade viável para a América Latina.

A conclusão inevitável era a de promover um novo modelo de desenvolvimento, o modelo deliberado de industrialização substitutiva. As metas básicas e os instrumentos de política econômica necessários para alcançá-la foram resumidos em:

- Planejamento e programação da substituição de importações e do desenvolvimento.
- Política adequada de alocação de recursos externos.
- Promoção e fomento à industrialização e protecionismo.
- Especial cuidado com os salários para evitar a redução da capacidade de consumo das grandes massas.

⁸ Keynes, John M. op. cit. p. 333.

Como é evidente, esta mudança de estratégia continha um novo papel do Estado para dar impulso à transformação da estrutura produtiva, além de tutelar as mudanças sociais e arbitrar os possíveis conflitos emergentes.

Na instrumentação desta estratégia, surge de forma natural uma política econômica que aceita o mecanismo de mercado como regulador da economia, mas, não obstante, estabelece a necessidade de participação do Estado como planejador e promotor da industrialização e do desenvolvimento.

Assim, o estruturalismo cepalino enfatiza que há que atuar diretamente pelo lado da oferta, pois os mecanismos clássicos (de preços relativos) e keynesianos (de demanda efetiva) não são suficientes para garantir a industrialização dos países que chegaram tarde ao desenvolvimento do capitalismo moderno.

A finalidade global do desenvolvimento econômico perseguido por esses meios é “alcançar maiores níveis de justiça social e reduzir a dependência externa”, o que define estes governos como nacionalistas e antioligárquicos. Assim, era necessário o Estado Planejador e o Estado Promotor do desenvolvimento, funções estas que foram promovidas amplamente pela própria CEPAL. O Estado deve orientar e coordenar as atuações dos diversos agentes econômicos, até de maneira indireta com as políticas comercial, de industrialização, fiscal, monetária etc., para promover a substituição de importações, através dos investimentos de infraestrutura e empresas públicas. Ao mesmo tempo, era necessário dar impulso ao papel do Estado do Bem-Estar, para não descuidar os aspectos sociais do desenvolvimento.

E. A doutrina monetarista neoliberal: o Estado-Leviatã e a privatização do Estado

A crise dos anos setenta e seu prolongamento até os oitenta colocaram à prova o neokeynesianismo (ou síntese neoclássica/neokeynesiana) como o paradigma dominante no capitalismo industrial, e o estruturalismo cepalino no capitalismo latino-americano. Entretanto, diferentemente dos anos trinta, não surgiu uma revolução científica, mas, sim, uma contrarrevolução pela via do retorno à ortodoxia, sob a roupagem do monetarismo. Na teoria, aparece o monetarismo friedmaniano e o monetarismo bastardo da economia da oferta; na prática, surge o *thatcherismo* na Inglaterra e a *reagonomia* nos Estados Unidos. Na América Latina, a Contrarrevolução Monetarista através da “Teoria Monetarista da Balança de Pagamentos” impõe-se no Chile, na Argentina, no Uruguai e, recentemente, no Peru, dando lugar a um novo modelo: o Neoliberalismo Autoritário.

A doutrina monetarista

Milton Friedman é o expoente máximo desta corrente, como teórico do monetarismo e ideólogo do neoliberalismo. Como teórico do monetarismo, através da reabilitação da teoria quantitativa de dinheiro, e seus consequentes desenvolvimentos sob expectativas racionais (a nova macroeconomia clássica) e para economia aberta. Como ideólogo do neoliberalismo, em suas duas obras *Capitalismo e Li-*

berdade e seu recente trabalho *Liberdade de Escolher: para um novo liberalismo econômico*. Friedman é hoje o Von Hayek de ontem em seu “Caminho da Servidão”.

O monetarismo friedmaniano é a análise de uma macroeconomia fechada, que coloca como objetivo de estudo o problema da inflação e do desemprego. Friedman estabelece de maneira clara e explícita seu aforismo: “A inflação é a todo momento e em todo lugar um fenômeno monetário”. E é corrigida através de uma política monetária contracionista, que se traduz em sua famosa regra ou “lei” monetarista: que a estabilização da economia se alcança quando a oferta monetária cresce a uma taxa fixa.

Assim, Friedman aceita que no longo prazo não exista nenhum *trade off* entre inflação e desemprego na famosa curva de Phillips perfeitamente vertical; que todo incremento na oferta monetária acima da taxa de crescimento potencial da economia, dada pela taxa natural de desemprego, provocará apenas inflação. Entretanto, Friedman aceita que no curto prazo exista um certo *trade off* entre inflação e desemprego; isto é, que o Estado, através de uma política monetária e fiscal expansionista, pode reduzir o desemprego e aumentar o crescimento, provocando um custo em inflação; mas, segundo este enfoque, os agentes econômicos ajustarão suas expectativas no longo prazo, e novamente retornar-se-á à taxa natural de desemprego com uma inflação maior.

A nova macroeconomia clássica de Chicago – Lucas e Associados – é a extensão do modelo monetarista friedmaniano em seu caso extremo. A hipótese fundamental deste modelo é: que existam expectativas racionais nos diversos agentes econômicos, as quais foram apreendidas das diversas ações do Estado, no passado, em política macroeconômica, e que eles conheçam o impacto que esta tem sobre inflação, desemprego etc ..., de maneira tal que todos se ajustam de modo instantâneo e automático às diversas ações de política econômica. Isto quer dizer que os modelos macroeconômicos keynesianos de “expectativas adaptativas” resultam obsoletos. A implicação de política econômica é que no curto prazo ainda não existe o *trade off* entre desemprego e inflação (curva de Phillips perfeitamente vertical) e, portanto, o Estado não tem nada de positivo a fazer na economia para tratar de reativar o ciclo econômico, pois ante uma política monetária e fiscal expansionista os diversos agentes econômicos se ajustarão instantaneamente, provocando inflação. Este é o ataque mais extremo desde o ponto de vista teórico, ao ativismo econômico do Estado, que lança claramente a nova macroeconomia clássica. O papel do Estado deve relegar-se a uma só função de política monetária: fazer com que a oferta de dinheiro cresça de maneira automática (mas não indiscriminada) e a uma taxa constante na economia.

O modelo monetarista de Balança de Pagamentos ou de Economia Aberta é o modelo teórico que mais tentou-se aplicar aos países da América Latina, especialmente aos do cone Sul. O modelo parte do aforismo exposto por Harry Johnson: “o desequilíbrio externo é a todo momento e em todo lugar um fenômeno monetário”. A “lei” monetarista de política econômica para uma economia aberta para combater o desequilíbrio externo e evitar a desvalorização, consiste em fazer cres-

cer a oferta monetária a uma taxa de crescimento potencial da economia *mais* a taxa de inflação internacional.

Se, sob a regra ou lei monetarista de política econômica para a economia aberta, a economia não se ajusta de maneira rápida, então se adiciona à dita regra o exercício de uma política monetária contracionista de maneira deliberada; assim nos disse Harry Johnson:

“Se o processo natural de ajuste do déficit não se concretiza porque existem insuficientes reservas internacionais, a política indicada para acelerar o processo natural de ajuste é realizar de maneira deliberada uma política monetária contracionista”⁹.

O modelo monetarista neoliberal que parte destes simples modelos econômicos de caráter monetário vão mais além do que se pode inferir à primeira vista, posto que, na prática, elevam as hipóteses do modelo a recomendações de política econômica. Assim, além da “lei monetária” de política econômica, elevam suas hipóteses a recomendações da seguinte maneira: livre mercado, livre comércio internacional, orçamento equilibrado e eliminação do Estado em seu papel como agente econômico, e concordância em cumprir de maneira automática e não indiscriminada a “lei” monetarista e de orçamento equilibrado. Isto é, a volta ao liberalismo econômico do *laissez-faire*.

No monetarismo bastardo (ofertismo), parte-se do diagnóstico da crise do capitalismo norte-americano. Determina-se que a causa de “todos” os males econômicos – a estagflação e a queda na produtividade – deve-se a que o Estado keynesiano caiu em excessos tais que se converteu em um Leviatã.

A inflação é produto do déficit fiscal que, por sua vez, deu origem a uma política monetarista de “dinheiro fácil” para financiá-la.

A estagnação ou queda na produtividade deve-se às elevadas taxas impostas que freiam a inovação das empresas e a produtividade do trabalhador, o que, aliado ao excesso de regulações de mercado (leis antimonopólicas, anticontaminantes etc.) vem a frear o crescimento da oferta agregada da economia.

Como se verá nesta parte, as recomendações de política para que os Estados Unidos readquiram sua grandeza como potência econômica, resumem-se em uma receita muito simples:

Eliminar o Estado keynesiano, que se converteu em Leviatã, e retornar ao Estado clássico e do equilíbrio natural. Isto implica:

- reduzir as “elevadas” taxas de impostos, particularmente dos ricos; isto é, reduzir o Estado impositivo;
- reduzir os gastos sociais, isto é, eliminar o Estado do Bem-Estar;

⁹ Johnson, Harry. “Monetary approach to the balance of payments; a Montchemical Guide”. Op. cit., p. 11.

- eliminar todos os controles e regulações de mercado, isto é, eliminar o Estado regulador.

Finalmente, tendo eliminado o Estado keynesiano em seu papel de regulador, benfeitor e arrecadador de impostos, a única coisa que se requer para alcançar “o melhor dos mundos possíveis” é retornar ao liberalismo econômico do deixar fazer, deixar passar que implica:

- livre mercado
- livre empresa
- livre comércio internacional e,
- finalmente, a política monetarista: a contração da oferta monetária através da volta ao padrão-ouro.

Entretanto, a este monetarismo chamamos de bastardo, porque é um liberalismo econômico adulterado, falsificado, degenerado do original e contraditório. Assim, a economia da oferta é apenas o querer reviver gratuitamente a famosa “lei” de Say, que há quase 50 anos foi derrubada pela Teoria Geral de Keynes. Por outro lado, a economia da oferta aceita as duas grandes críticas ao capitalismo contemporâneo: o monopólio e a perda de soberania do consumidor, e os retoma como duas grandes virtudes do capitalismo de mercado, que permitem a inovação tecnológica e a “oferta de possibilidades alternativas ao consumidor”. Aqui se localiza a degeneração da economia da oferta. O monetarismo friedmaniano, míope, mas consistente, insiste em que os monopólios são o produto do Estado Protecionista.

Concluindo, na doutrina monetarista, a ação do Estado na economia não tem nenhum efeito benéfico e sob o enfoque de expectativas racionais, nem sequer no curto prazo, a produção e o emprego podem ser modificados através de mudanças na demanda agregada por política econômica do governo. Ao invés disso, a ação do Estado na economia pode ser maléfica ao provocar inflação (mediante a expansão monetária) e ao limitar as possibilidades de progresso tecnológico (quando impede que operem as leis de mercado, elimina os estímulos à produção e inovação). Em suma, o Estado é um Leviatã¹⁰.

Os monetaristas, na voz de Milton Friedman em seu livro *Liberdade de Escolher*, consideram que a ação do Estado tem um efeito contraproducente em tal grau que:

“A experiência dos últimos anos – crescimento e diminuição da produtividade – suscita a dúvida de que a iniciativa privada possa continuar superando os efeitos desvirtuadores do controle governamental ...

O aumento do papel do Estado na economia foi muito longe durante os últimos cinquenta anos. Esta intervenção significou um custo em termos econômicos.

¹⁰ Leviatã é um monstro marinho que encarna o mal. Este termo foi aplicado para referir-se ao Estado, por Thomas Hobbes, em 1651.

As limitações que esta atuação impõe à nossa liberdade econômica ameaçam liquidar com dois séculos de progresso econômico”.

A conclusão estende-se muito além do campo econômico, até o ponto de afirmarem que a ação do setor público destruiria a prosperidade alcançada graças ao sistema de livre mercado e que, além disso, destruiria a liberdade humana.

Portanto, o Estado deve desaparecer como agente econômico, o Estado deve privatizar-se, dando início a um novo modelo: o neoliberalismo autoritário. O livre mercado, a livre empresa e o livre comércio internacional junto com uma política monetária restritiva e não indiscriminada, são os pré-requisitos para o funcionamento ótimo do sistema capitalista.

As funções então a se recomendarem ao Estado seriam a defesa da nação frente a seus inimigos externos e a proteção aos cidadãos frente aos abusos de seus próprios concidadãos¹¹. Escrito em termos menos românticos, o Estado deve ser um Estado autoritário, que vigie para que operem “livremente” as leis de mercado. O Estado deve reduzir seu gasto, eliminar as regulações, os controles de preços e a oferta monetária deve ser aumentada com uma regra automática.

O neoliberalismo pretende reprivatizar o Estado para reduzi-lo ao império do direito natural, que torna possível que a oferta e a demanda sejam os princípios normativos de um mercado livre no sentido de um Estado natural. Estas seriam as únicas “leis”. Mas para fazê-las cumprir ao pé da letra, é indispensável um elemento: o autoritarismo em suas múltiplas manifestações, que abrangem a repressão política e o cancelamento dos direitos sociais e das garantias individuais conquistadas nos regimes democráticos.

Esta privatização do Estado aspira consolidar o sonho clássico do Jusnaturalismo econômico: submeter a vida social ao ajuste “automático” da oferta e demanda, o que, finalmente, repele o Estado Regulador e Promotor do mercado, posto que são as “empresas” que, mascaradas pela “Mão Invisível”, aumentam e diminuem a oferta e a demanda. Em outras palavras:

Na realidade, tudo parece indicar que o modelo econômico “neoliberal” sempre requer organicamente um Estado forte e autoritário. Em um regime keynesiano, as massas de trabalhadores são integradas às formas de poder através da multiplicidade dos mecanismos socioeconômicos do Estado-providência.

Ao contrário disso, no regime “neoliberal”, no qual precisamente estes mecanismos entram em crise – o que permite hoje falar de crise do Estado, do keynesianismo, da social-democracia, dos partidos, dos sindicatos etc. –, não resta outro meio de controle das massas que o aparelho repressivo, dotado das formas jurídicas do novo autoritarismo e da ideologia da mobilização geral contra as ameaças que pesam sobre a segurança dos cidadãos. Conclui-se que esta liberdade econômica

¹¹ Friedman, Milton e Rose D. *Libertad de Elegir*. Ediciones Grijalbo S. A. Barcelona, p. 50 e 51.

que reclama o “neoliberalismo” está longe de redundar automaticamente no plano das liberdades políticas: “implica no contrário”¹².

A contrarrevolução monetarista é, assim, o retorno à velha ortodoxia do liberalismo econômico clássico, que anunciando eufórica seu grito de guerra (“Voltemos ao Mercado Livre, morra o Estado Leviatã!”), foi penetrando o Estado – com a velha artimanha do Cavalo de Tróia – para apunhalar o neoliberalismo no próprio interior da sociedade. Implica que o Estado tem que abdicar não apenas de suas faculdades de intervenção e controle de mercado – teórica e historicamente sustento da economia mista –, mas também suprimir o catálogo de direitos políticos e sociais que constituem e fundamentam a liberdade política da democracia.

À luz da retrospectiva anterior, é evidente que o papel do Estado e sua relação com a economia são desenvolvidos teoricamente de maneira diferente segundo cada paradigma. Do Estado Gendarme dos clássicos ao Estado Intervencionista dos keynesianos, do Estado instrumento dos marxistas ao Estado Leviatã dos monetaristas neoliberais, existem distâncias que parecem emergir não só da lógica interna de cada construção teórica, mas também do contexto histórico das mesmas, refletido necessariamente na própria teoria.

Contudo, uma reflexão mais demorada revela que, finalmente, acima de suas divergências particulares (às vezes enormes), as distintas correntes do pensamento econômico são subsidiárias de duas concepções polares do Estado, em nosso julgamento igualmente errôneas: Este (o Estado) é concebido, seja como um *objeto* ou um mecanismo susceptível de ser utilizado pelos agentes sociais em distintas direções, ou seja, como um *sujeito* dotado de vontade e de autonomia próprias frente à sociedade e capaz, por isso, de dominar de uma maneira consciente os processos sociais.

Isto introduz um viés importante na análise, posto que, em qualquer dos dois casos, a intervenção do Estado na economia e as forças que a determinam são vistas unilateralmente: tal intervenção aparece como resultado de forças exteriores ao próprio Estado (Estado-objeto), ou como a expressão necessária de um aparelho de poder superficial e desligado da sociedade cujo princípio de racionalidade recai nele mesmo (Estado-sujeito).

Assim, o Estado é apreendido como algo *exterior* ao próprio processo econômico; como uma força puramente *exógena* que, por diferentes razões segundo a lógica de cada paradigma, mantém uma relação específica – mas sem traços de organicidade – com a economia.

Frente a uma realidade que mostra, de uma maneira cada vez mais evidente, que o papel do Estado em sua relação com a economia não é outro senão o de uma presença constitutiva (dele mesmo) no seio das relações econômicas, pode-se afirmar que a ciência econômica não tem sido capaz de “endogenizar” o Estado dentro de uma visão de conjunto do sistema econômico. Isto significa, fundamentalmente,

¹² Vergopoulos, Kostas. “El Neoliberalismo contra el Estado?” em *Le Monde Diplomatique* (em espanhol): julho de 1981.

apreendê-lo enquanto elemento orgânico do tecido das relações econômicas e sociais, enquanto agente dinâmico do processo social, com capacidade de ação e autonomia próprias, mas limitadas e estruturadas pelo conjunto de vetores que determinam a evolução global da sociedade. Neste sentido, o Estado é, por sua vez, produtor e produto das relações sociais, objeto e sujeito simultaneamente da transformação social, cujas forças encontram nele sua expressão mais condensada. Se somos capazes de entender o que foi dito e de extrair as conclusões que se impõem, seremos capazes de dar resposta a um dos grandes desafios teóricos e práticos de nossa época: explicar o funcionamento das *economias mistas de mercado e o papel da Jurisdição do Estado*.

II. A ECONOMIA EM CRISE OU A CRISE DA ECONOMIA?

Na época posterior à Segunda Guerra Mundial, a Economia Internacional funcionou adequadamente em termos do crescimento econômico das nações, do crescimento do comércio mundial e estabilidade do sistema financeiro.

Entretanto, no interior do sistema haviam-se configurado contradições que, ao terminar os anos 60, tornaram-se cada vez maiores, de tal modo que, no início dos anos 80, experimenta-se a maior crise econômica da época do pós-guerra.

Nas economias capitalistas avançadas, o crescimento do produto interno bruto reduziu-se da média anual de 5% no período de 1960-1970 para 3,1% em 1970-1980, e para -0,3% em 1982; esta redução, que, depois de alcançar a média de 5% em 1979, elevou-se para 8% em 1982; e a inflação superou em mais de 4,2% a média de 10% alcançada nos mesmos períodos. A balança de pagamentos para o conjunto de países que tinham sido superavitários até 1975 alcançou um déficit superior a 51 bilhões de dólares, em 1980.

Os mesmos indicadores para os países em desenvolvimento não produtores de petróleo tiveram um comportamento bastante mais desfavorável: de uma inflação abaixo de 10% nos anos sessenta, passou para a média aproximada de 36% em 1982; o déficit dos países não exportadores de petróleo alcançou 103 bilhões de dólares em 1981; depois de haver crescido a 6% no período de 1968-1972, só o fizeram a 1,8% em 1982.

Por seu lado, os países exportadores de petróleo, depois de alcançarem um superávit de 114 bilhões de dólares na balança em conta corrente em 1980, este se reduziu para 1 bilhão em 1982, esperando-se que em 1983 registrem um déficit importante.

A primeira manifestação da crise ocorreu no sistema financeiro internacional estabelecido no fim da Segunda Guerra Mundial. Até 1968, os Estados Unidos, aproveitando as vantagens de serem o banqueiro central do mundo capitalista (a vantagem da cunhagem ou da *seignorage*), desenvolveram seu comércio sempre à custa do déficit em sua balança de pagamentos. Isto ocasionou uma perda gradual de confiança na paridade do dólar frente ao ouro, o que levou finalmente a que em

1971 o dólar se desligasse *de jure* do ouro, e o sistema monetário internacional passasse do sistema de paridades fixas ao de flutuação conjunta das taxas de juro.

Para fazer frente aos problemas financeiros e com o fim de mitigar os transtornos ocasionados pelas mudanças contínuas entre as moedas, tentou-se substituir o dólar por outro ativo que cumprisse as funções de ser ativo de reserva e meio de troca, pondo-se em operação, em 1967, os direitos especiais de saque (DES), que, em 1981, aceitou-se que fosse composto por 5 moedas: o dólar norte americano, o marco alemão, o franco francês, o Yen e a libra esterlina.

No âmbito do comércio internacional, a crise manifestou-se na tendência à redução do volume de comércio. Particularmente, a partir de 1980, tornaram-se mais agudas as pressões protecionistas e os atritos comerciais entre os países. Tudo isto levou a que um número cada vez maior de operações se realizasse sob o sistema de troca, estimando-se que, atualmente, cubra 25% do comércio mundial.

Ao iniciarem-se os anos 70, os países capitalistas industrializados opuseram-se à síntese neoclássica/neokeynesiana; o paradigma até então dominante era incapaz de fornecer os instrumentos necessários para explicar e propor a saída para as crises interna e internacional. A síntese não dispunha de instrumentos para superar a estagflação e o déficit externo de cada país, muito menos para evitar a queda do comércio mundial e a instabilidade dos pagamentos internacionais.

A via pela qual se pretendeu revitalizar o capitalismo industrial foi através do neoprotecionismo, da contração monetária e da atividade econômica fiscal. Isto, longe de conduzir à estabilização da economia mundial, gerou maior incerteza e instabilidade econômica, às quais se soma a deterioração do nível de vida social.

A política monetária restritiva implicou na elevação das taxas de juros, o que, por sua vez, desestimulou o processo de investimento e restringiu o crescimento econômico. Se bem que as altas taxas de juros permitem, no interior de uma economia, frear a demanda e, teoricamente, diminuir a inflação e melhorar a posição da balança de pagamentos (ao aplicar-se a uma economia da natureza e magnitude da dos Estados Unidos), necessariamente conduz à contração do resto das economias ocidentais, as quais veem-se obrigadas a aumentar as taxas de juros para reduzir a fuga de capitais. Adicionalmente, ao invés de ajustar a balança de pagamentos mediante um maior dinamismo e reorientação do comércio, colocaram-se barreiras protecionistas que impedem o crescimento e a realocação de recursos.

Todos estes resultados são a conclusão lógica de que os governos das nações não contam com uma ferramenta de teoria econômica que explique por que a crise permanece e se aprofunda e como superá-la.

Tanto o paradigma neoclássico/neokeynesiano como o estruturalismo cepalino foram incapazes de diagnosticar a crise e impotentes para recomendar políticas para sair dela. A incapacidade das teorias não propiciou o surgimento de um novo paradigma, como aconteceu com o keynesianismo, nos anos 30, para enfrentar a Grande Depressão; ao invés disso, retornou-se às proposições teóricas ortodoxas da teoria monetarista. Esta teoria constitui uma contrarrevolução, que se contrapõe à revolução keynesiana. É o retorno à teoria clássica, da qual “não diverge muito, a não ser em um ou outro ponto”, como disse o próprio Milton Friedman. Sua

aplicação se estendeu desde os países industrializados em sua versão bastarda do ofertismo e da reaganomia nos Estados Unidos e do thatcherismo na Inglaterra, até o monetarismo de economia aberta nos países latino-americanos do cone Sul.

As razões que explicam o porquê do fracasso das teorias econômicas geradas nos períodos pós-guerra nos países industrializados e na América Latina são esboçadas cada vez mais amplamente^{13*}.

Talvez o defeito principal da síntese neoclássica/keynesiana consista em que as pressuposições, sob as quais funcionam e se comportam os diversos agentes em seus modelos e técnicas, não correspondam à realidade do mundo contemporâneo.

- A síntese refere-se ao sistema capitalista de mercado, quando é evidente que o que existe são países capitalistas de economia mista, onde o Estado tem grande participação indireta (como instrumentador das políticas monetária, fiscal, comercial etc.) e direta, ao realizar uma parte importante do gasto total (entre 20 e 40% do PIB, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento). Ao supor uma economia de mercado, ou seja, ao considerar o governo como um agente exógeno ao modelo, elimina-se parte essencial do sistema que se pretende analisar. Isto é, o Estado como agente econômico vem aumentando sua participação na economia, mas não se conta com uma teoria da intervenção do Estado onde este seja analisado como um ator do processo e não como um mero agente exógeno ao sistema. Este é, talvez, o elemento que de forma individual explica a impotência do neokeynesianismo e do estruturalismo cepalino para explicar a crise contemporânea.
- A síntese também supõe que os agentes que participam são os consumidores e as empresas. Entretanto, no sistema capitalista atual predominam as grandes corporações e os grandes bancos, formas institucionais que estão muito além da concepção de empresa competitiva, monopólica, oligopólica ou com poder monopsonico (nos Estados Unidos, 800 empresas controlam 70% da atividade produtiva e financeira privada, ao passo que 14 milhões de empresas contribuem com os 30% restantes), isto é, a economia é de “pós-mercado”. O trabalhador é analisado como um insumo do processo produtivo e como ofertante no mercado de trabalho, mas não se analisa a relação do trabalhador com os sindicatos, nem a relação destes com o governo, nem se faz referência aos grupos de poder que intervêm na determinação dos salários. Dito em outros termos, o paradigma supõe que os agentes econômicos estão despolitizados e dessocializados, enquanto considera o governo como um agente exógeno ao modelo de análise.
- Além disso, o instrumental macroeconômico da síntese está esboçado para economias relativamente fechadas, enquanto a realidade mostra a grande interdependência comercial e financeira das nações. O preço do petróleo,

^{13*} Para uma explicação mais ampla, ver meu livro "La Contrarrevolución Monetarista. Técnica, Política Económica e Ideología do Neoliberalismo. Ed. Oceano, 1983.

as taxas de juros, o volume de comércio mundial são, todos, fatores que afetam o desempenho individual dos países.

- Outra pressuposição extremamente fora da realidade histórica e que distorce toda a base do próprio método de análise é que a economia tende de maneira natural ao equilíbrio.
- As teorias do crescimento ocupam-se em encontrar as condições do crescimento equilibrado e nunca suscitam os problemas da estagflação e do déficit externo. A experiência dos últimos dez anos nos países capitalistas avançados e a história dos países periféricos desde o pós-guerra mostram que o desequilíbrio é a forma “natural” de operar do sistema. O desequilíbrio macroeconômico é mais a regra que a exceção, que é a pressuposição da teoria.
- O estruturalismo cepalino, por seu lado, carece de um corpo coerente de postulados teóricos e de políticas de curto prazo que permitam um crescimento equilibrado no longo prazo. Reconhece-se que a inflação tem raízes estruturais, mas não se estuda a aplicação de uma política de regulação e alocação seletiva da demanda agregada nem de preços relativos (tipo de câmbio, taxas de juros etc.) para corrigir as rigidezas estruturais. Quanto ao problema do equilíbrio externo, em lugar de buscar-se uma solução prática, formula-se uma teoria da dependência, sem propor nenhum modelo alternativo que supere as deficiências conhecidas da substituição de importações.

Pelo que foi anteriormente exposto, pode-se afirmar que é necessária a formulação de um novo paradigma econômico que permita interpretar e superar a crise não pela via da recessão e sim, pela via do crescimento e de prosperidade conjunta de todos os países.

O novo paradigma deverá incorporar, entre outros, os seguintes elementos:

- Uma teoria do Estado como agente econômico em suas diversas funções. Isto originou-se do fato de que na atualidade, o Estado tem uma grande intervenção na vida econômica; as economias mistas são uma realidade, razão pela qual não é válido supor que o Estado é um agente exógeno ao modelo.
- Uma concepção mais realista da dimensão política e econômica dos agentes. O capitalismo contemporâneo está dominado pela grande corporação, pelo grande banco, pelo grande sindicato e pelo grande Estado; é a era do pós-mercado e já não mais a época da economia de empresa e trabalhador, despolitizados e dessocializados
- Uma teoria macroeconômica do desequilíbrio, já que este não é exceção, e sim a regra. Não se pode continuar supondo que o sistema de pós-guerra é autorregulável e que tende ao equilíbrio. Aqui dever-se-á recuperar a concepção original do Keynes da macroeconomia do desequilíbrio.

- Uma teoria de crescimento e mudança estrutural que harmonize a superação das rigidezas estruturais da economia com o equilíbrio dos agregados macroeconômicos.

Em outras palavras, a crise contemporânea demanda o aparecimento de um novo paradigma que, para constituir-se em uma verdadeira revolução científica, deverá desenvolver-se pelo caminho da síntese do neo estruturalismo, do pós-keynesianismo e da economia política^{14*}.

Neste contexto, a formulação e o desenvolvimento de uma teoria da intervenção do Estado na economia deverão estar evidenciados e serem peça fundamental da formulação e desenvolvimento do novo paradigma da ciência econômica, pois a crise da economia é hoje, em grande medida, produto da crise das ideias na ciência econômica e esta, por sua vez, produto da ausência de uma verdadeira teoria da participação do Estado no capitalismo contemporâneo de economia mista.

III. O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DOS PAISES EM DESENVOLVIMENTO: QUAL A ALTERNATIVA?

A crise que se abateu sobre os países latino-americanos nos anos setenta e que se prolonga no atual decênio, foi acompanhada pela configuração de dois paradigmas histórico-econômicos. Estes paradigmas postulam atributos altamente diferenciados nas dimensões essenciais dos sistemas sócio-políticos que sustentam; particularmente, supõem concepções radicalmente distintas quanto à localização estrutural do Estado e às funções que deve executar.

A alternativa neoliberal: capitalismo transnacional de economia livre, autoritário, sob a jurisdição do mercado

Alguns países, especialmente os do cone Sul, tentaram enfrentar suas crises seguindo os instrumentais já conhecidos do monetarismo liberal; assim, propiciou-se a contração econômica, a liberalização de mercados e do comércio exterior, a diminuição nos salários e a eliminação sucessiva das funções que o Estado desempenha como agente econômico. Desindustrialização, aprofundamento da desigualdade, persistência da estagnação e aumento dos conflitos políticos, são as consequências mais custosas, eminentes hoje no Chile e na Argentina.

De acordo com o enfoque seguido, o ajuste necessário para se sair da crise pode dar-se se a demanda se ajustar à oferta em um contexto de liberdade total de mercados e livre concorrência. Deve-se permitir o livre fluxo de mercadorias e capitais, e os preços internos ajustar-se-ão em função da demanda e da livre con-

¹⁴ Para uma explicação ampla da síntese do neo-estruturalismo, o pós-keynesianismo de economia política, ver meu livro "La Contrarrevolución Monetaria: Técnica, Política, Económica e Ideología do Neoliberalismo". Ed. Océano, 1983, cap. 10.

corrência entre produtos nacionais e internacionais (isto permitirá igualar a inflação interna à internacional, a qual supõe-se que seja mínima ou inexistente). As práticas do neoliberalismo econômico nos países da região tiveram implicações fundamentais que determinaram retrocessos sociais e políticos.

Subtrai-se ao Estado sua função produtiva, a qual se reserva apenas para a empresa privada; sustentado isto pela ideia de que as empresas públicas são necessariamente ineficientes, principal causa do financiamento inflacionário do aparelho de Estado e de distorções severas na formação eficiente dos preços. Desta maneira, conclui-se que devem ser arrematadas pelo capital privado; o funcionamento do mercado determinará sua eliminação ou permanência. Além do mais, concebe-se que toda intervenção do Estado, direta ou indireta, sempre conduz a ineficiências, desestimula a produção, perpetua a pobreza e destrói o espírito inovador empresarial. A “liberdade de escolher” (obviamente refere-se àquele que tem rendas e capacidade de exercer demanda efetiva) é vista como a via pela qual a produção se orienta para satisfazer a demanda, e apenas desta maneira é possível aumentar progressivamente o bem-estar comum. Consequentemente, também se retira do Estado sua função reguladora; unicamente a “economia livre, sobre a jurisdição do mercado”, dará origem a uma alocação ótima de recursos e maximizará a produção.

O liberalismo econômico orienta a produção até a satisfação da demanda efetiva ou solvente; a função essencial é produzir tudo aquilo que tenha mercado e seja rentável, sem importar-se com nenhuma outra consideração. Deste modo, certas prioridades sociais (como a nutrição e o bem-estar dos setores de poder aquisitivo menor) acabam desatendidas, porquanto não são “dinamizadoras” da atividade econômica. Paralelamente, a estrutura da produção estende-se até onde a lógica do mercado o exija, produzindo ou importando bens e serviços sofisticados, prescindíveis e exóticos, sob a condição de que se comprem. Assim, a confrontação social e política apresenta-se no curto prazo; a “lei de mercado” gera marginalização social de toda a população que não conta com “votos” (renda e demanda efetiva) no mercado para mostrar seus desejos e necessidades. Por isso torna-se necessário neste sistema um Estado autoritário e repressor dos grupos marginalizados pelo mercado. Finalmente, em princípio, a jurisdição é a de livre mercado.

Em outras palavras, a práxis do neoliberalismo econômico demonstra a impossibilidade de tais sistemas promoverem e garantirem a liberdade política. Pelo contrário, geram um Estado autoritário e repressivo que instrumenta o totalitarismo. A sequele que origina este caráter tem suas raízes no esboço da política econômica; a deterioração pela livre formação dos preços e o desemprego resultante das medidas contracionistas geram irritação social e conflitos políticos que devem ser solapados.

No campo do capital, inclusive os empresários perdem ao enfrentarem desigualmente a feroz concorrência internacional. A lei de mercado é a lei do mais forte; por isso, nessa concorrência predominam os grandes conglomerados, em detrimento de um empresariado nacional incipiente. O livre movimento de capitais leva a que a liderança da produção seja assumida pelo investimento estrangeiro que,

segundo sua lógica peculiar de acumulação, determina a composição e o destino da mesma.

Em suma, a alternativa do *monetarismo neoliberal* conduz a um sistema e está configurando o mesmo, ou seja: um *sistema de capitalismo transnacional de economia livre, autoritário e sob a jurisdição do mercado*. Sistemas que, ao serem incapazes de superar a crise, a aprofundam, marginalizam a amplos setores sociais e assumem o militarismo e a repressão como expressões forçadas pelo sistema político, fortalecendo apenas uma linha de intervenção do Estado; a do Estado-Polícia e Estado-Vigilante do livre mercado e a do Estado autoritário e repressivo.

b) A alternativa nacionalista e democrática: economia mista sob a jurisdição do Estado

A alternativa neoliberal para fazer frente à crise contrapõe-se à que propõe o fortalecimento da economia mista sob a jurisdição estatal; esta alternativa exige que o Estado assuma planejadamente certas funções que deve desempenhar como agente econômico e, paralelamente – apoiado em uma execução estratégica e eficiente de tais funções – promova a participação social e com isso favoreça a democratização. Trata-se de dar impulso a um sistema *nacional de economia mista, democrático, sob a jurisdição do Estado*.

A jurisdição estatal na economia existe em todas as sociedades, independentemente de seu sistema político ideológico e regime predominante de propriedade, se bem que com formas e ênfases diferentes. Os matizes da intervenção estatal dependem das peculiaridades nacionais: como são seus antecedentes históricos, grau de desenvolvimento e correlação de forças sociais, correspondendo a cada nação o planejamento e implantação de seu modelo particular, das normas jurídicas que lhe proporcionem estrutura orgânica e das regulamentações que dirimam suas controvérsias.

Em seu sistema econômico, este compromisso manifesta-se na síntese dinâmica entre liberdades econômicas e direitos sociais, para converter-se, graças ao caráter misto da economia, em solidariedade entre o setor público, o social e o privado, com o interesse público e sob a jurisdição do Estado.

A legitimidade de tal jurisdição culmina em que suas decisões, para não serem arbitrárias, apoiem-se no sistema jurídico vigente e resultem da ponderação e compensação entre os interesses particulares e o interesse geral. De outro modo, diminuir-se-ia a autoridade moral indispensável para governar.

Assim, o Estado se obriga a que sua atuação fique fundada no direito, o que lhe exige apegar-se ao instrumento primitivo que rege as relações de propriedade; para o México, a Constituição dos Estados Unidos Mexicanos. Ela estabelece que à Nação correspondem originariamente a propriedade das terras e águas compreendidas dentro do território nacional e o direito de impor à propriedade privada as modalidades que dite o interesse público.

Do mandato constitucional depreende-se que o desenvolvimento da sociedade deve conduzir à justiça pelo caminho da liberdade; a justiça obriga a distribuição

equitativa da riqueza, prescrevendo que na gestão pública toda disputa de interesse particular é nociva à sociedade em geral. Para afirmar os direitos que assistem a todos os cidadãos, a economia mista favorece o desenvolvimento dos setores privado e social e cria a organização social que resolve sobre a produção, distribuição e consumo dos bens e serviços necessários, dando preferência aos interesses da Nação.

Para garantir que as tarefas econômicas e sociais se resolvam com justiça social, é indispensável evitar o debilitamento do Estado, do mesmo modo que o Estado nutre sua fortaleza da liberdade em que se desenvolve a sociedade.

A legitimidade histórica e política e o suporte jurídico com que o Estado exerce sua função reitora na economia são verdadeiros, vastos e suficientes; a economia mista é uma contribuição à busca criativa de soluções que sintetizem o direito de todos os setores comprometidos em um desenvolvimento nacional justo e independente, já que reúne fórmulas econômicas perfeitamente capazes de salvaguardar o interesse geral da sociedade, evitando a irracionalidade do liberalismo econômico pleno. Nesse projeto inscrevem-se as reformas recentes dos artigos 25, 26, 27 e 28 da Constituição Mexicana, cujo conteúdo prevê os alcances da jurisdição do Estado e as regras da economia mista.

Aí se fixam as áreas econômicas estratégicas de participação estatal exclusiva e o desempenho das instituições, dos organismos descentralizados e das empresas em que o Estado participa.

No México, o esforço permanentemente renovado da economia mista é para que os setores social e privado possam exercer toda sua capacidade de decisão, compatibilizando-a com o interesse geral e as prioridades nacionais, aspiração que se encontra comprometida em garantir o fortalecimento do setor social com base em novas formas de organização para o trabalho, que se somam à eficiência, equidade e equilíbrio distributivos.

Requer, também, um setor privado forte e nacionalista, capaz de ajustar-se com versatilidade às novas condições que exigem o desenvolvimento e a justiça social, apto a dar impulso a grandes projetos econômicos, competente, com espírito de empresa e confiança no rumo e nas potencialidades da nação.

Isto é o que denominamos um *sistema nacional democrático de economia mista sob a jurisdição de um Estado de Direito*, que busca compatibilizar os setores social, privado e público no mercado para governar, administrar, dirigir e orientar o mecanismo de mercado no contexto de uma economia mista que coordene e oriente as ações desses agentes até os objetivos de interesse nacional. um sistema nacional porque é a expressão histórica da nação mexicana, e democrático, porque fundamenta-se no poder do povo; de economia mista, porque não se trata de suprimir os mecanismos de mercado, e, sim, de coordenar as intervenções dos setores de domínio econômico do Estado, em consequência do cancelamento do domínio econômico do mercado; assim, controlando os mecanismos de mercado, é a forma como a economia mista substitui a economia de livre mercado, na medida em que “domínio econômico do Estado” significa “domínio legal e legítimo da vontade do Estado”. Um Estado de Direito, democrático, é um meio para a realização de todos

os possíveis fins sociais que a nação exige. Isso demanda o engate das funções de um Estado com um sistema de planejamento que consulta e acorda com os setores para imprimir solidez, dinamismo, permanência e equidade ao crescimento da economia, para a independência e a democratização política, social e cultural da nação.

Neste contexto, Domínio do Estado em um regime de economia mista não significa um Estado maior, e, sim, um Estado mais racional e eficiente no econômico e mais participativo e democrático no político.

Na economia mista, o objetivo do Estado Reitor deve ser assegurar que o desenvolvimento nacional siga orientações previamente traçadas; para isso, atua em diversos âmbitos e exerce diferentes funções. Estas últimas ficam definidas segundo o caráter de sua participação como agente econômico: Planejador, Investidor, Empresarial, Banqueiro, Promotor, Regulador e Benfeitor.

C. As funções do Estado como agente econômico e as modalidades da economia mista sob a jurisdição do Estado

No capitalismo contemporâneo, tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento, o Estado vem desempenhando um papel cada vez mais importante, tanto por sua intervenção direta na economia (investimento público, empresas públicas) como por sua intervenção indireta, de política econômica (fiscal, monetária, industrial etc.); desta forma configuram sistemas de economia mista onde, além de empresa privada, o Estado é também um agente econômico relevante.

Economia mista e jurisdição do Estado é um binômio que caracteriza muitos países, mas sua natureza específica está determinada segundo o grau e a forma de participação do Estado como agente econômico. Assim, o capitalismo de economia mista contemporâneo desdobra-se em um espectro variado que combina as seguintes funções de intervenção do Estado na economia: *Planejadora, Investidora, Empresarial, Bancária, Promotora, Reguladora e Benfeitora*.

Daí que a própria natureza, os limites e alcances da economia mista e jurisdição do Estado dependem em grande parte da natureza, alcances e limites das funções do Estado como agente planejador, investidor, empresário, banqueiro, promotor, regulador e benfeitor. Em outras palavras, *as modalidades do Estado como agente econômico nestas sete funções é o que, por fim, determina a modalidade de economia mista e jurisdição do Estado no capitalismo contemporâneo*.

Neste contexto, o caminho até a formulação de uma teoria da intervenção do Estado na economia deverá fundamentar-se no desenvolvimento das sete funções do Estado acima mencionadas, as quais, a seguir, são particularizadas.

O Estado PLANEJADOR procura estabelecer dentro do regime de economia mista os grandes objetivos nacionais, as estratégias de desenvolvimento, assim como as políticas e instrumentos para alcançá-los de uma forma coerente, eficaz e eficiente.

A inclusão da função do Estado nos planos permite, assim, coordenar as ações dos diversos setores, público, privado e social na atividade econômica, assim como

as diversas ordens de governo (federal, estadual, municipal etc.). Em um regime de economia mista, o planejamento centralizado tem pouco sentido, pois o agente privado e o social não se sentirão participantes do processo e pouca efetividade teriam os planos em sua execução. Por isso que neste tipo de sistema impõe-se o planejamento participativo e democrático.

O exercício da jurisdição do Estado decorre, em primeira instância, de seu caráter “planejador” e a partir disso rege suas restantes funções. A estratégia e a articulação eficaz de suas demais funções é o que determina o sentido de sua jurisdição, a modalidade de economia mista e a possibilidade de um desenvolvimento nacional, democraticamente conduzido.

O *Estado como REGULADOR DE MERCADO* centra sua função em diversas áreas; através da regulação de preços não tenta apenas frear o processo inflacionário sem afetar os preços relativos da economia e, portanto, a alocação de recursos. Através da regulação do investimento estrangeiro estabelecem-se as normas de comportamento das empresas transnacionais, no que se refere tanto à sua participação nos diversos setores da economia como à sua operação no mercado interno e suas relações com o exterior; a regulação das práticas monopolísticas ou monopsonísticas é outro campo de ação do Estado regulador que tem por objeto evitar a concorrência desleal no desenvolvimento do mercado.

O *Estado PROMOTOR* do desenvolvimento econômico e social atua em diferentes campos e através de políticas diferentes, como a de promoção do comércio exterior, a do desenvolvimento industrial etc., estabelecendo objetivos e políticas de fomento fiscal, financeiro, de preços e subsídios etc. Assim, o Estado converte-se em um promotor da atividade econômica, e através da alteração dos limites do mercado na direção dos objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento elimina os gargalos existentes, coordena a ação dos diversos agentes produtores e distribuidores, etc. Neste contexto, a economia mista encontra nesta função do Estado um instrumento para reordenar os limites do mercado na direção dos objetivos desejados, que pelo seu conteúdo expressa a jurisdição estatal.

O *Estado EMPRESÁRIO*. A empresa pública tem demonstrado sua importância tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento.

A este respeito, devem-se reconhecer e ponderar as dificuldades associadas a uma direção eficiente de tais empresas; por isso, sua administração deverá responder a uma programação global da economia pública que parta do esclarecimento do tipo de tarefas que deverá executar cada empresa (produtivas/rentáveis, de transferência social, de apoio e serviços, etc.) e lhes trace linhas de ação prioritárias em atenção às quais operarão e se desenvolverão, compatibilizando sua evolução ao Planejamento Nacional.

Por sua posição-chave, enquanto meio para mobilização dos recursos financeiros, o ordenamento do sistema bancário é assumido pelo *Estado BANQUEIRO*. Neste âmbito, a jurisdição do Estado constitui-se em uma alocação do fluxo creditício, que considera o sentido estratégico do investimento e não apenas os limitados critérios de recuperação de fundos. O papel do Estado no sistema bancário para o desenvolvimento é fundamental para dirigir e garantir o investimento socialmente

necessário, e por isso a política de alocação de crédito, prazos e taxas preferenciais etc. é uma função básica do Estado no processo de realização do investimento.

O *Estado INVESTIDOR* abrange aquelas atividades econômicas que por sua natureza estratégica e pelas diferenças que apresentam em custos e benefícios privados e sociais requerem a contínua presença do Estado através do investimento público. Entre estas encontra-se o desenvolvimento da infraestrutura, os serviços sociais e algumas produções básicas.

Complementarmente, o *Estado BENFEITOR* procura atenuar as desigualdades sociais, cancelando suas manifestações mais críticas. Neste sentido, o Estado cria condições para que a maioria da população tenha acesso a níveis suficientes de satisfação de suas necessidades essenciais de alimentação, saúde, educação e moradia. O Estado BENFEITOR cria as condições mínimas para a reprodução e desenvolvimento do conjunto social.

A experiência mexicana registra avanços consideráveis no cumprimento pelo Estado das funções acima caracterizadas, beneficiando-se de tais avanços a economia mista: acelera o desenvolvimento, favorece a independência nacional, melhora crescentemente a situação da população mais desfavorecida e dissolve tensões entre interesses antagônicos sem perda da unidade nacional.

A jurisdição do Estado através de suas funções legitima-se pelo consenso social, salvaguarda o interesse geral e cria as condições políticas, jurídicas e materiais para que a economia mista desenvolva toda sua potencialidade. Por isso, ainda que o domínio se concretize no processo econômico, encontra-se transpassado pelas dimensões sociopolíticas. Assim, o impulso para um desenvolvimento nacional de economia mista, democrático, sob a jurisdição do Estado supõe uma concepção global; exige desenvolver a *Economia Política da Política Econômica do Estado*.

Para o México: a economia mista e jurisdição do Estado, são dois fundamentos modulares de sua sociedade, síntese histórica, expressões e instrumentos, dirigidos pela sociedade igualitária pela rota democrática do Planejamento.

Neste contexto, o desafio teórico e prático de nossa época é o desenvolvimento de uma teoria da intervenção do Estado em suas sete funções como agente econômico. Teoria que necessariamente deva desenvolver-se no marco de um novo paradigma (o neo-estruturalismo pós-keynesiano de economia política), que possa dar resposta e estabelecer saídas para a crise do capitalismo contemporâneo. O que finalmente auxiliará a fortalecer e desenvolver os sistemas nacionais, democráticos e de economia mista sob a jurisdição do Estado.

