



Nº 6, junho 2009

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



A Rota da Diversidade - Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento

PONTO DE VISTA, Nº 6, junho 2009
ISSN 1983-733X

Eduardo Salomão Condé¹

Introdução

Durante a primeira década do século XXI foi possível observar uma progressiva redução do interesse pelo tema da convergência institucional e da tese do caminho único para o crescimento econômico. Da mesma forma, enquanto o tema do desenvolvimento havia sido eclipsado exatamente pela ênfase no crescimento (ou pela identificação entre ambos) e pelo suposto triunfo do modelo de globalização uniformizador e exclusivamente centrado nas vantagens comparativas de cada nação, havia nítido desconforto com a insuficiência da explicação globalista e convergente no que se refere, em particular, a dois campos: primeiro, o modelo das reformas orientadas para o mercado foi incapaz de convergir crescimento e desenvolvimento, ou produzir bem estar em uma escala que atendesse às suas promessas. Em segundo, a diversidade de caminhos e respostas econômicas permanecia desafiando a ideologia do isomorfismo neoliberal e, à medida que não surgiam resultados concretos com relação às suas ações, reforçava-se a convicção de que os cenários nacionais não somente não haviam perdido sua capacidade de ação, como existiam rotas nacionais de alcance

¹ Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Doutor em Economia Aplicada (UNICAMP) e Mestre em Ciência Política (IUPERJ). Pesquisador do INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). eduardosconde@uol.com.br

variado. Em outras palavras, não havia soado o dobre de finados para políticas nacionais nem o Estado nacional definhara em nome de um mercado homogeneizador e capaz de punir os “divergentes”.

Por toda parte, na Ásia e na América Latina, na Europa Ocidental ou nos Estados Unidos, havia construções diversas. Isto pela mais óbvia das razões: a história, as instituições e, sobretudo, a política estavam onde sempre estiveram, criando resiliência, *path dependence* e também arranjos pragmáticos e interações estratégicas entre os atores relevantes.

Este artigo é uma tentativa sobre três tarefas: a reafirmação da diversidade, tendo a teoria das “variedades de capitalismo” como interlocutora, o lugar do Estado e da política e o rumo para um “novo desenvolvimento”.

1 – Da primeira à segunda geração de Washington – o receituário da unidade

Quando Fukuyama (1989) retirou o debate hegeliano das rodas de filosofia e ressuscitou a filosofia da História no campo da vida política e econômica, fazendo-o a partir do campo liberal, o furor foi tremendo. Nascia, a partir do Departamento de Estado norte americano, um novo profeta, aquele que garantia que o triunfo liberal estaria se completando após a queda do Muro e não havia, verdadeiramente, adversários a serem batidos; o “fim da história” significaria o fim de uma alternativa melhor que este mundo. Conflitos localizados persistiriam, mas o espaço estava ocupado por uma hegemonia indiscutível. Alguns anos antes, Margaret Thatcher, uma notável propagandista do triunfalismo neoliberal, já havia declarado que “não havia alternativa”, enquanto outros homens de mercado, como Ohmae (1995), diziam que o Estado Nação estava em vias de extinção, superado pela combinação de mudanças tecnológicas combinadas com a hegemonia de mercado.

O que estes nomes tinham em comum era seu caráter de propaganda do novo mundo. Não por acaso houve até um “ajuste” na centro esquerda: governos na Grã Bretanha, Alemanha, no Brasil, na Itália, viram-se em torno da “terceira via”. Originalmente proposta por Tony Blair, seguida por Gerhard Schroeder e abraçada por Fernando Henrique, Massimo D’Alema e (relutante) Lionel Jospin. Um encontro em Florença (1999) dessas lideranças, ao lado de Bill Clinton, sinalizava uma agenda comum diante de um mundo global, ou a aceitação das generalidades sobre um “novo centro”. Quem sempre conferiu respeitabilidade intelectual a este debate foi Anthony Giddens (1995,2000): era o caminho do meio entre neoliberalismo e social-democracia, um “centro radical”, um Estado democrático “sem inimigos”, sociedade

civil ativa, família democrática, igualdade inclusiva, *welfare* positivo, nação e democracia cosmopolitas, em uma nova economia mista (Giddens, 2000). A tese de Giddens nunca foi estranha a uma convergência gerada pela globalização, ainda que não depositária do neoliberalismo. Como Ulrich Beck (1997), Giddens também se preocupou com uma sociedade de riscos e do descontrole trazido (ou aprofundado) pela globalização.

Os anos 90 foram pródigos na combinação do receituário das reformas econômicas de cunho liberal e o aprofundamento da simples regulação pelo mercado. Mas também foi a década do “Consenso de Washington”. John Williamson cunhou o termo e apresentou as dez clássicas medidas de ajuste, que formariam sua agenda: disciplina fiscal, controle dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, taxa de câmbio flexível, liberalização comercial, privatização, liberdade ao capital externo e defesa da propriedade intelectual (Williamson, 1990)². Passada uma década, os resultados combinados dessas reformas, em particular na América Latina, conduziram a uma paisagem pós tornado. Como observou Dani Rodrik (2002), os resultados são decepcionantes com relação ao crescimento econômico, diante da redução da produção, do aumento da desigualdade e da pobreza, pelas crises financeiras e por insegurança econômica.

Mas não foi este cenário o suficiente para convencer o Fundo Monetário do fracasso. Dez anos depois dos “dez pontos” (em 1999), o FMI apresentou sua agenda da segunda geração de reformas³. Em um artigo preparatório para a conferência sobre a “nova geração”, Scott Jacobs, chefe do programa de reformas regulatórias do Fundo, não hesitou em concluir que (1) as reformas de mercado precisavam ser aprofundadas, (2) as instituições precisavam melhorar, alinhando as relações entre Estado, mercado e sociedade civil e (3) o sucesso dependeria também de valores cívicos e boa governança⁴. Se as reformas pelo “alto” falhavam, tratava-se de “voltar” à sociedade e incrementar seu capital social, ao lado de instituições com qualidade. Havia até preocupação social: rede de segurança (desde que sem aumento de gastos e ampliação de políticas públicas estatais) e combate a pobreza, minimamente para reduzir tensões.

² Posteriormente (Williamson, 2006), este autor lamentaria que o termo tenha sido entendido em termos “neoliberais”. Entretanto, parece óbvio que o termo foi apropriado pelos “dois lados”, seja pelos críticos do “consenso”, seja por agências multilaterais.

³ Estes textos estão disponíveis em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/>.

⁴ Um dos participantes desta conferência do FMI foi F. Fukuyama. Seu tema? Capital Social e Sociedade Civil, com direito “aos meios de incremento do estoque de capital social”. As sociedades, infelizmente para Fukuyama, ainda precisariam chegar à sua melhor “fase” para desfrutarem do novo mundo.

Estava claro que se tratava de aprofundar o antigo Consenso de Washington. E a receita permanecia universal e convergente, agora com pitadas de institucionalismo econômico. Por uma conjunção astral de sobrenomes, John Williamson encontrava-se com Oliver Williamson, o entusiasta das instituições, assim como sempre é possível recordar do institucionalismo de mercado de Douglas North. O receituário continuava genérico, sem perceber as reações dos “pacientes”. Mesmo quando valoriza as instituições, o FMI as visualiza como passíveis de mudanças de acordo com interesses gerais pré definidos.

Havia um claro desentendimento dos promotores da segunda geração, a exemplo da primeira, com a política e a história. Isto porque as reformas, agora acompanhadas de reformas institucionais, ou obedecem a um princípio *big bang* – de roldão, rápida e profunda, superando a oposição pela força legislativa, eleitoral ou policial - ou fracassariam em nascedouro. Reformas *big bang* tendem a gerar elevado grau de conflito, enfrentar rigorosos pontos de veto, provocar descontentamento nas elites políticas e sofrer grande influência do ciclo eleitoral. Em geral morrem pela incapacidade em enfrentar tantas frentes. E mudanças radicais em instituições em geral fracassam por desrespeito à história, aos atores e às dinâmicas organizacionais e políticas nelas encerradas. Por outro lado, quando realizadas, tendem a impor a agenda unitária dos “consensos”, sem sucesso aparente no médio prazo.

A sociedade civil e o capital social tem um papel a desempenhar, segundo a “nova geração”. Na verdade, uma vez constituída como força, a sociedade civil e suas organizações poderiam pressionar o Estado e suas instituições de “fora” para “dentro”. Outra possibilidade é o fato da baixa capacidade estatal de investimento levar ao fortalecimento de organizações civis com capacidade para incrementar “redes de proteção”; associações de cidadania poderiam incrementar programas contra a pobreza e, ao mesmo tempo, permitir o desenvolvimento de uma mediação crescente pelo mercado. Com o Estado cada vez “menor” e com menos intervenção sobre as virtuosas organizações civis e as instituições de mercado.

Em termos estritos, a possibilidade de “becos sem saída” é grande. Principalmente porque, mesmo supondo que a ação da sociedade civil seja efetiva, a rejeição aos princípios norteadores de mercado e a percepção de sua insuficiência permanecem. Entre as dificuldades instaladas listam-se a capacidade de mobilização, convencimento e participação em torno da agenda liberal, algo que já não é simples diante de outros programas. Isto não significa que capital social e organizações civis não devam ser fortes; mas daí não se segue que sejam entusiastas do livre mercado.

Instituições tem sua história e seus atores e a organização da vida econômica está longe de ser uniforme. Como observa Rodrik (2002, p.16), boas instituições ou tecnologia exigem adaptações internas significativas; desenvolver mais capacidades que propor receituários uniformes. Comentando o texto “*Learning from reforms*” do Banco Mundial, o mesmo Rodrik (2006, pp. 976-77) observa que mesmo este organismo multilateral reconhece as desvantagens e erros da estratégia única: o receituário de Washington foi incapaz de garantir crescimento econômico, seus resultados são muito diversos, contextos diferentes requerem diferentes soluções. Reconhece que teria havido exagero sobre a exigência de um papel menor ao governo e, finalmente, afirma ser necessário que sejam identificados obstáculos ao crescimento, sem seguir sempre o mesmo receituário⁵.

Finalmente, há um claro problema com esta agenda de reformas. As instituições em geral, quando aparecem como passíveis de reforma, precisam combinar dois caminhos complexos: o fôlego empreendedor para as mudanças sempre esbarra em constrangimentos, particularmente políticos; em segundo lugar, há muitas mudanças a fazer, combinadas e em situações histórico institucionais diversas. Em outras palavras: muitas realizações simultâneas. A receita sofre com sua falta de estratégia incremental: ou ela é obtida em prazo controlado e curto, ou amplia resistências ao seu sucesso. Mesmo tendo “sucesso”, os resultados são deletérios. E a culpa não é das instituições, do Estado ou da sociedade.

No fim, a promessa de sucesso econômico esbarrou no mundo real – da economia, da política, da sociedade. Afinal, é preciso separar economistas (ou politólogos, ou sociólogos) ideólogos daqueles intérpretes mais capacitados a enfrentar os desafios do crescimento, do desenvolvimento e das políticas públicas mais efetivas, para longe das fórmulas conservadoras de mercado. O debate sobre a convergência já estava iniciado mesmo desde algum tempo. Em 1986, Berger e Dore já anunciavam a discussão, de ocidente a oriente, sobre o papel da globalização: se produzindo um único capitalismo ou sobre como persistiriam as formas nacionais, ainda que não idênticas ao passado. A resposta do texto era muito mais favorável à segunda hipótese que para a primeira. No mesmo rastro. O volume organizado por Kitschelt et alii (1999) é outro exemplo. Em um amplo volume, incluindo um interessante texto de Soskice com ecos sobre “variedades de capitalismo”, o debate já

⁵ No mesmo texto, Rodrik comenta a citada estratégia anterior do FMI (consenso ampliado) e a estratégia do “UN Millennium Project”, liderada por Jeffrey Sachs, que defendia ajuda externa (fortalecer governança, engajar sociedade civil e promover o setor privado). A lógica da receita unitária permanecia.

transitava entre problemas de coordenação, mudanças no *welfare state* e globalização. Novamente era um volume onde a convergência tinha entrada duvidosa.

O pêndulo resvalava novamente para a diversidade, de início mais timidamente mas, já no final dos anos 90, de forma crescente. O debate teórico já enfrentava a inflexão que caracterizaria os anos de 2000 por um vasto espectro da literatura.

Variedades de capitalismo como teoria – a lógica da diversidade

Ao início dos anos de 2000 estava claro que o receituário do fundamentalismo de mercado tinha iniciado sua espiral de descida. Um exemplo emblemático foi o *crack* argentino de 2002 e a crescente virada eleitoral na América Latina, com a derrota eleitoral dos candidatos associados às reformas dos anos 90. Na Ásia, após a crise do final da década anterior, ficava claro que Coréia, Malásia ou Taiwan tinham estratégias diversas antes e as aprofundaram depois. China e Coréia decidiram ampliar seu papel no mercado internacional relativamente cedo, mas para isso estiveram longe de seguir a grande liberalização: subsídios e metas, combinados com conglomerados incentivados pelo Estado (Coréia) e zonas especiais de exportação e ativo papel do Estado como agente econômico (China). Países como o Brasil foram incapazes de aprofundar suas reformas de mercado, bloqueadas por desafios políticos de um parlamento dividido, interesses conflitantes e resistência, enquanto o Chile foi capaz de aumentar a liberalização comercial, mas incapaz de deter a ampliação da pobreza e da desigualdade.

Em 2001 foi publicado um texto seminal sobre a diversidade. Não que este tema não tenha sido defendido, entre outros pela “teoria da regulação”. Mas, uma importante resposta teórica havia surgido. Hall & Soskice (2001) publicaram seu “Varieties of Capitalism” (doravante VOCS), consolidando sua própria reflexão e abrindo uma agenda de pesquisa. Ela originalmente estruturou-se a partir do capitalismo central, uma vez que a teoria estabelece dois modelos típicos ideais básicos, com ênfase entre os anglo saxões e a Alemanha quase como pares dicotômicos.

Hall & Soskice marcaram desde cedo sua diferença com a unidade “consensuada”: as evidências onde a globalização e a crescente competitividade provocariam convergência em torno das economias mais fortemente liberais, defendendo reformas por desregulação e mudanças profundas no *welfare state*, não se sustentavam. Ao *homo oeconomicus*, opõem as instituições e a noção de segurança, essencial para a estabilidade de longo prazo; os atores

tendem ao ajuste por diferentes arranjos, normalmente incrementais. Por oposição, estabelecem duas variedades básicas, constituídas a partir de quatro premissas complementares e formando duas constelações combinadas: governança corporativa, sistemas de educação e treinamento, relações interfirmas e relações industriais. O resultado são as economias liberais de mercado (LME, em inglês) e as economias de mercado coordenadas (CME). No próprio texto de 2001, e depois em Hall & Gingerich (2001), é possível deduzir uma terceira variante, para países com presença muito marcante do Estado e “mista”:

Há três pontos centrais que precisam ser observados. O primeiro é o *approach* centrado nos atores (firmas, indivíduos, organizações, governo). O ator central nessa perspectiva é a firma, cujos comportamentos podem ser agregados para efeito de análise da *performance* econômica. Estas se engajam em múltiplos processos, como em financiamento (com o mercado financeiro), a regulação salarial e das condições de trabalho, qualificação ou tecnologia. Entretanto, sua questão central é o problema da coordenação envolvendo os demais atores. Da mesma forma, elas constroem estruturas institucionais mais eficientes, seja por mercado, hierarquias ou redes, e estratégias adaptáveis às necessidades em cada economia nacional. O segundo é a perspectiva das complementaridades, notadamente institucionais, estas tomadas como agentes de socialização e matrizes de sanções e incentivos. Por efeitos interativos entre as dimensões analíticas, a complementaridade gera distintos modos de coordenação. Finalmente, o terceiro elemento é a coordenação: a noção de complementaridade associa-se à coordenação através dos vínculos entre relações de trabalho e governança corporativa, entre relações de trabalho e treinamento, entre governança corporativa e a relação interfirmas. Como a estratégia das firmas varia entre as nações, pelas diferentes complementaridades, é óbvia a necessidade de respostas diferentes.

Quadro 1 – Variedades de capitalismo:

Modos de coordenação	Economias liberais de mercado (LME's) (Mercado de fluxo aberto, coordenação via mercado)	Economias coordenadas de mercado (CME's) (Apoio aos compromissos)	Economias “Meridionais” (Europa) (mix de características, com mais presença estatal)
Características Gerais	Mercados competitivos, relações próximas e contratos formais → equilíbrio dotado por preços relativos, sinais de mercado considerações marginalistas	Equilíbrio depende de apoio institucional em relação aos compromissos acertados, incluindo apoio para informações efetivas, monitoramento, sancionamento e deliberação	Sindicatos envolventes, ação empresarial mais fluida e intervenção estatal
Características Específicas	Firmas têm alta transparência, dispersão de acionistas, financiamento depende de avaliação do mercado. Sindicatos fracos e proteção baixa; contratos entre trabalhadores e empregadores individuais, firmas não treinam, <i>top managers</i> com controle total na estratégia da firma	Conexão em densa rede de acionistas e membros de influentes organizações de empresários; substanciais “trocas” de informação privada, financiamento via reputação. Fortes sindicatos e proteção elevada, acordos salariais coordenados entre sindicatos e associações, que Também supervisionam treinamento. Managers com menos autonomia. <i>Link</i> banco-indústria	Tradição agrária, capacidade de coordenação não-mercado (Estado) nas finanças e nas relações de trabalho Casos “ambíguos” (Hall & Soskice)
Países (com variações internas)	UK, IRL, EUA, Nova Zelândia, Austrália, Canadá	ALE, AUS, SUE, FIN, DIN, BEL, HOL, Suíça → economia coordenada em base industrial – presença de associações Japão, Coreia → economia coordenada por grupos – rede, “famílias” de companhias	FR, IT, POR, ESP, GRE, Turquia

Fonte: Hall & Soskice, 2001b ; Hall & Gingerich, 2001

A astúcia da teoria estava de acordo com a reação que se estabelecia à tese da unicidade. Vinha, conforme observou Eli Diniz (2007), de uma nova agenda: contra o receituário único, contra a negação do Estado e de uma recusa da passividade política. Foi um campo intelectual forte, mas estava longe em ser incontroverso. Surgiram dúvidas sobre a *performance* do emprego nas CMEs, sobre a classificação “bipolar” e sua relação com “tipos híbridos”, se haveria tendência de conversão de CMEs para LMEs e em relação à capacidade de inovação em cada uma delas, levando em conta as complementaridades. Estes pontos foram

levantados por Marc Blyte, Robert Goodin e Michael Watson e comentados por Hall e Soskice em texto posterior (2003). Respondendo a Blyte, que duvida da *performance* de emprego nas CMEs, particularmente nos serviços, os autores apontam as taxas de desemprego relativamente pouco importantes em Áustria, Suécia, Holanda e mesmo Alemanha, mostrando ainda importante desempenho em serviços nas mesmas economias. Com relação a Goodin, e sua crítica sobre os tipos híbridos e sua capacidade de sobrevivência em uma competição internacional crescente sem as vantagens dos “tipos puros”, Hall e Soskice respondem que não é possível imaginar que haja tendência inexorável de mudanças institucionais que levassem a um dos dois tipos ‘puros’; existem processos políticos dirigidos por muitos fatores que interagem neste jogo. Finalmente, respondendo a Watson, o tema da capacidade de inovação depende do nível de apoio institucional relacionado às diferentes formas de coordenação: LME tende a um caráter mais radical de inovação, enquanto CME tende aos avanços incrementais.

O fato relevante, neste último texto, é o reconhecimento pelos autores dos desdobramentos necessários para a própria teoria: “The challenge now is a move beyond these insights to develop more complete models of a coalitional dynamics that underpin institutional stability and change, using contemporary and historical cases to trace the complex interplay between action in the economic and political arenas” (Hall e Soskice, 2003, p.249).

Independente dessas respostas, algumas outras críticas se avolumaram⁶. Uma primeira localiza-se nos microfundamentos, em particular a centralidade da firma. Cabe, entretanto, lembrar que a lógica operacional dos autores não guardava relação imediata com a tradição neoclássica, mas buscava considerar a firma como uma unidade de análise para a articulação da variedade específica de capitalismo. Particularmente porque não se trata da firma em si, mas de sua articulação com governança, relações industriais, tecnologia e treinamento, bem como seu envolvimento institucional. A opção dos autores revela uma opção analítico-descritiva que exclui alguns mecanismos de coordenação extra econômicos, como observado abaixo, seja por mecanismos político-organizacionais seja por lógicas como confiança e redes.

⁶ Estas são duas das críticas mais centradas. Uma terceira vertente seria uma visão “estática” e algo funcionalista tem outros desdobramentos, como o caráter de mudança nas instituições. Ainda que Hall e Soskice tenham observado a necessidade de ampliar a reflexão sobre a arena política, este tema não será tratado neste artigo, particularmente por seus desdobramentos e amplitude.

Uma segunda versa sobre a insuficiência dos dois tipos, reforçando a necessidade da classificação se estender a outras latitudes para além do capitalismo central. Parece, sem sombra de dúvida, que outros “tipos” emergem em qualquer classificação. Isto porque permanece existindo uma “síndrome classificatória” no que se refere aos “tipos” de capitalismo dentro da perspectiva de *embeddedness*, ou da ação econômica existente sobre dado contexto social e mediada pelas instituições. Como observaram Jackson e Deeg (2006,11), a agenda analítica ultrapassa a comparação das políticas econômicas e instituições formais para examinar as diferenças organizacionais na própria atividade privada. Adicionalmente, outros autores incluem outros mecanismos de coordenação que não os especificamente econômicos, como as redes, organizações, associações e, claro, o Estado. Esta perspectiva está presente em Boyer (2005), onde a teoria da regulação busca ordenar os sistemas nacionais de inovação e produção, as arquiteturas institucionais, os modos de regulação e os tipos de especialização, evidenciando assim quatro configurações de capitalismo: um de orientação para o mercado (anglo saxões), um meso corporativo (Japão e Coréia), um “estatista” (Europa Ocidental) e um social democrático (Escandinávia)⁷.

No esforço para a formação de *clusters* de países, entre os dois tipos ideais descritos, Hall e Soskice admitem um grande número de tipos mistos, ainda que vistos como menos eficientes que os dois principais. Este esforço classificatório também está em Amable (2003), um caso onde aparecem combinados o esforço das VOCS, *embeddedness* e sistemas produtivos a partir de cinco domínios institucionais: competição, nexos salário e mercado de trabalho, governança corporativa, *welfare state* e sistemas de educação e treinamento. Sua classificação atinge cinco modelos de capitalismo: de mercado, social democrata, continental europeu, mediterrâneo e asiático. Rhodes e Apeldoorn (1997) tratam a distinção entre capitalismo latino, anglo saxão e germânico. O citado texto de Jackson e Deeg (2006, p.31) resume algumas classificações, conforme o Quadro 2 (abaixo).

Por mais que este debate mereça destaque, com a Ásia merecendo já algum destaque, uma crítica recorrente é a ausência da América Latina de variadas classificações. Uma das poucas exceções é o esforço de Bem Ross Schneider em classificar o ambiente latino americano, a partir das reflexões de Hall e Soskice e basicamente nos mesmos fundamentos. O termo que

⁷ Em Boyer, o modo de regulação é definido pelo nexos salário/mercado de trabalho, regimes monetários, forma de competição, relação Estado/economia e inserção no sistema internacional.

o autor utiliza para classificar o continente é economia de mercado hierárquica, enfatizando que esta não é uma forma mista, tal como Hall e Soskice apontaram para outras economias.

Quadro 2 – Capitalismo comparado – estruturas analíticas selecionadas para comparar sistemas nacionais de negócios:

Autores representativos	Domínios institucionais	Grupos de países	Notas
Hall/Soskice	Sistemas financeiros, relações industriais, habilidades, coordenação interfirmas	Liberal x coordenado	Enraizado em custos de transação
Hollingsworth, Boyer, Streeck, Crouch	Sem sistematização	Cada caso único	Baseado sobre seis mecanismos de <i>governance</i> : mercados, hierarquia, estado, associações, redes e comunidades
Amable, Boyer	Competição sobre produtos, nexos salário/instituições do mercado de trabalho, finanças e governança corporativa, proteção social e sistemas de treinamento	Cinco clusters	Clusters indutivos
Whitney	Estado, sistema financeiro, habilidades, confiança/autoridade	Seis tipos ideais: fragmentado, coordenado, compartimentalizado, distrito industrial, organizado pelo Estado, altamente coordenado	Oito dimensões de coordenação relacionadas às organizações locais e horizontais, propriedade x não propriedade e dependência empregado/empregador
Schmidt, Rhodes, Ebbinghaus e outros	Ênfase no Estado, <i>welfare state</i>	Quatro tipos	Eclético

Fonte: Baseado em Jackson e Deeg (2006, p.31). Tradução do autor.

Segundo Scheneider (2008),

“My more deductive point of departure is that capitalist systems -- defined by the predominance of mostly free markets and private property -- accommodate a limited number of alternative mechanisms for allocating resources, especially the gains from investment, production, and exchange. These mechanisms are markets,

negotiation, trust, and hierarchy, and correspond in systemic terms to, respectively, liberal market economies (LMEs), coordinated market economies (CMEs), network market economies (NMEs), and hierarchical market economies (HMEs)”. (Schneider, 2008a, p.3)

Aquilo que ele denomina de NMEs refere-se diretamente à Ásia. É explicitamente proposta a correspondência entre mecanismos predominantes de coordenação e as quatro variedades propostas. Explorando o tema por diferentes entradas, ele caracteriza a forma predominante na América Latina (HME) como marcada pela presença de fortes grupos de negócios (muitos sob controle familiar) e as multinacionais (MNC’s) com baixa relação entre ambos.

Quadro 3 – Capitalismo de mercado hierarquizado – Bem Ross Scheneider

Característica predominante	Notas
Grupos de negócios (GP) e multis (MNCs)	Empresas locais de negócios sob controle mais familiar, controle hierárquico entre as empresas. Pouca relação entre GPs e NMCs.
Corporações multinacionais	Transferência hierárquica em tecnologia e capital, trocas entre a mesma corporação.
Emprego e relação de trabalho atomizados	Alta rotatividade de trabalho, baixa densidade sindical, pouca efetividade em negociação coletiva; intervenção estatal
Baixos níveis de qualificação e educação	Baixa produtividade, falhas de treinamento, poucos incentivos; temor do “carona” (treinar e perder, em seguida, o trabalhador para a concorrência)

Fonte: Schneider 2008a e 2008b. Tradução do autor.

Um ponto relevante é a ênfase nas complementaridades, como aquelas entre baixa qualificação, menor capacidade de barganha coletiva e rotatividade. E o papel da hierarquia indica mecanismos de auto reforço, além das firmas não perceberem com assombro a intervenção estatal. A mesma hierarquia, por sua vez, opera em diferentes esferas da vida econômica, incluindo os sindicatos. Muitas vezes, o resultado lógico de reformas econômicas, por exemplo, é reforçar, antes que ameaçar, as relações hierárquicas.

A necessidade em ver as particularidades na América Latina são flagrantes. Mas, mesmo o esforço de Schneider não soluciona uma quase ausência, sempre recorrente no campo da teoria das VOCS: o Estado, em particular, é quase um elemento exógeno que entra por toda parte nas relações de complementaridade, mas, ao mesmo tempo, não tem posição central

em quase lugar algum. Este, e o tema também freqüentemente ausente da política, será objeto da reflexão a seguir.

3 - Aquele que “foi”, sem nunca ter realmente ido – o lugar do Estado e da Política revigorados

Desde que a economia ganhou centralidade como ciência e agência privilegiada para a modernidade capitalista, trava-se uma batalha intelectual, freqüentemente surda e eventualmente aberta, entre Estado e mercado. Independente do fato do Estado ter desempenhado desde sempre um papel central no processo de acumulação e desenvolvimento capitalista, desenvolveu-se uma “lenda” relativa aos benefícios do livre comércio e da política industrial do *laissez faire*, como observou Chang (2002). A força ideológica das estratégias de livre mercado a partir dos anos 80, combinadas com a centralização de um conceito de globalização estritamente econômico, converteu o Estado em um vilão da “disfuncionalidade”, levando a lenda, em sua vertente neoliberal, às alturas. O conjunto de políticas restritivas à sua estatal na economia – seja contra a propriedade de ativos, seja contra a regulação – estendeu-se rapidamente, em uma atmosfera de recuo do movimento sindical, de ataques ao estado de bem estar e da defesa de um fiscalismo estrito, combinado com a leitura sobre a incapacidade de investimento estatal sem similar no passado. Esta incapacidade trouxe à cena o debate sobre as “falhas do Estado”, recuando as “falhas de mercado” para o fundo do palco.

Se havia disfuncionalidades no Estado, daí não se segue seu dobre de finados. O Estado pode ser visto como problema (se estende seu poder engolfando a sociedade, disseminado o argumento da força e agindo de forma flagrantemente ineficaz para a população), ou como solução, parodiando um já clássico artigo de Peter Evans. Este mesmo autor, por outra chave, observa que parte da “solução” pelo Estado envolve tanto a capacidade estatal, ou o reforço da profissionalização, do recrutamento eficiente de pessoal, da capacidade em estabelecer canais com a sociedade, quanto desenvolver “autonomia inserida”, um Estado que se afasta dos interesses privados, da “colonização” pelo apetite privado, e habilitado à inserção na sociedade, aumentando sua capacidade regulatória e legitimando sua ação (Evans, 1995).

As observações de Evans remetem a uma justa medida o papel do Estado. Nem o leviatã (benevolente ou não), incapaz de gerar prosperidade por sua incapacidade em relacionar-se

com a sociedade e com uma agenda de desenvolvimento, p.ex., nem o “guarda noturno”, garantia da segurança e dos contratos de livre mercado. Por isso, “estatalidade” (*stateness*), ou a centralidade institucional do Estado (Evans, 1997). Tal possibilidade recupera para o este campo uma possibilidade real de atuação, com autonomia inserida na sociedade, como veículo e parceiro de desenvolvimento.

Mas, o clima ideológico dos anos de 1990 impedia até esta simples constatação, relativa ao reconhecimento do papel do Estado no desenvolvimento mais recente no leste asiático (pós anos 70), na Índia ou na China. E, claro, na América Latina. Tudo se passava como se o Estado não houvesse desempenhado ação excepcional no desenvolvimento histórico do capitalismo central – Inglaterra à frente – em particular naquilo que se refere ao desenvolvimento industrial e tecnológico e sua relação com o livre comércio. Esta contradição básica com a história, e com o que grande parte das evidências e dos dados, chega a ser impressionante. Não se faz necessário recordar Polanyi e a ascensão da sociedade de mercado e da construção do mito da sociedade competitiva, ou Alexander Gerschenkron, observando que o Estado tem grande papel a desempenhar para suprir deficiências de investimento, formação e treinamento inadequados, facilitando o caminho para as próprias empresas ampliarem sua capacidade tecnológica e competitiva (Gerschenkron, 1962). Interessante, é que este autor russo americano, relativamente pouco citado, pensa exatamente nas nações “em atraso”, citando França, Alemanha ou Rússia como exemplos da indução para superar as dificuldades do desenvolvimento industrial.

O Estado, durante mais de 50 anos do século XX (entre os anos 30 e os 80) foi uma categoria central, inclusive para a economia. Nos últimos 25 anos do século XX, impulsionado pelo clima político e ideológico pós queda do Muro de Berlim, pela combinação de thatcherismo e “reagnomics”, pela ação de agências multilaterais e pelo crescente peso do tema da globalização e da “superioridade” do comércio livre e dos capitais em movimento ilimitado, a história pareceu sofrer uma inflexão e “parar”, aguardando que todos seguissem o caminho. Mas, eis que outra inflexão ocorre nos anos de 2000, como observou Diniz (2008): o insucesso do Consenso de Washington, o questionamento da ortodoxia convencional, o “retorno” da centro-esquerda, a necessidade em vislumbrar um novo lugar para o Estado, a globalização mais multidimensional e o estabelecimento de um novo papel para o Estado nacional nos planos interno e externo, reordenaram o debate internacional.

Uma resposta direta para o retorno do Estado ao debate, sobre sua relevância como ator, guarda relação com as evidentes falhas de mercado. As reformas de segunda geração do FMI falavam em processos inconclusos e persistência na linha recomendada de liberalização *plus* reformas institucionais. Mas, o grande dilema prático dos governos era persistir em um caminho de impopularidade, crise social e crescimento pífio. Alguns não se importaram, e conduziram o país a um abismo catastrófico⁸. Um segundo elemento prático é que o fato do Estado, enfraquecido em seu caráter regulatório e de coordenação pelas reformas e pelo ambiente político de centro-direita, viu reduzida sua capacidade de ação e reação e sofreu um forte desaparelhamento, particularmente em sua capacidade e em seus mecanismos de produção de políticas públicas agregadas ao bem estar social. Ao mesmo tempo em que o diagnóstico liberal e multilateral se aprofundava, com governos convencidos sobre sua eficácia, o longo prazo encarregava-se da corrosão da legitimidade dessas ações.

Operava no “lento respirar das estruturas” (Braudel) uma complexa dialética que somente o tempo decorrido pode esclarecer com mais precisão. A combinação de mais globalização com políticas de liberalização e restrição ao crescimento implicava na limitação ao papel ativo do Estado. O caráter alocativo dos mercados, supostamente adequado, substituiria outros mecanismos de coordenação, indeterminando qualquer “gestão” mais coordenada do capitalismo. Os anos encarregaram-se de questionar este mito: a combinação de crescimento restritivo, juros elevados e ampliação dos indicadores de pobreza e desigualdade, em um contexto onde o Estado estava impedido de agir ativamente, colocou em movimento as rodas da política em direção ao outro lado. O pêndulo retornava, mas a descrição de sua trajetória não era idêntica ao “velho” papel do Estado

O que Eli Diniz (2008) chama sabiamente de “pós consenso de Washington” não é um retorno ao conhecido “Estado desenvolvimentista”. Isto porque a presença de processo integrativos globais não é mera falácia ou argumento ideológico. Antes é uma retomada do papel regulador, indutor, de uma maior autonomia (no sentido observado por Evans, acima) e utilizando suas vantagens materiais e institucionais. E principalmente, tratava-se do reconhecimento de que exatamente pelas características dos capitalisms contemporâneos e pela própria interconexão entre diversas economias, o Estado tem algo a ofertar no debate sobre inserção internacional, políticas domésticas e, mais importante, ele não deixara de

⁸ Alguns não se importaram, caso Argentina/2002.

praticar política econômica (Diniz, 2008, p.9). Pode ter reduzido sua “confiança”, mas lá estava ele onde sempre esteve. Se assim não fosse, como explicar o papel de sua relação com um capitalismo em rede coreano, na expansão chinesa (dirigida e controlada pelo Estado) e sua relação com empresas estrangeiras, a expansão na Índia e a percepção da necessidade em combinar as vantagens de seu mercado interno com regulação estatal ou, por outro lado, o Brasil pós 2002, com o impulso conferido às políticas setoriais, propostas de política industrial, políticas estatais de proteção social ampliadas e uma clara percepção sobre a combinação de rigidez monetária e capacidade indutora do Estado.

Em outras palavras, não era apenas o ambiente ou a inflexão teórica que haviam se alterado: a política também estava de volta. Da mesma forma que o Estado, ela nunca havia realmente partido, mas, seguindo a fórmula neoclássica ou novo clássica, a política era vista como uma variável exógena e perturbadora, com suas alianças, coalizões e interesses indeterminando a capacidade alocativa dos mercados. Esta visão é, ao mesmo tempo, limitada e incapaz de perceber a complexidade das relações e complementaridades que operam na vida social. Enquanto o mercado ganhou dimensão faústica, a política ganhava contornos liliputianos.

Curiosa é a percepção, no pensamento liberal, da associação entre liberalismo e democracia, mas, mais ainda, a tese hayekiana clássica de que a marcha por um governo menor, por um Estado menor, impede o avanço para a servidão. E seu corolário complementar, a saber, a tese de que a democracia tem associação imediata com a economia de mercado. Malgrado o fato dos resultados opostos a esta perspectiva (Ásia e América latina são bons exemplos), a percepção do mercado como agente central inibia, *per se*, a política. Pois a democracia não é um regime apenas de regras consensuadas e consagradas constitucionalmente, delimitando campos de disputa eleitoral, semelhantes ao mercado. A tese clássica de Schumpeter (e de Downs)⁹, da similaridade competitiva e de mercado, entre este último e o processo eleitoral, encontra sempre obstáculos práticos. A teoria da democracia, por suas múltiplas vertentes (e apesar de seus flertes com a economia), esmerou-se em buscar explicar fatores determinantes ou indeterminantes dos processos. Seja por conceitos como poliarquia (Dhal), ou corporativismo (Schmitter) por um lado, ação estratégica (Olson, Tsebelis) ou coletiva e a relação entre ambas (Przeworski, Marino Regini), passando pelo debate entre institucionalismo histórico e a teoria da escolha pública, a complexidade dos processos

⁹ Schumpeter, Joseph (1962), Another theory of democracy, in: *Capitalism, socialism, democracy*, New York, Harper e Downs, Anthony (1957) *An economic theory of democracy*, New York, Harper.

políticos passou à margem do debate central no campo das reformas e de todos os “consensos”.

Foi uma falha imperdoável. Incapaz de refletir sobre pontos de veto, interesses organizacionais, *path dependence*, sistemas eleitorais e partidários e a lógica de organizações e atores, tudo se dava como se o caráter alocativo superior do mercado fosse capaz de superar entraves. Muitos daqueles defensores das reformas orientadas ao mercado e com capacidade de interpretação agregada à política, sabiam da necessidade de construção de coalizões fortalecidas a superar os impasses. Entretanto, as coalizões, na maior parte dos casos, não eram capazes para superar impasses de outra ordem: seja pelos pontos de veto, seja por entraves institucionais, seja pelas organizações de interesse. Em outras palavras, o jogo parlamentar, ainda que muito importante, não era capaz de superar, no nível da sociedade e dentro do próprio Estado, obstáculos.

Discutindo variedades de capitalismo, Vivien Schmidt propõe uma interessante reflexão sobre o Estado e a política. Primeiro, a autora observa o lugar secundário atribuído ao Estado nas VOCS e reclama observá-lo como uma categoria relevante, atribuindo ao mesmo um caráter mais complexo na própria classificação. Para Schmidt, ao lado de LME e CME, as VOCS precisam incorporar um tipo adicional onde o Estado influencia a economia de mercado (SME). Na verdade, ela propõe o Estado como constituinte do próprio modelo das VOCS: em LME ele estabelece regras e ajusta conflitos (auto regulação ou agências reguladoras); em CME ele é ativo, facilita atividades, coordenando instituições e investindo autoridade aos corpos privados. Já na SME ele intervém provocando variados impactos, sejam positivos aumentando as capacidades dos atores em agir ou mais negativamente, obstruindo a ação. Em qualquer dos sentidos, (Schmidt, pp. 5-9), a ação estatal lá está, em todos os três tipos propostos.

Schmidt define ação estatal como “... constituted by the government policies and practices that emerge out of the political interactions among public and private actors in given political institutional contexts” (Schmidt, op.cit, p.11). Esta forma traz a política para o coração das VOCS. Isto porque, ainda com Schmidt, a ação estatal envolve “*policy*” (as políticas substantivas), “*polity*” (a relação das ‘*policies*’ com os atores, os diferentes contextos institucionais) e (uma dimensão para a qual ela clama especial atenção) “*politics*”, que envolve as interações estratégicas entre os atores e também a dimensão do discurso e das idéias substantivas desses mesmos atores.

Esta recuperação da centralidade da política e do Estado é muito relevante para reforçar o programa de pesquisa das VOCS. Mas, mais importante é a superação da anti política, ou da teoria de que *policemakers* atuam com mais eficiência se em insulamento. O caso mais nítido onde esta concepção opera é a tese da blindagem institucional, como no caso dos Bancos Centrais ou outras instituições associadas à gestão macroeconômica¹⁰. Neste caso, a economia mais perfeita conhecida seria a do Euro, dada a blindagem do BCE. Uma gestão econômica centrada em decisões “técnicas”, baseadas em modelos analíticos de custo/benefício, tomadas em *constraints* de mercado (o temor sobre a ação dos agentes maximizadores do mercado de capitais, p.ex.) ou então reconhecendo falhas de mercado (como informação assimétrica), mas atribuindo ao governo o papel estrito de correção em busca do ótimo paretiano na mesma base custo/benefício (economia do bem estar), tende a gerar governos impopulares, instabilidade política e social e miopia política.

Sem contar o conjunto de problemas relativos ao *accountability* dessas instituições e de sua incapacidade em assumir metas para além de interesses sobre “equilíbrio” estrito, transformando políticas sociais, por exemplo, em reféns do custo/benefício, o que salta aos olhos é que o retorno do Estado e o reconhecimento da necessidade de um paradigma interpretativo centrado na política desloca o campo de interesse não do mercado para o Estado, mas no entendimento da relação Estado/mercado, da relação instituições atores, da combinação interesses estratégicos e das organizações.

Aquele que foi, mas que está de volta: o tema do desenvolvimento

Se o Estado e a política estão basicamente onde sempre estiveram, o tema do desenvolvimento não tem tanta sorte. Na verdade, ao longo de quase 20 anos ele foi rebaixado a uma isonomia com crescimento. Não que eles não possam ser tratados com parentesco, mas daí a surgirem como gêmeos há bastante distância.

Uma sociedade não pode ser reduzida à macroeconomia, assim como desenvolvimento não pode estar agregado à relação PNB per capita, conforme observaram Arbix e Zilbovicius (2001). Portanto, desenvolvimento envolve, inevitavelmente, a dimensão econômica do crescimento, mas não pode deixar de se relacionar com produção de bem estar, com as

¹⁰ Neste caso, a União Européia estaria salva de qualquer abalo, dado que o Banco Central Europeu é o mais independente do mundo; sua missão institucional é exclusivamente conter a inflação. O FED americano não somente tem responsabilização diante do Congresso como tem, na sua missão, a preocupação com a inflação e o emprego.

condições gerais da vida em sociedade, com educação, saúde, emprego, previdência, habitação, alimentação, condições sanitárias. O mito do caminho único agregava ao mercado a condição alocativa essencial para esses bens públicos, sendo a mola do crescimento capacitada para combinar dois elementos: por um lado, virtuosidade hegemonicamente privada e de mercado; por outro, igualdade de oportunidades com investimento em capital humano e capacidade de competição dos agentes mais aptos. Esta profissão de fé na economia e seus pés de barro foi se dissolvendo gradativamente, à medida que a “temporada de chuvas” (ou as crises e seus resultados) foram surgindo. Neste caso, desenvolvimento era crescimento, aumento do produto, reformas nas instituições que incomodavam o mercado virtuoso e paciência, pois a bonança surgiria. Por isso, retirar o Estado e opor este ao mercado era essencial.

Agora descortinava-se outra possibilidade. Em primeiro lugar, não há oposição inelutável entre Estado e mercado, pelo menos não no sentido de que o mercado é um “sujeito” superior e o Estado um “advérbio”. O mercado continua a ser um sinalizador de preços, elemento onde diferentes opções e modulações, produto da interação de agentes privados sob condições de informação imperfeita e efeitos não esperados, indica vitalidade econômica para as firmas e seus produtos. Mas, o Estado tem um papel essencial, indutor e efetivo, porque “... States ensure health, education, water, and sanitation for all; they guarantee security, the rule of law, and social and economic stability; and they regulate, develop, and upgrade the economy. There are no short cuts, either through the private sector or social movements, although these too play a crucial role” (Green, 2008, p. 20). Por um Estado efetivo, entende-se sua capacidade em garantir segurança e seguridade, atuando na garantia dos direitos, no apoio contra pobreza e desigualdade e com estratégias para facilitar o crescimento econômico.

Em segundo lugar, trata-se de recuperar a noção de desenvolvimento em sentido mais amplo, ultrapassando a dicotomia. Diniz e Boschi (2007) observaram com acerto que, para além da dicotomia, cabe pensá-lo à luz das mudanças institucionais no capitalismo, inserindo, ao lado do mercado e do Estado, “... os padrões de organização coletiva do capital e do trabalho como as dimensões institucionais que fazem diferença ... não apenas apontar que as instituições fazem diferença, mas como fazem a diferença em termos de estagnação e avanço econômico” (Diniz e Boschi, 2007, p. 19).

Neste ponto três condições essenciais se manifestam: a crise da interpretação unitária do capitalismo, a recuperação do papel do Estado, a dimensão institucional e a recuperação do conceito de desenvolvimento. É também aqui que as VOCS ganham uma referência central, atribuindo um papel mais relevante ao Estado na articulação e na coordenação. Considerando a tese dos desenvolvimentos nacionais, não há indeterminação naquilo que se refere ao papel, por exemplo, das políticas setoriais industriais e tarefas de coordenação baseadas na relação público/privado. O papel da globalização, em verdade, abre uma possibilidade efetiva de ação se for considerado o papel que as instituições nacionais tem a desempenhar como resposta à inserção internacional. Ampliar a capacidade de negociação e implementação de políticas, via mecanismos institucionais, abre a possibilidade de estratégias diferenciadas de fortalecimento da economia nacional e do papel internacional do país na divisão internacional do trabalho.

Peter Evans (1995, 97, 98) chamou a atenção para a articulação entre o papel do Estado e da burocracia (suas capacidades), a relação com o mercado e o papel dos controles a partir da democracia. Obviamente que o papel desempenhado pelas burocracias e o papel indutor do Estado sobre a iniciativa privada, o caso clássico da Coréia do Sul, não ocorre naturalmente em um regime de forte tradição democrática. Ao contrário da China, cujo regime fechado convive com uma estratégia coordenada pelo Estado, na Coréia o papel institucional das burocracias e as relações com o setor privado não reduziram o mercado a um apêndice do Estado. Aliás, o espaço da Coréia e da China para “fazer política” foi uma diferença marcante em relação à América Latina. Houve uma multiplicidade de instrumentos políticos utilizados com o objetivo de acelerar o desenvolvimento, combinado a uma grande capacidade de adaptação destes às mudanças do panorama interno e externo.

Por outro lado, é preciso repensar o desenvolvimento. As VOCS cumprem a missão de pensar a diversidade a partir da complementaridade institucional, com a teoria recebendo o reforço da dimensão estatal na sua agenda de pesquisa. Entretanto, o desenvolvimento não é um tema global, no sentido de um projeto que abarque transnacionalidade. O tema do desenvolvimento ainda é eminentemente nacional, ainda que o sistema internacional de trocas (e de nações) tenha ganho interdependência muito maior nos últimos trinta anos. Ele ainda significa um movimento sob o céu da história, das instituições, da política e, porque não, da *path dependence*.

A dependência de trajetória é um instrumento analítico caro ao neoinstitucionalismo histórico, ainda que deva ser interpretado em suas limitações. Primeiro, dificilmente é possível rejeitar sua existência: uma vez tomada, entre várias, uma decisão, a trajetória se faz em certa direção. Este princípio simples e objetivo é uma verdade conhecida tanto por *policymakers* associados às políticas públicas quanto por intérpretes nas situações macro históricas. Seu maior risco é tomá-lo como um fim em si mesmo, criando uma rigidez nos processos que atue como uma tenaz, enrijecendo as alternativas.

Em segundo lugar, dependência de trajetória não pode ser vista como substituta da ação estratégica dos atores nem do papel das organizações. Em verdade, o desafio é encontrar sob qual medida de força opera a *path dependence*, analisar a capacidade das organizações e dos atores em interferirem sob dados limites. As instituições não operam no vácuo anti histórico da teoria neoclássica ou novo clássica. Portanto, da mesma forma que elas são marcadas pela história, seus agentes guardam capacidade de ação e autonomia para atuarem no campo tanto da mudança quanto na criação de instituições. Decisões podem e devem ser tomadas em contexto de relativa rigidez, pois senão a trajetória seria o destino manifesto de nações, por decisões tomadas no passado. O tempo cria resiliência, mas os atores e a política, por suas relações, existem para atuar promovendo mudança ou continuidade, ruptura ou incremento, por diferentes estratégias. Evidentemente que o papel da dinâmica institucional escapa a este artigo, mas esta matéria é de crucial importância para projetos agregados ao tema do desenvolvimento. E, também por isso, cada vez mais se reforça o papel das diversas trajetórias nacionais e suas constelações de instituições, atores e organizações.

Por isso, promover desenvolvimento não é um ato voluntário de mercado. Por outro lado, os neoinstitucionalistas e os regulacionistas crêem que, da mesma forma que podem obstaculizar, as instituições também podem promover desenvolvimento. Novamente, as experiências do leste asiático, Japão inclusive, indicam um papel de coordenação, seja por redes, seja por indução. Na América Latina, o recrudescimento do papel do Estado em países como o Brasil e a Argentina são outro exemplo de combinação de uma estratégia de combate a inflação e estabilidade monetária, mas com um papel ativo do Estado em políticas sociais, orientação para apoios setoriais, tentativas de política industrial. Na Europa, a coordenação e a estratégia de pacto e acordo sempre desempenharam função essencial. No norte europeu nunca houve consenso político para rebaixar a proteção social diante da ameaça de reformas liberais, antes não se tem notícia que a produtividade e a taxa de

emprego sueca tenham sofrido radical perda por sua “rigidez”. E, norte americanos nunca foram pródigos em abandonar a combinação investimento estatal em P&D ou proteção agrícola.

Por isso, para o grande salto de *catch up* não é suficiente a crença em forças etéreas de desenvolvimento alocativo ótimo. É necessária estratégia de crescimento e desenvolvimento. Quando escreve sobre “novo desenvolvimentismo”, Bresser-Pereira representa uma face importante deste debate. Seu argumento é que a quase estagnação desde a década de 80 está expressa na falta de estabilidade macroeconômica, com taxas de juro e câmbio que não garantem o equilíbrio das contas públicas e das contas externas. Mas isso não é suficiente, pois reformas institucionais precisam continuar para reduzir desigualdades, unir país real e país legal e fortalecer a nação por suas instituições do Estado e do mercado. Por outro lado, reduzir atividades predatórias (monopólios, cartórios, *rent seeking*, corrupção) e custos de transação. Portanto, reformas institucionais e políticas públicas, nas palavras de Bresser-Pereira, “... realizadas segundo critérios nacionais constituirão uma estratégia nacional de desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2007, p.297). Mas o desenvolvimento depende ainda, em larga medida, de uma grande aliança de empresários produtivos, técnicos públicos e privados e trabalhadores.

Quadro 4 - Comparação entre duas estratégias de desenvolvimento:

Nova ortodoxia	Novo desenvolvimentismo
Reformas para reduzir o Estado e fortalecer o mercado	Reformas para fortalecer o estado e o mercado
Papel mínimo para o Estado	Papel moderado para o estado no investimento e na política industrial
Nenhum papel para a Nação, basta garantir propriedade e contratos	Estratégia nacional de competição
Sem prioridades setoriais, o mercado resolve	Prioridade para exportação e valor adicionado <i>per capita</i>
Financiar investimento com poupança externa	Crescer com investimento e poupança interna
Abrir conta de capitais e não controlar câmbio	Controlar conta de capitais quando necessário

Bresser-Pereira, 2007, p. 291.

A proposta de Bresser-Pereira não guarda relação imediata com a discussão das VOCS, mas preserva a essencial dimensão nacional do desenvolvimento. O grande debate sobre esta dimensão revigorada, ao lado da recuperação do papel do Estado, é uma notícia auspiciosa e de largo alcance. Pois, ao contrário do que disse Edmar Bacha¹¹, o pêndulo não oscilou do “consenso de Washington” para o “dissenso de Cambridge”. É algo maior que isso. Maior porque é sabido que as instituições assumem trajetórias e caminhos e dependem mais da vontade dos agentes, da capacidade de organização e da política que o “consenso” ou o “dissenso”. Na verdade, estranho ao debate intelectual é encarar a nação, as instituições e as organizações como passíveis de uma mimese anglo saxônica e a globalização como um universo único, reduzindo a quase nada o papel do Estado nacional, do governo e da nação.

Conclusão

O emergir simultâneo da agenda sobre as variedades de capitalismo, do papel revigorado para o Estado e do desenvolvimento como projeto nacional abriu o campo intelectual e das políticas públicas para uma renovação extremamente relevante. As instituições voltaram com força, não apenas pelo convencionalismo do institucionalismo econômico, mas principalmente por seu caráter, ao mesmo tempo de resiliência, de história e de sua trajetória, conjugadas com a agenda de reformas orientadas para o desenvolvimento, o que implica em sua mudança e renovação.

Aparentemente, o Estado e a política deixam o papel de sujeitos passivos ou “perturbadores” para recuperar seu *status* de centralidade. Organizações e atores, essenciais como instrumentos de mudança (ou conservação) deixam o fundo do palco. Retorna o papel central da burocracia, do projeto nacional, das políticas setoriais, das políticas públicas inclusivas e, em particular, o papel da capacidade de articulação (e coordenação) entre diferentes agentes públicos e privados para tempos de inserção menos passiva (no mínimo) na globalização.

Enfim, assiste-se hoje a uma reordenação de elementos em duas direções: há um refluxo essencial em curso, aquele do fundamentalismo de mercado. Sim, ele existiu, com suas receitas e definições das “melhores práticas” capitalistas anglo saxônicas. Mesmo com o

¹¹ Observação em seus comentários para o Seminário BNDES, “Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, Rio de Janeiro, 12-13 de setembro – 2002, citado anteriormente.

sucesso de projetos diferentes como no leste asiático, na América Latina esta perspectiva foi muito forte. Hoje houve uma virada de centro esquerda no continente americano e mesmo os mais moderados observam com muito mais cuidado o cenário regional e internacional.

A outra direção é a recuperação de uma antiga tese, que de alguma forma tem ecos em List, Polanyi, Gerschenkron ou na CEPAL, mas não representa unitariamente suas perspectivas. A idéia de que o capitalismo é, na realidade, vários capitalismos. Ao início dos anos 90, Michel Albert dividiu o capitalismo em dois: o renano e o anglo saxão. A Europa pós Maastricht, ao mesmo tempo que reforçava sua unidade, enfatizava as diferenças nacionais particularmente pela variedade de suas instituições e tradições. Mas, em algumas paragens, dos EUA de Clinton e Bush, a Inglaterra de Major e Blair e a América Latina de Pinochet e Menen acreditavam em outra coisa. O Brasil, sob Cardoso, lia o mundo contemporâneo como caminhando inflexivelmente para a uniformidade, tornando passiva a inserção nacional e buscando um papel para o Brasil neste mundo unitário, em um país resistente ao aprofundamento das reformas orientadas ao mercado por vários atores e instituições, incluindo parte do empresariado nacional. Em um admirável mundo novo que, mesmo abalado por crises periódicas, tinha a confiança do “fim da história” em seu favor.

Nem ela acabou, nem o fundamentalismo de mercado triunfou. Em seu lugar abriu-se novamente a perspectiva de um universo plural e mais livre. Algo que ultrapasse a dicotomia Estado/mercado e integre o papel das instituições com a política e o Estado. Pois, afinal, este não é um debate sobre substituir o capitalismo. É encontrar um lugar específico neste universo multifacetado. Um lugar de destaque merece as variedades de capitalismo, como as variantes da teoria da regulação: reconhecer, diante do infindável rio da história e da quantidade de fatos, aqueles que, por complementaridade, podem ser classificados como semelhantes. Assim, recuperam o significado da diversidade e superam a inevitabilidade. Antes princípio da esquerda, foi o pensamento liberal conservador que mais o reforçou nos últimos trinta anos, como se o destino manifesto de cada país fosse encontrar seu lugar nas vantagens comparativas de um mundo regido pelas finanças e pelo comércio em um conjunto monolítico de instituições semelhantes ao longo do globo. Esta concepção recuou para patamares do que sempre foi: uma ideologia incapaz de compreender a diversidade pelo totalitarismo que ela carregava. A diversidade voltou.

Referências

- Amable, Bruno (2003), *The diversity of modern capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Arbix, Glauco e Zimlovicius, Mauro (2001), Por uma estratégia de civilização, in: Arbix, G; Zilbovicius, M. e Abramovay, R. (2001), *Razões e ficções do desenvolvimento*, São Paulo, UNESP.
- Beck, Ulrich (1997), *The reinvention of politics - rethinking modernity in the global social order*. Cambridge, Polity Press.
- Berger, Suzanne and Dore, Ronald (org.) (1996), *National diversity and global capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Boyer, Robert (2005), How and why capitalisms differ, in: *Economy and Society*, vol. 34, n 4, novembro de 2005. Pp.509-557.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), *Macroeconomia da estagnação*, Rio de Janeiro, Editora 34.
- Chang, Ha-Joon (2003a), *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2003.
- Chang, Ha-Joon (2003b), *Globalisation, economic development and the role of the State*. London, New York, Penang, TWN/Zed Books Ltd., 2003.
- Condé, Eduardo e Silva, Leandro (2007), *Uma agenda da diferença – A não convergência de políticas e a retomada do tema do desenvolvimento (Ásia e América Latina)*, Caxambu, XXX Encontro da ANPOCS.
- Jackson, G.. e Deeg, R. (2006), *How many varieties of capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalism Diversity*, Colônia, Max Plank, MPIfG Discussion Paper 06/02.
- Delgado, Ignacio (2007), *Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada*, Caxambu, XXXI Encontro da ANPOCS.
- Diniz, Eli (2007), “O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados”. In: Diniz, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV.
- Diniz, Eli (2008), Depois do neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. In: *Ponto de Vista*, n 2, setembro 2008. Disponível em http://neic.iuperj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01set2008.pdf
- Diniz, Eli e Boschi, Renato, (2007), *A difícil rota para o desenvolvimento – empresários e a agenda pós neoliberal*, in: Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/IUPERJ.
- Evans, Peter (1998), “Análise do Estado no mundo neoliberal: uma Abordagem Institucional Comparativa”, in *Revista de Economia Contemporânea*, nº 4, julho-dezembro.

Evans, Peter (1995), *Embedded autonomy, States & industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Evans, Peter (1997), “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”. In *World Politics*. Vol 50. Nº 1.

Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich, and Skocpol, Theda (eds) (1985), *Bringing the State back in*, New York, Cambridge University Press.

Fukuyama, Francis (1989), The end of history?, in: *National Interest*, summer 1989.

Gerschenkron, Alexander, (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press.

Giddens, Anthony (2000), *A terceira via*, Rio de Janeiro, Record.

Giddens, Anthony (1995), *Além da esquerda e da direita*, São Paulo, Editora UNESP.

Green, Duncan (2008), *For poverty to power: how active citizens and effective states can change the world*. London, Oxfan International.

Haggard, Stephan & Moon, Chung-in (1990), “Institutions and economic policy: theory and a Korean case study”, in *World Politics*, Vol. XLII, nº 2.

Hall P. and Gingerich, D. *Varieties of capitalism and institutional complementarities the macroeconomy: an empirical analysis*. 2001. Disponível em www.courses.fas.harvard.edu/~gov3007/Gingerich.pdf (paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, august 30, 2001).

Hall, Peter and Soskice, David (eds) (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantages*, Oxford, Oxford University Press.

Hall, Peter A. and David Soskice, (2003), “Varieties of capitalism and institutional change: A response to three critics”, *Comparative European Politics* 1: 241-250.

Jacobs, Scott, (1999), *The second generation of regulatory reforms*, in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm#V>

Kitschelt, H., Lang, P. Marks, G. & Stephens, J. (1999), *Continuity and change in contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Martin, Cathie Jo and Thelen, Kathleen (2006), *Varieties of Coordination and Trajectories of Change: Social Policy and Economic Adjustment in Coordinated Market Economies*. Disponível em <http://www.ces.fas.harvard.edu/events/imgs/martinThelen.pdf>

Ohmae, Kenuchi (1995), *O fim do Estado Nação*, São Paulo, Campus.

Polanyi, Karl (1985), *A grande transformação*, Rio de Janeiro, Campus.

Rodrik, Dani (2002) “Depois do neoliberalismo, o quê?”. *Desenvolvimento e Globalização*, Seminário BNDES, “Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo”, Rio de Janeiro, 12-13 de setembro - 2002.

Rodrik, Dani (2006), Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? In: *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987

Schmidt, Vivien (2006), *Bringing in the state back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia (draft paper).

Schneider, Bem Ross (2008a), *Comparing capitalisms: liberal, coordinated, network, and hierarchical varieties* (draft).

Schneider, Bem Ross (2008b), *Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America*. (draft).

Stiglitz, Joseph E. (2002), *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Futura.

Stiglitz, Joseph E. (2003), *Os exuberantes anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo, Companhia das Letras.

Wade, Robert (1990), *Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

Weiss, Linda (2003), *States in the global economy. Bringing domestic institutions back In*. London: Cambridge University Press.

Williamson, John (2002), *Did the Washington Consensus fail?*. IN: <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>

Williamson, John (1990), What Washington Means by Policy Reform, in: Williamson, John (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics.

Ponto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento
Publicações Anteriores

Ponto de Vista, Ano 2, N. 6, Junho 2009.

Eduardo Salomão Condé.

A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 5, Maio 2009.

Hernán Ramírez.

Arranjos empresariais, tecnocráticos e militares na política. Perspectivas comparativas entre Brasil e Argentina, 1960-1990.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 4, Abril 2009.

João Francisco Meira e Thiago Rodrigues Silame, UFMG.

Institucionalização, Desenvolvimento e Governabilidade na Bolívia e no Paraguai.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 3, Março 2009.

José Mauricio Domingues, IUPERJ.

Desenvolvimento e Dependência, Desenvolvimentismo e Alternativas.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 2, Fevereiro 2009.

Yuri Kasahara, IUPERJ e FGV.

A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma Análise Exploratória das Relações entre Estado e Setor Privado.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 1, Janeiro 2009.

Wallace dos Santos de Moraes, IUPERJ.

Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-neoliberal na América Latina-Algumas hipóteses de pesquisa.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 5, Dezembro 2008.

Andrés del Río, IUPERJ.

El Proceso Político de Reformas Estructurales en la Argentina.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 4, Novembro 2008.

Aldo Ferrer, UBA.

Perspectivas do Desenvolvimento da América Latina.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 3, Outubro 2008.

Renato Boschi e Flavio Gaitán, IUPERJ.

Empresas, Capacidades Estatales y Estrategias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 2, Setembro 2008.

Eli Diniz, UFRJ.

Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 1, Agosto 2008.

Carlos Henrique Santana, IUPERJ.

Bndes e Fundos de pensão. Inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação.