

Estado, Política, Associativismo e Desenvolvimento Local

Fabiano Engelmann¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo propor um esquema de análise da relação entre o Estado e o desenvolvimento regional. Particularmente das novas modalidades de mediação dos interesses das regiões, entendidas enquanto espaços delimitados geograficamente, frente a padrões de desenvolvimento e mediação política crescentemente internacionalizados. Entre as novas formas de mediação política das regiões, destacam-se as redes associativas, lideradas pelos atores econômicos e sociais que atuam na esfera local.

Palavras-chave: Política; Estado; Associativismo; Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This article aims at proposing an analytical scheme of the relationship between politics and regional development standard, especially at the new modalities of mediation of the interests of the regions. Such regions are understood as delimited geographic space in regards to political mediation increasingly internationalized. Among the new forms of the political mediation of the regions, the associative nets led by the economic and social actors that act the local sphere.

Keywords: Politic. State. Associativism. Regional development.

INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo propor um esquema analítico que sirva de referência para a construção de hipóteses de pesquisa empírica na área das ciências sociais sobre o papel das redes associativas, particularmente as associações comerciais e industriais na articulação do desenvolvimento local em diversos contextos. Neste sentido, inicia-se por um conjunto de considerações gerais, tendo em vista delinear pressupostos para o estudo do desenvolvimento local e sua relação com o Estado e a política. Num segundo momento, procede-se à reconstrução histórica sintética da vinculação das definições de Estado e sua relação com políticas de desenvolvimento.

A partir desta discussão preliminar, procura-se analisar a emergência do associativismo, tendo por base o caso representativo das associações empresariais e sua potencialidade de mediação política. O tema das modalidades de associativismo empresarial no Brasil é abordado de forma a propor questões que possam ser aprofundadas em pesquisas específicas, tendo por objeto este tipo de associativismo no Brasil, numa conjuntura de internacionalização da economia e da política.

O estudo do desenvolvimento local comporta um conjunto de dimensões e tem fundamentalmente dois grandes objetivos: Um primeiro, que se pode apontar como sendo “científico”, consiste em fornecer subsídios para estudos comparativos de desenvolvimento inter-regionais e globais, visando à construção de índices de desenvolvimento e estoque de conhecimento sobre uma região determinada. E, um segundo, que se pode definir como “político”, tem por alvo a produção de “problemas regionais” e a proposição de “soluções regionais” para as questões concernentes ao desenvolvimento.

Pode-se situar a origem da temática do desenvolvimento regional, enquanto problema científico, no universo disciplinar da geografia e da ciência econômica. As pesquisas sobre desenvolvimento regional mais recentes, entretanto, partem de uma perspectiva interdisciplinar integrando os enfoques econômicos, políticos, sociais, ambientais e tecnológicos e, desta maneira, podem contribuir para

a abordagem política e científica dos problemas estruturais da região estudada de forma mais abrangente.

Nesse contexto interdisciplinar, pode-se inserir o estudo das políticas públicas de desenvolvimento, que tem por foco a discussão das diversas formas de intervenção do Estado na sociedade e na economia². Para além das discussões políticas e econômicas, outros domínios do conhecimento têm avançado numa perspectiva interdisciplinar, agregando variáveis da história, ciências sociais e diversas áreas tecnológicas, como a biologia relacionada aos estudos de meio ambiente e as concepções de desenvolvimento sustentado³ de uma região determinada.

A inclusão de novas dimensões para o estudo do desenvolvimento local permite a melhor apreensão das diversas condicionantes que impulsionam ou travam o crescimento econômico local. Proporcionam, também, a melhor compreensão da cultura da região de sua formação histórica e a relação desta cultura com outras dimensões.

A abrangência epistemológica, que envolve diversas disciplinas do conhecimento, torna bastante complexo o estudo do desenvolvimento local. Na medida em que se inclui, por exemplo, a dimensão “ambiental”, “social” ou “político-institucional” são inseridas um conjunto de variáveis e indicadores específicos que trazem em si uma problemática relacionada ao universo teórico ao qual se filiam⁴.

Para não ofuscar o papel político inerente a esse tipo de estudo, deve ser assinalado que, paralelamente aos estudos técnicos produzidos no âmbito das instituições universitárias e órgãos públicos, é importante uma grande articulação com os atores políticos e principais lideranças da região. A definição das variáveis que estão em investigação nos estudos de desenvolvimento local deve procurar integrar-se às percepções dos agentes sociais, propiciando interação entre a “visão da comunidade” e a “visão objetiva” da problemática em estudo.

No presente trabalho, procura-se destacar mais especificamente o papel da “política” no desenvolvimento local, através do histórico das modalidades de intervenção do Estado no desenvolvimento e dos novos mecanismos de articulação política regional que surgem, em particular as associações comerciais e industriais frente à crise do modelo de Estado intervencionista.

1. O ESTUDO DA POLÍTICA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Pode-se tomar como indicativo do desenvolvimento político de uma região sua capacidade de articular e apresentar na esfera pública suas demandas, bem como a capacidade de resposta dos agentes estatais regionais às demandas construídas politicamente. Essa atividade de apresentação e representação de demandas garante o acesso aos recursos públicos destinados ao fomento do desenvolvimento e compreende complexas estruturas de mediação que envolvem canais tradicionais, como os partidos políticos e as diversas lideranças políticas individuais”, até estruturas que crescem em sociedades democráticas, como as redes associativas⁵.

A eficácia dessas estruturas de mediação pode ser auferida pela sua capacidade de influenciar políticas públicas de governos do Estado e prefeituras municipais, capazes de fomentar ações estratégicas articuladas no desenvolvimento da economia local. Para melhor compreensão do processo de crescimento das redes associativas, é importante apreender as transmutações que vêm sofrendo o processo de intervenção do Estado na formulação de políticas públicas. Pondo em relação estas dimensões, tem-se um esquema explicativo para apreender a emergência de um padrão de articulação entre Estado e sociedade típico das sociedades democráticas, no qual se insere o caso representativo das associações comerciais e industriais.

2. ESTADO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Entre os diversos fatores que impulsionaram o surgimento do modelo de Estado Liberal e das políticas públicas que lhe são associadas, pode-se apontar os movimentos políticos do século XVIII, a ascensão social da burguesia e a crise do governo patrimonialista no período. Entretanto, deve-se considerar também fatores mais complexos, como a nova racionalidade econômica do capitalismo que, progressivamente, tensionava o modelo patrimonialista e demandava um Estado interventor tão-somente na medida da garantia dos direitos necessários para o desenvolvimento da indústria e do comércio.

Em tal perspectiva, o “Estado liberal” é “posto em forma” pelos juristas que difundiram este modelo através dos compêndios de direito constitucional e da importação para as constituições do mundo ocidental capitalista, incluindo as ex-colônias americanas e

² Sobre a institucionalização das “políticas públicas” enquanto campo de estudos ver Melo (1999).

³ Ver a respeito da interdisciplinaridade, no estudo do desenvolvimento regional, Mattedi & Theis (2002) e Becker e Wittmann (2003).

⁴ Especificamente sobre os diversos problemas metodológicos e epistemológicos do estudo acadêmico do desenvolvimento regional, ver Engelmann (2004).

⁵ Nesse sentido, a análise de Leopoldi (2000) e Arturi (1989).

africanas⁶. Como características que fixaram este modelo, pode-se citar a tutela dos direitos individuais, o direito de propriedade, o direito de ir e vir, a liberdade de imprensa e demais direitos previstos nas declarações de direitos produzidas no contexto de três processos históricos distintos que envolvem a edificação de um “Estado liberal”: A Revolução inglesa de 1688, o processo de independência dos Estados Unidos, de 1776, e a Revolução francesa, de 1789⁷.

A transmutação do “Estado Liberal” para o “Estado de Bem-Estar Social” ocorre fundamentalmente por dois movimentos. Um primeiro, procede particularmente da industrialização da Europa e respeita a incorporação jurídica das reivindicações políticas da classe operária europeia, na forma dos “direitos sociais”⁸. E, um segundo, procede principalmente dos Estados Unidos, a partir da crise de 29, com o “direito econômico”, ou com as demandas de intervenção do Estado para regular o “mercado”.

Tal modelo de Estado, que podemos denominar regulatório, tem por consequência uma série de políticas públicas intervencionistas objetivando, particularmente na década de 30 em diante, orientar o desenvolvimento de determinados setores industriais através da oferta de linhas de crédito, empréstimos e subsídios. Ao mesmo tempo, a intervenção forte do Estado, através dos Bancos centrais para regular os fluxos de entrada e saída de capitais e a estabilidade monetária, assim como criação de órgãos públicos de planejamento de políticas industrial do país, representa uma versão clara da intervenção do Estado na economia.

Da mesma forma, no domínio social, floresce maior tutela social (compreendendo seguridade social, salário mínimo, regulamentação da jornada de trabalho e o conjunto de direitos que são denominados direito do trabalho). Estes “direitos sociais” foram também transpostos para as constituições dos países capitalistas ocidentais, demandando políticas públicas específicas de seguridade social, salário mínimo, regulamentação de jornadas de trabalho e demais direitos sociais.

Embora uma leitura apressada da construção

deste Estado intervencionista e regulador indique certa incapacidade da sociedade de se auto-gerir, particularmente nas questões relacionadas à política e à economia, há outros fatores que merecem ser considerados. Onde o Estado interventor não assumiu feições totalitárias, como nos países do antigo bloco socialista⁹, ele permitiu o desenvolvimento no âmbito da sociedade civil de extensas redes associativas, cujo objetivo era fundamentalmente construir problemas políticos. Ou seja, demandar políticas públicas em função de determinados interesses setoriais. Como representativo desse fenômeno, poderíamos citar os sindicatos de trabalhadores e, mais recentemente, as associações empresariais comerciais e industriais ou entidades representativas de setores industriais e comerciais¹⁰.

Tais redes associativas jogam papel fundamental na definição das formas de ação estratégica do Estado. Principalmente através de políticas públicas articuladas a partir de pressões externas ao aparelho de Estado, e internas, articuladas por agentes econômicos e movimentos sociais com demandas de reconhecimento de direitos. O grau de mobilização interna dos grupos de pressão, associações e movimentos sociais está diretamente relacionado à capacidade de demandar políticas públicas na direção da efetivação de direitos e políticas de desenvolvimento, num sentido determinado, como demonstram Esping-Andersen (1991) e Przeworsky¹¹ (1995).

Como resultado do processo de maior internacionalização da economia, pode-se detectar um efeito a relativização do modelo do Estado-Nação, por consequência, de toda sua potencialidade de intervenção como indutor do desenvolvimento em seus diversos níveis, como prefeituras, governos estaduais, etc., principalmente através da desmobilização da capacidade de influência da base da soberania nacional¹², ou seja, dos atores sociais internos, notadamente sobre o mundo econômico.

O grau de intervenção do Estado é dado pela capacidade de mobilização dos grupos sociais em torno de problemas políticos pontuais que são transformados

⁶ Para maior detalhamento e um esquema analítico dos processos de internacionalização e exportação e importação de idéias políticas e a relação com elites importadoras ver Dezalay & Garth (2001) e Engelmann (2002).

⁷ Ver sobre a problemática de “ocidentalização da ordem política” que cerca o fenômeno de universalização dos modelos políticos liberais e sua importação pelas sociedades periféricas, como Brasil e América Latina, o trabalho de Badie (1992).

⁸ A progressiva legitimação do “Estado de Bem-Estar Social” e sua relação com a ativação política da classe operária europeia, ao longo da primeira metade do século XX, é analisada por Esping-Andersen (1991).

⁹ Para uma análise mais detalhada da relação do Estado socialista com a sociedade civil, ver Segatto (1994).

¹⁰ Para maior detalhamento na análise do fenômeno no caso brasileiro, ver Leopoldi (2000) e Boschi (1979).

¹¹ Estes autores abordam as complexas relações entre o Estado e a economia na formação dos modelos de Estado regulatório. Mais especificamente, Esping-Andersen demonstra o papel da mobilização dos grupos sociais como diretamente relacionados a maior ou menor intervenção do Estado, particularmente no domínio social e econômico.

¹² Esta “relativização” da soberania nacional nas decisões políticas tem como fundamento, além das regras da economia internacional, o crescimento de agências reguladoras internacionais que vinculam o Estado, tal como demonstram Hirst & Thompson (1998).

em problemas jurídicos, estatizados e reconhecidos pelo Estado. A desmobilização da capacidade interna de influência das decisões políticas faz como que o Estado e a política também se internacionalizem na medida em que o Estado nacional precisa se adaptar a critérios internacionais impostos pelos bancos mundiais, organismos financeiros e empresas multinacionais a partir da agenda política de países centrais. (HIRST; THOMPSON, 1998; VIEIRA, 2000).

Logo, a dificuldade de intervenção do Estado, como ator estratégico indutor da articulação das políticas de desenvolvimento, tem como uma das conseqüências a ativação, nas sociedades democráticas, das redes associativas que buscam preservar e mediar os interesses dos setores produtivos locais frente aos grandes empreendimentos internacionalizados. E esta dinâmica se torna muito complexa, pois os empreendedores locais precisam incorporar regras do mercado econômico mundial para serem competitivos e, ao mesmo tempo, não dependerem totalmente das subvenções do Estado que também tende a se adequar às normas do que poderíamos chamar de uma “internacionalização da política” e dos modelos de gestão pública.

A internacionalização da política influencia os Estados a funcionar como “componentes de um sistema de governo internacional”, tendo por função central “prover legitimidade aos mecanismos de governabilidade supranacionais e subnacionais e garantir responsabilidade por eles” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 64). Os autores Paul Hirst e Graham Thompson, que tratam deste fenômeno no livro “Globalização em Questão”, pontuam que a internacionalização da economia acarreta também a internacionalização das funções de governo, redefinindo a idéia básica de “soberania nacional”:

Os Estados Nação não devem mais ser vistos como poderes ‘governantes’, capazes de impor resultados em todas as dimensões da política dentro de um determinado território por meio de sua própria autoridade, mas como locais a partir dos quais formas de governabilidade podem ser propostas, legitimadas e monitoradas. Os Estados-Nação são agora simplesmente uma classe de poderes e de agência políticas em um sistema de poder complexo dos níveis mundiais aos locais, mas têm centralidade devido à sua relação com o território e a população. (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 294).

Nesse contexto, de enfraquecimento da soberania nacional e transmutação do papel da política e do Estado, é importante o fortalecimento, como contraponto, de estruturas de mediação local centradas na região. Tal articulação regional constitui um dos níveis de governo da economia internacional que, segundo Hirst e Thompson (1998), pode ser governada a partir de cinco dimensões:

1. através do acordo entre os principais estados avançados, particularmente do G3;

2. através de um número substancial de estados que cria agências de regulação internacional para algumas dimensões específicas da atividade econômica, como a Organização Mundial do Comércio;

3. através do controle de amplas áreas econômicas pelos blocos comerciais, tais como a União Européia ou a Área de Livre Comércio da América do Norte Nafta;

4. através das políticas de nível nacional que equilibram a cooperação e a competição entre as empresas e os principais interesses sociais;

5. através das políticas de nível regional de oferecer serviços coletivos aos distritos industriais (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 293).

Entre os espaços privilegiados de articulação dos interesses econômicos políticos regionais estão as redes associativas, particularmente as associações empresariais apresentadas na forma de associações por setor industrial ou comercial ou associação geral, quase sempre com sede nos municípios. Neste sentido, para melhor compreensão da estruturação deste tipo de rede associativa e seu papel frente ao fenômeno de internacionalização da economia e de enfraquecimento do potencial político do Estado Nacional, passa-se a analisar mais detidamente sua formação no Brasil.

3. ASSOCIATIVISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO CASO BRASILEIRO

O associativismo empresarial nasce junto com o modelo de Estado corporativo da década de 30, assim como os sindicatos e diversas outras entidades de representação de interesses. De acordo com Leopoldi (2000), na década de 30, as associações empresariais se adaptam ao modelo corporativo que atrelava a sociedade civil às agências burocráticas do Estado, e, desta forma, as associações assumiam um “status público”, principalmente as federações empresariais.

Conforme Leopoldi (2000), as associações empresariais nascem ainda antes de 30 como um modelo de “corporativismo privado” que se transforma em um modelo de “corporativismo negociado”:

Quando a partir da década de 30, se acelera a expansão do Estado, o modelo de corporativismo privado se esvazia e a própria geração de industriais que tentou estruturá-lo sai do cenário, abrindo lugar para uma geração nova. Vai ganhando forma, então, um modelo de “corporativismo negociado” em que instituições oficiais (as federações regionais da indústria) convivem com entidades privadas (os centros da indústria). O corporativismo que o governo adotou na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 combinou sindicatos e federações oficiais da indústria ao lado de entidades autônomas, consideradas pelo governo como órgãos consultivos (LEOPOLDI, 2000, p. 30).

Esse modelo persiste ao longo do regime autoritário de 64, em que a tendência ao insulamento das políticas públicas, por parte das agências burocráticas, se expande. Após a redemocratização do país com a Constituição de 1988, há um crescimento das associações de forma independente em relação ao

Estado. Isto configura, também, uma explosão de demandas sobre o Estado que, concomitantemente, vai diminuir, a partir da década de 90, sua capacidade de intervenção e formulação de políticas públicas.

Pode-se afirmar, que num primeiro momento, as associações empresariais foram constituídas à sombra do Estado, tuteladas pelo modelo regulatório, em grande medida subordinado à tecnocracia estatal, tal como analisam Diniz & Boschi (1989). A redefinição do modelo político-institucional do Brasil, a partir da Constituição de 1988, que traz um contexto da ativação política de diversas associações corporativas, também leva à ativação das associações empresariais e de setores produtivos.

Nesse novo contexto, tais associações vão progressivamente assumindo outras funções que se diferenciam da mera barganha junto ao Estado por recursos, prestando uma gama de serviços a seus associados (como consultoria jurídica e mesmo técnica específica ao setor de atuação), o que estreita sua relação com os setores cujos interesses representa e defende. Função que se agrega à coordenação e planejamento das ações da categoria. Nesses termos, há necessidade de estudar mais profundamente o perfil dessas novas organizações, tendo em vista a escassez de estudos após a década de 90.

Conforme o estudo de Leopoldi (2000), na sua origem pode-se situar as associações e confederações empresariais como grupos de pressão que visam à representação dos seus "interesses" junto aos poderes públicos, especialmente no tocante à política econômica. Os "grupos de pressão" têm em comum com os partidos políticos o fato de se caracterizarem como empreendimentos que pretendem influenciar as decisões políticas. O que os distingue é o modo como cada um deles se relaciona com o poder político: os partidos são considerados organizações que vêm na política um fim em si, isto é, têm, como razão de ser, o objetivo de exercer diretamente o poder. Para os grupos de pressão, diferentemente, a política consistiria em um meio para executar outros fins, corporativos.

Numa sociedade democrática coexistem estes dois canais de representação de interesses, sendo que os partidos políticos tendem a apresentar como universais um conjunto de interesses atrelados a programas ideológicos e nacionais. Ao passo que as associações podem estar vinculadas a federações estaduais e articular interesses setoriais integrando-se à região, principalmente em casos de regiões que possuem *clusters* determinados.

Nesse sentido, o papel das associações no desenvolvimento local é a contribuição para a construção da solução de problemas para o

desenvolvimento econômico da região, fazendo a mediação destes problemas com as estruturas burocráticas do Estado e, por consequência, exercendo um papel articulador da sociedade civil. Esta coordenação visa não somente à representação de interesses de um setor econômico, mas a articulação política dos interesses do "todo" da região que podem estar tensionados, em alguns momentos, com determinadas estratégias estaduais ou federais de desenvolvimento.

O fortalecimento das redes associativas com autonomia em relação ao Estado, inclusive com líderes que não são necessariamente políticos profissionalizados, também garante uma modalidade de negociação de acesso a recursos públicos e estratégias de investimento de política industrial com as estruturas de governo municipal, estadual e federal diferenciada. Tal modalidade não envolve, como no caso do modelo associativo atrelado ao Estado, padrões de cooptação para o exercício, por parte dos líderes destas associações, de cargos públicos no governo, entre outras modalidades de ingerência ou subordinação ao Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais uma vez, é importante reforçar a importância de estudar o papel das associações empresariais e comerciais e diversas redes associativas no desenvolvimento de uma região. Principalmente tendo em vista a diminuição das funções do Estado e a crescente dificuldade de atender a demandas econômicas e sociais. O novo papel das associações extrapola o papel tradicional de representação de interesses setoriais junto ao Estado, para tornar-se um agente de articulação, transferência de tecnologia e mediação nacional e internacional dos setores produtivos.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento destas estruturas incrementa a vida comunitária e a capacidade de inserção da economia, localmente situada, num mundo crescentemente internacionalizado nos níveis políticos e econômicos. Por fim, ressalva-se que no Brasil, a partir da década de 90, o crescimento destas redes associativas tem sido constante, demandando, portanto, estudos específicos de caso sobre seu impacto enquanto estrutura de mediação de interesses e pressão para o fomento do desenvolvimento econômico e social local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTURI, Carlos. O empresariado industrial e a 'abertura' política no Brasil (1978-1984). (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.
- BADIE, Bertrand. L' État importe: L' occidentalisation de l'ordre politique. Paris: Fayard, 1992.
- BECKER, Dinizar & WITTMANN, Milton Luiz. (org.) Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- BOSCHI, Renato. Elites industriais e democracia (hegemonia burguesa e mudança política no Brasil). Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.
- DEZALAY, Yves. & GARTH, Bryan. The internationalization of Palace of Wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American State (The Chicago Series in Law and Society), Chicago, April, 2001.
- DINIZ, Eli. & BOSCHI, Renato. Empresários e Constituinte: continuidades e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In: CAMARGO, A. & DINIZ, E. (orgs.). Continuidade e mudança no Brasil da Nova República. São Paulo, Vértice, 1989.
- ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e processos de legitimação do Estado: Uma proposta analítica. In: Revista Estudos, Feevale, Novo Hamburgo, n. 25, vol. 2, dezembro de 2002.
- _____. A pesquisa em desenvolvimento regional: Problemas de definição, epistemologia e metodologia. In: Revista do ICSA Gestão e Desenvolvimento, Ano I-Vol.1 n.1. Agosto de 2004.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. In: Lua Nova, n. 24, setembro de 1991.
- HIRST, Paul & THOMPSON, Grhame. Globalização em questão. Petrópolis: Vozes, 1998.
- LEOPOLDI, Maria. Antonia. Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MATTEDI, Marcos A. & THEIS, Ivo M. Cruzando fronteiras: Conhecimento e interdisciplinaridade na pesquisa em desenvolvimento regional. In: REDES. Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2. maio/agosto, 2002.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995) Vol. III: *Política*. São Paulo: Ed. Sumaré/ANPOCS, 1999.
- PRZEWORSKY, A. A Social-Democracia como um fenômeno histórico. In: Capitalismo e Social-Democracia, São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- _____. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- SEGATTO, José Augusto. Movimento Socialista: Teorias e práticas históricas. IN: Revista de Sociologia e Política, n. 3 UFPR, 1994.
- VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.