

O Papel do Estado no Gerenciamento Político do Desenvolvimento

José Micaelson Lacerda Morais (URCA)

Francisco do O' de Lima Júnior (URCA)

Resumo:

As relações econômicas sempre ocorrem no contexto das instituições que as presidem. O Estado como a instituição central do capitalismo possui capacidade tanto de responder quanto de moldar o curso das mudanças em uma sociedade através de suas políticas, seja alterando o comportamento dos atores existentes, seja trazendo para o mercado atores sem os quais o desenvolvimento seria impossível. A hipótese da primazia do mercado na economia neoliberal obscurece os termos da discussão do papel do Estado. Nesta visão, o Estado (assim como as outras instituições extramercado), é encarado como um sucedâneo criado pelo homem e que só surgiu quando as falhas de mercado se tornaram insustentáveis (explicação contratualista da origem do Estado). Para superação das limitações do discurso neoliberal se faz necessário formular um modelo alternativo de investigação do papel do mercado, Estado e instituições e suas inter-relações. Nesta abordagem, a perspectiva mais adequada para analisar o papel do Estado na economia não pode ser o das falhas de mercado, mas sim do Estado como criador de instituições de mercado. Conclui-se que as abordagens discutidas neste artigo convergem para mostrar que: 1) a teoria institucionalista é capaz de prover uma teoria das instituições que não seja restritiva como a da Nova Economia Institucional (NEI); e 2) os desenvolvimentos no campo da economia evolucionária permitem definir relações e instrumentos de política econômica, particularmente no setor produtivo, que possibilitam uma atuação das instituições (destacando-se o Estado) e das organizações (firmas) para além das falhas de mercado.

Palavras-chave: Estado, Mercado, Instituições

Abstract:

Economic relations always occur in the context of the institutions that govern it. The state, as the central institution of capitalism has the ability to respond as much to shape the course of the changes in a society through its policies, either by changing the behavior of existing actors, is bringing to the market actors without which the development would be impossible. The hypothesis of the primacy of the neoliberal market economy obscures the terms of the discussion of the role of the state. In this view, the state (as well as other extra-market institutions) is seen as a substitute man-made and only emerged when the market failures have become unsustainable (contractualist explanation of the origin of the State). To overcome the limitations of the neoliberal discourse is necessary to formulate an alternative model to investigate the role of the market, state institutions and their interrelationships. In this view, the most appropriate approach to analyze the role in the economy may not be the market failures, but the state as creator of market institutions. We conclude that the approaches discussed converge to show that: 1) to the institutionalist political economic approach is able to provide a theory of institutions is not restrictive as the New Institutional Economics (NIE); 2) developments in the field of evolutionary economics allow defining relations and economic policy instruments, particularly of in the productive sector, which enable a performance of institutions (in particular, the state) and organizations (firms) beyond market failures.

Key words: state, market, institutions

Área 4: Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo

Sub-área 4.2: Estado e políticas públicas

Submissão às Sessões Ordinárias.

1. Introdução

O ponto de partida proposto neste artigo está relacionado ao que se pode denominar de “gerenciamento político” do desenvolvimento¹ e pode ser assim colocado: as instituições, sejam normas ou regras do Estado, definem quem, quando, onde, como e o quê é objeto da relação econômica. O que implica em tratar as relações econômicas em geral, e as trocas em particular, sempre no contexto das instituições que as presidem. É importante ter claro que a transformação econômica é, necessariamente, um processo que compreende de forma integrada a evolução do homem, da tecnologia e de suas instituições, transformando e ao mesmo tempo sofrendo transformações das várias estruturas sociais, políticas e das ideologias que lhe dão sustentação.

Nesse processo, em particular, destaca-se a política de Estado que não apenas muda o comportamento dos atores existentes, mas também ajuda a trazer para a sociedade atores sem os quais o desenvolvimento seria impossível. O Estado pela sua abrangência e legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças através de sua atuação como coordenador das atividades econômicas e na consolidação dos pactos necessários a concretização destas. Desta forma, um papel governamental mais ativista pode ser um fator decisivo para um crescimento industrial mais acelerado. A combinação incentivos/exigência de desempenho não apenas define o comportamento das atividades industriais existentes como também permite ao Estado dar vida a um conjunto de grupos empresariais que venha a viabilizar um projeto conjunto de transformação industrial.²

Considerando o Estado como a instituição central do capitalismo, até porque sem Estado não existe capitalismo, o mesmo possui capacidade tanto de responder a, quanto moldar o curso das mudanças, pelas seguintes características:

[tem a] [...] capacidade de evitar *lock-ins* em processos instrumentalmente não eficientes, sejam estes referentes a uma institucionalização desfavorável e prematura de uma determinada tecnologia, sejam eles pertinentes à concentração dos arranjos institucionais não propriamente técnicos em certos tipos de ‘solução’ [...];
ao delinear e estabelecer instituições, possibilita a redução de vários custos de transação [...];

¹ Termo utilizado por Bendix (1996), ao discutir o papel das tradições em facilitar ou dificultar um rápido desenvolvimento.

² Discorrendo sobre a importância do Estado, Strachman (2000, p. 145), enfatiza: “[...] deve-se perceber que este [o Estado] é igualmente uma instituição e uma organização, a qual, por sua vez, é constituída por inúmeras outras instituições e organizações. Destarte, o Estado pode ser visto, de forma semelhante a outras organizações e à ação recíproca que se dá entre estas, pois é constituído por um conjunto de organizações - e, logicamente, por instituições - que interagem. A diferença, para com a maioria das outras organizações, é seu poder para estabelecer as regras de atuação de determinadas organizações, seja para seu funcionamento interno, seja para suas atividades junto a outras organizações, ou no que diz respeito ao público como um todo, e isto nos mais diversos campos organizacionais, mesmo quando não é um participante direto deles. Vale dizer, o Estado *lato senso* (as várias instâncias do poder executivo, i.e., governos federal, estadual, etc. e/ou seus organismos, ministérios, fundações, empresas e/ou o poder legislativo ou judiciário) tem capacidade de atuação sobre vários campos organizacionais - no limite sobre todos - por meio de regulamentação, além da ação direta que também pode exercer sobre vários destes campos.”

o fato de o Estado poder representar os interesses nacional e público, os quais podem constituir aspectos nucleares, em determinadas situações. (STRACHMAN, 2002, p. 118)

Sendo mais enfático, a economia moderna exige o Estado para sua constituição. A visão do Estado como “superestrutura”, como instrumento de apropriação de rendas de monopólio e a abordagem das falhas de governo são limitadas para a adequada compreensão do seu papel numa sociedade capitalista. Esta é a discussão que este artigo pretende apresentar. O item dois aborda o discurso neoliberal sobre o papel do Estado dentro de uma perspectiva institucionalista. No item três, mostra-se que as diferenças nas formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume. No item seguinte, o Estado é analisado como criador de instituições de mercado. Por fim, no último item antes das conclusões, realiza-se uma análise das relações Estado-firma-mercado, para além das falhas de mercado.

2. No princípio, não havia mercados

O fim da Segunda Guerra Mundial presenciou a rejeição mundial da doutrina do *laissez-faire*. Nos anos seguintes, conhecidos como a Idade de Ouro do capitalismo, uma variedade de teorias econômicas intervencionistas, como a economia do bem-estar, o keynesianismo e o início da “economia do desenvolvimento”, definiu a agenda do debate sobre o papel do Estado, denominadas coletivamente por Chang (2002, p. 100), de Economia da Idade de Ouro (EIO). Ainda segundo este autor, embora os tipos e as formas exatas de políticas recomendadas pelos vários ramos da EIO diferissem, havia entre elas um amplo consenso quanto à necessidade e à conveniência de um ou outro tipo de “economia mista”, ou seja, da necessidade de intervenção do Estado.

Os termos do debate a respeito do papel do Estado foram radicalmente alterados, a partir dos anos 70, em consequência das mudanças econômicas e políticas geradas pela Idade de Ouro. Estes novos termos foram estabelecidos pelos economistas neoliberais, tendo como ponto central de argumentação “que não se pode admitir que o Estado seja um guardião social imparcial e onipotente como afirmava a EIO”. Mais precisamente, no teor desse debate, a corrente neoliberal observa que:

[...] se deve encarar o Estado como uma organização dirigida por políticos e burocratas que buscam o proveito próprio, não só limitados na capacidade de colher informação e executar políticas, como também sujeitos às pressões de grupos de interesses [...] essa natureza imperfeita do Estado resulta em “falhas de governo” na forma de confisco regulatório, busca de vantagens, corrupção, e assim por diante [...] o custo dessas falhas de governo é tipicamente superior ao das falhas de mercado, de modo que em qual é melhor que o Estado não procure corrigir estas últimas, pois deve provocar um resultado ainda pior. (CHANG, 2002, p. 101)

Strachman (2000), referindo-se especificamente à política industrial, afirma que há na atualidade uma série de argumentos contrários a esta, que foram desenvolvidos a partir de novos tipos de problemas postos não somente pelo *mainstream economics*, mas também por cientistas

políticos, sociólogos, filósofos e juristas. Tais como: do estado autônomo; de que os burocratas procuram seus próprios benefícios; dos grupos de interesses; das falhas de governo (o problema das informações e o problema da busca por renda); e dos prejuízos causados ao desenvolvimento tecnológico, devido à sua imprevisibilidade.

Este ataque revelou a fragilidade do que era considerado um robusto consenso teórico sobre a adequada linha de demarcação entre mercado e Estado. Isto porque a EIO não tinha uma clara teoria do Estado. Por exemplo, tudo que a economia do bem-estar tinha a dizer é que os mercados poderiam falhar, devido aos fatores tecnológicos, políticos e institucionais. Mas, a hipótese da falha de mercado pode justificar tudo, desde o Estado mínimo até a planificação socialista. O que por fim, permitiu, não sem certa dificuldade, sua absorção pelo neoliberalismo.

[...] aceitar os instrumentos analíticos da economia neoclássica significava que os neoliberais tinham de dar um jeito de domesticar a lógica da falha de mercado que, àquela altura, tornara-se um elemento central da economia neoclássica, coisa que não tinha sido até a eclosão da guerra. Portanto, era preciso encontrar meios de assegurar que qualquer endosso à intervenção estatal se mantivesse dentro dos limites aceitáveis para a agenda neoliberal. (CHANG, 2002, p. 102)

Estes meios consistiram em: 1) alegar que as falhas de mercado, embora logicamente possíveis em qualquer parte, na realidade existem em apenas algumas áreas e não há necessidade senão de um Estado “mínimo”; 2) separar o discurso acadêmico “sério” da política “popular”³; 3) erigir modelos capazes de chegar a conclusões de política fortemente intervencionistas, mas minimizar a sua relevância, alegando que na vida real, não se pode confiar ao Estado projetos tecnicamente difíceis e politicamente perigosos (abusos burocráticos e/ou influência dos grupos de interesse).

A crítica do referido autor, ao discurso neoliberal sobre o papel do Estado tem a ver, antes de tudo, como o próprio autor coloca, com maneira como são conceituados mercado, Estado e instituições e também com o modelo pelo qual se teoriza as suas inter-relações. No que concerne ao mercado, mais especificamente ao livre mercado, este autor assim se coloca:

[...] se quisermos decidir se um determinado mercado é “livre” ou não, precisamos nos posicionar quanto à legitimidade da estrutura direitos-obrigações fundamental para os participantes no mercado relevante (e inclusive para certos não-participantes quando existem externalidades) [...] nenhum mercado é livre, todos têm regulamentações estatais definindo quem pode participar de que mercados e em que termos. É unicamente porque certas regulamentações estatais (e os direitos e obrigações que elas apóiam ou até mesmo criam) são totalmente aceitas (pelos que fazem a observação, assim como pelos que participam do mercado) que alguns mercados parecem não ter “intervenção” nenhuma e, portanto, ser “livres”. (CHANG, op. cit., p. 107)

Em resumo, dependendo de que direitos e obrigações são considerados legítimos e de que tipo de hierarquia entre esses direitos e obrigações os membros das sociedades aceitam, seja

³ “[...] por exemplo, os economistas neoclássicos podem estar fazendo pesquisas nas universidades que recomendem rigorosas medidas antitruste, mas nem por isso os agentes políticos deixarão de justificar sua frouxa postura antitruste nos termos de qualquer outra lógica que não cabe na economia neoclássica – digamos, citando a necessidade de “não desestimular o espírito empreendedor”. (CHANG, 2002, p. 103)

explícita ou implicitamente, uma mesma ação estatal pode ser considerada intervenção em uma sociedade e não em outra em um determinado período de tempo. Por exemplo, em virtude do consenso político, segundo o qual a defesa é uma das funções absolutamente necessárias do Estado, o intervencionismo do governo federal norte-americano, que influenciou de forma decisiva a evolução industrial do país (programas de aquisição e contratos de pesquisa e desenvolvimento nas indústrias de computador, telecomunicações e aviação), é por muitos subestimado.

Em síntese, é necessário na discussão sobre o papel do Estado reconhecer a determinação política suprema da estrutura de direitos-obrigações que serve de base às relações de mercado. Sem isso, “a discussão sobre o papel do Estado continuará orientada pela ilusão de que nossas opiniões se baseiam em análises ‘objetivas’, enquanto a dos adversários carecem delas e, portanto, são ‘politicamente motivadas’”. (CHANG, 2002, p. 107)

Nesse sentido, a hipótese da primazia do mercado na economia neoliberal obscurece os termos da discussão do papel do Estado. Por esta visão, o Estado (assim como as outras instituições extramercado), é encarado como um sucedâneo criado pelo homem e que só surgiu quando as falhas de mercado se tornaram insustentáveis (explicação contratualista da origem do Estado). Ou seja, “*no princípio, havia mercados*”⁴. Mas, como já demonstraram os historiadores econômicos, “*no princípio, não havia mercados*”⁵. Como informa Chang (op. cit., p. 112), um desses historiadores econômicos, “a não ser no nível local (na satisfação das necessidades básicas) ou no nível internacional (no comércio de artigos de luxo), o mercado não era uma parte importante – e muito menos dominante – da vida econômica humana antes da ascensão do capitalismo.” O surgimento dos mercados foi quase sempre articulado pelo Estado de forma deliberada, principalmente no estágio inicial do desenvolvimento capitalista⁶. E mais à frente enfatiza, “persiste o fato de que todos os esforços bem-sucedidos de desenvolvimento envolveram substancial intervenção estatal.”

Assim, o mercado é a apenas mais uma das muitas instituições que constituem o que se denomina de economia de mercado ou num sentido mais amplo de capitalismo. E o capitalismo, como sistema, é constituído de uma série de instituições: os mercados como instituições de troca; as empresas como instituições de produção e o Estado como criador e regulador das instituições que regem as relações e também outras instituições informais, como a convenção social. Portanto, é necessário, além de reconhecer a determinação política da estrutura de direitos-obrigações que serve de base às relações de mercado, colocar o mercado, o Estado e as demais instituições em pé de igualdade, incorporando as instituições extra-mercados e não-estatais como elementos integrais e

⁴ Willianson (1975, p. 20).

⁵ Chang (2002, p. 112)

⁶ Chang (2002, p. 113) citando Polanyi (1957), “[o] caminho para o mercado livre foi aberto e mantido aberto por um crescimento enorme do intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado.”

não como meros apêndices. Para tanto, a “economia política institucionalista” (EPI), ao incorporar em seu núcleo analítico a política e as instituições sugere algumas pistas para formulação teórica.

Em linhas gerais, as características teóricas centrais da EPI estão relacionadas à análise do mercado, do Estado e da política. A seguir são descritos, de acordo com a síntese que o próprio Chang realiza de cada tema, estas características. Primeiro com relação à análise do mercado:

[...] compreender o mercado requer que se leve em consideração uma série muito mais ampla de instituições do que normalmente discutem os neoliberais. Ademais dos direitos de propriedade e da infra-estrutura jurídica que auxiliam o seu exercício e a sua modificação, nos quais os neoliberais costumam se concentrar, também é necessário levar em conta todas as demais instituições formais e informais que definem quem pode ter que tipo de propriedade e participar de que tipo de intercâmbio, quais são os objetos legítimos de comércio, quais são as condutas aceitáveis no processo de troca e em que termos os diferentes agentes podem participar de que mercados, e assim por diante. Em outras palavras, os mercados neoliberais são demasiado subespecificados institucionalmente, e nós precisamos de uma especificação institucional mais completa deles se os quisermos compreender adequadamente [...] [Neste sentido] é necessário incluir explicitamente a política na sua análise (e não somente na do Estado) e deixar de pretender que ele [o mercado] deve ser “despolitizado” [...] a EPI adota uma abordagem “político-econômica” não só da análise do Estado, mas também do mercado. (CHANG, op. cit., p. 123)

Em segundo lugar, com relação à análise do Estado:

[...] Para superar as limitações da análise neoliberal do Estado, é preciso abandonar sua posição mais defensável, nomeadamente, a de que os indivíduos têm motivações (ou “preferências”, na linguagem neoliberal) prefixadas, que são egoístas, e adotar uma visão mais complexa da inter-relação entre motivação, comportamento e instituições do que a manifesta no discurso neoliberal [...] A EPI propõe que, já de início, devemos aceitar que as motivações humanas são variadas e interagem entre si de modo complexo. E argumenta que as motivações individuais são basicamente formadas pelas instituições que cercam os indivíduos [...] A EPI argumenta que é possível alterar os comportamentos não só modificando as instituições que definem os incentivos para os indivíduos, mas também por **mudanças ideológicas**⁷ e institucionais que influenciam as próprias motivações individuais. (CHANG, op. cit., p. 126)

Por fim, com relação à análise da política:

[...] a afirmação neoliberal segundo a qual a política corrompe inevitavelmente o mercado é problemática não só porque os próprios mercados são constructos políticos, mas também porque a noção neoliberal de mercado “incorrupível” se baseia num conjunto particular de convicções políticas que não pode pretender superioridade sobre os outros. Além disso, os neoliberais não conseguem conceber a política como um processo institucionalmente estruturado no sentido mais profundo. Vêem as instituições como atos políticos coercitivos, mas não atinam que elas também afetam as motivações e percepções das pessoas [...] A EPI argumenta que a política é um processo institucionalmente estruturado, não só porque as instituições plasmam as ações políticas das pessoas, dadas as suas motivações e percepções, como também porque influenciam a percepção que elas têm de seus próprios interesses, dos limites legítimos da política e dos padrões comportamentais legítimos em política. (CHANG, op. cit., p. 129)

Das considerações acima, destacam-se: 1) a necessidade de uma especificação institucional mais completa do mercado, incluindo explicitamente a política na sua análise, isto porque assim como o Estado o mercado não é “despolitizado”; 2) a importância de adotar uma visão mais complexa da inter-relação entre motivação, comportamento e instituições, ou seja, aceitar que as motivações humanas são variadas e interagem entre si de modo complexo (na verdade, existe uma

⁷ Grifo nosso.

causação recíproca entre a motivação individual e as instituições); e 3) o entendimento de que a atividade política é um processo institucionalmente estruturado, não só porque as instituições plasmam as ações políticas das pessoas, dadas as suas motivações e percepções, como também porque influenciam a percepção que elas têm de seus próprios interesses, dos limites legítimos da política e dos padrões comportamentais legítimos em política. Mas, como pode ser percebido, não é ainda uma teoria constituída, apenas fornece pistas para formulação de um modelo alternativo para investigação do papel do mercado, Estado e instituições e suas inter-relações com o objetivo de superação das limitações do discurso neoliberal. Em síntese, a mensagem é que é preciso ir além dos modelos mais intervencionistas dentro do molde neoliberal e desenvolver um arcabouço teórico alternativo que tenha as instituições e a política em seu núcleo analítico.

3. Quais as características que os Estados assumem e como contribuem para o processo de desenvolvimento?

A divisão crescente do trabalho nas economias modernas exige o desenvolvimento de uma estrutura institucional⁸ que dê conta do aumento da complexidade nas interações entre os agentes econômicos. Mas não é somente isso. O Estado transforma o estabelecimento de regras que regulam os direitos de propriedade e as trocas econômicas em produtos do processo de barganha política, sem relação necessária com a eficiência econômica. O Estado pressupõe assimetria de poder (oportunidade para indivíduos com maior poder de coerção de garantir regras que lhes são vantajosas), de forma que Estado e política não podem ser tratados separadamente, como enfatizado na parte anterior.

Evans (2004, p. 28), por exemplo, afirma que “sem o Estado, o mercado, a outra instituição-chave da sociedade moderna, não funciona.” Nesse sentido, a pergunta que surge imediatamente é: quais as características que os Estados assumem e como contribuem para o processo de desenvolvimento? Isto porque, para este autor, o Estado mesmo que de forma imperfeita permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva, até que sejam descobertas outras maneiras menos hierarquizadas de assegurar o interesse geral sobre o particular, de prover os bens coletivos e de sustentar os processos de transação. Em outras palavras, o Estado constitui-se na representação mais abrangente das instituições e também na arena a partir da qual são traçados os seus limites de atuação, de associações e de outras instituições e indivíduos. Como fica claro nesta

⁸ “[...]Individual property, therefore, is not a purely individual matter. It is not simply a relation between an individual and an object. It requires some kind of customary and legal apparatus of recognition, adjudication and enforcement. Such legal systems made their first substantial appearance within the state apparatuses of ancient civilization. Since then the state has played a major role in the establishment, enforcement and adjudication of property rights” (Hodgson 2003, p. 380).

proposição, a perspectiva de análise adotada pelo autor é de natureza institucional comparativa⁹ em contraposição a uma abordagem que o próprio autor denomina de neo-utilitarista.¹⁰

No âmbito do paradigma neoclássico, há uma generalização do individualismo metodológico que reduz a análise do Estado ao comportamento utilitarista dos agentes, sejam eles burocratas, empresários ou trabalhadores, tendo como consequência uma concepção que enfatiza as falhas de governo e a necessidade de circunscrição e de redução do papel do Estado tanto na esfera social quanto - e de forma mais arrebatadora - na dinâmica econômica.

Na visão de Evans (1998), a economia política neo-utilitarista ao tratar do Estado é tanto cínica quanto utópica. Primeiro é cínica por negar a importância prática do “espírito público”. Segundo, é utópica por presumir que a “mão invisível” oferece uma alternativa fácil. Todavia, foi o seu lado utópico que lhe deu carisma e ao mesmo tempo também a sobrecarregou com posições difíceis de defender, tanto logicamente quanto empiricamente. A sua visão extrema do Estado, apesar da sua elegância, tornou-se, em última análise, logicamente insustentável e a sua crença utópica no poder do mercado em reconstruir a sociedade era igualmente insustentável¹¹. No entanto, foram estas preocupações neo-utilitaristas com a “captura” de partes do aparato do Estado por grupos de interesse que forçaram a um reexame da pretensão do Estado em ser um agente da sociedade como um todo e transferiram o foco da atenção para as relações Estado-sociedade. No limite, a análise neo-utilitarista ao excluir a possibilidade de fé ingênua em um Estado naturalmente benevolente e competente, obrigou todos a olhar mais atentamente o que os Estados faziam e por quê. Ou seja, contribuiu, de certa forma, ou mesmo pode ter sido uma pré-condição para o ressurgimento de uma política econômica institucional comparativa, como afirma o autor.

Na medida em que a atratividade das versões neo-utilitaristas se dissipa, na análise de Evans (1998), a tarefa de preencher o vazio com uma alternativa institucionalista torna-se mais urgente. E

⁹ “O que a tradição comparativa institucional tem a oferecer é a identificação de alguns papéis que o Estado pode vir a desempenhar caso o processo de transformação econômica siga adiante, e algumas sugestões sobre que tipos de características institucionais podem ser necessárias para que o Estado tenha chance de representar esses papéis.” (EVANS, 1998, p. 66)

¹⁰ Segundo Evans (1998, p.51), “[...] os enfoques “neo-utilitaristas” [...] partem da premissa de que todas as instituições, incluindo o Estado, podem ser conceitualizadas como simples agregação do auto-interesse individual [...] No entanto, os esforços para adotar a lógica “neo-utilitarista” a fim de compreender e prever o comportamento das organizações governamentais têm se mostrado insatisfatórios, tanto do ponto de vista teórico quanto prático. Até mesmo as instituições oficiais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, têm sido levadas a adotar um enfoque mais institucional comparativo.”

¹¹ Contudo, a visão oposta também não é aceitável, isto é, a crença cega de que o Estado seja a solução ao problema do subdesenvolvimento. Ou como argumenta Evans (1998, p. 53), do “estatismo”, entendido como uma fé utópica na beneficência e na eficácia do Estado: “[...] Reviver uma crença cega no Estado como uma solução ao problema do subdesenvolvimento não é nem possível nem desejável. O estatismo ingênuo era, em síntese, uma crença baseada em uma série de premissas duvidosas. A capacidade de alocação de recursos que os Estados precisariam ter para realizar essa visão, assim como a independência que seria necessária para sustentar os interesses meramente paroquiais, era implausível. Os Estados podem algumas vezes agir em prol dos objetivos do desenvolvimento, mas eles serão sempre instrumentos imperfeitos.”

o ponto de partida para uma abordagem alternativa está, segundo o autor, nos trabalhos de Weber e dos economistas Polanyi, Gerschenkron e Hirschman.

[...] Polanyi oferece uma interpretação precisa sobre o grau de dependência dos mercados em relação à ação do Estado. Weber propõe uma hipótese consistente sobre o tipo de organização interna necessária para dar aos Estados a capacidade de construir mercados e promover o crescimento. Gerschenkron e Hirschman tornam claro que as relações Estado-sociedade, especialmente aquelas que vinculam os Estados às elites empresariais, são tão importantes quanto as estruturas internas”.¹² (EVANS, op. cit., p. 53)

Na abordagem de Evans (2004), a estrutura interna do Estado e o caráter das relações Estado-sociedade são os dois elementos de análise que permitem entender o papel do Estado no desenvolvimento. O ponto de partida para análise da estrutura interna reside na hipótese weberiana sobre o papel da burocracia. Por esta visão, é a insuficiência de burocracia que prejudica o desenvolvimento e não a sua prevalência. A burocracia, ou mais genericamente o aparato organizacional do Estado, é vista pelo referido autor como um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência. Portanto, a questão de como a **autonomia** e a **inserção social**, em outras palavras estrutura interna do Estado e as relações Estado-sociedade, podem ser eficientemente combinadas constitui o cerne da análise do desenvolvimento, que de longe é a mais complicada em termos de análise pelas posições conflitantes que surgem a nível teórico.

Evans (2004) constatou que as diferenças nas formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume. Tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação. Para caracterizar as diferentes formas de estrutura do Estado e das relações Estado-sociedade, dentro de um marco institucional-comparativo, ele desenvolveu dois tipos polares historicamente idealizados, denominados de Estados predadores e Estados desenvolvimentistas, grosso modo, assim caracterizados:

[...] os Estados predadores conseguem, às custas da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação de capital. Os Estados desenvolvimentistas, por sua vez, não apenas direcionam a transformação industrial, mas também, como pode ser argumentado de forma plausível, são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento. (EVANS, 2004, p.37)

Nos Estados predadores, as relações sociais se tornam o único elo de coesão e o interesse individual tem precedente sobre a busca de objetivos coletivos. Já a organização interna dos Estados desenvolvimentistas está assentada nas conexões entre o “povo” e o Estado como organização que envolve um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade através de canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação, o que supõe uma administração burocrática moderna, semelhante à burocracia weberiana. Assim, justapor Estados

¹² Evans (1998, p. 53), acrescenta: “Uma variedade de percepções contemporâneas deve ser adicionada a esses trabalhos pioneiros, inclusive insights oferecidos por revisores da teoria neo-utilitarista. O trabalho estimulado pelo extraordinário sucesso desenvolvimentista dos “NICs” da Ásia Oriental foi especialmente importante para a atual retomada das perspectivas institucionalistas. Amsden (1989) e Wade (1990) são excelentes exemplos. Uma combinação sintética de pesquisa recente com os sólidos conhecimentos adquiridos em trabalhos passados pode fornecer a base para uma abordagem institucional comparativa de grande promessa heurística.”.

‘predatórios’ e ‘desenvolvimentistas’, segundo o referido autor, permite mostrar como a organização interna e as relações com a sociedade produzem impactos desenvolvimentistas distintos, no sentido que aqueles Estados que extraem grandes quantias de seus cidadãos para privilégios privados acabam por impedir a transformação econômica. De outra forma, aqueles Estados em que estimulam a perspectiva empresarial das suas elites, aumentando os incentivos e reduzindo os riscos, propiciam condições para que estas elites se comprometam com investimentos transformadores.

Como arquétipo de Estado predatório, Evans (2004), descreveu o Zaire e como arquétipo de Estado desenvolvimentista, mostrou como exemplo o Japão. Como variações do Estado desenvolvimentista, em relação à autonomia do Estado e à parceria com os setores ajudando o capital privado a encontrar soluções que de outra forma seriam difíceis de serem atingidas, o autor descreve o Estado na Coreia e em Taiwan. Destaca ainda que nos dois últimos países, o papel do Estado foi central no processo de acumulação industrial, canalizando capital para investimentos de risco, induzindo decisões do empresariado e reforçando a capacidade das empresas privadas de competir nos mercados internacionais. Em resumo, Estados eficientes combinam organização burocrática interna bem desenvolvida com relações públicas-privadas densas.

Evans, ainda estabeleceu uma classificação intermediária para aqueles Estados que se colocam numa posição entre os Estados predadores e os Estados desenvolvimentistas, como é o caso do Brasil e da Índia. O autor sugere que deve haver alguma semelhança da organização burocrática destes países com aquelas encontradas no leste asiático, mas não em um grau de coerência corporativa usufruída por estes últimos. Nesse sentido, o que prevalece é um equilíbrio contraditório entre autonomia e parceria que podem tomar tanto a forma de um clientelismo excessivo quanto da incapacidade da construção de projetos conjuntos com as elites industriais: “projetos conjuntos podem ser possíveis em determinados setores ou em certos períodos de tempo, mas degeneram em clientelismo ou autonomia isolada em outros setores ou em outros períodos.” (EVANS, 2004, p. 94).

Ao analisar a organização interna e as relações Estado-sociedade do Brasil e da Índia, o autor supracitado chega a seguinte conclusão:

[...] os Estados indiano e brasileiro compartilham muitos dos mesmos problemas. Internamente, têm burocracias que não são caricaturas patrimoniais, mais ainda não contam com a coerência corporativa característica do tipo ideal desenvolvimentista [...] os Estados foram pouco seletivos nas tarefas que realizaram [...] a combinação de menor capacitação interna, ambiente externos mais difíceis e uma agenda de objetivos menos cuidadosamente definida colocaram a autonomia e a parceria, do tipo que caracteriza o Estado desenvolvimentista, fora do alcance. Pior ainda, a resultante inabilidade do Estado em efetivamente obter um bom desempenho desenvolvimentista criou uma pressão estrutural no sentido de um declínio ainda maior do papel do Estado. (EVANS, op. cit., p. 105)

Em resumo, as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento e as consequências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentada, o tipo de Estado e o seu contexto. A própria legitimidade do Estado e de seus dirigentes depende do efetivo desenvolvimento alcançado.

4. O Estado como criador de instituições de mercado

Avançando um pouco mais no tema do Estado como criador de instituições de mercado argumenta-se que apenas reconhecer as falhas de mercado ou de governo não é suficiente¹³: “Porque essa perspectiva, embora útil à análise da política, continua partindo do pressuposto de que o mercado é anterior ao Estado”¹⁴. Uma teoria que pretenda rejeitar a primazia do mercado tem de ir além do argumento das falhas de mercado.

Analisando o papel do Estado na economia, Cui (2002), parte do argumento do Estado como corretor das falhas de mercado para em seguida afirmar que a perspectiva mais adequada para analisar o papel do Estado na economia não pode ser o das falhas de mercado, mas sim do Estado como criador de instituições de mercado. Destaca, então, neste sentido, o papel do Estado como criador de corporações, do mercado da dívida pública e financeiro. Com relação às corporações este autor destaca que:

Contrariamente à noção convencional de que as corporações se desenvolveram autonomamente no Ocidente porque concorriam com mais eficiência no mercado, os governos as criaram para que fizessem coisas que “o empresário racional não faria porque eram demasiadamente arriscadas, excessivamente caras, pouco lucrativas ou exageradamente públicas, ou seja, para realizar tarefas que não seriam realizadas se dependessem do funcionamento eficiente dos mercados [...] O Estado não se limitou a definir o que era uma corporação e quais eram os direitos, habilitações e responsabilidades particulares que os proprietários, os gerentes, os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos podiam exercer legalmente com relação a ela, o Estado as estabeleceu e capitalizou ativamente.”¹⁵

Quanto ao mercado da dívida pública e financeiro, o referido autor começa com um exemplo. “O desenvolvimento histórico de Wall Street, nos Estados Unidos, ilustra vivamente que

¹³ A vertente neoclássica mais sofisticada, conhecida como a teoria do *rent seeking*, afirma que a ação do Estado na concessão de direitos de propriedade possui efeitos nocivos do ponto de vista da eficiência econômica ao estimular o desperdício de recursos escassos. No entanto, como afirma Fiani (2003, p. 19), a defesa de políticas públicas, notadamente em favor da desregulação econômica, por parte desta teoria, se mostra inadequada por duas razões: indeterminação desses modelos e conclusões que não possuem um caráter geral. Pois, “[...] a teoria de *rent seeking* admite um conjunto muito particular de direitos de propriedade: os direitos de natureza monopólica ou que implicam em restrições comerciais, ignorando outros direitos concedidos pelo Estado, que implicam na proteção às rendas geradas por inovações de produtos e de processos, ou na racionalização econômica dos recursos em *commom pool*.”

¹⁴ Cui (op. cit., p. 257).

¹⁵ Cui (op. cit., p. 257-58), citando Roy (1997). O autor se utiliza de vários exemplos para justificar o seu argumento, como os casos da China, EUA e Reino Unido.

ela foi criada pelo Estado para servir sua dívida pública”¹⁶. Segundo ainda o autor, o Estado tem um importante papel no cenário internacional, que não será aqui discutido. A questão que realmente importa é: dado a importância do Estado, não a sua primazia sobre o mercado, mas a sua complementaridade, o Estado tem a capacidade de desempenhar os papéis acima colocados?

Cui (2002), responde a pergunta acima da seguinte forma: a capacidade do Estado é definida pelo seu grau de “estabilidade”¹⁷, intimamente relacionadas com uma condição política e com uma condição fiscal. A primeira depende, por sua vez, de dois conjuntos de condições que têm uma relação tensa: 1) o Estado precisa ter liberdade de manobra, ou seja, precisa que as pessoas que formam a sua equipe consigam operar a sua vontade (do Estado), desdobrando recursos e planejando de modo a “desrespeitar” e até desestabilizar o costume e o privilégio; e 2) da organização da sociedade (um Estado forte requer uma sociedade também forte). Em outras palavras, a estabilidade do Estado depende de que este não pode estar na mão de grupos de interesses especiais. Abordagem que converge com a de Evans, acima discutida.

A condição fiscal de estabilidade depende da mescla “ótima” dos três instrumentos políticos de finanças públicas (renda de propriedade pública, renda fiscal e dívida pública). No entendimento de Cui (2002) para que desempenhe seus papéis econômicos, como já referido, o Estado depende de uma mescla ótima destes três instrumentos. O autor utilizou-se do caso chinês para justificar seu argumento:

Como indicaram muitos economistas chineses, a baixa relação dívida pública/PIB implica que o país ainda tem um grande potencial de contrair dívidas para estimular as demandas internas, ao passo que a alta razão da dependência da dívida do governo central indica que gerar mais rendas fiscais é uma tarefa de suma importância para a China. Sem isso, ela não conseguirá desempenhar efetivamente nenhum dos papéis do Estado [...] (CUI, 2002, p. 273)

Nesta perspectiva, Chang (1999), observa que o Estado pode resolver problemas de coordenação a um menor custo que o mercado e assim reduzir os custos de transação, que são os custos de coordenação numa economia através de um efetivo sistema de direitos de propriedade, da estabilização macroeconômica, organização da sociedade em grandes grupos, da formação de uma ideologia nacional e coordenação complementar das decisões de investimento. Ações que para o referido autor, tornam este tipo de intervenção muito atrativo quando comparado com os custos de outros sistemas de intervenção, como por exemplo o planejamento central. Observa ainda que uma teoria da intervenção do Estado deve considerar em conjunto os custos e os benefícios desta

¹⁶ Referenciando novamente Roy (1997), Cui (2002, p. 261), destaca: “o ano em que se fundou a bolsa de valores de Nova York foi o mesmo em que o Canal Erie lá desencadeou uma verdadeira “mania de canal”, que levou o Estado e os governos locais a construírem canais, agressivamente, entre quase todos os cursos de água a distâncias impressionantes. Por exemplo, entre 1817 e 1825, Nova York emitiu 7 milhões de dólares em que foram vendidos por agentes e comprados por indivíduos e cidadezinhas próximas do canal, por bancos e investidores estrangeiros...”

¹⁷ “A estabilidade ou força dos Estados designa a capacidade dos detentores de cargos no governo e de seus apoiadores de formular e implementar regras e políticas que não se limitem a meramente reproduzir as práticas sociais correntes ou a confirmar a existente distribuição de vantagens entre os segmentos sociais.” (ROY, 1987 apud CUI, 2002 p. 270).

intervenção e não somente os benefícios, como no caso das falhas de mercado, ou somente os custos, como na abordagem das falhas de governo.

Da discussão acima pode-se inferir que a política econômica, em especial a política industrial, deve ser vista como uma necessidade permanente ditada pelo funcionamento do mercado, concebida como um instrumento de compatibilização entre estabilidade macroeconômica, mudança tecnológica e incremento de competitividade sistêmica, num contexto de incertezas e volatilidade potencial de expectativas. No entanto, as suas possibilidades estão fortemente condicionadas pela estrutura institucional da economia, por seu grau de isomorfismo (coerência), e pelos canais de comunicação existentes intra e inter-setores produtivos e entre estes e o setor público (congruência)¹⁸. A sua formulação deve basear-se na identificação do conjunto de características inerentes às economias capitalistas, tais como o tempo histórico e expectacional, a incerteza, a concorrência via inovações, a endogeneidade do progresso técnico, as estratégias empresariais voltadas para a diferenciação e a malha institucional (suporte a ações de coordenação, embebendo as decisões tomadas pelos agentes econômicos e objetivando incremento da competitividade e convergência de expectativas). Deve refletir, portanto, um conjunto de medidas de fomento à cooperação entre instituições públicas e privadas, cujo objetivo é a criação de estímulos (oportunidades) e pressões (ameaças) para o incremento da competitividade da economia, tomando como variáveis cruciais a preservação de sua estabilidade macroeconômica, um nível adequado de competição e a administração da mudança tecnológica. Essa proposição põe em evidência que o seu âmbito de atuação é extremamente amplo, atravessando diagonalmente o aparelho produtivo. Em sua base conceitual, a estratégia de coordenação via instituições, envolve, necessariamente, tanto medidas horizontais, quanto setoriais, sendo que a relação entre ambas deve ser de complementaridade e não de exclusão. (BURLAMAQUI & FAGUNDES, 1996; GADELHA, 2002)

Em resumo, os elementos com os quais a política econômica deve operar não implicam uniformidade operacional ou comportamental, mas convergência de expectativas e cooperação, institucionalmente construídas ou legitimadas, de acordo com as abordagens de Evans, Chang, Cui, Gadelha, Burlamaqui e Fagundes.

¹⁸ Burlamaqui e Fagundes (1996), acreditam que a relação entre instituições, estabilidade e eficiência, apesar de instável, complexa e de difícil teorização, pode ser organizada de uma forma um pouco menos imprecisa, se nela forem introduzidos os conceitos de isomorfismo e congruência. Definem isomorfismo institucional como a existência de compatibilidade entre os princípios de funcionamento de um conjunto de instituições, de modo a configurar um resultado sistêmico, internamente coerente. Já a congruência institucional é utilizada para definir constelações ou arquiteturas institucionais cujos objetivos apontam para uma mesma direção, ou em um sentido mais específico, legitimam uma mesma ideologia.

5. Estado, firma e mercado: o problema das relações Estado-sociedade

A política econômica constitui uma mediação entre os modelos teóricos e a realidade, concebida à luz de uma determinada percepção do mundo, e age sobre uma realidade histórica concreta. “De acordo com essa percepção da realidade, está implícita a possibilidade de existência - e de convivência - de configurações institucionais diferenciadas, envolvendo padrões alternativos de conduta e de articulação entre o Estado, o setor privado e a sociedade em geral¹⁹.”

Desta perspectiva, o Estado e o mercado aparecem não como pólos opostos, mas sim como dimensões que, apesar de possuírem lógicas diferenciadas, interagem em um mesmo contexto sócio-institucional. Sendo a evolução destes agentes interdependentes, não é pertinente que a definição da ação de um ocorra em função das “falhas” verificadas na atuação do outro.

A natureza da ação do Estado, portanto, reside de seu poder político para mediar as relações entre os atores, condicionando as estratégias privadas e a própria configuração e o desenvolvimento do mercado, a partir dos interesses hegemônicos vigentes. Poder que pode ser traduzido na capacidade do Estado de articular os agentes e instituições em torno de uma certa trajetória de desenvolvimento.

É essa dimensão política que confere ao Estado Nacional uma capacidade de arbitragem e de mediação nas relações de interdependência entre os diversos agentes e instituições envolvidos no processo de aprendizado, permitindo induzir a transformação e o desenvolvimento das economias nacionais. (GADELHA, op. cit., p. 93)

Mas é importante enfatizar que a ação do Estado é interdependente. Ou seja, ela tanto condiciona quanto é condicionada: 1) pela estrutura econômica e tecnológica vigente nas economias nacionais e; 2) pela base organizacional e trajetória histórica da burocracia e da política pública. Estas limitam seu horizonte de ação tanto do ponto de vista político e operacional quanto cognitivo. Mas não é só isso. Uma vez que está imerso na incerteza e na complexidade ambiental sistêmica que envolve as unidades empresariais de decisão, o Estado também sofre de limitação cognitiva em seu processo de compreensão da realidade e de intervenção. O que leva a uma dimensão importante da análise do Estado: a sua capacidade de aprendizado. Ou seja, “o comportamento da instância pública também está sujeito a erros, à correção de rumos e a melhorias”²⁰.

Isto posto, há um conjunto de requerimentos organizacionais, estruturais e estratégicos para o processo de aprendizado do Estado que devem permear a ação estatal na dinâmica econômica, tais como: 1) construção de competências dinâmicas no Estado; 2) fortalecimento dos mecanismos de seleção na ação pública; e 3) ação sistêmica e preservação da variedade²¹. A forma como se inter-

¹⁹ Gadelha (2002, p. 88)

²⁰ Gadelha (op. cit., p. 93).

²¹ Para uma análise de cada um destes itens, ver Gadelha (1999; 2002).

relacionam estes requerimentos numa política de desenvolvimento, é assim exposta por Gadelha (op. cit., p. 95):

Pensar uma política econômica para o desenvolvimento em termos dinâmicos também envolve pensar os **requerimentos essenciais a uma estrutura pública capaz de lidar, de forma sistemática, com as mudanças e o aprendizado**²². Alternativamente, considerando também a determinação da estratégia para a estrutura, um dos fatores centrais da política de desenvolvimento é sua capacidade de alterar as estruturas estatais preexistentes, dotando-as de maior capacidade de adaptação e de transformação em face dos requerimentos dinâmicos da inovação e do aprendizado. Como desdobramento, a possibilidade de implementação de novas estratégias públicas e de transformação da própria estrutura do Estado constitui um elemento essencial para a inovação, estabelecendo uma interface importante e complexa com a política, a democracia e a possibilidade de alternância de poder.

Mas não é importante só delimitar a especificidade do papel do Estado como instituição na dinâmica econômica. O mesmo tem de ser feito para as outras duas importantes instituições do capitalismo, a firma e o mercado, para que se obtenham avanços analíticos neste campo.

Nessa delimitação, a empresa, sob pressão competitiva, aparece como o agente que promove as transformações estruturais, formulando estratégias de busca de inovações ou de absorção daquelas geradas por seus competidores. O mercado constitui o ambiente competitivo em que as empresas se defrontam, gerando estímulos, mais ou menos vigorosos, para que se formem estratégias de busca e para que operem os mecanismos seletivos, mediante os prêmios e as sanções sobre as estratégias adotadas. (GADELHA, op. cit., p. 111)

Em resumo, as firmas não operam no vácuo. Elas não podem ter sucesso ou ser competitivas em circunstâncias onde instituições apropriadas estão faltando, onde o papel do governo não é definido claramente, e onde há um ambiente inadequado de investimento. A infra-estrutura institucional, em grande parte promovida pelo governo, afeta a forma como as empresas desenvolvem capacidades empresariais e tecnológicas. Portanto, qualquer estratégia de desenvolvimento requer uma relação entre o Estado e o mercado. A colaboração das duas partes consiste em uma série de tarefas e responsabilidades atribuídas a cada uma delas. O desenvolvimento desta relação deve ser um processo sincronizado, desde que as tarefas empreendidas pelo governo e pelo mercado complementam-se, e o mau funcionamento de um destes componentes põe a qualidade e eficiência do sistema inteiro em risco. Ou seja, firmas e governos operam no contexto de um “arranjo” institucional, determinado principalmente por fatores históricos e culturais, e pelo próprio governo.

A abordagem de Gadelha (2002) converge com a de Evans (1998). Enquanto o primeiro ressalta a necessidade de construção de capacitações dinâmicas no interior do aparelho do Estado que permitam realizar atividades de prospecção e de interação com o setor privado, viabilizando a concepção de estratégias flexíveis de inovação e, portanto, de desenvolvimento, o segundo, destaca a idéia de projetos conjuntos ou compartilhados Estado-sociedade: elaboração e execução de projetos baseados numa relação simbiótica entre o Estado e os grupos industriais. Na visão de

²² Grifo nosso.

Evans, o problema das relações Estado-sociedade deve ser repensado de uma forma mais dinâmica, considerando a política do Estado como um fator endógeno na mudança do caráter de suas contrapartes na sociedade. Resumindo o pensamento deste último autor:

A idéia de projetos compartilhados, que é central nas visões de Gerschenkron, Hirschman, Amsden e Wade, presume que as conexões sólidas com grupos sociais são fundamentais à eficácia do desenvolvimento. Intuitivamente esta visão também faz sentido. Afinal, nós estamos falando de sociedades capitalistas nas quais nem o investimento nem a produção podem ser implementados sem a cooperação de atores privados. A idéia de que os Estados operam mais eficientemente quando suas conexões com a sociedade são minimizadas não é mais plausível do que a idéia de que os mercados operam isolados de outras conexões sociais. Assim como na realidade os mercados só funcionam se estiverem “inseridos” em outras formas de relações sociais, tudo indica que os Estados também devem estar “inseridos” para serem eficientes.²³

Seguindo ainda o raciocínio da citação anterior, Evans (op. cit., p. 66), destaca que:

Num processo de transformação “gerschenkroniano” ou “hirschmaniano”, o formato do projeto de acumulação precisa ser descoberto, quase que inventado, e o Estado deve participar da sua invenção. Não é suficiente diminuir a percepção de riscos. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado. Isto, por sua vez, exige conexões mais íntimas com agentes econômicos privados, um Estado que seja mais “inserido” na sociedade, e não isolado dela.

As abordagens acima discutidas convergem para confirmar os argumentos desta parte que consistem em mostrar: 1) que a teoria institucionalista é capaz de prover uma teoria das instituições que não seja restritiva como a da NEI, no sentido de enxergar as instituições apenas como regras do jogo, ao contrário, ela permite adotar uma visão mais complexa da inter-relação entre motivação, comportamento e instituições (ou seja, permite reconhecer que as instituições e principalmente o Estado, nesta perspectiva de análise, têm um papel pró-ativo no desenvolvimento econômico); e 2) que os desenvolvimentos no campo da economia evolucionária permitem definir relações e instrumentos de política econômica, particularmente para o setor produtivo, que possibilitem uma atuação das instituições (destacando-se o Estado) e organizações (firmas) para além das falhas de mercado.

Numa perspectiva mais ampla, a contribuição neo-schumpeteriana providenciou tanto uma teoria da mudança e inovação tecnológica quanto uma nova teoria microeconômica da firma, também estabelecendo amplas referências com o ambiente institucional, explicitando uma importante e decisiva fonte de interação com as modernas versões institucionalistas. Como exemplo, cita-se a visão de Zysman *apud* Conceição (2003), que se preocupou em desenvolver uma teorização sobre como as instituições criam “trajetórias” de crescimento historicamente enraizadas, inserindo as instituições no ambiente teórico evolucionário. Fornece, portanto, elementos conceituais que contribuem para pensar a política econômica, em especial a política industrial, considerando a diversidade setorial, tecnológica, comportamental e institucional presente nas distintas formações capitalistas. Ou seja, pensar políticas em realidades complexas e diferenciadas,

²³ Evans (1998, p. 77 e 78)

considerando a realidade institucional e produtiva específica a cada formação social e suas partes constituintes.

6. Conclusão

Como abordado neste artigo, industrialização, modernização e desenvolvimento, são termos frequentemente usados nas discussões sobre mudança institucional e guardam em comum o fato de serem processos socialmente instituídos. Desse modo, o conceito de instituição não pode ser tratado de forma dissociada do conceito de institucionalização, senão qualquer análise que se pretenda institucional-evolutiva dos processos econômicos e suas conseqüências para uma determinada sociedade perde o sentido. Em outras palavras, adotar as instituições como uma categoria de análise da ciência econômica implica em: reconhecer o caráter evolutivo e desequilibrado dos sistemas econômicos; e ao mesmo tempo reconhecer que *o processo econômico é socialmente instituído* e condicionado, não de forma determinista, por interesses e desejos. Nesse contexto, o Estado pela sua abrangência e legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças necessárias ao processo de desenvolvimento como coordenador das atividades econômicas e na consolidação dos pactos necessários a sua concretização.

As teorias evolucionistas e institucionalistas trouxeram considerações importantes ao debate sobre o papel das instituições e políticas e suas relações nos processos de mercado. Ao contrário da teoria econômica tradicional, que reduz o papel das instituições e políticas a questões de anomalias, exceções e a casos particulares das condições de uma teoria de equilíbrio geral, estes referenciais prescindem destas condições restritivas (equilíbrio e racionalidade substantiva). Pela primeira abordagem, o desenvolvimento econômico é resultado de um modo particular de composição entre instituições, de um lado, e de interesses e forças políticas e econômicas nacionais e internacionais, de outro. Conclui-se que as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento e as conseqüências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentada, o tipo de Estado e o seu contexto. Essa perspectiva sugere uma centralidade da política econômica na construção e transformação das instituições para além das falhas de mercado. Permite, assim, inferir que a política econômica, particularmente para o setor produtivo, deve ser vista como uma necessidade permanente ditada pelo funcionamento do mercado, concebida como um instrumento de compatibilização entre estabilidade macroeconômica, mudança tecnológica e incremento de competitividade sistêmica, num contexto de incertezas e volatilidade potencial de expectativas.

7. Referências

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. (Clássicos; 5)

BURLAMAQUI, Leonardo. **Capitalismo organizado**: uma interpretação a partir de Schumpeter, Keynes e Polanyi. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 1995.

_____.; FAGUNDES, Jorge. Notas sobre a diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos: uma perspectiva neo-schumpeteriana. In: **Estratégias empresariais na indústria brasileira**: discutindo mudanças. Antonio Castro, Barros de; Possas, Mário L.; Proença, Adriano (Orgs). Forense Universitária: Rio de Janeiro, 1996.

CHANG, Ha-Joon. **An Institutional Perspective on the Role of the State**: towards an Institutional Political Economy. In: L. Burlamaqui, A. Castro & H-J. Chang (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Edward Elgar, 2000. Disponível em www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/ipe-pdf.pdf. Acessado em maio de 2004.

_____. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **Industrial Policy and East Asia**: the Miracle, the Crisis, and the Future. Paper presented in workshop World Bank on “Re-thinking East Asian Miracle”. San Francisco, 1999.

_____. Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, Glauco et al (Orgs). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. *The political economy of industrial policy*. MacMillan Press: London, 1994.

_____.; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economic Change. In: **The Meeting of the “Other Canon” group Venice**, Italy, January 13 - 14, 2000.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A38.pdf>. Acesso em: 20/07/2004.

EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, nº 4, jul.- dez 1998.

_____. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **Desenvolvimento e política industrial: uma perspectiva neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 1999.

_____. Estado e inovação uma perspectiva evolucionista. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 6(2): 85-117, jul./dez. 2002

_____. Instituições, Estado e mercado no processo do desenvolvimento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 5(1): 49-76, jan./jun. 2001.

HODGSON, Geoffrey. **A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. **Econômica**, v.3, n. 1, p. 97-125, junho de 2001.

_____. The approach of institutional economics. **Journal of Economics Literature**. Vol. XXXVI, March, 1998.

_____. The enforcement of contracts and property rights: constitutive versus epiphenomenal conceptions of law. **International Review of Sociology**, 13, (2), p. 373-89, 2003.

STRACHMAN, Eduardo. As relações entre instituições e políticas industriais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 107-134, 2002.

_____. **Política Industrial e Instituições**. Tese, 2000 (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2000.

WILLIAMSON, O. **Markets and Hierarchies**. New York: The Free Press, 1975.