



DANIELA MESQUITA DE FRANCO RIBEIRO

INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

O CASO BRASILEIRO

**INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO: O CASO
BRASILEIRO**

Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).

Esta publicação está licenciada sob [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof.^a. Dr.^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof.^a. Dr.^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro

Prof.^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG

Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF

Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ

Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF

Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA

Prof.^a Dr.^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL

Prof.^a Dr.^a. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA

Prof.^a Dr.^a. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM

Prof.^a Dr.^a. Elane da Silva Barbosa-UERN

Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro

INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO: O CASO BRASILEIRO

1ª Edição

Belém-PA
RFB Editora
2024

© 2024 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2024 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

Editor-Chefe
Prof. Dr. Ednilson Ramalho
Diagramação e capa
Worges Editoração
Revisão de texto
Autor

Bibliotecária
Janaina Karina Alves Trigo Ramos-CRB
8/9166
Produtor editorial
Nazareno Da Luz

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)



E82

Interações estratégicas para o desenvolvimento: o caso brasileiro / Daniela Mesquita De Franco Ribeiro. – Belém: RFB, 2024.

Livro em PDF
56p.

ISBN 978-65-5889-754-5
DOI 10.46898/rfb.bb0def82-85fa-48a3-b866-1f9a92967894

1. Interações estratégicas para o desenvolvimento. I. Ribeiro, Daniela Mesquita De Franco. II. Título.

CDD 300

Índice para catálogo sistemático

I. Ciências Sociais.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
CAPÍTULO 1.....	8
DESENVOLVIMENTO, INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS E VANTAGENS INSTITUCIONAIS	8
CAPÍTULO 2.....	17
MUDANÇAS GRADUAIS E PAPEL DO ESTADO: PARA ALÉM DAS COMPLEMENTARIDADES INSTITUCIONAIS	17
CAPÍTULO 3.....	27
CAMADAS E VANTAGENS INSTITUCIONAIS NA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA	27
1. A liberalização na economia política brasileira	30
2. O arranjo institucional para uma nova estratégia de desenvolvimento	36
CONCLUSÃO: TECENDO INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	43
REFERÊNCIAS.....	46
SOBRE A AUTORA	54

APRESENTAÇÃO

A estratégia que conduz a esse desenvolvimento que interessa ao conjunto da sociedade é a do que chamei de desenvolvimento autêntico. É **desenvolvimento quando o crescimento cria emprego, distribui a renda, melhora o perfil da estrutura social**. Teria que abranger amplamente essa área de modificação qualitativa da oferta de fatores. Há uma discrepância muito grande, no Brasil de hoje, entre potencialidades e efetividades ou realizações, pois muitos recursos não são usados. **Somos uma economia que tem uma enorme capacidade potencial de oferta e uma enorme demanda reprimida. Para sair dessa enrascada tem que ter o Estado articulado com a classe empresarial**. Com planos de obras públicas, de investimentos e o empresariado disposto a aceitar riscos. Mas nesse caso é pouca economia e muita coragem política...

Mando a seguinte mensagem para os participantes da Mesa-Redonda “Diálogo Social, uma Alavanca para o Desenvolvimento”: é preciso guardar fé e confiança no Brasil, é preciso ser otimista. Talvez muitas pessoas na plateia estejam a pensar que a situação presente seja definitiva. Ela não é. O Brasil tem enormes possibilidades, tem uma sociedade muito maleável e que aceita muitos sacrifícios. Por isso, em primeiro lugar deve estar a confiança no Brasil. Em segundo, privilegiemos o social como a variável mais importante. **Temos que fazer política séria, estabelecer compromissos e assumi-los para que o futuro, no Brasil, seja o que nós queremos. É isso que falta hoje em dia...**

Temos que ter coragem política. Coragem política é um fenômeno social que decorre do estado da sociedade. Ter coragem política na ditadura é uma coisa. Outra, muito diferente, é ter coragem política na complexa e instável realidade em que vivemos. Considero fundamental que a coragem política seja posta a serviço das autênticas causas do povo brasileiro.

Celso Furtado, 2004 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2010b)

A declaração de Celso Furtado, poucos meses antes de seu falecimento, em entrevista ao então Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social¹ nos remete a uma questão cara à trajetória brasileira: os desafios para gerar desenvolvimento socioeconômico ou, nas palavras de Furtado, a estratégia para conduzir a um desenvolvimento que interesse ao conjunto da sociedade, com emprego, distribuição de renda e mudança na estrutura social. A entrevista foi exibida em vídeo e foi “fio condutor” de evento realizado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que contou com a participação de parcela significativa do empresariado nacional, representantes do mundo do trabalho e de movimentos sociais, bem como dirigentes das principais pastas do governo, membros de Conselhos Econômicos de outros países e estudiosos e especialistas do tema. As palavras de um dos autores mais importantes do desenvolvimentismo direcionadas a um público tão variado e, ao mesmo tempo, notável, foram emblemáticas da ampliação do debate sobre os caminhos para o desenvolvimento no Brasil, após mais de uma década de contundente defesa da abertura de mercado e da propagação da ideia de ausência de alternativas para alavancar o desenvolvimento frente às implacáveis forças da globalização.

¹ Concedida em 20 de julho de 2004.

Muitas as questões que podem ser levantadas a partir das palavras de Furtado: Como gerar desenvolvimento? Se ele depende de “coragem política”, que é “um fenômeno social que decorre do estado da sociedade”, como viabilizar esse fenômeno? É possível produzir este “estado da sociedade”? Como? Qual seria a articulação necessária para tanto? Se por um lado, o debate é pautado, em parte, pelo resgate do ideário desenvolvimentista e alguns desafios do Brasil da década de 1970 coincidem com os do Brasil dos anos 2000, por outro, as características sociais, políticas e econômicas são muito diferentes daquelas que modelaram o nacional-desenvolvimentismo. Por isso, a importância da articulação do Estado com a classe empresarial e a necessidade de assumir compromissos e de priorizar o social. Nesse sentido, Furtado resume pontos centrais perseguidos neste livro.

Partimos dos pressupostos de que é possível criar um ambiente propício à “coragem política” mencionada por Furtado e de que articulação entre ideias e interesses dos mais diversos setores da sociedade para construção de pacto social pode até não levar a um consenso duradouro, mas pode gerar *interações estratégicas para o desenvolvimento*. A promoção desta interação em prol do desenvolvimento é abordada neste livro² que, além de discutir tais conceitos teoricamente, busca identificá-los no processo de desenvolvimento brasileiro.

² Este livro é fruto de parte de minha tese de doutoramento em Ciência Política, intitulada “Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES” (RIBEIRO, D. M. DE F., 2015)

CAPÍTULO 1

**DESENVOLVIMENTO, INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS
E VANTAGENS INSTITUCIONAIS**

Há muito, as mais diversas perspectivas teóricas procuram responder a questão de como gerar desenvolvimento e qual a interação econômica, política e social envolvida nesse processo. Considerando o desenvolvimento como “um conceito polissêmico”, enfatizamos que o fenômeno não seria composto somente pela dimensão econômica, mas também pela social, política e ambiental. Inspirados por Furtado Boschi e Gaitán explicam que “seu significado tem mudado ao longo do tempo, desde os primeiros estudos sobre fatores de produção e causas do atraso até as contribuições das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável” (BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012, p. 1):

[...] entendemos desenvolvimento socioeconômico como uma **dinâmica** de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo a geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem estar ligados a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do **processo** de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da dimensão da sustentabilidade articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo através de uma preocupação com os recursos naturais e proteção do meio ambiente. A política é um componente central nesta dinâmica, que não se esgota na consecução de crescimento econômico, tanto em termos de **processos**, quanto em termos de instituições voltadas a esses objetivos. Assim entendido, desenvolvimento é um **processo** de ordem interna que está estreitamente ligado ao surgimento e consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e a sociedade. Além disso, um aspecto central da noção que aqui empregamos é o fato de que desenvolvimento envolve simultaneamente **processos** internos e alterações o poder relativo dos países na esfera internacional. (BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012, p. 1)

Ao partir do desenvolvimento como um *processo* dinâmico e complexo, entendemos haver uma distinção entre o caráter interno – estreitamente ligado ao surgimento e consolidação de Estados – e externo – poder relativo no cenário internacional – do desenvolvimento. Para explorar esses aspectos, partimos de dois conceitos da literatura de VoC: as *interações estratégicas* e as *vantagens institucionais*. As primeiras dizem respeito às respostas exitosas das economias de mercado aos problemas de coordenação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento. Já as segundas se referem ao posicionamento internacional que arranjos institucionais construídos para enfrentar os problemas de coordenação alçaram o país. Se a interação estratégica é central para resultados políticos e econômicos, as instituições mais importantes para distinguir uma política econômica da outra seriam aquelas que condicionam essa interação. É nesse sentido que, para além das interações entre os atores,

as instituições e as combinações entre elas – *complementaridades institucionais e as vantagens* delas advindas – são peças-chave deste livro.

Em trabalho precursor, Peter Hall e David Soskice, tendo como ponto de partida dois tipos ideais – economias coordenadas de mercado (CMEs) e economias liberais de mercado (LMEs) – nos fornecem uma valiosa contribuição na discussão sobre os arranjos institucionais afeitos ao desenvolvimento e as interações estratégicas envolvidas nesse processo (HALL, P.; SOSKICE, 2001). Da perspectiva da empresa, o arcabouço teórico baseia-se nos aspectos relacionais dos problemas de coordenação que envolvem uma ampla gama de atores¹ e são tratados de maneira diferente por cada país. Em outras palavras, são variadas as soluções de cada país para os problemas de coordenação que são resumidos pelos autores em: (i) relações industriais que abarcam trabalhadores, sindicatos e outros empregadores, (ii) treinamento vocacional e a educação que determinam as habilidades da força de trabalho, (iii) governança corporativa concernente ao financiamento e segurança sobre retorno de investimentos, (iv) relações entre empresas de transferência de tecnologia e/ou desenvolvimento e pesquisa colaborativa, e (v) seleção de trabalhadores com as competências requisitadas dispostos a colaborar para avanço dos objetivos da empresa (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 7).

Os casos observados como tipos ideais das LME e CME, EUA e Alemanha, respectivamente, são polos opostos de um espectro ao longo do qual as diversas economias de mercado podem ser dispostas e o tipo de interação, envolvendo empresas e demais atores, varia sistematicamente. Nas economias de mercado liberais, as empresas tendem a coordenar suas atividades por meio de arranjos de mercado competitivos e hierárquicos, um sistema legal sustenta contratos completos e formais e instituições de mercado induzem à alta efetividade na coordenação de esforços de atores econômicos. As economias de mercado coordenadas, por sua vez, dependem mais fortemente de relações não-mercado-lógicas para coordenação dos esforços. Em oposição ao contexto de competição, esse modo de coordenação tende a ter contratações relacionais e incompletas, com uma rede de monitoramento baseada na confiança e na colaboração. Nesse tipo de economia de mercado, a coordenação é resultado de *interações estratégicas* entre empresas e outros atores. Para além das instituições de mercado, as interações estratégicas nas economias de mercado coordenadas seriam viabilizadas por um conjunto adicional de organizações e instituições de apoio na coordenação dos seus esforços.

¹ Segundo essa abordagem, os atores são indivíduos, empresas, grupos produtores e governos, mas o foco é na empresa como agente chave da economia capitalista.

A pergunta que Hall e Soskice fazem é: “que tipos de organizações e instituições apoiam as estratégias de atores econômicos dessas economias?” E respondem: “Porque essas economias de mercado [coordenadas] dependem mais fortemente de formas de coordenação baseadas na interação estratégica para resolver os problemas que enfrentam, as instituições relevantes serão aquelas que lhes permitem coordenar as estratégias em um equilíbrio que dê retornos mais elevados para todos os envolvidos. Em geral, estas serão as instituições que reduzem a incerteza dos atores sobre o comportamento dos outros e permitem que eles assumam compromissos factíveis.” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 9 tradução nossa). Os autores explicam que, geralmente, tais instituições dizem respeito a associações empresariais ou de empregadores, sindicatos fortes, redes de participação cruzada e sistemas de compartilhamento de informações e colaboração. As empresas se coordenam com essas instituições estratégicas que não são lideradas por relações de mercado por si só (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 9-10).

O estudo das economias de mercado coordenadas leva Hall e Soskie a destacar outro tipo de instituições, as deliberativas. Tais instâncias conferem aos atores com potencial de cooperação a capacidade de deliberação, o que se trata do engajamento em discussões coletivas para o alcance de acordos. Para os autores, tais instâncias são especialmente importantes pelas seguintes razões: (i) participantes podem compartilhar informações sobre seus interesses e crenças e aumentar a confiança nas estratégias que serão adotadas pelos outros atores por meio do fortalecimento do conhecimento comum do grupo e da confiança de que haverá coordenação em um equilíbrio específico; (ii) participantes podem propiciar a construção de uma concepção de justiça distributiva ao longo do tempo e contribuir não somente para o acordo sobre a distribuição de ganhos, mas também de riscos – tendo em vista que conflitos distributivos são endêmicos nas políticas econômicas e um acordo sobre a distribuição dos ganhos é um pré-requisito para uma cooperação efetiva; (iii) a capacidade dos atores agirem estrategicamente frente a novos desafios pode aumentar. Em resumo, “as instituições deliberativas podem fornecer aos atores capacidades estratégicas que eles não teriam de outra forma”. O estudo das economias de mercado deve, portanto, estar atento à presença de instituições de deliberação, “bem como de outras instituições nas quais o intercâmbio de informações possibilitam o monitoramento e a execução de acordos” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 11-2 tradução nossa).

Hall e Soskie sustentam que as peculiaridades do quadro institucional de cada economia política geram diferenças sistemáticas na estratégia corporativa das LMEs e CMEs. Em termos práticos, como é possível observar no quadro acima, a Alemanha², tipo ideal das

² Os autores chamam atenção para mais dois tipos de economias de mercado coordenadas: *industry-based coordination*, típica dos países

CMEs, é marcada pela interação estratégica entre as empresas com compartilhamento de informações e colaboração entre elas, existência de sindicatos fortes e coordenação entre os atores via instâncias de deliberação, como conselhos. Já os EUA, tipo ideal das LMEs, caracteriza-se por um forte peso de políticas para regulação da competitividade – como propriedade intelectual e leis *antitrust* –, por sindicatos fracos e por uma competição entre as empresas com conflitos regulados por meio de *lobbys* no Congresso. A análise das variações dos dois casos nos é útil para avaliar outras economias de mercado.

A análise de economias de mercado envolve, portanto, possibilidades múltiplas de combinações nos arranjos institucionais e nos tipos de relações das empresas com outras empresas e com outros atores. Entretanto, como sugere a apreciação dos tipos ideais, tais práticas institucionais não seriam distribuídas aleatoriamente. A partir da noção de bens complementares³, os autores inferem que diferentes economias de mercado desenvolveriam complementaridades institucionais próprias, ou seja, os países convergiriam para práticas complementares em diferentes esferas, havendo um agrupamento nas dimensões que dividem economias de mercado liberais de coordenadas. Esse processo envolveria, portanto, a formação de complementaridades institucionais específicas em cada tipo de economia de mercado e reforçaria as diferenças entre economias liberais e coordenadas de mercado. Com base nesse conceito, os autores classificam os países da OCDE conforme aproximação com os tipos ideais. Eles utilizam como exemplo as variáveis de proteção ao emprego e mercado de ações, analisando que há um comportamento comum entre os países com um mercado de ações altamente desenvolvido de maior dependência de instituições de mercado e da esfera financeira, e outro entre aqueles com níveis elevados de proteção do emprego de coordenações não-mercadoológicas na esfera das relações trabalhistas⁴.

Além de propor a explicação de como se daria a criação dos arranjos institucionais internos – o que diz respeito à dimensão interna do desenvolvimento –, Hall e Soskice se propõem ainda a explicar a diferença entre os países no cenário internacional se perguntando por que um país se especializa em um determinado tipo de produção. Inspirados na discussão de vantagens comparativas do comércio internacional, os autores argumentam que os países desenvolvidos teriam construído vantagens institucionais. A ideia básica é que a estrutura institucional de uma economia política particular fornece vantagens para que as empresas se engajem em tipos específicos de atividades: “As empresas podem executar tipos de

do norte da Europa e o *group-based coordination* cujos exemplos seriam o Japão e Coreia do sul.

³ Como se sabe, dois bens são complementares quando, o aumento no preço de um reduz a procura de outro (exemplos: pão e manteiga, gasolina e automóvel). Os autores explicam que, de maneira análoga, pode haver complementaridades entre as operações de uma empresa e, ainda mais, entre instituições da economia política. Neste caso, duas instituições seriam complementares se a eficiência de uma aumenta os retornos a partir de eficiência de outra. (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 18).

⁴ Entre os países da OCDE, os autores classificam seis como economias de mercado liberais – EUA, Inglaterra, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Irlanda – e outras dez como coordenadas – Alemanha, Japão, Suíça, Holanda, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 19).

atividades que permitem a produção de alguns tipos de produtos de forma mais eficiente do que outros, devido apoio institucional que recebem na economia política e as instituições pertinentes a essas atividades não são distribuídas uniformemente entre as nações. (HALL, P. A.; SOSKICE, 2004, p. 37 tradução nossa)". Trata-se, portanto, de um reconhecimento de que o contexto institucional pode condicionar as taxas de crescimento e progresso tecnológico de um país e, portanto, a sua inserção internacional.

Entretanto, como explica Delgado, isto não implica a presença de um conjunto de instrumentos universais, "tomados como as melhores práticas, assimiláveis por qualquer país" (DELGADO, I. G. *et al.*, 2010). Na verdade, trata-se de um reconhecimento de que arranjos institucionais são diversos e reagem de forma distinta a mudanças do contexto internacional. Um exemplo dessa diversidade de reações é a resposta à globalização mencionada por Hall e Soskice. Os autores esclarecem que se esperava que a abertura de mercados enfraquecesse os sindicatos no mundo industrializado, entretanto, o que se viu foi que esse efeito foi observado somente nas LMEs. Nas CMEs, teria havido um aumento considerável não só o número de membros de sindicatos, mas também de arenas de debate coletivo (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 58).

O conceito de vantagens institucionais conecta, desse modo, a dimensão endógena do desenvolvimento – arranjos institucionais para interações estratégicas – à externa – posicionamento do país em relação a padrões transnacionais de especialização. Nota-se que a literatura de VoC revela-se muito apropriada para análises comparativas entre economias de mercado e políticas. Entretanto, consideramos pertinente utilizá-la na análise de um único caso – Brasil e suas interações estratégicas –, na medida em que a abordagem de VoC e, em especial os conceitos aqui explorados – interação estratégica e vantagens institucionais –, iluminam o debate sobre: (i) os desafios para o desenvolvimento a partir dos problemas de coordenação enfrentados pelos tomadores de decisão, (ii) a importância da interação estratégica para soluções desses problemas de coordenação, mesmo que priorizando a perspectiva da empresa; (iii) a necessidade de uma abordagem multi-institucional para interpretar os problemas de coordenação para gerar desenvolvimento; (iv) a análise de contextos institucionais favoráveis ao desenvolvimento e (v) a ampliação da interpretação sobre as possibilidades para o desenvolvimento.

Sobre este último ponto, cabe contextualizar que a VoC trouxe diversidade para análise após uma década de difusão da ideia de que havia um caminho único para o desenvolvimento. A abordagem se somou a estudos muito difundidos no início dos anos 2000, que demonstraram empiricamente como, na história do capitalismo, países ricos fizeram

escolhas estratégicas que o colocaram na posição privilegiada que se encontram no cenário internacional⁵ (CHANG, 2002, 2007; REINERT, 2007). Esta perceptiva desmistifica o *laissez-faire* como centro do debate sobre o alcance do desenvolvimento e defende que países não se tornaram ricos por meio da aplicação de práticas liberais e de desregulamentação⁶ e que a difusão desse ideário aumentaria a desigualdade entre países. A partir daí, revela-se uma crítica contundente ao argumento de que a globalização seria um resultado inevitável da liberalização da economia mundial, diante da qual não haveria alternativas para o desenvolvimento.

Trata-se de um importante argumento para este livro por três motivos. Em primeiro lugar, porque nos fornece um ponto de partida analítico ao identificar o livre mercado e a globalização como um movimento ideológico para ocupação e manutenção das posições de poder no sistema internacional. Isso porque tanto a perspectiva de ausência de alternativas para o desenvolvimento, como a da identificação de caminhos possíveis com políticas de estímulo ao desenvolvimento, integra ideários específicos que pautam a agenda econômica, política e social de um país. Identificá-los na trajetória brasileira é o exercício que realizamos no terceiro e último capítulo deste livro. Em segundo lugar, porque descortina como a economia internacional organiza-se institucionalmente⁷ como difusora de um ideário, o que nos fornece um suporte analítico para a incorporação da influência internacional como dimensão de análise nas interações estratégicas para o desenvolvimento, bem como na criação de vantagens institucionais. Finalmente, porque evidencia que esse ideário reforçaria a posição privilegiada dos países ricos, na medida em que economias com estruturas econômicas e institucionais fracas teriam baixa probabilidade de melhorar a sua inserção internacional por meio da abertura indiscriminada de seus mercados e a manutenção desta posição de vulnerabilidade tornaria mais difícil o desenvolvimento e a luta contra a pobreza.

Como o objeto de análise da abordagem VoC são economias de mercado com altos níveis de desempenho econômico e com uma posição relativa privilegiada no cenário internacional, pode-se dizer que mudanças nas complementaridades institucionais, no sentido de alterar a posição relativa de um país, não são postas em perspectiva. Tendo em vista que este livro é direcionado aos problemas de coordenação e perspectivas de interação

5 De forma precursora, por meio da análise historicista do desenvolvimento econômico, o professor coreano Ha Joon Chang trata-o como um conjunto de regras integrantes de um sistema econômico global que parecem dificultar o processo de desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Em seu livro mais famoso, *Kicking away the ladder*, "Chutando a escada" na tradução para o português, Chang defende que os países ricos lançaram mão de instrumentos de proteção, regulação e subsídios e questiona a atitude desses países de crítica a políticas e instituições protecionistas que um dia teriam sido determinantes em impulsionar seu nível de desenvolvimento (CHANG, 2002).

6 Chang defende que "não há nada inevitável sobre globalização, porque ela é conduzida mais por política (isto é, vontade e decisão humana), do que por tecnologias"

7 Para Chang, a Santíssima Trindade – as três principais organizações econômicas internacionais, BM, FMI e OMC – influenciaria diretamente as políticas implementadas pelos países em desenvolvimento, uma vez que a adoção de algumas práticas e políticas é posta como contrapartidas para a ajuda internacional ou o tratamento comercial preferencial em questão (CHANG, 2007).

estratégica e vantagens institucionais do Brasil, é importante apontar questionamentos que circundam as especificidades dos países periféricos e semiperiféricos nos conceitos aqui destacados da VoC. Os problemas de coordenação podem ser muitas vezes similares, mas podem também apresentar particularidades referentes ao contexto político e econômico das economias de mercado cujos arranjos institucionais não geram necessariamente complementaridades positivas.

Na literatura de VoC, cada tipo de economia de mercado apresenta características específicas, com arranjos institucionais próprios, todos com potencial de gerar desenvolvimento. Entretanto, o papel do Estado nas interações estratégicas aparece mais claramente – mas ainda de maneira tímida – nos arranjos das CMEs. Sem questionar a necessidade de cooperação entre empresas, consideramos que o Estado é elemento central na promoção de interações estratégicas, ainda mais se introduzirmos no *continuum* dos tipos ideais a análise de países periféricos e semiperiféricos, como os latino-americanos, que apresentam arranjos institucionais com combinações muito diferentes das dos casos analisados por Hall e Sockie.

Ben Schneider, tomando como ponto de partida as categorias definidas por Hall e Soskice, criou um novo tipo de capitalismo para contemplar a realidade dos países latino-americanos: as economias de mercado hierárquicas (HMEs)⁸. Ao contrário das classificações de Hall e Soskice, os arranjos institucionais tenderiam a gerar complementaridades negativas, das quais o autor destaca a relação entre baixa capacitação da mão de obra, relações de trabalho conflitivas, alta rotatividade, pouca capacidade de coordenação coletiva e com sindicatos. As economias políticas da América Latina seriam compostas por grupos de negócios – em grande parte sob controle familiar – e por multinacionais, com a relação entre eles fraca, o que tenderia a reforçar a hierarquia que seria, ainda, fortalecida pelas reformas liberalizantes. Essa dinâmica de complementaridades negativas impediria relações frutíferas para o desenvolvimento dos países da região (SCHNEIDER, 2008, 2009).

Entretanto, conforme já destacaram outros autores (BOSCHI, R., 2010b; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012; BOSCHI, R. R., 2011; CONDÉ, 2009; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010), a tipologia de Schneider “não soluciona uma quase ausência, sempre recorrente no campo da teoria das VoC⁹: 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

8 Além destas – as já desenhadas CMEs e LMEs, bem como a HMEs – Schneider apontou ainda um quarto tipo de economia de mercado: as economias de mercado em rede (NMEs), que se referem aos países asiáticos, mais exatamente, o Japão e a Coreia do Sul.

9 Assim como Schneider, ao enfatizar a colaboração de empresas com outros atores, a abordagem VoC de Hall e Soskice não destaca especialmente o papel de outros atores, como o Estado, na geração de interações estratégicas. Hall e Soskice chegam a defender que uma eventual necessidade de indução à melhora do desempenho econômico deveria ser direcionada a coordenação entre os atores privados, sem o governo. Os autores argumentam que normalmente pensamos que os problemas enfrentados pelos tomadores de decisão política seriam no sentido de “como induzir os agentes econômicos a cooperar com o governo” [...], mas, ao contrário, o principal problema seria o de como “induzir os agentes econômicos a cooperar de forma mais eficaz com o outro”. Ou seja, “uma das principais formas em que os formuladores de políticas poderiam melhorar o desempenho da economia nacional seria garantir melhores formas de coordenação entre os atores do setor privado.” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 45 tradução nossa).

quase lugar algum. (CONDÉ, 2009, p. 12-3)” O esforço importante de trazer para a análise dos tipos de capitalismo as particularidades na América Latina não avança, entretanto, em duas questões essenciais para o quadro analítico aqui desenhado: (i) *como* gerar complementaridades positivas e (ii) qual o papel do Estado nesse processo. No capítulo seguinte trataremos dessas questões.

CAPÍTULO 2

**MUDANÇAS GRADUAIS E PAPEL DO ESTADO:
PARA ALÉM DAS COMPLEMENTARIDADES
INSTITUCIONAIS**

O conceito de complementaridades institucionais, que em conjunto com o de interações estratégicas e vantagens institucionais integra o núcleo da perspectiva de VoC, apresenta, como vimos, uma ideia de reforço das interações e instituições pré-existentes. Isso se deve à suposição de que arranjos institucionais equilibrados tenderiam a gerar vantagens comparativas, o que traz implícito o reforço do comportamento em vigência. Segundo Hall e Soskice, além dos tipos de economia política permitirem identificação de padrões de complementaridades institucionais e vantagens comparativas, a abordagem também seria um instrumento para análise dos processos de mudança das economias políticas nacionais. Tendo em vista que uma mudança institucional pode fortalecer o tipo de coordenação em que está imersa – a mudança institucional não significa alteração do tipo de coordenação – a questão sobre mudanças institucionais e geração de dinâmicas profícuas para o desenvolvimento não está bem resolvida na literatura de VoC.

Segundo essa concepção, os processos de mudança das economias de mercado poderiam ser antecipados e/ou não seriam radicais, porque: (i) a complementaridade institucional faria com que a reforma em uma esfera levasse a ajustes em outras, e (ii) atores tendem a proteger alguns arranjos para preservar sinergias. Nesse sentido, Kang argumenta que a complementaridade institucional seria a maior força da perspectiva de VoC – previsibilidade –, mas também a sua maior fraqueza, já que reduziria as alternativas para mudança (KANG, 2006):

Embora o conceito e a abordagem VoC em geral sejam bons para explicar a mudança em termos de diversidade continuada (com possibilidade de alteração do caminho), eles oferecem pouco no sentido de mudança estrutural (sem possibilidades de alteração do caminho). Isso ocorre porque há um viés inerente contra a mudança radical embutido no conceito de complementaridade. A visão comum de complementaridade institucional está imersa no conceito de *path dependence*¹, isto é, um mecanismo poderoso de reprodução, que permite uma possibilidade muito pequena de mudança institucional. (KANG, 2006)

Em contraste com a perspectiva de que mudanças institucionais em economias de mercado avançadas estariam profundamente vinculadas a eventos externos, uma ampla gama de autores, relacionados principalmente ao institucionalismo histórico², vem estudando processos de transformação de economias políticas, destacando a importância de trazer as variáveis endôgenas para análise, como contexto político (governabilidade), *timing*, formação de coalizões. (AMABLE, 2003; HALL, P. A.; THELEN, 2009; JACKSON; DEEG, 2008; PIERSON, 2004; STREECK; THELEN, 2005). Como adverte Deeg, a importância dada a grandes eventos exógenos tende a obscurecer mecanismos de transformação que possam

¹ *Path dependence* é um processo caracterizado por uma sequência de eventos que se reforçam cujas alterações são motivadas principalmente por conjunturas críticas – como guerras e crises econômicas, por exemplo. Análises focadas em *path dependence* tendem a enfatizar os eventos exógenos como aqueles que alteram significativamente a trajetória.

² A abordagem *histórico-institucionalista*, construída com base na antiga tradição da Ciência Política – escolha racional –, chama a atenção para a importância das instituições, ampliando o rol analítico de *quais instituições* são importantes e de *como* elas o são (HALL, P. A.; TAYLOR, 2003; PIERSON; SKOCPÓL, 2002).

levar a novas trajetórias, já que as dinâmicas institucionais não mudariam somente em períodos de conjuntura crítica.

Seguindo esses passos, Streeck e Thelen teorizam sobre a mudança institucional em economias políticas avançadas, ressaltando que o tempo e as formas de liberalização diferiram muito entre os países (STREECK; THELEN, 2005). Ou seja, em contraposição à ideia de que a mudança institucional só ocorreria em casos de conjuntura crítica, os autores, por meio da análise das singularidades e pontos comuns do processo de liberalização desses países, conferem atenção ao fato de que as mudanças em curso e seus resultados se acumulam. Este argumento estaria contraposto a abordagens recorrentes que teriam a tendência de focar na continuidade, principalmente nos efeitos de retornos crescentes e *lock-in*, que conformam uma espécie de lógica inercial das instituições.

Considerando a liberalização como uma transformação gradual, Streeck e Thelen analisam a acomodação entre as instituições para explorar as possibilidades de mudanças nas economias políticas do capitalismo moderno. Os autores explicam que há sempre a possibilidade de as instituições não serem eliminadas frente a uma mudança. Desse modo, os arranjos institucionais não seriam totalmente coerentes, podendo haver uma lógica dominante da ação coexistindo com outros arranjos, criados em diferentes pontos do tempo e em diferentes circunstâncias históricas, que encarnam lógicas conflitantes e mesmo contraditórias lógicas (STREECK; THELEN, 2005, p. 19–20).

Streeck e Thelen delimitam cinco formas de mudanças nos arranjos institucionais das economias políticas que apontam para diferentes tipos de acomodação entre as instituições: deslocamento, em camadas, de deriva, de conversão e de exaustão. O *deslocamento* diz respeito a um processo de mudança de relevância relativa de instituições, quando há uma lenta emersão das instituições subordinadas em relação às dominantes. As *mudanças em camadas* se referem à criação de novos elementos vinculados a instituições existentes que, gradualmente, mudam seu *status* e estrutura. Ou seja, são ajustes introduzidos como refinamento ou correções de instituições existentes que contribuem para que o arranjo opere em uma lógica diferente e de forma mais célere do que o sistema tradicional. Um terceiro tipo de acomodação é a negligência de manutenção institucional, que seria a opção por, frente a uma mudança externa que envolveria reversões, deixar a instituição ou determinado arranjo à *deriva*.³

³ Além dessas três formas de acomodações institucionais, Streeck e Thelen exploram dois outros tipos: a conversão e a exaustão. O primeiro diz respeito ao direcionamento das instituições para outros fins, o que é diferente da adaptação dos atores aos arranjos institucionais, como nas mudanças descritas acima. Neste caso, as instituições se adaptam às estratégias dos atores, de modo que antigas instituições são ajustadas a novos objetivos e novos propósitos são ligados a velhas estruturas, causando, conseqüentemente, redirecionamento, reinterpretação e lacunas entre as regras e as ações. A exaustão, última forma de acomodação explicada pelos autores, se refere à degradação de instituições ao longo do tempo. A principal diferença desta forma de mudança para análises atuais é que o colapso é gradual, em vez que pode ser abrupta.

A possibilidade de mudar os resultados institucionais por negligenciar – estrategicamente – a adaptação às circunstâncias levanta a questão de que não haveria nada de automático na estabilidade institucional. Nas palavras dos autores:

[...] as instituições necessitam de manutenção ativa; para permanecer o que são, elas precisam ser redefinidas e reorientadas, ou às vezes fundamentalmente recalibradas e renegociadas, em resposta a mudanças no ambiente político e económico em que estão inseridos. (STREECK; THELEN, 2005, p. 24, tradução nossa)

Streeck e Thelen analisam a liberalização como uma transformação gradual, avaliando os casos das economias políticas avançadas. Entretanto, consideramos que o argumento de Streeck e Thelen seria relevante na explicação da acomodação de arranjos institucionais de países periféricos e semi periféricos, uma vez que, ao analisar o processo de mudança, eles chamam a atenção para o fato de que condições endógenas semelhantes entre países não levaram à paridade no tempo e na intensidade das medidas adotadas em cada país. É nesse sentido que introduzimos as nuances do contexto histórico, social e político à explicação de mudanças institucionais, conferindo a possibilidade de investigar as vantagens institucionais e as interações estratégicas de países com complementaridades negativas por dentro da mudança. Ao chamar atenção para os “contextos de interação estratégica”, a perspectiva de VoC explica que um conjunto de instituições pode até ser uma “condição necessária para atingir o equilíbrio”, mas “raramente são suficientes para garantir o equilíbrio” (HALL, P. A.; SOSKICE, 2004, p. 12). Entretanto, os outros fatores – que não institucionais e econômicos – não são explorados profundamente.

Nesse sentido, para além da interpretação de instituições como relações de autoridade, obrigação e execução em oposição ao voluntarismo (STREECK; THELEN, 2005), consideramos que o refinamento da análise sobre mudanças institucionais exige o reconhecimento de que as instituições não são as únicas forças causais na política (HALL, P. A.; TAYLOR, 2003; PIERSON, 2004). Ou seja, apontamos que as mudanças estão pautadas ainda, inevitavelmente, por ideias e interesses.

É amplo o debate da literatura em torno da preponderância de uma dessas três variáveis sobre a ação dos atores. O eixo da abordagem VoC voltado para relação entre empresas justificaria o foco na escolha racional: em uma negociação intra firmas, por exemplo, um empresário está atendendo a interesses específicos de sua empresa ou de seu setor. Entretanto, no cenário mais amplo em que tratamos as interações estratégicas, de negociações direcionadas à construção de estratégias nacionais de desenvolvimento ou mesmo de políticas setoriais nacionais, não seria correto afirmar que as preferências estariam dadas apenas pelos interesses setoriais de cada ator, uma vez que outros fatores de caráter político e organizativo desempenham papéis decisivos na dinâmica de mudanças institucio-

nal e, além disso, as próprias instituições são reflexo do contexto histórico, político e social em que operam (COATES, 2005), bem como do compromisso político, do conflito e das estruturas hierárquicas de poder de uma dada sociedade (AMABLE, 2003). Sem o intuito de esgotar a questão, identificamos alguns elementos do contexto histórico, econômico e social no processo de mudança de estratégias de desenvolvimento e de arranjos institucionais a ela relacionados: (i) o legado institucional, (ii) a formação de coalizões, (iii) o papel das lideranças, (iv) a conjuntura externa e (v) a governabilidade interna.

Com relação ao legado institucional, remetemos ao argumento de Pierson que explica que os arranjos institucionais deveriam ser analisados frente à conjuntura, por meio da avaliação de como diferentes elementos interagem em um espaço de tempo em particular (*timing*) e de quais interações implicam em resultados positivos por meio de ações que podem reforçar ou transformar realidades sociais (*sequence*). Pierson destaca que, para analisar os efeitos das instituições, não é possível se ater somente à sua origem e à mudança, é preciso levar em consideração também o processo de desenvolvimento institucional ao longo do tempo.

No que se refere às coalizões, cabe destacar a importância do respaldo de grupos de apoio para a viabilização de estratégias de desenvolvimento e para a manutenção de políticas. Não estamos nos referindo, contudo, somente a atores econômicos. Deeg, por exemplo, defende que o processo de mudança não envolve somente atores econômicos com interesses primordialmente sobre a eficiência econômica, uma vez que mudanças robustas em instituições e regras do jogo, que um dia foram politicamente constituídas ou codificadas, exigem o envolvimento de atores políticos cujos interesses são muito mais complexos (AMABLE, 2003; JACKSON; DEEG, 2008). Em resumo, propomos ampliar o conceito de complementaridade institucional para além da noção de retornos crescentes nas relações das empresas.

Cabe remeter aqui ao argumento de Schneider em artigo sobre a organização dos interesses econômicos e o processo de reformas de mercado da América Latina de que é pouco frutífero tentar deduzir o comportamento político dos grupos baseando-se somente na consideração de interesses econômicos, uma vez que estes podem ser ambíguos e maleáveis. Neste trabalho, o autor realiza um esforço para delimitar as diferentes formas de coalizões e constrói uma tipologia de coalizões em torno das reformas econômicas, definido as coalizões políticas como conjuntos – informais ou não – de indivíduos dos setores público e privado, cujas principais atividades são a criação de redes e a análise de propostas das políticas e cujas bases de intercâmbio dizem respeito a vínculos pessoais e ideológicos (SCHNEIDER; WOLFSON, 2005).

A estratégia econômica dependeria da predisposição de atores relevantes – não somente econômicos –, com poder de decisão. Nesse sentido, consideramos que, para além da importância das coalizões nas mudanças institucionais, a viabilização de respaldo social e consenso de uma determinada estratégia para o desenvolvimento envolve, ainda, a liderança exercida por atores-chave neste processo. Essa dimensão não é recorrente na literatura que analisa a construção de novas estratégias de desenvolvimento e os problemas de coordenação a ela inerentes. A dimensão da liderança aparece na ciência política principalmente por meio da vertente racionalista do estudo das instituições na figura dos empreendedores políticos⁴. Nas ciências sociais de maneira mais ampla, o conceito vem sendo abordado principalmente nos estudos sobre as elites e o recrutamento da burocracia. Sem adentrar o amplo debate sobre o qual o conceito em toda a sua complexidade está inscrito, partimos da concepção de que a liderança é uma variável importante no desenho de estratégias de desenvolvimento e das instituições que a compõem. Isso porque, apontamos para a necessidade de se abordar como a forma de condução do poder está diretamente relacionada ao destino da instituição, ou seja, como o perfil da liderança pode influenciar no direcionamento de uma instituição (HAH; BARTOL, 1983; PEELE, 2005).

Tais como os demais fatores contextuais (legado institucional e coalizões), a liderança também não pode ser interpretada como único elemento causal das mudanças institucionais. Para além destes três, apontamos, ainda, outros dois elementos do contexto econômico e social que contribuem para refinar a análise: (i) inserção no contexto externo e (ii) a governabilidade interna. Para explorar esses dois fatores é imprescindível trazer o Estado para o cerne deste quadro analítico. Cabe enfatizar, contudo, que não se trata de uma proposta nova. São muitos os trabalhos que já chamaram a atenção para a necessidade de o Estado ser incorporado como importante ator às análises de VoC (BOSCHI, R., 2010b, 2012; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012; BOSCHI, R. R., 2011; COATES, 2005; CONDÉ, 2009; DELGADO, I., 2008; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010; DINIZ, 2011; SCHMIDT, 2002), uma vez que, independente do tipo de capitalismo em questão, a presença do Estado é inegável no desenho da estratégia de desenvolvimento. Como explicam Devlin e Mognillansky, pesquisadores da CEPAL em trabalho publicado pelo IPEA, “explícita ou implicitamente, os governos costumam ter uma estratégia de desenvolvimento [que] podem ter características muito diferentes” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010) Segundo os autores, as estratégias das economias de mercado diferenciam-se em seus pressupostos: enquanto algumas se concentrariam em intervenções do setor público para fortalecer a ação das forças de mercado, outras enfatizam os fatores

⁴ Como explica De Toni na construção de seu modelo explicativo sobre o CNDI, os empreendedores políticos são atores que reúnem “recursos políticos, articular redes de interesse e viabilizar a formação de preferências coletivas. [...] e estão dispostos a correr riscos e custos de oportunidade na formação de coalizões, colocando seu prestígio e poder de influência como moeda de troca no jogo político.” (DE TONI, 2013)

dinâmicos de médio e longo prazos relacionados com aprendizado, desenvolvimento de capacidade, inovação e seu papel crítico na transformação econômica.

Segundo Devlin e Moguillansky, as primeiras – que poderíamos relacionar às LMEs – seriam estratégias dos governos que se traduziriam em políticas conjunturais monetárias e fiscais que visam à estabilidade macroeconômica, à proteção dos direitos de propriedade e das instituições jurídicas, direcionadas à liberalização do comércio exterior e dos investimentos. Neste caso, “o papel do Estado é, principalmente, o de supervisionar as regras baseadas no mercado e de fornecer um ambiente macroeconômico ‘sadio’”, o que “sustentará os incentivos aos preços baseados no mercado, de maneira que as empresas liderem um processo de transformação econômica baseado nas vantagens comparativas do país” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Já para as estratégias do segundo tipo – que relacionamos às CMEs – “os sinais de preços de mercado podem ser, em determinadas circunstâncias, indicações pouco confiáveis para alocação de recursos de apoio à transformação econômica” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Nesse último caso, as oportunidades para melhorar a atividade econômica estão relacionadas a políticas de desenvolvimento e inovação. Citando Hausmann e Rodrik, os autores explicam que os governos estão “fadados a escolher” e argumentam que, “inevitavelmente”, existe uma necessidade de selecionar o pacote de políticas.

Devlin e Moguillansky acrescentam que, diferente do pós Segunda Guerra Mundial, os regimes produtivos dos países são, em sua grande maioria, comandados pelo setor privado e, portanto, como prevê literatura de VoC na qual nossa análise está estruturada, as empresas seriam centrais na tarefa de identificar as oportunidades comerciais e as restrições para a transformação produtiva. Entretanto, como as empresas enfrentariam “miopia para tomar decisões e ações”, mesmo que os governos também tenham falhas e nem sempre possuam informações mais completas do que o setor privado, a sua atuação seria mais propícia a gerar interações estratégicas porque podem, via parceria com o setor privado, (i) estimular coordenação mediante liderança política e um pensamento nacional estratégico e proativo, (ii) apoiar mecanismos e programas para superar as falhas primárias de mercado e das próprias políticas públicas e (iii) reduzir a “captura” por interesses particulares. É nesse sentido que seria uma “boa ‘aposta’ para a América Latina cultivar e aprofundar a capacidade de o Estado desenvolver e implementar com sucesso estratégias de desenvolvimento de médio-longo prazos, apoiadas por uma política industrial moderna” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Delgado explica que as condições institucionais mais favoráveis para interações estratégicas⁵ envolvem certas características da organização da máquina

⁵ O autor não utiliza este termo especificamente e fala em colaboração Estado/empresariado.

do Estado e da estrutura de articulação de interesses do empresariado, as quais a política industrial está diretamente relacionada.

O fortalecimento de capacidades administrativas e institucionais do Estado, bem como a política industrial desenhada, seria, portanto, central para as escolhas estratégicas para o desenvolvimento. Isso porque, como argumenta Boschi, o processo de desenvolvimento que inclui a “redefinição de posições relativas dos países” é, em última análise, um movimento de “submissão dos mercados à lógica da política” (BOSCHI, R., 2010b; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012). Boschi chama a atenção para a importância do fortalecimento de capacidades estatais em áreas estratégicas, o que significaria, por um lado, o desenvolvimento de burocracias definidoras e implementadoras de políticas, a coordenação entre elas e a estruturação de meios de geração de investimentos em inovação e infraestrutura, por outro, a articulação de todos esses fatores para viabilização de vantagens institucionais (BOSCHI, R., 2012, p. 2).

Essa discussão vai ao encontro da definição de Evans de autonomia inserida⁶ que se refere às capacidades administrativas e institucionais do Estado que garantiria aos países certo êxito frente às reformas liberais, com o direcionamento de intervenções a necessidades estratégicas. (EVANS; WOLFSON, 1996, p. 547)⁷. Em coletânea organizada por Lange e Rueschemeyer, *States and Development*, investiga-se como os Estados podem conquistar a autonomia inserida ou, conforme artigo de Evans neste trabalho, como eles são capazes de construir modelos institucionalmente híbridos – capacidades burocráticas, mecanismos de ajuste com o mercado e aprofundamento instituições *bottom-up*. Os autores chamam atenção para a existência de uma via de mão dupla, na qual as relações sociais afetam a capacidade do Estado de influir em políticas de desenvolvimento e a efetividade do Estado depende de características no qual está inserido (EVANS em LANGE; RUESCHEMEYER, 2005). Em outras palavras, os autores argumentam que a capacidade de o Estado solucionar problemas de ação coletiva vai depender não somente de suas características internas, mas também de sua relação com a sociedade. E essa relação tenderia a ser mais “eficiente” em um modelo de inclusão, ou seja, de democracia: “mercados e burocracia, até mesmo a combinação entre eles, não assegura transparência e *accountability* necessárias para a eficiência econômica” (EVANS em LANGE; RUESCHEMEYER, 2005, p. 28). A possibilidade de geração de desenvolvimento socioeconômico estaria relacionada, portanto, em grande medida, às interações estratégicas entre os atores. Ou seja, interações positivas gerariam políticas em favor do interesse público e, ainda, impediriam que estruturas estatais se tornassem repressivas e

⁶ Nas palavras do autor: “embedded autonomy” (EVANS; WOLFSON, 1996).

⁷ O autor desenvolve tal conceito por meio da análise empírica de Estados desenvolvimentistas, a partir da qual defende que determinados Estados adquiriram autonomia inserida, criando laços que ligam o capital ao Estado (EVANS; WOLFSON, 1996).

irresponsáveis. Esse conceito nos forneceria insumos para pensar a expansão da interação estratégica das variedades de capitalismo para além do foco da empresa, não somente para a expansão para outros setores da sociedade, como para a análise do funcionamento interno do Estado.

Em encontro a esta perspectiva, Tapia e Gomes explicam que uma linha recente de estudiosos dos pactos sociais e das concertações sociais europeias de segunda geração tem insistido na “importância das interações estratégicas e do processo evolutivo de construção de novos paradigmas políticos”. [...]” (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008). Recorrendo ao paradigma cognitivista das políticas públicas, Tapia e Gomes argumentam que seria possível um processo de aprendizado social ou institucional. A concepção da forma como se daria esse aprendizado variaria conforme a natureza das mudanças. Para além das mudanças vinculadas a choques externos ou a contextos de crise grave, estas poderiam ser incrementais ou evolucionistas. Para a primeira, balizada por um cálculo reflexivo e estratégico dos atores políticos – agente maximizador –, o aprendizado social seria uma tentativa deliberada de ajuste entre os objetivos políticos e experiências passadas e apresentaria três níveis (i) modificação das condições dos instrumentos de políticas (os próprios instrumentos permanecem inalterados); (ii) alteração tanto do contexto como dos instrumentos, (iii) mudança do próprio paradigma de política. Essa abordagem remete à perspectiva de VoC e às mudanças graduais de Streeck e Thelen, porém revela-se incompleta frente ao papel das ideias e à onda de melhores práticas da nova gestão pública, preconizada no cenário internacional.

A segunda perspectiva de mudança completa introduz uma nova variável ao aprendizado institucional: atores externos. Essa variável poderia produzir dois tipos de ação: aprendizado no âmbito doméstico e “imitação de políticas⁸”. O processo de aprendizado seria composto por ideias, poder, formuladores de políticas e instituições do processo decisório público, em consonância com as variáveis já trazidas para nosso quadro analítico. Como explicam os autores, as lições aprendidas, por meio de sucessos e fracassos de políticas anteriores são consideradas no desenho de novas políticas e instituições e na resolução de novos problemas. Já a imitação diz respeito ao processo de transferência e reprodução de políticas, com difusão de modelos e padrões considerados bem-sucedidos em outros países. Entretanto, como argumentam os autores, os processos de aprendizado têm limites inerentes à sua própria lógica: (i) critérios de sucesso e fracasso são inerentes ao âmbito domésticos sendo objetos de “disputa e contestação”; (ii) a natureza política dos sistemas sociais levaria a um “aprendizado conservador”, na medida em que erros e

⁸ O termo original em língua estrangeira é: “mimicking”

equivocos são desconsiderados e, finalmente, (iv) em um cenário de racionalidade limitada, as escolhas seriam baseadas em tentativas e erros, e um debate aprofundado do diagnóstico e das alternativas viáveis aconteceria somente diante de muita mobilização pública (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008, p. 249-52).

CAPÍTULO 3

**CAMADAS E VANTAGENS INSTITUCIONAIS NA
ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA**

Entre 2003 e 2010, os indicadores socioeconômicos apresentaram expressiva melhora, com o governo atingindo níveis de aprovação de 80% ao final de 2010¹. Os oito anos do governo Lula foram caracterizados pela conjugação de políticas até então tidas como antagônicas: por um lado, o controle da inflação, a redução da dívida pública no exterior e a manutenção da política monetária restritiva garantiram o cumprimento do pacto firmado quando da Carta ao Povo Brasileiro de preservar as conquistas referentes à estabilidade, por outro, abriu-se espaço para estímulo da liquidez no mercado por meio de políticas de crédito direcionadas, do fortalecimento da atuação de bancos públicos, do aumento da renda salarial e de investimentos públicos em infraestrutura, em um contexto de ampliação das arenas de negociação.

Observa-se, ainda, a atuação anticíclica do Estado como agente do desenvolvimento com a concessão de crédito pelos bancos públicos durante a crise de 2008, medida facilitada pelo acúmulo de reservas cambiais durante a bonança trazida pela crescente valorização das *commodities*, o que a época não só evitou uma recessão severa como também contribuiu para a rápida retomada do crescimento. Os avanços se deram em um contexto de resgate do debate sobre o desenvolvimento e de reorganização das interações entre Estado, mercado e sociedade, o que nos leva a indagar sobre os processos de mudança na economia política e a retomar a questão levantada na introdução sobre desenvolvimento: esse fenômeno estaria sendo viabilizado? Como? Seria possível identificar a articulação para vantagens institucionais comparativas por meio de interações estratégicas para o desenvolvimento?

A economia política brasileira, bem como de demais países semiperiféricos, vem sendo amplamente analisada dentro da perspectiva VoC por diversos autores (ALMEIDA, R. DE, 2011; BOSCHI, R. R., 2011; CONDÉ, 2009; DELGADO, I., 2008; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010; DINIZ, 2010; SANTANA, 2012, 2011). Em questionamento à classificação de Schneider de HMEs, Delegado argumenta que, no Brasil, a economia de mercado seria *liberal-corporativa*. As características descritas pelo autor são: (i) financiamento das empresas via bancos públicos, “não obstante a expansão do mercado de capitais”; (ii) governança corporativa caracterizada por “conglomerados familiares entre as grandes empresas nacionais” e pela presença de empresas estrangeiras; (iii) relações industriais marcadas por contratos individuais com “presença do Estado na regulação de direitos individuais do trabalho”, e o corporativismo sindical convivendo com a “diversificação da estrutura de representação de interesses”; (iv) relação entre empresas e empregados de colaboração para inovação; (v) qualificação via “agências semipúblicas” para formação profissional e formação geral de

¹ De acordo com IBOPE, as pesquisas realizadas entre julho e final de setembro de 2010 apresentaram entre 77% e 80% de entrevistados considerando o governo ótimo ou bom. <http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Paginas/default.aspx>

responsabilidade do Estado; (vi) relação entre as firmas estimuladas pelo Estado ao lado das relações hierárquicas; (vii) relação entre Estado e empresariado viabilizada por uma “multiplicidade de canais, pluralistas e corporativos, sendo que os últimos, esvaziados na década passada, retomaram sua importância”; (viii) mercado interno forte com economia “relativamente fechada”, “sem superar as deficiências de sua capacidade de inovação tecnológica” (DELGADO *et al.*, 2010, p. 971).

Muitas das dimensões tratadas, como, por exemplo, financiamento empresarial, mercado interno e relação do Estado com empresariado, não tinham essa configuração na década de 1990. Nesse sentido, a composição desta “fotografia” vem sendo alterada ao longo do tempo e, como argumentamos neste livro, teria não apenas sido fortemente marcada pelo arranjo institucional configurado no governo Lula, mas também pelos períodos anteriores. Conforme vimos, o desenvolvimento é um processo complexo e sua avaliação envolve, portanto, análises de processos de longo prazo. Por isso, propomos as análises das (i) trajetória desenvolvimentista e liberal da economia política brasileira – institucional e de ideias; e (ii) das mudanças graduais na economia política ao longo do tempo.

Como bem esclarece Delgado, até a crise de 1973, haveria “um movimento de convergência da economia capitalista no sentido da admissão significativa da ação regulatória do Estado” (DELGADO, I., 2008, p. 3). Entretanto, como se sabe, a década de 1990 foi marcada por reformas econômicas de cunho liberal, balizadas pelo Consenso de Washington², com as quais vieram a já mencionada hegemonia das ideias que preconizavam a ausência de alternativa para o desenvolvimento frente à globalização. Em artigo que discute a diversidade dos tipos de capitalismo – em oposição ao receituário da unidade das políticas liberalizantes.

As marcas da trajetória são elementos de destaque na análise de Boschi sobre a economia política brasileira. O autor argumenta que se configuraria um quadro positivo para o desenvolvimento no Brasil durante o governo Lula e que isso só teria sido possível, porque “as reformas orientadas ao mercado implementadas nos anos 1990 não foram capazes de apagar, como pretendiam, o legado da era Vargas em alguns aspectos fundamentais para a configuração do capitalismo brasileiro atualmente.” (BOSCHI, R., 2010b).

A seguir, colocamos uma “lupa” nos processos de mudança institucional e de ideias. Argumentamos que os oito anos foram marcados por mudanças graduais caracterizadas, principalmente, pelo tipo de acomodação que Streeck e Thelen chamam de “camadas”. Isso porque os atores se adaptaram às instituições e o arranjo institucional mudou gradualmen-

² O Consenso de Washington continha proposições que sintetizavam o conjunto de políticas que as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam apropriadas para a América Latina. (WILLIAMSON, 1990).

te por meio do surgimento de novos extratos, sem romper completamente com o arranjo anterior. Um exemplo desse ajuste é a atuação do Ministério da Fazenda, Banco Central e do BNDES que compuseram o núcleo duro de reformas liberalizantes no Brasil, e, posteriormente, entre 2003 e 2010, ganharam papéis diferentes – com o Ministério da Fazenda e o Banco Central compondo o eixo das políticas macroeconômicas e o BNDES adquirindo um caráter de banco público de desenvolvimento de fato e estimulando o crédito para empresas nacionais (RIBEIRO; LAMAS, 2010).

A identificação de processos de mudança é eixo central neste capítulo que visa analisar a estratégia de desenvolvimento desenhada no governo Lula (2003-2010) em relação à liberalização. Para tanto, as seções que seguem estão organizadas da seguinte forma (i) resgate da trajetória do neoliberalismo pós desenvolvimentismo no Brasil e (ii) análise do arranjo institucional para o desenvolvimento do governo Lula frente à trajetória, buscando identificar os processos de mudança graduais.

1. A LIBERALIZAÇÃO NA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA

A receita do desenvolvimentismo³, que incluía, além de uma inserção internacional contestatória do *status quo*, a regulação dos mercados para melhorar a própria *performance*, a ruptura dos padrões trazidos pelo livre mercado e vantagem comparativa e a própria conversão em economias industriais, que aumentassem a produtividade da mão-de-obra e estimulassem outras atividades econômicas por meio de conexões na cadeia produtiva, apresentou sinais de esgotamento no final da década de 1970 no Brasil. Apesar do forte crescimento, o modelo trouxe efeitos perversos, em especial com relação à distribuição renda. Os limites da estratégia desenvolvimentista, tal como absorvida e implementada pelos governos militares, ficaram evidentes à medida que as fontes externas de financiamento se restringiram, com o crescimento da pressão para abertura de arenas de negociação de questões afeitas à política salarial e por uma melhor distribuição de renda.

A partir do II PND, a manutenção do ciclo expansionista de crescimento econômico passou a depender crescentemente da situação externa favorável, o que se tornou cada vez mais difícil com a desaceleração do comércio mundial agravada pelo segundo choque do petróleo, em 1979, e a consequente deterioração do balanço de pagamentos (LAGO, 1989; VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999). Dessa forma, com deterioração da situação econômica internacional e a intensificação da crise fiscal do Estado, com um quadro

³ O desenvolvimentismo remonta às teorias estruturalistas do subdesenvolvimento periférico latino-americano. A partir da agenda de reflexão inaugurada por Raúl Prebisch em 1949, segundo a qual o padrão de inserção periférica na economia internacional não deveria ser considerada uma etapa necessária do desenvolvimento capitalista moderno, mas, sim, uma condição que tendia a perpetuar e agravar as desigualdades internacionais, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) transformou as políticas “improvisadas, defensivas e provisórias” das décadas de 1930 e 1940 em uma receita sistemática para o desenvolvimento industrial, baseada na ação estatal para promover o desenvolvimento.

doméstico hiperinflacionário, colocou-se em xeque o padrão de crescimento baseado no financiamento externo e estatal dos anos 1970.

A partir dos anos 1980 e, principalmente, nos 1990, a pressão inflacionária e os obstáculos ao crescimento desaguaram em uma crise da estratégia desenvolvimentista que regia a economia política brasileira de então, o que implicou em uma reviravolta no discurso econômico. Até então, o diagnóstico oficial era de que o principal constrangimento ao crescimento tinha natureza externa e poderia ser resolvido com a retomada do investimento e com o aumento das exportações. Contudo, a nova interpretação das causas do subdesenvolvimento identificava no Estado não um instrumento gerador de mudanças, mas sim parte central do problema, uma vez que eram percebidos como “fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem” (DINIZ, 2011), enquanto a relação entre Estado e empresariado seria necessariamente espúria e o burocrata, identificado como ator oportunista, movido pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio (*rent seeker*). A saída, nesse sentido, seria deixar de usar o Estado para promover um projeto de desenvolvimento econômico, e encurtar o seu raio de ação para liberar no mercado o dinamismo nele contido (CRUZ, 2007, p. 6).

Nesse contexto, a globalização passou a ser encarada como um processo inexorável, em que o Estado estaria fadado a perder sua centralidade diante da emergência de novos atores poderosos – notadamente, de empresas transnacionais. A reformulação das estratégias de desenvolvimento incluiu não só um conjunto de reformas econômicas, sintetizadas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington – que se apresentou como a única via possível –, mas também a adaptação dos quadros conceituais da política externa com a inclusão na agenda nacional de temas como direitos humanos, meio-ambiente e democracia. Essas mudanças, conjugadas à abertura dos mercados, eram consideradas essenciais para aumentar sua credibilidade diante de seus pares e ajudar nas negociações internacionais para obtenção de créditos e investimentos e para o acesso à tecnologia e mercados.

A diminuição da participação do Estado como agente econômico no âmbito doméstico sustentada por princípios da ortodoxia econômica difundidos pelos EUA era chancelada, ainda, por organizações financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial. O Brasil seguiu a tendência mundial, com mudanças na economia de mercado apoiadas por um conjunto de ideias em defesa da liberalização econômica avançando entre políticos, burocratas e economistas, no contexto de crise do desenvolvimentismo.

As mudanças na estratégia de desenvolvimento começaram no governo Sarney (1985-1990) quando teve início a liberalização comercial com redução de tarifas, mesmo

com focos de oposição importantes, como o MRE e câmaras setoriais de representação do empresariado⁴ (CASTELAN, 2009). A falta de consenso dentro da coalizão governista no que diz respeito a um novo modelo, no entanto, se expressou na política industrial que manteve o sistema de preferências setoriais. Como veremos a seguir, a diversificação das arenas de intermediação de interesse entre Estado e empresariado era marcada por uma postura crítica à rigidez da postura das entidades corporativas, mas também à implantação da agenda liberalizante.

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) se deram importantes mudanças institucionais que edificaram a estratégia neoliberal no Brasil, a começar pela eliminação da resistência dentro do governo, centralizando as instâncias decisórias da política econômica sob o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP)⁵ logo no primeiro dia de mandato. Ainda no primeiro dia, o presidente anunciou a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que se vinculava ao programa de estabilização Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor. Nos novos objetivos estratégicos do governo, a necessidade de promover a industrialização via substituição de importações e a expansão da capacidade produtiva deu lugar à preocupação com a eficiência e com a competitividade. Em seu desenho original, a PICE, por um lado, destinava-se a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva e, por outro, visava a promover a concorrência não só coibindo práticas monopolistas e intensificando o processo de competição no mercado doméstico, mas também expondo a indústria brasileira à concorrência externa via liberalização comercial e remoção da estrutura de proteção.

Paralelamente, o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi implementado para reformular a participação do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades “indevidamente exploradas pelo setor público”, para, supostamente, melhorar a eficiência alocativa da economia e aumentar a competitividade dos produtos nacionais. Foram privatizadas principalmente empresas nos setores de siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, áreas altamente prioritárias para os governos desenvolvimentistas das décadas anteriores.

Desse modo, em apenas dois anos de mandato, e com fraca base de apoio parlamentar e partidária, Collor extinguiu boa parte das barreiras não-tarifárias às importações, reduziu as tarifas de importação, eliminou os canais de negociação entre empresariado e o Estado

⁴ Sarney reduziu a tarifa nominal média de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989.

⁵ A reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista, em que se incluía a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio no MEFP (GARCIA, 2000).

da estrutura do modelo corporativo, e deu início ao processo de privatização com o PND. Com isso, ressignificou a participação do Estado na economia, rompendo com a política industrial vigente nas décadas anteriores. Em outras palavras, reformou radicalmente o escopo e instrumentos de política adotados até então, desmontando o sistema de proteção e incentivos construído ao longo das décadas anteriores⁶.

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1995), depois que Collor foi afastado do cargo prematuramente, as reformas foram estancadas. Entretanto, no governo Fernando Henrique Cardoso, as mudanças em relação a estratégia de desenvolvimento foram retomadas integralmente. Enquanto as reformas de primeira geração, implementadas fundamentalmente com Collor, visavam a reduzir a inflação e restabelecer o crescimento, as reformas estruturais de segunda geração, promovidas no governo FHC, visavam a “melhorar as condições sociais, melhorar a competitividade internacional e manter a estabilidade macroeconômica”. Para tanto, lançaram mão de instrumentos que reformavam a interação entre os atores estratégicos para o desenvolvimento. Por um lado, o arranjo institucional do Estado foi amplamente modificado: (i) a legislação e práticas trabalhistas, (ii) a administração pública e a estrutura organizacional do governo central, (iii) a administração da Justiça, (iv) a capacidade reguladora do Estado e (v) reestrutura as relações entre o governo central e as unidades federativas. Por outro, as conversões e reestruturações setoriais no âmbito econômico promoveram mudanças referentes a privatizações mais complexas do que na primeira geração das reformas liberalizantes (nos setores de infraestrutura, serviços, mineração e outros serviços públicos) e ao investimento no fomento às exportações⁷ (GAETANI, 1998).

Entre as ideias que guiaram as prioridades da agenda estavam a preocupação com a atração de capitais e investimentos externos – sobrepostos aos interesses dos grupos empresariais domésticos – e a conformação de uma perspectiva internacionalista em relação à nacionalista do passado (DINIZ, 2005). O sucesso do Plano Real em eliminar a hiperinflação garantiu que, mesmo sem crescimento, a agenda neoliberal angariasse apoio de uma complexa e heterogênea coalizão governamental, unida em torno do consenso acerca das prioridades da agenda política de estabilização e ajuste fiscal.

A agenda de estabilização imposta com o sucesso do Plano Real e a ampla base de apoio parlamentar no primeiro mandato foram muito importantes para o prosseguimento

6 Vale mencionar que as medidas adotadas por Collor, lideradas pela luta contra a inflação e pela destruição dos pilares do modelo estatista-desenvolvimentista, podem ser classificadas como uma experiência paradigmática de “reforma de cima para baixo”, uma vez que o padrão anterior de intervenção tecnocrática foi radicalizado e as mudanças foram feitas por via administrativa (DINIZ, 2000).

7 Basicamente, os instrumentos utilizados nas reformas de primeira geração são: cortes orçamentários drásticos e reforma fiscal; liberalização de preços (incluindo o tipo de câmbio e a taxa de juros); liberalização do comércio internacional e do investimento estrangeiro; desregulamentação do setor privado; criação de “fundos sociais de emergência” à margem dos ministérios sociais; privatizações “fáceis” (companhias aéreas, hotéis e algumas empresas manufatureiras) (GAETANI, 1998).

das reformas estruturais. Isso porque, mesmo com alta coesão da equipe governamental em torno da estratégia de desenvolvimento, FHC enfrentou um longo e complexo processo de reformas constitucionais. As reformas visaram a eliminar os monopólios estatais (distribuição de gás canalizado, exploração de petróleo e telecomunicações), remover as disposições constitucionais que limitavam as ações do capital estrangeiro e dar continuidade às privatizações e à liberalização (COUTO; ABRUCIO, 2003). Complementando as políticas macroeconômicas, as mudanças institucionais realizadas foram no sentido de reduzir o “custo Brasil” e aumentar a competitividade do país. Acreditava-se que, no longo prazo, a liberalização comercial e financeira aproximaria o conjunto de preços relativos domésticos dos internacionais, modificando a alocação de recursos em direção aos bens comercializáveis cuja produção se mostrasse mais eficiente.

Entretanto, a exposição à concorrência internacional se mostrou, em muitos casos, bastante prejudicial à indústria nacional, o que despertou esforços setorialmente localizados de proteção contra a penetração das importações (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997). Assim, Bonelli, Motta Veiga e Brito definem a política industrial de FHC como uma síntese de alguns instrumentos herdados das fases anteriores de industrialização e mantidos por questões de ordem política (Zona Franca de Manaus e outras políticas regionais do governo federal) com os instrumentos básicos do período de liberalização do início dos anos 90 e com novas políticas de fomento e de regulação introduzidas ou consolidadas em níveis nacional e subnacional.

As políticas, caracterizadas, portanto, por acomodações institucionais em camadas, organizaram-se da seguinte forma: (i) políticas de fomento: políticas setoriais (regime automotivo, outros incentivos setoriais, inclusive com vistas à reestruturação industrial); política de financiamento dos investimentos; políticas regionais; políticas subnacionais; (ii) políticas de regulação: novas regulações e privatização da infraestrutura, federal e subnacional; política de concorrência; liberalização das regras para investimento direto estrangeiro e da conta de capital; e (iii) outras políticas de impacto sobre a indústria: direito de propriedade intelectual; compras governamentais; conteúdo local; pequenas empresas. Nesse sentido, nota-se a acomodação de políticas de fortalecimento das chamadas instituições de mercado (propriedade intelectual e liberalização de investimentos estrangeiros) em um arranjo institucional marcado por estratégias desenvolvimentistas – políticas de fomento setoriais e financiamento de investimentos.

Nessa nova configuração econômica, o BNDES manteve um papel essencial, mas em roupagens completamente distintas de sua atuação nas décadas anteriores, o que nos

fornece novos indícios sobre as mudanças graduais em camadas na economia política brasileira. Como argumenta Costa, o banco teve sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar a definição de uma agenda de desenvolvimento significativamente reduzida, embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política de estabilização e das políticas que se relacionassem com ela (privatizações, estímulos às exportações e geração de empregos) (COSTA, 2011). Nesse sentido, o papel estratégico do BNDES no período se deveu, fundamentalmente, a sua participação ativa nas privatizações, na condição de membro da Comissão Diretora⁸ e gestor do PND⁹, bem como na liberalização, tais como a abertura à empresa estrangeira, os investimentos privados em infraestrutura e o financiamento das exportações. Isto é, o BNDES assumiu um papel fundamental na concretização dos objetivos prioritários do governo (estabilização), enquanto suas funções tradicionais de formulação e implementação de políticas industriais e desenvolvimento perderam centralidade.

A acomodação institucional em camadas segue também no modelo insulado de gestão, principalmente a econômica, que foi dominante durante o governo Collor e continuou no governo do presidente Fernando Henrique. O Ministério das Finanças, do Banco Central e do Tesouro e do BNDES foram o núcleo do Estado responsável pelas decisões estratégicas, particularmente no que diz respeito à política econômica e financeira. Como argumenta Diniz, instaurou-se um “projeto ambicioso de inauguração de uma nova institucionalidade, na qual não teriam mais lugar as antigas formas de articulação Estado-sociedade” (DINIZ, 2004), em um padrão de interação no qual a alta burocracia estatal ficou habilitada a tomar decisões sem a negociação institucionalizada com setores da sociedade. Desenha-se, portanto, uma nova estratégia na econômica política brasileira, estruturada por meio do uso de Medidas Provisórias, do aprofundamento do insulamento burocrático e da eliminação do restante dos canais de intermediação entre Estado e empresários, com o deslocamento das negociações entre o setor produtivo e o governamental para o Congresso.

Ao final do segundo governo Fernando Henrique, no entanto, ficam claras as limitações dessa estratégia de desenvolvimento: à profunda transformação produtiva provocada pela liberalização somou-se a ausência de uma agenda positiva e a paralisia no encaminhamento das políticas públicas. A estratégia adotada por FHC, frente à crise de 1999, que seguiu a crise asiática e russa, de desvalorização da moeda, deixou clara a

⁸ Subordinada à Presidência da República, a Comissão era composta por 8 a 10 membros nomeados pelo presidente, depois de aprovada a indicação pelo congresso nacional. Dos membros, quatro eram integrantes do governo, incluindo o presidente da Comissão, na pessoa do presidente do BNDES.

⁹ Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), o BNDES teve, em linhas gerais, as seguintes atribuições: (i) licitar e contratar os prestadores de serviços que atuariam no PND; (ii) supervisionar, acompanhar e coordenar os trabalhos dos consultores e auditores até as operações finais de venda; (iii) recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, se necessários; (iv) executar as decisões do CND; (v) divulgar ao público todas as etapas e os resultados do processo; (vi) administrar o FND, no qual seriam depositadas as ações das empresas incluídas no PND. Ademais, o banco financiou algumas privatizações.

dificuldade de o arranjo institucional vigente viabilizar a superação de tais complementariedades negativas. Ou seja, a estratégia de desenvolvimento, que se vinculava à agenda do fiscalismo e estabilização, mostrou-se incapaz de reduzir a vulnerabilidade externa e de gerar crescimento, por um lado, e de sanar o alto custo social das mudanças, como recessão e desemprego, por outro. Ainda que a estabilização, em um primeiro momento, tenha resultado no aumento do poder aquisitivo da população e na redução da proporção absoluta de pobres (ROCHA, 2000), o resultado dessa estratégia foi um adensamento das desigualdades sociais, com a precarização das relações de trabalho e crises crônicas (CRUZ, 2007). Ou seja, a qualidade de vida da população foi impactada negativamente, com os ganhos advindos da redução da inflação minimizados pela concentração de renda e pela diminuição dos rendimentos *per capita* em termos reais (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999, p. 93).

Ao final da década de 1990, o cenário era, portanto, de amplo questionamento das reformas de redução do Estado com o descontentamento do empresariado diante da ausência de crescimento e a insatisfação dos trabalhadores frente ao aumento da desigualdade social. Tal quadro tornou possível a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, não é demais afirmar que a sua eleição significou a “canalização de aspirações por mudança nos rumos da economia e da política” (DINIZ, 2005, p. 33).

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL PARA UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A ascensão de Lula ao poder se deu em um contexto de ampla contestação da estratégia neoliberal e de “diagnóstico de uma região mais vulnerável, dependente, mal posicionada no capitalismo global e que preserva assimetrias e problemas sociais seculares” (SOARES DE LIMA; COUTINHO, 2006). Lula foi eleito diante da expectativa de mudança em relação à estratégia liberalizante com um programa que prometia não só estabilidade econômica e controle inflacionário, mas também retomada do crescimento com geração de empregos, redução da pobreza e distribuição de renda. Porém, o comprometimento com as políticas estabilizadoras teve grande preponderância na agenda governamental, principalmente em seu primeiro mandato, com o caráter mais progressista da agenda ficando reservando basicamente à política externa. Nesse cenário, a economia política desenhada é marcada pelo questionamento do papel do Estado no que diz respeito à condução do desenvolvimento e a questão que se coloca é: frente ao diagnóstico de que as mudanças no arranjo institucional da economia política brasileira vêm se dando via acomodação por

camadas, até que ponto as políticas de desenvolvimento adotadas por Lula romperam com a estratégia liberalizante e até que ponto ainda são influências pelo desenvolvimentismo progressivo? Com intuito de responder a tal pergunta, apresentaremos as principais políticas relacionadas ao desenho da estratégia de desenvolvimento dos oito anos do governo Lula, para então procedermos para a caracterização desta estratégia.

A estratégia de desenvolvimento no primeiro mandato de Lula, como explica Delgado, foi explicitada no Plano Plurianual de 2004-2007, como a da “instauração de ‘um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas’ (Brasil, 2003a, p. 17, grifo nosso)”, com a dinamização do mercado interno sendo resultado “da elevação dos salários, de políticas de crédito e da ampliação das políticas de transferência de renda”. Além disso, a política primária pelo incentivo às exportações, ao investimento (por meio de investimentos públicos em infraestrutura) e à produtividade por meio da “conquista dos mercados externos, do aprendizado e da inovação” (DELGADO, I. G., 2015, p. 29). A estratégia ganhou corpo por meio das políticas descritas a seguir.

Ainda no primeiro ano de mandato de Lula, foi anunciada a criação de um grupo de trabalho para discutir a elaboração de uma política industrial (ALMEIDA, M., 2009) que resultou na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004. Tratava-se de um plano de ação do governo para aumentar a eficiência da estrutura produtiva, a capacidade de inovação das empresas brasileiras e as exportações, com objetivo era promover uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores com maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. O plano teve o mérito de buscar coordenar ações já realizadas no governo anterior com promoção da inovação e de setores estratégicos, mas pouco avançou em relação à atuação do Estado enquanto articulador do desenvolvimento, uma vez que suas metas estavam colocadas praticamente como um conjunto de intenções (ALMEIDA, M., 2009, p. 19).

A uma política industrial tímida frente às expectativas por mudanças, somaram-se políticas monetária e fiscal restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, regimes de metas de inflação e políticas fiscais, com constantes aumentos da taxa básica de juro (Selic). Nesse sentido, apesar de o primeiro mandato ter sido marcado pelo início do resgate do papel do BNDES enquanto financiador de atividades produtivas nacionais, pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 2003, e pelo estabelecimento das bases para uma

política externa de priorização das relações sul-sul, as dificuldades em corresponder às expectativas por mudança em relação à estratégia de desenvolvimento foi evidente no período. Essa limitada margem de manobra para a viabilização de políticas de desenvolvimento e a dificuldade para se desvencilhar da política macroeconômica anterior estavam relacionadas, em grande medida, à chamada crise de credibilidade, com a fuga maciça de capital e a desvalorização do real enfrentada nos dois primeiros anos de governo, e, depois, à crise política.

Ao final do primeiro mandato, a expectativa em relação à mudança da estratégia de desenvolvimento cresceu, de modo que a temática do desenvolvimento foi retomada como plataforma de campanha para a reeleição de Lula. A perspectiva de resgate do Estado frente às questões econômicas e sociais, em grande parte restrita à retórica no primeiro mandato, ganhou contornos mais fortemente delimitados no segundo governo com articulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a retomada do papel desenvolvimentista do BNDES.

O PAC foi um conjunto de medidas lançado em 2007, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento por meio do incentivo ao investimento em áreas consideradas estratégicas¹⁰. A proposta era aumentar o investimento público em infraestrutura, incentivar o investimento privado e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. O programa buscou promover coordenação interna no governo (articulação entre ministérios e entes federativos), bem como interação entre o setor público e o privado por meio de incentivos tributários e financeiros, principalmente via exonerações fiscais a setores e bens específicos, e da expansão e redução do custo do crédito para investimento. O objetivo de coordenação de políticas antes dispersas no governo foi reforçado pelo PAC 2¹¹, lançado em 2010, já no final do governo Lula, visando fortalecer o mercado interno e reforçar políticas redistributivas. As obras dos PACs integraram um projeto mais amplo de recuperação do BNDES como instrumento de política industrial, consolidando o papel do banco na condução do desenvolvimento brasileiro com priorização do empresariado nacional (ALMEIDA, R. DE, 2011).

Com participação importante no financiamento das obras do PAC 1 e 2, o BNDES viabilizou a expansão do crédito e a coordenação das políticas voltadas para o desenvolvi-

¹⁰ Prevendo investimentos de cerca de R\$ 500 bilhões de 2007 até 2010, o PAC priorizava habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

¹¹ Em 2010, Lula lançou o PAC 2, prevendo recursos na ordem de R\$1,59 trilhão a serem investidos nos segmentos de transportes, energia, cultura, meio-ambiente, saúde, área social e habitação. A partir de seis programas, o plano visava a melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos, aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares, reduzir o déficit habitacional e dinamizar o setor de construção civil, gerando trabalho e renda, universalizar o acesso à água e à energia elétrica, consolidar e ampliar a rede logística, interligando os sistemas rodoviário, ferroviário e hidroviário, e garantir a segurança do suprimento de energia a partir de uma matriz baseada em fontes renováveis e limpas, bem como ampliar a produção de petróleo no país a partir do desenvolvimento das descobertas na camada pré-sal (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015b).

mento de maneira geral. Como explica Santana em artigo em coletânea sobre as *Variedades de Capitalismos e Políticas de Desenvolvimento na América Latina*, organizado por Renato Boschi, o volume de recursos saltou de um total de 23% em 2003 para 45% do PIB em 2009, sendo que o ritmo de desembolso do BNDES aumentou 175% entre 2003-2008. Segundo o autor, a participação do BNDES no financiamento ao setor privado respondia por 20% de todo o crédito de bancos brasileiros, o que, somado com os demais bancos públicos, representou em 2009 um volume relativo de crédito equivalente ao setor bancário privado nacional, ou aproximadamente 18% do PIB. Desse modo, se tornou o maior banco brasileiro voltado para empréstimos de longo prazo com ênfase na reestruturação ou ampliação da capacidade produtiva – indústria de transformação e infraestrutura –, financiando também exportações em consonância com a política industrial (SANTANA, 2011). Em trabalho sobre o papel do BNDES na mesma coletânea mencionada acima, Almeida aponta que a priorização do empresariado nacional acaba por induzir os desembolsos do BNDES para as chamadas “campeãs nacionais”, grandes empresas de setores em que o país teria potência para “projetar líderes internacionais” (ALMEIDA, R. DE, 2011).

Esta opção da política industrial brasileira de favorecer grandes empresas nacionais é controversa na literatura. Mansueto de Almeida descreve essa priorização como um dos paradoxos da política industrial brasileira. Segundo o autor, essa estratégia tende a favorecer setores de baixa e média-baixa tecnologia, de modo que não contribuiria para modificar o “padrão brasileiro de competitividade”, que seria “típico de um país rico em trabalhadores não qualificados e recursos naturais” (ALMEIDA, M., 2009). O autor explica que a política de financiamento do BNDES reforçaria, portanto, a estrutura produtiva de baixa intensidade tecnológica ao financiar as grandes indústrias nacionais concentradas nos setores de baixa e média tecnologia. Entretanto, outros autores apontam que a política industrial para os países em desenvolvimento não poderia deixar de, para além de incentivar a atividades de inovação, fortalecer e ampliar o potencial competitivo do país por meio da “exploração de vantagens comparativas já existentes para ampliação da presença no mercado mundial, articulada à dinamização de atividades que tanto estimulem a integração, interna, quanto a inserção competitiva no âmbito da integração externa” (ABDI, 2011, p. 39) E nesse sentido, seria essencial o fortalecimento de empresas nacionais que possam operar como *players* globais.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), plano governamental com as principais diretrizes da política industrial lançado em maio de 2008 com o objetivo de fortalecer as empresas de capital nacional, materializa esse aspecto central conferido às grandes empresas nacionais na promoção do desenvolvimento. Para cumprir o objetivo, a

PDP estabeleceu metas e diretrizes mais específicas e monitoráveis do que sua antecessora (a PITCE):

[...] embora a PITCE tivesse como foco a promoção da inovação e de setores estratégicos, esta política envolvia também um programa de promoção de pequenas empresas agrupadas em Arranjos Produtivos Locais (APLs), a promoção da internacionalização de empresas e a desoneração do investimento produtivo. Apesar de contemplar medidas horizontais para várias atividades econômicas, a PITCE foi muito criticada pela falta de clareza e objetivos relativos aos demais setores, entre os quais aqueles mais intensivos em mão de obra como calçados, têxtil e confecções, madeira e móveis etc., que são importantes empregadores no Brasil. Talvez em decorrência destas críticas, o governo tenha decidido lançar uma segunda política industrial em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). (ALMEIDA, M., 2009, p. 30)

A política foi anunciada em contexto favorável: o país estava às vésperas de ser elevado em categoria de grau de investimento por uma das agências internacionais de avaliação de risco; vinha obtendo superávits comerciais consistentes, acumulando divisas, reduzindo os indicadores de endividamento público e melhorando a distribuição de renda; havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento (ALMEIDA, M., 2009, p. 18). Nesse sentido, as metas da PDP estabelecidas para a promoção da competitividade de longo prazo previam um contínuo fortalecimento e expansão da base industrial brasileira: (i) a ampliação do investimento fixo de 17,8% para 21% do PIB, (ii) o gasto privado em pesquisa e desenvolvimento de 0,51% para 0,61% do PIB, (iii) a participação das exportações brasileiras no mercado internacional de 1,18% para 1,25%, e (iv) o aumento em 10% do número de empresas exportadoras (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015b).

As metas buscavam aproximar o país de uma estrutura produtiva almejada, ou seja, com maior participação de indústrias de alta tecnologia e exportação com produtos de maior valor agregado¹². Entretanto, logo em seguida ao anúncio da PDP, a conjuntura internacional, propícia ao crescimento econômico desde a recuperação em 2003, frente à alta do preço das *commodities* no mercado internacional, deixou de ser favorável com a eclosão da crise de 2008. Como veremos, os efeitos da crise não foram sentidos imediatamente: as políticas iniciadas anteriormente ofereciam uma forte base para as políticas anticíclicas. Para tanto, a atuação do BNDES foi intensa na estabilização da oferta de crédito, ao atuar de forma compensatória em relação ao resto do sistema financeiro, sendo responsável por mais de 30% da expansão do crédito entre setembro de 2008 e maio de 2009 (SANTANA, 2011).

12 “A definição de política industrial enfrenta sempre um dilema implícito entre *o que se quer ser* – um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado – e *o que já se é* – um país com estrutura produtiva diversificada, com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários, minerais e siderurgia.” (ALMEIDA, M., 2009, p. 20)

Foi nesse contexto que, mesmo frente às dificuldades impostas pela crise financeira internacional de 2008, a primeira avaliação da PDP foi positiva em seu primeiro ano, conforme relatório do governo (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009d)¹³. Entretanto, em vigor até 2010, o PDP não alcançou as metas estipuladas. Ou seja, mesmo frente aos resultados positivos obtidos em 2008, os indicadores selecionados para monitorar a política apontam para um retrocesso no processo de aprofundamento das políticas de desenvolvimento.

Importa ressaltar que tais políticas buscavam conjugar novos arranjos institucionais com manutenção da estabilidade macroeconômica. Ou seja, tanto o PAC quanto a PDP estariam vinculado à disciplina fiscal e monetária. O compromisso com o controle da inflação, apontando que o estímulo a atividade econômica não geraria aumento nos preços, foi reafirmado a todo momento por membros do governo. Dessa forma, mesmo no segundo mandato, o aprofundamento das capacidades do Estado ocorreu paralelamente à preservação de instrumentos de estabilidade fiscal e monetária e à permanente preocupação com a manutenção de certa credibilidade junto ao mercado financeiro.

De todo modo, essa estratégia de desenvolvimento, com um arranjo institucional acomodando-se em camadas, permitiu a melhora significativa dos indicadores econômicos. Durante os oito anos de governo, as contas públicas mantiveram-se equilibradas, com déficit público consolidado de 2,5% do PIB, com aumento no padrão de endividamento – no caso das contas internas – e com queda significativa da dívida externa. O ponto sensível desse arranjo evidencia-se no aumento da dívida interna do setor público que decorre das altas taxas de juros justificadas como medida para contenção da inflação. As altas taxas de juros implicaram, contudo, em uma valorização cambial que, por sua vez, impôs dificuldades ao setor exportador no governo Lula, especialmente dos produtos manufaturados, menos competitivos internacionalmente¹⁴.

A estratégia arquitetada no governo Lula se diferencia dos resultados do arranjo neoliberal que o antecedeu e das características da estratégia desenvolvimentista, uma vez que esta, a despeito do alto nível de emprego, apresentava exorbitantes índices de inflação e políticas de arrocho salarial que promoviam perdas significativas do poder de compra. Os oito anos de governo Lula, por sua vez, foram caracterizados marcadamente pela diminuição do grau de informalidade no mercado de trabalho, bem como pela obtenção de ganhos reais nos salários mínimos.

¹³ Entre os resultados destacados estão ampliação da participação da formação bruta de capital fixo no PIB, aumento da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, elevação do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ampliação das MPes exportadoras (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009d, p. 15).

¹⁴ Trata-se de um arranjo que, na década de 1990 e início dos anos 2000, foi responsável – juntamente com o fechamento de um grande número de empresas após a abertura comercial – por altos índices de desemprego e pela precarização das atividades produtivas, aumento da pobreza e da desigualdade.

O aumento real do salário mínimo e a ampliação da política de transferência de renda foram elementos-chave de uma dinâmica que resultou na diminuição da desigualdade social no Brasil, com significativa redução dos números de pessoas abaixo da linha da pobreza e queda na concentração de renda. Entre 2004 e 2009, a renda média real subiu 28% e o índice de Gini, que indica a desigualdade de renda, caiu 5,6% (OSORIO *et al.*, 2011). Estudo do IPEA sobre a política social do governo Lula, aponta que, por meio dos aumentos reais do salário mínimo e da expansão das transferências focalizadas de renda – principalmente do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada¹⁵ –, houve expressiva distribuição de renda no período. Contudo, chama-se atenção para o fato de que tal mudança significativa na distribuição de renda não teria sido tão efetiva não fosse a conjugação com o crescimento econômico¹⁶, a geração recorde de empregos formais e o já mencionado aumento do salário real, uma vez que a ascensão social só é possível para famílias beneficiárias que têm outra fonte de renda (OSORIO *et al.*, 2011). O crescimento econômico, a geração de empregos, as políticas de recuperação de valor do salário mínimo e os programas de transferência de renda foram responsáveis pela ascensão social de milhares de pessoas que entraram também no mercado de consumo, que mantiveram a economia aquecida, e poderiam ser apontados como indícios da conformação de complementariedades positivas.

A estratégia de desenvolvimento construída nos oito anos de governo Lula caracteriza-se, portanto, por uma construção em camadas: a manutenção da estabilidade da moeda se deu paralelamente à reversão de uma ideologia liberalizante precedente, segundo a qual gastos públicos eram lidos necessariamente no viés de ineficiência, gastos sociais como uma característica de “desenvolvimentismo populista” e investimentos no Estado como retorno ao “estadismo desenvolvimentista”. Ou seja, mesmo que marcada pelo controle da inflação, pelo equilíbrio fiscal e pela preservação do superávit primário, a estratégia de desenvolvimento arrematada não pode ser resumida à perpetuação da estratégia neoliberal. E, tampouco pode ser classificada como um simples resgate de antigas políticas desenvolvimentistas, apesar de compartilhar alguns pontos em comum com tal estratégia: a revalorização do Estado como indutor do desenvolvimento e uma política externa mais autônoma¹⁷, marcado mudanças da interação do Estado, mercado e sociedade. Mudanças estas que serão elucidadas a seguir, na conclusão deste livro.

15 Direito garantido pela Constituição Federal, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso (MDS, 2011).

16 O crescimento médio do PIB do Brasil de meados de 1950 até os anos 1980 era de 7,5%, mas a partir da chamada década perdida se estagnou em 2,5%. Entre 2003 e 2006, a variação do PIB ficou abaixo de 3%, mas a partir de 2004, as taxas sobem superam essa margem e atinge 7,49% em 2010.

17 No que concerne às relações econômicas internacionais, a inserção internacional do Brasil mostrou-se bastante distintas das décadas passadas. Como se sabe, o desenvolvimentismo se caracterizou por economias fechadas, ainda que a partir da década de 1970 a Cepal tenha incentivado mais fortemente a expansão das exportações através de uma reorientação das políticas comerciais e industriais (BIELSKOWSKY, 2000, p. 45). No século XXI, o contexto de inserção internacional é completamente distinto, com os legados da abertura na década de 1990 permanecendo vigente.

CONCLUSÃO: TECENDO INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

O processo de desenvolvimento descrito no capítulo anterior caracterizado pela acomodação em camadas de estratégias de desenvolvimento pregressas é marcado pela incorporação de novos atores e de novos formatos institucionais, promovendo o reordenamento social, político e econômico, por meio da construção de uma ampla coalizão de apoio.

Entre 2003 e 2010, houve uma perceptível modificação em relação ao período liberalizante anterior quanto à estratégia de trazer a sociedade para dentro do Estado, por meio da proliferação de arenas de negociação sobre os mais diversos temas¹. Observou-se a ampliação do número de arenas para o debate sobre a formulação de políticas com a participação de diversos setores da sociedade em temas até então restritos a uma reduzida parcela do alto escalão da burocracia estatal. Entre as mais emblemáticas dessas novas instituições está o CDES, o maior dos conselhos criado durante o governo Lula – em número de conselheiros e, acreditamos, em importância –, que prevê o diálogo social em uma área até então impensável: a econômica.

É nesse sentido que Boschi defende que o período foi marcado por “uma série de iniciativas voltadas à incorporação da sociedade civil no âmbito da discussão de prioridades e formulação de políticas públicas que em nada replicam o modelo de corporativismo da era Vargas, embora se fundem nessa tradição. Com isso, conquanto o Legislativo ainda se constitua numa arena para o encaminhamento de demandas por parte de interesses organizados, os pontos de interface público/privada teriam se multiplicado e se diversificado, inaugurando uma tendência completamente nova de uma possível.” (BOSCHI, R., 2010a). O corporativismo societal, que é como o autor nomeia esta nova interação entre Estado sociedade e mercado, se aproximaria ao que muitos autores denominam “diálogo civil”, por incorporar na negociação sobre estratégias de desenvolvimento – antes restritas aos representantes, formalmente instituídos, de trabalhadores e empregadores – novos atores da sociedade civil.

Diniz e Boschi promoveram ampla discussão sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil por meio da análise do corporativismo no Brasil (DINIZ; BOSCHI, 1991, 2000). Já em 1991, os autores refutavam o pressuposto de que haveria incompatibilidade entre uma ordem associativa autônoma – dinâmica da sociedade – e uma ordem corporativa –

¹ A eleição de Lula teria marcado a estruturação de uma nova geração de conselhos que abarca novos direitos e temáticas, como gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial, transparência pública. Estes conselhos nacionais ainda não foram estruturados, necessariamente, nos âmbitos municipais e estaduais (CICONELO, 2008, p. 5). Em 2007, o número de conselhos vinculados a Ministérios havia crescido em 50% (Folha de São Paulo, 12/08/2007).

primado do Estado. Desse modo, os autores apresentam os modelos pluralista e neocorporativo, argumentando que os modelos ideais nem sempre são respaldados pela realidade. A observação de casos concretos revelaria mecanismos mais complexos de funcionamento social. Nesse sentido, desenvolvem o argumento de que no Brasil haveria a coexistência entre as diferentes modalidades de intermediação e de acesso ao Estado, chamando atenção para o processo de incorporação de novos atores e os formatos institucionais que guiaram essa incorporação em fases decisivas para o reordenamento social, político e econômico (DINIZ; BOSCHI, 1991). Anos mais tarde, os autores retomam o argumento quando afirmam que convivem no Brasil diversas modalidades da relação entre Estado e sociedade, ampliando-os para além da pluralista e corporativista, para a clientelista e para as práticas de *rent-seeking* (DINIZ; BOSCHI, 2000), o que vai ao encontro da nossa argumentação de que as mudanças na economia política brasileira ocorreriam, em grande medida, em camadas.

Entretanto, a institucionalização da interação entre Estado e sociedade não refletiu na construção de bases para uma tradição de pactos e negociações entre Estado e sociedade sobre o desenvolvimento². Em outras palavras, como argumenta Diniz, tem-se uma “lacuna quanto à formação de arenas comuns de negociação política, de maneira que não são criados mecanismos capazes de viabilizar a resolução negociada, quer do conflito distributivo, quer dos conflitos intraclasse” (DINIZ, 1992).

A arregimentação de instituições democráticas, que seguiu a abertura política no Brasil, tampouco significou automaticamente um passo em direção à consolidação de uma tradição nesse sentido. A Constituição de 1988 propiciou a abertura de instâncias de participação da sociedade no plano local. Entretanto, com a democratização não foram criados mecanismos institucionais que garantissem a construção de um projeto de nacional para o país por meio de negociações entre Estado e sociedade, uma vez que a desconstrução legal e institucional do padrão anterior deságua em uma interação entre Estado e sociedade marcada pelo insulamento de decisões econômicas, com a ausência de mecanismos de negociação do empresariado com Estado e com o afastamento da sociedade das instâncias decisórias no plano nacional³.

Somente a partir de 2003, configura-se uma relação entre Estado e sociedade que fortaleceu a tecitura de vantagens institucionais comparativas por meio de interações es-

² Não se tratava de um programa de ação integrado do setor empresarial, uma vez que os canais de acesso ao Estado institucionalizavam a negociação setorializada (DINIZ, 1992, 2004).

³ O Congresso Nacional passou a ser utilizado como arena de negociação entre o Estado e o setor empresarial, com o empresariado direcionando grande parte de suas demandas à instância legislativa (BOSCHI, R.; LIMA, 2002; DINIZ, 2005). No intuito de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças do perfil institucional do país, o empresariado conferiu centralidade à arena congressual, de modo que importantes movimentos, como a Ação Empresarial, e diversas entidades de classe, como a CNI, a FIESP, a ABDIB, entre outras, direcionaram atividades para o Congresso, mantendo permanente intercâmbio e acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial (DINIZ, 2004, p. 25). Nesse período, foram recorrentes reivindicações, principalmente do Pensamento Nacional das Bases Empresarias (PNBE) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), para a criação de órgãos consultivos que propiciassem maior acesso ao processo decisório governamental (TAPIA, J., 2007).

tratégicas para o desenvolvimento. O processo de mudança descrito do longo do trabalho revela que, apesar de marcado pela trajetória da liberalização e seu acabou institucional, tal processo não replica trajetórias anteriores e levou um novo padrão de interação construído por camadas.

REFERÊNCIAS

- ABDI. Política industrial de países selecionados: Brasil, Rússia, Índia e China. *Política Industrial Comparada*, v. 10, p. 128, 2011.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ALMEIDA, R. DE. Entrando no clube: o BNDES e a inserção brasileira no capitalismo internacional. In: BOSCHI, R. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, IESP/UERJ, 2011. p. 164–193.
- ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. . [S.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/90932>>. Acesso em: 23 maio 2015.
- AMABLE, B. *The diversity of modern capitalism*. [S.l.]: Oxford University Press, 2003. . Acesso em: 27 jul. 2015.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 0, n. 4, p. 105–134, 2010.
- AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. [S.l: s.n.], 2011.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. G. M. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. [S.l.]: Unesp, 2004. . Acesso em: 21 abr. 2015.
- AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. *A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências*. [S.l.]: BNDES, Area de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 2000. v. 77. Disponível em: <<http://www.tharcisio.com.br/arquivos/textos/td-77.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. *En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68*, 2000. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1610>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BONELLI, R.; VEIGA, P. DA M.; BRITO, A. F. DE. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. 1997. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2306>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BOSCHI, R. Capacidades estatais e políticas de desenvolvimento no Brasil: tendências recentes. *Melo, Carlos. e Manuel Saéz. A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século*, v. 21, 2007.
- BOSCHI, R. Corporativismo Societal–A democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Revista Smoking*, p. 84–103, 2010a.

BOSCHI, R. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: desafios para o Brasil. 2012. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%20%20-%20Renato%20Boschi.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BOSCHI, R. Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. *Ponto de Vista*, v. 2, p. 1-34, 2010b.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político- institucional. IPEA, 2012. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/8869/participacao-do-cdes-no-workshop-capacidades-estatais-para-o-desenvolvimento-vantagens-institucionais-comparativas-em-paises-emergentes.html>>.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Gobiernos progresistas, agendas neodesarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. *Desempenho de governos progresistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*, v. 1, p. 1, 2008.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. Vianna LW, organizador. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. [S.l.]: Iuperj, 1987. v. 4.

BOSCHI, R. R. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. [S.l.]: Ed. UFMG, 2011.

BRASIL, BANCO CENTRAL. *Copom - Perguntas mais frequentes*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%203-Copom.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015. , 2014

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 10.683. . Organização da Presidência da República e dos Ministérios. , 28 maio 2003 c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>>.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2008. , 2007

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022*. CADERNOS NAE -Processos estratégicos de longo prazo., nº 1. Brasília: SECOM/NAE, jul. 2004b. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Relatório de Macrometas. Política de Desenvolvimento Produtivo*. . MDIC, Brasília.: [s.n.], 2009d. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>>

Relatrios/Macrometas%20_%20Balan%C3%A7o%20geral_vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2015.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. MAGALHÃES *et al.* Os, 2010. Disponível em: <http://72.55.165.238/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, Trabalhadores E a Coqueluche Neoliberal: A Era Vargas Acabou?* [S.l.]: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

CARDOSO JR, J. C. O.; SANTOS, J. C. DOS O.; ALENCAR, J. O. Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3312>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CASTELAN, D. R. *O fim do consenso e o consenso do fim: a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994.* 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009.[Links], 2009.

CHANG, H.-J. *Bad Samaritans: Rich Nations. Poor Policies and the Threat to the Developing,* 2007.

CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.* [S.l.]: Anthem Press, 2002. . Acesso em: 13 jul. 2015.

COATES, D. Varieties of capitalism, varieties of approaches. 2005. Disponível em: <<http://ecsocman.hse.ru/text/19200267/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

CONDÉ, E. A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento. *Ponto de Vista, Ano, v. 2,* 2009.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social,* v. 15, n. 2, p. 269–301, 2003.

CROUCH, C. The Futures of European Capitalism. *Government and Opposition,* v. 39, n. 04, p. 635–638, 2004.

CRUZ, S. C. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia.* [S.l.]: Unesp, 2007.

D'ARAUJO, M. C. S. *A elite dirigente do governo Lula.* [S.l.]: Fundação Getulio Vargas, CP-DOC, 2009.

DA SILVA, A. H. Um olhar dos trabalhadores: um balanço positivo, uma disputa cotidiana e muitos desafios pela frente. In: SADER, E. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil.* [S.l.]: Boitempo Editorial, 2013. p. 303–322.

DELGADO, I. Variedades de capitalismo e política industrial: o caso brasileiro em perspectiva comparada. *XXI Jornadas de História Econômica*, 2008. Disponível em: <<http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/delgado.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

DELGADO, I. G. *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Dados*, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a06v53n4.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

DELGADO, I. G. Empresariado e política industrial no governo Lula. *PAULA JA Adeus ao Desenvolvimento-a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

DELGADO, I. G. Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3632>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

DE TONI, J. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 390 f. UnB, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14854>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

DE TONI, J. Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaaios FEE*, v. 28, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/2132>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista de la CEPAL*, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11273>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. *Alianzas publico-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo*. [S.l.]: United Nations Publications, 2010a. v. 108. . Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies in the Region*. [S.l.]: World Bank Publications, 2011. . Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Um elo faltante na América Latina: alianças público-privadas para uma visão estratégica nacional. 2010b. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2956>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. What's new in the new industrial policy in Latin America? *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 6191, 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2143065>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DIEESE. *Política de Valorização do Salário Mínimo*. Nota Técnica, nº 18. [S.l: s.n.], dez. 2012. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec118salarioMinimo2013.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

DINIZ, E. A BUSCA DE UM NOVO MODELO ECONÔMICO: PADRÕES ALTERNATIVOS DE. *Revista de Sociologia e Política*, v. 7, n. 14, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n14/a01n14.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 07-30, 2011.

DINIZ, E. *Empresariado e transição política no Brasil: problemas e perspectivas*. [S.l.]: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Instrução, 1984. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=007256>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

DINIZ, E. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. 2004, [S.l: s.n.], 2004. p. 16-18.

DINIZ, E. Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. *La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil*, 2005.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7-27, 2010.

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7, n. 20, p. 31-46, 1992.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e sociedade*, v. 5, p. 48-81, 2000.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991.

EVANS, P. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. *World politics*, v. 50, n. 01, p. 62-87, 1997.

EVANS, P.; WOLFSON, L. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, p. 529-562, 1996.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. 1998. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1491>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. 2000. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2334>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

- GENRO, T. O Estado e o Manifesto. *Teoria e Debate*, n. 36, 1997. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/o-estado-e-o-manifesto?page=full>>. Acesso em: 16 jan. 2015.
- GROTE, J.; SCHMITTER, P. O resurgimento do corporativismo nacional. *Pactos sociais, globalização e integração nacional*. Campinas, Editora da Unicamp.[Links], 2008.
- GUIMARÃES, C. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. [S.l.]: IUPERJ, 1979.
- HAH, C.; BARTOL, F. C. Political Leadership as a Causative Phenomenon: Some Recent Analyses. *World Politics*, v. 36, n. 01, p. 100-120, 1983.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism and institutional complementarities*. [S.l.]: Springer, 2004. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4757-4062-2_3>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HALL, P. A.; THELEN, K. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 7-34, 2009.
- HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism - The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. [S.l.]: Oxford: Oxford University Press, 2001.
- JACKSON, G.; DEEG, R. From comparing capitalisms to the politics of institutional change. *Review of international political economy*, v. 15, n. 4, p. 680-709, 2008.
- KANG, N. A critique of the “varieties of capitalism” approach. 2006. Disponível em: <<http://195.130.87.21:8080/dspace/handle/123456789/1080>>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2004. . Acesso em: 18 jul. 2015.
- LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, v. 1989, p. 233-294, 1989.
- LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2005. . Acesso em: 25 jul. 2015.
- LIMA, M. R. S. DE; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, v. 1989, n. 10, 1889.
- OSORIO, R. G. et al. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. . [S.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/91289>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

PEELE, G. Leadership and politics: a case for a closer relationship? *Leadership*, v. 1, n. 2, p. 187–204, 2005.

PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. [S.l.]: Princeton University Press, 2004. . Acesso em: 3 ago. 2015.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, v. 3, p. 693–721, 2002.

REINERT, E. S. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. [S.l.]: Constable London, 2007. Acesso em: 13 jul. 2015.

RESENDE, A. V. *A política industrial do Plano Real*. . [S.l.]: Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/cdp/texdis/td130.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

RIBEIRO, D. M. DE F. *Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES*. 2015. 209 f. IESP, UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

RIBEIRO, D. M. D. F. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? *Artigo apresentado no SÉTIMO ENCONTRO DA ABCPASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Recife-PE*, v. 4, 2010a.

RIBEIRO, D. M. D. F. *Novas perspectivas para a relação entre Estado e sociedade no Brasil: o caso do CDES*. , Concurso Estado, democracia y clases sociales en América Latina y el Caribe, 2008-2009. Relatório de Pesquisa apresentado ao Clacso. [S.l.]: Clacso, 2010b.

RIBEIRO, D. M. D. F. *Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde: participação, autonomia e cooptação*. 2008. Dissertação de mestrado – UnB, 2008.

RIBEIRO, D. M. D. F.; LAMAS, B. Institutionalism and development: pro-market reforms in Argentina and Brazil. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION – ISA, 2010, Nova Orleans. *Anais...* Nova Orleans: [s.n.], 2010.

ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. 2000. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2365>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

SANTANA, C. Trajetórias de reformas e mudanças institucionais na semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia. *Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ)*, 2012. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/Tese_Carlos_Santana.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2015.

SANTANA, C. H. Conjuntura crítica, legados institucionais e comunidades epistêmicas: limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil. In: BOSCHI, R. R. *Variedades de Capitalismo, Política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, IESP/UERJ, 2011. .

SCHMIDT, V. A. *The futures of European capitalism*. [S.l.]: Oxford University Press, 2002. . Acesso em: 25 jul. 2015.

SCHMITTER, P. C.; GROTE, J. R. *The corporatist Sisyphus: past, present and future*. 1997. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/284>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

SCHNEIDER, B. R. *Comparing Capitalisms: Liberal, coordinated, network, and hierarchical varieties*. *Copy: Northwestern University*, v. 37, 2008. Disponível em: <<http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/arquivo1.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

SCHNEIDER, B. R. *Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America*. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n. 03, p. 553–575, 2009.

SCHNEIDER, B. R.; WOLFSON, L. *La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina*. *Desarrollo Económico*, p. 349–372, 2005.

SOARES DE LIMA, M. R.; COUTINHO, M. *Integração moderna*. *Análise de Conjuntura*, n. 1, 2006.

STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. [S.l.]: Oxford University Press, 2005. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780199280469>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

TAPIA, J. R. *Concertação, diálogo social e diálogo civil*. *Relatório Técnico*. Disponível em: http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_nota_informativa.php, 2005.

TAPIA, J. R.; GOMES, E. R. *Idéias, interesses e mudanças institucionais*. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 20, n. 1, p. 240, 2008.

TILLY, C. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. [S.l.]: Cambridge MA and Oxford UK: Balckwell, 1992.

VASCONCELLOS, M. A. S. DE; GREMAUD, A. P.; TONETO, R. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1999.

VIANNA, M. L. T. W. *A administração do “milagre”: o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974*. [S.l.]: Vozes, 1987. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=-BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=005322>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

WEAVER, F. S. *Latin America in the world economy: Mercantile colonialism to global capitalism*. [S.l.]: Westview Press, 2000.

WILLIAMSON, J. *What Washington means by policy reform*. *Latin American adjustment: How much has happened*, v. 1, 1990.

SOBRE A AUTORA

Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2003), mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2008) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ (2015). É gestora pública do Estado do Rio de Janeiro e tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: análise institucional, políticas públicas, políticas sociais.

INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO: O CASO BRASILEIRO

Há muito, as mais diversas perspectivas teóricas procuram responder à questão de como gerar desenvolvimento e qual a interação econômica, política e social envolvida nesse processo. Considerando o desenvolvimento como um processo dinâmico e complexo, recorre-se à literatura de Variedades de Capitalismo, ao institucionalismo histórico e à perspectiva de análise sobre o papel do Estado para discutir as possibilidades de interações estratégicas para o desenvolvimento. Busca-se identificar as instituições, os atores e os ideários específicos que pautam essas interações nos âmbitos econômico, político e social. Analisa-se, nessa perspectiva, o caso brasileiro entre 2003-2010 e argumenta-se que o período foi marcado por uma construção em camadas: a manutenção da estabilidade da moeda se deu paralelamente à reversão de uma ideologia liberalizante precedente. Discute-se, por fim, que essa interação caracterizou-se, ainda, por uma profícua mudança na interação do Estado, mercado e sociedade.

RFB Editora
CNPJ: 39.242.488/0001-07
91985661194
www.rfbeditora.com
adm@rfbeditora.com
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,
Belém - PA, CEP: 66045-315

