

Título do Trabalho: O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional

Nome do Autor: Simone Uderman

Filiação Institucional: Economista, Mestre em Economia e Doutoranda em Administração (Universidade Federal da Bahia - UFBA), Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Assessora Técnico-Econômica da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia).

Área Temática: Economia, Mercado e Instituições

Resumo

Este artigo descreve as principais modificações observadas no modelo de atuação do Estado e nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional a partir da segunda metade do Século XX, associando-as a redefinições nos paradigmas de produção industrial dominantes. Apresentam-se o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento regional correlatas, analisando-se as razões do seu enfraquecimento a partir da década de 1970 e a expansão do discurso neoliberal ao longo dos anos 1980. Identifica-se a formatação, a partir dos anos 1990, de um novo padrão de intervenção estatal, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. Argumenta-se que esse padrão gradualmente incorpora políticas de desenvolvimento regional sustentadas pela idéia de capital social e pela reformulação do próprio conceito de desenvolvimento econômico, sem conseguir construir, todavia, uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral colocadas.

Palavra-Chave: Estado; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional

Abstract

This article describes the most important changes observed in the state intervention pattern and regional development public policies from the 1950s onwards, associating these trends with the modifications in the main industrial production paradigm. The paper presents the developmental state and its regional development policies, analyzing the grounds for the weakening of this model in the 1970s, and the expansion of neoliberal policies from the 1980s onwards. The emergence of a new pattern of state intervention in the 1990s is identified. This pattern is characterized by the construction of a state regulatory apparatus, and by an agenda towards productive modernization and competitive integration. It argues that this new model gradually incorporates regional development policies based on the idea of social capital, and on a new concept of economic development. However, the interventions derived from the general ideas and recommendations presented are not yet able to sustain significant results.

Key-Words: State; Public Policies; Regional Development

O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional

1. Introdução

Ao longo dos vinte anos que se estendem a partir de meados da década de 1950, as políticas de desenvolvimento regional fundamentaram-se, de maneira geral, no conceito de pólos de desenvolvimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande potencial de irradiação (PERROUX, 1955; MYRDAL, 1957; HIRSCHMAN, 1958). Em diversas regiões do mundo, formuladores de políticas públicas dedicados à busca de ferramentas eficazes para solucionar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual propunham ações dessa natureza. Apoiando-se numa visão intervencionista do Estado (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; NURKSE, 1953; 1957), tais propostas, à medida que se disseminavam e ganhavam consistência, reforçavam estruturas públicas de planejamento e execução, conformando um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos (BIELSCHOWSKY, 1988).

Após cerca de duas décadas de sucesso, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento, que se evidenciavam na severa crise fiscal, na inflação crônica e na prolongada estagnação econômica que afligia os principais países da América Latina no final dos anos 1970. A partir daí, o foco das preocupações deslocou-se do reduzido nível de poupança, da insuficiência de mercados institucionalizados e da ausência de iniciativas empresariais de porte para o elevado grau de endividamento externo, a indisciplina fiscal, as altas taxas inflacionárias e as distorções provenientes do modelo protecionista vigente. Ganhavam cada vez maior evidência as teses de que a excessiva intervenção estatal provocava deformações no processo de alocação de recursos, acentuando a concentração de renda e as dificuldades de caixa dos governos. Assim, propagava-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública e disciplina macroeconômica. Ações em favor do desenvolvimento regional perdiam a sua relevância, ao tempo em que se enfraqueciam as estruturas institucionais montadas com a finalidade de formular e executar políticas voltadas para as regiões menos favorecidas. No plano internacional, as idéias neoliberais disseminadas ao longo dos anos 1980 respaldavam essa dinâmica, criando um ambiente favorável ao novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste.

Os péssimos indicadores de desempenho da economia apontavam, contudo, já na virada dos anos 1990, a necessidade de que fosse agregado um conjunto de ações dirigidas para a modernização produtiva e a integração competitiva, com foco orientado para a reestruturação industrial. Difundia-se o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico, apesar de atributo necessário, não seria condição suficiente para o crescimento, e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade constituía-se em tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta e articulada pelos setores público e privado. Ao mesmo tempo, o caráter regressivo do ajuste implementado e a deterioração das condições sociais evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua incorporação às diretrizes de desenvolvimento.

Começava a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Por um lado, disseminava-se a visão de que o Estado teria um importante papel a cumprir no âmbito da regulação das atividades econômicas. Por outro, a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcara a ação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial, começava a ser questionada, ao tempo em que se ampliava o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, conseqüentemente, o escopo de atuação do poder público no sentido de fortalecer esse processo. O conceito de capital social (PUTNAM, 1993, 1995; WOOLCOCK, 1998) passava a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais, sustentando, inclusive, ações do poder público em favor do desenvolvimento regional.

O propósito desse artigo é descrever as principais modificações observadas no modelo de atuação do Estado e nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional a partir da segunda metade do Século XX, associando-as a redefinições observadas nos padrões de produção industrial. Assim, estrutura-se em quatro seções adicionais. Na primeira delas, apresenta-se o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento regional correlatas, analisando-se as razões do seu enfraquecimento a partir da década de 1970. Na seção subsequente, discutem-se a expansão do discurso neoliberal e os ajustes observados nas propostas de ação pública ao longo dos anos 1980, identificando as principais conseqüências desses movimentos. A terceira seção do artigo procura descrever a formatação de um novo padrão de intervenção estatal, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. Trata, ainda, da emergência de um conjunto de intervenções públicas sustentadas pela idéia de capital social e pela reformulação do conceito de desenvolvimento econômico. Na última seção, por fim, são sistematizadas as principais conclusões do trabalho.

2. O Estado Desenvolvimentista e o Planejamento Regional

A ênfase conferida à análise da otimização de recursos produtivos alocados a uma dada atividade econômica obscureceu, por muito tempo, a relevância de outros temas e especificidades associadas às opções geográficas dos projetos, inibindo análises envolvendo a discussão dos efeitos potenciais decorrentes de sua implementação. Assim, até o início dos anos 1950, o fortuito planejamento regional era entendido basicamente como uma proposta de melhor aproveitamento dos fatores de produção existentes numa dada região, preocupando-se fundamentalmente com a disponibilidade e a distribuição dos recursos naturais (FRIEDMANN, 1975. p. 791).

A partir da segunda metade dessa década, as teorias de desenvolvimento regional passam a abordar a importância das economias de aglomeração e o papel das externalidades oriundas da coexistência de um certo número de empresas num mesmo espaço geográfico, enfatizando a importância da indústria na indução do processo de desenvolvimento. A análise dos efeitos das decisões de investimentos sobre as estruturas vigentes passa a integrar a obra de importantes autores, que influenciam, direta ou indiretamente, o processo de formulação de políticas públicas em diversas partes do mundo.

O planejamento regional, gradualmente, incorpora as noções de promoção e coordenação como elementos centrais para a ampliação e o fortalecimento de uma gama de atividades, atentando para as oportunidades decorrentes da introdução de novos empreendimentos industriais e para as possíveis ações voltadas para potencializar a sua atração e os seus efeitos indutores do desenvolvimento, num contexto marcado pela forte intervenção do Estado em favor do desenvolvimento. Nas subseções que seguem, procura-se sintetizar as formulações propostas pelos principais teóricos do desenvolvimento regional (seção 2.1) e sistematizar idéias acerca do papel desempenhado pelo Estado desenvolvimentista no processo de industrialização das economias periféricas (seção 2.2), enfocando o período que se estende de meados da década de 1950 até o final dos anos 1970.

2.1. Teorias do Desenvolvimento Regional

Na segunda metade da década de 1950, uma série de teóricos voltam a sua atenção para o tema do desenvolvimento econômico, tentando explicar as suas causas e os principais meios para desencadear um processo de expansão. Dentre as questões que passam a recheiar o debate teórico nesta área, destaca-se o estudo da polarização da produção econômica no espaço, entre outras razões pela grande influência que exerceu na aplicação e disseminação de políticas de desenvolvimento regional. O termo “pólo de crescimento” foi introduzido na literatura econômica por François Perroux, tendo sido sistematizado pela primeira vez em seu clássico artigo de 1955. O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou pólos de

crescimento de intensidades variáveis. No interior desses pólos, o crescimento e as transformações dele decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais (PERROUX, 1955, p. 94).

Em contraste com as tradicionais teorias de crescimento balanceado, que consideram a existência de um incremento proporcional dos fluxos que manteria a economia equilibrada mesmo durante períodos de expansão, Perroux sustenta que o estudo do crescimento deveria concentrar-se no processo pelo qual as atividades aparecem, ampliam a sua importância e, em alguns casos, desaparecem, incorporando três conceitos fundamentais à análise: indústria motriz, complexo de indústrias e pólos de crescimento. As chamadas indústrias motrizes, exercendo um papel indutor do crescimento de outras firmas pela compra de bens de natureza diversa, teriam a capacidade de fomentar a formação de um complexo de indústrias localizadas próximas umas das outras, promovendo a formação de um pólo regional.

Em que pese a utilização da expressão “pólos de crescimento”, a teoria concebida por Perroux é essencialmente uma teoria de desenvolvimento, cujo propósito é explicar o processo de mudança estrutural na economia e nos sistemas institucionais e sociais, e não uma teoria de crescimento econômico, que se concentra apenas nas condições de expansão da produção. A implantação ordenada de muitos empreendimentos confere um efeito dinâmico à economia, desencadeando um movimento de transformação da estrutura produtiva vigente capitaneado pela expansão industrial e trazendo novas perspectivas para o desenvolvimento regional. Perroux enfatiza a importância da inovação empresarial nos investimentos que sustentam o processo de expansão, questionando a noção estática de equilíbrio predominante nos principais modelos utilizados até então e destacando o fato de que as taxas de crescimento variam consideravelmente entre os diversos setores econômicos.

Embora o autor, originalmente, não estivesse particularmente preocupado em detalhar aspectos do desenvolvimento no plano geográfico, as aplicações da teoria dos pólos concentraram-se basicamente em problemas inter e intra-regionais (HERMANSEN, 1972, p. 3). Boudeville (1957, p. 11), por exemplo, define um pólo de desenvolvimento regional como um conjunto de indústrias em expansão localizadas numa área urbana, com a capacidade de induzir o desenvolvimento da atividade econômica em sua zona de influência. Nesse sentido, a região polarizada seria necessariamente integrada, e não autárquica, compondo uma rede de interconexões econômicas que se constituem em importante moldura para o desenho de um programa de desenvolvimento eficiente. Esse programa deve ser composto por ações públicas diretas no provimento de infra-estrutura e por investimentos privados articulados, levando em consideração o fato de que o crescimento econômico não é espontâneo,

homogêneo ou harmônico, emergindo numa região dinâmica através de setores propulsores que influenciam outras regiões (BOUDEVILLE, 1957, p. 102-103).

Seguindo essas idéias, pelo menos 28 países chegaram a implementar ou discutir seriamente estratégias de desenvolvimento regional baseadas no conceito de pólos de crescimento (MIYOSHI, 1997). Na verdade, não é mera coincidência que essa teoria tenha rapidamente atraído o interesse de agentes envolvidos com o planejamento regional. Em primeiro lugar, porque a criação de pólos é claramente demonstrada no espaço; em segundo, pelo fato de que a sua natureza abrangente, ou seja, a sua alegada capacidade de integrar todos os aspectos relevantes do desenvolvimento, torna-a particularmente importante para a abordagem de cunho regional, uma vez que o sucesso ou fracasso do desenvolvimento de uma área determinada é normalmente atribuído a um complexo grupo de fatores. Assim, a provisão de base científica para o planejamento regional, materializada numa teoria que integra aspectos do desenvolvimento no espaço (HERMANSEN, 1972, p. 4), sem muita dificuldade foi absorvida pelos formuladores de políticas públicas.

Simultaneamente aos esforços teóricos empreendidos por Perroux, autores como Myrdal (1957) e Hirschman (1958) formulam conceitos e análises convergentes com a teoria dos pólos de desenvolvimento. Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ligado à questão do desenvolvimento. Assim, ressalta a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos, considerando que o primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, que por sua vez amplificam as perspectivas de sucesso de outros projetos. Trabalhando com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores (*backwash* e *spread effects*), acredita que o processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa), o que o leva a concluir que “*o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade*” (MYRDAL, 1957, p. 42). Assim, argumenta em prol da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento regional.

Hirschman, por sua vez, questiona a doutrina do crescimento balanceado, alegando que o processo de desenvolvimento pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio. Partindo desta constatação, concebe uma teoria de desenvolvimento que considera o desequilíbrio a chave para o dinamismo econômico: “*Our aim is to keep alive rather than to eliminate the disequilibria. If the economy is to be kept moving ahead, the task of development policy is to maintain tensions, disproportions, and disequilibria*” (HIRSCHMAN, 1958, p. 66).

Amparando-se na idéia de economias de aglomeração, Hirschman formula os conceitos de efeitos para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*). Os efeitos para trás traduzem os impactos

regionais provenientes da implantação de indústrias que, ao aumentarem sua demanda por matérias primas e insumos produzidos por unidades situadas a montante do seu processo produtivo, criam condições objetivas para a produção local em uma escala compatível com os critérios de lucratividade das firmas. Analogamente, os efeitos para frente expressam as implicações da disponibilidade de um volume de oferta de bens que viabiliza a produção local de setores a jusante na cadeia de produção. A partir de um modelo simples de duas regiões, Hirschman analisa esses impactos, incorporando à sua formulação os conceitos de efeitos polarizadores e difusores (*polarization* e *trickling down effects*). Entendendo que, no longo prazo, os efeitos difusores seriam a chave para a redução das desigualdades regionais e que a ocorrência de processos de desse tipo em países de industrialização retardatária não se daria, usualmente, de forma espontânea, adota uma postura explicitamente intervencionista, justificando a ação do poder público em favor do desenvolvimento¹.

As proposições desses autores, evidenciando a importância da complementaridade dos projetos instalados, apóiam-se na compreensão da importância de requisitos de escala para o êxito dos projetos industrializantes. O argumento em defesa da incisiva ação pública dirigida para o desenvolvimento regional, por sua vez, parte da crença na necessidade de um impulso desenvolvimentista inicial, baseando-se em teorias que analisam o papel do Estado no processo de fomento industrial (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; NURKSE, 1957). Na próxima subseção, procura-se discutir, de forma breve, formulações acerca do Estado desenvolvimentista e da função desempenhada pelo setor público nos processos de industrialização das chamadas economias periféricas.

2.2. O Estado Desenvolvimentista

O conhecido teórico do desenvolvimento Paul Rosenstein-Rodan, ainda no início dos anos 1940, chama a atenção para uma série de questões relacionadas a processos de industrialização de economias deprimidas², defendendo, em linhas gerais, os seguintes argumentos (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, p. 202-204), afinados com as condições de escala exigidas pelo padrão de produção industrial vigente:

- De modo a prover os requisitos de escala e viabilizar o tamanho ótimo das unidades industriais, as áreas de industrialização devem ser suficientemente amplas;

¹ Referindo-se à obra de Myrdal, o próprio Hirschman afirma que os conceitos de *backwash* e *spread effects* correspondem exatamente aos de *polarization* e *trickling down effects* (HIRSCHMAN, 1958, p. 187). De fato, as idéias de Hirschman apresentam plena convergência com as formulações de Myrdal, fortalecendo a idéia de que intervenções do Estado voltadas para a atração de investimentos concentrados em dado espaço geográfico provocariam um efeito expansivo encadeado.

² A despeito abordar o caso de regiões européias deprimidas, as idéias e conceitos apresentados servem de inspiração para análises e políticas públicas aplicadas a regiões periféricas de industrialização tardia, uma vez que a característica de insuficiência de renda e mercado frente aos requisitos de escala industrial fordista é comum a esses espaços.

- a industrialização de áreas deprimidas implica a aplicação de um volume elevado de investimentos fixos e de um dado conhecimento tecnológico que ampliam os riscos do capital e reduzem a mobilidade dos fatores e a flexibilidade do sistema;
- o recurso ao capital externo (na forma de empréstimos ou investimentos) é uma alternativa adequada para viabilizar esses processos de industrialização;
- a supervisão e as garantias do Estado constituem-se em *conditio sine qua non* para investimentos internacionais em larga e suficiente escala, à medida que reduzem substancialmente esses riscos; e
- as instituições de investimento internacional tratam de forma inapropriada a possibilidade de industrialização dessas áreas, à medida que dirigem o capital para projetos individuais e pequenas unidades, deixando de aproveitar as vantagens de economias externas que adviriam de um esquema de industrialização planejada envolvendo a implantação simultânea de muitas indústrias complementares que impulsionariam o desenvolvimento (*big push*).

Essas idéias sustentam e estimulam o avanço pesquisas posteriores, que procuram identificar alternativas de desenvolvimento para áreas atrasadas. Nurkse (1953; 1957), partindo da constatação de que o tamanho limitado dos mercados dos países subdesenvolvidos desencoraja investimentos privados em qualquer indústria isolada e a falta de iniciativas empresariais, por sua vez, bloqueia o desenvolvimento dos mercados, define o que se convencionou chamar de círculo vicioso da pobreza. Como forma de romper esse ciclo, propõe que se estabeleça e estimule um padrão balanceado de investimentos complementares em diferentes indústrias, o que propiciaria a criação de economias externas dinâmicas³. Assim, formula a doutrina do crescimento equilibrado, da qual se pode inferir a recomendação de uma ampla ação estatal no plano econômico.

Embora reconheça as dificuldades a serem enfrentadas, Nurkse afirma que a via de industrialização – que não deve implicar um exclusivo crescimento industrial, mas a expansão equilibrada de todos os setores para satisfazer a elevação da demanda decorrente do crescimento de renda originado do conjunto de investimentos iniciais (NURKSE, 1957, p. 85) – deve ser trilhada para que se alcance um patamar mais elevado de desenvolvimento. Nesse sentido, sua análise converge integralmente com as posições defendidas por Singer (1950) e Prebisch (1959), que detalham a tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos primários e concluem que a superação do desenvolvimento impõe, necessariamente, o recurso à industrialização.

A ênfase conferida à necessidade de uma ação estatal mais diligente fortaleceu a concepção e execução de estratégias de natureza desenvolvimentista em diversos espaços nacionais e subnacionais, sustentando a adoção de um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo,

³ Conforme esclarece Furtado (1967, p. 203), trata-se de maximizar “as economias externas e de aglomeração resultantes da complementaridade das atividades industriais e, num horizonte temporal mais amplo, as economias de escala”.

conhecido como desenvolvimentista, busca a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos na segunda metade dos anos 1950 (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 250; 431).

A despeito das controvérsias registradas nos debates teóricos e conceituais em torno do tema, pode-se, em linhas gerais, definir os contornos do pensamento desenvolvimentista a partir dos seguintes pontos⁴:

- A industrialização é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento;
- não há como alcançar uma industrialização eficiente e racional nos países periféricos através das forças espontâneas do mercado, de modo que é necessário que o Estado a planeje;
- o planejamento deve incluir metas de expansão econômica e os instrumentos de suporte correspondentes; e
- o Estado deve captar e orientar o uso de recursos financeiros, além de promover investimentos diretos em setores nos quais a presença da iniciativa privada seja insuficiente.

A atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. A elaboração de estratégias e planos de desenvolvimento e o estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentam-se como ações essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização em espaços periféricos, consolidando o desenho institucional e a forma de funcionamento do Estado desenvolvimentista.

Do ponto de vista privado, a intervenção estatal justificava-se em função da reconhecida insuficiência de bases técnicas e financeiras, contraposta à necessidade de implementação de grandes projetos interligados e dependentes de vultosos investimentos simultâneos em infra-estrutura e na produção de matérias-primas, máquinas, equipamentos e bens de consumo, muitas vezes condicionados à adoção de tecnologias não disponíveis no mercado interno⁵. Esse mesmo reconhecimento validava ações de estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, que se beneficiava das especificidades de processos de industrialização tardios para expandir as suas bases de acumulação. Desse modo, a convergência de interesses públicos e privados, nacionais e internacionais, fortalecia a adoção dos princípios desenvolvimentistas e consolidava estruturas de planejamento, coordenação e intervenção do Estado.

A aceitação da aplicação de políticas econômicas como um poderoso instrumento de promoção da industrialização respaldou uma forte onda de intervenção estatal, que contou com o apoio de

⁴ Bielschowsky (1988, p. 7) sistematiza esses pontos, fazendo referências explícitas ao Brasil. A sequência de tópicos apresentada, contudo, pode ser aplicada ao modelo desenvolvimentista de uma forma geral.

⁵ Segundo Furtado (1981, p. 41), o processo de industrialização por substituição de importações “*ocorria em economias destituídas de qualquer autonomia tecnológica*”. Outros autores também enfatizam a dependência tecnológica e financeira embutida no modelo de industrialização usualmente adotado em países periféricos entre a década de 1950 e o final dos anos 1970 (ver, por exemplo, TAVARES, 1975; SERRA, 1981; DRAIBE, 1985).

instituições de fomento internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme afirma Bresser Pereira (1995, p. 9),

“a idéia do big-push – um aumento dramático e planejado do investimento com base em apoio internacional – era uma das bases teóricas para a estratégia do Banco Mundial de dar prioridade ao financiamento à infra-estrutura. A segunda estratégia básica – a proteção à indústria nascente e substituição de importações – também recebeu apoio do Banco”.

Desse modo, como sintetizam Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993, p. 18), nos países subdesenvolvidos,

“a teoria do desenvolvimento econômico baseada na hipótese do big push era o instrumento teórico; a industrialização era o objetivo principal; a substituição de importações, a estratégia básica; e o Banco Mundial, a instituição financeira e de apoio fundamental, no nível internacional”.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), instituída em 1948 por decisão da Assembléia Geral da ONU, também representava um importante reforço ao avanço da ideologia desenvolvimentista, validando a ação interventora do Estado e a formação de centros de planejamento e formulação de políticas públicas. Propugnava, nas palavras de Figueiredo (1990, p. 143-144), *“uma postura essencialmente ativa do Estado nos países latino-americanos”*, com vistas a reduzir a *“distância econômica relativa entre centro e periferia, através da industrialização”*.

A análise da CEPAL chamava a atenção para a necessidade de planejamento e intervenção pública no sentido de transformar as economias periféricas, orientando a acumulação capitalista e os processos de desenvolvimento nacionais através de ações dirigidas ao fortalecimento das atividades industriais. Em linhas gerais, argumentava-se que a industrialização espontânea observada desde os anos 1930 não poderia prosseguir sem um *“esforço de planejamento capaz de conferir racionalidade e eficiência à captação e alocação de recursos”*, uma vez que enfrentava dificuldades provenientes de estruturas pouco diversificadas, marcadas por níveis de produtividade reduzidos (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 333). Reconhecendo que o caminho da industrialização requeria uma escala fordista de produção e dependia de investimentos superiores à capacidade da poupança doméstica, além de muitas vezes envolver o acesso a tecnologias ainda não disponíveis internamente, recomendava-se o recurso ao capital estrangeiro. Desse modo, propunha-se *“o desenvolvimento nacional mais do que propriamente nacionalista”* ⁶(MANTEGA, 1984, p. 40).

Esse modelo de intervenção estatal, ajustado aos requisitos de uma industrialização tardia nos moldes do paradigma de produção fordista, respalda o desenvolvimento industrial em diversos países até o final dos anos 1970. A grave crise fiscal, os processos inflacionários crônicos e a prolongada

⁶ Mesmos os chamados “desenvolvimentistas nacionalistas” admitiam a participação do capital estrangeiro, uma vez que a sua principal preocupação era garantir o processo de industrialização. Assim, *“tanto podiam entusiasmar-se com inversões estatais em setores que consideravam estratégicos quanto com inversões estrangeiras em setores cuja implantação poderia seguir, em sua opinião, o curso privado, sem prejuízo do processo como um todo”* (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 128)

estagnação econômica que assolam a economia latino-americana nesse momento, contudo, evidenciam o esgotamento do padrão de desenvolvimento anterior. O foco das preocupações desloca-se, então, do insuficiente nível interno de poupança e tecnologia, da restrição de mercados e da ausência de iniciativas empresariais para o elevado grau de endividamento externo, as dificuldades fiscais, o elevado patamar inflacionário e as supostas distorções decorrentes do modelo intervencionista adotado.

Assumem cada vez maior destaque as teses de que a excessiva intervenção estatal, distorcendo o processo de alocação de recursos, aguçaria a concentração de renda – contribuindo, desse modo, para os elevados índices de pobreza e exclusão – e as dificuldades de caixa dos governos (COLCLOUGH, 1990, p. 19). Dissemina-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública – materializadas nos programas de privatização, desburocratização, desregulamentação e liberalização comercial - e disciplina macroeconômica. As ações de desenvolvimento regional perdem força, assim como os órgãos destinados à formulação e execução de políticas públicas dirigidas às áreas menos favorecidas.

3. A Expansão do Discurso Neoliberal

Ao longo dos anos 1980, a expansão do ideário neoliberal cria um ambiente propício a um novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste. Conforme afirma Williamson (1992, p. 43), que cunhou a famosa expressão “Consenso de Washington” quando sugeriu uma taxonomia de dez pontos relativos às reformas políticas e econômicas prescritas para a América Latina, a concordância se dá em torno das exigências colocadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o governo dos Estados Unidos para a renegociação dos passivos e o aporte de novos recursos. Tais exigências, associadas à percepção de que o equilíbrio macroeconômico sobrepunha-se aos objetivos imediatos de desenvolvimento e subordinava o processo de reestruturação produtiva, reforçam os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado⁷.

Embora houvesse uma expectativa de que os organismos multilaterais de crédito – mantendo-se fiel à sua missão original de promotoras do desenvolvimento inspiradas nas idéias keynesianas – adotassem

⁷ As reformas de caráter estrutural envolviam a privatização de empresas estatais, a desburocratização e a desregulamentação dos mercados, sob o argumento de que um modelo de organização do setor produtivo baseado na propriedade e gestão privada, conferindo maior eficiência ao sistema, facilitando a reconstituição do equilíbrio de caixa do governo e desonerando o setor público dos custos associados à operação empresarial e das atribuições relativas ao seu gerenciamento, seria capaz de sustentar as condições de pagamento dos serviços da dívida externa e o manejo mais competente dos instrumentos de política macroeconômica.

uma posição favorável aos países endividados, Bresser Pereira (1995, p. 21), analisando a denominada “crise de identidade do Banco Mundial”, chama a atenção para o fato de que se tornou logo claro que a postura que o Banco assumia servia às necessidades que tinham os países credores de *“administrar a crise da dívida externa e proteger os seus bancos comerciais”*. Como enfatiza esse autor,

“a crise da dívida abriu, de facto, a oportunidade para o Banco transformar-se, de uma instituição que financia e promove o desenvolvimento, em uma instituição que impõe condições as quais obrigam os países em desenvolvimento a seguir as diretrizes econômicas que o Primeiro Mundo julga serem adequadas”
(BRESSER PERREIRA, 1995, p. 23).

Gradualmente, as economias latino-americanas incorporam essas diretrizes, formatando programas ajustados ao paradigma de crescimento orientado para o mercado. Assim, ao longo dos anos 1980, os objetivos de adensamento econômico, reestruturação produtiva e reforma institucional são relegados a segundo plano em favor de medidas de suposto efeito imediato direcionadas para o combate à inflação e o pagamento dos serviços da dívida externa. Como esclarece Hadad (1996, p. 137),

“uma sociedade em regime de inflação crônica e de recessão econômica inclina-se a considerar as atividades de planejamento governamental de médio e longo prazo como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos, etc.) são tão críticos e dominantes que não haveria condições para que esta sociedade se programasse para tratar de das questões de médio e de longo prazo...”.

Além da premência em solucionar questões de curto prazo, a indispensável necessidade de mudança de foco das políticas de desenvolvimento até então vigentes dificultava a definição de uma linha de ação estatal que justificasse o planejamento de longo prazo. Frente às aceleradas mudanças tecnológicas, produtivas, institucionais e políticas, a necessidade de empregar um novo modelo de intervenção contrapunha-se, nesse momento, ao desconhecimento dos caminhos mais eficazes a serem seguidos e aos riscos associados à adoção de fórmulas ainda não testadas.

Segundo Rosenthal (2000, p. 74), reinava certa perplexidade entre a tecnocracia latino-americana diante da profunda e prolongada crise e dos desafios do desenvolvimento no marco de novas e dinâmicas circunstâncias. Ajustes provocados pela capacidade das novas tecnologias disponíveis e por mudanças fundamentais na natureza dos mercados (KUMAR, 1997, p. 59) tornavam ainda mais duvidosos os resultados provenientes da execução de ações públicas. Se, por um lado, parecia claro que os tradicionais processos de produção fordista apresentavam dificuldades, altos custos e longos prazos de maturação para a realização das necessárias adaptações, o que os tornava pouco adequados para atender aos requisitos de mercados cada vez mais fragmentados e dinâmicos, por outro, a forma

encontrada pelo capitalismo para superar a crise fordista ainda não estava suficientemente definida para que se estruturassem propostas de intervenção do Estado ajustadas à nova realidade⁸.

Adicionalmente, o crescente nível de exposição aos mercados internacionais e a maior fluidez de recursos decorrentes da intensificação do processo de liberalização econômica e do aprofundamento da tendência de globalização motivado pela rápida difusão das novas tecnologias da informação (GRAY, 1998, p. 276) conferiam grau ainda maior de incerteza aos resultados das possíveis ações estatais em prol do desenvolvimento. Na opinião de Evans (1995, p. 134),

“os planejadores do desenvolvimento que tiveram a má sorte de operar nas décadas de 1970 e 1980 em vez de nas décadas de 1950 e 1960 enfrentaram uma economia global que frustrava as receitas fáceis para o desenvolvimento. Exportações de produtos manufaturados, e não mais um aumento de capacidade de produção de insumos industriais básicos, era o novo foco da “conspiração multidimensional a favor do desenvolvimento”. A crescente importância dos serviços, não só como o apoio aos fabricantes mas também como mercadorias internacionais por seu próprio direito, confundiu ainda mais o cenário. Não é de surpreender que a fórmula neo-utilitária – colocar o Estado fora da economia – tenha tido um crescente atrativo. Certo ou errado, era um claro programa de ação.”

Assim, generalizam-se concepções neoliberais acerca do papel do Estado na economia e difundem-se argumentos em defesa do livre mercado global. As políticas de ajuste macroeconômico assumem o papel de instrumento de ação estatal por excelência, constatando-se um generalizado desmonte e/ou um claro processo de enfraquecimento das estruturas de planejamento regional e dos órgãos e instituições voltados para a execução de políticas de desenvolvimento.

As conseqüências do ajuste implementado sob a orientação dos organismos internacionais e sob os auspícios da consolidação do ideário neoliberal são facilmente percebidas quando se examinam os indicadores de desempenho da economia, que justificam a expressão “década perdida” utilizada para ilustrar a magnitude do retrocesso observado na grande maioria dos países da América Latina. Segundo dados da CEPAL, verificou-se, no intervalo 1981/1989, um declínio de 8,3% no PIB *per capita* da região, acompanhado de uma sensível redução do coeficiente de inversão bruta em capital fixo, que passou de 22,5% para 16,4% do PIB⁹ (CEPAL, 1996, p. 22; 25; 38). As principais fontes de impulso do período precedente – uma industrialização apoiada fundamentalmente na demanda interna e um sustentável crescimento dos investimentos, sobretudo públicos ou induzidos pelo Estado – perdiam visivelmente o dinamismo.

O panorama traçado evidenciava, já na virada dos anos 1990, a necessidade de um conjunto de ações dirigidas para a modernização produtiva, com foco orientado para a reestruturação industrial e a

⁸ Diversos autores dedicam-se a analisar a crise fordista e seus principais impactos sobre a estrutura e a organização da indústria. Uderman (2004) sistematiza o debate sobre o tema, discutindo, à luz das idéias dos principais estudiosos desse assunto, os efeitos das transformações que marcam o panorama industrial do final do século XX.

⁹ Esses dados excluem Cuba. Para o Brasil, registra-se uma queda de 0,4% no PIB *per capita* e uma retração de 21,0% para 17,7% do coeficiente de inversão, considerando-se o mesmo período.

integração competitiva. Começa a se disseminar o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico, apesar de atributo necessário, não é condição suficiente para o crescimento, e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade - respaldada pela incorporação de progresso técnico e pela elevação dos índices de produtividade - constitui-se em tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta e articulada pelos setores público e privado. As próprias instituições multilaterais de crédito, que por mais de uma década defenderam a idéia de que os países em desenvolvimento deveriam *“ajustar seus preços, voltar a confiar no mercado e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal”* passam a reconhecer que *“um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial”*, evidenciando o fato de que havia uma ampla mudança nas perspectivas do papel do Estado (EVANS, 1995, p. 49).

Paralelamente, o caráter regressivo do ajuste implementado e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua gradual incorporação às diretrizes de desenvolvimento. Assim, após um período de consagração do discurso neoliberal do Estado mínimo, começa a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Nesse processo, o conceito de capital social é importante, pois sustenta a ação estatal numa esfera não-econômica, consolidando a idéia de constituição e fortalecimento de redes como eixo de suporte ao desenvolvimento. Esse movimento relaciona-se também às transformações observadas no sistema de produção fordista e nos requisitos colocados a partir da disseminação da microeletrônica e das tecnologias da informação, associadas a processos produtivos e organizacionais mais flexíveis.

4. Rumo a um Novo Modelo de Intervenção Estatal?

A retomada da ação pública em prol do desenvolvimento econômico, superando os limites colocados pelos objetivos de ajuste macroeconômico assumidos ao longo dos anos 1980, pode ser segmentada em duas etapas. Na primeira delas, tratada na subseção 4.1, observa-se um claro movimento em direção a intervenções setoriais voltadas para a aquisição de competitividade através da elevação dos níveis de produtividade industrial e de intensa reestruturação institucional e organizacional. Acelera-se o movimento de privatizações e enfatiza-se o papel do Estado como agente regulador, montando-se um esquema de ação pública em favor do estabelecimento de regras destinadas ao ordenamento da atividade econômica e da constituição de um aparato governamental de planejamento e fiscalização dos empreendimentos privados. Na segunda fase, discutida na subseção 4.2, o conceito de desenvolvimento é dilatado, rompendo-se a exclusividade do vínculo estabelecido com a dinâmica de crescimento e regulação econômica. Reincorporam-se à ação estatal atribuições relativas à indução de processos de

desenvolvimento, sem que sejam restabelecidas, contudo, as estruturas institucionais, os pressupostos de atuação e os objetivos fixados pelo modelo desenvolvimentista descrito na seção 2.2.

4.1 Diretrizes de Integração Competitiva e Regulação Econômica

O formato da atuação estatal, embora ainda ditado por determinantes de ordem macroeconômica que apontam em direção à liberalização comercial e financeira e à manutenção de um estrito controle das contas públicas, é também afetado, a partir do início dos anos 1990, por profundas reformulações nos padrões de organização da produção e no ambiente institucional e regulatório. Conforme descrito por Cimoli e Katz (2002, p. 11), referindo-se aos esforços empreendidos por países latino-americanos em direção à realização de reformas orientadas para o mercado,

“such a major change in the global incentive regime prompted enormous macro-, meso- and microeconomic changes. The production structure and the institutional and regulatory framework of each one of the Latin American economies is currently in the process of a deep, long-term structural transformation”.

Nessa perspectiva, o papel atribuído ao Estado não se limita à implementação das medidas econômicas requeridas para a estabilização monetária, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o ajuste financeiro-fiscal dos governos, mas abrange também a criação de estruturas e a formulação de políticas e programas voltados para o processo de transformação produtiva e institucional. Essa tendência pode ser entendida, numa perspectiva dialética, como uma exigência do próprio aprofundamento do modelo neoliberal difundido. O esquema de substituição de importações que sustentara os processos de industrialização tardios havia criado, na maioria dos segmentos industriais, estruturas produtivas oligopolizadas e não-competitivas, resguardadas da concorrência externa por um forte aparato de proteção. O processo de abertura dos mercados e de intensificação dos fluxos de recursos no plano internacional, aumentando a importância da adaptação célere dos sistemas produtivos internos a um maior grau de exposição e interação com outras economias (BAUMANN, 1996; GRAY, 1998), impõe a formulação de políticas públicas setorializadas, sustentadas por um ambiente macroeconômico favorável. Ao mesmo tempo, a saída do Estado da esfera de produção propriamente dita e a extensão dos processos de privatização de empresas públicas reforçam a necessidade de construção de um modelo de regulação consistente, com vistas a planejar e fiscalizar a atuação do setor privado.

No Brasil, registra-se, ainda na década de 1980, a "reprivatização" de 38 empresas, que haviam sido absorvidas pelo Estado, na maioria dos casos, em função de dificuldades financeiras¹⁰. Em 1990, a criação de Programa Nacional de Desestatização amplia a magnitude e o escopo do processo de privatização, tornando-o parte importante do conjunto de reformas econômicas já iniciadas. Segundo Amann e Baer (2005, p. 423), o programa de privatização brasileiro, um dos maiores do mundo,

¹⁰ <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp>. Acesso em 25/11/2005.

expande-se com vigor a partir de 1994, impulsionado pelo ingresso de capital externo e pelo apóio creditício do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A criação de agências reguladoras torna-se, então, *“one of the most important channels through which the state can influence economic activity”* (AMANN; BAER, 2005, p. 425)¹¹.

Paralelamente a esses movimentos, o avanço tecnológico e a emergência de estruturas produtivas e procedimentos operacionais mais flexíveis, que apresentam maior capacidade de adaptação à nova dinâmica dos mercados segmentados, transforma de maneira cada vez mais explícita o tradicional sistema de produção fordista, exigindo formas originais de intervenção do poder público em favor do desenvolvimento econômico. A despeito das dificuldades naturais de encontrar caminhos apropriados para a ação pública num novo contexto ainda não suficientemente definido, verifica-se um movimento intelectual de renovação do planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentam-se mais exacerbadas. De acordo com Carlos Matus, em entrevista concedida a Huertas (1995, p. 13), *“já não há economista de prestígio que acredite que o mercado regule bem todo o processo econômico e – menos ainda – que regule bem os aspectos sociais do processo econômico”*. Assim, admite-se a abrangência da missão do Estado e o equívoco da retórica liberalizante que não compreende o novo momento como uma etapa de reformulação da ação pública e dos objetivos e atribuições governamentais, mas como o reconhecimento da primazia do mercado.

Na visão de Evans, a ausência de intervenção condenaria os países recém-industrializados à exclusão da indústria mestra do século XXI, de modo que *“renegar o envolvimento do Estado é desconfortavelmente semelhante a renegar um lugar na produção de tecnologias da informação”* (EVANS, 1995, p. 135-136). Nesse sentido, o autor não acredita que o envolvimento do Estado torne-se anacrônico à medida que as mudanças tecnológicas avançam, mas tão somente que é necessário encontrar uma combinação de papéis que seja adequado para o desenvolvimento industrial.

A definição desse novo modelo de atuação do Estado, contudo, não parece ser uma tarefa trivial. Stiglitz (2003), por exemplo, chama a atenção para o fato de que a desregulamentação foi levada longe demais e ressalta a importância de encontrar um marco regulatório adequado, que equilibre as atribuições dos governos e dos mercados. Ressaltando os equívocos da política neoliberal implementada, contraria o argumento de que o governo é necessariamente ineficiente, apontando falhas de mercados a serem corrigidas pela via da intervenção pública. No entanto, ao rechaçar a adoção de um modelo uniforme e defender a existência de alternativas diversas, apropriadas às especificidades de

¹¹ Uma importante característica do movimento de desestatização no Brasil é o fato de que foi conduzido basicamente através do estabelecimento de contratos de concessões, em alternativa à possibilidade de transferência permanente dos ativos. Essa opção confere ao Estado um papel ainda mais relevante na regulação do processo.

cada realidade nacional, Stiglitz evidencia as dificuldades de estabelecer os novos parâmetros de atuação pública em prol do desenvolvimento¹².

Apesar dessas dificuldades, parece ganhar força a idéia de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluem a mobilização social, a busca de maiores níveis de igualdade e a criação de um entorno empresarial que ofereça condições propícias aos investidores. Os elevados índices de desemprego, a crescente concentração de renda e os resultados pífios alcançados em termos de crescimento econômico indicam a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, onde o Estado desempenha um papel de grande relevância. A questão regional ressurge em novas bases, incorporando um espectro de objetivos mais amplo.

4.2 A Incorporação do Conceito de Capital Social

Ainda na década de 1990, o conceito de capital social, tratado como o “*missing link*” dos estudos teóricos e das políticas aplicadas ao desenvolvimento (FINE, 1999, p. 4), passa a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais. Definido como o conjunto de informações, normas e confiança recíproca que integra uma rede social capaz de facilitar a ação coletiva e ordenada voltada para o mútuo benefício de seus membros (WOOLCOCK, 1998, p. 153-155; PUTNAM, 1995, p. 67), o conceito de capital social fortalece e aperfeiçoa argumentos em defesa de investimentos coordenados em capital físico e humano (PUTNAM, 1993, p. 35), sustentando novas propostas de ação estatal dirigidas aos processos de desenvolvimento regional¹³.

A generalização da noção de capital humano, introduzida por economistas neoclássicos como Theodore Schultz e Gary Becker ainda nos anos 1960, foi importante para a redefinição dos requisitos associados às novas proposições, à medida que evidencia a relevância da dotação de trabalhadores educados, treinados e saudáveis para a determinação dos níveis de produtividade dos fatores de produção ditos “ortodoxos”¹⁴ (WOOLCOCK, 1998, p. 154). A valorização dessas habilidades relaciona-se às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e realçam propostas - envolvendo esforços públicos - voltadas para a promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, o apoio à formação de redes de empresas e a

¹² Coutinho (2004) também argumenta que a escolha do modelo e o desenho da moldura regulatória requerem análises caso-a-caso, envolvendo especificidades setoriais e institucionais.

¹³ Embora a idéia de capital social possa ser entendida como um campo de análise da sociedade, uma vez que incorpora diversas vertentes associadas à dinâmica da organização social, tem sido usual a instrumentalização do conceito, que passa a sustentar estratégias de ação em favor do desenvolvimento.

¹⁴ Adiciona-se, assim, novos elementos à tríade de fatores de produção identificada pelos economistas neoclássicos anteriores (terra, trabalho e capital físico, entendido como o estoque de ativos materiais).

consolidação de aglomerados produtivos locais (PORTER, 1985; 1990; ERBER; CASSIOLATO, 1997; CASSIOLATO; SZAPIRO, 2000).

Assim, ao tempo em que se readmite a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questiona-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período de substituição de importações, reduzindo o campo de ação do Estado à promoção da expansão industrial. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

Mesmo num plano industrial, estudos que incorporam a idéia de produção flexível nos moldes pós-fordista destacam a importância de redes de colaboração, ressaltando que o processo de acumulação é fundamentalmente uma atividade social. Partindo da experiência italiana, Putnam (1993; 1995) chama a atenção para a importância da organização comunitária e do engajamento cívico, afirmando que o capital social tem se tornado um ingrediente vital para o desenvolvimento econômico em todo o mundo. Saxenian (1994), por sua vez, resalta a importância da formação de redes colaborativas interinstitucionais no processo de desenvolvimento do Silicon Valley, nos Estados Unidos. Com base nessas e em outras conhecidas pesquisas sobre o tema, propostas de políticas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters* e arranjos produtivos locais ocupam um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento regional.

A importância da ação do Estado, nesse contexto, dificilmente é contestada. Embora uma visão culturalista, que atribui à capacidade auto-organizativa da sociedade a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento do capital social, ainda se sustente¹⁵, o papel mais ativo do Estado na garantia da formação e manutenção do capital social é ressaltado pela maioria dos autores que tratam dessa questão (CASTILHOS, 2002, p. 46). Para Putnam, por exemplo, o Estado pode contribuir para a formação de capital social através de políticas públicas criativas, que encorajem e criem condições favoráveis à livre organização dos agentes e instituições (PUTNAM, 1995, p. 76-77). Assim, *“social capital, as our italian study suggests, works through and with states and markets, not in place of them”* (PUTNAM, 1993, p.42). Evans, assumindo uma visão ainda mais estatista do processo, argumenta que o esforço voltado para garantir a integridade *“das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar*

¹⁵ “Conservadores como Francis Fukuyama localizam a fonte do capital social na “cultura”, argumentando que enquanto o Estado pode destruir fontes de capital social (como a igreja na Rússia Soviética), ele é inerentemente mal-preparado para promovê-las (. ..).O estoque de capital social - assumindo que mais é de fato melhor – é, portanto, aprimorado pelo desmantelamento do Estado” (Woolcock, 1998, p. 157).

projetos de transformação social’ (EVANS, 1995, p. 314). Sua crítica ao trabalho de Putnam assume um caráter sobretudo metodológico, na medida em que contesta a clássica separação entre as esferas pública e privada como base para a autonomia do Estado (LOTTA; MARTINS, 2004).

Considerando o Estado uma criação contingente histórica, cujas propriedades dependem das dotações institucionais específicas e do caráter da estrutura social, e não como uma entidade genérica cujo impacto econômico pode ser deduzido a partir das predileções inerentes aos burocratas (EVANS, 1995, p. 65), Evans formula dois importantes conceitos, que se constituem, em conjunto, na chave para o desenvolvimento. O primeiro deles, denominado autonomia, refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e políticas públicas¹⁶. Retrata, portanto, a organização interna do Estado. O segundo, designado parceria (*embeddedness*), trata das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Parte-se, aqui, do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões sólidas com grupos sociais através do compartilhamento de projetos de transformação.

Essas duas dimensões, necessariamente associadas, são tidas como imprescindíveis para o êxito da intervenção pública no processo de desenvolvimento. Um aparato de Estado suficientemente coerente e coeso garante a possibilidade de que se estabeleçam sólidas parcerias com a sociedade, descartando a opção do isolamento como forma de preservação e garantindo a necessária inserção social. Observa-se, assim, uma mudança importante no papel proposto para o Estado: de um regulador da ação e da interação social, o Estado passa à condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a mobilização das iniciativas coletivas (LOTTA; MARTINS, 2004).

Conforme ressalta Woolcock (1998, p. 168-169), os conceitos de autonomia e parceria formulados por Evans associam a idéia de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) - vinculada à criação de laços sociais comunitários que possibilitem a formulação de uma estratégia de desenvolvimento endógena - ao modelo de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*), atrelado à emergência de burocracias formais e ao cumprimento das leis, que asseguram que os interesses e habilidades individuais possam ser canalizados para grandes empresas coletivas com uma margem razoável de segurança e predição. Assim, as ações do “Estado autônomo” devem motivar a emergência de iniciativas de âmbito local, que sustentam modelos de desenvolvimento *bottom-up*, uma vez que o

¹⁶ Przeworski (1991, p. 45) também chama a atenção para a importância das estruturas institucionais de controle da autonomia, uma vez que o monopólio dos instrumentos de coerção organizada traz a eterna possibilidade de que Estado aja de acordo com interesses próprios.

fortalecimento de redes e habilidades ocorre em nível local. Ainda que precise ser complementado, o estoque de capital social da comunidade na forma de integração é visto como a base para fazer deslanchar iniciativas de desenvolvimento (WOOLCOCK, 1998, p. 175).

Essa visão parece ser incorporada por diversas instâncias públicas e distintas instituições preocupadas com o tema do desenvolvimento, incluindo o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas¹⁷. Segundo Fine (1999), transformações no plano intelectual e ideológico estariam enfraquecendo uma agenda baseada na dicotomia Estado *versus* mercado e na caracterização do mercado e do Estado como bom e ruim, respectivamente, sustentando: “*a new development agenda based on new keynesianism and social capital*” (FINE, 1999, p.1). Entretanto, o reconhecimento da relevância da ação intervencionista do Estado não representaria um acirramento das contradições entre as posições desenvolvimentistas e neoliberais, mas um claro arrefecimento dos conflitos, à medida as novas estratégias tornariam mais difusas as ações públicas, afastando-as do foco produtivo direto. O Estado assume, então, um papel indireto na promoção do desenvolvimento, cuidando da organização e do fortalecimento das bases de apoio à industrialização.

Nesse sentido, a idéia de capital social assume grande relevância, pois sustenta a ação estatal num plano não-econômico ou não-mercantil. O conceito de capital social, embora apoiado no uso de recursos econômicos e na produção de riqueza, uma vez que se correlaciona positivamente à trajetória de crescimento material da economia, situa-se numa dimensão mais abrangente que aquela que abriga os demais tipos de capital, envolvendo elementos vinculados a bens públicos, redes sociais e cultura¹⁸ (FINE, 1999, p. 4-5; p. 13). Assim, a sua incorporação às análises e recomendações de políticas públicas alarga o espectro da discussão, encobrendo aspectos controversos e ressaltando a confluência de interesses em torno de determinados tipos de intervenção. Como consequência, observa-se que:

“Where the developmental state literature previously stood as a critique of the old consensus, it can now either be overlooked or be repackaged as new in terms of a much less radical content attached to market imperfections and social capital...in this way, the politics of bringing the state back in and the theory of the developmental state have become tied to the notion of social capital and more amenable to the tacit postulates of the mainstream economic theory associated with the Washington consensus...to deploy social capital as a generalized proxy for the developmental state in ways such that conflict and its analytical prerequisites can be secondary, muffled or even be brought out. (FINE, 1999, p. 13-14).

Segundo com essa percepção, a idéia de capital social teria provido o Banco Mundial da capacidade analítica de propor uma nova agenda de desenvolvimento, sem precisar romper com os velhos

¹⁷ Os textos reunidos por Atria e Siles (2003) refletem a preocupação da Cepal com as pesquisas referentes ao capital social.

¹⁸ Desse modo, refere-se, sobretudo, a relações interpessoais e sociais envolvendo normas de confiança e engajamento, que se retroalimentam e se transformam em requisitos multidimensionais essenciais para o desenvolvimento econômico e para a formulação de uma efetiva política governamental voltada para esse fim.

pressupostos ou tecer críticas substantivas ao modelo anteriormente defendido (FINE, 1999, p. 12). Estaria pendente, contudo, a construção de uma agenda de intervenção concreta, que traduzisse em ações efetivas as recomendações de ordem geral colocados. De acordo com Portes e Landolt (1996, p.20), *“no one, however, has come up with a reliable formula to produce social solidarity and trust in communities lacking them, although exhortations are heard from pulpits every Sunday”*.

Além disso, alguns estudiosos afirmam que a prescrição de construção e ampliação do capital social parte de um diagnóstico equivocado ou incompleto dos principais problemas enfrentados, podendo levar a desperdício de recursos e novas frustrações. Na opinião de Boisier (2003), um alto nível de capital social não garante a superação de um problema específico, tampouco a superação do subdesenvolvimento. Embora esse autor admita o capital social como uma importante semente do desenvolvimento, não o considera mais relevante que outras formas de capital, uma vez que a pobreza e o desenvolvimento são fenômenos sistêmicos complexos. Afinados com esta visão, Portes e Landolt (1996, p.21) afirmam que

“it is not the lack of social capital, but the lack of objective economic resources – beginning with decent jobs – that underlies the plight of impoverished urban groups. Even if strengthened social networks and community participation could help overcome the traumas of poverty, no one knows how to bring about these results. Undoubtedly, individuals and communities can benefit greatly from social participation and mutual trust, but the outcomes will vary depending on what resources are obtained, who is excluded from them, and what is demanded in exchange”.

Assim, a noção de capital social, embora importante para o alargamento do conceito de desenvolvimento e a incorporação de objetivos de natureza social às políticas de fomento regional formuladas, parece insuficiente para alimentar a construção de um novo modelo de ação pública, capaz de definir intervenções concretas e eficazes. Segundo Bresser Pereira (1995, p. 33), isso só será possível quando a crítica neoliberal avançar e tornar-se mais explícita. Todavia, o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de igualdade e justiça, envolvendo atores sociais de distintas matizes, estabelecem princípios importantes para a concepção de novas estratégias. Na opinião de Amann e Baer (2002, p. 959), o início do Século XX abre a possibilidade da re-emergência do Estado como promotor de crescimento e equidade.

5. Considerações Finais

A análise da atuação do Estado e dos modelos de políticas de desenvolvimento regional seguidos a partir da segunda metade do Século XX revela uma associação estreita entre as mudanças no padrão de intervenção pública e as redefinições observadas nos paradigmas de produção industrial dominante. No período desenvolvimentista, as políticas de promoção de pólos de desenvolvimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais, capazes de beneficiar-se de

economias de escala significativas vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional. O ônus desse modelo de intervenção sobre a capacidade fiscal e financeira do Estado, os resultados pontuais dos projetos industriais fomentados e as indicações de que importantes transformações atingiam o paradigma produtivo vigente estabeleceram novos marcos para as políticas de desenvolvimento regional e o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Por um lado, diretrizes de ajuste e disciplina macroeconômica impuseram-se como prioridade absoluta, fortalecendo um modelo neoliberal apoiado pelos organismos multilaterais de crédito. Por outro, a emergência de sistemas de produção mais flexíveis, baseados no estabelecimento de redes de fornecimento e colaboração, requeriam formas originais de intervenção do poder público, ainda não suficientemente claras diante da velocidade das mudanças e do curto espaço de tempo decorrido desde o seu início.

A expansão do ideário neoliberal e a perplexidade das instâncias de desenvolvimento diante dos novos elementos da realidade criavam um ambiente propício a um padrão de atuação pública distinto do anterior, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus próprios mecanismos de ajuste. A formulação de políticas públicas passou a seguir orientações do Banco Mundial e do FMI no sentido de equilibrar as contas públicas e estabelecer condições para a renegociação dos compromissos externos, relegando-se a segundo plano as preocupações com o planejamento e o fomento regional.

A partir da década de 1990, observa-se a estruturação de um novo padrão de intervenção pública, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. O formato da atuação estatal, embora ainda ditado por determinantes de ordem macroeconômica, foi também afetado por transformações nos padrões de organização da produção e no ambiente institucional e regulatório. Essa tendência pode ser entendida como uma exigência do próprio aprofundamento do modelo neoliberal difundido, que expunha à concorrência externa setores pouco competitivos e impunha a construção de um modelo de regulação voltado para o planejamento e a fiscalização das ações privadas. Percebe-se um movimento intelectual de renovação do planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentem-se mais exacerbadas, e reconhece-se o exagero da retórica e das práticas liberalizantes.

Os elevados índices de desemprego e a crescente concentração de renda observada, por sua vez, indicavam também a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, onde o Estado desempenharia um papel de grande relevância. Generalizava-se o entendimento de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluíam a mobilização social, a busca de maiores níveis de equidade e a criação de um entorno empresarial que oferecesse condições

propícias aos investidores, valorizando-se as condições locais e incorporando-se diretrizes derivadas do conceito de capital social. Assumem grande relevância as habilidades relacionadas à qualificação da mão-de-obra e à capacidade de estabelecer vínculos de parceria e cooperação, o que se associa às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e destacam ações dirigidas à promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, ao apoio à formação de redes e à consolidação de aglomerados produtivos locais.

Readmite-se a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questionando-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial *stricto sensu*. Propagam-se as preocupações com o desenvolvimento local e dissemina-se a visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla, o que se coaduna com a intensificação dos processos de desverticalização produtiva e a conseqüente necessidade de integrar atividades externas associadas à produção industrial propriamente dita. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

Entretanto, se o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de equidade social estabelece princípios fundamentais para a concepção de novas abordagens, parece ainda prematuro falar de um novo modelo de intervenção do Estado. O estabelecimento de propostas de desenvolvimento regional pragmáticas e exequíveis, com efetiva capacidade de transformação estrutural, ainda requer uma base de sustentação mais sólida. A construção de uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral colocadas a partir do conceito de capital social e da ampliação das condições de suporte ao desenvolvimento, portanto, carece ainda de maior rigor.

6. Referências Bibliográficas

AMANN, Edmund; BAER, Werner. Neoliberalism and its Consequences in Brazil. **Journal of Latin American Studies**, 34, p. 945-959, 2002.

AMANN, Edmund; BAER, Werner. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 45, p. 421-431, 2005.

- ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comps). **Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Michigan State University, 2003.
- BAUMANN, Renato. Uma Visão Econômica da Globalização. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a Economia Global**. Rio de Janeiro, Campus: SOEET, p. 33-51, 1996.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 (Primeira Edição: 1988)
- BOISIER, Sergio. **El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo**. Comunicación al Seminario Taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003. Mimeo. Santiago de Chile.
- BOUDEVILLE, J. R. Contribution à L'étude des Pôles de Croissances Brésiliens: une industrie motrice – la siderurgie du Minas Gerais. **Cahiers de L'institute de Science Économique Appliquée**. Série F – Niveaux de Développement et Politiques de Croissance – n. 10, Juin, 1957.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1 (57), janeiro-março, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. **Reformas Econômicas em Democracias Novas: uma proposta social-democrata**. São Paulo: Nobel, 1996 (Edição original: 1993).
- CASSIOLATO, José Eduardo; SZAPIRO, Marina. **Novos Objetivos e Instrumentos de Política de Desenvolvimento Industrial e Inovativo em Países Seleccionados**. Rio de Janeiro, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, dezembro de 2000. (Estudos Temáticos, Nota Técnica 13 – Projetos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico).
- CASTILHOS, Dino Sandro Borges. **Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002.
- CEPAL. **Transformacion Productiva com Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Santiago: Naciones Unidas/CEPAL, 1996.
- CIMOLI, Mario; KATZ, Jorge. **Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American perspective**. Santiago: Naciones Unidas/Cepal, August 2002. (Serie Desarrollo Productivo, 129).
- COLCLOUGH, Christopher. Estructuralismo y Neoliberalismo: una introducción. In: COLCLOUGH, Cristopher e MANOR, James (comps). **¿Estados o Mercados?: El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México, Fondo de Cultura Económica, p.11-44, 1994.
- COUTINHO, Luciano. Regulação e Desenvolvimento. **Valor Econômico**, Primeiro Caderno, 13/12/2004.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metarmofoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 84).
- ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José Eduardo. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, vol. 17, n. 2 (66), p. 32-60, .Abril-junho 1997.

- EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004 (Edição original: 1995).
- FIGUEIREDO, Ferdinando. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da Cepal. **Revista de Economia Política**, vol. 10, n. 4 (40), p. 138-150., outubro-dezembro 1990.
- FINE, Ben. The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital? **Development and Change**, v. 30, p.1-19, 1999.
- FRIEDMANN, John. Regional Development Planning: the progress of a decade. In: FRIEDMANN, John e ALONSO, William (eds). **Regional Policy**: reading in theory and applications. Cambridge: The M.I.T. Press, p. 791-807, 1975. (Revisão da edição de 1964)
- FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986, 2ª Edição. (Originalmente publicado em 1967)
- FURTADO, Celso. Estado e Empresas Transnacionais na Industrialização Periférica. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, Janeiro-Março, 1981
- GRAY, John. **Falso Amanhecer**: Os Equívocos do Capitalismo Global. Rio de Janeiro: Record, 1999. (Edição original: 1998)
- HADAD, Paulo R. A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e suas Perspectivas. In: **A Política Regional na Era da Globalização**. IPEA/Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Debates, n. 12, p. 122-148, 1996.
- HERMANSEN, Tormod. Development poles and development centers in national and regional development: elements of a theoretical framework. In KUKLINSKY, Antoni (ed) **Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning**. Netherlands: Mouton & Co, p. 1-67, 1972.
- HIRSCHMAN, Albert O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HUERTAS, Franco. **O Método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. Capital Social e Redes Sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. **Anais do I Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)**, 2004.
- MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. São Paulo: Livraria e Editora Polis; Petrópolis: Editora Vozes, 2ª edição, 1984.
- MIYOSHI, Takahiro. **Successes and failures associated with the growth pole strategies**. 1997. Dissertation (Econ. MA) – Faculty of Economic and Social Studies, Department of Economic Studies, University of Manchester, Manchester, 1997.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. (Edição original: 1957).
- NURKSE, Ragnar. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. New York : Oxford University Press, 1953.
- NURKSE, Ragnar. Foreign Aid and the Theory of Economic Development. **The Scientific Monthly**, vol. 85, n. 2, p. 81-85, Aug. 1957.

- PERROUX, François. O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.) **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (Primeira edição: Note sur la notion de pôle de croissance, 1955).
- PORTER, Michael. **Vantagem Competitiva** criando e sustentando um desenvolvimento superior. 5ª Edição, Rio de Janeiro: Campus, 1992. (Edição original: 1985)
- PORTER, Michael. **A Vantagem Competitiva das Nações**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Campus, 1993. (Edição original: 1990)
- PREBISCH, Raúl. International Trade and Payments in a Era of Coexistence: commercial policy in the underdeveloped countries. The **American Economic Review**, v. 49, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-first Annual Meeting of the American Economic Association, p. 251-273, May 1959.
- PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patricia. The Downside of Social Capital. The **American Prospect**, v.7, n. 26, p. 18-21, May-June 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. (Edição original: 1991).
- PUTNAM, Robert. The Prosperous Community: social capital and public life. The **American Prospect**, v.4, n. 13, p. 35-42, Spring 1993.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v.6, n.1, p. 65-78, 1995.
- ROSENTHAL, Gert. Los Años Ochenta y Noventa. In: **La CEPAL en sus 50 Años**: notas de un seminario conmemorativo. Santiago: Naciones Unidas/CEPAL, p.73-80, 2000.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. **The Economic Journal**, vol. 53, n. 210/211, p. 202-211, Jun-Sep 1943.
- SAXENIAN, Annalee. **Regional Advantage: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, ninth print, 2000. (First Harvard University Paper-back edition, 1996; copyright 1994).
- SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise (volume 1). São Paulo: Brasiliense, p. 56-121, 1982.
- SINGER, Hans W. The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. The **American Economic Review**, Papers and Proceedings, v. 40, n.2, Papers and Proceedings of the Sixty-second Annual Meeting of the American Economic Association, p. 473-485 May, 1950.
- STIGLITZ, Joseph. **Os Exuberantes Anos 90**: uma nova interpretação da década mais próspera da histórica. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- UDERMAN, Simone. Transformações Tecnológicas e Padrões de Especialização da Indústria: aspectos teóricos e conceituais do debate. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 14, n. 3, p. 487-499, dez. 2004.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986 (originalmente apresentada como tese de livre docência à Faculdade de Economia e Administração da Unicamp, 1975).
- WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na Década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), p. 43-49, Janeiro-Março 1992.
- WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, 27, p. 151-208, 1998.