

Uma nova estratégia de desenvolvimento?

Eli Diniz e Renato Boschi

Após cerca de setenta anos, em média, em que os países da América Latina se pautaram, em graus diferenciados, por um modelo de desenvolvimento por substituição de importações dirigido pelo Estado, a efetivação das reformas orientadas ao mercado teriam inaugurado um novo ciclo caracterizado pela adesão à globalização financeira com a crescente hegemonia do receituário neoclássico. Mais recentemente, a eleição de governos progressistas de esquerda na maioria dos países reintroduziu na agenda a retomada de políticas de cunho desenvolvimentista, caracterizadas por maior intervencionismo, novas modalidades de regulação e recuperação das capacidades estatais (Boschi & Gaitán, 2008, 2008 a; Arnson & Perales, 2007). O consenso, ou até mesmo a possibilidade de segmentos das elites estratégicas se alinharem em favor de tal agenda, contudo, ainda está longe de se constituir numa realidade. Observa-se assim, no debate público, a presença ainda marcante de uma perspectiva favorável ao mercado que associa, a despeito da crise financeira que se instaurou a partir de 2008, eficiência e o bom desempenho econômico à manutenção dos preceitos neoliberais no âmbito, sobretudo da esfera da estabilidade monetária. Por outro lado, é possível verificar, também, a revalorização de uma plataforma inspirada na tradição desenvolvimentista a qual, na perspectiva dos que a ela se opõem, é identificada com arcaísmo, nacionalismo inconsequente, protecionismo e atraso. Assim, a par da perspectiva ortodoxa quanto aos benefícios de coordenação pela via do mercado, se contrapõe um discurso que ainda não teria se imposto eficazmente, sobre a necessidade de recuperação de capacidades estatais como um fator de desenvolvimento.

Ideias, interesses e instituições têm tempos distintos e se entrelaçam de maneiras também diferenciadas. A compreensão dessa complexa articulação tem sido o cerne das discussões em diferentes perspectivas de análise institucional contemporâneas, mas sobretudo naquelas voltadas à análise comparativa de transformações no capitalismo globalizado (Amable, 2003; Boyer, 2005; Campbell & Pedersen, 2007; Crouch & Farrell, 2004; Crouch, 2005; Deeg, 2005; Deeg & Jackson, 2007; Hall, 2007; Jackson & Deeg, 2006; Hall, 2007; Thelen, 2004). Muito recentemente, a importância da variável tempo tem sido tomada de maneira sistemática nas análises (Pierson, 2004; Palier & Surel, 2005). Isto é verdade, particularmente, para as perspectivas que enfocam a mudança institucional e tratam de explicar, seja a instauração de certos equilíbrios a partir de trajetórias pregressas, seja a ruptura que se traduz em termos de conjunturas críticas. De particular relevância para uma consideração de processos de desenvolvimento é o fato de que somente numa dimensão temporal de longo prazo é possível avaliar os resultados de políticas adotadas, mesmo porque nem todos os efeitos das políticas são conhecidos ou mesmo esperados com clarividência no momento de sua implementação. As decisões sobre políticas desta natureza, na maior parte dos casos, envolvem acumulação de experiências, a produção de novas ideias capazes de se impor, de serem processadas pelas instituições e, por fim, de serem alavancadas por coalizões de apoio, assim determinando correções de rotas em trajetórias pregressas. Daí a importância de se avaliar a visão de segmentos das elites estratégicas, como é o caso das elites em posições estratégicas para a tomada de decisões de impactos a longo prazo. Estas elites vão se constituir, em última análise, na base de apoio para uma possível agenda política neo-desenvolvimentista. Neste cenário, as instituições políticas jogam um papel decisivo, posto que constituem o filtro através do qual novas agendas são produzidas e postas em prática nos diferentes contextos nacionais.

Uma agenda desenvolvimentista para a América Latina?

Qual seriam alguns dos aspectos de uma nova agenda para a América Latina? Parece claro que os caminhos que se delineiam para a retomada do crescimento se situariam na definição de um modelo de desenvolvimento que combinaria elementos de trajetórias, recuperando o papel protagonista do Estado que remonta ao período desenvolvimentista mas, ao mesmo tempo, incorporando alguns elementos do modelo instaurado pelo processo das reformas de mercado. O resultado seria uma síntese institucional que se expressaria numa modalidade de desenvolvimento que vem sendo cunhada de “novo desenvolvimentismo” no debate brasileiro (Bresser Pereira, 2005, 2006, 2009) e que teria sua contrapartida externa na preocupação da CEPAL (hoje CEPALC, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) com a retomada da tradição estruturalista, adaptada e redefinida aos novos tempos (Machinea & Serra, 2007).

A dimensão social, relegada a um segundo plano durante quase todo o período do desenvolvimentismo, aparece agora fortemente como uma prioridade no cenário pós-neoliberal, retomando o veio apontado pela proposta da CEPAL nos anos oitenta de “crescimento com equidade”. No que se refere a esse aspecto, novamente pode-se dizer que o debate comumente marcado pela ênfase no caráter assistencialista da política social encontra-se defasado, posto que agrupa tanto os setores conservadores quanto os segmentos da esquerda radical, numa crítica veemente às políticas focalizadas de combate à pobreza e à desigualdade que estão sendo implementadas em diversos países da América Latina, além do Brasil, com resultados bastante positivos. Trata-se, na verdade, de um conjunto de políticas que se complementam entre si, todas elas voltadas à incorporação de setores sociais excluídos e que, no caso particular do Brasil, significou a inclusão de amplos segmentos da população no consumo, gerando mesmo uma modalidade de crescimento fundado na “expansão da fronteira social”.

A ênfase nestas orientações de política por governos progressistas pode ser interpretada como uma resposta aos poucos resultados das reformas de mercado na direção da incorporação social e deve ser entendida hoje como uma dimensão

central do processo de desenvolvimento, quanto mais não fora, pelo fato de que essas políticas significam a incorporação de amplos segmentos ao consumo, favorecendo, assim, uma dinâmica de crescimento orientada ao mercado interno. No quadro da crise dos mercados que se instaurou a partir de finais de 2008, esta perspectiva aparece como ainda mais estratégica, do ponto de vista da competição dos chamados países emergentes na globalização. Desta forma, insistir na futilidade dos intentos de política social seria tão inadequado quanto negar, em nome de uma visão pró-intervenção estatal, a importância das políticas de estabilização, sobretudo o controle da inflação, como um fator positivo na geração de renda e no crescimento.

É assim que a nova agenda de desenvolvimento no cenário pós-reformas se caracteriza pela valorização da estabilidade, pela incorporação das políticas de combate à pobreza e à desigualdade como um fator de crescimento e, finalmente, por novas modalidades de intervencionismo estatal que incluem, desde políticas industriais até a re-nacionalização de recursos estratégicos, numa linha de geração de capacidades institucionais estatais.

Se certas instituições podem ser apontadas como centrais numa rota de desenvolvimento, é necessário identificar, ademais, como elas podem fazer diferença. Como se viu, as políticas nessa área vão fundamentalmente depender da forma como são implementadas, do jogo político entre os atores que estão encarregados de executar as políticas, da natureza das coalizões de governo que se logra estabelecer para o suporte a uma plataforma desenvolvimentista e também das trajetórias prévias, tanto em termos do modelo desenvolvimentista anterior, quanto em termos do tempo e da maneira como as reformas incidiram sobre tal percurso.

No que tange ao papel das elites, deve-se destacar, também, a importância de visões prévias acerca do Estado como um anteparo ao discurso pró-mercado construído por redes de profissionais articulados nas comunidades epistêmicas. Frequentemente, estas visões e suas consequências, são ofuscadas pela percepção estereotipada da polaridade Estado/mercado.

No Brasil, como se sabe, as reformas setoriais ocorreram muito tardiamente em relação a outros países da América Latina e também avançaram menos, dando espaço a um maior aprofundamento do antigo modelo desenvolvimentista. O processo de privatização, bem como o de outras reformas posteriormente, sofreu oposição de setores organizados que conseguiram, senão bloquear, pelo menos atenuar o seu alcance. Os setores empresariais, caracterizados por forte pragmatismo e organizados em associações corporativas e uma teia de outras entidades à sua margem, foram em geral receptivos às reformas, muito embora a abertura tivesse impactado diferencialmente distintos segmentos da indústria (Diniz & Boschi, 2004; 2007). As reformas ocorreram quase simultaneamente ao processo de redemocratização com eleições diretas para a presidência e, conquanto tivessem envolvido surpresas, ocorreram sem o recurso ao *switch* (Stokes, 2001) ou violação das plataformas pré-eleitorais de governo. Cumpre salientar, também, que a reforma do Estado preservou certos núcleos de excelência técnica e burocrática e foram mantidas instituições de fomento como o BNDES que, no período da transição, ficou encarregado de implementar as privatizações, preservando um protagonismo que se fizera presente durante a fase desenvolvimentista. No caso brasileiro, em termos de tempo, teriam operado as chamadas vantagens do atraso (Gershenkron, 1962) no que tange à implementação de políticas de reforma algumas das quais, em outros contextos, foram responsáveis pela destituição de capacidades estatais.

No contexto dos regimes democráticos que se instauraram na América Latina, deve-se levar em conta também, a variação, em países da região, do conjunto de instituições que viabilizam, em última análise, a produção das suas respectivas agendas. Neste sentido, as instituições devem ser avaliadas em termos de sua capacidade de produzirem governos legítimos com lideranças não contestadas e instituições enraizadas. É importante, assim, considerar alguns fatores de ordem política, salientando-se, neste particular, uma dimensão relativa à governabilidade em termos das coalizões que chegam ao poder e buscam implementar uma plataforma de cunho mais desenvolvimentista. As coalizões dos dois governos Lula eram altamente fragmentadas e compostas de partidos à

direita e à esquerda no espectro ideológico sendo, portanto, necessário, lidar com o pragmatismo de uns e o dogmatismo de outros, acabando por dificultar sobremaneira a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo.

Um traço distintivo da nova plataforma desenvolvimentista é a clara incorporação da dimensão social como prioridade. Muito possivelmente, neste particular, a despeito de resistências, talvez estejamos assistindo a uma redefinição dos quadros de referência das elites quanto à importância de se integrar no consumo, através de políticas sociais, segmentos antes excluídos. A nova plataforma se caracteriza assim por desenvolvimento combinando a valorização da estabilidade (controle da inflação), disciplina fiscal, maior independência frente às agências multilaterais com políticas focalizadas de redução da pobreza. O neo-intervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado. Nesse sentido, a nova modalidade de intervenção não representa uma volta ao estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para as atividades de regulação e controle, com esquemas de intervenção na esfera da produção que não ocupam papel central, senão estratégico.

A crise internacional confirmaria, assim, a necessidade de se enfatizar a tensa relação que se costuma estabelecer entre política e desenvolvimento socioeconômico. Em princípio, para além de todo o corpo teórico-programático, a aplicação dos projetos de desenvolvimento que se dá no âmbito das unidades nacionais implica, para o seu êxito, um conjunto de leis, regulamentações e uma série de aparatos administrativos com a capacidade e o poder de fazê-las cumprir. Neste sentido, mesmo face à crescente globalização e interdependência dos Estados no âmbito do sistema mundial, a política está longe de perder importância.

A existência de pontos de inflexão e, conseqüentemente, de novos pontos de equilíbrio desejáveis dependeria das coalizões de apoio a uma plataforma

desenvolvimentista pós-neoliberal. A maior ou menor capacidade que os sistemas políticos mostram para gerar consensos em torno de certo núcleo mínimo é uma característica central em todo modelo de desenvolvimento. Parte-se aqui da consideração do desenvolvimento como um projeto nacional, que deve contar com a participação dos diversos atores sociais (empresários, trabalhadores, políticos, técnicos do governo). Nesse sentido, trata-se de recuperar a ideia de projeto nacional, agregando também a dimensão regional. Assim como a bibliografia ressalta, analisando as experiências históricas, que não se observam casos de desenvolvimento sem papel ativo do Estado (Stiglitz, 1997; Rodrik, 2005), nenhum país se desenvolveu também sem um projeto claro de expressão de sentimento de nação (Bresser, 2009).

A viabilidade de estratégias de desenvolvimento se vincula à construção de um projeto nacional, sem que necessariamente isso signifique nacionalismo, em seu sentido clássico. Na realidade, “nacional” se refere, em primeiro lugar, a um projeto que conte com o consenso de atores representativos e, por outro lado, que renuncie às políticas impostas por organismos multilaterais ou países centrais e formule caminhos de desenvolvimento mais condizentes com sua própria realidade. Embora nem sempre tais soluções sejam clarividentes para as elites em posições decisórias, pode-se afirmar que os países que menos avançaram nas reformas estruturais são aqueles que conservaram maiores graus de liberdade para implementar uma agenda neo-desenvolvimentista e que foram relutantes em copiar modelos a partir de uma doutrina ecumênica, seguindo caminhos próprios. Esta é, em suma, a natureza da agenda pós-neoliberal na direção de um novo projeto de desenvolvimento.

Elites estratégicas e desenvolvimento no Brasil sob o governo Lula

No presente trabalho, analisaremos a percepção de importantes segmentos da alta burocracia estatal, alçada aos cargos de direção de órgãos do Executivo com a vitória do presidente Lula nas eleições de 2002, configurando-se um novo núcleo de elites estratégicas, no período pós-reformas orientadas ao mercado, marca da

década de 1990. Nesse contexto, uma vez ultrapassada a conjuntura crítica das reformas, o embate de ideias assume o primeiro plano. Nesse quadro de alternância do poder, representada pela vitória de um líder e de um partido de centro-esquerda, torna-se oportuno avaliar como as elites acima referidas pensam os rumos da política econômica nacional, as linhas de continuidade e mudança no decorrer das duas últimas décadas e os possíveis encaminhamentos do processo de desenvolvimento que se delinea para o Brasil. Três perguntas adquirem centralidade:

- É possível detectar a configuração de um novo regime produtivo coordenado pelo Estado no Brasil do séc. XXI? É possível identificar a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento para o país?
- Que segmentos do aparato estatal se destacam na tomada de decisões voltadas para a construção dessa estratégia de desenvolvimento?
- Quais as suas principais dimensões? Quais as coalizões que a sustentam?

A análise baseia-se em entrevistas em profundidade realizadas com integrantes dessa elite situados em posições estratégicas em órgãos diretamente ligados à Presidência da República, Ministérios relacionados com políticas industrial e de desenvolvimento, além de instituições ligadas à pesquisa, produção de análises e formulação de ideias. Assim, no tocante à Presidência da República, foram realizadas 3 entrevistas. No Ministério da Fazenda, foram realizadas 2 entrevistas, 7 o foram no BNDES e 2 no Ministério de Desenvolvimento Social. Nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, de Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e na Secretaria de Assuntos Estratégicos, foi realizada 1 entrevista em cada um deles. No IPEA foram 7 entrevistas e, finalmente, 1 na CEPAL. Ao todo foram feitas 26 entrevistas, entre fevereiro e novembro de 2010.

Quanto ao perfil intelectual dos entrevistados, cabe notar que todos têm formação de nível superior. Economia é a profissão dominante entre as elites entrevistadas: são 18 economistas, um dos quais é também estatístico. Entre os demais, há 3 cientistas políticos, 1 sociólogo, 1 diplomata, 1 assistente social, 1 formado em filosofia e direito, 1 em letras e literatura, 1 em comunicação e direito e 1 em geografia. Dez são professores universitários de importantes universidades do

país. Ademais, 24 têm pós-graduação, 6 mestres e 18 doutores, sendo que um deles tem pós-doutorado no exterior. Tratando-se de cargos de primeiro escalão, 18 foram nomeados pelo Presidente ou pelo Ministro da pasta, sendo 8 funcionários de carreira, e, portanto, concursados.

Agenda pública: continuidade ou mudança?

O primeiro aspecto salientado no roteiro das entrevistas está direcionado a detectar a visão do entrevistado acerca da controvérsia continuidade x mudança que marcou o debate público durante todo o governo do presidente Lula, intensificando-se durante as campanhas eleitorais. Embora as respostas não tenham sido uniformes, predominou a percepção de que os dois aspectos estiveram presentes na ação do governo, em diferentes momentos e com intensidades distintas. Podemos destacar três tipos de percepção.

A primeira delas atribui primazia à continuidade, durante o primeiro mandato, sobretudo na condução da política macroeconômica, marcada pela prioridade à estabilização econômica, metas de inflação, superávits primários elevados, juros altos, política fiscal restritiva e flexibilização da taxa de câmbio. Observa-se a hegemonia do grupo monetarista orientado pela ortodoxia convencional. Esta visão não apenas teria sido dominante, mas teve também poder de veto sobre as decisões. Tal política teria no Banco Central, dotado de ampla autonomia operacional, no Conselho Monetário Nacional (CMN) e no Copom (Comitê de Política Monetária) as agências governamentais responsáveis pela consecução de suas metas. O apoio de uma aliança conservadora, integrada pelo setor financeiro, pelos investidores institucionais, como os fundos de pensão, companhias de seguro, entre outros interesses, garantiria seu suporte político.

Dentro da perspectiva de continuidade, alguns entrevistados enfatizaram o longo prazo, salientando que, no geral, observa-se um fio condutor do ponto de vista institucional e das políticas implementadas a partir da Constituição de 1988 e, sobretudo, da década de 1990 em diante. Neste grupo, a grande ruptura percebida

foi a conquista da estabilização, além de outras conseqüências no plano das reformas econômicas, tais como as privatizações.

A segunda percepção vê a primazia da mudança a partir do segundo mandato, quando se verifica a ampliação, no interior do governo, do espaço ocupado pelo grupo desenvolvimentista. Essa visão encontra seu lócus de expressão principalmente na Casa Civil e no BNDES, e, em menor grau, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. De certa forma, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) simbolizaria a expansão da influência desse núcleo mais desenvolvimentista, configurando-se como um ponto de inflexão. Lançado pelo governo Lula em janeiro de 2007, o PAC teve como proposta estimular o crescimento da economia através do investimento em obras de infraestrutura, principalmente portos, ferrovias, geração de energia, com destaque para a construção de grande hidrelétricas, saneamento básico, entre outros itens importantes de uma pauta desenvolvimentista. Outro marco apontado foi a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, com o objetivo de coordenar as ações do governo de incentivo ao desenvolvimento industrial do país. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e de Comércio Exterior (MDIC), teria sido de fato produzida pelo BNDES, principal órgão de fomento do país, destacado como o principal propulsor da visão desenvolvimentista.

Finalmente, para um terceiro conjunto de entrevistados, o primado das mudanças já se fazia sentir desde o primeiro mandato do governo Lula, combinado, porém, com a preservação da estabilidade, cuja relevância jamais foi negada. Segundo essa percepção, a inflexão poderia ser situada entre 2005 e 2006, com a saída de José Dirceu da Casa Civil, em junho de 2005, seguida da demissão de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. Há, então, uma importante reestruturação do núcleo central da burocracia econômica com a nomeação da Ministra Dilma Rousseff para a Casa Civil e de Guido Mantega, para o Ministério da Fazenda. Economista de formação desenvolvimentista, Mantega reestruturou o primeiro escalão da Fazenda, abrindo espaço para uma

reorientação pró-crescimento econômico. Ademais, em função dos instrumentos que o Ministro da Fazenda controla, foram tomadas certas medidas na área da desoneração tributária, incentivos a setores industriais, capitalização das agências de financiamento, como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, tornando possível a revitalização e expansão da economia sem ameaçar a estabilização da moeda¹.

Um novo modelo de desenvolvimento?

A segunda dimensão abordada no roteiro das entrevistas foi a percepção sobre a existência de um novo modelo de desenvolvimento sob a égide do governo Lula. Neste sentido observa-se um consenso em relação à impossibilidade de se identificar um modelo consistente de longo prazo aglutinando distintos aspectos de uma plataforma nitidamente desenvolvimentista. Entre os que apontam a inexistência de um modelo claramente definido, sobressaem aqueles que salientam a centralidade de alguns mecanismos indutores – viabilizados

¹ Segundo um relato: “Você tem mudanças, a despeito da óbvia continuidade de políticas macro, especialmente no primeiro mandato. E há mudanças entre os dois governos Lula. Quanto ao 1º mandato Lula em relação ao governo. FHC, a mudança consiste em uma ênfase social. A mudança está basicamente na política de salário mínimo e na política de transferência de renda. Ou seja, embora ambos sigam canonicamente uma política de enfoque nos pobres, eu acho que isso é prioritário no governo Lula. Se o governo Lula se distingue dos demais é por uma ênfase consistente nos pobres. Pode-se discutir a forma como isso é feito, se está seguindo o banco Mundial... Mas, como há tantos pobres, se a gente pensa que o universo do Bolsa Família deve estar abrangendo agora 14 milhões de famílias e, como não é só o Bolsa Família, mas você tem um aumento real do salário mínimo, que aí pega um elenco muito grande de pessoas, muito além dos beneficiários do Bolsa Família e você tem, especialmente no 2º mandato, um alargamento do crédito para famílias de classe mais baixa, enfim, todo esse conjunto de políticas traduz uma prioridade para o chamado povão. Através de vários instrumentos, através da Caixa Econômica, o crédito consignado para o funcionalismo público, as políticas do micro-crédito do Banco do Nordeste, você vai juntando todas essas coisas, não é de se espantar que o índice de popularidade do Presidente Lula seja tão alto”. Entrevista nº1 com ex-diretor do BNDES.

principalmente por um novo padrão de atuação do BNDES – na construção de uma perspectiva distinta².

Contudo, um grupo considerável entre os entrevistados apontou a existência de uma agenda desenvolvimentista cujas condições se delineiam entre 2005-2006 e ganham força a partir do segundo mandato. Tal agenda estaria pautada por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento. Em alguns casos, como se pode observar, por exemplo, entre alguns economistas entrevistados, tal visão sobre um modelo calcado na demanda e articulado em torno da inclusão social como prioridade é bastante clara e específica. Ressalvando simultaneamente a relevância da inserção externa como um suporte desta estratégia, a ideia de se fazer crescimento com redistribuição de renda estava bem definida desde a campanha eleitoral de 2002, tendo estas ideias figurado na plataforma da coalizão eleitoral da candidatura Lula à presidência da República. Ademais, essa proposta aparece também no Plano Plurianual de 2004-2007. Através de diferentes mecanismos aparentemente desconexos, tais como a expansão do crédito, o aumento do salário mínimo, expansão dos empregos formais, as políticas sociais e o crédito consignado (demanda das próprias centrais sindicais) foi se criando uma dinâmica de crescimento fundada na expansão do mercado interno. Desta forma, uma opção de natureza política encontra respaldo em algumas medidas de caráter técnico que estariam subjacentes a um novo modelo de desenvolvimento³.

² Veja-se o seguinte relato: “Eu não vejo que exista hoje, um projeto claro, acabado, percebido. Ele não tem uma definição, um contorno claro – “Olha, o projeto de desenvolvimento brasileiro é esse.” – agora, eu acho que há elementos que podem talvez, ao longo dos próximos anos, dar noção disso. Por exemplo, eu acho que existe, talvez o traço mais marcante, talvez seja o traço de se considerar a possibilidade de se criar uma sociedade de consumo de massa; como um ativo do Brasil. O Brasil tem uma população grande, uma população que, grande parte dela, não está incluída; e naturalmente, o combustível do desenvolvimento – e aí eu estou falando sob o ponto de vista muito mais econômico – é a demanda no final das contas”. Entrevista n° 25 realizada com técnico do BNDES.

³ O seguinte depoimento ilustra o ponto: “Então, esse modelo de crescimento com distribuição de renda, é um modelo que foi implantado no Governo Lula, e é uma

Finalmente, numa das entrevistas realizadas, aparece de maneira bastante sugestiva a dimensão central e inovadora de uma nova perspectiva de desenvolvimento que consiste na articulação do crescimento econômico com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa, equilíbrio macroeconômico, democracia e inserção internacional competitiva⁴

Avaliação da Estabilidade Econômica: convivência de perspectivas?

Um aspecto compartilhado em praticamente todo o conjunto das entrevistas é o fato de que a estabilidade econômica representou uma conquista incorporada como um valor supra-partidário e acima de visões ideológicas concorrentes. De acordo com algumas visões, a centralidade da estabilização representou um divisor de águas, tornando-se o eixo de qualquer esforço de crescimento econômico posterior.

Além disso, por forte imposição conjuntural no plano internacional, os dois primeiros anos do governo Lula foram marcados pela necessidade de se enfrentar uma crise financeira e uma ação de desestabilização do governo, independente da adesão do governo aos princípios ortodoxos de política macroeconômica, entre outras coisas pelo temor do retorno da inflação⁵.

inflexão, porque você coloca dentro de uma estratégia de desenvolvimento, o elemento social. Porque o social era tratado como uma questão de justiça. Mas não como algo que podia ajudar, que podia se inscrever na lógica de operação da economia. Agora, o social passa a se inscrever na lógica de operação; não só por justiça social. Tem mais uma coisa que é importante, que não era só sobre justiça social. Como é que o econômico entrava antigamente? Entrava, porque você, melhorando as condições de vida da população, você melhora a produtividade. Era assim que entrava. Por essa via é que entrava na economia. Você melhora a educação, então isso aumenta a produtividade; então é bom para a economia. Agora, tem um terceiro elemento, que é o fato de que você, pagando melhores salários e distribuindo melhor a renda, isso alimenta um processo de crescimento, diferente do passado. Essa é uma inflexão” Entrevista nº 11 realizada com economista da CEPAL.

⁴ Entrevista nº 3, realizada com assessor da Presidência da República.

⁵ Segundo relato de ocupante de altos cargos do MCT (entrevista nº 20),:”o início do Governo Lula, no seu primeiro mandato, foi muito fortemente marcado pela necessidade de confrontar uma crise financeira em curso, uma ação de desestabilização econômica do governo – que se materializou em ataques especulativos contra a própria moeda brasileira, contra o Real – e que exigiu uma política macroeconômica

Outra nuance diz respeito a uma percepção de que a manutenção da estabilidade não era contraditória com a agenda desenvolvimentista em processo de implementação pelo governo Lula. Desta forma, mantidos os fundamentos da política macroeconômica preservar-se-ia um núcleo de interesses potencialmente conflitante em relação a qualquer mudança nesta área e mesmo em relação à persecução de outras metas no plano da política social⁶. Ademais, como se sabe, no bojo da crise política que afetou o governo no primeiro mandato situava-se a questão da incompatibilidade entre fundamentos ortodoxos na condução da

extremamente ortodoxa, para lidar com a crise em curso. Então, foi uma espécie de política ...Um freio de arrumação, na verdade, na economia, que era fundamental, na minha apreciação, para criar condições de governabilidade para o governo. Então, isso se traduziu numa política macroeconômica extremamente dura, em termos de ter elevado a taxa de juros muito fortemente, para combater o ataque especulativo contra a moeda, e uma política forte de ajuste fiscal; de contenção de gastos públicos”. Nas palavras de outro entrevistado, ocupante de cargo diretamente ligado à presidência da República (entrevista nº2): “Vamos respeitar contratos. Mas a primeira metade da Carta ao Povo Brasileiro faz um diagnóstico da situação econômica do país, do que nós chamávamos de fracasso do neoliberalismo, da necessidade de adotar um novo modelo de desenvolvimento. E diz assim: mas dadas as condições do país, não será possível adotar esse novo modelo de imediato. Primeiro, será necessário recuperar a estabilidade econômica, criar as condições para que o país volte a crescer de modo consistente e duradouro, a perspectiva de um ciclo. Sempre foi para nós uma coisa assim de Celso Furtado, que era preciso ter um ciclo de desenvolvimento sustentado. Era a crítica também do vôo de galinha. Então, nós adotamos, nos primeiros dois anos, uma política macroeconômica bastante parecida com a do governo anterior, sim, mas já, primeiro, com a convicção - que não é de toda a esquerda- de que a estabilidade é muito importante para um projeto de desenvolvimento. E depois com uma avaliação política de que o povo brasileiro valorizava tanto a estabilidade, e ela era um mérito do governo anterior, que se nós não valorizássemos, tinha um problema político aí também, não era só um problema econômico”.

⁶ “O Lula sabe muito bem o que está fazendo. Se perguntarem o que é a regra de Taylor, ele não vai saber. Mas ele sabe muito bem as consequências da política econômica que está sendo feita. O fato da imprensa insistir na imagem de que ele é ignorante, é extremamente conveniente para ele, porque lhe dá uma margem de manobra muito maior. Da mesma forma que o Fernando Henrique sabia muito bem os efeitos da manutenção da âncora cambial no 1º mandato. Agora, o líder sindical pode ser descrito pela imprensa como desavisado. Mas ele sabe perfeitamente as consequências da política econômica que ele faz. Acho que a autonomia concedida ao BC e a política monetária que ele estabeleceu fazem parte de um compromisso que ele estabeleceu em 2002. Antes das eleições. E que se mantém até hoje. Esse grupo desenvolvimentista ganha mais espaço, como disse, mas a hegemonia continua sendo do Banco Central e da Fazenda, mas essencialmente do BACEN” (relato de economista ex-diretor do BNDES, entrevista nº 1).

política econômica e o projeto de país do PT, alinhando um conjunto de militantes mais radicais contra esta combinação de visões.

Na verdade, pode-se dizer que há um frágil equilíbrio entre essas duas agendas que é percebido em geral pelos entrevistados e expressado de diferentes maneiras. Uma delas consiste em afirmar que esta convivência é altamente vulnerável a crises, além de por em risco a competitividade do setor industrial brasileiro.

Dimensão social: cerne do novo modelo?

Como já salientado, a prioridade atribuída à dimensão social no novo modelo de desenvolvimento é compartilhada pela quase totalidade dos entrevistados. De fato, a possibilidade aberta pela inclusão social como sustentáculo deste modelo é vista como fundamental, tanto no sentido de permitir uma alternativa de crescimento voltada ao mercado interno e à qual se alia o tamanho da população, quanto no sentido de direcionar o crescimento para aqueles setores e regiões menos favorecidos e, portanto, com mais potencial para a implementação de esforços paralelos em termos de melhoria de infraestrutura, indústria e outros. Em outras palavras, a política social seria a alavanca para a revitalização do capitalismo nacional e uma re-estruturação de setores da população e de regiões com capacidade de atração de investimentos. Mais que isso, a política social não se restringiria ao programa Bolsa Família, embora este tivesse adquirido alta visibilidade, sinalizando a opção de combater a exclusão social. Outros componentes envolveriam, desde a política de valorização do salário mínimo, ampliação do crédito às grandes e pequenas empresas, inclusão bancária com fornecimento de linhas de crédito ao consumidor, as políticas de aposentadoria como os Benefícios de Prestação Continuada, entre outras. Enfim, trata-se de um conjunto de iniciativas irradiadas a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e que se complementam entre si e com iniciativas de outras esferas de governo. A imagem que se veiculou sobre o programa era apenas a de uma política focalizada e, portanto, de alcance limitado. Porém, dentro dessa agenda

social mais ampla, como ressaltaram vários entrevistados, o impacto de tais políticas se torna mais extenso⁷.

Embora definida como prioridade a partir do governo Lula, alguns entrevistados deram destaque ao fato de que a Constituição de 1988 constituiu um marco na medida em que instituiu a universalização da previdência, da saúde, da educação, proteção aos idosos, entre outros, o que corresponderia a situar a política social num plano prioritário. Neste sentido, poder-se-ia dizer que haveria uma continuidade no direcionamento desta política a partir da Constituição de 1988. Contudo, a decisão de como implementar os diferentes campos da política social, bem como definir o montante de investimentos são decisões eminentemente políticas que só passam a ser consideradas como prioritárias com o governo Lula⁸.

⁷ A propósito do Bolsa Família, um entrevistado reportou: “E o Antonio Cândido estava me dizendo isso outro dia lá em São Paulo, eu no início não entendia o que o Lula queria com o Bolsa Família. Agora eu vejo que é aquele nosso tema do mercado interno de massas. Quer dizer, é uma política social, mas tem uma funcionalidade macroeconômica, inclusive” [.....] “E de outras políticas que as pessoas não falam muito, como Pronaf (Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar), que é o financiamento da agricultura familiar[....]. E um dos principais itens do nosso programa de 2002 era a criação no Brasil de um mercado interno de consumo popular. E no discurso estava vinculado com a inclusão social. A inclusão social tinha uma motivação ética, mas tinha um sentido até econômico, até macroeconômico e o Bolsa Família estava aí. O Bolsa Família põe 12 bilhões e vai para onde? É um pouquinho de comida, um pouquinho de vestuário, mas não foi só aí, por exemplo, já são 105 bilhões de reais do crédito consignado, o crédito com desconto na folha de pagamento, que, aliás, foi uma proposta da CUT, que o governo acolheu, que também vai para o consumo. Então, algumas medidas são para consumo mesmo, nem são sociais e, sim, para consumo, antes da crise. Isso criou anticorpos para a crise. A política de expandir o crédito, ampliar o consumo, não tem nada menos neoliberal. Ampliar o investimento público que não começou com a crise. Começou em 2005, o próprio salário mínimo tem uma parte de conta pública, porque é a Previdência e com o PAC, não é? No segundo mandato, mas muito antes da crise. Eu não tenho dúvida de que houve uma inflexão desenvolvimentista no início do segundo governo. E aí as coisas vão se juntando, porque nós éramos críticos, continuamos críticos, da política do Estado mínimo, para usar essa terminologia, da redução do tamanho do Estado num país como o nosso” (entrevista nº 2).

⁸ “Em termos de continuidade, o que eu vejo é o seguinte: nos anos de 1990 e também na década atual, a gente teve uma continuidade muito grande na parte, por exemplo, de política social. [...] mas também tem mudança. [...] grande parte do que a gente decidiu, do que a sociedade brasileira decidiu para gastos, por exemplo, com a política social,

Papel do Estado: recuperando capacidades?

A visão comumente disseminada acerca do papel do Estado, numa vertente liberal, reforçada com a vigência das reformas orientadas ao mercado, é a de que a expansão do Estado constitui aumento supérfluo do gasto público, com inchaço da burocracia e desperdício de recursos. A visão alternativa e que marcou o debate político na última década, foi a insistência sobre o fato de que era necessário re-aparelhar o Estado, recuperando sua capacidade de intervenção, assim possibilitando o enfrentamento das novas prioridades da agenda pública.

Esta última perspectiva emerge de maneira bastante clara do conjunto das entrevistas. Observou-se um nítido consenso acerca do papel estratégico do Estado na retomada do desenvolvimento do país, em contraste com a perspectiva pró-mercado impressa pelo governo anterior. Ao se enfatizar o Estado, porém, os entrevistados tomam como um referente a burocracia governamental do poder Executivo, ao mesmo tempo conferindo um papel mais periférico e, em alguns casos negativo, às elites políticas e ao Congresso. A pergunta sobre a iniciativa das mudanças ocorridas encontra na identificação das agências ligadas ao Executivo grande parte das respostas dos entrevistados. Entre tais agências, foi destacado um núcleo constituído, principalmente, além do ministério da Fazenda após a crise política de 2005, do BNDES (considerado o motor do projeto de

em termos de uma política previdenciária, de proteção aos idosos, etc, isso está na Constituição, não é? O que faltou, [...] embora isso esteja na Constituição, foi aos poucos se estruturando, ao longo dos anos 1990 e no Governo atual. Então, isso está na Constituição e a gente tem uma continuidade muito grande na direção que o Brasil toma pós 1988. [...] isso se reflete também muito claro na estrutura de gastos. A estrutura de gastos no Brasil, tanto no Governo Fernando Henrique, quanto no Governo Lula, o que aumenta muito são gastos sociais. Então, isso reflete um pouco uma escolha social que foi feita e que está na nossa Carta Constitucional. Nesse aspecto, eu tenho uma continuidade, mas eu também tenho uma mudança. Em que sentido? O que está definido na Constituição é isso,[...] a proteção ao idoso, a universalização da previdência, da saúde, etc...

[...] quanto de fato eu vou dar para proteger o idoso ou então qual vai ser a renda do aposentado, isso é uma decisão política e nesse aspecto, o governo atual, ele fez uma opção política muito clara.[...] Então, essa coisa de eu dar aumentos grandes de salário mínimo, para ter um mercado interno mais pujante, isso foi uma política de Governo”.(Entrevista nº 10 com pesquisador do IPEA).

desenvolvimento, com status de Ministério, em função do seu papel indutor e da formulação de uma política industrial), da Casa Civil, de assessorias da Presidência da República, do Ministério da Ciência e Tecnologia e algumas empresas estatais, como a Petrobrás, estas últimas citadas como fundamentais no processo de alavancagem do capitalismo brasileiro. A expansão de um modelo ancorado na formação de um forte mercado interno seria também propiciada pela atuação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. As entrevistas com técnicos do BNDES foram unânimes em ressaltar o papel estratégico de um banco de desenvolvimento que dirige sua atuação no sentido de tornar competitivo o capitalismo nacional, inclusive articulando projetos do MCT na área de inovação, pesquisa e desenvolvimento.⁹ Outros entrevistados apontaram o BNDES e o Itamaraty como segmentos de excelência dentro do aparato estatal, responsáveis pela condução de dois importantes pilares da agenda de desenvolvimento do governo, quais sejam, os planos interno e externo.

Por outro lado, muitos salientaram, num veio crítico, aspectos como a ausência de coordenação entre agências de governo, o esvaziamento da função de planejamento e objetivos de longo prazo, já que o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão sofreu ao longo do tempo um processo de deslocamento de sua função planejadora para concentrar-se na questão orçamentária¹⁰.

⁹ Segundo entrevistas com técnicos do BNDES: “O Banco hoje é assim, enorme, comparado sobre qualquer parâmetro. Ele se confunde com o desenvolvimento nacional. Você não consegue imaginar hoje um projeto de desenvolvimento que não esteja associado ao BNDES” (entrevista nº 22). “BNDES, em especial por conta da composição da sua diretoria, em especial do seu presidente, certamente é uma célula muito forte de um projeto, de algo que se possa chamar de um projeto de desenvolvimento para o país” (entrevista nº 23). “BNDES é isso: é um instrumento de Estado, que tem uma missão voltada para o desenvolvimento. MCT e FINEP [também são núcleos importantes] acho que até por ter identificado a inovação como um dos pilares, aumentar os investimentos com participação do PIB em inovação e centros de P&D” (entrevista nº 24).

¹⁰ Segundo entrevista de técnico do IPEA citada anteriormente (entrevista nº 10): “Então, [...] dar aumentos grandes de salário mínimo, para ter um mercado interno mais pujante, isso foi uma política de Governo.[...] quando você olha a direção do gasto público no Brasil, ao contrário do que se fala, de que o Estado público é inchado, [...] no Brasil de 1990 até hoje, basicamente, o aumento no gasto se concentra em Previdência e política social. O gasto do setor público com funcionário hoje, da ativa, basicamente é a

Outra dimensão importante acerca do papel do Estado concerne à qualidade da burocracia pública em termos de qualificação, preparo e formas de recrutamento. Embora se possa observar um enorme esforço na recuperação de capacidades estatais num veio Weberiano, fato que se expressa na realização de concursos a partir do governo Lula, alguns entrevistados ainda enfatizaram lacunas no tocante à qualificação como centrais na avaliação do Estado brasileiro¹¹.

Política industrial: garantia de competitividade?

Bastante generalizada foi também a percepção de que o governo Lula definiu, por contraste com seu antecessor, uma política industrial para o país centrada na atuação do BNDES. O aspecto distintivo dessa modalidade de ação do BNDES, para além da própria política industrial, seria a construção de um pólo de financiamento público para promover o desenvolvimento. Para alguns entrevistados, a determinação de fazer política industrial já estava presente desde o primeiro mandato, através da PICTE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), posteriormente redefinida e aperfeiçoada pela PDP (Política

mesma coisa que era há 15 anos atrás. Então, ele não aumentou quase nada. O Estado não inchou”. Outra entrevista realizada com técnico do BNDES (entrevista nº 25) salienta como a centralidade conferida à agenda econômica no passado recente teria enfraquecido a função de planejamento: “Infelizmente, acho que teve [...] um desmonte da capacidade do Estado, [...] quem circula muito por Brasília, percebe que houve uma super-exposição e um reforço até, sob o ponto de vista político, muito grande, derivado da situação econômica [...] do Ministério da Fazenda, às custas de outras estruturas de poder. Então, por exemplo, eu acho que hoje o Planejamento não [tem essa perspectiva] de longo prazo”. Outra entrevista (nº 17) com alto executivo do ministério do Planejamento salienta o desmonte efetivado durante o governo Fernando Henrique e a consequente ênfase na terceirização como forma de operacionalizar a ação do Estado: “[...] nós pilotamos o *downsizing* no PNUD, porque a cooperação internacional foi completamente desvirtuada nos anos do Fernando Henrique, foi usada para terceirização e para compras públicas. E era mais um processo de *institutional depleting*, do que *institutional building*”. E mais adiante, enfatiza também que não teria ocorrido aumento desproporcional da máquina pública por excesso de nomeações políticas: “tem um debate sobre cargos de confiança, [que é] um debate muito mal posto. Nós temos 22.000 cargos de confiança. Esse governo, acho que cresceu uns 2.500; uma coisa assim. De recrutamento amplo. Função comissionada para quadro permanente não conta. Desses, 2.500 mais ou menos, devem ter sido criados nesse governo. De 12% a 15% desse total de 22 mil. Não é nada de outro mundo”.

¹¹ Ponto ressaltado na entrevista nº 17 anteriormente citada.

de Desenvolvimento Produtivo). A primeira definiu quatro setores como estratégicos: fármacos e medicamentos, *software*, semicondutores e bens de capital. Essa primeira fase foi vista como o esboço de uma política industrial de teor ainda muito restrito, de perfil setorial e de alcance limitado. A segunda fase, elaborada entre 2007 e 2008, caracterizou-se por ter maior amplitude, além de contemplar, não apenas setores, mas a consolidação de cadeias produtivas. Enfrentando as críticas sobre o caráter supostamente concentrador da fase inicial, o novo projeto buscou focalizar as pequenas e médias empresas, além do fortalecimento dos chamados “campeões” do capitalismo nacional que seriam os grandes grupos empresariais nas áreas de produção de alimentos, no setor de mineração, da construção civil entre outros. Além do conteúdo, a PDP foi avaliada em função do seu processo de formulação envolvendo uma forte interlocução com o setor privado¹².

No que se refere às críticas, uma entrevista em particular foi bastante incisiva em salientar, não apenas a eleição de setores, como suas implicações para o conjunto da economia. O cerne estaria no fomento conferido a setores já competitivos, deixando à margem aqueles que poderiam se beneficiar de políticas industriais. A crítica se dirigiria, portanto, ao aspecto aparentemente contraditório envolvido na lógica de privilegiar o existente e já competitivo em detrimento do objetivo de

¹² Conforme um relato sobre a política industrial (entrevista nº 10) “se a gente for comparar política industrial em 2003-04, do primeiro Governo Lula, com o segundo, a PDP de 2008, os empresários gostam muito mais da PDP. E isso empresário, tanto empresário pró ou contra o Governo. Quando a política industrial no primeiro Governo Lula foi lançada, a elite industrial do Nordeste criticou muito o Governo, porque ela não se viu naquela política industrial. Teve, então, uma política industrial para incentivar fármacos, para incentivar a inovação. “Aqui a gente faz sapato, aqui a gente faz confecção.” Então, a elite industrial criticou a primeira, a PITCE. Criticou a PITCE, não porque a elite industrial era contra a política industrial, mas porque eles não se viam naquela política industrial. E já a de 2008, não. A de 2008, você não tem crítica. Você não tem de nenhum segmento ... nem do empresariado regional do Norte. Nordeste, nem tampouco do Sul, crítica alguma, porque é a política que eles queriam. Então, nesse aspecto o Governo foi democrático: deu algo que os empresários demandaram”.

privilegiar o que seria potencialmente competitivo, ou seja, investir na transformação da estrutura produtiva do país¹³.

Por outro lado, num veio positivo, outra entrevista aponta aspectos virtuosos da política industrial levada a cabo durante esse período (2004-2010). Estes consistem numa articulação da política industrial com a área científica e tecnológica, de maneira a suprir uma deficiência histórica da estrutura produtiva do país que se expressa nos baixos níveis de inovação tecnológica. Tal como agora concebida, a política industrial busca suprir esta lacuna através do incentivo à inovação¹⁴.

¹³ Segundo a mesma entrevista: “Então, aí tem uma coisa que eu próprio não sei como se resolve, porque tem uma contradição que é a seguinte: quando se faz política industrial, você está querendo criar setores. Você está querendo ajudar o setor privado a desenvolver e criar expertise em determinados setores [...]se o setor privado for deixado à própria sorte o custo para o setor privado é muito alto. O custo de descoberta ou de fracasso é muito alto, então, ninguém vai tentar descobrir se o Brasil pode ou não, enfim, produzir produtos eletrônicos etc. Você precisa do apoio do governo. Então, isso é o que se espera da política industrial. Por outro lado, você tem um problema de política econômica que é o seguinte. O governo, para justificar que está fazendo política industrial e que está dando certo, tem que mostrar algum resultado de curto prazo. E eu só consigo demonstrar algum resultado de curto prazo, se eu começo a fomentar setores em que eu já sou competitivo. Então, a política industrial tem essa contradição, o que é mais ou menos esperado num país democrático. Eu tento fazer uma política industrial que vai mudar a minha vantagem comparativa, vai me tornar um país que produz produtos de maior valor agregado, que inova mais, mas, por outro lado, eu estou preocupado com o nível de emprego na economia, com a taxa de investimento na economia, para o país crescer mais rápido. E a única forma de eu fazer o país crescer mais rápido, no curto prazo, é eu aumentar a taxa de investimento dos setores em que eu já sou competitivo, que demandam crédito do BNDES. [São] os setores de Siderurgia, de Mineração, de Petróleo, agrícola. [...]esse setor que já é mais competitivo hoje, ele tem indicadores melhores, então ele consegue ter acesso ao crédito muito mais fácil. E aí a gente entra numa contradição: faz a política para modificar a nossa vantagem comparativa, mas,[...] acaba consolidando um pouco a estrutura que se quer mudar”.

¹⁴ “ Não [havia no antigo padrão de desenvolvimento] uma lógica sistêmica de incorporação da inovação, como fator determinante do desenvolvimento do país. Essa dimensão, ela foi mantida em segundo plano. Com isso, gerou-se um ambiente empresarial pouco propício à inovação. Quer dizer, muito cioso da preservação do conforto do mercado protegido, e dependente da ação de proteção do Estado, para lidar com eventuais competidores. Então, acho que nisso também houve uma mudança. Uma das lógicas centrais das duas versões da política industrial – seja a primeira, a PITCE, como a segunda, a PDP – foi trazer a inovação para o coração do desenvolvimento. Quer dizer, fomentar atividades inovadoras nas empresas nacionais. Transformar a inovação num dos pilares da competitividade das empresas brasileiras. Que eu acho que

Política externa

No tocante à questão da atuação externa do país, bem como do seu papel no contexto do sistema capitalista mundial, foi possível identificar um conjunto de dimensões tais como a necessidade de uma postura mais autônoma em relação aos países hegemônicos, a reconfiguração das relações centro-periferia num mundo mais multipolar, sem alinhamentos automáticos ou pautados pelas grandes potências e, finalmente, a defesa de uma posição mais assertiva no plano regional da América do Sul. Em termos gerais, a ideia é a de que, a partir do governo Lula, foram redefinidas as bases para a política externa brasileira em função de uma mudança de percepção sobre a auto-imagem do país e a consequente reavaliação positiva por parte dos atores externos¹⁵.

Em primeiro lugar, a definição de um papel de peso no cenário internacional aparece estreitamente vinculada a uma perspectiva integrada de desenvolvimento que articula diferentes aspectos¹⁶. Entre estes, ressalta-se, sobretudo, a visão da promoção de oportunidades para o capitalismo doméstico, e, em particular o

é novo e reflete as novas condições do mundo no século XXI” (segundo entrevista nº 20 com integrante do alto escalão do MCT].

¹⁵ Veja-se o trecho da seguinte entrevista (nº 25) com técnico do BNDES: “no governo atual ressalta-se uma questão de auto-estima também, que acaba se refletindo em algumas políticas. Eu acho que houve uma certa recuperação da auto-estima. Obviamente também influenciada pelo ambiente externo, ambiente de crise mundial, que colocou em questionamento, de novo, uma série de pontos que eram dados como líquidos e certos, mas que esse governo, de certa maneira, capitalizou.[...] Na política externa também, houve algum tipo de mudança, a de ter a coragem eventualmente, de se posicionar em questões altamente polêmicas; como por exemplo, a questão do Oriente Médio [...] O presidente Fernando Henrique, eu acho, tinha uma visão do Brasil, de fora para dentro. E o Lula não. A metáfora que eu faço é (ele tem uma visão) de dentro para fora”.

¹⁶ Segundo entrevista (nº 3) com assessor da presidência da República: “Eu acho que o elemento central de novidade (na gestão Lula) é essa articulação do crescimento, distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa, equilíbrio macroeconômico, democracia e inserção internacional [...] É essa combinação. É o mix que se formou entre esses seis elementos, e com uma ênfase muito grande para o tema social”.

fortalecimento do aspecto competitivo da economia brasileira¹⁷ em áreas de reconhecida excelência e nas quais o país têm empresas que são centros dinâmicos de produção de conhecimentos e inovações tecnológicas. Neste sentido, a visão seria a de diversificar parcerias no comércio exterior, reduzindo a dependência aos grandes parceiros tradicionais, inclusive como fator de enfrentamento de crises externas.

Em segundo lugar, a tentativa de se desenhar um perfil mais autônomo frente às grandes potências se caracteriza pelo reconhecimento de que o país teria um papel estratégico a desempenhar, não necessariamente pautado por alinhamentos ideológicos previamente definidos.

Finalmente, no plano regional predominaria a visão de uma postura que enfatiza a cooperação com os países da América do Sul e a definição de interesses não marcada pela submissão aos interesses precípuos dos Estados Unidos. Teria ocorrido uma ruptura com o projeto anterior de criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), sendo a nova visão marcada pelo apoio à criação de associações e novos fóruns de cooperação econômica entre os países da região. Ao mesmo tempo, o papel regional do Brasil deveria estar marcado pelo respeito às decisões soberanas dos vizinhos e, fundamentalmente, por um caráter não intervencionista. A percepção acerca de um papel regional ativo aparece de maneira nítida entre alguns dos entrevistados do BNDES, inclusive em função do crescente papel que o banco vem desempenhando na direção de estender financiamentos a empresas e países da região¹⁸.

¹⁷ Em entrevista com técnico do BNDES (nº23) este aspecto é salientado: “o processo (de geração de uma agenda externa) é endógeno; as oportunidades endogenamente vão aparecendo, as oportunidades onde o Brasil é mais competitivo”.

¹⁸ Assim se expressou um entrevistado quanto ao papel do BNDES (entrevista nº 22) no plano externo: “Então a ideia de você ter o Banco fora: o Banco hoje está retomando um projeto externo, tem um escritório em Montevidéu, que não é operacional. Mas é um escritório de montagem de *business*.[...] o Brasil tem um projeto hoje, mais forte. Vamos pegar a parte da geopolítica deles. Tem uma parte mais forte de avanço externo; tem uma parte que você quer pegar a África”...

Setores da burocracia e o suporte à agenda desenvolvimentista

No que diz respeito à percepção dos setores do aparelho de Estado que exerceram liderança sobre a formulação e implementação de uma agenda desenvolvimentista, observou-se uma convergência de opiniões quanto à centralidade do Executivo neste processo, em especial o papel desempenhado pela Casa Civil, Ministério da Fazenda sob a direção do ministro Mantega e o papel proeminente do BNDES, sobretudo a partir da gestão de Luciano Coutinho. Neste particular, a percepção sobre a centralidade do BNDES na construção, execução e como agência de suporte a uma agenda desenvolvimentista, foi enfatizada tanto por entrevistados externos, quanto por aqueles que integram a estrutura do Banco¹⁹.

É importante frisar que a visão acerca de um apoio por parte de setores do Executivo ao projeto desenvolvimentista não significa o reconhecimento acerca de um apoio generalizado ou uniforme dentro do aparelho de Estado a essa modalidade de proposta. Ao contrário, houve casos de menção explícita à ausência de uma visão integrada nesta direção²⁰.

¹⁹ Veja-se o trecho da entrevista (nº 9) a seguir realizada com assessor do IPEA: “O ministério da Fazenda e a Casa Civil assumiram a liderança desse novo projeto. E também o MDIC. E dentro deste, o BNDES, que tem um status de autonomia, é quase um ministério. O presidente do BNDES tem status de ministro. Ele faz toda uma política e toda uma estratégia que vem do Banco [...] e esse é o nosso diferencial, nós somos o único país com três grandes bancos públicos - BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil - que podem inclusive fazer uma reversão de estratégia (frente à crise)”. E trecho da entrevista (nº23) realizada com técnico do BNDES: BNDES, em especial por conta da composição da sua diretoria, em especial do seu presidente, certamente é uma célula muito forte de um projeto, de algo que se possa chamar de um projeto de desenvolvimento para o país, além da Fazenda e do Banco Central”. E agrega “BNDES é isso: é um instrumento de Estado, que tem uma missão voltada para o desenvolvimento” Cita ainda o papel de outras agências no tocante a uma política de desenvolvimento: “MCT e FINEP acho que até por ter identificado a inovação como um dos pilares, aumentar os investimentos com participação do PIB em inovação e centros de P&D”. Outra entrevista com diretor do IPEA (nº 12) reforça: “

²⁰Segundo entrevista (nº 12) com diretor do IPEA “Então, por isso acho que você tem iniciativas, espaços de poder, que você consegue identificar como alinhadas a uma visão e a uma ideologia mais desenvolvimentista, mas isso não constitui ainda uma consciência, e, portanto, não tem uma coordenação geral.

Quanto à primazia do Executivo não se verificou qualquer discordância entre os entrevistados. O mesmo não ocorreu no que concerne ao Legislativo, apontado por grande parte como secundário em termos de influência na condução da política econômica, ainda que alguns tenham salientado a relevância deste poder quanto à legitimação de um projeto desenvolvimentista. Alguns chegam a destacar o fato de que as elites políticas são bastante omissas ou ausentes deste debate²¹, a despeito da sua importância no sentido de viabilizar propostas emanadas do Executivo.

Além dos bancos estatais, apontados como dotados de grande autonomia na condução de suas políticas, outras agências ou setores do aparato de Estado mencionados nas entrevistas como núcleos estratégicos de uma plataforma desenvolvimentista são o MDS (em função da centralidade da política social como eixo da nova estratégia de crescimento), o Itamaraty (como executor de uma política externa comprometida com a meta de um novo patamar de desenvolvimento) e o MCT (no tocante à promoção de políticas de inovação). Neste contexto, houve menção a um aspecto importante que tem a ver com a distinção entre capacidade de iniciativa na proposta de políticas de cunho desenvolvimentista e capacidade de coordenação, sendo esta última apontada como uma grande lacuna dentro da burocracia governamental. Foi apontado o fato de que a função de planejamento, importante para a consecução de metas de

Portanto, isso não leva a uma coordenação geral de movimento do Estado, numa determinada linha. Você vive ainda um momento de transição ainda muito disputado politicamente. Muito disputado dentro do Governo, dentro dos aparelhos de Estado.[...] em primeiro lugar sem dúvida nenhuma, a Casa Civil. Quer dizer, o próprio núcleo duro da Presidência da República, que por meio da Casa Civil, consegui deflagrar iniciativas como a do PAC...Você tem o BNDES, obviamente, que vem como um braço importantíssimo nessa estratégia. Você tem o Ministério, por exemplo, do Desenvolvimento Social, que cumpre um papel importante, inclusive nessa agenda econômica, inclusive”.

²¹ Segundo entrevista nº 24 com técnico do BNDES. Em outra entrevista (nº 5) com diretor do IPEA “Eu avalio que a elite política hoje está muito reduzida. Tem muito político, parlamentar, gente ativa na política, mas avalio que o Legislativo já teve um papel muito maior na disputa de ideias no país. Não temos hoje Senadores, Deputados de grande destaque, de grande influência em termos de ideias, junto ao Executivo.[...] Hoje a força dos parlamentares e dos políticos em geral é pela força dos votos que carregam. Não é pelas ideias que carregam”.

longo prazo, teria sido paulatinamente esvaziada, tendo o ministério do planejamento se transformado em gestor da política orçamentária. Em princípio, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) – órgão a que o IPEA se vinculou durante o governo Lula - deveria ter este papel mais abrangente de formular estratégias de longo prazo, que, no entanto, não teria logrado alcançar²².

Conclusão

O foco da análise aqui empreendida se centra na tentativa de se identificar, na percepção do segmento social que denominamos de elites estratégicas, aspectos relativos ao processo de formação da agenda pública no espaço de tempo compreendido por dois períodos de governo no Brasil entre 2003 e 2010. Do ponto de vista teórico, procuramos entender as relações complexas entre instituições, ideias e interesses, salientando principalmente o fato de que mudanças de percepção acerca da natureza e do conteúdo de políticas públicas tendem a ocorrer muito lentamente num processo que envolveria, paulatinamente, a formação de coalizões de apoio. Além disso, frequentemente, o grau de incerteza que cerca algumas decisões com impacto de longo prazo tende a ser alto, resultando em efeitos não esperados os quais, vistos em retrospectiva, tendem erroneamente a ser atribuídos pelos analistas aos desígnios dos decisores. Embora não tenha se constituído no cerne da nossa análise no presente trabalho, compreendemos também que as instituições políticas de caráter mais permanente são os filtros que possibilitam a tradução das percepções e escolhas individuais

²² Conforme entrevista nº 12 com diretor do IPEA: “Você tem outra instância que foi criada, que é a Secretaria de Assuntos Estratégicos (que é esse órgão ao qual o IPEA inclusive está vinculado no momento), que, em tese, deveria fazer essa concepção mais geral, de diretriz do país. E que compete com as outras instâncias e não consegue afirmar uma agenda, entendeu? Você tem uma situação muito complicada hoje, do ponto de vista da relação interinstitucional e da coordenação para o desenvolvimento, ou para uma determinada diretriz ou estratégia de desenvolvimento. Por isso que eu digo que a situação que você tem hoje, é de uma disputa política, dentro do Governo, sobre esse assunto. E isso tem o lado positivo, que é o fato desse assunto ter voltado a ser disputado politicamente; porque antes ele nem estava sendo, isto é, você retoma esta questão na agenda e isso faz aparecer os problemas. E o problema principal é o desaparecimento do Estado para enfrentar isso”.

em projetos de caráter mais amplo, aos quais poder-se-ia atribuir o rótulo de “projetos nacionais”.

Nossa análise se dirigiu, assim, a diferentes aspectos da produção de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista na esteira da forte hegemonia de uma perspectiva neo-liberal que havia se instaurado nas duas últimas décadas do século XX no Brasil, assim como em outros países da América Latina. Na suposição de que seria possível delinear traços de um novo projeto, quais seriam os seus principais traços e como ele se elabora na percepção das elites estratégicas? Quais os pontos de consenso e de discordância? Que dimensões poderiam estar subjacentes a um “modelo” com razoável grau de coerência interna?

Analisamos algumas dessas dimensões organizando-as em termos de perguntas as quais, de saída, são indicativas de um razoável grau de incerteza tomando por base as entrevistas realizadas: a nova agenda traduz continuidade ou, antes, representaria uma ruptura com perspectivas e políticas pregressas? Quais os aspectos mais relevantes de um novo modelo de desenvolvimento no caso de serem apontadas diretrizes ou dimensões inovadoras nas políticas adotadas pelo governo? O novo modelo poderia ou não conviver com visões e políticas teoricamente incompatíveis do ponto de vista econômico? Na suposição da existência de um traço distintivo, qual o espaço ocupado pela dimensão social no novo quadro e que tipo de lógica se instaura com a definição de prioridades numa direção distinta da que vinha norteando as políticas públicas até então? Como o aparato do Estado responde, em termos de capacidades, ao enfrentamento de novos desafios?

A partir do roteiro que norteou a realização do conjunto das 26 entrevistas realizadas com as elites selecionadas, foram destacadas no presente texto algumas das principais dimensões relativas à percepção dos entrevistados sobre as perspectivas do Brasil contemporâneo.

Considerando-se a visão dos entrevistados sobre a controvérsia continuidade x mudança que dominou o debate público sobre a caracterização do governo Lula em seus dois mandatos predominou a percepção de que a convivência entre esses dois aspectos marcou todo o período entre 2003-2010, variando, porém, ao longo do tempo, o peso e a intensidade de cada um desses polos. Foram destacadas três modalidades de percepção.

A primeira atribui primazia à continuidade, marcada pela prioridade à estabilização econômica, sob o primado do pensamento neoclássico e da visão monetarista ortodoxa. A hegemonia desta orientação baseou-se na atuação de 4 órgãos de formulação e execução de suas metas: o Banco Central do Brasil (BACEN), dotado de ampla autonomia operacional, o Ministério da Fazenda, o Conselho Monetário Nacional (CMN - integrado pelo Ministro da Fazenda, que o preside, pelo Ministro do Planejamento e Orçamento e pelo presidente do BACEN) e ainda o Comitê de Política Monetária (Copom). O suporte político deste grupo de atores estaria representado por uma constelação de interesses do setor financeiro, o empresariado financeiro, companhias de seguro, fundos de pensão, entre outros interesses.

A segunda percepção destaca a primazia da mudança a partir do segundo mandato, quando se verifica a ampliação do espaço ocupado pelo grupo desenvolvimentista no interior do governo. Essa visão tem seu lócus de expressão principalmente na Casa civil e no BNDES, principal órgão de fomento do país e, em menor grau, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) simbolizariam a ascensão desse grupo, cujo suporte político viria de uma ampla aliança de interesses heterogêneos, incluindo segmentos do empresariado industrial, partidos políticos de centro-esquerda, centrais sindicais, bem como interesses regionais do Norte e Nordeste. Em termos de formulação de ideias e de análise dos principais eixos do desenvolvimento no contexto de um mundo globalizado destacou-se o papel do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Finalmente, para um terceiro conjunto de entrevistados, o primado das mudanças já se fazia sentir desde o primeiro mandato do presidente Lula, combinado, porém, com a preservação da estabilidade, cuja relevância em nenhum momento foi posta em causa pelo governo. Nesse sentido, segundo essa visão, o período 2003-2010 pode ser considerado um importante ponto de inflexão na trajetória recente da sociedade brasileira.

A segunda dimensão que merece destaque refere-se à percepção dos entrevistados acerca da existência de um novo modelo de desenvolvimento sob a égide do governo Lula. Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que se observa um consenso em relação à impossibilidade de se identificar um modelo consistente de longo prazo, articulando de forma nítida e congruente, distintos aspectos de um projeto claramente desenvolvimentista. Contudo, a prioridade atribuída a programas de transferência de renda, somada à visão acerca de uma inserção estratégica do país no cenário internacional são percebidas como os esteios de uma nova rota de desenvolvimento com dimensões que tendem a se complementarem dentro de uma certa lógica: a integração social de setores anteriormente excluídos abre caminho para um modelo voltado ao mercado interno, pautado na expansão do consumo de uma nova classe média. Essa possibilidade de expansão depende do tamanho da população e do aumento do investimento público num padrão “neo-keynesiano” marcado pela necessidade de superação de fortes gargalos no que diz respeito à infraestrutura. Para tanto, território e vantagens comparativas se fazem também presentes e estariam na base de uma inserção competitiva do país para fora.

De especial relevância neste contexto, é o papel atribuído a um órgão de fomento como o BNDES no caso do Brasil. Dentre as agências mencionadas nas entrevistas, o Banco aparece como o grande núcleo de articulação, viabilização e implementação do modelo descrito anteriormente. A grande missão do Banco é descrita como a de tornar viável o capitalismo nacional através de políticas industriais compreensivas, investindo na competitividade das grandes empresas e, ao mesmo tempo, fornecendo suporte à expansão de pequenas e médias

empresas. Neste particular, destaca-se a importância de se concentrar esforços em políticas de inovação tecnológica, papel que o Banco teria em articulação com outras esferas do aparelho estatal, tais como o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Chama a atenção, neste particular, aspectos discutidos na literatura que trata de identificar as variedades de capitalismo em países emergentes. Ainda que os esforços teóricos nesta direção estejam apenas começando, questões discutidas neste âmbito emergem da análise que aqui se empreendeu sobre as visões das elites estratégicas. Em primeiro lugar, o conjunto das percepções aponta na direção de uma progressiva redefinição da variedade de capitalismo que tende a se configurar no Brasil. A ausência de um modelo percebido como acabado e concebido no longo prazo é o traço marcante da percepção das elites. A identificação deste aspecto está longe de ser trivial, na medida em que, na literatura convencional, as variedades de capitalismo se pautam pela polaridade de dois modelos típicos dos países avançados: liberais e coordenados. Aqui, como se viu pela visão das próprias elites, não estaríamos diante de um modelo acabado, mas diante de um modelo em transição que poderia se aproximar de diferentes tipos ideais. Mudança e continuidade graduais são típicas da trajetória brasileira e são vistas pelas elites como um aspecto virtuoso da modalidade brasileira de desenvolvimento capitalista.

Outro aspecto tem a ver com a presença marcante do Estado, tanto no sentido de tomar a si o estabelecimento de complementaridades em esferas tais como o financiamento público, o desenvolvimento de programas de inovação tecnológica e programas sociais com impacto sobre a qualificação e reprodução da mão-de-obra, quanto no sentido de gerar capacidades e atuar de maneira relevante sobre o funcionamento do mercado. Outro aspecto daí derivado tem a ver com o papel estratégico do Estado como elo entre uma perspectiva voltada para dentro com uma perspectiva para fora no novo quadro.

Para finalizar, é preciso salientar que análise aqui empreendida tem um caráter bastante preliminar e se concentrou em algumas poucas dimensões do conjunto

propiciado pelas entrevistas. Além disso, certos traços identificados como típicos do padrão brasileiro necessitam ser reavaliados com base na comparação com outros casos. A análise comparada ao caso argentino, a ser empreendida brevemente no âmbito do nosso projeto de pesquisa poderá elucidar alguns destes aspectos derivados, em última instância de percepções distintas por parte das elites acerca dos seus respectivos países, de características intrínsecas das coalizões que estabelecem em cada caso e do padrão e do ritmo das escolhas políticas em cada trajetória.

Referências

- AMABLE, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- ANASTASIA, F; MELO, C. R. & SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. São Paulo, Editora da UNESP/Fundação Konrad Adenauer.
- ARNSON, C. & PERALES, J.R. (2007). *The New Left and Democratic Governance in Latin America*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center.
- BECKER, U. (2007). “Open systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory” IN *Socio-Economic Review*, (5).
- BOSCHI, R. (2006). *Business, Economic Reform and the State: Development Perspectives in Brazil*, trabalho apresentado no XXIII Congresso da IPSA, Special Session S01 289 Reforming Policies, Fukuoka, Japão, *Mimeo*.
- _____ (2004). “Instituciones Políticas, Reformas Estructurales y Ciudadanía: Dilemas de la Democracia en Brasil”. *Politica*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, vol. 42.
- _____ (2006). “Setor Privado, Reestruturação Econômica e Democratização na América Latina” In Domínguez, J.M. e Maneiro, M (Eds.) *América Latina Hoje*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BOSCHI, R. & GAITAN, F. (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina,

- Brasil y Chile” IN Lima, M.R.S.(Ed.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ.
- _____. (2008a). “Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”, IN Caderno CRH, vol. 21, 53 (301-317).
- BOSCHI, R. & LIMA, M. R. S. (2002), “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”, in L. Werneck Vianna, *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG/IUPERJ.
- BOYER, R. (2005). “How and Why Capitalisms Differ”. *Economy and Society*, vol. 34, nº 4, pp. 509-557.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2005). “Proposta de desenvolvimento para o Brasil”. In Sicsú, João; Paula, Luis Fernando de e Michel, Renaut (orgs). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade*. São Paulo, Editora Manole.
- _____. (2006). “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional” IN *São Paulo em Perspectiva*, 20 (1), janeiro-março.
- _____. (2009). *Mondialisation et Competition: Pourquoi Certains Pays Émergents Réussissent et d’Autres Non*. Paris, Editions la Découverte.
- CAMPBELL, J. L.& PEDERSEN, O.(2007). “The Varieties of Capitalism and Hybrid Success: Denmark in the Global Economy” IN *Comparative Political Studies*, vol.40, 3 (307-332).
- CHANG, HA-Joon. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- _____. (2003). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books.
- _____. (2007). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. London, Random House.
- COATES, D. (2005). *Varieties of Capitalisms, Varieties of Approaches*. New York, Pelgrave/McMillan.
- CROUCH, C. (2005). *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford, Oxford University Press.
- CROUCH, C. & FARRELL, H. (2004). “Breaking the Path of Institutional Development? Alternative to the New Determinism” IN *Rationality and Society*, 16 (5).

- DEEG, R. (2005). "Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems" IN Morgan, Whitley and Moen (Eds.) *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford, Oxford University Press.
- DEEG, R. & JACKSON, G. (2007). "The State of the Art: Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety" IN *Socio Economic Review*, (5, 149-179).
- DINIZ, E. (2000). *Globalização, Reformas Económica e es Empresariais*, Rio de Janeiro, FGV.
- DINIZ & BOSCHI, R (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Ed UFMG.
- _____. (2007). *A Dífícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e a Agenda Pós-neoliberal*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- DOMINGUES, J.M. (2008). *Latin America and Contemporary Modernity: A Sociological Interpretation*. New York, London, Routledge.
- EVANS, P. (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in S. Haggard e R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, NJ, Princeton University Press, pp. 139-81.'
- _____. (1995). *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (1997). "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". *World Politics*, Vol. 50, n° 1, pp. 62-87.
- _____. (2005). "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation", in Lange, M. e Rueschemeyer, D. (eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave: MacMillan.
- FALETTO, E. (1996). "La CEPAL y La Sociologia Del Desarrollo", IN *Revista de La CEPAL* N°58, Abril.
- HAGOPIAN, F. & MAINWARING, S. (Eds.) (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press.
- HALL, P. (2007). "The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe" IN Hancké, Bob; Martin Rhodes and Mark Thatcher (eds.) *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford, Oxford University Press.

- HALL, P. y SOSKICE, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- HARRIS,R.L.(2008). “Latin America’s Response to Neoliberalism and Globalization” IN *Nueva Sociedad* (214, Marzo-abril).
- HAUSMAN, Ricardo y RODRIK, Dani (2003). *Economic Development as Self Discovery*, JFK School of Government, Cambridge.
- HELD, D. & MCGREW, A. (2002), *Globalization/Anti-Globalization*. London, Polity.
- HELD, David. (1995), *Democracy and the Global Order*. Cambridge, The Polity Press.
- HENISZ, W. J., ZELNER, B. & GUILLÉN, M. F. (2005), “The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999”. *American Sociological Review*, vol. 70, nº 6, pp. 871-897.
- HUBER, E. (2002). *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*, University Park, Pennsylvania.
- HUBER, E.& STEPHENS, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, The University of Chicago Press.
- HUBER, E. NIELSEN,P. & STEPHENS,J.D. (2006). “Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean”, IN *American Sociological Review*.
- JACKSON,G. & DEEG,R.(2006). “How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity”, *MPIfG Discussion Paper*, 06/2.
- KITSCHOLT, H., LANGE, P, MARKS, G. & STEPHENS, J. D. (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOHLI, A. (2004). *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KUCZINSKY, Pedro-Pablo & WILLIAMSON, John. (2004). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo, Ed. Saraiva.
- KURTZ, M. (2001). “State Developmentalism without a Developmentalist State: The Public Foundations of the ‘Free-Market Miracle’ in Chile”. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, nº 2, pp. 1-25.
- LANGE, M & RUESCHEMEYER,D. (eds.) (2005). *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York,Palgrave, MacMillan.

- LI, Y. & ZHANG, B. (2008) "Development Path of China and India and the Challenges for their Sustained Growth", IN *The World Economy*.
- MACHINEA, J.L & SERRA, N (2007). *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL, Naciones Unidas, CIDOB.
- MAHONEY, J. (2000). "Path Dependency in Historical Sociology" IN *Theory and Society* 29 (4).
- NORTH, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1998). "Economic Performance Through Time", in M. C. Brinton e V. Nee, *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press.
- _____ (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Princeton.
- PALIER, B. & SUREL, Y. (2005) "Les 'Trois I' et l'Analyse de l'Etat en Action" , IN *Revue Française de Science Politique*, vol 55, 1, février (7-32).
- PIERSON, P. (2004). *Politics in Time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, A. & CURVALE, C. (2007). "Instituciones Políticas y Desarrollo Económico en las Américas: el Largo Plazo" IN MACHINEA, J.L & SERRA, N. *Visiones Del Desarrollo en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL.
- REINERT, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stay Poor*. London, Constable.
- RODRIK, D. (2001). "The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered". Apresentação no Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD).
- _____ (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2004), "Rethinking Growth Policies in the Developing World" Luca d'Agliano Lecture in Development Economics. Torino, Italy. October.
- RUESCHEMEYER, D., STEPHENS, E. H. & STEPHENS, J. D. (1992), *Capitalist Development & Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- SCHNEIDER, Ben (2008). "Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties". *Mimeo*.
- SCHNEIDER, Ben R. & MAXFIELD S. (eds.). (1997), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca/London, Cornell University Press.

- SENGHAAS, D. (1985). *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory*. Leamington Spa, Berg Publishers.
- SHEAHAN, J. (1987). *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Depression and Economic Strategy*. Princeton, Princeton University Press.
- SICSÚ, J; PAULA, L. F. de & MICHEL, R. (orgs.) (2005). *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo: Manole, Konrad Adenauer Stiftung.
- STOKES, Susan (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- THELEN, K. (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRE, A., GOZZI, J.C. & SCHMUKLER, S.L. (2007). “El Desarrollo Económico en América Latina” IN MACHINEA, J.L & SERRA, N. *Visiones Del Desarrollo en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL.
- VÁRIOS AUTORES (2004). “Balance de las Democracias Latinoamericanas: Incertidumbre y Procesos de Consolidación”. IN *Politica*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, vol. 42.
- WALLERSTEIN, I. et al. (2003). *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo, Xamã.
- WEYLAND, Kurt. (2002). *The Politics of Market Reforms in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2004). “Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record”. IN *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, nº 1.
- WEYLAND, Kurt (ed.). (2004). *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- WILLIAMSON, J. (1993). “Democracy and the Washington Consensus” IN *World Development*, vol. 21, nº 8.
- WILLIAMSON, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.