

GREEN DEAL ȘI CAPACITATEA TRANSFORMATIVĂ
A STATULUI DIN ROMÂNIA.
O PERSPECTIVĂ MACRO-SOCIOLOGICĂ

LUCIAN DUMITRESCU*

ABSTRACT

GREEN DEAL AND THE TRANSFORMATIVE CAPACITY
OF THE STATE IN ROMANIA. A MACROSOCIOLOGICAL PERSPECTIVE

The text tackles the Green Deal policy, as the new civilizational standard of the European Union, and seeks to answer two questions. First, the text sets out to investigate if the Green Deal policy will turn into a normative discourse that may ramp up the European Union's strategic influence, both regionally and internationally. Second, the text addresses the transformative capacity of the state in Romania. Depending on this capacity, the article argues that the Green Deal policy may spawn an inclusive development model in Romania. The article delves into the abovementioned topics by employing a macrosociological perspective, which brings under scrutiny the issue of state capacity in Romania. Initially, state capacity has been tied to economic growth and then to good governance, and even with the development of civil society, given that a legitimate state, endowed with administrative competence, may play an important role in the production of social trust. Indirectly, the article draws on world system theories that argue that, depending on a given state's administrative capacity, the international actors' pressures may be translated into public policies that create inclusive development, the one that engenders benefits for most citizens. In addition to these theories, the article addresses the political capacity of the state, and also the development vision of the elite.

Keywords: Green Deal, transformative capacity, macrosociology, inclusive development, Romania.

INTRODUCERE

Înainte de apariția pandemiei de coronavirus, principalele probleme sociale la nivel global erau inegalitatea socială și prezervarea mediului înconjurător (Piketty, 2019). Impactul social al acestora era diferit în funcție de experiența

* PhD, Scientific Researcher, Romanian Academy. e-mail: dulust@gmail.com



directă și de statusul cetățeanului, dar e de presupus că prima era mai presantă pentru majoritatea populației comparativ cu a doua. Scrierea acestui articol are în spate două interogații. Prima e legată de efectele politice ale discursului environmentalist pentru Uniunea Europeană. Mai precis, se va transforma narațiunea „verde” într-un discurs normativ, care va consolida Uniunea Europeană din punct de vedere identitar în interacțiunea cu China și cu Statele Unite? Simultan, discursul „verde” va consolida politic Uniunea Europeană? Criza financiară din 2008, criza din Ucraina din 2014 și criza imigrației din 2015 au dovedit că Uniunea Europeană nu vorbește pe aceeași voce din punct de vedere politic. Crizele de mai sus au arătat că prioritățile Vestului sunt diferite de ale Sudului, iar cele ale Sudului de cele ale Estului. Va deveni narațiunea „verde” un discurs politic – și, simultan, de securitate – unificator pentru o Uniune Europeană care și-a propus să fie mult mai pragmatică prin Strategia Globală din 2016? A doua interogație din spatele acestui text vizează „marea transformare” (Polanyi, 2013) pe care o va provoca narațiunea „verde” a Uniunii Europene, o narațiune care va implica standarde valorice și instituționale noi. În esență, prin intermediul programului Green Deal, Uniunea Europeană își propune ca până în 2050 să elimine emisiile nete de gaze cu efect de seră. Simultan însă, Uniunea Europeană își propune să genereze creștere economică în urma unei tranziții „juste și inclusive” (European Commission, 2019, 2). Una care va acorda atenție regiunilor, industriilor și muncitorilor ce vor avea de gestionat cea mai importantă provocare. Tranziția spre economia verde pe care o urmărește Uniunea Europeană țintește patru valori sociale exprimate răspicat: sănătate, calitate a vieții, reziliență și competitivitate (European Commission, 2019, 3). Cât de „justă și de inclusivă” din punct de vedere economic și social va fi tranziția spre economia verde pe care o propune Uniunea Europeană? Un răspuns precis e greu de dat în acest moment. Însă cu ajutorul macro-sociologiei se pot emite scenarii. Știm dintr-o dezbatere macro-sociologică deja vastă că un rol fundamental în cadrul oricărei „mari transformări” instituționale îi revine statului-națiune. În funcție de „capacitatea transformativă” a acestuia, standardele valorice și instituțional-comportamentale pe care le implică orice „mare transformare” pot fi „traduse” mai mult sau mai puțin în raport cu interesul general al majorității cetățenilor. Mai exact, „capacitatea transformativă” a statului din România, la standardul la care se află astăzi, va „traduce” discursul și practica verde a Uniunii Europene într-un model de „dezvoltare inclusivă” (Teichman, 2016), în cadrul căruia beneficiile social-politice ale muncii se vor apropia de cele ale capitalului, sau într-un model de dezvoltare exclusivă, favorabil preponderent capitalului și unei elite politice care pare preocupată doar de propria supraviețuire politică?

Din punct de vedere teoretic, articolul stă în tradiția macro-sociologică a anilor '70–'80, când statul părea o instituție vitală pentru orice proces de modernizare, pentru ca în debutul anilor '90 să fie declarată o instituție muribundă, după cum susține Linda Weiss (2002). Studiile dedicate dezvoltării economice din

anii '80 au demonstrat conexiunea existentă între capacitățile administrative și politice ale statului și dezvoltarea economică. În anii '90, capacitatea administrativă a statelor a fost legată de buna guvernare, iar mai recent chiar de dezvoltarea societății civile (Lorch, 2017). În România, statul a fost demonizat după 1989. Din punct de vedere ideologic, a fost asimilat regimului comunist și practicilor totalitare ale acestuia. S-a făcut atunci confuzia – menținută și astăzi – că statul comunist autoritar era și un stat puternic. Nimic mai fals. Regimul sultanist al lui Nicolae Ceaușescu alterase masiv în special capacitățile politice ale statului, precum calitatea birocrăției, legitimitatea internă și externă, capacitatea de a mobiliza resurse, capacitatea de analiză și politici publice, capacitatea de integrare etc. E deja un loc comun că aceste capacități politice joacă un rol fundamental pentru buna guvernare. De asemenea, căpușarea masivă a activelor statului prin „capitalismul de cumetrie” inaugurat de politicile semi-dezvoltaționiste ale guvernelor FSN și PDSR a diminuat și mai mult speranța – și populară, și academică – că statul poate fi un vector al dezvoltării în România. Nu în ultimul rând, „războiul politic” (Galeotti, 2019) amorțat de subcultura strategică neoliberală împotriva reziduurilor statului din România, începând cu 2004, a evacuat definitiv problema statalității din logica dezvoltării, dar și din cercetarea academică locală. Statul a fost asimilat cu risipa și subdezvoltarea în România contemporană, iar sintagma „omul gras” a catapultat statul aproape exclusiv în studiile despre corupție și înapoiere instituțională. Principiul că statul e un administrator ineficient, care mai degrabă creează probleme sociale decât să le rezolve, pare să fie deja un canon politic în România. Dar și unul academic. Faptul că statul s-a dovedit ineficient în România în gestionarea activelor publice și în furnizarea de bunuri publice de slabă calitate a fost o surpriză doar pentru intelectualii care nu înțeleg efectele subdezvoltării politice, specifică statelor apărute pe ruina imperiilor. Subdezvoltarea politică a acestor state este accentuată nu numai de „neo-colonialitatea imperiului” (Boatcă, 2019, p. 91) – interacțiunea cu state și instituții transnaționale mai puternice – cât și de calculele unei elite locale care nu dorește un stat puternic¹. Drept urmare, din cauza istoriei diferite, dar și a gestiunii politice, dezvoltarea instituțională a unor state nu este echivalentă cu dezvoltarea politică și instituțională a altor state doar pentru că, formal vorbind, au drepturi egale în Organizația Națiunilor Unite, Organizația Mondială a Sănătății, NATO ori în Uniunea Europeană. Drepturile sunt egale, dar influența strategică e net diferită. Motivul? O capacitate transformativă care variază (semnificativ) de la stat la stat.

Textul de față e mai degrabă unul de teorie socială, axat pe discutarea unor concepte – în special cel de capacitate transformativă a statului – care, la prima vedere cel puțin, par să fie tratate marginal de științele sociale din România. Pe de

¹ Statul de drept este un stat puternic, pentru că egalitatea în fața legii implică o serie de capacități administrative și politice dezvoltate. Domnia legii nu este separată de buna guvernare, ci este un principiu fondator al acesteia.

altă parte, textul își propune să readucă în atenția lectorului abordarea macro-sociologică. În România, această abordare a fost caracterizată de pluralism doctrinar și s-a concretizat în lucrări dedicate națiunii și naționalismului, geopoliticii, proceselor tranziției, specificului capitalismului și problemelor de dezvoltare din semiperiferie. De notat că macrosociologia conservatoare a părut să fie mai degrabă militantă și mai puțin analitică. În al treilea rând, textul își propune să contribuie la o abordare meta-teoretică (Mahoney și Rueschemeyer, 2003) a raporturilor dintre stat și instituțiile europene, precum și a celorlalte dintre stat și societate. Din această abordare meta-teoretică pot rezulta mai multe ipoteze de cercetare. Acest foarte scurt articol își propune să investigheze două aspecte. În primul rând dacă discursul „verde” al Comisiei Europene are șanse să se transforme într-unul normativ și să crească astfel influența strategică a UE nu doar pe plan regional, ci și internațional. În al doilea rând, articolul discută importanța capacității transformative a statului în apariția unui model de dezvoltare inclusivă. Articolul este organizat în felul următor: prima secțiune discută pe scurt raporturile de putere din cadrul Uniunii Europene și modul în care discursul „verde” ar putea accentua profilul normativ al Bruxelles-ului. A doua secțiune abordează o chestiune ce pare *tabu* în România, respectiv importanța capacităților politico-administrative ale statelor pentru dezvoltarea economică. A treia secțiune dezbate conceptul de capacitate transformativă. Și arătăm aici că, din pricina mai multor vulnerabilități administrative și politice, România are o capacitate transformativă subdimensionată, din pricina căreia e probabil că va „traduce” imprecis, adică în dezacord cu specificul local, discursul „verde” al Uniunii Europene. Consecința? Reproducerea dezvoltării de tip exclusiv în România, una care va accentua nu doar inegalitatea socială, ci și problemele de mediu. În mod obișnuit, dezvoltarea exclusivă de-cetățenizează, adică reduce semnificativ puterea politică a diferitelor segmente sociale, mai ales a celorlalte afectate de sărăcie relativă. În aceste condiții, presiunea politică a societății asupra grupurilor de interese din zona mediului înconjurător e probabil că va fi redusă sau va lipsi cu desăvârșire.

VA TRANSFORMA *GREEN DEAL* UNIUNEA EUROPEANĂ ÎNTR-UN ACTOR NORMATIV MAI PUTERNIC?

Despre sensurile Uniunii Europene încă se discută în domeniul științelor politice. Pentru sociologie, mai ales pentru aceea din „economii de piață dependente”, model în care se încadrează și România, Uniunea Europeană s-a transformat deja într-un „misticism banal” (Kuus, 2014), adică într-o entitate „invizibilă din punct de vedere analitic” (Kuus, 2014). Yanis Varoufakis, profesor de economie politică, membru al Syriza și ministru de finanțe al Greciei între ianuarie–iulie 2015 în cabinetul Tsipras, definește Uniunea Europeană în termeni de putere. Pentru Varoufakis, Uniunea Europeană este „un cartel al businessului

mare care limitează competiția între industriile grele fundamentale din Europa și care își propune să asigure piețe de desfacere pentru acestea în țările periferiale precum Italia și, mai apoi, Grecia” (Varoufakis, 2018, 23). John McCormick vede Uniunea Europeană ca „stat segmentar” (2007), respectiv ca organizație politică formată din microsferă transnaționale. Microsferele transnaționale au două caracteristici, după McCormick. În primul rând, au suficientă forță politică, dar și economică și normativă, pentru a evita reglementările supra-naționale. Pe scurt, aceste microsferă transnaționale fragmentează politic Uniunea Europeană și, simultan, se pot opune cu succes Bruxelles-ului. De aici derivă a doua trăsătură. Adică emergența unei Europe comerciale, a unei Europe energetice, a unei Europe monetare, a alteia agricole, dar și a uneia de securitate etc. Aceste Europe multiple sau microsferă transnaționale din cadrul UE consolidează nu numai influența strategică a statului-națiune, ci, înainte de orice, consolidează influența anumitor state-națiune asupra altora. După Wolfgang Streeck, Uniunea Europeană generează două foloase fundamentale pentru Germania. Este vorba de moneda euro și de accesul la piețele economice externe la o rată de schimb stabilă și scăzută (Streeck, 2020, 57). Pe scurt, Uniunea Europeană e cadrul instituțional, politic și economic care favorizează economia de export a Germaniei. Iar surplusul de cont curent e o dovadă în acest sens. De interes pentru acest text, dincolo de reliefarea unei Uniuni Europene care, la fel ca și statul-națiune, e departe de a avea o structură monolitică, este surprinderea, măcar parțială, a raporturilor de putere din cadrul acestei organizații politice. József Böröcz consideră că Uniunea Europeană își exercită influența strategică – noua abordare a puterii în relațiile internaționale – prin intermediul a patru mecanisme: aparatul birocratic al statelor membre, organizațiile interguvernamentale, corporațiile transnaționale și, nu în ultimul rând, prin extinderea către est. Dincolo de observația pertinentă a lui Böröcz, mai e cel puțin un element prin intermediul căruia Uniunea Europeană își exercită influența în relațiile internaționale: discursul normativ.

Nathalie Tocci identifică patru comportamente de politică externă prin intermediul cărora un centru de putere își consolidează sau menține influența strategică în relațiile internaționale: comportamentul *Realpolitik*, cel imperial de status-quo și normativ (Tocci, 2008). Forța normativă sau morală a unui centru de putere constă în definirea mediului internațional în raport cu un set de valori politice care îi exprimă identitatea. Evident, grila de lectură va fi în acord cu interesele strategice ale actorului în cauză. Dar aici altceva e important. Și anume că discursul normativ e prin definiție un exercițiu de putere, ca orice narațiune strategică care își propune „să facă ordine în haos”, cum spunea cândva Mircea Eliade în *Mitul eternei reînțarceri*. Discursul normativ stabilește deci standarde în materie de practici discursive și non-discursive. Cine nu respectă standardele respective are toate șansele să fie definit ca actor deviant, care va fi stigmatizat și va suporta consecințele politice, economice și strategice de rigoare. Care e problema centrală a discursului normativ? De regulă, o contra-narațiune strategică.

Adică discursul normativ al unui centru de putere concurent care vedea lumea diferit și, ca atare, încearcă să definească „ordinea globală” în raport cu interesele sale strategice și cu propria sa identitate cultural-instituțională. Mai ales după Criza Rachetelor din Cuba din 1962, Războiul Rece a fost un exemplu clar de discursuri normative antitetice, derivate din interesele strategice distincte ale Statelor Unite și Uniunii Sovietice. Astăzi, Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii sunt pe aceeași linie din punct de vedere normativ. Dar nu în totalitate. Însă ordinea pe care și-o imaginează Washingtonul și Bruxelles-ul e diferită de aceea pe care o proiectează atât Beijingul, cât și Moscova. Ca atare, discursul „verde” sau discursul de mediu oferă o identitate aparte Uniunii Europene, în raport nu numai cu Statele Unite, ci mai ales cu China și cu Federația Rusă. Valorile normative centrale ale Uniunii Europene, pe care Bruxelles-ul le exportă la nivel regional și internațional, sunt pacea, libertatea, solidaritatea socială, absența discriminării, dezvoltarea sustenabilă și buna guvernare (Manners, 2002, pp. 242–243). Fundamentul „sacru” al valorilor de mai sus e alcătuit din reperele centrale ale democrației liberale, respectiv drepturilor omului, economia de piață și statul de drept. Discursul verde, promovat prin intermediul unei „diplomații green deal” (The European Commission, 2019, 20), ar putea mări alonja normativă a Uniunii Europene. Pe plan internațional, întrebarea e dacă Uniunea Europeană are suficiente resurse – politice, economice, diplomatice – pentru promovarea eficientă a profilului său normativ. Mai ales în raport cu o Chină care obține aproximativ 60 % din necesarul anual de energie prin arderea cărbunilor (Yergin 2020).

Întrucât textul de față e mai degrabă unul de teorie socială, axat deci pe o dezbateră conceptuală, și mai puțin unul preocupat de surprinderea și de analizarea unor procese, precum impactul capacității transformative a Uniunii Europene asupra capacității transformative a statelor membre, el va propune câteva ipoteze de cercetare pe care nu își propune să le rezolve. În general, aceasta e trăsătura abordărilor meta-teoretice care își aduc astfel contribuția la cunoașterea de tip cumulativ. Iată ipotezele. În primul rând, dacă discursul legat de mediul înconjurător va transforma Uniunea Europeană într-un actor normativ din această perspectivă. Aceasta pare să fie tendința, dar deocamdată nu pot fi date verdicte în această privință. Mai ales că puterea normativă a unui actor instituțional este ea însăși un proces, supus schimbării și marcat de fluctuații. În al doilea rând, dacă discursul verde va consolida identitatea politică a Uniunii Europene. Iar în al treilea rând, textul pune în discuție capacitatea transformativă a statului din România în legătură cu agenda verde a Uniunii Europene. E deja un loc comun, mai ales din literatura dedicată proceselor de europenizare, că statele membre nu receptează în mod pasiv modelele instituționale promovate de Uniunea Europeană. Integrarea acestora în structura instituțională a statelor membre se face în urma unui „proces activ de interpretare” (Börzel și Risse, 2011), care implică învățare, dar și rezistență. Procesul larg de europenizare, care e foarte probabil că se va manifesta și în cazul transferării agendei verzi a Bruxelles-ului către statele membre, e unul

tipic de socializare internațională. Adică un proces prin care statele preiau reguli instituționale cu scopul de a le internaliza, adică de a le transforma în comportamente „banalizate”, „rutinizate”, *taken for granted*. E distanță mare între preluarea unui model instituțional – adică a unor valori și reguli comportamentale – și internalizarea acestuia, asta în cazul în care modelul respectiv chiar va fi internalizat de un stat membru. Din acest punct de vedere, Uniunea Europeană este o „agenție gigantică de socializare” internațională (Börzel și Risse, 2011), dar Bruxelles-ul are la dispoziție și alte modalități de implementare a unor standarde civilizatoare. E vorba de condiționalități, asistență financiară pentru construirea diferitelor capacități administrative și, nu în ultimul rând, persuasiunea. Pentru Manners, puterea normativă a Uniunii Europene constă în difuziunea normelor europene prin șase mecanisme: contagiune, difuziune informațională, difuziune procedurală, transfer, difuziune deschisă, tactica filtrului cultural (Manners, 2002). În urma procesului de *download* instituțional, se pot obține cel puțin trei rezultate, potrivit lui Thomas Risse. *Absorbție* instituțională, caz în care modelele instituționale ale UE sunt preluate de structura instituțională a statelor membre, dar fără a o modifica pe aceasta din urmă (Risse, 2017). Ca atare, transformarea instituțională internă e redusă. *Acomodarea* instituțională apare atunci când „internalizarea” standardelor instituționale ale Uniunii Europene are loc preponderent la nivel formal. Consecința e dezvoltarea unui format instituțional de tipul formei fără fond, adică o transformare instituțională modestă pe plan intern. În fine, *transformarea* instituțională implică internalizarea unor modele instituționale. Asta înseamnă emergența de avataruri instituționale atât la nivel formal, cât și la nivel informal. Pe scurt, apar automatisme comportamentale, semn că transformarea instituțională în cadrul unui stat membru al Uniunii Europene va fi ridicată. Gradul de transformare instituțională generat de agenda Green Deal în România rămâne o întrebare deschisă. Un lucru e totuși cert. Pe plan intern, discursul verde al Bruxelles-ului va fi „tradus” de capacitatea transformativă a statelor membre. Să vedem ce înseamnă această capacitate transformativă și unde se află România din acest punct de vedere.

CAPACITATEA TRANSFORMATIVĂ, COMPONENTĂ A CAPACITĂȚII STATULUI

Ca orice concept macrosociologic, capacitatea statului are multiple vulnerabilități. În primul rând, nu se poate vorbi despre o capacitate a statului în general, afară de cazul în care propunem un index al capacității statului (Fortin, 2010). Un astfel de index este important mai ales pentru cercetările comparative ale capacității statului, dar trebuie spus că el oferă o imagine prea puțin nuanțată asupra stării diferitelor capacități instituționale. În plus, un astfel de index al capacității statului omite moștenirea instituțională a unui stat, un element important mai ales pentru statele post-coloniale apărute după destrămarea imperiilor. Nu în

ultimul rând, un astfel de index va rata variația – de regulă importantă – atât între diferitele capacități administrative și politice ale unui stat, cât și în cadrul aceleiași capacități. Bunăoară, asimetria specifică capacității fiscale sau juridice a statului este analizată cu ajutorul conceptului „buzunare de eficiență” (Evans, 1995, p. 61) sau „insule de competență” (Geddes, 1994, p. 23). Din cele de mai sus rezultă a doua vulnerabilitate majoră a analizelor macrosociologice ale statului. E vorba de riscul esențializării. Aceste analize tind să „reifice statul ca o entitate organizațională singulară și omogenă, în cadrul căreia variabilele administrative de interes sunt tratate ca fiind distribuite uniform” (McDonnell, 2017, p. 479). Pentru evitarea esențializării, sociologia macrosociologică a propus investigarea pe rând a unei singure capacități a statului ori chiar a unui subdomeniu al unui sector public (Evans, 1995). În al treilea rând, capacitatea statului e mai degrabă un factor structural care restrânge semnificativ opțiunile în materie de politici publice. Dar statul nu are autonomie prin el însuși. E alegerea elitelor politice de a îmbunătăți sau de a bloca dezvoltarea capacităților administrative ale statului și, astfel, de a genera o dezvoltare mai degrabă inclusivă ori mai degrabă exclusivă, adică defavorabilă mării majorități a populației (Geddes, 1994; Mainwaring și Pérez-Lián, 2013). Nu în ultimul rând, statul este o instituție istorică, adică dependentă de un anumit traseu al dezvoltării. În aceste condiții, dezvoltarea capacităților politico-administrative ale statului este influențată nu numai de factorii interni, ci și de factorii externi, precum alianțele strategice din care face parte un anumit stat la un moment dat. Politic vorbind, capacitatea statului – și atunci când e dezvoltată, și atunci când e subdezvoltată – se pretează la autoritarism sau la derapaje autoritariste. Din acest motiv, statul puternic este de regulă și „încătușat” – în diferite măsuri – din punct de vedere social, controlat adică de centre de putere alternative, precum o societate civilă veritabilă (Evans, 1995; Lorch, 2017; Acemoglu și Robinson, 2019).

Să vedem acum ce înseamnă capacitatea transformativă a statului, concept propus de Linda Weiss (2002). Impresionată de politicile dezvoltationiste ale statelor din Asia de Sud-Est, care n-au implementat modele neoliberale radicale ca multe dintre statele din Europa Centrală și de Est, Weiss a încercat să descopere ce se află în spatele succesului economic al acestora. Răspunsul a constat într-o analiză instituțională a capacității transformative a acestor state, respectiv a „abilității de a coordona schimbările din industrie pentru a răspunde contextului schimbător al competiției internaționale” (Weiss, 2002, p. 24). Weiss a fost preocupată de zona industrială, adică exact de zona pe care își propune să o transforme semnificativ discursul și practica verde a Uniunii Europene în următoarele câteva decade. Întrebarea este – ce capacitate transformativă are statul din România? Înainte de a răspunde la această întrebare, să vedem cum operaționalizăm capacitatea transformativă. Weiss nu oferă un răspuns clar în acest sens, dar în esență capacitatea transformativă apare atunci când prin intermediul capacităților politico-administrative ale unui stat se intervine asupra pieței. Statele

din Asia de Sud-Est studiate de Linda Weiss au făcut exact ce nu a făcut România, care nici nu pare că și-a propus așa ceva. Adică obținerea dezvoltării economice prin folosirea și învingerea piețelor, cum subliniază Daniel Dăianu (2019). Asta implică o colaborare sistematică între diferitele instituții ale statului și agenții economici privați, care nu se traduce automat prin constrângeri din partea celor dintâi asupra celor din urmă. De capacitate transformativă se poate vorbi și atunci când actorii privați conduc, iar statul urmează leadership-ul acestora, cu condiția emergenței unui model de dezvoltare inclusivă.

În rândul capacităților administrative dezvoltate, Weiss include mai ales o birocrație competitivă și nu foarte ușor penetrabilă de interesele actorilor privați. Evident, asta nu înseamnă o birocrație inflexibilă, care refuză cooperarea cu actorii particulari din piața economică. Dincolo de capacitatea administrativă dezvoltată, un alt factor al capacității transformative este viziunea de dezvoltare angajată de politicieni. Pe cine favorizează această viziune de dezvoltare? Mai ales munca sau mai ales capitalul? Dezvoltarea inclusivă, adică una care să aducă beneficii și muncii, nu doar capitalului, presupune un stat cu capacitate administrativă și politică dezvoltată (Teichman, 2016, p. 2). Pe scurt, capacitatea transformativă a statului presupune cel puțin trei elemente: capacități administrative, capacități politice și leadership politic. Acestea sunt utilizate pentru apariția dezvoltării inclusive. În mod obișnuit, studiile dedicate capacității statului se axează pe una sau mai multe capacități administrative: capacitatea extractivă (Thies, 2004), capacitatea birocratică (Centeno *et al.* 2017), autonomia birocratică (Geddes, 1990), infrastructura de transport (Bel, 2012). Sunt nesocotite de regulă capacitățile politice, cele care joacă un rol fundamental pentru buna guvernare. E vorba de așa-numitele „elemente intangibile” (Fukuyama, 2014), precum cele identitare, care asigură legitimitatea politică, dar și cele care țin de calitatea birocrăției, în sensul de spirit de corp, loialitate instituțională, competență etc. În zona capacităților politice intră și așa-numitele „capabilități software” (Azar și Moon, 1988). Acestea includ „legitimitate, integrare și capacitate pentru politici publice”. Capacitatea de politici publice se referă la coerența instituțională, adică la capacitatea de a mobiliza resurse în mod coerent și eficient pentru realizarea obiectivelor naționale (Jagers, 1992). Capacitatea de politici publice implică coordonare instituțională și este vitală pentru managementul crizelor. Legitimitatea asigură credibilitatea statului, în vreme ce integrarea se referă la cooperarea dintre instituțiile publice și cetățeni, adică la implicarea acestora din urmă în politicile publice ale statului. În aceste condiții, capacitatea statului, care se referă la „infrastructura bunei guvernări” (Ganev, 2005), implică o permanentă cooperare între instituțiile publice și cetățeni.

Dincolo de socializarea internațională ghidată de Bruxelles, întrebarea e ce legătură există între capacitatea transformativă a Uniunii Europene și capacitatea transformativă a statului din România. Cu cât este mai dezvoltată capacitatea administrativă a unui stat, cu atât respectarea normele și modelele instituționale ale

Uniunii Europene ar trebui să fie mai mare (Buzogany 2020). Mă grăbesc să adaug că, dincolo de capacitatea administrativă, e nevoie și de capacitate politică pentru internalizarea standardelor civilizaționale ale Bruxelles-ului. Cu alte cuvinte, dincolo de condiția structurală, respectiv capacitatea statului, e nevoie și de condiția voluntaristă (agency), respectiv capacitatea politică. Mai clar, dincolo de capacitatea administrativă, sunt și alți agenți ai schimbării instituționale care pot fie facilita, fie mima, fie bloca *downloadul* instituțional de la Bruxelles. Printre acești factori se numără subcultura strategică dominantă, tipul prevalent de cultură politică și, nu în ultimul rând, leadership-ul politic. Un exemplu ar fi util. În lipsa unei capacități administrativ-politice dezvoltate, statele nu vor putea implementa eficient normele europene care protejează sectorul întreprinderilor mici și mijlocii pe o piață economică dominată de corporațiile transnaționale. Mai exact, în absența unei capacități administrative și politice dezvoltate, e probabil ca statele să favorizeze corporațiile transnaționale. Și nu oricum, ci chiar în detrimentul firmelor mici și mijlocii (Medve-Balin și Scepanovic, 2019). Riscul unei astfel de dezbateri este acela de a pica într-o narațiune neo-keynesianistă, opusă uneia neolibérale. Mai mulți autori deja vorbesc despre emergența „statului dezvoltationist dependent” (Reinsberg et al., 2019) ori a „statului developmentalist liberal” (Bruszt și Vukov, 2017) în fostele țări comuniste devenite membre ale Uniunii Europene. Dar asta nu înseamnă că aceste state nu pot implementa programe neo-dezvoltationiste prin negociere permanentă și colaborare cu actorii economici centrali (Ban, 2019). Să vedem acum câteva vulnerabilități importante ale capacității transformative a statului din România.

CAPACITATEA TRANSFORMATIVĂ A STATULUI DIN ROMÂNIA

Din cauza motivelor expuse în introducerea textului, cercetarea academică din România a acordat puțină atenție faptului că procesele de construire a piețelor sunt complementare cu procesele de construire a statului (Frye, 2010). În România, abordarea de tipul *Realpolitik* a proliferat nu numai în practica politică, ci și în teoria socială, motiv pentru care – de cele mai multe ori – statul a fost discutat în opoziție cu piața, iar piața în opoziție cu statul. O literatură relativ recentă (Evans, 1995; Weiss, 2002; Frye, 2010) nu numai că discută modul în care statul a construit din punct de vedere instituțional piața. Această literatură abordează și modul în care diferite reglementări ale Uniunii Europene au contribuit la emergența unui „stat developmentalist liberal” (Bruszt și Vukov, 2017, p. 9) în fostele țări comuniste. Mai precis, construcția piețelor din România post-aderare fost secundată de un proces de construcție a statului de tip neoliberal. Deloc surprinzător, această logică instituțională a favorizat companiile multinaționale din Uniunea Europeană. Un bun exemplu în acest sens îl reprezintă industria de automobile din România, care performează la standarde ridicate – și tehnologic, și

economic – de mai mulți ani. Neajunsul statului developmentalist liberal apărut în România după integrarea în Uniunea Europeană a fost emergența unei „dezvoltări exclusive” (Vukov, 2019), adică a unui tip de dezvoltare de pe urma căreia capitalul a câștigat sistematic mai mult decât munca. Un indicator relevant din această perspectivă este ponderea în PIB a remunerării muncii, care a scăzut de la 39 % din PIB în anul 2000 la 34% din PIB în 2016 (Georgescu, 2018, p. 835). Scăderea de cinci puncte procentuale de mai sus nu trebuie interpretată într-o cheie eurosceptică, ci mai degrabă într-una instituțională. „Exagerarea normativă și mimetismul” (Börzel și Risse, 2012, p. 12) instituțional al statului cu capacitate redusă din România i-a redus semnificativ acestuia capacitatea transformativă, respectiv capacitatea de negociere cu capitalul occidental. Acesta din urmă nu trebuie demonizat, pentru că fără aportul corporațiilor transnaționale la PIB-ul României, e probabil că salariul mediu net al momentului să fi fost de 200 sau 300 de euro lunar, ca în fostele republici sovietice (Ban și Rusu, 2019, p. 4). Mai degrabă ar trebui înțeles faptul că și piața economică are propriul *Realpolitik*. Iar acolo unde acest *Realpolitik* economic se întâlnește cu un stat slab și cu diriguitori politici preocupați nu de bună guvernare, ci de propria supraviețuire politică, rezultatul este cât se poate de clar: e vorba de emergența și persistența modelului dezvoltării exclusive, cu tot cortegiul de probleme sociale care derivă de aici, cele mai vizibile fiind inegalitatea socială accentuată și rata semnificativă a sărăciei relative din România. E deja un loc comun că fondurile europene merg către diferite grupuri clientelare în statele cu capacități politico-administrative subdezvoltate. E mai puțin cunoscut faptul că aceste fonduri au fost dirijate de statele slabe către o construcție instituțională favorabilă modelului economiilor de export (Bruszt și Vukov, 2017, 12). Una dintre problemele de fond cu care se confruntă aceste economii de piață dependente este că statul alocă diferite resurse mai ales companiilor transnaționale și mai puțin firmelor mici și mijlocii. În Polonia, de exemplu, firmele mici și mijlocii din industria de automobile au beneficiat de fonduri europene în proporție de 26 %. În România, proporția a fost de 16,5 % (Medve-Bálint și Scepanovic, 2019, p. 9). De asemenea, firmele mici și mijlocii au preluat 70 % din contractele din industria de automobile în Polonia, comparativ cu 51 % în România (ibidem). Explicația pentru diferențele de mai sus e facilă. Când nu ai capacități birocratice dezvoltate – cazul României – e mai facil să direcționezi fonduri europene către câțiva agenți economici cu capacitate mare de absorbție, și mult mai dificil să canalizezi acele fonduri către câteva sute sau mii de întreprinderi mici și mijlocii. De asemenea, când capacitățile administrative continuă să fie mai degrabă subdezvoltate e mult mai facil să menții cota unică de impozitare decât să te gândești să introduci un impozit progresiv, care ar putea fi vital pentru creșterea amprentei sociale a statului slab din România. De reținut, deci, următorul principiu: construcția piețelor merge mână în mână cu construcția diferitelor capacități politico-administrative ale statului, chiar și în cazul apariției modelului exclusiv de dezvoltare pe care România îl implementează de peste un deceniu.

Spuneam în secțiunea anterioară că, în mod obișnuit, capacitatea transformativă a statului apare la joncțiunea dinre capacitățile politico-administrative și viziunea de dezvoltare angajată de elita politică. Dacă ne uităm la unele capacități politice ale României – legitimitate și calitatea birocrăției – înțelegem de ce altele sunt diminuate cum ar fi integrarea sau capacitatea de politici publice. Un stat cu niveluri scăzute de încredere verticală (încredere în instituțiile publice) și încredere orizontală (încredere între cetățeni), la care se adaugă politizarea semnificativă a administrației publice, e puțin probabil că își va mobiliza cu succes cetățenii în gestionarea unei situații de criză. Lucrurile sunt mai complicate, dar la toate tipurile de legitimitate – orizontală, verticală, remunerativă – statul din România a marcat sistematic puține puncte în ultimele trei decenii. Nu trebuie exclusă corupția și, în primul rând, una dintre cauzele majore ale corupției, respectiv subdezvoltarea instituțională care generează subdezvoltare politică. Adică un stat care nu construiește acele rețele de încredere în care să fie integrați cei mai mulți dintre cetățeni. Iar prezența la vot, din ce în ce mai scăzută, e o dovadă a slăbiciunii unora dintre cele mai importante capacități politice ale statului din România. În ceea ce privește subdezvoltarea administrativă a României, calitatea scăzută a bunurilor publice vorbește de la sine. Discutând însă mai aplicat, capacitatea fiscală e un indicator relevant al subdezvoltării capacităților administrative din România. Cine se uită la ponderea impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale în PIB-ul fostelor state comuniste, va constata că România este singura țară din Europa Centrală și de Est care colectează mai puțin de la integrarea în Uniunea Europeană (Ban și Rusu, 2019, p. 4). Este vorba despre aproximativ 25,7 % din PIB în 2017, în condițiile în care media țărilor din Europa Centrală și de Est e de aproximativ 30 %, iar media la nivelul Uniunii Europene urcă spre 40 %. Subdezvoltarea capacității fiscale e un indicator important al statului slab, alături de subdezvoltarea sistemului public de educație, de sănătate, a infrastructurii de transport și, critică, a investiției în cercetare-dezvoltare etc. Dar dincolo de faptul că statul din România are o capacitate fiscală diminuată, un indicator specific pentru dezvoltarea exclusivă pe care o „păstorește” acesta este structura colectării. România colectează mult din contribuții sociale, dar puțin din taxe (Ban și Rusu, 2019, p. 13–14). Mai precis, România impozitează masiv munca, dar nu taxează la fel de masiv capitalul. E o discuție separată dacă aici e vorba de euro-iobăgie, dar sigur nu e vorba de dezvoltare inclusivă, în cadrul căreia beneficiile muncii să fie apropiate de beneficiile capitalului. Cel puțin nu de o dezvoltare inclusivă de care să beneficieze majoritatea populației ocupate din România.

Dincolo de capacitățile politice și administrative ale unui stat, viziunea de dezvoltare susținută de elita politică are o contribuție importantă la emergența capacității transformativă. Florin Georgescu argumentează că sunt cel puțin doi factori care explică subdezvoltarea economică din România. Factorii la care se referă Florin Georgescu sunt statul slab și absența unei viziuni de dezvoltare economică adaptată la circumstanțele locale (2018). Am arătat mai devreme că

statul din România are multe atribute – mă refer la capacități politice și administrative – specifice unui stat slab. Nu sunt însă de acord cu Georgescu că nu a existat o viziune de dezvoltare în România. E limpede că există o astfel de perspectivă și că, în plus, aceasta este adaptată la condițiile locale. Într-un stat slab, așa cum este România, modelul dezvoltării exclusive nu este favorabil majorității populației. Dar poate fi favorabil unei elite politice puțin interesată de apariția unei clase mijlocii semnificative și, implicit, de perspectiva unei acțiuni colective care să-i respingă sau modeleze politicile publice din zona dezvoltării economice (Pasti, 2006). Situație în care, din punct de vedere politic, dezvoltarea exclusivă are puțin de a face cu democrația liberală și mai multe cu o stabilitocrație. Ban menționează că ideile neoliberale au fost implementate în România într-o formulă radicală (Ban, 2014). Aspectul nu e deloc surprinzător, iar el indică starea capacității transformativă a statului din România – una mai degrabă precară. Adevărul e că atunci când ai capacități politice și administrative subdezvoltate, consolidarea acestora implică costuri mari. Caz în care e mai facil pentru elita guvernantă să adopte strategia mimetismului instituțional. Aceasta costă puțin și aduce beneficii rapide. Aceste beneficii apar însă greu – în cazul în care chiar apar – la nivelul majorității populației. Motiv pentru care capacitatea transformativă e parte integrantă a „dilemei politicianului” (Geddes, 1994) din statele cu capacitate administrativă scăzută: să consolideze aceste capacități, cu diminuarea profitului politic sau să le mențină într-o stare de subdezvoltare pentru a încasa dividende politice semnificative pentru grupul de interese din care face parte.

CONCLUZII

Dacă discursul environmentalist (verde) al Uniunii Europene e o altă modalitate de reinventare a capitalismului european, care trece de la forma post-fordistă (Harvey, 2002) la una ultra-fordistă, cu un impact economic și social major, vom vedea în următorii ani. Ce știm cu certitudine este că discursul și practica verde a Uniunii Europene vizează o transformare economică și culturală de tip inclusiv, ghidată de valori sociale precum sănătatea, calitatea vieții, reziliența și competitivitatea (European Commission, 2019, p. 3). Textul a încercat să arate că prin intermediul *Green Deal*, Uniunea Europeană încearcă să impună standarde instituționale și economice pentru un obiectiv nobil, respectiv salvarea mediului înconjurător. Dacă va impune aceste standarde cu succes și la nivel internațional, mai ales în raport cu o Chină care își produce aproximativ 70% din necesarul anual de electricitate prin exploatarea cărbunelui, Uniunea Europeană va deveni un actor normativ mai puternic și își va spori astfel influența strategică nu numai la nivel regional, ci și la nivel global. Articolul a abordat și tema capacității transformativă a statului din România. Faptul că Uniunea Europeană propune standarde instituționale pentru statele membre e o practică care deja s-a banalizat. Mai puțin banală e

analiza prin intermediul căreia statele membre „traduc” aceste standarde instituțional-civilizaționale în folosul majorității cetățenilor. Variabila care face diferența din acest punct de vedere între diferitele state membre ale Uniunii Europene este capacitatea transformativă a statului. O astfel de capacitate imprimă statului și un comportament proactiv în raport cu piața, nu doar unul sistematic reactiv față de raporturile de putere din piață. Apărută la joncțiunea dintre capacitățile politico-administrative ale unui stat și o viziune de dezvoltare adoptată de elita politică din statul respectiv, această capacitate transformativă poate atenua (dacă este dezvoltată) sau augmenta (dacă este slabă) neo-colonialitatea imperiului și *Realpolitikul* din piața economică. Adică raporturile de putere din interiorul Uniunii Europene, respectiv dintre statele fondatoare ale UE, Troikă și statele din Europa Centrală și de Est. Pe scurt, capacitatea transformativă joacă un rol important în direcționarea standardelor UE către dezvoltare inclusivă. Articolul a demonstrat că, din cauza unei capacități transformativă diminuată de subdezvoltarea politico-administrativă a statului din România, standardele instituționale ale Bruxelles-ului au fost „traduse” deocamdată sub forma unui model de creștere economică mai degrabă exclusivă, care favorizează capitalul în detrimentul muncii, elita politică și stabilitatea politică, dar nu în mod necesar și marea majoritate a populației. În aceste condiții, cât de inclusiv, din punct de vedere economic și politic, se va dovedi programul *Green Deal* pentru marea majoritate a cetățenilor din România?

BIBLIOGRAFIE

1. Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2019). *The Narrow Corridor. States, Societies and the Fate of Liberty*, Penguin Press.
2. Azar, E.E., Moon, C. (ed.) (1988). *National Security in the Third World. The Management of Internal and External Threats*, College Park: University of Maryland.
3. Bălint-Medve, G., Sécapanovic, V. (2019). EU funds, state capacity and the development of transnational industrial policies in Europe's Eastern periphery, *Review of International Political Economy*, p. 1–20.
4. Ban, C. (2014). *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*, Cluj-Napoca: Editura Tact.
5. Ban, C., Rusu, A. (2019). *Pauperitatea fiscală a României. Ce o explică și ce se (mai) poate face*, București: Friedrich Ebert Stiftung.
6. Ban, C. (2019). Dependent development at a crossroads? Romanian capitalism and its contradictions, *West European Politics*, p. 1–28.
7. Bel, G. (2012). *Infrastructure and the Political Economy of Nation Building in Spain, 1720–2010*, Brighton: Sussex Academic Press.
8. Boatcă, M. (2019). *Laboratoare ale modernității. Europa de Est și America Latină în (co)relație*, Cluj: Editura Idea Design & Print.
9. Börzel, T., Risse, T. (2011). From Europeanisation to Diffusion: Introduction, *West European Politics*, 35 (1): p. 1–19.
10. Bruszt, L., Vukov, V. (2017). Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe, *West European Politics*, 40 (4): p. 663–687.

11. Buzogány, A. (2020). Beyond Balkan exceptionalism. Assessing compliance with EU law in Bulgaria and Romania, *European Politics and Society*, p. 1–18.
12. Centeno, M, Kohli, A., Yashar, D.J., Mistree, D. (2017). *States in the Developing World*, New York: Cambridge University Press.
13. Dăianu, D. (2019). „Dezvoltarea economică cere să folosești și «să învingi» piețele”. *Cine sunt românii? Perspective asupra identității naționale*, Vasile Boari (coord), Cluj-Napoca: Editura Școala Ardeleană.
14. European Commission (2019). *Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*, Brussels.
15. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
16. Fortin, J. (2010). A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *European Journal of Political Research*, 49: p. 654–86.
17. Frye, T. (2010). *Building States and Markets after Communism. The Perils of Polarized Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
18. Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
19. Galeotti, M. (2019). *Russian Political Warfare. Moving Beyond the Hybrid*, London: Routledge.
20. Ganev, V.I. (2005). Post-communism as an episode of state building: A reversed Tyllian perspective, *Communist and Post-Communist Studies*, 38 (4): p. 425–445.
21. Geddes, B. (1990). Building „State” Autonomy in Brazil, 1930–1964, *Comparative Politics*. 22 (2): p. 217–35.
22. Geddes, B. (1994). *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Los Angeles: University of California.
23. Georgescu, F. (2018). *Capitalul în România postcomunistă*, București: Editura Academiei Române.
24. Harvey, D. (2002). *Condiția postmodernității. O cercetare asupra originilor schimbării culturale*, Timișoara: Amarcord.
25. Jagers, K. (1992). War and the Three Faces of Power; War Making and State Making in Europe and the Americas, *Comparative Political Studies*, 25 (1): p. 26–62.
26. Kuus, M. (2014). *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority in European Diplomacy*, Oxford; Wiley Blackwell.
27. Lorch, J. (2017). *Civil Society and Mirror Images of Weak States. Bangladesh and the Philippines*, London: Palgrave Macmillan.
28. Mahoney, J, Rueschemeyer, D. (ed.) (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
29. Mainwaring, S., Pérez-Linán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge: Cambridge University Press.
30. Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 40 (2): p. 235–258.
31. McCormick, J.P. (2007). *Weber, Habermas, and Transformations of the European State*, New York: Cambridge University Press.
32. McDonnell, E.M. (2017). Patchwork Leviathan: How Pockets of Bureaucratic Governance Flourish within Institutionally Diverse Developing States, *American Sociological Review*, 82 (3): p. 476–510.
33. Medve-Bálint, G., Scepanovic, V. (2019). EU funds, state capacity and the development of transnational industrial policies in Europe’s Eastern periphery, *Review of International Political Economy*, 27 (5): p. 1063–1082
34. Pasti, V. (2006). *Noul capitalism românesc*, Iași: Editura Polirom.
35. Piketty, T. (2019). *Capital și ideologie*, București: Editura Litera.

36. Reinsberg, B., Kentikelenis, A., Stubbs, T., King, L. (2019). The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries?, *American Journal of Sociology*, 124 (4): p. 1222–1257.
37. Risse, T. (2017). *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations. Ideas do not float freely*, New York: Routledge.
38. Polanyi, K. (2013). *Marea transformare. Originile politice și economice ale epocii noastre*, Cluj: Editura Tact.
39. Streeck, W. (2020). *Critical Encounters. Democracy, Capitalism, Ideas*, London: Verso.
40. Teichman, J.A. (2016). *The Politics of Inclusive Development. Policy, State Capacity, and Coalition Building*, New York: Palgrave Macmillan.
41. Thies, C.G. (2004). State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975–2000, *International Studies Quarterly*, 48 (2): p. 53–72.
42. Tocci, N. (ed.) (2008). *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
43. Varoufakis, Y. (2018). *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, London: Vintage.
44. Vukov, V. (2019). European integration and weak states: Romania's road to exclusionary development, *Review of International Political Economy*, 27 (5): p. 1041–1062.
45. Weiss, L. (2002). *Mitul statului lipsit de putere. Guvernarea economiei în era globalizării*, București: Editura Trei.
46. Yergin, D. (2020). *The New Map. Energy, Climate, and the Clash of Nations*, Penguin Books.