

O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e desenvolvimento revisitados*

Eli Diniz*

Em relação ao ano de 2002, as eleições presidenciais de 2006 realizam-se num momento particularmente favorável a uma revisão de paradigmas para pensar os desafios contemporâneos dos países latino-americanos em geral e do Brasil em particular. Mais especificamente, as condições externas apresentam-se extremamente favoráveis para a retomada de um debate mais profundo e profícuo em torno de estratégias alternativas de desenvolvimento, bem como acerca do papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado, acompanhado da sempre tão almejada, mas tão postergada redução da concentração da renda no país. E isto é verdadeiro tanto do ponto de vista da conjuntura econômica, quanto das condições políticas e intelectuais.

Consideremos, em primeiro lugar, os aspectos econômicos. Como ressaltam diversos analistas e observadores do cenário externo, a partir de 2002 e até pelo menos fins de abril de 2006, como não ocorria há várias décadas, a economia internacional vinha se comportando de modo excepcionalmente favorável. Tal desempenho traduziu-se pelo vigor do comércio internacional, pela expansão continuada das exportações, pela elevação crescente dos preços das mercadorias e pelo equilíbrio relativo dos movimentos de capitais. Assim, o relatório semestral do FMI, divulgado naquele período, pôs em destaque as elevadas taxas de crescimento alcançadas por diferentes regiões do mundo sem aumento das pressões inflacionárias¹. Em 2005, por exemplo, a economia mundial cresceu 4,8%, enquanto os países emergentes e em desenvolvimento cresceram 7,2% (excluindo, segundo a classificação adotada pelo FMI, Coréia do Sul, Israel e Cingapura). Em contraste, o Brasil teve um crescimento de apenas 2,3%. Entre 1998-2007, segundo o referido relatório (que inclui as projeções para 2006 e 2007), a economia mundial registra, em média, a expansão de 4,1% ao ano, os países emergentes e em desenvolvimento, 5,8% e o Brasil, a modesta taxa de 2,3%. Ainda no referido relatório, o FMI projeta para a economia mundial uma expansão de 4,9% em 2006 e 4,7% em 2007. Para os países emergentes e em desenvolvimento, a projeção é de taxas de crescimento do PIB de 6,9% em 2006 e 6,6% em 2007, enquanto para o Brasil, essa projeção é de 3,5% para os dois anos considerados. Para a América Latina, a estimativa da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) seria de 4,5%. Ou seja, o Brasil seguirá crescendo menos do que a economia mundial, o que, aliás, já vem ocorrendo há onze anos.

A partir de maio de 2006, o cenário externo passou a apresentar sinais desfavoráveis sob os efeitos da turbulência econômico-financeira desencadeada pelo comportamento da economia dos Estados Unidos. Entretanto, a economia brasileira não foi abalada, revelando menor vulnerabilidade externa do que nos anos 1990, sendo inclusive bem avaliada pelas

* Texto apresentado na Mesa-Redonda 16, O Desenvolvimento Revisitado, 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 27 de outubro de 2006.

* Professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ e Pesquisadora Associada do IUPERJ

¹ Os dados a seguir foram comentados pelo economista Paulo Nogueira Batista Jr, em sua coluna semanal de 27/04/2006, publicada na Folha de São Paulo, sob o título “Um país inibido”

principais agências de classificação de risco. Ademais, os juros internos continuaram sua trajetória descendente, mesmo num contexto de aperto da política monetária em escala mundial.

Desta forma, nesse ano eleitoral, a observação do contexto internacional impôs aos diferentes atores uma pergunta inescapável, qual seja, como fazer para que país possa tirar melhor proveito quando as circunstâncias externas se tornam favoráveis e adquira capacidade para ingressar na rota do crescimento sustentado?

Em segundo lugar, as condições políticas mostraram-se igualmente favoráveis a uma postura mais aberta à inovação. Como é sabido, a partir do início do novo milênio, o panorama político latino-americano mudou substancialmente mediante um movimento de inflexão à esquerda por via eleitoral. A ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda², em países como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Chile, a despeito de suas diferenças internas, deflagaria um debate em torno da redefinição de prioridades da agenda pública, para além da estabilização e da rigidez fiscal. Assumem destaque temas como a redução da exclusão social, o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por mudanças na geopolítica mundial pela busca de autonomia e pelo reforço da integração regional, a ênfase nas reformas sociais e na busca de novas modalidades de inserção externa.

Finalmente, no que se refere à dimensão intelectual, o momento revelou-se também propício a uma reflexão inovadora, uma vez que, na esfera internacional, rompeu-se o consenso que, nos anos 1990, deu sustentação às políticas inspiradas no receituário do Consenso de Washington³, garantindo a supremacia da agenda pró-mercado e do Estado mínimo. Esta deixou de ser uma agenda consensual, passando a ser objeto de crítica acirrada, voltada para demonstrar a debilidade das estratégias econômicas calcadas no paradigma neoliberal. Como ressalta o professor Bresser Pereira, os equívocos dos anos 90 provocaram o questionamento da ortodoxia convencional⁴. A célebre frase de Margaret Thatcher de que não havia outra alternativa senão executar as reformas orientadas para o mercado para adaptar as economias nacionais à nova ordem global deixou de ser um dogma. E o mais interessante é que tal crítica não ficou confinada à periferia do mundo capitalista, mas se deu dentro do próprio *establishment*, sendo conduzida por teóricos de grande projeção internacional, muitos deles ligados às agências multilaterais, como o Banco Mundial. Este é o cerne do que venho designando por terceira geração de interpretações sobre o fenômeno da globalização: não há um caminho único e, por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre um espaço para a busca de

² Muitos autores preferem classificar tais governos ao longo das categorias populismo (por exemplo, Venezuela e Bolívia) e social-democracia (por exemplo, Chile). Tais categorias não nos parecem apropriadas. Ambas estão referidas a momentos históricos bastante específicos da trajetória do capitalismo em escala mundial, sendo arbitrário esvaziar estas categorias de sua historicidade. No caso do termo populismo, existe o agravante de que está contaminado ideologicamente. Quanto à social democracia foi uma experiência bastante exitosa no contexto dos países capitalistas europeus avançados, num quadro de expansão econômica e pleno emprego. Em contraste os países latino-americanos da periferia do sistema capitalista jamais tiveram algo semelhante à social-democracia, mesmo nos períodos de alto crescimento do PIB, entre 1945- 1980.

³ Ver Williamson, 1990 e 1994.

⁴ Ver os trabalhos do autor sobre o novo desenvolvimentismo: Bresser Pereira (2005).

alternativas; não se trata, por outro lado, de rejeitar as diretrizes da ortodoxia convencional em nome da supremacia de uma Terceira Via, tal como proposta pelo Primeiro Ministro da Grã-Bretanha Tony Blair, em fins dos anos 90.⁵

A Complexidade do Debate Internacional: Principais pontos de inflexão

É exatamente o reconhecimento do teor multidimensional do processo de globalização, a rejeição da visão determinista e economicista do passado recente, a aceitação de que não se trata de um fenômeno monolítico, e, sim, de um processo submetido à interferência de uma pluralidade de fatores, o que caracteriza a terceira geração de análises sobre a globalização e seus impactos nas economias periféricas. Em contraposição, ao omitir a dimensão política, os enfoques dominantes nos anos 1980 e 1990 trataram políticas de teor contraditório em seus efeitos, tais como a liberalização do comércio ou a liberalização financeira, como aspectos consensuais de uma agenda igualmente inquestionável.

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição entre fatores externos e fatores internos. Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites de alta qualificação, mas depende fundamentalmente de opções políticas mais ou menos comprometidas com a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Ademais, como já ressaltara Celso Furtado em livro publicado em 1992, conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que seguem advogando os defensores do Estado mínimo. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada, controlar o capital especulativo, reduzir situações de extrema vulnerabilidade externa ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país, é antes de tudo um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional. Em outros termos, a definição de um projeto autônomo de desenvolvimento é um *constructo* político, que depende para sua formulação e execução da sustentação de coalizões políticas identificadas com tal objetivo (Diniz, 2000).

No debate internacional, David Held, entre outros, reforçaria esse argumento contrapondo-se à tão propalada visão que vigorou entre meados das décadas de 1980 e 1990 prevendo que os Estados-nação seriam eclipsados pelo avanço da globalização. Segundo seu ponto de vista, a globalização não se traduziria necessariamente numa diminuição do poder do Estado, senão que estaria transformando as condições sob as quais este poder passaria a exercer-se. Efetivamente, os impactos da globalização são mediados pelas estratégias específicas dos governos de cada país para administrar, desafiar ou aliviar os imperativos da globalização (Held, 1991; 1995 e 1999). Assim, os Estados-nação têm um papel cada vez mais estratégico.

⁵ Como aparece em diversas passagens das conferências de Joseph Stiglitz, reunidas em livro organizado por Chang, se há um consenso hoje sobre que estratégias são as mais favoráveis para promover o desenvolvimento dos países mais pobres, é que não há consenso, exceto quanto à visão de que o *Consenso de Washington* não é a resposta (Chang, 2001).

A crítica aos malefícios de uma postura passiva, a defesa de um enfoque mais independente das relações com o sistema internacional e o questionamento da concepção minimalista do Estado seriam, aliás, posições assumidas publicamente pela alta tecnocracia das agências multilaterais, a partir de fins da década de 1980, após a constatação dos fracassos das políticas rigidamente norteadas pelas recomendações do Consenso de Washington. Aprofundando esta linha de pensamento, o *World Development Report* de 1997 adota o ponto de vista de que “Estados capazes e ativos constituem elementos-chave em qualquer esforço bem sucedido para construir modernas economias de mercado.”⁶ Em outros termos, a capacidade de ação autônoma dos governos, a presença de um Estado ativo e eficiente ganhariam realce como condições favoráveis à superação de dificuldades na busca de novas estratégias de crescimento. E mais ainda, de acordo com o novo enfoque, o fortalecimento de economias de mercado num mundo globalizado não só não seria incompatível, como exigiria a presença de um Estado capaz e efetivo, como demonstrado pelo êxito dos países da industrialização recente do leste asiático, os chamados NICs⁷ (Wade, 1990; Evans, 1995).

Esta inflexão no debate internacional alcança seu ponto máximo com a publicação, em 2002, do livro *Globalization and its discontents*, de Joseph Stiglitz, vencedor do prêmio Nobel de economia de 2001 e ex-dirigente do Banco Mundial, do qual foi economista-chefe e vice-presidente sênior. Comparando casos de sucesso e de fracasso na condução de políticas de estabilização e reformas orientadas para o mercado, durante as duas últimas décadas, conclui que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem sucedidos (por exemplo, Polônia e China) em contraste com a aplicação acrítica das fórmulas consagradas pelas agências multilaterais frequentemente associadas a experiências desastrosas (por exemplo, Rússia e República Tcheca)⁸.

Na mesma linha de reflexão, podem ser situados os trabalhos mais recentes de Ha-Joon Chang (2002 e 2003), nos quais o autor focaliza a falência do neoliberalismo, especialmente nos países menos desenvolvidos (Less Developed Countries), em decorrência, sobretudo, de sua incapacidade, quer no plano teórico, quer na esfera das políticas públicas, de construir uma visão complexa e equilibrada das interrelações entre o mercado, o Estado e outras instituições relevantes, bem como da falta de formulação de estratégias autônomas de ação.⁹ De forma similar, Rodrik (2002; 2004) afirma que, durante

⁶ Apud Evans (1998:52)

⁷ NICs, Newly Industrializing Countries

⁸ Em suas palavras: “A Polônia e a China empregaram estratégias alternativas àquelas defendidas pelo Consenso de Washington. A Polônia é o mais bem sucedido país da Europa Oriental; a China experimentou a maior taxa de crescimento de qualquer grande economia do mundo nos últimos 20 anos”(Stiglitz, 2002: 225) Em livro mais recente, Stiglitz insiste neste argumento, salientando que o resultado da aplicação da receita neoliberal pela América Latina, nos anos 90, foi altamente desfavorável, conduzindo à estagnação, ao aumento do desemprego, da informalidade e da pobreza (Stiglitz, 2003). Ver também, Stiglitz, 2004.

⁹ O autor refere-se ao esforço de utilizar os graus de liberdade existentes, por mais estreitos que sejam, em benefício de objetivos nacionais: “Embora as restrições impostas pelas empresas transnacionais sobre as políticas industriais nacionais sejam crescentes, em nenhuma parte chegaram a ponto de impossibilitar uma política industrial estratégica. A literatura corrente tende a encarar a globalização como um processo incontrollável, no interior do qual as nações, especialmente as nações em desenvolvimento, tornam-se agentes

a hegemonia da agenda neoliberal, a adesão incondicional às diretrizes do Consenso de Washington foi responsável pelo período da mais longa estagnação dos países latino-americanos, em contraposição aos países do Leste Asiático, que experimentaram altos índices de desenvolvimento. Em palestra proferida no seminário do BNDES sobre os “Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, realizado entre 12 e 13 de setembro de 2002, assim se expressou: “Os poucos exemplos de sucesso ocorreram em países que dançaram conforme sua própria música e dificilmente serviriam de cartazes de propaganda para o neoliberalismo. É o caso da China, do Vietnã e da Índia – três nações importantes que violaram praticamente todas as regras do manual neoliberal, mesmo tomando um rumo mais orientado para o mercado” (Rodrik, 2002: 278).¹⁰

Entre os economistas brasileiros, também se observou o fortalecimento de uma visão crítica do passado recente¹¹, bem como o reconhecimento de que, desde o início do século XXI, tornara-se evidente a mudança de rumo na América do Sul. Em artigo publicado em fins de 2005, referindo-se aos países da região, Paulo Nogueira Batista Jr assim se manifestou: “(...) como desconhecer que o quadro econômico e político e os referenciais ideológicos mudaram consideravelmente nos últimos cinco anos? As forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e já não reinam incontestes em lugar algum. O fracasso (...) da maioria dos países que seguiram fielmente as receitas econômicas do chamado Consenso de Washington abalou convicções arraigadas e produziu reviravoltas políticas, não raro dramáticas”.¹²

De forma similar, Bresser-Pereira, em trabalhos acadêmicos e artigos publicados na imprensa, manifestou inúmeras vezes sua discordância em relação à ortodoxia convencional, posta em prática no Brasil através da política macroeconômica do governo Fernando Henrique, à qual o presidente Lula daria continuidade, em seu primeiro mandato. A combinação juros altos e câmbio valorizado seria um permanente fator de entrave ao crescimento do país. A alternativa que propõe constitui o chamado novo-desenvolvimentismo, cujo tripé macroeconômico afirma que “a estabilidade macroeconômica, entendida como taxa de inflação sob controle razoável e pleno emprego, será alcançada desde que: (1) o governo controle suas despesas e o déficit público e logre

passivos, tornando-se presas do dilema de submeter-se incondicionalmente ou perecer. Entretanto, trata-se de uma visão equivocada, já que há ampla margem de manobra para os governos nacionais (...). Seria um grande erro para um país em desenvolvimento renunciar voluntariamente a esta margem de manobra adotando políticas liberais indiscriminadas em relação aos investimentos diretos estrangeiros em todos os setores” (Chang, 2003: 269). Tradução livre. Ver também Chang (2001 e 2004).

¹⁰ Ver Rodrik, Dani, (2002), Depois do Neoliberalismo, O Quê?, *Desenvolvimento e Globalização, Desenvolvimento em Debate*: www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-desnv&glob.pdf. Aliás, outros autores que integram os textos da parte denominada *Desenvolvimento e Globalização: Perspectivas para as Nações*, como Joseph Stiglitz (Políticas de Desenvolvimento no Mundo da Globalização) e José Antonio Ocampo (Globalização e Desenvolvimento), este último então Secretário Executivo da CEPAL, convergem para a visão de que as concepções integrantes do *mainstream* dos anos 90, a chamada década neoliberal, tornaram-se superadas pelas mudanças ocorridas na ordem mundial *Pós-Consenso de Washington*, sobretudo em função do êxito dos países emergentes que se afirmaram no contexto internacional por terem optado por estratégias autônomas, desafiando o saber então dominante. Ver também Rodrik (2004).

¹¹ Ver, entre outros, os artigos reunidos em Fiori & Medeiros (orgs) (2001) e, mais recentemente, Sicsú, J., Paula, L. F. de & Michel, R. (orgs) (2005).

¹² Ver Batista Jr, 2005: 3. Artigo obtido no site http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300005&1n. Acessado em 6/3/2006.

uma poupança pública positiva para financiar seus investimentos; (2) o Banco Central tenha um duplo mandato: o controle da inflação e o equilíbrio do balanço de pagamentos e dois instrumentos, a taxa de juros e o câmbio e (3) a taxa de câmbio seja administrada para ser mantida competitiva, usando-se para isso os controles de capital, quando for necessário, e a taxa de juros seja mantida a mais baixa possível compatível com a estabilidade de preços” (Bresser-Pereira, 2006: 28)¹³.

Como já foi ressaltado, a década de 1990 destacou-se pela execução da agenda neoliberal tanto nos países da Europa oriental, egressos da experiência socialista, quanto nos países da América Latina, recém-saídos de ditaduras e regimes autoritários de diferentes tipos. Os resultados destas primeiras seqüências de reformas implicariam uma profunda reestruturação produtiva destas economias, levando ao desaparecimento de grande número de empresas, impulsionando fusões e incorporações, provocando ainda uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, através da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e de trabalho. Em seus efeitos cumulativos, tais processos levariam ao que Colin Leys designaria por internacionalização do Estado.¹⁴

Entretanto, como foi salientado anteriormente, apesar da intensidade da mudança no antigo padrão de desenvolvimento, alguns desafios tornaram-se ainda mais agudos. Em primeiro lugar, a integração na economia mundial não pode ser avaliada necessariamente sob a ótica de um jogo de soma positiva, no qual todos os parceiros tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, aumentando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, reeditando-se os desequilíbrios preexistentes. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em que o espaço territorial norte-americano foi atingido pelos ataques terroristas que destruíram as torres gêmeas de Nova York, só intensificaram este tipo de dificuldades, criando uma ordem mundial ainda mais restritiva, dada a hegemonia dos Estados Unidos enquanto superpotência que desqualifica os fóruns internacionais de negociação e torna cada vez mais longínqua a meta de aperfeiçoar os mecanismos de governança global.

Dessa maneira, garantir internamente as metas de estabilidade econômica e hígidez fiscal podem ser condições necessárias, mas certamente não são suficientes para a conquista da tão almejada governabilidade, diante dos graus de imprevisibilidade, e mesmo de incerteza absoluta, que caracterizam a ordem financeira internacional, o que a transforma em importante fonte externa de ingovernabilidade. E mais ainda, os efeitos desse potencial de instabilidade, típico de um capitalismo global desorganizado, são tanto mais incontrolláveis quanto maior a fragilidade externa do país considerado.

¹³ A esse respeito ver também Sicsu, J., Paula, L. F. e Michel, R. Por que Novo-desenvolvimentismo? A ser publicado na *Revista de Economia Política*.

¹⁴ Nas palavras do autor: “As três diferenças mais significativas entre 1914 e a economia global do final do século XX estão na escala e no poder dos mercados financeiros globais contemporâneos, na produção e comercialização global de serviços e bens manufaturados pelas TNCs (corporações transnacionais) e nas estruturas transnacionais para regulamentar a nova ordem global” (...) “As forças dos mercados financeiro e produtivo afetam (de maneira decisiva) a política estatal nacional (...)” (Leys, 2004: 25; 34).

As inconsistências de uma política macroeconômica fundada no cálculo de curto prazo, dissociada de uma visão estratégica independente, tornam a economia em questão particularmente vulnerável às oscilações na conjuntura internacional, aprofundando as causas de sua desvantagem relativa, num círculo vicioso de efeitos perversos. É preciso lembrar que a montagem da arquitetura do sistema financeiro em âmbito internacional transcende as fronteiras dos Estados nacionais, o que é particularmente marcante no caso dos países periféricos, que têm reduzida margem de influência na formulação e implementação dos acordos de reordenamento. Assim, por exemplo, o destaque atribuído pelo último acordo do Comitê da Basileia à avaliação das agências de *rating* pode afetar negativamente o financiamento do desenvolvimento desses países. Tais agências de classificação de risco de crédito têm tido um papel não desprezível na propagação de crises de desconfiança, reforçando atitudes de pânico e o comportamento de manada, característico do funcionamento dos mercados financeiros.¹⁵

Portanto, os riscos de crise de governabilidade devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também, em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. Um complicador adicional decorre de que as fortes assimetrias no sistema de poder internacional tornam bastante improvável para qualquer Estado, agindo isoladamente, alterar a seu favor o equilíbrio de forças. Esta constatação coloca em relevo a necessidade da definição de estratégias nacionais concertadas, tendo em vista a reversão de situações desfavoráveis, particularmente no que tange aos países menos desenvolvidos.

A recusa a exercer um papel mais ativo e independente tende a agravar posições de desvantagem relativa. Nessa linha, mais uma vez, deve-se destacar a centralidade do papel dos Estados nacionais, tanto em relação ao enfrentamento de seus desafios internos, como no que se refere aos processos de coordenação de políticas de regulação global da economia, através da participação dos governos nacionais nos fóruns internacionais pertinentes. Este é o caso, por exemplo, das negociações para o estabelecimento de um regime regulatório que imponha restrições ao movimento do capital especulativo. De forma similar, a renovação dos acordos com as agências multilaterais, como o FMI, elevando os graus de liberdade, de forma a remover condicionalidades altamente restritivas para o desenvolvimento dos países periféricos, torna-se um imperativo da melhoria das condições de governabilidade, na era pós-reformas orientadas para o mercado.

Um balanço das contribuições dos autores acima citados reafirma efetivamente a existência de uma vasta produção crítica. Desta forma, é possível destacar a existência de uma fratura na comunidade epistêmica internacional, que já não mais sustenta visões unilaterais calcadas no *mainstream* internacional (Haas, 1992). Além das questões já assinaladas, esta literatura mostra que a globalização não exclui, se não que reafirma a política do interesse nacional, não no sentido de um nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas enquanto

¹⁵ Como salientam Freitas e Prates, para os países em desenvolvimento, o anúncio de um rebaixamento na classificação das agências de *rating* pode ter implicação sistêmica, já que pode originar uma fuga de capitais, desorganizando a economia e provocando um colapso financeiro. Freitas & Prates (2003: 248-249).

capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa. Se a globalização implicou o avanço da integração do sistema internacional, por outro lado, não excluiu as assimetrias econômicas e políticas entre os países concorrentes (Diniz, 2005). Sob esse aspecto, agravou-se a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada, tensão que necessita ser administrada de forma independente, de maneira a possibilitar o melhor aproveitamento possível dos reduzidos graus de liberdade existentes.¹⁶

Neste contexto, torna-se imperativa a capacidade de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento, que seja compatível com as mais recentes análises sobre a globalização e as novas modalidades de inserção internacional. De forma similar, é preciso gerar uma nova visão das funções do Estado tanto na ordem econômica, como no campo das políticas sociais de forma a superar definitivamente as amarras de antigas dicotomias, como a oposição Estado-mercado (Diniz & Boschi, 2004). Em outros termos, a discussão sobre o papel do Estado segue tendo atualidade. Porém, esse debate para ser proveitoso deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado, senão que no tipo e qualidade da intervenção.

Tal perspectiva se contrapõe às análises de primeira e segunda geração de interpretações sobre a globalização que a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada e a adesão incondicional à dinâmica do capital financeiro internacional como o caminho mais favorável para o êxito dos países em desenvolvimento. E aqui chegamos a um segundo ponto de inflexão: as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador e indutor do Estado. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparecem, assim, em primeiro plano na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado, admitindo-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais (Soskice, 1999; Hall & Soskice, 2001). No caso dos países em desenvolvimento, este é um ponto ainda mais relevante, pois tais economias não podem prescindir de um Estado ativo em todas as esferas, particularmente na ordem econômica. O Estado necessita intervir, segundo uma estratégia, uma visão de longo prazo, que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados.

Ao invés de se pensar em termos de modelos mutuamente excludentes, como modelo estatista-protetorista x modelo de mercado, modelo exportador x modelo voltado para o mercado interno, modelo desenvolvimentista x neodesenvolvimentista, ou ainda a adesão indiscriminada à chamada *terceira via*, parece-me mais profícua a proposta de Soskice de

¹⁶ Como salienta Leys, “Há um conflito óbvio entre a lógica da acumulação de capital, que impulsiona a economia global, e a lógica da legitimação, que impulsiona a política de todos os Estados com eleições livres. A primeira dá prioridade às necessidades do capital à custa da mão-de-obra e à custa do financiamento do setor público, do qual depende a maioria dos bens públicos e quase todos os serviços sociais; a segunda depende de atender a essas outras necessidades além de garantir o crescimento econômico (...) Na era da economia nacional, o conflito entre essas duas lógicas era contido, embora de forma imprevisível, pela relativa imobilidade do capital. A globalização separou, pela primeira vez, os campos de operação das duas lógicas” (Leys, 2004: 40).

observar a distinção entre regimes produtivos dentro dos marcos do capitalismo. Segundo a definição de Soskice, regime produtivo expressa a estreita relação de complementaridade entre o mercado, a atividade associativa, os micro-agentes econômicos e os aspectos centrais do marco institucional vigente. Isto é, regimes produtivos dizem respeito à organização da produção por intermédio de mercados e instituições correlatas. Trata-se do processo pelo qual “os micro-agentes estruturam suas relações a partir de estruturas de incentivos e restrições estabelecidos por instituições de mercado, tais como os sistemas financeiros, de política industrial, educacional e de treinamento de mão-de-obra ou ainda de pesquisa e desenvolvimento de relações entre empresas” (Soskice, 1999: 102).

Neste sentido o Estado, o mercado, as associações e os grupos de interesse são parte integrante de um dado regime produtivo, ou seja, estão inseridos num sistema mais amplo e abrangente de relações. Aqui a pergunta que cabe fazer é a seguinte: em cada caso concreto, ao longo das reformas orientadas para o mercado, ou no período pós-Consenso de Washington, observou-se ou não a institucionalização de um novo regime produtivo? No caso do Brasil, creio que a resposta seria negativa, sobretudo se pensarmos na instauração de um novo marco regulatório e na execução de políticas públicas capazes de compatibilizar as metas de estabilização com a retomada do desenvolvimento e a instauração de uma ordem mais igualitária. Não se chegou a uma síntese institucional capaz de resolver tais dilemas. Mas, certamente, a ruptura com os paradigmas dominantes nas chamadas décadas neoliberais representa um passo decisivo nesta direção.

Tais considerações remetem-nos a um terceiro ponto de inflexão no debate internacional. Trata-se da contribuição de Amartya Sen que, em dois de seus mais conhecidos livros, *On Ethics & Economics* (1987) e *Development as Freedom* (1999), rompe com uma visão unidimensional da economia, ao enfatizar a dimensão ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a visão de que a economia deve ser avaliada apenas sob o ângulo da eficiência, já que envolve também questões de moralidade e justiça, além de questionar a concepção convencional de desenvolvimento. As visões mais restritas de desenvolvimento – como crescimento do PNB, da industrialização ou expansão das exportações - passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Segundo o autor, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país e como tal requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência de oferta de serviços públicos essenciais e a insegurança econômica, política e social¹⁷. O crescimento econômico é um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Desta forma, a contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999, cap 2).

¹⁷ Este aspecto foi aprofundado por Álvaro de Vita em sua tese de livre-docência, “O Liberalismo Igualitário em Perspectiva Doméstica e Internacional”. São Paulo, USP, março de 2006.

Os desafios éticos, inclusive aqueles ligados à equidade, passaram, portanto, para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Este tipo de concepção abrangente do desenvolvimento refletiu-se na adoção pela ONU do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o grau de avanço alcançado pelos diferentes países do mundo¹⁸. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra de cada país, o IDH leva também em conta a expectativa de vida ao nascer e a educação, esta última avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

Finalmente, esta visão ressalta ainda a relevância de uma concepção de justiça distributiva apropriada às sociedades democráticas contemporâneas, num contexto internacional globalizado, em que a riqueza e a opulência convivem com graus extremamente elevados de privação e destituição social. Este conceito de desenvolvimento é um contraponto necessário à realidade do mundo capitalista contemporâneo em que afinal predomina um certo ceticismo quanto à viabilidade de projetos igualitários, ainda mais quando, após o colapso dos países comunistas em escala mundial, o socialismo deixou de ser considerado um modelo para realizar aquele tipo de projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos .2005. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. In: Sicsú, J., Paula, L. F. de, Michel, R. (orgs). *Novo-Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer.

¹⁸ Como é sabido, o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU (Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

----- (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Trabalho apresentado no GT *Desenvolvimento, Democracia e Instituições*. 30º Encontro Anual da ANPOCS. 24 a 28 de outubro de 2006.

CHANG, H.-J. (ed.) .2001. *Joseph Stiglitz and the World Bank, The Rebel Within*. London: Anthem Press.

----- .2003. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London, New York, Penang: TWN/Zed Books Ltd.

----- .2004a. *Chutando a Escada, A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.

----- (ed.) .2004b. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press. 2ª Edição.

DINIZ, E. 2000. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*. Rio de Janeiro: FGV.

----- 2005. Planejando o Desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: **Castro, A. C., Licha, A., Pinto Jr. H. Q. & Sabóia, J.** (orgs). *Brasil em Desenvolvimento. Instituições, política e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Vol. 2.

DINIZ, E. & BOSCHI, R. .2004. *Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.

EVANS, P. 1995. *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

----- 1998. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. Nº4, jul/dez.

FIORI, J. L. & MEDEIROS, C. 2001. *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes.

FREITAS, M. C. e PRATES, D. 2003. Sistema Financeiro e Desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê da Basileia sobre os países periféricos. In: **FERRAZ, J.C., CROCCO, M. e ELIAS, L.A.** (orgs). *Liberalização Econômica e Desenvolvimento, modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura.

FURTADO, C. 1992. *A Construção Interrompida*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HAAS, P. M. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, vol 46, nº 1.

HALL, P. A & SOSKICE, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HELD, D. 1991. Democracy, the Nation State and the Global Order. In: HELD, D. (ed.) *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.

----- 1995. *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge: Polity Press & Blackwell Publishers LTd.

----- .1999. "Conclusions". In: Held, D., McGrew, A. et al. *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press.

LEYS, C. 2004. *A Política a Serviço do Mercado: democracia neoliberal e interesse público*, Rio de Janeiro: Record.

RODRIK, D. 2004. *Growth Strategies*. Economics Working papers from Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria.

----- 2002. Depois do Neoliberalismo, O Quê? IN: *Desenvolvimento e Globalização*, seminário do BNDES, 12-13 de setembro de 2002. Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. Rio de Janeiro: BNDES: 277-298.

SEN, A. .1999. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras.

----- .2002. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SICSÚ, J., OREIRO, J. L. & PAULA, L.F. de .2003. *Agenda Brasil. Políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer.

SICSÚ, J., PAULA, L.F. & MICHEL, R. (orgs). 2005. *Novo Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer.

----- .2006. Por que Novo desenvolvimentismo? A ser publicado na Revista de Economia Política.

SOSKICE, D. (1999). "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980's and 1990's. IN: Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. & Stephens, J. D. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

STIGLITZ, J. E. 2002. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo, Futura.

----- .2003. *Os Exuberantes Anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras.

----- .2004. Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas. IN: *La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.

WADE, R. 1990. *Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

WILLIAMSON, J. (ed.) .1990. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics.

----- (ed.) .1994. *The political economy of policy reform*. Washington: Institute of International Economics.

WORLD BANK .1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington D. C. World Bank.

----- .1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

VITA, A. de .2006. “O Liberalismo Igualitário em Perspectiva Doméstica e Internacional. Tese de livre-docência, Departamento de Ciência Política da FFLCH, da USP.

JORNAL:

BATISTA JÚNIOR, P.N. “Um País Inibido”. Folha de São Paulo, 27 de abril de 2006: B2.