



SISTEMA-MUNDO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR

Idiane Mânica Radaelli¹
Leonice Aparecida Alves Mourad²
Josué Ricardo Muller³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma discussão teórica sobre o sistema-mundo, a globalização e as políticas públicas. O sistema-mundo, perpassar a compreensão da organização do sistema capitalista no mundo, que divide-se entre países central, periférico e semiperiférico. Sendo que os países centrais se sobressaem aos demais. A globalização se desenvolve em um sentido que dinamiza o espaço, aproxima os locais, a presença das transnacionais, do sistema financeiro, entre outros. Logo, os países centrais utilizam-se da globalização para potencializar seu poder de influência sobre os demais. Neste sentido, o Estado pode demonstrar sua presença pelas políticas públicas, quando desenvolve algumas ações que desenvolvem na sociedade. As políticas públicas são medidas intervencionistas estruturadas por os locais, sofrendo influências globais.

INTRODUÇÃO

Este trabalho é uma discussão preliminar sobre os desafios de pensar o sistema-mundo, a globalização e as políticas públicas, apresentando questões sobre o capitalismo histórico, ou seja, a afirmação do sistema capitalista mundial em uma perspectiva a longo prazo. As sociedades, de modo especial, a sociedade capitalista vem se reestruturando ao longo dos séculos, dentro deste contexto a um desafio de manter a soberania da sociedade civil. Ao buscar compreender a globalização, buscaremos entender como o capitalismo avança, pela análise de Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, Octávio Ianni sobre o sistema-mundo, a globalização e políticas públicas. O pensamento deles privilegia a reflexão do aspecto econômico que está ocorrendo na história mundial.

¹ Professora da Universidade do Oeste de Santa Catarina-Unoesc, Doutoranda do curso de Ciências Sociais da Universidade do Vale dos Sinos- Unisinos.

² Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Maria- UFSM.

³ Mestrando em Ensino de História pela Universidade Federal de Santa Maria-UFSM



DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

A acumulação primitiva de capital que na demonstração marxista revelava a apropriação dos excedentes para a formação do sistema capitalista contemporâneo mundial, ganha dimensões mais particulares. Nos quatro séculos de acumulação capitalista, ocorrem vários ciclos na expansão capitalista.

Wallerstein propôs a análise dos sistemas mundiais como:

[...] uma exortação à construção de uma ciência social histórica que se sinta à vontade com as incertezas da transição, que contribua para a transformação do mundo ao esclarecer as opções sem apelar para a muleta de uma crença no triunfo inevitável do bem. [...] não é um paradigma da ciência social histórica. É uma exortação a um debate acerca do paradigma. (1999, p. 470)

O capitalismo é estudado a partir da Europa. Arrighi(1997) descreve que o sistema mundo surgiu na Europa do século XVI, sendo responsável pelo milagre capitalista europeu, cuja originalidade histórica combinou, uma economia-mundo capitalista que foi ganhando contornos mundiais com uma superestrutura política formada por Estados nacionais independentes e extremamente competitivos, na constante busca pela acumulação de capital.

Os sistemas-mundo por sua vez, podem ser de dois tipos: em primeiro lugar, os impérios-mundo, que envolvem dois ou mais grupos culturalmente distintos, dependentes de um governo único e politicamente centralizado, que mantém limites geopolíticos dentro dos quais controla a divisão do trabalho e apropria o excedente pela tributação feita por uma burocracia e um exército; em segundo lugar, as economias-mundo que ao contrário, não necessitam de um poder central e são constituídas por uma divisão mundial do trabalho, esta por sua vez, unida pelo mercado. A interdependência econômica entre regiões que são política e culturalmente distintas é denominada de sistema-mundo.

Para Wallerstein (1999) a economia-mundo, que chama sistema mundo possui organicidade, e nela lutam forças conflitantes buscando cada qual atingir seus interesses particulares. As teorias dos sistemas-mundo sustentam-se num aparato conceitual que, como o próprio nome diz forma no seu conjunto uma visão sistêmica. Isso significa que as partes do todo não são percebidas isoladamente, mas como partes que necessariamente estabelecem diversas relações entre si, encerrando aí uma crítica subjacente às análises postuladas pela “Teoria da Dependência”.



No entanto, o sistema-mundo moderno surgiu como parte de um processo em que por um lado, houve a expansão de uma economia-mundo capitalista e por outro, a relação dela com um sistema interestatal.

O moderno sistema mundial capitalista, é construído basicamente pela divisão do trabalho que gerou a distribuição desigual entre os países que participam da produção mundial. Pois, os capitais ficaram concentradas em regiões denominadas como centrais, tendo o apoio por Estados nacionais que absorvem o excedente gerado não só pelos seus trabalhadores, mas também parcela do excedente gerado pelos trabalhadores de outros países, denominadas como periféricas.

Para Wallerstein (2001) ao analisar as categorias do sistema mundo que estabelece como Sistema Central, semiperiferia e a periferia, ele observa que aos poucos países centrais, que dominam politicamente e econômica os demais sistemas. Para ele esta dinâmica tem início na Europa Ocidental e em parte das Américas por volta do XVI, com o sistema capitalista.

A organização da divisão do trabalho na economia capitalista está presente em vários territórios e Estados, sendo a periférica que extrai a matéria-prima, e no centro a transformação o produto e agregação de valor, gerando produtos que são comercializados a grandes distâncias. Se expandido a relação centro-periferia, onde os Estados nacionais mais fortes manipulam os demais. Os centros garantem o monopólio da produção juntamente com o Estado, onde geram trocas desiguais, onde a concentração da riqueza fica nos centros. Ou seja, a burguesia do centro acumula o excedente econômico dentro das fronteiras nacionais do centro, gerando a distribuição desigual da produção mundial e favorecendo seu próprio Estado Nacional.

Para Arrighi (1996) o conceito de “hegemonia mundial” aqui adotado, no entanto, refere-se especificamente à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Historicamente, entretanto, o governo de um sistema de Estados soberanos sempre implicou algum tipo de ação transformadora, que alterou fundamentalmente o modo de funcionamento do sistema.

Os Estados centrais, com força política, diplomática e militar, que influenciam na economia-mundo e submetem os Estados mais fracos formam com eles como já foi dito, um sistema interestatal.

Radaelli (2017) descreve sobre a Soberania do Estado desenvolvida inicialmente por Jean Bodin, onde a soberania é definida como o poder absoluto e perpétuo de uma república,



não sendo limitada, nem em poder, nem em responsabilidade, nem em tempo, sendo, assim, um poder autônomo, perpétuo, indissolúvel e irresistível.

A Segunda Guerra Mundial predominaram movimento de escala mundial/internacional. Mudando as formas de organização dos Estados nacionais. Onde as formas particulares do capital subordinar o capital em geral, conforme seus movimentos e suas formas de reprodução em âmbito internacional. A partir do final do século XX se desenha um novo cenário da economia-mundo regionais, com predominância dos E.U.A, Europa, Japão, Rússia e China.

Pode se identificar que sistema-mundo moderno surge como a reorganização do sistema capitalista, colocado em diferentes etapas de desenvolvimento. Sempre a reorganização ocorre com um acordo entre o capital e o Estado (quase sempre com os Estado considerado Central), é a união do poder econômico, que permite a expansão do capitalismo.

Para Arrighi (1997) os ciclos sistêmicos de acumulação, são considerados períodos de ascensão e queda de hegemonias política dos regimes vigente de acumulação do capital. O sistema teve grandes agências econômicas que são: Gênova, no século XVI; as Províncias Unidas, no século XVII; a Grã-Bretanha, no século XIX; e os Estados Unidos, no século XX.

No momento em que essa hegemonia é contestada, surge rivalidade e disputa entre os Estadoscentrais. Essa visão do sistema mundial capitalista levou à formulação do conceito central na análise de Arrighi, o de “ciclos sistêmicos de acumulação”. São ciclos de ascensão e queda de hegemonias políticas e dos respectivos regimes de acumulação de capital e poder que lhe são subjacentes, intervalados por períodos de transições sistêmicas.

Segundo Ianni,(2011) a economia-mundo capitalista está permeada de economia-mundo menores ou regionais, que ao longo da história das economias- mundo capitalistas houve e continua a haver a ascensão e queda de grandes potências, como centro dominantes de economias-mundo regionais.

Arrighi (1997) organiza suas reflexões em uma estrutura hierárquica dividida entre centro, semiperiferia e periferia, que foi amplamente utilizada por teóricos modernos na explicação dos países emergentes, sob a qual ele identifica a divisão internacional do trabalho, que unifica de alguma forma a economia-mundo, e a balança de poder, que norteia a competição interestatal.

Wallerstein,(2001) refere-se que mudam os centros hegemônicos do capitalismo, mas há sempre posições centrais e periféricas, avançadas e dependentes.



Para Arrighi (1997) essa divisão sistêmica seria ilustrada por uma economia mundo capitalista cujos estados centrais ficariam entrelaçados numa situação de tensão econômica e militar constante, concorrendo pelo privilégio de explorar as áreas periféricas (e enfraquecer-lhes os aparelhos de Estado) e permitindo que certas entidades desempenhassem um papel intermediário especializado como potências semiperiféricas.

O capitalismo historicamente se constituiu com fases de expansão e de declínio, sendo, visto como um fenômeno que se estende por um passado distante, por volta do século XV até os dias atuais. As transformações que teve no sistema capitalista nos instrumentalizam para pensar a globalização.

GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A globalização pode ser demarcada como uma nova fase do capitalismo, uma fase que desafia a compreensão devido a sofisticação que o sistema capitalista atinge. Octávio Ianni é um dos pensadores da temática da globalização, e ele trabalha com o desafio de compreender as condições que se formam as sociedades globais, bem como os desafios para as sociedades nacionais. As sociedades passam a inserirem este contexto global, em condições muito diferentes.

Nota-se que a sociedade global é o cenário da divisão internacional do trabalho, da fábrica global, cidade global, das estruturas mundiais de poder. No âmbito da sociedade global, articulam-se redes corporações, de meios de transporte e comunicação, de sistemas de telecomunicações. A mídia impressa e eletrônica adquire relevância no âmbito da sociedade global, modificando, as sensações de tempo e espaço, desterritorializando e miniaturizando coisas, gente e ideias. “A globalização diz respeito a todos aqueles processos pelos quais as pessoas do mundo são incorporadas a uma sociedade global. Globalismo é uma das forças presentes no desenvolvimento da globalização”. (IANNI, 2011 p.268)

O momento atual pode ser compreendido mediante uma análise bastante diferente das que propõem ver na globalização uma continuidade e um aprimoramento do capitalismo no final do século vinte.

Simultaneamente, as transformações em curso no mundo contemporâneo configuram realidades sociais e mentais mais ou menos evidentes: a mundialização do capitalismo, compreende uma nova divisão internacional do trabalho e da produção, envolvendo a formação de novos blocos geoeconômicos e geopolíticos; a emergência de cidades globais; nas quais se localizam poderosos centros de decisão, dominação e apropriação; a formação de complexas e abrangentes redes de comunicação, baseadas nas técnicas da eletrônica, envolvendo a informática, a mídia impressa e



eletrônica, indústria cultural; a formação de uma cultura de massa de âmbito mundial, atravessando o Ocidente e o Oriente, culturas e civilizações.(IANNI, 2011, p. 264)

Os neoliberais mudaram o marco analítico que aplicavam ao sistema mundo de “desenvolvimentismo” (que prevaleceu no período 1945-1970) para algo que eles denominaram globalização. Eles usaram este novo marco para impor, primariamente através do Tesouro estadunidense e do Fundo Monetário Internacional (FMI), um programa prático que passou a ser chamado Consenso de Washington. Este demandava que todos os países não “desenvolvidos” instituíssem um programa que dava prioridade ao crescimento orientado para exportações, ao mesmo tempo em que abrissem suas fronteiras ao investimento externo direto, privatizando empresas estatais, reduzindo seus programas de bem-estar, e diminuindo suas burocracias. Geopoliticamente, este esforço foi um enorme sucesso no mundo todo, no período transcorrido aproximadamente entre a metade dos anos 1970 e os anos de 1990.

Para Ianni (2011) Esta é a realidade do neoliberalismo, o mesmo discurso em favor dos mercados é contra o planejamento econômico governamental é acompanhado da teoria e da prática do planejamento econômico empresarial.

Ao mesmo tempo que o neoliberalismo do FMI, do Bird e da OMC, secundado pelos discursos e práticas dos governos dos países dominantes e pela mídia mundial, sataniza toda e qualquer forma de planejamento estatal, florescem as práticas de planejamento de empresas, corporações e conglomerados, compreendendo também monopólios, oligopólios e cartelização, em escala nacional, regional e mundial. Em todos os casos, o planejamento visa principalmente à dinamização do excedente econômico potencial, envolvendo sempre a concentração e a centralidade do capital. (IANNI, 2011, p.278)

Para Ianni (2011) a globalização do capitalismo tem trazido consigo um complexo e sofisticado processo de organização e funcionamento sistêmico, em escala mundial. A teoria sistêmica está presente no FMI, no Bird, na OMC, eles podem ser considerados como os guardião do capital em geral, uma espécie de entidade ubíqua, presente ausente em todo o mundo.

Os governos capitalistas identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital. (ARRIGHI,1996, p.33)

Segundo Ianni (2011) na globalização o capital financeiro adquire mais força do que em qualquer outra época, devido a informática, por onde as transnacionais e os bancos movem o



capital por todos os centros do mundo. O poder está no mercado financeiro. O poder político nacional é controlado pelos mercados financeiros.

A movimentação mundial das tecnologias é uma realidade inegável, tornada possível pelo funcionamento do mercado mundial.

Simultaneamente, as novas relações, os novos processos e as novas estruturas de dominação e apropriação, envolvendo integração e fragmentação, tensões e antagonismos, recriam as relações, os processos e as estruturas conhecidos. Isto significa que o globalismo confere novos significados às realidades locais, nacionais e regionais, ao Norte e ao Sul, orientais e ocidentais. (IANNI, 2011, p.265)

Para Ianni (2011) a globalização também carrega consigo a fragmentação. Ao separar o Estado da sociedade, constata-se a fragmentação da nação. Ao contrário do que alguns pregam que iria ocorrer o fim da história, se evidencia um novo ciclo da história. Trata de uma história simultaneamente nacional, regional e mundial, altamente determinado por processo estabelecidos por corporações transnacionais, processos esses competitivos, concentradores que operam forças produtivas prioritárias, sendo: capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho, mercado, planejamento e violência, em escala simultaneamente nacional, regional e mundial.

A abordagem da temática das políticas públicas está relacionada com as possibilidades de implementação da mesma no contexto da globalização.

Por políticas públicas entende-se a orientação para a realização de fins socialmente relevantes para a coletividade, dando-se visibilidade ao modo de funcionamento da máquina estatal, enfatizando-se o papel das agências públicas bem como dos atores que participam desse processo, seja direta ou indiretamente, merecendo destaque o papel de políticos⁴ e dos burocratas⁵ do lado do governo e, do outro lado, a sociedade civil e suas formas de participação.

⁴ Para os estudos de Políticas Públicas, consideram-se políticos todos aqueles atores públicos cujas carreiras tenham origem em um mandato adquirido através do voto, sendo que, entre suas principais características de seu comportamento, temos a formulação e defesa de concepções ou projetos relativos às ordens política, econômica e social; a legítima representação de interesses; o exercício de negociações via alianças e composições de interesses a curto e em longo prazo, envolvendo atores públicos e privados.

⁵ Os burocratas compreendem os membros do governo cujas carreiras não estejam subordinadas ao processo eleitoral, sendo que suas atividades desempenham-se na esfera administrativa, em razão de conhecimentos especializados em sistemas que se fundamentam na dominação legal-racional, categoria esta desenvolvida por Max Weber.



Curiosamente, encontramos referências a políticas públicas como sendo os processos, métodos e expedientes dos órgãos governamentais, com vistas à permanência no poder (GOMES, 1999, p. 178).

Achamos pertinente citar aqui Reis: “Quando me refiro às políticas públicas (ou simplesmente políticas), tenho em mente as traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da política” (REIS, 1987, p. 74).

As políticas públicas são implementadas, segundo os estudiosos da matéria, em quatro fases, a saber: (a) construção de agendas; (b) formulação de políticas; (c) implementação de políticas; e (d) avaliação de políticas.

A agenda nas políticas públicas é a constituição, a listagem de temas e problemas que chamam a atenção do poder público, em seus diferentes níveis, ou da sociedade. Esta agenda pode ser *sistêmica ou não governamental*, as que, há muito tempo, são sentidas na sociedade, *ou governamental e de decisão*, as que merecem especial atenção do governo. O procedimento recomendável é que ocorra passagem da agenda sistêmica para a de decisão, sendo que tanto os atores sociais e políticos como a percepção dos administradores influenciam na construção de agendas.

A fase de formulação de políticas vem a ser a elaboração de alternativas e a escolha de uma delas, sendo pertinente mencionar que:

A fase de formulação pode ser desmembrada em três fases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, idéias, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (VIANNA, 1996, p. 13).

A terceira fase, qual seja, a implementação de políticas públicas, é diretamente influenciada pela intensidade da mudança que tal política acarretará, visto que, quanto menor a quantidade de mudança, maior será o consenso obtido. É importante mencionar, no entanto, que a maior possibilidade de consenso será influenciada pela participação do maior número de envolvidos durante a fase de formulação, pois estaremos aí diante de uma maior clareza da ação do Estado, o que determinará uma menor resistência à mesma.

A quarta e última fase das políticas públicas diz respeito à avaliação das mesmas, que podem ser de diferentes tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e



monitoramento, diferenciando-se estas modalidades de acordo com a fase em que são realizadas: antes, durante ou depois da política.

Pode-se ainda avaliar o processo ou o impacto das políticas públicas, sendo que as principais variáveis a serem consideradas são: metas, metas planejadas, tempo real, tempo planejado, custo real e custo planejado.

Nos estudos da temática de políticas públicas, ganham relevância abordagens que enfatizam os processos de formação de agendas, da formulação e da implementação de políticas, havendo basicamente duas perspectivas teóricas distintas que tratam desta temática. A primeira enfatiza a forma da distribuição do poder na sociedade, que pode ser: nos grupos sociais, nas elites e nas classes sociais. A segunda perspectiva enfatiza a questão atinente ao grau de autonomia existente entre a sociedade e o Estado.

A modificação apontada anteriormente decorre da complexificação da sociedade capitalista, que força as instituições políticas que organizam a vida dos indivíduos a reorientarem suas ações, incorporando atribuições que não estavam presentes até o final do século XIX. Alguns autores (Bolzan e Streck) denominam tal estágio de Estado Contemporâneo, enfatizando a incorporação e ampliação dos denominados direitos sociais.

Os direitos sociais denominados ‘direitos de segunda geração’ podem ser definidos como aqueles que têm um conteúdo econômico-social cujo propósito é melhorar as condições de vida e de trabalho da população. Direitos sociais visam sempre minimizar as desigualdades existentes entre os indivíduos, de tal sorte que:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2002, p.289).

Os direitos sociais, ao contrário dos direitos individuais, pressupõem que o Estado faça alguma coisa, ou seja, existe o pressuposto da denominada prestação positiva do Estado.

José Afonso da Silva, tomando como referência a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, identifica cinco modalidades de direitos sociais:

- Direitos sociais relativos ao trabalhador (art. 7. A 11);
- Direitos sociais relativos à seguridade social, abrangendo o direito à saúde, previdência social e assistência social (art. 193 a 204);



- Direitos sociais relativos à educação, à cultura e ao esporte – (art. 205 a 217);
- Direitos sociais relativos à família
- a, à criança, ao adolescente, ao idoso e às pessoas portadoras de deficiência (art.226 a 230);
- Direitos sociais relativos ao meio ambiente (art. 225) (SILVA, 2002, p. 154).

Cabe destacar ainda que muito se discute sobre esse modelo de Estado no contexto brasileiro e latinoamericano, predominando autores que informam que as medidas intervencionistas do estado brasileiro não caracterizam o Estado de Bem Estar Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado hoje é muito mais pensado de cima para baixo, por ter um conjunto de variáveis internacionais dadas por este processo de globalização da economia. Acabam fazendo com que o Estado responda a estas demandas, e não necessariamente as demandas da sociedade civil. Então tem cada vez mais uma fragilização da sociedade civil um ator capaz de pressionar o Estado, de pautar as políticas. Nesse sentido é cada vez mais tensa a relação entre Estado e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. UNESP, Rio de Janeiro, 1995.
- ARRIGHI, Geovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrólis, RJ: Vozes, 1997.
- IANNI, Octávio. **A sociologia e o mundo moderno**. 1ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- RADAELLI, Samuel Mânica. **Constitucionalismo comunitário da alteridade: a experiência andina na perspectiva do Pluralismo Jurídico e da Filosofia da Libertação**. Tese (doutorado)-Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de ciências Jurídica, programa de pós graduação em Direito, Florianópolis, 2017.
- REIS, Elisa P. Política e Políticas Públicas. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.35, v.12, p.7-28, out., 1987. [p.73-97].
- _____. Política e políticas publicas na Transição Democrática. In.: MOURA, Alexandrina S. (Org.) **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática**. São Paulo, Vértice, 1989.
- RUAS, Maria da Graça. **Análise Das Políticas Públicas: conceitos básicos**. In /www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/extensouniversitaria/contents/photoflow-view/content-view?object_id=1635731. Acesso em 22 de junho de 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed., rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2002.
- STRECK, Lênio Luiz & BOLZAN DE MORAIS, José Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.



VIANNA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. In.: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.2, p.5-43, 1996.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização capitalista**; tradução Renato Aguiar, revisão de tradução César Benjamin e Immanuel Wallerstein.- Rio de Janeiro:Contraponto, 2001, 144p.

_____ (1974a). **O sistema mundial moderno**. Vol. I: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Ed. Afrontamentos.