

UMA ANÁLISE REGULACIONISTA DAS REFORMAS DO ESTADO CAPITALISTA: RUMO AO ESTADO PÓS-FORDISTA?

Wagner Leal Arienti¹

1. Introdução

As décadas de 1980 e 1990 experimentaram profundas mudanças na participação do Estado nas economias capitalistas em relação à posição assumida nos trinta anos após a II Guerra Mundial. Frente às críticas sobre seu desempenho e propostas de nova relação entre Estado e setor privado, os Estados foram sujeitos e objeto de reformas que modificaram seu papel na economia. Passados mais de vinte anos das políticas de reforma do Estado, questiona-se mais uma vez se já há a possibilidade de definir o perfil do Estado que, apesar de manter o seu papel tipicamente capitalista, transformou suas formas e funções para responder à crise da economia a partir da década de 1970, à sua própria crise e às demandas da nova dinâmica econômica e social. O debate sobre a reforma do Estado foi dominado pela crítica à intervenção do Estado na economia no período do pós II Guerra Mundial e por propostas de redução de seu tamanho e funções. O neoliberalismo foi a principal ideologia a defender esta crítica e proposições que, por sua vez, estavam respaldadas por novas teorias econômicas, como os novo-clássicos e o neo-institucionalismo. Uma questão que se coloca é se há um referencial teórico diferente do hegemônico para se analisar as estratégias e resultados da reforma do Estado nestes últimos vinte anos.

As hipóteses de Jessop (1993), (1994 a), (1994b) (1998) sobre a trajetória de reforma do Estado e as possíveis funções e formas do Estado no futuro estão baseadas em um novo referencial teórico e analítico. A escola da

¹ Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

regulação capitalista com seus conceitos de regime de acumulação² e modo de regulação³ e suas análises sobre o padrão de crescimento das economias capitalistas, com a seqüência de fordismo, de crise do fordismo e de transição pós-fordista são referências teórica e analítica utilizadas por Jessop para analisar as transformações dos Estados capitalistas contemporâneos. Dado que o Estado é considerado como elemento constitutivo do modo de regulação que sustenta períodos relativamente estáveis de acumulação, a forma de Estado que estava estruturalmente ligada ao padrão fordista de crescimento do pós-guerra entrou em crise conjuntamente com o regime de acumulação fordista no final da década de 1970. As reformas do Estado foram direcionadas para a transformação das estruturas do Estado fordista. A questão que se quer discutir neste *paper* é se estas reformas construíram um Estado estruturalmente capacitado e estrategicamente orientado para apoiar as forças dinâmicas que dominam a economia pós-fordista e a formação de um novo modo de regulação.

O objetivo do presente trabalho é apresentar este referencial baseado na abordagem da regulação capitalista para análise das reformas do Estado. Haverá a proposição de uma tipologia do Estado capitalista e de sua relação com a economia pós-fordista. O trabalho se baseará nas análises regulacionistas sobre a trajetória das economias capitalistas no pós-guerra e na apresentação e crítica das hipóteses de Jessop sobre os tipos ideais de Estado fordista e pós-fordista. O trabalho está organizado com as seguintes seções após esta introdução. A seção II apresenta uma análise regulacionista do fordismo, crise do fordismo e pós-fordismo. A seção III, ainda baseada em uma interpretação regulacionista, analisa as reformas nas estruturas do

² O conceito de regime de acumulação relaciona as transformações na produção e na demanda de forma a sustentar dinamicamente o equilíbrio macroeconômico. Para Boyer refere-se "ao conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitem absorver ou repartir no tempo as distorções que surgem permanentemente ao longo do próprio processo" (1990, p. 72).

³ O conceito de modo de regulação refere-se ao conjunto de normas, instituições, organizações e padrões de comportamento que formam uma ordem econômica e social que sustenta o regime de acumulação e a coesão dos grupos sociais nas sociedades capitalistas. Para Boyer (1990, p. 73-85) é a articulação de estruturas ou formas institucionais de modo a proporcionar a institucionalização de práticas e conflitos que neutralizam os fatores desestabilizadores da dinâmica econômica.

Estado fordista como tentativa de superação de suas crises. A seção IV apresenta as hipóteses de Jessop para o Estado pós-fordista. Após uma avaliação e crítica destas hipóteses, a seção V propõe uma tipologia do Estado pós-fordista como referência para análises sobre as reformas do Estado.

2. Do Fordismo ao Pós-Fordismo: uma abordagem regulacionista

Da perspectiva do início da primeira década do século XXI, pode-se afirmar que nos últimos vinte anos houve mudanças significativas nas economias capitalistas. Em termos gerais, os indícios de crise e esgotamento das formas econômicas na tumultuada década de 1970 e o surgimento de novos elementos e relações nas décadas de 1980 e 1990 permitem a identificação de uma transição, já em longa marcha, do padrão de crescimento do pós-guerra. Estas mudanças abrangem desde novas tecnologias de produção e produto, formas de organização da produção, formas de concorrência, ampliação e aceleração das relações comerciais internacionais, todas com impacto sobre o contexto econômico nacional e internacional, até mudanças nas relações de força entre grupos sociais, novas estratégias de hegemonia política, reformas nos Estados nacionais e novas relações inter-governamentais e internacionais, todas com impacto sobre o contexto político e social. A novidade não está apenas no surgimento destes elementos, os quais apareceram isoladamente ainda no padrão de crescimento do recém pós-guerra, mas sim em sua combinação e, a partir daí, em sua crescente influência na alteração das condições de acumulação e regulação. Aceita-se, assim, sem maiores discussões neste *paper*, o corte analítico na história das economias capitalistas desenvolvidas que apresenta a década de 1970 como revelando crises no padrão de crescimento do pós-guerra e as décadas de 1980 e 1990 como revelando novos elementos e relações (ou mesmo velhos elementos em novas relações) direcionadas

estrategicamente para superar estas crises e, eventualmente, formar um novo padrão relativamente estável de crescimento.⁴

Dada a percepção destas transformações, há um grande esforço acadêmico na tentativa de identificação e caracterização mais precisa deste novo fenômeno econômico. Há recentemente a proliferação de trabalhos acadêmicos com interpretações sobre a trajetória das economias contemporâneas que trazem embutidas hipóteses sobre as relações entre as novas variáveis e as categorias capitalistas básicas e seus impactos sobre a dinâmica econômica e, também, especulações sobre seus caminhos futuros. Novos termos têm surgido na retórica acadêmica procurando dar conta destas novidades: globalização, flexibilização, toyotismo e a ampla utilização dos prefixos pós e neo, como pós-fordismo, neo-liberalismo, neo-schumpeterianos, neo-institucionalistas. Cabe investigar se estes termos procuram caracterizar não somente estes novos elementos mas também inseri-los dentro de um conjunto teórico consistente e com possibilidade de análises empíricas e teste de suas hipóteses.

Nesta ampla onda acadêmica, Amin (1994) identifica três posições teóricas que visam a explicar estes novos elementos e seu papel relevante na nova dinâmica econômica. Estas abordagens são: (i) o conjunto de teorias e análises sobre a regulação capitalista (normalmente mal identificado como escola francesa da regulação), (ii) as teorias e análises relacionadas ao conceito de especialização flexível formulado por Piore & Sabel (1984) e (iii) as teorias e análises neo-schumpeterianas. Sem fazer uma revisão e crítica destas posições⁵, o *paper* segue a abordagem da teoria da regulação capitalista. Como uma defesa rápida para esta opção, considera-se que a abordagem regulacionista com seu conceito básico de modo de regulação permite análises mais abrangentes tanto em termos de complexão, ao relacionar mudanças nas dimensões econômicas, políticas, sociais e

⁴ Para uma análise da evolução das economias desenvolvidas no período pós-guerra, principalmente o período de prosperidade e a crise da década de 1970, ver Glynn et alii (1991).

⁵ Ver Elam (1994) para uma revisão destas linhas e posição favorável à abordagem regulacionista, Clarke (1992) para uma crítica a esta abordagem e Hirst & Zeitlin (1992) para uma análise favorável à especialização flexível.

culturais, quanto em análise histórica, ao diferenciar as estruturas contemporâneas das vigentes no período de trinta anos pós-guerra.⁶

A abordagem inter-disciplinar da teoria da regulação capitalista, inaugurada por Aglietta (1979), relaciona variáveis técnicas e organizacionais da base produtiva, e seus efeitos para o equilíbrio macroeconômico, com variáveis sociais, como o caso do compromisso salarial analisado por Boyer (1979), e variáveis políticas, como as funções e formas dos Estados nacionais capitalistas, de maneira a analisar a articulação destas variáveis na formação de um conjunto de relações, processos, instituições e estruturas que garantam condições para a acumulação de capital e a socialização em bases temporariamente estáveis. Os conceitos formulados nas teorias e análises da regulação capitalista procuram dar um encadeamento, de um lado, de aspectos micro, meso e macroeconômicos e, de outro lado, de estruturas econômicas em articulação com estruturas sociais na reprodução conjunta econômica e social das economias capitalistas. O conceito de paradigma tecnológico e organizacional está combinado com os conceitos de regime de acumulação, modo de regulação e modo de sociabilização⁷ em uma perspectiva holista.⁸ Mantém-se, assim, a ambição da abordagem marxista, mas dentro de uma crítica à visão estruturalista althusseriana, e buscando operacionalizar o método realista proposto por Marx na Contribuição à Crítica à Economia Política.⁹

Esta abordagem teórica está intrinsecamente ligada com a análise da história da regulação social das economias capitalistas. Neste sentido, o fordismo é proposto como uma referência muito mais ampla do que a revolução tecnológica e organizacional realizada por Henry Ford em sua

⁶ Jessop (1990 a) e (1997) faz uma revisão das abordagens de diversos autores que formam o conjunto de teorias da regulação capitalista.

⁷ 'Mode of societalization', como proposto por Jessop (1992) para ampliar a análise regulacionista sobre fordismo e pós-fordismo.

⁸ Para uma apresentação dos principais conceitos da teoria da regulação, ver Boyer (1990). Uma coletânea das principais contribuições das teorias e análises regulacionistas, ver Boyer & Saillard (1995).

⁹ Este é um dos argumentos de Jessop (1990 a) em sua revisão da teoria da regulação.

fábrica de automóveis.¹⁰ A combinação de produção e consumo em massa do regime de acumulação fordista envolveu não somente a difusão do método de produção de Henry Ford para vários setores e economias nacionais mas também, e principalmente, novos compromissos salariais e de classe, ampliação das ações estatais e reformulação das políticas econômicas, reformas nas relações econômicas internacionais e novos hábitos culturais. Considerando a dinâmica própria e co-evolução das estruturas sociais, o modo de regulação é a combinação destas estruturas de forma tal a garantir uma estabilidade relativa na acumulação de capital e um controle temporário no arranjo social. O conceito de modo de regulação, quando aplicado para orientação de análises históricas, tem o sentido de analisar a combinação das estruturas econômicas e sociais e seus efeitos positivos e negativos sobre a acumulação econômica. Considerando o conceito de modo de regulação em sentido amplo, como no caso dos primeiros regulacionistas, ver Aglietta (1979), ou de modo de socialização, como proposto por Jessop (1992) há também a preocupação em analisar a regulação política e social, isto é, se a combinações das estruturas econômicas e sociais permite uma coesão social e estabilidade política que não perturbe a reprodução econômica.¹¹ Nas análises regulacionistas, o fordismo está relacionado à aplicação dos conceitos de regime de acumulação e modo de regulação na análise da dinâmica econômica e social dos países desenvolvidos nos trinta anos após a II Guerra Mundial.¹² Fordismo, portanto, é um tipo ideal de modelo de acumulação e regulação que se refere exclusivamente a este período histórico.

De acordo com análises históricas que utilizam os conceitos regulacionistas, vários indicadores apontam para a crise do regime de

¹⁰ A proliferação do uso do termo fordista refere-se direta ou indiretamente à revolução técnica e organizacional de Henry Ford. Por este motivo, as análises sobre fordismo são amplas e não necessariamente baseadas nos conceitos da teoria da regulação. Sobre as ambigüidades do termo fordista ver Veiga (1997). Por este motivo, torna-se necessária a relação do termo fordista com os conceitos de regime de acumulação e modo de regulação da teoria da regulação, ver Jessop (1992).

¹¹ Jessop (1992) desdobra este conceito ampliado de modo de regulação em modo de regulação social da economia e modo de socialização. Doravante, ao se referir a modo de regulação estaremos aplicando o conceito ampliado.

¹² Para uma revisão das análises regulacionistas sobre fordismo ver Arienti (1997).

acumulação e modo de regulação fordista nos meados da década de 1970, ver Lipietz (1986) e Vroey (1984). A estagflação das economias desenvolvidas na década de 1970, o rompimento dos pontos centrais do acordo internacional de Bretton Woods, a crescente reivindicação salarial de trabalhadores sindicalizados além do controle do Estado e da moderação esperada pelos capitalistas, a rebeldia da juventude de classe média aos padrões de produção e de cultura tipicamente fordistas, a decisão autônoma da OPEP de elevar o preço do petróleo, a crise fiscal que atingiu quase todos os governos nacionais e a crise da dívida externa de vários países em desenvolvimento são exemplos de acontecimentos que, do final da década de 1960 até início da década de 1980, provocaram um enfraquecimento na ordem econômica e social esperada do regime de acumulação e modo de regulação fordista. Cada estrutura tem sua própria dinâmica e gerou sua própria crise e, por sua vez, também contribuiu para deteriorar a articulação de estruturas que compunham o modo de regulação fordista. Daí decorre a dificuldade de precisar o elemento central e o momento de ocorrência da crise, pois houve um efeito alimentador das várias crises. Por exemplo, crise política e crise fiscal se combinaram para a deterioração da forma de Estado da regulação fordista.

Quanto tempo esta crise se prolonga e quando surge uma nova fase da acumulação capitalista? Podemos encontrar diversas respostas para estas perguntas. Para autores que centram sua análise nas relações básicas capitalistas, o capitalismo permanece o mesmo com suas crises periódicas refletindo suas contradições e tendências, Gough (1992). Os autores que centram a análise nas mudanças técnicas e organizacionais no processo de produção saúdam as inovações da automação como elemento chave para flexibilizar a rigidez do fordismo e iniciar uma nova era de acumulação flexível, como no caso de Piore & Sabel (1984). A combinação de globalização do movimento de mercadorias e capitais e desregulamentação da excessiva intervenção estatal permitiram uma orientação das decisões econômicas mais pelos sinais de mercado do que pela regulamentação estatal e, por isso, também foram saudados pelos liberais como novas condições e novo contexto para um maior dinamismo na acumulação de capital. Dependendo da ênfase dada pelos autores, vários novos elementos podem

ser identificados como mecanismo chave de uma nova fase da acumulação nas economias capitalistas.

Uma questão para os regulacionistas é se estes novos elementos, surgidos na década de 1980 e 1990, conseguem dar um novo dinamismo à acumulação e com isso superar a crise do fordismo e, subseqüentemente, conseguem se articular de forma a configurar um novo regime de acumulação e modo de regulação. A resposta dada por Jessop (1992, p. 60) é que este período caracteriza-se por uma transição em que a combinação das estruturas fordistas não funciona mais no seu esperado papel regulador e novas estratégias são formuladas para transformar instituições e estruturas visando tentativamente a superar as contradições e crises do fordismo. Sendo assim, pós-fordismo pode ser entendido em um sentido mais amplo do que simplesmente elementos que sucedem os elementos fordistas, seu significado fica mais preciso quando analisa-se a sua ação para superar a crise do fordismo. Mas há ainda grande dúvida se estes novos elementos que superam a crise do fordismo combinam-se em um novo regime de acumulação e modo de regulação. A história ainda está recente e as análises empíricas e comparativas ainda não permitem, entre os regulacionistas, a definição de um novo modo de regulação. Como colocado por Arrighi, “(a) maioria dos ‘regulacionistas’ é agnóstica quando se trata de prever qual será o sucessor do fordismo-keynesianismo ou, a rigor, de saber se algum dia haverá outro regime de acumulação com um modo apropriado de regulação” (1996, p. 2). Portanto, pós-fordismo é visto como uma transição, onde o principal é perceber os novos elementos que superam as estruturas fordistas que estavam em crise. Na falta de um termo melhor para identificar elementos dominantes, as análises regulacionistas utilizam o termo pós-fordismo como referência para este período de transição datado do início da década de 1980 até final da década de 1990.

Passados quase vinte anos desta transição, pode-se fazer duas perguntas para orientar a análise. Primeiro, se já há, na trajetória de transição, a consolidação de variáveis e dominância de relações que indicam a superação das estruturas fordistas passadas e, a partir daí, pode-se arriscar a identificação de estruturas pós-fordistas. Um critério para identificar a importância e a permanência destes novos elementos na dinâmica capitalista

contemporânea está em verificar, a partir das estratégias de empresas e de reorientações de política econômica dos governos nacionais, a formação de novos processos e relações e de novas instituições, ou mesmo reformas nas já existentes, que mostraram vantagens competitivas frente a típicas organizações fordistas e, concomitantemente, deslocaram ou superaram as contradições e crises do fordismo. Segundo, se estes novos elementos e relações podem contribuir para a formação de um novo regime de acumulação e modo de regulação ou se possuem problemas na sua co-evolução e possíveis tensões em suas combinações e, com isto, mantendo ainda indefinida a possibilidade de um novo modo de regulação. A primeira pergunta parecer ser mais fácil de ser respondida pelos regulacionistas céticos e agnósticos.

No caso de modificação no processo de produção, pode-se identificar a difusão da automação e da informação baseada na tecnologia da microeletrônica, o florescimento de novas tecnologias, como a biotecnologia, as estratégias neo-schumpeterianas de inovações graduais, endógenas e contínuas para conquistar a liderança ou manter posição na concorrência empresarial, a adoção de organização mais flexível do trabalho (como produção em células, terceirização, *just in time*, *kan ban*), formas mais cooperativas no relacionamento inter-firmas na cadeia de produção e a especialização flexível das empresas para diversificar a produção e diferenciar produtos visando a aproveitar nichos de mercado e se beneficiar de economias de escopo. Estes exemplos ilustram inovações empresariais que se mostraram superiores às estruturas rígidas de produção e concorrência típicas do fordismo. A difusão e generalização destas inovações para as empresas que permanecem na concorrência indicam sua importância e permanência como elementos da nova forma de produção e acumulação das empresas. Desta maneira, podem ser caracterizados como elementos do paradigma pós-fordista do processo de produção.

Em termos macroeconômicos, os efeitos da implementação de novas estratégias, por parte das empresas multinacionais, de organização locacional da produção e de maior movimentação dos fluxos de capitais entre suas unidades operacionais em diversas economias nacionais combinados com a reorientação da política econômica adotada pelos

governos nacionais criaram um contexto mais global para a acumulação de capital.¹³ A maior abertura das economias nacionais aos fluxos internacionais de mercadorias e de capitais não é um dado novo na história do capitalismo, como argumentam Hirst & Thompson (1998), mas pode-se dizer que a adoção de políticas econômicas que progressivamente reduziram o protecionismo dos mercados nacionais e incentivaram a entrada de mercadorias e capitais foi resultado de novas estratégias de governos nacionais visando a superar suas crises econômicas. A ampliação dos mercados de eminentemente nacionais para globais é um fenômeno que surge, ou ressurge, na transição pós-fordista e deve ser levado em conta na caracterização de um novo contexto das relações econômicas internacionais. A globalização impõe uma pressão competitiva sobre as estruturas empresariais que não se adaptam às novas estratégias e, através da 'destruição criadora' schumpeteriana, generaliza os elementos que se mostram mais competitivos. As estratégias e estruturas pós-fordistas vão se espalhando e generalizando neste contexto de concorrência mais global. Há, assim, um auto-reforço entre contexto macroeconômico globalizado e estratégias empresariais inovadoras que indicam uma nova dinâmica econômica em superação da crise do fordismo.

A formação de um regime de acumulação pós-fordista deveria reunir estes novos elementos de forma estruturalmente combinada que permitiria sustentar a acumulação de capital das empresas e o crescimento das economias nacionais. Dada as contradições inerentes ao capitalismo e sua tendência a crises econômicas, como reconhecido pelos autores regulacionistas dentro do arcabouço teórico marxista, esta relativa estabilidade da acumulação é sempre provisória e temporária. Além disso, tal qual o fordismo, as estruturas de um regime de acumulação tem um maior período de gestação do que de convivência mútua, Jessop (1992, p. 59). Historicamente, pode-se com maior precisão indicar apenas a formação de

¹³ Chesnais (1996) observa nestas novas estratégias uma nova fase da acumulação de capital, que vai denominar de 'mundialização do capital'. "Outra fase ainda é a 'mundialização do capital', em que ingressamos no decorrer da década de 1980, decerto muito diferente do período 'fordista', mas também do período inicial da época imperialista um século atrás"(p. 14). Chesnais em outro texto faz uma análise da globalização, ou da 'mundialização do capital', utilizando os conceitos da escola da regulação capitalista, ver Chesnais (1997).

novos elementos que constituem as estruturas ou paradigmas pós-fordistas, no sentido acima colocado. Em termos meramente propositivos, e com grandes ressalvas, Jessop (1992), (1994 a) e (1994b) apresenta um referencial para o tipo ideal de regime de acumulação pós-fordista. O regime de acumulação pós-fordista seria baseado na dominância de padrões flexíveis de produção, com inovações permanentes, e com um círculo virtuoso de crescimento de produtividade dado pelas economias de escopo e pelas inovações e, de outro lado, de crescimento de demanda provocado pelos gastos das rendas vindas das inovações, pela diversificação do consumo e pela maior competitividade nos mercados internacionais.¹⁴ A principal crítica a Jessop, como colocado adiante, deve-se à sua visão otimista de formação de um novo regime de acumulação e modo de regulação.

Neste contexto e nesta perspectiva, pode-se analisar as instituições fordistas que enfrentaram suas próprias crises e passaram por reformas ao longo deste período de transição. Entre estas instituições estavam os Estados nacionais que, de forma geral e quase generalizada entre as economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento, passaram por uma severa crise financeira na década de 1970 e 1980. Além disso, as políticas econômicas keynesianas, o aparelho estatal de oferta de bens e serviços e o sistema de bem-estar social foram identificados, principalmente na crítica

¹⁴ "As a stable mode of macro-economic growth, post-Fordism would be based on the dominance of a flexible and permanently innovative pattern of accumulation. As such its virtuous circle would be based on flexible production, growing productivity based on economies of scope and/or process innovations, rising incomes for polyvalent skilled workers and the service class, increased demand for new differentiated goods and service favoured by the growing discretionary elements in these incomes, increased profits based on technological and other innovative rents and the full utilisation of flexible capacity, reinvestment in more flexible production equipment and processes and/or new organisational forms, and a further boost to productivity due to economies of scope and constant innovation. Post-Fordist growth need not involve generalising core workers' rising incomes to other workers and/or the economically inactive. Indeed, as post-Fordism accumulation will be more oriented to worldwide demand, global competition could further limit the scope for general prosperity and encourage market-led polarisation of incomes. Besides its emergence from and organisation around genuinely post-Fordist labour processes, this new accumulation regime could also be treated as post-Fordist in so far as it resolves (or it held to do so) crisis tendencies in its Fordist predecessor." (Jessop 1994 b, p. 19-20).

neoliberal, como elementos que traziam pesado ônus à situação financeira delicada dos Estados. Identificou-se também o tamanho do aparelho estatal como excessivo, a burocracia estatal como ineficiente e suas ações tanto produtiva como regulamentadora como obstáculos que emperravam novas estratégias transformadoras das demais estruturas fordistas. Como veremos adiante, o Estado keynesiano e do bem-estar foi identificado como elemento central da regulação fordista e, por consequência, da crise do fordismo. Por isso, tornou-se alvo de várias estratégias e, de fato, passou por substanciais reformas nas décadas de 1980 e 1990 que, embora longe de eliminar ou mesmo reduzir suas funções econômicas, proporcionou transformações em seu papel e forma.

3. As reformas dos Estados nacionais e a decomposição do Estado fordista:

Os Estados nacionais são considerados nas análises regulacionistas uma das formas constitutivas do modo de regulação. No período de trinta anos do pós-guerra, os Estados cumpriram três importantes funções na sustentação do regime fordista, o que pode caracterizá-los como Estados fordistas. Pelo lado da oferta, coube ao Estado o investimento em infraestrutura para a ampliação da produção e circulação de bens de consumo duráveis, carro chefe da indústria tipicamente fordista. No investimento estatal estiveram a construção da rede rodoviária e a expansão da oferta de energia e dos canais de comunicação. Pelo lado da demanda, o Estado assumiu sua característica keynesiana ao adotar políticas macroeconômicas expansionistas para garantir uma demanda efetiva sempre próxima ao pleno emprego. Apesar do enfoque tipicamente keynesiano, houve variações nacionais em relação ao tipo de gastos públicos, com os governos social-democratas concentrando em gastos sociais e o governo americano, envolto na guerra fria, concentrando em gastos militares. Pelo lado do controle social, a regulação dos conflitos se realizou tanto pela garantia estatal a acordos corporativos que constituíram um compromisso salarial de vincular aumento de salários a inflação e produtividade, quanto pela ampliação da

proteção legal ao trabalhador dada pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de seguridade social ao trabalhador e em políticas sociais aos cidadãos. A expansão dos gastos sociais em seguridade social, como seguro desemprego, distribuição de aposentadorias e pensões, possibilitou a concessão de salário indireto que permitiu, de um lado, a integração de vários grupos da classe trabalhadora na sociedade de consumo em massa e, de outro lado, o controle social para a regulação da ordem capitalista.¹⁵

Entre os regulacionistas, o tipo ideal de Estado fordista, embora sujeito a diversas variações nos casos históricos, foi o Estado keynesiano e do bem-estar (*Keynesian welfare state*).¹⁶

Como apresentado na seção anterior, o fordismo entrou em crise na década de 1970. As tentativas de solução da crise do fordismo via uma expansão das políticas keynesianas levaram, para a economia, inflação e pequenos resultados no combate à recessão e, para os governos nacionais, crescente déficit e endividamento público.¹⁷ A partir da segunda metade da década de 1970, houve um gradual deslocamento do comprometimento com políticas ativas de combate ao desemprego e uma maior preocupação em reduzir a inflação, Bleaney (1985, p. 161). Desta forma, assim como houve uma virtuosa combinação entre regime de acumulação fordista e Estado keynesiano e do bem-estar, houve também um mútuo enfraquecimento e realimentação da crise do fordismo e crise do Estado keynesiano.

As mudanças na política econômica a partir da segunda metade da década de 1970 e nas estruturas estatais ocorridas nas décadas de 1980 e

¹⁵ Bihl (1998, p. 36-49) apresenta uma análise da formação do compromisso social fordista e seu duplo caráter de salário indireto e de regulação política e social.

¹⁶ “In abstract terms the distinctive objectives of the Keynesian welfare state regarding economic and social reproduction were to promote full employment in a relatively closed national economy primarily through demand-side management, and to generalize norms of mass consumption through welfare rights and new forms of collective consumption” (Jessop, 1993, p. 9).

¹⁷ Bleaney (1985, p. 155-198) em sua análise das políticas econômicas na década de 1970 identificou a política fiscal adotada na maioria das economias desenvolvidas no ano de 1975 como tipicamente keynesiana na tentativa de combater a recessão após o primeiro choque do petróleo em 1974.

1990 promoveram reformas nas funções e formas dos Estados nacionais. Pode-se fazer uma análise deste processo de reorientação e reestruturação do Estado tendo como referencial a estratégia de decomposição das principais características do Estado fordista. Posto isto, pode-se distinguir tipos de reforma que, por sua vez, podem ajudar a identificar as fases de reforma dos Estados contemporâneos.

A primeira reforma foi orientada para lidar com a crise financeira dos Estados e com os desequilíbrios macroeconômicos. A recomendação típica foi de restrição orçamentária e monetária e de abertura comercial, o que reduziu as características keynesianas das políticas econômicas e a proteção à economia nacional. As estratégias que caracterizam este primeiro tipo de reforma foram dirigidas para lidar a curto prazo com a crise do regime de acumulação fordista e com a crise financeira dos Estados fordistas. Teve mais o efeito de destruir as características keynesianas do Estado fordista do que em construir uma alternativa. Este tipo de reforma pode ser identificado com a fase de implementação de políticas monetaristas na segunda metade da década de 1970.

No segundo tipo houve uma preocupação em avançar as reformas do Estado no sentido de transferir para as empresas privadas a oferta de bens e serviços realizada pelas empresas estatais. Conjugado ao objetivo de curto prazo de resolver os problemas financeiros do Estado, houve também o objetivo de introduzir uma lógica de rentabilidade privada na produção e de regulação mercantil no consumo de bens públicos (ou quase-públicos, dadas as características de externalidades positivas) e de esperar um aumento de eficiência não só na produção destes bens mas de toda a economia. Esta orientação deu início ao processo de privatização das empresas estatais. Este processo foi realizado graças à convergência de interesses, de um lado o Estado querendo vender e arrecadar recursos e, de outro lado, capitais privados com possibilidades de centralização e concentração financeira procurando novas áreas de valorização e, portanto, querendo comprar. Como um desdobramento destas medidas, houve uma mudança na forma de atuação das unidades estatais com uma ação regulamentadora da concorrência nas atividades relacionadas ao consumo coletivo ou a monopólios naturais encampadas pelas empresas privadas. Assim, em

seqüência ao processo de privatização houve a reforma do aparelho do Estado na direção da criação de agências regulamentadoras. Estas medidas provocaram mudanças no Estado fordista com deterioração do aparelho de intervenção pelo lado da oferta. Por isso, pode-se identificar este tipo de reforma como a destruição do aparelho de oferta do Estado fordista.

O terceiro tipo de reforma é caracterizado pelas novas estratégias dirigidas a mudanças na produção de bens e serviços públicos e sociais que permaneceram sob responsabilidade estatal. As medidas foram direcionadas para a introdução de novos critérios de eficiência. Houve também a tentativa de introduzir uma dupla face de financiamento: parte financiada com transferências estatais e parte pela venda de serviços ao mercado. Pode-se identificar estas medidas com a proposta de reforma administrativa e patrimonial de criação de instituições públicas mas não necessariamente estatais, tal como apresentado e defendido por Bresser Pereira (1996, p. 284). Essas medidas foram uma tentativa de modernização pós-fordista da administração pública, isto é, de introduzir modos de gerenciamento e controle nos moldes da nova organização pós-fordista de produção utilizada pelas empresas privadas. Bresser Pereira (1997), (1998) defende este tipo de reforma dentro da visão de que promove a mudança de uma administração burocrática para uma administração mais preocupada com resultados, O objetivo era aumentar a produtividade do setor público estatal, acreditando assim na contribuição para a redução de seus custos e aumentar sua eficiência. Neste sentido, pode-se dizer que este segundo tipo de reforma transforma as estruturas estatais fordistas ainda existentes, procura combater a crise financeira do Estado tanto pelo lado da redução de custos quanto pelo aumento de produtividade e inseri critérios pós-fordistas de gerenciamento. Paralelamente à destruição das estruturas e características do Estado fordista, pode-se dizer que houve introdução do pós-fordismo no Estado, o que não significa, como iremos apresentar, a construção de um Estado pós-fordista.

As reformas no regime de bem-estar social podem caracterizar o quarto tipo de reforma do Estado fordista. As reformas procuraram reduzir seus gastos, impor disciplina financeira e aumentar a produtividade de seus serviços mas tiveram dificuldades de implantação e levantaram diversos problemas políticos. No entanto, as reformas no Estado de bem-estar social

colocaram um limite no crescimento deste sistema. No período fordista, principalmente sob a hegemonia política da social democracia, a expansão da proteção social aos trabalhadores e aos cidadãos foi um dos elementos centrais do compromisso social fordista, o que foi garantido pelo Estado keynesiano e do bem-estar. As críticas ao Estado fordista e mais especificamente ao regime de bem-estar social foram tanto pelo lado financeiro, dado o elevado custo do regime de assistência social que ultrapassava as receitas vindas das contribuições dos trabalhadores, quanto pelo argumento do desestímulo ao trabalho e a eficiência que a proteção social pode gerar, segundo alguns críticos. As reformas levaram a uma contenção no crescimento do regime de bem-estar, à redução de privilégios e exageros e a um controle financeiro para reduzir as transferências do orçamento do governo.

As dificuldades operacionais destes tipos de reforma fizeram com que sua implementação se arrastasse pela década de 1980, para aqueles governos que primeiro iniciaram as reformas, como a Grã-Bretanha, e pela década de 1990, como é o caso do Estado brasileiro. Outro motivo de dificuldade de implementação foi a luta pela hegemonia política para direcionar, acelerar ou retardar as reformas, posto que as mudanças no Estado são resultados de estratégias políticas apoiadas por grupos sociais e formuladas pelas elites dirigentes. Isto reafirma as variações nas experiências nacionais destes tipos de reforma e ressalta tanto seu caráter geral, no sentido de que houve uma mudança generalizada nos Estados nacionais fordistas com tendências a estes tipos de reforma, quanto seu caráter específico, no sentido de que as estratégias de mudança e de resistência dependeram da luta política em cada sociedade.

Os problemas políticos da reforma do Estado estão principalmente relacionados à mudança no papel que o Estado tinha no compromisso social fordista. As estratégias de reforma utilizaram argumentos econômicos, financeiros e administrativos para justificar sua implementação mas, dados seus efeitos sobre o compromisso social fordista e sobre o regime de bem-estar social, houve uma disputa prolongada pela hegemonia política. Nesta luta política, os argumentos - neoliberais tiveram muita força, pois a partir deles pôde-se defender um deslocamento do problema do desemprego

como questão central de política econômica, tal qual acontecia no Estado fordista, e de elevar como prioridade a competitividade sistêmica e o apoio às empresas nacionais na concorrência internacional. A tolerância de índices maiores de desemprego, a quebra do poder político dos sindicatos de trabalhadores, os desestímulos aos acordos coletivos de trabalho e aos reajustes periódicos de salários são evidências de quebra do compromisso social fordista, que contou com a defesa explícita da ideologia neoliberal.

Resumindo, se o primeiro tipo de reforma retirou o caráter keynesiano do Estado fordista, o segundo alterou a estrutura do aparelho estatal ao reduzir sua capacidade de intervenção pelo lado da oferta, a terceira reforma introduziu novas formas de organização, controle e avaliação de desempenho das unidades públicas e estatais, utilizando critérios típicos do paradigma pós-fordista de administração das empresas privadas, o quarto tipo de reforma congelou o crescimento do regime de bem-estar social e também procurou introduzir um controle nos custos e na concessão de benefícios e eficiência nos serviços. As reformas reduziram o tamanho do aparelho estatal e visaram a tornar as unidades estatais mais eficientes em termos gerenciais e microeconômicos. Em termos de mudanças em suas funções, as reformas do Estado contribuíram para dissolução do compromisso social do fordismo e para mudanças, ainda que parciais, no regime de bem-estar social. Houve, portanto, destruição progressiva do Estado fordista com suas características keynesianas e de bem-estar social. Dada a importância do Estado na regulação econômica e social, houve conjuntamente a dissolução do modo de regulação tipicamente fordista.

Este é o ponto onde pode-se colocar a questão se as reformas pararam na destruição do Estado fordista ou se avançaram em direção a uma combinação com os novos paradigmas da acumulação de capital e a formação de um regime de acumulação e modo de regulação pós-fordista. Este parece ser o sentido das hipóteses de Jessop de Estado pós-fordista.

4. As hipóteses de Jessop para Estado pós-fordista

Jessop (1993) apresenta quatro hipóteses para a nova forma e novo papel econômico do Estado pós-fordista. Primeiro, “há uma tendência de mudança do Estado keynesiano e do bem-estar (onde este foi estabelecido) para o Estado schumpeteriano e do pró-trabalho”¹⁸. Segundo, os Estados nacionais em economias avançadas estão sujeitos a três tipos de deslocamento de poder e esvaziamento de sua capacidade, o que Jessop chama de ‘*hollowing out*’. Terceiro, “estas tendências estão relacionadas, nas economias desenvolvidas ocidentais, à transição do fordismo para o pós-fordismo” (p. 7). A quarta hipótese condensa as hipóteses anteriores e faz a proposição de que o Estado schumpeteriano e do pró-trabalho é a melhor forma de Estado para o pós-fordismo.

Na proposição destas hipóteses sobre as transformações na forma e papel dos Estados, Jessop está preocupado com duas funções básicas esperadas dos Estados capitalistas. Primeiro, o apoio do Estado capitalista para assegurar condições para a valorização do capital. Segundo, o apoio do Estado capitalista para assegurar condições, tanto econômicas quanto sociais, para a reprodução da força de trabalho. A transformação de um tipo ideal de Estado keynesiano para um também tipo ideal de Estado schumpeteriano indica uma mudança no apoio à valorização do capital. A transformação do sistema de seguridade social do regime de bem-estar para o regime do pró-trabalho indica mudança nas ações estatais para a reprodução da força de trabalho e, por extensão, do controle político da classe trabalhadora (Jessop 1993, p. 17). Estas hipóteses partem, de um lado, da idéia de que transformações no Estado para desempenho destas funções típicas do Estado capitalista são necessárias para uma melhor combinação das políticas e ações estatais com os elementos que deram uma nova dinâmica à acumulação de capital na transição pós-fordista. Espera-se,

¹⁸ Por conveniência foi adotada a tradução de *Keynesian welfare state* como Estado keynesiano e do bem-estar e de *Schumpeterian workfare state* como Estado schumpeteriano e do pró-trabalho. Estes termos foram adotados na tradução para o português do texto de Jessop (1998). Apesar de não satisfeito com estes termos, será adotada a tradução já realizada e publicada.

ainda de acordo com Jessop, que as reformas em direção a este tipo ideal de Estado pós-fordista contribuam para a formação de um regime de acumulação e modo de regulação que articule estes novos elementos de forma economicamente mais dinâmica e estável e socialmente menos tensa.

Cabe, agora, fazer uma apresentação destas hipóteses. Frente ao contexto econômico de mercados mais globalizado e economias nacionais relativamente mais abertas, as políticas keynesianas de expansão de demanda para garantir o pleno emprego perdem muito de sua eficiência. A maior abertura das economias nacionais aos fluxos de mercadorias pode fazer com que políticas expansionistas resultem em maiores importações e, por sua vez, não resolvam o problema de emprego no nível interno e ainda tragam problemas para as contas externas. A esperada geração de empregos via expansão da demanda pode ser transferida para outras economias nacionais no caso de economias abertas. Desta forma, as políticas keynesianas só terão sentido em escala global e coordenada, isto é, sendo adotadas conjuntamente por várias economias nacionais, na utopia proposta por Piore & Sabel (1984, p. 252-7). Em termos de política econômica ideal, a perseguição de objetivos macroeconômicos nacionais não se realiza mais pela utilização de instrumentos de ação direta sobre a demanda agregada mas, de forma indireta, como resultado esperado dos benefícios da inserção da economia nacional na economia global. Há também um deslocamento do objetivo do pleno emprego como prioridade de política econômica para uma ênfase maior em criar condições de competitividade para empresas nacionais nos mercados globais.

Neste contexto, as estratégias de integração à internacionalização da economia são direcionadas para a capacitação das empresas nacionais para a competição global e, de forma suplementar, para a atração de investimentos internacionais para que empresas globais tenham unidades na economia nacional e se relacionem com empresas nacionais. Frente aos novos paradigmas tecnológicos, organizacionais e concorrenciais, considerados elementos típicos da transição pós-fordista, cabe ao Estado não somente criar condições para uma melhoria da competitividade sistêmica mas também dar apoio à competitividade setorial e empresarial. Políticas tipicamente schumpeterianas seriam aquelas que atuariam pelo lado da

oferta para promover a ampliação da capacidade inovativa das empresas e sua difusão para as cadeias de produção e, com isso, aumentar seu poder competitivo em mercados de grande concorrência. São políticas de oferta diferentes das políticas fordistas desenvolvimentistas, que estavam relacionadas à formação da infra-estrutura na cadeia de produção e circulação, pois visam a dar maior competitividade a toda a cadeia de produção ao capacitar seus vários elos com as inovações tecnológicas e organizacionais, flexibilidade de produção e diversificação de produtos. Os fatores sistêmicos de competitividade estão ligados tanto à eficiência da infra-estrutura produtiva, como a setores de transporte, energia e comunicação, quanto fatores ligados a um sistema nacional de inovações e formação de parcerias com instituições estatais e privadas para aproveitar e desenvolver vantagens comparativas regionais e locais. Para cumprir este novo papel há necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.¹⁹ Este seria o caráter schumpeteriano das políticas do Estado pós-fordista.

Em paralelo às políticas do lado da oferta para incentivo da capacidade de inovação das empresas, as reformas do Estado devem agir também sobre a reprodução da força de trabalho não apenas para lhe dar qualificação adequada às novas tecnologias, mas também para dar maior flexibilidade e menor custo para as empresas. Isto significa procurar mudar a política trabalhista e social do regime do bem-estar que introduziu rigidez na relação de trabalho e custos adicionais para as empresas e as finanças estatais. A estratégia é subordinar a política social às demandas empresariais por maior flexibilidade: (i) uma força de trabalho mais flexível, isto é, mais adaptada à multiplicidade de tarefas exigidas pelas novas tecnologias e nova organização da produção, (ii) um mercado de trabalho mais flexível, isto é menos regulamentado pelo governo e de resposta mais rápida e menos onerosa às necessidades ora de contratação ora de dispensa frente às variações de vendas, e (iii) uma flexibilização, para baixo, nos custos indiretos da mão-de-obra, isto é, uma reforma na legislação trabalhista e previdenciária com provável diminuição de benefícios, tendo em vista as

¹⁹ Para uma defesa de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico neste novo contexto econômico ver Lastres (1997).

necessidades de comprimir custos empresariais frente às pressões competitivas. Isto significa utilizar a política social para alcançar uma maior competitividade tanto por meios dinâmicos e estruturais, de adaptação da mão-de-obra aos requisitos de flexibilização da produção, quanto por meios espúrios, de redução de salários diretos e indiretos. Há claramente uma mudança na política social de uma prioridade da distribuição de renda do regime de bem-estar para uma visão mais produtivista e preocupada com a competitividade do regime pró-trabalho.

As novas funções esperadas pelo Estado schumpeteriano e do pró-trabalho não podem ser desempenhadas por uma estrutura com centralização de poder e concentração de capacidades operacionais típicas do Estado fordista. Por um lado, a estrutura do Estado fordista se tornou excessiva, com seu aparato institucional e operacional amplo de intervenção na economia formada por empresas estatais e agências de planejamento, e desnecessária e insuficiente, frente aos novos objetivos que requerem outros instrumentos de políticas. Em vista disto, não basta apenas reformar o Estado com a destruição do aparato tipicamente fordista-keynesiano mas também construir um aparato para lidar com estas novas demandas. De acordo com Jessop (1993, p. 22), a tendência é de formação de um “*hollow state*”, tal qual as empresas transnacionais do tipo “*hollow corporations*” em que a unidade central mantém as funções decisórias e as unidades operacionais estão dispersas territorialmente. Apesar do Estado manter suas típicas funções capitalistas de soberania, de apoio à acumulação e de hegemonia política e controle social, o desempenho destas funções em um novo contexto impõe um deslocamento de poder, por exemplo da esfera nacional para a internacional, e uma descentralização operacional, por exemplo do governo central para os governos locais. Jessop identifica três tendências de deslocamento e de divisão do poder estatal que tendem a um “*esvaziamento*” (*hollowing out*) do Estado.

Primeiro, há um deslocamento do poder “para cima”, do Estado nacional para organizações internacionais e inter-governamentais. Frente a uma economia globalizada, os Estados nacionais perdem muito de sua autonomia para controlar e coordenar a movimentação de capitais que pode afetar a sua economia nacional. A tentativa de ordenação da dinâmica da

economia internacional é feita por instituições internacionais, como o FMI e BIRD, ou instituições inter-governamentais, como o Grupo dos Sete, que excluem a influência e participação de vários governos nacionais, como é o caso dos países em desenvolvimento.

Segundo, diz respeito ao deslocamento de poder “para baixo”, do Estado central para as esferas regionais e locais. A política de competitividade deve levar em consideração as vantagens comparativas regionais, a formação de *cluster* locais e de sistemas locais de inovações. Dada a busca da competitividade pela inovação e diferenciação, deve-se considerar as especificidades regionais e locais. Neste aspecto, as esferas mais descentralizadas de poder têm maior conhecimento e maior capacidade de operação para implementar políticas industriais.

O terceiro movimento é o deslocamento de poder “para fora” e envolve a formação de redes horizontais de poder – internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil. Este movimento está apresentado de forma mais clara em Jessop (1998), quando identifica uma tendência de “internacionalização dos regimes de formulação de política” que, de forma diferente do primeiro movimento de esvaziamento do poder do Estado nacional, tem a participação e influência dos governos nacionais nas instituições inter-governamentais, na formulação de estratégias transnacionais e de ação internacional conjunta, como é o caso do Mercosul, Nafta e Comunidade Européia. Em nível intra-nacional, há uma tendência do governo central de formar parcerias com organizações governamentais regionais e locais e instituições da sociedade civil, como associação de empresários, universidades e sindicatos para aumentar sua capacidade de ação. Neste movimento, o governo central perderia poder, o que Jessop denomina “deslocamento do governo para a governança” (1998, p. 34), para uma maior eficiência na implementação de sua estratégia.

Jessop (1993), (1994b) propõe ainda que pode haver várias alternativas em termos de estratégia política para formação do Estado schumpeteriano. Mais uma vez baseado nas várias reformas estatais experimentadas tentativamente nos últimos vinte anos, e com vários erros e acertos, por governos com ideologias e estratégias políticas diferentes e frente também a diferenciados suportes institucionais e resistências políticas,

Jessop (1993, pp. 28-31), (1994b, p. 266-8) propõe uma tipologia da forma política do Estado schumpeteriano e do pró-trabalho: neoliberalismo, neocorporativismo e neoestatismo.²⁰ A estratégia neoliberal está direcionada para criar instituições e condições que permitam ao mercado guiar as mudanças necessárias na economia em direção aos novos paradigmas. A expectativa é que as inovações devem surgir em ambientes onde os sinais de mercados são claros, as regras de concorrência e de garantia de contrato são permanentes e previsíveis e em que há uma cultura de formação de espírito empresarial (do tipo schumpeteriano). Seus instrumentos são as privatizações, liberalizações comerciais e um *mix* de desregulamentação e regulamentação para formar as instituições que incentivam condições de concorrência. O neocorporativismo é a estratégia política de institucionalizar as demandas dos agentes econômicos e grupos sociais e estabelecer meios institucionalizados de negociação entre os grupos sociais. Diferente das instituições corporativistas fordistas que procuravam estabelecer uma negociação nas questões corporativas com impactos macroeconômicos, como os acordos coletivos para reajuste de salário, as instituições neocorporativas atuam nas negociações entre representações de trabalhadores e empresários nas questões microeconômicas para viabilizar uma solução negociada para a introdução das novas estratégias empresariais e, de outro forma, agem para que os acordos corporativos realizados não tenham impacto negativo sobre o ambiente de concorrência. Há, assim, na estratégia neocorporativista a tentativa de se elevar a competitividade através uma ação mais concertada e negociadora do Estado que busque a cooperação entre os grupos sociais. Por fim, o neoestatismo é a forma mais direta de promoção, apoio e orientação do Estado e de envolvimento de unidades estatais e instrumentos de política para a capacitação das empresas para a competição.²¹

²⁰ Apesar de sua importância e para não fugir do objetivo do trabalho, haverá apenas uma rápida apresentação das estratégias e formas políticas de Estado schumpeteriano. Sua referência é importante para não cair na armadilha de análises simplificadoras de que só há a alternativa neoliberal de formação do Estado pós-fordista.

²¹ Em uma análise mais concentrada em política industrial, Cassiolato e Erber (1997) propõem uma tipologia de agenda de desenvolvimento industrial com semelhanças às estratégias proposta por Jessop. Os tipos de desenvolvimento industrial que condicionam

A possibilidade de se utilizar uma das três estratégias de ação em diferentes áreas de atuação e em diferentes momentos permite a combinação de estratégias para a reforma do Estado e, por sua vez, dificulta a identificação destas formas puras de atuação do Estado. A discussão sobre qual estratégia pode ser mais eficiente para direcionar a reforma do Estado para as funções e formas acima propostas deve ser feita em um nível mais concreto, pois depende de várias características das economias nacionais. O que a hipótese de Jessop propõe é ter um parâmetro para avaliar estas estratégias, colocando um objetivo determinado. A questão central desloca-se da discussão se as estratégias de reforma foram concentradas na destruição dos alicerces do Estado fordista para a discussão se as estratégias foram eficientes na construção de um Estado pós-fordista, tal qual proposto acima.

Além disso, outra questão que se coloca é se as reformas produziram Estado capitalista com manutenção das suas funções gerais e adaptado aos novos critérios do novo contexto econômico, que exige, de um lado, maior disciplina fiscal, monetária e cambial de acordo com as exigências de bom comportamento macroeconômico esperado pelos mercados internacionais e, de outro lado, um Estado mais enxuto e com eficiência gerencial. Neste caso, seria um Estado moderno atuando em um contexto pós-fordista, mas não um Estado pós-fordista. Ou se as reformas estariam conduzindo a reestruturação do Estado em direção às características propostas por Jessop e, por conseqüência, formando um Estado estruturalmente capacitado e estrategicamente orientado para apoiar a nova dinâmica de acumulação de capital baseada em variáveis pós-fordistas. Neste sentido, seria a construção de um Estado pós-fordista. As hipóteses de Jessop servem de parâmetro para as análises sobre as experiências de reforma do Estado e podem avaliar se estas se limitaram a destruir o Estado fordista e a formar um Estado disciplinado macroeconomicamente e eficiente microeconomicamente em co-evolução com a economia pós-fordista ou se as reformas foram estrategicamente orientadas para interagir com as variáveis pós-fordista e apoiar a nova dinâmica de acumulação.

política industrial e tecnológica são: agenda neo-liberal radical, agenda neoliberal reformista, agenda neodesenvolvimentista e agenda social-democrata.

5. Rumo ao Estado pós-fordista: uma tipologia

As hipóteses de Jessop para as características do Estado no futuro próximo têm um valor heurístico. Os inúmeros problemas metodológicos de se trabalhar com hipóteses que foram construídas a partir de uma avaliação das experiências históricas e de uma perspectiva teleológica de pós-fordismo e, depois, encaixá-las em um modelo de tipo ideal de Estado pós-fordista, tal qual feito em Jessop (1993), (1994 a) e (1994b) não serão discutidos, apesar de sua relevância.²²

As hipóteses sobre Estado pós-fordista criam um novo paradigma de análise das experiências de reforma do Estado. As análises estavam voltadas para a crítica que identificava o Estado como excessivamente intervencionista, regulamentador, indisciplinado macroeconomicamente, burocratizado e ineficiente microeconomicamente. Estas críticas estavam baseadas em teorias como os novo-clássicos na macroeconomia, como *rent-seeking approach* e sua crítica as distorções provocadas pelas falhas de governo e o neo-institucionalismo centrado nos custos de transação que propõe novas formas de intervenção e, principalmente, regulamentação da concorrência. Sem dúvida, essas críticas foram importantes para guiar várias experiências de reforma do Estado. O caráter inovador das hipóteses de Jessop está em criar um referencial analítico tendo como base um outro conjunto de teorias. Suas hipóteses estiveram baseadas principalmente nas teorias da regulação capitalista, na teoria microeconômica neoschumpeteriana e nas análises regulacionistas sobre globalização, em termos de abordagem econômica, e nas teorias neo-marxistas do Estado capitalista, em termos de abordagem política, além de se basear no método realista do marxismo.

²² Jessop (1994 b, p. 22) reconhece os problemas metodológicos de sua proposição sobre Estado pós-fordista: "(...) my analysis could be accused of functionalism, capital-theoretical reductionism, or structuralism (or all three). Yet what is involved here is a thought experiment prompted by observation of general trends. I am trying to theorize the state form appropriate to a future post-Fordist accumulation regime and doing so at a high level of abstraction. Such accounts tend to be functionalist, capital-theoretical, and structuralist." (1993, p. 35).

Este *paper* trabalhou com os conceitos de fordismo, crise do fordismo e pós-fordismo da abordagem regulacionista. Estes conceitos estão em um nível de abstração intermediário pois estão relacionados à tentativa de aplicação dos conceitos mais abstratos de regime de acumulação e modo de regulação. Os conceitos de fordismo, crise do fordismo e pós-fordismo servem de referencial para análises históricas sobre a evolução do capitalismo no pós-guerra. Jessop constrói suas hipóteses a partir da combinação das variáveis fordistas ou pós-fordistas com o Estado capitalista e da estratégia de orientação da ação estatal tanto para apoiar a acumulação de capital quanto para regular as tensões sociais. Neste sentido, o tipo ideal de Estado fordista é caracterizado como o Estado keynesiano e do bem-estar econômico. A partir desta noção e procurando um contraste, Jessop propõe que o Estado capitalista que procura se adaptar e agir sobre o novo contexto econômico e apoiar as variáveis da nova dinâmica econômica teria características schumpeterianas e de formação de um regime social pró-trabalho. Neste sentido, o Estado schumpeteriano e pró-trabalho seria o tipo-ideal de Estado pós-fordista.

A principal crítica que pode-se fazer às hipóteses de Jessop sobre as características do Estado pós-fordista está em abandonar a discussão sobre a formação de um novo modo de regulação. O conceito de modo de regulação se refere ao papel desempenhado por variáveis e mecanismos extra-mercado e extra-econômico na normalização das condições sociais que garantem a acumulação de capital. A idéia é de que instituições, identidades coletivas, comportamentos convencionais, organizações estrategicamente orientadas, como no caso dos Estados capitalistas, podem também contribuir para a formação de um conjunto de estruturas que garanta, de forma relativamente estável embora temporária, as condições de acumulação de capital. O conceito modo de regulação, como proposto pelo próprio Jessop (1997, p. 290), pode ser uma síntese para se referir a um modo de regulação social da economia, de forma a contrastar com análises econômicas que estão mais preocupadas em analisar apenas o modo econômico de regulação da economia. Posto isto, pode-se fazer a crítica se as características do Estado schumpeteriano e do pró-trabalho podem contribuir para a formação de um modo de regulação social da economia pós-fordista.

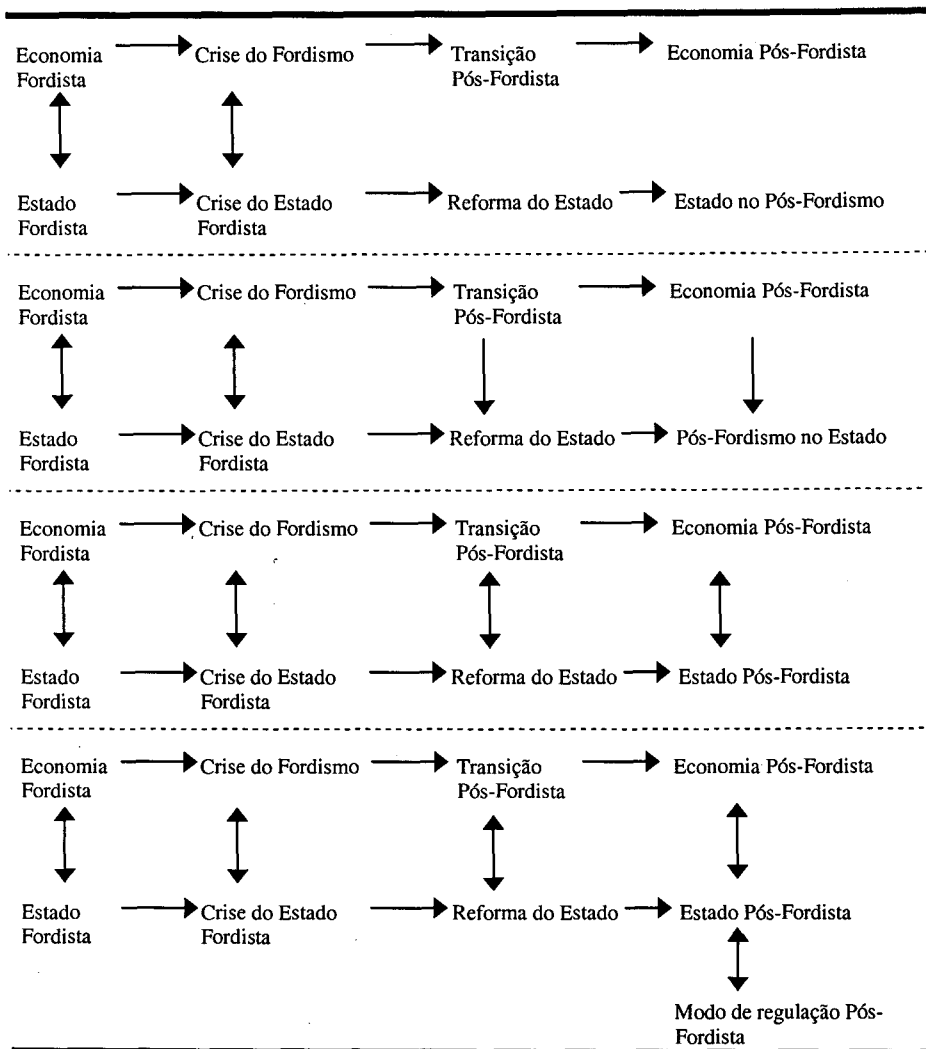
A primeira crítica que se pode fazer é que as hipóteses de Estado schumpeteriano e do pró-trabalho se referem mais a um modo de regulação econômica de questões sociais do que propriamente uma regulação social da economia, como esperado pelo conceito. No caso do modo de regulação fordista, o Estado keynesiano e do bem-estar social contribuiu para a formação do modo de regulação social da economia tipicamente fordista e, por esta razão, considera-se como referência para o Estado fordista. No caso do Estado schumpeteriano e do pró-trabalho, as hipóteses sobre reformas no regime de bem-estar social estão direcionadas para atender às demandas do capital por um trabalho mais flexível e mais adaptado a pluri-tarefas exigidas pela nova tecnologia e organização da produção, por um mercado de trabalho mais flexível e por maiores possibilidades de reduzir os custos diretos e indiretos da mão-de-obra. Claramente, esta transição do regime de bem-estar para o regime pró-trabalho é resultado esperado de estratégias de grupos capitalistas em modificar as políticas sociais. Esta tendência pode ser o resultado esperado do maior poder de penetração das estratégias capitalistas no interior do Estado, fato que aconteceu com a mudança da correlação de forças políticas ocorrida nas décadas de 1980 e 1990. Apesar de reconhecer a possibilidade desta tendência, o que se critica na hipótese de Jessop é a possibilidade de que este modo de regulação econômica do social possa ser considerado como um elemento constitutivo de um modo de regulação social da dinâmica econômica.

A segunda crítica está relacionada à dificuldade em defender uma hipótese sobre um novo modo de regulação sem a constituição de um novo compromisso salarial e social. A transição econômica e as reformas do Estado dissolveram o compromisso social básico do fordismo e as novas condições políticas não indicam a formação de um novo compromisso. O compromisso salarial fordista de aumento de salário de acordo com produtividade e inflação e o compromisso social de pleno-emprego e de expansão do regime de bem-estar social foram elementos centrais para redução de tensões sociais e para o equilíbrio instável entre produção em massa e consumo em massa em economias nacionais relativamente fechadas, típicas do período fordista. Por um determinado período, o modo de regulação social da economia foi compatível com a expansão da acumulação de capital. A crise do fordismo tem como uma de suas causas o início do

período de incompatibilidade deste tipo de regulação social com a expectativa de lucro crescente, como no caso das análises que acentuam o papel do *profit-squeeze* como causa importante para a crise econômica do período fordista. A crise do fordismo provocou um enfraquecimento da força política de vários grupos sociais, principalmente dos trabalhadores. As estratégias neoiberais acentuaram este enfraquecimento, reduziram o poder dos sindicatos de trabalhadores e tornaram as forças políticas mais difusas dada a exaltação ao individualismo e a dificuldade de articulação entre grupos sociais. Neste contexto, e somente neste contexto, pode-se entender as hipóteses de Jessop para as características do Estado pós-fordista, isto porque são hipóteses que levam em consideração exclusivamente os interesses dos grupos capitalistas para transformação do Estado em apoio às suas novas estratégias de acumulação de capital. Neste sentido, e somente neste sentido, pode-se entender como as características do Estado schumpeteriano e do pró-trabalho têm uma boa articulação com as variáveis pós-fordistas. Mas nada garante que estas características possam contribuir para a formação de um modo de regulação pós-fordista.

Como uma extensão das hipóteses de Jessop e incorporando também as críticas apresentadas, pode-se propor uma nova tipologia do Estado na transição pós-fordista. Nesta tipologia, há a intenção de diferenciar as reformas e seus resultados na formação de um Estado atuando na economia pós-fordista e suas relações com as variáveis econômicas mais dinâmicas. Utiliza-se como parâmetro o Estado pós-fordista proposto por Jessop para diferenciar tanto os tipos de reforma que não conseguiram criar uma articulação entre as variáveis pós-fordistas e as ações estatais, quanto o tipo de reforma que procura avançar na formação de um novo modo de regulação pós-fordista. O Quadro 1 procura dar uma visualização destes tipos:

Quadro 1: Os tipos de Estado e sua relação com a economia pós-fordista:



(i) **Estado no pós-fordismo:** este tipo de Estado é resultado das reformas do Estado fordista que se preocuparam em mudar as características keynesianas de sua política econômica, em reduzir o seu aparelho estatal e sua capacidade de intervenção e de limitar o crescimento do sistema de bem-estar social. A reorientação de política econômica esteve mais ligada ao controle orçamentário e monetário, disciplina cambial e fiscal e financiamento das dívidas públicas internas e externas. A reestruturação do aparelho estatal foi realizada tanto pela redução de despesas quanto pela venda de ativos estatais. A redução dos gastos sociais teve mais uma preocupação financeira em eliminar as transferências do orçamento do governo para a previdência social. O principal limite deste tipo de reforma foi não ter uma estratégia de orientação das políticas estatais para uma relação com as variáveis pós-fordistas. Este tipo de reforma decompôs o Estado keynesiano e do bem-estar social mas esteve longe de construir um Estado estrategicamente direcionado para apoio às variáveis pós-fordistas. Houve preocupação em superar a crise financeira do Estado fordista e a crise do fordismo. Formou-se, assim, um Estado que convive com as mudanças na economia e procura se adaptar a elas, mas com poucas relações de apoio e estímulo. Neste caso, é o Estado no pós-fordismo. Este tipo de reforma pode ser o primeiro estágio para a construção de um Estado pós-fordista, tal qual proposto por Jessop, mas tendo em vista que algumas experiências de reforma ficaram muito aquém do tipo de ideal pós-fordista, este primeiro tipo pode ser útil para caracterizar as reformas que destruíram o Estado típico fordista mas não construíram algo próximo ao tipo ideal de Estado pós-fordista.

(ii) **Pós-Fordismo no Estado:** a estratégia de reforma é a aplicação nas unidades estatais de critérios de administração, organização e de eficiência típicos das empresas privadas pós-fordistas e de novas formas de financiamento para o setor público para superar os problemas típicos de finanças públicas do Estado fordista. Este tipo de reforma significaria a introdução de técnicas pós-fordistas no gerenciamento do Estado mas estaria longe de orientar as estruturas estatais para relação de apoio às variáveis pós-fordistas e na formação de instituições dentro do Estado de apoio a uma acumulação pós-fordista. Este tipo de reforma pode superar os problemas causados por problemas burocráticos e criar unidades estatais

mais eficientes em critérios financeiros, gerenciais e microeconômicos, mas sem dar apoio à acumulação e regulação pós-fordista. Este tipo de reforma se caracterizaria mais pela criação de organizações pós-fordistas dentro do Estado do que um Estado estruturalmente ligado às variáveis da nova dinâmica de acumulação pós-fordista. Seria mais a adoção de um gerenciamento pós-fordista no Estado do que Estado pós-fordista. Este Estado pode ser um estágio na trajetória de transição do Estado amplo, intervencionista e burocrático do fordismo para um Estado idealmente mais enxuto e eficiente do pós-fordismo, mas estas reformas podem ficar apenas no âmbito financeiro, administrativo e microeconômico e não se estender no apoio a inovações e flexibilização típicas do regime de acumulação pós-fordista.

(iii) **Estado Pós-Fordista:** a estratégia das reformas é orientar a política econômica e as estruturas estatais para uma melhor articulação com as variáveis pós-fordistas e criar um ambiente institucional para maior capacitação competitiva das empresas e da economia nacional. O objetivo da reforma é estritamente econômico, isto é, promover uma melhor competitividade da economia nacional nos mercados globalizados e sustentar uma nova dinâmica de acumulação. Como visto acima nas hipóteses de Jessop sobre Estado pós-fordista, a reforma do Estado seria, principalmente, de mudança de políticas econômicas keynesianas para políticas econômicas de orientação neo-schumpeteriana, de alteração de regime de assistência social do bem-estar social para um regime pró-trabalho para facilitar a flexibilização do trabalho demandado pelas novas estratégias empresariais e de esvaziamento das estruturas estatais centralizadas e formação de novas unidades estrategicamente relacionadas com as novas instâncias de poder e de governança em níveis internacionais, regionais e locais. Seguiremos a proposta de Jessop de vislumbrar este tipo de reforma como formação de um Estado pós-fordista, tendo em vista seu apoio às variáveis pós-fordistas que dominam a nova dinâmica de acumulação e a adaptação da estrutura estatal ao novo ambiente institucional. Porém, este tipo de Estado não reconstrói os compromissos sociais que são a base de um novo modo de regulação.

(iv) **Estado pós-fordista como elemento constitutivo de um novo modo de regulação pós-fordista:** a estratégia deste tipo de reforma está em complementar a regulação econômica sobre as variáveis sociais, como realizado pelo tipo de reforma anterior, imposta pela pressão competitiva do novo contexto econômico globalizado e que exigiu uma reorientação das ações do Estado em apoio às variáveis econômicas pós-fordistas. O problema está em que o novo contexto econômico e a nova dinâmica de capital têm também fatores de instabilidade, contradições típicas de qualquer economia capitalista e tensões sociais específicas de sua própria tentativa de submeter os interesses dos demais grupos sociais às estratégias do capital. A reforma do Estado deveria avançar para promover a esperada regulação social da economia pós-fordista em condições que não emperre a acumulação de capital, de um lado, e não gere tensões sociais disruptivas, de outro lado. Se a compatibilização entre um modo de regulação econômica do social e um modo de regulação social do econômico é possível ou não, é algo sujeito a discussão. Por este motivo, este tipo de Estado pós-fordista só pode ser sugerido em um nível elevado de abstração. Pode-se especular sobre seu formato: deve ser um Estado com características schumpeterianas, com instituições ligadas à governança supranacional e regional e com a formação de compromissos sociais que garantam proteção para os trabalhadores, sejam empregados ou não, e para os cidadãos, o que exige uma ampliação, e não contenção, do regime de bem-estar social.

A proposta destes tipos de Estado na transição pós-fordista perde qualquer valor se considerarmos como um referencial histórico, e não analítico, e uma determinação estrutural, e não uma orientação para análises das estratégias e objetivos das reformas do Estado. Há a proposição de um novo referencial para a análise das reformas do Estado que vai além, assim se espera, da discussão sobre os problemas do Estado keynesiano e da necessidade de se ter um Estado eficiente em termos gerenciais e microeconômicos. Este novo referencial tem por base os conceitos da escola da regulação capitalista e suas análises sobre a transição pós-fordista. A apresentação das hipóteses de Jessop e as hipóteses deste *paper* têm o intuito de estimular análises a partir deste referencial.

Referências bibliográficas:

AGLIETTA, M. (1979) *A Theory of Capitalist Regulation: the US experience*. London: Verso.

AMIN, A. (1994) "Post-Fordism: models, fantasies and phantoms of transition". Amin, A. (editor) *Post-Fordism: a reader*. Oxford & Cambridge, USA: Blackwell.

ARIENTI, W.L. (1997) "Fordismo e pós-fordismo: uma abordagem regulacionista". *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*, realizado em São Paulo, de 27 a 30 de maio de 1997, pp.16-30.

ARRIGHI, G. (1996) *O Longo Século XX*. RJ: Contraponto; SP: Editora UNESP.

BIHR, A. (1998) *Da Grande Noite à Alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo editorial.

BLEANEY, M. (1985) *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. London: Macmillan.

BOYER, R. (1979) "Wage formation in historical perspective: the French experience". *Cambridge Journal of Economics*, 3, pp. 99-118.

BOYER, R. (1990) *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel.

BOYER & SAILLARD (1995) *Théorie de la Régulation: l'état de savoirs*. Paris: Éditions La Découverte.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1996) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1997) "Estratégia e Estrutura para um Novo Estado". *Revista de Economia Política*, vol.17, no. 3, jul-set.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.

CASSIOLATO, J.E. & ERBER, F. (1997) Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, vol.17, no. 2, abr-jun.

CHESNAIS, F. (1996) *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.

CHESNAIS (1997) "Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo". *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, ano 1, n.1, pp. 7-34.

CLARKE, S. (1992) What in f---'s name is Fordism. In Gilbert, N. , Burrows, R. & Pollert, A (eds.) *Fordism and Flexibility: Divisions and Change*. London: Macmillan.

ELAM (1994) "Puzzling out the Post Fordism debate: technology, market and institutions. In Amin (1994).

FIORI, J.L. (1995) Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado no novo paradigma. In: Fiori, J.L. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insight.

FIORI, J.L. (1997) *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

FIORI, J.L. (org.) (1999) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.

GLYN, A., HUGUES, A.; LIPIETZ, A.; SINGH, A. (1991) "The Rise and fall of the golden age". In Marglin, S. & Schor, J. (editors) *The Golden Age of Capitalism: reinterpreting postwar experience*. New York: Clarendon.

GOUGH, J. (1992) "Where's the value in 'Post-Fordism'?" . In In Gilbert, N. , Burrows, R. & Pollert, A (eds.) *Fordism and Flexibility: Divisions and Change*. London: Macmillan.

HIRST, P. & ZEITLIN, J. (1992) "Flexible Specialization versus Post Fordism: theory, evidence and policy implications". In In Storper, M. & Scott, A. J. (editors) *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London and New York: Routledge.

HIRST, P. & THOMPSON, G. (1998) *Globalização em Questão*. Petrópolis, RJ: Vozes.

JESSOP, B (1990a) "Regulation Theory in Retrospect and Prospect". *Economy and Society*, vol.19,n.2, pp. 153-216.

JESSOP, B. (1990b) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge, UK: Polity Press & Oxford: Basil Blackwell.

JESSOP, B. (1992) "Fordism and Post-Fordism: a critical reformulation". In Storper, M. & Scott, A. J. (editors) *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London and New York: Routledge.

JESSOP, B. (1993) "Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy". *Studies in Political Economy*, n. 40, Spring, pp. 7-39.

JESSOP, B. (1994a) "Post-Fordism and the State". In AMIN (1994)

JESSOP, B. (1994b) "The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In: Burrows R. & Loader, B. (orgs.) *Towards a post-Fordist Welfare State*. London: Routledge.

JESSOP, B. (1997) "Survey article: the regulation approach". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 5, no. 3, pp. 287-326.

JESSOP, B. (1998) "A globalização e o Estado nacional". *Crítica Marxista*, no. 7.

LASTRES, H. M. M (1997) A globalização e o papel das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. *Texto para Discussão* no. 519, IPEA, Brasília.

LIPIETZ, A. (1986) "Behind the Crisis: the exhaustion of a regime of accumulation. A 'regulation school' perspective on some French empirical works". *Review of Radical Political Economics*, vol. 18, n. 1&2, pp.13-32.

LIPIETZ, A. (1988) *Miragens e Milagres*. São Paulo: Nobel.

LIPIETZ, A (1997) "O mundo do pós-fordismo". *Indicadores Econômicos*, vol. 24, no. 4.

PIORE, M.J. & SABEL, C. (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.

VEIGA, J.E. (1997) "O 'fordismo' na acepção regulacionista. *Revista de Economia Política*, vol.17, no. 3 (67), julho-setembro.

VROEY, M.D. (1984) "A Regulation Approach Interpretation of Contemporary Crisis". *Capital and Class*, n. 23, Summer.