



Nº 2, setembro 2008

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio¹

PONTO DE VISTA, Nº 2, setembro 2008
ISSN 1983-733X

Eli Diniz²

O objetivo deste texto é a análise das inter-relações entre Estado e desenvolvimento no contexto pós-neoliberal, momento que se caracteriza por um profícuo debate em torno dos rumos que se apresentam para os países latino-americanos em geral e para o Brasil em particular. Sob esse aspecto, tornam-se cada vez mais claros os contrastes entre os anos 1990 e a primeira década do novo milênio ora em curso. Até fins do século passado, a visão dominante apontava a consolidação do modelo neoliberal como o caminho mais provável e mais promissor para os países em desenvolvimento alcançarem o patamar de crescimento e em-estar do mundo desenvolvido. Na virada do terceiro milênio, em diferentes países da América Latina, tais expectativas viram-se frustradas pelo corte representado pela eleição de governos progressistas e de centro-esquerda em grande parte da região. No caso do Brasil, essa inflexão pela via eleitoral manifestou-se pela vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, líder do novo sindicalismo e do PT, nas eleições presidenciais de 2002, vitória que significou a rejeição da agenda neoliberal simultaneamente a uma nova aspiração por mudanças nas

¹ O presente texto é uma versão preliminar de um trabalho maior ainda em elaboração a ser apresentado na ANPOCS, em outubro de 2008 em co-autoria com Antonieta Leopoldi. Trata-se de pesquisa desenvolvida no âmbito do Projeto INCT/PPED - UFRJ, UFF-UFRRJ-IUPERJ-UFJF-UNICAMP,, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

[Http://www.cnpq.br/programas/inct/_apresentacao/inct_politicas_publicas.html](http://www.cnpq.br/programas/inct/_apresentacao/inct_politicas_publicas.html)

² Eli Diniz é Professora Titular da UFRJ, Pesquisadora Associada do IUPERJ e Co-Coordenadora do NEIC, com o Professor Renato Bsochi. Pesquisadora do INCT/PPED (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento).

diretrizes da política nacional por parte da maioria do eleitorado. A explicação desta reorientação das preferências eleitorais reside na conjunção de fatores externos e internos. No plano das idéias, entre os primeiros, vale ressaltar o aprofundamento do debate acadêmico em torno do insucesso das experiências de reforma inspiradas no chamado Consenso de Washington. Na mesma direção, podem ser destacados os efeitos do questionamento dos pressupostos teóricos da ortodoxiaconvencional hegemônica no plano internacional, entre meados dos anos 1980 e fins dadécada de 1990.

1-A controvérsia intelectual contemporânea: a inflexão no debate internacional

A partir de início do terceiro milênio, instaura-se, portanto, um ambiente propício à polêmica e à revisão de paradigmas, abrindo-se oportunidades para novas formulações³. O caráter relativamente monolítico da comunidade epistêmica internacional⁴, antes coeso em torno da primazia das diretrizes neoliberais, cede espaço para a ascensão de confrontos e dissidências entre enfoques teóricos alternativos. Um primeiro aspecto de tal postura crítica diz respeito às interpretações correntes do processo de globalização.

Até fins da década de 1990, o que predominou foi a rigidez das visões idealizadas de teor economicista, unidimensional e, em conseqüência, de forte componente determinista, caracterizando as chamadas perspectivas globalistas. Desse ponto de vista, a globalização teria, entre seus traços definidores, um complexo de fatores de natureza estritamente econômica. Entre eles, particularmente enfatizados seriam a mobilidade e velocidade das transações financeiras internacionais, o aprofundamento da dinâmica da integração das economias nacionais no mercado mundial e a expansão das atividades produtivas de dimensões transnacionais. Outros tantos fatores igualmente valorizados seriam os efeitos da terceira revolução tecnológica da era da informática, a relevância crescente das empresas

³ Esta parte retoma argumentos desenvolvidos em Diniz (2007: 24-34).

⁴ Refiro-me aqui às redes transnacionais de conexões, por meio das quais articulam-se alianças estratégicas entre atores externos e internos, envolvendo - entre outras organizações e elites relevantes - as grandes corporações transnacionais, a alta tecnocracia de teor cosmopolita de inserção internacional, as agências multilaterais, burocratas de alto nível que comandam o aparato estatal de cada país, integrantes do mundo acadêmico vinculados aos centros universitários de projeção internacional, ou ainda as instituições de produção do saber que definem os paradigmas dominantes (Haas, 1997). Esta rede de atores desempenha papel decisivo na difusão de conhecimentos especializados numa determinada área de políticas públicas, influenciando na redefinição da agenda internacional e na propagação de parâmetros analíticos que adquirem primazia em diferentes contextos históricos.

globais, bem como o imperativo de cada país alcançar níveis de desempenho cada vez mais competitivos.

Embora seja inegável a importância dos aspectos acima referidos, o equívoco consiste em ver o fenômeno da globalização sob ótica exclusivamente econômica, ignorando seu teor multidimensional. Em outros termos, seus componentes políticos, ideológicos e culturais não podem ser descartados. Se, por um lado, o processo de globalização expressa uma lógica econômica, obedece, por outro lado, a decisões de natureza política, que, por sua vez, estão influenciadas pela complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional. Tais condicionamentos são, por outro lado, intermediados pelas instituições domésticas e pelas elites responsáveis pelos governos nacionais. Portanto, a política não pode ser eliminada do esquema analítico, sob pena de se obscurecer a percepção do fenômeno que se quer explicar. É este conjunto de relações que está por trás das escolhas feitas pelos atores. Tais escolhas não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político. É exatamente o reconhecimento da interferência dessa 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, as análises de natureza economicista trataram políticas de teor contraditório em seus efeitos, tais como a liberalização do comércio ou a abertura 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. Tal constatação torna artificial a rígida contraposição entre fatores externos e 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 comprometidas em maior ou menor grau com a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. O entrelaçamento das dimensões externa e interna tem ainda implicações para a caracterização das condições de governabilidade de um dado país no contexto internacional. Dado o estreitamento das interconexões na atual etapa do capitalismo globalizado, a eficácia na condução dos problemas internos não pode ser dissociada da capacidade revelada por cada país de administrar seu processo de inserção no sistema de relações assimétricas de poder que se estabelecem entre as potências em escala mundial. 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 consecução do 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 em 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 em desenvolvimento. Não se deve esquecer que estes se encontram subordinados a instituições de governança dominadas pelos países mais desenvolvidos, ciosos de preservar suas condições de hegemonia.

Entretanto, por mais estreitas que sejam as margens de manobra, é sempre possível exercer um papel mais ativo e independente de forma a reduzir ou mesmo reverter posições de desvantagem relativa. Nessa linha, mais uma vez, deve-se destacar a centralidade das escolhas feitas pelos governos 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 de seus países 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 de acordos com as agências multilaterais, como o FMI, as negociações com órgãos estratégicos, como a OMC, podem ser conduzidas de modo a pautar-se por critérios voltados para elevar os graus de liberdade, tendo em vista remover cláusulas altamente restritivas para o desenvolvimento dos países periféricos. Tais metas tornam-se um imperativo da melhoria das condições de governabilidade, na era pós-reformas orientadas para o mercado. Portanto, a globalização não exclui, senão que reafirma a política do interesse nacional, não no sentido de um nacionalismo autárquico ou xenóforo, mas enquanto capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas mais assertivas de condução da política externa.

Nessa linha de considerações, um segundo aspecto deve ser salientado. A perspectiva globalista, em sua versão radical ou moderada, repousa numa idéia-força: a interdependência econômica entre os países no mercado internacional, aspecto inexorável da globalização, seria o fator determinante da perda de centralidade dos Estados nacionais, uma vez que a

lógica subjacente seria a da diluição das fronteiras nacionais. Assim, quanto maior o aprofundamento do processo de globalização, menor o poder dos Estados domésticos, chegando-se no limite à previsão do fim dos Estados-nação, ou, na melhor das hipóteses, assistiríamos à sua transformação, levando à redução do leque de políticas sobre as quais os Estados teriam condições de deliberar. O poder de escolha ter-se-ia deslocado para o âmbito dos investidores globais, das organizações responsáveis pelos tratados mundiais de comércio e das corporações transnacionais, conduzindo à erosão dos capitalismo nacionais.

Em contraposição a essa visão típica da chamada “escola das restrições”, sobressai outro enfoque, segundo o qual a economia global tende a desencadear duas lógicas, uma restritiva e outra na direção contrária, a de capacitar os governos a responder aos desafios externos (Weiss, 2003: 1-10). As instituições domésticas e as elites governantes nacionais fazem a mediação entre as esferas interna e externa, elaborando as políticas para lidar com a abertura. A própria interdependência não obedece ao automatismo cego do mercado globalizado, mas requer a capacidade dos Estados nacionais no sentido de administrar a inserção de suas economias na ordem internacional em função de interesses próprios. Nas palavras de Weiss, “(...) não se pode deduzir os impactos dos mercados globais – se no sentido de restringir ou de capacitar – na medida em que são mediados pelas instituições domésticas, que, por sua vez, condicionam as formas pelas quais as autoridades nacionais escolhem lidar com os desafios da abertura” (Weiss, 2003: 4). Sob essa ótica, a interdependência econômica inerente à globalização aumentaria, ao invés de reduzir, a relevância do Estado.

Uma terceira derivação dos enfoques globalistas nos conduz ao pressuposto da uniformização das agendas nacionais. Sob a égide do Consenso de Washington, ganhou vulto a idéia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização. Esta nova ordem e a prevalência do receituário de mercado teriam tornado obsoletos os demais sistemas econômicos e arranjos institucionais e teriam levado à convergência em relação a uma nova agenda pública sintetizada pelo chamado Consenso de Washington. Este, como é sabido, implicaria um conjunto de prioridades, tais como: estabilização econômica, disciplina fiscal, controle do gasto público, com redução do escopo dos programas sociais, liberalização comercial e financeira, crescente abertura da economia (comercial e financeira), privatização das empresas estatais e desregulamentação. Uma vez alcançadas estas metas, afirmava-se, criar-se-iam as condições necessárias e suficientes para o país entrar na rota do desenvolvimento.

Do ponto de vista político, a consequência foi a primazia da idéia da ineficiência do Estado, crescentemente percebido como fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem. Paralelamente, o burocrata típico passaria a ser identificado como ator oportunista, movido pela lógica individualista, traduzida pela motivação de “busca de rendas” (Krueger, 1974), isto é, orientado pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio. Segundo tal perspectiva, a receita para a ineficiência da burocracia seria o enxugamento do Estado.

2- O Pós-Consenso de Washington: uma conjuntura crítica

Os primeiros anos do terceiro milênio representam um novo momento histórico, crescentemente identificado como o Pós-Consenso de Washington, cujo cerne foi a reinterpretação do processo de globalização, observando-se uma forte inflexão no debate internacional. Rompe-se o consenso, que vigorou na década de 90 do século passado, em torno da supremacia e da validade universal da agenda neoliberal. Ganhou destaque a constatação de que o que se observou não foi a convergência e, sim, a diversidade dos resultados da execução das reformas orientadas para o mercado. Em alguns casos, como ocorreu no Brasil, obteve-se êxito no controle da inflação e no processo de reestruturação produtiva, ou ainda quanto ao aumento da competitividade de alguns setores industriais. Entretanto, o receituário liberal revelou-se ineficaz no que diz respeito à promessa de gerar desenvolvimento. O que se verificou foi um longo período de estagnação, entremeado por pequenos surtos de crescimento, sem condições de sustentabilidade. Como já foi ressaltado, no Brasil, a vitória de Lula nas eleições de 2002 expressou, por parte da maioria dos eleitores, a recusa da estratégia neoliberal do governo anterior e a aspiração por mudanças no modelo econômico.

O ponto central a ser destacado refere-se ao refinamento do debate intelectual na esfera internacional, o que propiciou o acirramento do clima de controvérsia e o conflito de paradigmas. Assim, o dissenso sobrepôs-se à homogeneidade de idéias e convicções da década anterior. Economistas de projeção mundial, como Joseph Stiglitz (2002; 2003; 2007), Há-Joon Chang (2003a; 2003b; 2004), Dani Rodrik (2002; 2004), José Antonio Ocampo (2002), entre outros, assumem uma postura de aberto questionamento da ortodoxia sustentada pelos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, cujas prescrições, ao serem aplicadas indiscriminadamente, chegaram a asfixiar, ao invés de

estimular o desenvolvimento. Nesse contexto, sobressai o pensamento crítico e abre-se espaço para novas reflexões e novas formulações. Torna-se possível vislumbrar a perspectiva de mudança sem ruptura, respeitando-se as regras do jogo político. Tal perspectiva baseia-se no reconhecimento de que na ordem globalizada existem, sim, graus de liberdade de ação, cabendo aos governos a escolha de aproveitar ou não esses graus de liberdade em benefício de interesses nacionais estratégicos. Estados atuando com autonomia, utilizando de forma consistente suas vantagens materiais e institucionais comparativas, com base na legitimidade conferida por coalizões de sustentação política identificadas com uma agenda alternativa que contemple as novas prioridades nascidas da interlocução entre os principais atores sociais, podem ter êxito na conquista de um novo patamar e de maior poder de barganha na ordem internacional. À célebre frase de Margaret Thatcher de que não havia alternativa à ordem neoliberal contrapõe-se, portanto, a atual defesa do argumento que valoriza a utilização das margens de escolha existentes como a chave do sucesso.

Entre as críticas formuladas a partir do recrudescimento desse debate, podem ser destacados cinco aspectos: o questionamento do receituário único; a rejeição do pressuposto da convergência e da uniformização; a crítica da negação do Estado; a recusa da postura passiva; a crítica da idéia de que existiria um só caminho apropriado à realidade internacional. Em síntese, não existe o caminho, mas, sim, vários caminhos. Em consequência, reacende-se a discussão em torno de estratégias nacionais alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global. Tal contenda readquire, enfim, a legitimidade perdida. De forma similar, readquire pertinência a própria idéia de política industrial.

Paralelamente, do ponto de vista político, aguça-se a crítica à incapacidade de discernir teoricamente as fronteiras entre regime político e natureza do Estado. Em outros termos, deve-se salientar que a concepção de Estado vai além da ordem constitucional, das características dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, traços certamente fundamentais na consolidação do regime democrático, mas que estão longe de esgotar a caracterização do Estado. A indistinção entre os dois termos trouxe a implicação de que quanto mais sólida a democracia, maiores seriam o vigor e a capacidade do Estado. É inegável que a democracia avançou no período pós-transição democrática, gerando maior competição política, maior pluralismo da sociedade, maior capacidade de organização, maior participação eleitoral e, finalmente, a aceitação da alternância do poder, entre outros aspectos relevantes. Mas o que importa aqui ressaltar é que tais avanços não levam necessariamente à

maior capacitação dos Estados. Ao contrário, no período pós-reformas orientadas para o mercado, o que se observou, em muitos países latino-americanos, e no Brasil em particular, foi o descompasso, entre, de um lado, o robustecimento da democracia e, de outro, a debilidade e desaparecimento do Estado como instituição pública. Tal fragilidade traduziu-se na incapacidade de produzir e de garantir, no conjunto do território sob sua jurisdição, o acesso universal aos bens públicos essenciais, nas áreas de segurança, saúde, educação e saneamento básico. Em outros termos, verificou-se um hiato entre o aumento do poder do Estado de tomar decisões e introduzir reformas, por um lado e o enfraquecimento do seu poder infra-estrutural, por outro⁵. Tal lacuna manifestou-se ainda na dificuldade revelada pelo aparato estatal em garantir a eficácia de seus ordenamentos legais. Deste ponto de vista, ganha realce, no contexto latino-americano a questão da baixa efetividade da lei. Esta se estende de forma bastante irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre os diferentes segmentos da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado (O'Donnell, 1993; 1999; 2002 e 2004). Aqui o que há é omissão do poder público.

Regiões inteiras escapam do controle do Estado, situando-se fora de seu raio de ação, gerando-se de fato uma situação de *bobbesianismo social* (Santos, 1992 e 1993; Reis, 2001). Sob esse aspecto, conclui-se, não há excesso de Estado, senão que uma grande lacuna a ser preenchida.

Segue, portanto, tendo atualidade a discussão sobre o papel do Estado. 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 relativas à globalização, as quais a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada, o retraimento do Estado e a adesão incondicional à lógica do mercado financeiro internacional. Este caminho seria

⁵ Esse ponto é ressaltado por Mann (2006), aplicando à América Latina, sua já clássica distinção entre o poder despótico e poder infra-estrutural do Estado. Em suas palavras: “*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomarem decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infra-estrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado. Requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente por toda a sociedade civil, através das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos” (2006: 166-167).

insistentemente apontado como o mais adequado para o êxito dos países em desenvolvimento. Quanto a essa questão, no atual estágio da produção internacional, também se abandonou a ortodoxia convencional, ascendendo ao primeiro plano o pensamento crítico.

E assim chegamos a um novo ponto de inflexão. As abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador, indutor e coordenador do Estado. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal reassumem, assim, papel de destaque na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado. Ademais, deve-se acrescentar, admite-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da função de coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais. 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, isto é, uma visão de longo prazo, que o torne capaz de coordenar a ação dos agentes públicos, bem como dos atores privados.

3- Estratégias de desenvolvimento e padrões alternativos de articulação das esferas privada e pública

A partir de meados dos anos 1980, a agenda neoliberal tornou-se progressivamente hegemônica no Brasil, observando-se paralelamente a ascensão das ideologias pró-mercado. No plano teórico, a ênfase nos argumentos neoclássicos e neo-utilitaristas reforçaria a rejeição do modelo do Estado desenvolvimentista, que, no passado, inspirara a trajetória da industrialização substitutiva de importações. Este seria crescentemente percebido como símbolo do atraso, expressando uma era que se esgotara.

A discussão sobre modernização e atraso adquiriu centralidade, apontando-se o retorno à perspectiva liberal como um imperativo dos novos tempos. Como foi ressaltado, trata-se de um debate fortemente influenciado pelas conjunturas internacionais, em suas flutuações ao longo do tempo. Os sinais emitidos por esses movimentos cíclicos amplificam-se no espaço internacional, vindo a ter forte repercussão nos vários países e definindo novos parâmetros para as noções de modernidade e não modernidade.

Assim, nos anos 30 do século passado, quando da transição da sociedade agro-exportadora para a ordem urbano-industrial, foi o Estado forte e altamente intervencionista que se impôs como expressão da modernidade. Nos anos 50 e 60, esse modelo ganhou fortes contornos nacionalistas, delineando-se a articulação de um consenso básico em torno do Estado nacional-desenvolvimentista. Em contraste, na década de 80, difundiu-se uma nova versão do binômio atraso - modernidade. Estatismo, nacionalismo e intervencionismo, agora percebidos como manifestações de uma fase ultrapassada, seriam estigmatizados, enquanto o pólo moderno viria a ser representado pela trilogia mercado, livre iniciativa e internacionalismo. Na afirmação e propagação da nova orientação, papel marcante foi desempenhado pelos dirigentes e a alta tecnocracia das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, que, no decorrer dos anos 80, enfatizariam crescentemente a supremacia do mercado, em contraposição à ineficiência do Estado.

Desta forma, as abordagens dominantes ver-se-iam presas a uma lógica de pensamento característica de um jogo de soma zero. À dicotomia Estado versus mercado (que contrapõe uma visão maximalista, típica do paradigma estatista, a uma concepção minimalista, identificada com a idealização do mercado) corresponderiam as polaridades Estado x sociedade, burocracia governamental x grupos de interesse, cada um dos pólos representando forças opostas. Da dinâmica social e do jogo dos interesses particulares emergiriam forças desagregadoras, ameaçando a integridade do Estado e a coerência das políticas governamentais. Nesse sentido, o fortalecimento de um dos termos implicaria necessariamente o enfraquecimento do outro. Grupos organizados fortes, enquanto fonte de demandas corporativas, seriam particularmente deletérios, representando ameaça potencial de captura do Estado (Krueger, 1974; Olson, 1982).

De forma similar, passou a prevalecer uma visão reducionista acerca da relação entre burocracia e política. À tradição teórica de ver Estado-sociedade como entidades polares associou-se a tendência a encarar burocratas e políticos como atores antagônicos. Assim, ganhou realce a dicotomia racionalidade governativa x imperativos democráticos, caracterizada pela tensão entre as lógicas contraditórias de reforço da discricionariedade estatal, por um lado e de aprofundamento do jogo democrático, por outro. Em conseqüência, a meta de neutralizar a política seria percebida como um requisito para a preservação da racionalidade burocrática (Diniz, 1997).

No momento atual, o cenário acadêmico evolui para um ambiente matizado, menos uniforme, favorecendo o crescente questionamento da perspectiva minimalista. Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial, publicado em 1997, não só situa o Estado como ator central das transformações do mundo contemporâneo, como ressalta a inviabilidade do fortalecimento de economias de mercado sem a presença de um Estado capaz e efetivo (Costa, 1998). No âmbito deste processo, perdem espaço o enfoque neoliberal da relação Estado-mercado e a abordagem tecnocrática da ação governamental (Diniz, 1997). Repensar tais questões implica romper com as antigas polaridades e focalizar o papel do Estado em suas relações com o mercado e a sociedade, a partir da ótica de um jogo de soma positiva. O objetivo das próximas sessões é analisar as implicações deste debate para os rumos do Brasil em face dos desafios da reestruturação produtiva em curso e da busca de um novo modelo econômico.

3.1- O modelo asiático e as relações público-privado

Entre os anos 80 e 90 do século passado, produziu-se uma ampla literatura analisando os distintos formatos do corporativismo e suas implicações para diferentes modalidades de articulação entre os agentes econômicos e o Estado, na produção de políticas públicas, notadamente nas áreas econômica e social. Focalizando estudos de caso tanto nos países centrais, como nos países em desenvolvimento, tais estudos mostraram as diferentes combinações institucionais subjacentes aos vários modelos corporativistas e suas conseqüências para diferentes estratégias de desenvolvimento capitalista (Cawson, 1985; 1986; Lehbruch, 1985; Schneider, 1997; Diniz & Boschi, 1991).

Ainda no campo da política comparada, outro conjunto de estudos deslocou a atenção para os países do sudeste asiático. Assim, em um balanço da literatura sobre o papel do Estado nos países de industrialização recente da Ásia oriental, os chamados NICS, (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura), Haggard & Moon referem-se ao confronto entre as interpretações neoclássicas e estatistas. O cerne deste debate está constituído pela avaliação do grau em que a intervenção direta do Estado teria contribuído para o extraordinário desempenho econômico dos países da área, entre os anos 1970 e 1980 (Haggard & Moon, 1990: 210).

Um segundo tipo de debate envolve a questão dos determinantes políticos e institucionais das opções de políticas públicas. Aqui novamente a força dos Estados asiáticos é lembrada

como importante fator explicativo (Johnson, 1981). Nessa linha, estudos mais recentes sobre o desempenho dos NICS chamaram a atenção para a influência de arranjos institucionais específicos sobre as respostas formuladas para enfrentar os desafios externos e internos. Tais complexos institucionais envolvem não apenas o regime político em vigor, democracia ou autoritarismo, mas também o formato de organização e a lógica de atuação dos grupos de interesse, as formas de articulação Estado-sociedade, o grau de institucionalização do sistema partidário, ou ainda as características do aparato decisório, notadamente na área de política econômica (Haggard & Moon, 1990: 211).

Sob esse aspecto, os trabalhos de Amsden (1985 e 1989) e de Wade (1990) sobre o Japão, Coreia do Sul e Taiwan são particularmente relevantes. Nos três casos, destaca-se o papel decisivo do Estado no desencadeamento e sustentação de estratégias bem sucedidas de desenvolvimento econômico. Através de intervenções seletivas, da combinação de incentivos ao setor privado, associados à exigência de desempenho foi possível levar à prática projetos compartilhados de transformação da estrutura produtiva e de inserção inovadora no mercado internacional. Nesta modalidade de industrialização tardia, o estreitamento dos vínculos entre os setores público e privado, ao invés de propiciar formas predatórias de articulação empresário-Estado, levando a resultados sub-ótimos do ponto de vista da sociedade como um todo, conduziu a um esforço cooperativo voltado para o aprofundamento da industrialização e implementação de objetivos abrangentes, de longo alcance. Segundo Wade, a atuação do Estado na Coreia do Sul e Taiwan ajusta-se à idéia de “mercado governado”, em que o governo exerce um papel ativo, orientando os processos de alocação de recursos, definindo padrões de investimento e executando-os, incentivando setores-chave, estimulando a competitividade das indústrias, dirigindo, enfim, o comportamento dos agentes econômicos (Wade, 1990: 25-27)

Um passo importante para o aprimoramento da abordagem institucional foi dado por Evans (1992; 1995), ao utilizar a noção de “autonomia inserida”, para explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático. Esta noção abarca um complexo de fatores, combinando a independência do Estado em face de interesses de caráter particular com capacidade de inserção na sociedade. Desta forma, configura-se um Estado ativo, caracterizado pela associação de forte poder regulatório e alta capacidade de fazer valer suas decisões, garantindo, ao mesmo tempo, o necessário respaldo político para implementar a agenda pública. Sua análise aponta para a importância de se levar em conta o

exame da estrutura interna do Estado, aliado ao estudo do caráter da articulação Estado sociedade. Deste ponto de vista, se é necessário implantar uma burocracia autônoma e regida pelo princípio do mérito para assegurar um crescimento acelerado, não menos relevante é a construção de sólidas conexões com os atores privados estratégicos, responsáveis pela sustentação política de projetos de transformação produtiva.

O argumento é ilustrado a partir do estudo do Japão, da Coreia e Taiwan (Evans, 1992: 152-166). Focalizando agências estratégicas, como o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI), no Japão, o Departamento de Planejamento Econômico, na Coreia, além do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e do Departamento de Desenvolvimento Industrial, do Ministério de Assuntos Econômicos, em Taiwan, Evans desloca a atenção para a associação entre diferentes arranjos institucionais e a eficácia de estratégias desenvolvimentistas. Tais órgãos são apresentados como exemplos de insulamento burocrático, combinado à intensa imersão na estrutura social, através não só de vínculos institucionalizados, como também de uma rede de conexões informais. Desta forma, a capacidade governativa seria o resultado da conjugação de uma burocracia organizada em moldes weberianos - ancorada no sistema de mérito, princípios universalistas e padrões de carreira - com a operação de canais institucionalizados para a negociação contínua governo-setor privado em torno de metas e políticas específicas. Nos três casos, os quadros burocráticos superiores eram recrutados nas universidades de elite, entre os seus mais talentosos membros. O alto prestígio conferido ao status burocrático, os níveis compensadores de remuneração e os padrões de carreira com base em níveis satisfatórios de desempenho, ao lado do respaldo social explicariam a eficiência da máquina burocrática e o êxito das estratégias de desenvolvimento.

Reforçando essa linha de argumentação, Chang, Haggard & Kang (1996), em seu estudo sobre a relação entre desenho institucional, política econômica e crescimento, na Coreia e Taiwan, fornecem alguns elementos adicionais. Trata-se de uma análise mais específica acerca da trajetória histórica de cada um desses países. O foco são as instituições políticas – incluindo o regime político, o sistema de partidos e as formas de governo - a estrutura organizacional do Estado, abordando os aspectos centrais do funcionalismo público, além da estrutura de representação de interesses da classe empresarial e das relações entre governo e setor privado. Através desse nível de detalhamento, o estudo permite captar, em cada caso, nuances do desenho institucional, suscitando conclusões de teor menos generalizante.

Embora não haja dúvidas quanto à relevância da articulação entre o Estado e o setor empresarial, é preciso relativizar seu impacto sobre os resultados de políticas públicas, sobretudo no caso de Taiwan. Neste último caso, o peso da tradição política autoritária, as características das associações empresariais, como sua fraqueza organizacional, fragilidade política e relativa inoperância como locus de ação coletiva, favoreceram o predomínio de formas de relacionamento de natureza pessoal e localizada.

Em contraste, no caso coreano, as organizações empresariais, dotadas de maior força e independência, revelaram-se mais eficientes, desempenhando um papel mais expressivo na formulação e implementação de políticas, com base numa trama institucional mais sólida. Entretanto, o estreitamento dos vínculos com os grandes conglomerados, os chaebol, cujo fortalecimento foi estimulado pelo governo, levou a uma assimetria no que se refere à influência do setor empresarial, responsável por um desequilíbrio em benefício dos grandes grupos econômicos. Este traço sugere que os riscos de práticas de “rent-seeking” não estão excluídos.

Por outro lado, em ambos os países, o êxito da política industrial e da estratégia exportadora resultou da convergência entre a iniciativa estatal e a participação ativa do empresariado, sob distintos arranjos institucionais. Não é possível, portanto, definir um único padrão: diferentes combinações podem gerar resultados semelhantes, de tal forma que resulta inócua procurar uma receita única para o sucesso. Ademais, as estruturas institucionais constituem um todo, de tal forma que é difícil transplantar uma parte, separando-a do conjunto do sistema no qual está integrada. Finalmente, um aspecto comum aos dois casos foi o esforço no sentido de construir capacidade estatal, através de reformas voltadas para a criação de burocracias baseadas no mérito e na competência, integradas por um quadro de funcionários de alto nível técnico e profissional, recrutados das melhores instituições educacionais, capazes de desenvolver forte identificação com as metas organizacionais. Entretanto, não se observou uma evolução no sentido da construção de burocracias isoladas, sem comunicação com os agentes produtivos. Ao contrário, de uma forma ou de outra, essa comunicação se estabeleceu. Os autores mostraram, por exemplo, que, na Coreia, os mecanismos consultivos desempenharam um papel importante na expansão das exportações. Em Taiwan, à proporção em que se verificaram mudanças na direção de uma estrutura industrial mais moderna e complexa e de um sistema político mais aberto, o adensamento dos vínculos institucionais articulando

o Estado ao setor empresarial tornou-se um aspecto central da estratégia industrial do governo. Apontaram ainda a existência de um estreito intercâmbio governo-empresariado no nível micro, tanto setorial, quanto da própria firma. Finalmente, esse conjunto de mecanismos aumentaria os fluxos de informação entre agentes econômicos e atores estatais, reforçando ademais as condições de implementação das políticas e de aquiescência em relação às decisões governamentais.

Desta forma, os diferentes autores aqui referidos convergem para uma visão que admite a possibilidade de formas não predatórias de articulação Estado-empresários. Mais precisamente ressaltam que a chave de uma estratégia bem sucedida é a ação cooperativa associada ao insulamento, que, porém, não implica isolamento. Este, longe de constituir uma garantia de coerência e eficácia das políticas, pode ter efeitos perversos a curto e longo prazos.

3.2- Transição e reestruturação produtiva na Itália

O caso italiano será analisado com base nos trabalhos de Richard Locke (1992 e 1995). O autor desenvolveu um interessante estudo sobre a reação da economia e das empresas italianas, em face do impacto da crise dos anos 1970, caracterizada por três fatos interrelacionados: o colapso do sistema monetário internacional, os aumentos dos preços do petróleo, em 1973 e 1978 e a onda de greves e de protestos liderados pela militância sindical, em fins de 1969, episódio conhecido por Outono Quente. A gradual recuperação econômica da década de 1980 não obedeceu a um padrão nacional uniforme, variando em função da região e dos setores considerados, bem como dos mecanismos institucionais envolvidos e, sobretudo, da forma de inserção das empresas e sindicatos na estrutura sociopolítica local. Centrando a análise nos setores automobilístico e têxtil, o autor mostra distintas modalidades de reestruturação produtiva e soerguimento da atividade econômica, refletindo diferentes concepções e estratégias alternativas de ação dos principais atores econômicos. O resultado final é condicionado pelo complexo de fatores que caracterizam o contexto local, tais como as formas de associativismo, de representação política e de governança econômica predominantes.

Deslocando o foco dos sistemas nacionais e dos traços macro-institucionais do sistema político para o plano da micropolítica, Locke utiliza uma abordagem mais adequada para explicar as variações entre subunidades nacionais dentro do território nacional. A partir da

observação dos diferentes complexos subnacionais, identifica três tipos ideais, quais sejam, o policêntrico, o polarizado e o hierárquico. Tais padrões foram construídos com base no trabalho de campo relativo ao ajuste industrial ocorrido na Itália na época considerada. Situam-se numa linha analítica desenvolvida pela contribuição de diversos autores. Entre estes, cabe mencionar Cohen & Rogers (1992) e Putnam (1993), que chamaram a atenção para o papel das associações secundárias e dos grupos de interesse para a governança democrática. Outra referência importante é Granovetter (1985), que ressaltou a importância das redes sociais e políticas para estruturar as interações entre indivíduos e grupos, mostrando a impossibilidade de entender o comportamento dos atores econômicos dissociados do contexto em que estão inseridos.

Três são as dimensões que permitem a distinção entre as economias locais policêntricas, polarizadas e hierárquicas: a estrutura das relações inter-grupais, os padrões de associativismo dominantes e os vínculos com os atores que tomam decisões, localizados nas instâncias centrais de poder (Locke, 1995: 25-27).

Os sistemas policêntricos caracterizam-se por uma densa rede, constituída de associações abrangentes e abertas, além de grupos de interesse, ligados uns aos outros através de múltiplos laços horizontais. Nestes sistemas locais, os interesses estão fortemente organizados e apresentam intensa comunicação entre si. Com frequência desenvolvem formas cooperativas de ação para adquirir bens coletivos e aperfeiçoar a infra-estrutura local. As divergências são resolvidas preferencialmente pela via da negociação, já que existem recursos alternativos e diferentes canais de comunicação à disposição dos atores.

Finalmente, os laços horizontais ligando os atores locais uns aos outros são mais numerosos e mais fortes do que as conexões que ligam os interesses locais às autoridades centrais ou aos representantes políticos na esfera federal.

Os sistemas polarizados caracterizam-se por um pequeno número de grupos de interesse e de associações mais fechados e fracamente organizados, usualmente nucleados em torno de dois campos opostos. Embora os laços ligando os atores dentro de cada campo sejam bastante fortes, os vínculos entre os dois núcleos são fracos. Os conflitos entre os dois campos tendem a evoluir para situações de jogo de soma zero, em que os ganhos alcançados por um dos lados são percebidos como perdas pelo outro lado, dada a dificuldade para encontrar mediadores para as partes conflitantes. Os laços verticais ligando cada um dos dois núcleos concorrentes à esfera nacional são mais fortes do que as conexões entre atores

locais. Estes, portanto, tendem a implementar estratégias desenvolvidas no nível nacional e podem tornar-se dependentes do centro para a obtenção de recursos e informações relevantes.

Finalmente, os sistemas hierárquicos são híbridos. Como os sistemas policêntricos, são constituídos por numerosos grupos e associações, mas os vínculos entre os atores locais são fragmentados e hierárquicos. Assim, as informações não fluem livremente, limitando-se a comunicações entre atores ligados por laços verticais. As relações entre os vários grupos locais são também segmentadas em diferentes núcleos hierarquicamente organizados. Os atores situados nos mais altos níveis de cada cadeia vertical tendem a possuir mais poder e recursos do que os que se encontram nos níveis inferiores. Os conflitos entre atores no interior ou entre os núcleos tendem a ser resolvidos não pela via da negociação entre pares, mas pela intervenção de uma autoridade superior.

Estruturando de distintas maneiras as relações, os fluxos de informação e a distribuição dos recursos entre os atores locais, estas diferentes redes sócio-políticas criam padrões alternativos de comportamento dos atores econômicos. Durante o processo de reestruturação industrial na Itália dos anos 80, empresas e sindicatos inseridos em redes policêntricas lançaram mão da negociação para administrar as mudanças, enquanto os atores situados em contextos caracterizados por estruturas polarizadas tendiam a assumir formas conflituosas de comportamento. A análise das estratégias de ação das principais empresas do setor automotivo, a Fiat e a Alfa Romeo, permitiram ao autor mostrar estes distintos padrões em funcionamento (Locke, 1995, especialmente cap. 4).

A Fiat, localizada em Turim, num contexto marcado por uma tradição de relações industriais de teor paternalista, autoritário e hierárquico, ocupou, desde sua implantação na área, posição central na vida da cidade e exerceu o domínio da política local. Os sindicatos, altamente politizados e orientados ideologicamente, apresentavam uma organização débil, a despeito de uma prática de confronto, em face de uma atitude igualmente pouco propícia ao diálogo por parte dos empresários. A postura ambígua da empresa, a um tempo repressiva e paternalista, rejeitando, por exemplo, a co-gestão no interior da fábrica e a implantação dos conselhos operários, realimentava o conflito. Além disso, os grupos de interesse, partidos políticos e associações civis não alcançaram um desenvolvimento expressivo, razão pela qual não surgiram organizações capazes de mediar o conflito entre empresários e trabalhadores. Nos anos 80, reagindo à crise da década anterior, a Fiat empreende um esforço de

reestruturação, com a introdução de novas tecnologias, a reorganização da rede de fornecedores e revendedores, o aumento da competitividade, utilizando uma tática coercitiva na relação com os trabalhadores. Estes não participaram das decisões relativas ao ajuste, conduzido com autonomia pela empresa. Em consequência, embora a reestruturação tenha ocorrido, não se observaram condições propícias a compromissos duráveis e a práticas cooperativas, o que elevou o custo do ajuste.

Em contraste, a Alfa Romeo, diante dos mesmos desafios ligados à necessidade de reestruturação para reagir à crise dos anos 70, adotará uma estratégia de negociação, obtendo resultados altamente favoráveis não só do ponto de vista da produtividade e lucratividade da empresa, como também no que se refere às relações trabalhistas. Através de acordos entre os sindicatos locais e a direção da empresa, o ajuste foi conduzido de forma a atender aos objetivos de aumentar a produtividade da empresa, ao lado da melhoria da qualificação da mão de obra, através de programas de reciclagem e aprendizagem de novas habilidades. O resultado foi o aumento do rendimento do trabalho e a queda dos níveis de greve e absentismo. Em síntese, a reestruturação negociada resultou em ganhos para ambos os lados. O recurso a uma tática de ganhos mútuos explica-se, em grande parte, pelas características do contexto sócio-político, no qual a indústria estava inserida. Localizada em Milão, a Alfa Romeo defrontou-se com sindicatos fortes, atuantes e representativos, porém sem deter o monopólio da representação de interesses na esfera local, dividindo o espaço com sindicatos igualmente bem estruturados, em outros setores da atividade produtiva, como as indústrias têxtil e química, entre outras.

Além de uma estrutura diversificada de grupos de interesse, em Milão, partidos políticos mais orgânicos e enraizados socialmente, organizações culturais e religiosas atuantes e uma multiplicidade de associações secundárias dariam à vida política local um dinamismo maior. A existência de uma economia policêntrica e de uma estrutura associativa plural e competitiva contribuiria para evitar a evolução para um cenário de soma-zero, favorecendo, ao contrário, táticas de compromisso e de cooperação entre a empresa e os sindicatos.

Portanto, a Fiat e a Alfa Romeo, inseridas em diferentes economias locais, caracterizadas por padrões de associativismo e estruturas de relações sócio-políticas específicos, reagiram de forma diversa. Os atores relevantes, tanto gestores da empresa, como lideranças sindicais, defrontaram-se com diferentes mixes de incentivos e restrições que influenciaram sua capacidade de formular e implementar estratégias para lidar com os desafios e administrar a

mudança. Assim, problemas semelhantes foram tratados de formas distintas com resultados também diversos (Locke, 1995: 178-179).

3.3- As contribuições mais recentes da abordagem institucionalista

Os enfoques acima referidos têm sido recentemente refinados pela contribuição de alguns autores (Evans, 1997, 1998, 2005, 2007; Weiss, 1998; 2003), cujos trabalhos aprofundam algumas noções básicas. Entre estas, cabe destacar: a já referida inserção do Estado na sociedade, o papel das instituições domésticas na mediação entre o contexto internacional e a realidade interna de cada país, além da relevância das capacidades estatais para o sucesso de estratégias de inserção externa maximizando, ao mesmo tempo, as condições de desenvolvimento nacional.

Num artigo de 1997, que se tornou uma referência nos estudos nessa área, comentando um clássico texto de J. P. Nettl (1968), Peter Evans chama a atenção para os diferentes graus de *stateness*, característicos das trajetórias nacionais de desenvolvimento de economias de mercado. O termo *stateness*, que utilizando um neologismo poderia ser traduzido por *estatalidade*, significa a centralidade institucional do Estado⁶, a expansão de suas capacidades para atender às novas exigências da ordem internacional contemporânea. Segundo o argumento de Evans, a observação das diferentes trajetórias de crescimento regional, em escala mundial, ao longo dos últimos 30 anos, com destaque para os países do leste Asiático (Japão, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan) e, mais recentemente, na Ásia Central, a República Popular da China, é reveladora. Os estudos de caso demonstram que uma alta *estatalidade* pode ser fonte de vantagem institucional comparativa no percurso de um país para alcançar condições mais favoráveis no contexto internacional. Os países analisados empregaram distintas estratégias de desenvolvimento, mas, em todos os casos conhecidos, o Estado desempenhou papel fundamental para que se produzisse radical modificação de sua posição relativa na divisão internacional do trabalho, conquistando maior poder de barganha (Evans, 1997: 69). Em suas palavras: “Os êxitos do Leste Asiático tornam imperativo o reexame da idéia de que a participação efetiva na economia globalizada implica restringir a

⁶ Ver Peter Evans (1997), “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”. *World Politics* 50, Nº 1: 62-87. Este, além de vários outros artigos do autor, foram republicados em Evans (2007), importante obra de consulta para se acompanhar a evolução dos principais conceitos relativos ao papel do Estado no desenvolvimento das várias modalidades de capitalismo. O artigo de Nettl aqui referido é “The State as a Conceptual Variable”. *World Politics* 20, July, 1968.

participação do Estado na esfera econômica. Tais êxitos indicariam, ao contrário, que a participação exitosa nos mercados globais tem mais probabilidade de ser alcançada quando existe um envolvimento mais intenso do Estado. Cingapura seria o caso mais óbvio a comprovar essa hipótese. Cingapura é não só uma economia altamente internacionalizada em termos de sua extrema dependência do comércio exterior, mas é também excepcionalmente dependente para o seu dinamismo econômico local de investimentos estrangeiros diretos por parte das corporações transnacionais. Ao mesmo tempo, Cingapura é igualmente notável pela capacidade e poder de sua burocracia estatal” (Evans, 1997: 69-70, tradução livre).

Em artigo mais recente (Evans, 2005), o autor defende a abordagem ou perspectiva do hibridismo, a qual consiste em combinar três aspectos que devem ser mantidos em relativo equilíbrio. Em outros termos, a efetividade das instituições públicas dependeria do hibridismo institucional, um equilíbrio integrado entre os componentes do tripé em que se fundamenta a capacidade estatal. Em primeiro lugar, Evans põe em relevo a clássica capacidade burocrática weberiana, incluindo: o recrutamento baseado no mérito, a prevalência de normas profissionais, expectativas de carreira definidas por regras claras, divisão racional do trabalho, primazia dos procedimentos universalistas, estruturas organizacionais coordenadas, enfim, uma armadura institucional que gere incentivos para o compromisso do servidor com os fins institucionais e capacite o Estado a perseguir metas coletivas. Em seguida, destaca o atributo de *responsividade* aos sinais de mercado, que fornece informações sobre custos e benefícios, facilita a alocação eficiente de recursos, proporcionando as bases para a disciplina fiscal (assegurando que os fins da administração sejam consistentes com os meios disponíveis). Em terceiro lugar, ressalta a participação democrática de base, que assegura que os fins administrativos reflitam as necessidades e as preferências dos cidadãos comuns. Os três referidos suportes contribuem para que o processo administrativo seja transparente e esteja submetido ao controle público, garantindo a eficácia dos procedimentos de *accountability*.

Nessa linha de considerações, cabe finalmente mencionar a contribuição de Weiss (1998; 2003), com o conceito de “interdependência governada”. Tal conceito permite abarcar os casos empíricos em que tanto o Estado como os grupos econômicos dominantes são fortes. Permite interpretar a articulação Estado-sociedade escapando da lógica dicotômica do

confronto, referindo-se a uma relação negociada sem o sacrifício da autonomia das partes envolvidas.

Sob essa ótica, os participantes públicos e privados mantêm sua autonomia, sendo, ao mesmo tempo governados por metas abrangentes, estabelecidas e monitoradas pelo Estado. Nessa modalidade de relação, a liderança é exercida diretamente pelo Estado ou delegada ao setor privado num contexto em que as políticas estatais favoreceram a constituição de uma infra-estrutura organizacional robusta. Por um lado, o Estado é insulado, por outro, o setor industrial é altamente organizado e ligado às instâncias de *policymaking* por meio de sólidas relações de negociação.

As relações do MITI com as associações empresariais japonesas constituem um exemplo paradigmático. Como adverte a autora, há uma distinção-chave entre os conceitos de “autonomia inserida” e o de “interdependência governada”. Enquanto o primeiro soluciona conceitualmente o problema de como, nas situações em que o Estado é forte, é possível controlar a autonomia estatal sem comprometer sua efetividade, o segundo soluciona o problema de como conceitualmente preservar a efetividade do Estado, quando o capital é forte, sem comprometer a autonomia. As relações de “interdependência governada” são mais vantajosas para participantes situados num ambiente altamente internacionalizado no qual a competição é impulsionada por contínua inovação. Desta forma, as mudanças associadas à globalização não corroem a capacidade do Estado, senão que produzem transformações no escopo das capacidades estatais. Em outros termos, as diferenças nas capacidades estatais não estão sendo atenuadas, mas preservadas e, ao serem preservadas, assumem formas mais complexas.

Referências

- Amsdem, Alice (1985), "The State and Taiwan's Economic Development", in Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich, and Skocpol, Theda (eds), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- (1989), *Asian Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.
- Cawson, Alan (1985), "Introduction, Varieties of Corporatism: The Importance of The Meso-level of Interest Intermediation", in Cawson, Alan (ed.), *Organized Interest and The State: Studies in Meso-corporatism*, Beverly Hills/London, Sage.
- (1986), *Corporatism and Political Theory*, Oxford, Basil Blackwell.
- Chang, Ha-Joon (2003a). *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2003.
- (2003b). *Globalisation, Economic development and the role of the State*. London, New York, Penang, TWN/Zed Books Ltd., 2003.
- (2004) (ed.). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press.
- Cheng, Tun-jen, Haggard, Stephan & Kang, David (1996), "Institutions, Economic Policy and Growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China", Project on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, United Nations, Geneva, mimeo.
- Costa, Valeriano Mendes Ferreira (1998), "O Novo Enfoque do Banco Mundial Sobre o Estado", in *LUA NOVA*, nº 44.
- Cohen, Joshua & Rogers, Joel (eds.). (1995). *Associations and Democracy*. London/New York, Verso.
- PONTO DE VISTA, Nº 2, setembro 2008
- 23
- Cohen, Joshua & Rogers, Joel (1992), "Secondary Associations and Democratic Governance" in *Politics & Society*, 20 (4), Dec. (Special Issue: Secondary Associations and Democracy).
- Conaghan, Catherine & Malloy, James. (1994), *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Diniz, Eli (1992), "Neoliberalismo e Corporativismo: As Duas Faces do Capitalismo Industrial no Brasil" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 7, nº 20

----- (1996), “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”, *Revista do Serviço Público*, Ano 47, vol. 120, n. 2, maio-agosto.-

----- (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Segunda edição (2000).

----- (2000). *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais. Brasil Anos 90*. Rio de Janeiro. FGV. Segunda edição (2004).

----- (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 & Boschi, Renato (1991), “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, in Boschi, Renato (org.), *Corporativismo e desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo.

Evans, Peter. (1992), “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change”, in Haggard, S. & Kaufman, R., (eds), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

----- (1995), *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.

PONTO DE VISTA, Nº 2, setembro 2008

24

----- (1998), “Análise do Estado no Mundo Neoliberal: Uma Abordagem Institucional Comparativa”, in *Revista de Economia Contemporânea*, nº 4, julho-dezembro.

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

----- (2005) “Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation”. In: Lange, Mathews & Rueschemeyer, Dietrich (ed). *States and Development, Historical Antecedents of Stagnation and Advance*.

----- (2007). *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*. Bogotá: ILSA.

Haggard, Stephan & Kaufman, Robert (1992), “Economic Adjustment and the Prospects for Democracy” in Haggard, S. & Kaufman, R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N. J., Princeton University Press

Haggard, Stephan & Moon, Chung-in (1990), "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", in *World Politics*, Vol. XLII, nº 2.

Haas, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992.

----- (ed.) (1997). *Knowledge, power and international policy coordination*. Columbia, University of South Carolina Press, 1997.

Krueger, Anne (1974). "The political economy of the rent-seeking society". *American Economic Review*. 64, nº 3. June.

Mann, Michael.(1986) "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results". In Hall, John (ed.), *States in history*. Oxford, Basil Blackwell.

PONTO DE VISTA, Nº 2, setembro 2008

25

----- (2006). "A crise do Estado-nação latino-americano". In: Domingues, José Maurício & Maneiro, Maria (orgs). *América Latina Hoje. Conceitos e Interpretações*.

Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais". *Novos Estudos Cebrap*, nº 36.

----- (1999). "Teoria democrática e política comparada". *Dados*, vol. 42, nº 4.

----- (2002). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". In Méndez & O'Donnell, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires/ Barcelona/México, Paidós.

_____. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", In: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate*. PNUD, Buenos Aires, Alfaguara, S. A., 2004.

Johnson, Chalmers (1981), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, CA, Stanford University Press.

Lehmbruch, Gerhard (1985), "Concertation and The Structure of Corporatist Networks", in Goldthorpe, John. H. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in Political Economy of Western European Nations*, Oxford, Clarendon Press.

Leopoldi, Maria Antonieta P. (2000). *Política e Interesses na industrialização brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

Locke, Richard M. (1995), *Remaking the Italian Economy*. New York, Cornell University

Press.

Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.

Reis, Fábio Wanderley. (2001) “Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma”. Texto apresentado no XIII Fórum Nacional, Painel V. Rio de Janeiro, 14 a 17 de maio.

Rodrik, Dani. (2004) *Growth strategies*. Economics Working papers from Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria.

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

Santos, Wanderley Guilherme dos (1992). “Fronteiras do Estado mínimo: Indicações sobre o híbrido institucional brasileiro”. In Velloso, João P. dos Reis (coord.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.

----- (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.

----- (2005). “O conservadorismo obsoleto do *status quo*”. In Cavalcanti, Bianor Scelza; Ruediger, Marco Aurélio e Sobreira, Rogério (orgs.), *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV.

Stiglitz, Joseph 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.

----- (2007). *Globalização: Como Dar Certo*. 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 (1998). *The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in the Global Era*. Ithaca, NY: Cornell University.

Weiss, Linda (2003). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. London: Cambridge University Press.