

## **EIXO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DEMOCRACIA**

**Disciplina: D 1.1 – O Estado Contemporâneo e suas  
Transformações (16h)**

**Professor: Wagner Pralon Mancuso**

**Aulas 1 e 2**

**07 a 10 de setembro de 2011**

Manuel Castells:

<http://www.manuelcastells.info/es/>

Peter Evans:

<http://sociology.berkeley.edu/profiles/evans/>

# **TEXTO 1 – MANUEL CASTELLS**

**“Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação”**

**in: Luiz Carlos Bresser Pereira; Jorge Wilhelm; Lourdes Sola (orgs.) – Sociedade e estado em transformação – São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.**

A **globalização** é um fenômeno crucial do mundo contemporâneo.

“É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta” (149).

A globalização ocorre **em diversos planos**:

- Globalização financeira;
- Globalização de investimentos produtivos ;
- Globalização da produção;
- Globalização comercial;
- Globalização do crime (terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, contrabando);
- Globalização da comunicação.

A globalização, nos diversos planos em que ocorre, leva à **crise de poder** do estado-nação:

- “o exercício do poder soberano é substituído pela arte de navegar nos fluxos”;
- perda de soberania;
- incapacidade para resolver os problemas sozinho;
- necessidade de adaptação;
- homogeneização de políticas.

“Ainda que o Estado continue sendo um agente importante na indução do desenvolvimento, seu papel essencial consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país (...)” (153).

Por sua vez, a **crise de poder** do estado-nação leva a uma **crise de confiança** (dos cidadãos em relação a seus estados) e **de legitimidade**.

Respostas que têm predominado diante da crise do estado-nação, e que a aprofundam:

- **Multilateralismo, cooperação internacional.**

“Assim (...) marginalizando” (159-160).

- **Descentralização.**

Governos locais e regionais são mais flexíveis e mais próximos dos cidadãos.

## Estado-rede:

- Instituições para o compartilhamento de autoridade entre o poder público de nível local, estadual, regional, nacional e supranacional (inclusive ONGs).
- Articulação do estado-nação com instituições supranacionais, regionais, locais e com organizações não-governamentais.
- Fórmula para “articular distintos níveis institucionais numa rede complexa de conexão entre o local e o global”.
- Fórmula para “coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos”.
- “As intervenções mais eficazes são as que se produzem em rede, de forma coordenada, diferentes níveis de estado se convertem em diferentes tipos de nós dessa rede”.

## Oito princípios para a construção do estado-rede:

### (i) **Subsidiaridade:**

- A gestão deve ocorrer no nível mais próximo possível dos cidadãos e dos problemas, onde possa ser desempenhada eficazmente.
- Em tudo que o estado não seja necessário, deve ser substituído pela sociedade.
- O estado tem a responsabilidade de redistribuir riqueza para corrigir desigualdades sociais estruturais.

### (ii) **Flexibilidade** na organização e na atuação da administração.

- O estado não mais pode sempre decretar e controlar. Precisa negociar e intervir - e cada caso é um caso.

### (iii) **Coordenação, cooperação** permanente entre as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais.

### (iv) **Participação cidadã.**

(v) ***Transparência administrativa.***

(vi) ***Modernização tecnológica.***

(vii) ***Transformação dos agentes da administração.***

- Profissionalização.
- Boa remuneração.
- Redução de pessoal administrativo.
- Contratação conforme o “estatuto trabalhista privado”.
- Controle de produtividade.

(viii) ***Retroação na gestão.***

- Administradores com autonomia para modificar suas regras em razão de sua auto-avaliação acerca dos resultados obtidos.

## QUESTÕES PARA DISCUSSÃO:

- 1) Em sua opinião, que dificuldades se colocam para a construção do estado-rede?
- 2) Analise os princípios de reforma administrativa propostos por Castells para a construção do estado-rede.

# **TEXTO 2 – PETER EVANS**

**Autonomia e parceria: estados e transformação industrial – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, capítulos 2 e 3.**

Evans apresenta a abordagem que defende – a abordagem **institucional comparativa** – por meio de um confronto com a abordagem **neo-utilitarista**.

Segundo Evans, a visão neo-utilitarista foi dominante entre o final da década de 1970 e o começo da década de 1990. A partir de então, entrou em declínio.

Síntese da visão neo-utilitarista:

(i) A essência da ação do estado são as **relações de troca** entre (a) as autoridades governamentais e (b) seus apoiadores.

(ii) As autoridades governamentais recebem apoio político e os apoiadores recebem benefícios diretos (subsídios, empréstimos, empregos, contratos, serviços) ou indiretos (regras que lhes dão privilégios, por exemplo: exigência de licenças de importação, estabelecimento de quotas de importação, elevação de tarifas de importação etc.). As autoridades governamentais também podem receber uma parte dos benefícios concedidos aos apoiadores.

(iii) As atividades improdutivas acabam dominando as atividades produtivas, e a economia declina.

(iv) Para evitar isso, a saída é reduzir ao mínimo a esfera de atuação do estado e, sempre que possível, substituir o controle burocrático por mecanismos de mercado.

## Críticas de Evans à visão neo-utilitarista:

- Tem a pretensão de servir como uma “teoria mestra monocausal, aplicável a estados genericamente” (53). Evans reconhece que a visão neo-utilitarista pode ser útil para explicar “um padrão de comportamento que pode ou não dominar um aparato de estado específico” (53).

- Requer um “estado vigia noturno”, mas torna uma impossibilidade teórica a existência de um estado assim.

“A visão (...) teórica” (54).

- Crê que a livre operação dos mercados é capaz, por si só, de promover desenvolvimento econômico, mas essa crença é questionável.

- Não dá a devida importância ao fato de que as relações mercantis de troca dependem de outros tipos de conexões sociais. O menosprezo desse fato, e a conseqüente tentativa de liberar as relações mercantis de troca desses outros tipos de conexões sociais, pode destruir “as bases de sustentação institucional que permitem que as transações ocorram eficientemente” (56).

“Não há razão (...) destruídas” (55-56).

- Há casos em que o estado é essencial para a construção de mercados eficientes.

“As contradições (...) estado” (56).

- Se estiver certa, é improvável a implementação efetiva das políticas neoliberais por ela preconizadas.

“Analistas (...) errada” (56).

- Em geral, foi ambíguo o resultado da implementação das políticas neoliberais em termos de desenvolvimento econômico.

Ver nota de fim Nº 6, do capítulo 2.

Autores em que Evans se baseia para apresentar as ideias da abordagem institucional comparativa:

### **Max Weber:**

- Concebe a burocracia de estado de forma muito diferente dos neo-utilitaristas:

“A pressuposição (...) eficiência da burocracia” (59).

- Destaca o tipo de estrutura institucional que o estado deve ter para oferecer uma “contrapartida eficiente aos grupos empresariais privados”.

- A partir da obra de Weber, é possível propor uma “poderosa hipótese comparativa”: diferenças na estrutura do aparato estatal implicam diferenças na sua eficácia.

- Para Evans, Weber importa porque destaca a **autonomia** do estado, e sua importância para fornecer um ambiente de negócios previsível.

Gerschenkron e Hirschman; Amsden e Wade:

- Para Evans, Gerschenkron e Hirschman vão além de Weber, e destacam a importância da **parceria**, das **conexões** do estado com os agentes econômicos privados.

Gerschenkron enfatiza o papel do estado como financiador do setor industrial nos “late comers”; Hirschman enfatiza o papel do estado como fomentador, orientador, canalizador do “espírito empreendedor” nos “late late comers”.

- Para Evans, esses autores sugerem não apenas que o repertório de ações do estado deve ir “além do que foi vislumbrado por Weber”, mas que a estrutura burocrática do estado deve ter, além das características weberianas, conexões com o empresariado.

- Amsden e Wade, posteriormente, também defendem a importância para o desenvolvimento econômico de conexões adequadas entre a burocracia estatal e o setor privado.

Então, *a ideia-chave de Evans é que um estado ativo pode favorecer o desenvolvimento econômico dos países, em vez de sempre entravá-lo, como preveem os neo-utilitaristas.*

O segredo do êxito dos estados desenvolvimentistas bem sucedidos é a “**autonomia inserida**”, ou “**autonomia com parceria**”.

Ela envolve 3 coisas:

- um **papel ativo do estado**;
- uma “**burocracia weberiana**”, essencial para a **autonomia** (características: recrutamento meritocrático; plano de carreira; vínculo entre o êxito individual e o êxito da agência; status; espírito de corpo; insulamento; autonomia); e
- **interlocução, conexão com o setor privado**, essencial para a **parceria** (a parceria ajuda o Estado na coleta de informações e na implementação de políticas públicas; são conexões “que ligam o estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o estado compartilha projetos conjuntos de transformação” – 93).

O diagnóstico de Evans é oposto ao dos neo-utilitaristas: o problema não é a burocracia, mas a falta de burocracia weberiana. A burocracia weberiana está em escassez, e não em excesso.

Para Peter Evans, há uma “variedade” de estados. Nem todos os estados são igualmente vulneráveis à captura, problema que o neo-utilitarismo prevê, e para o qual indica o remédio do “estado mínimo”.

Há casos, por exemplo, de “**estados predatórios**”, dos quais é exemplo o **Zaire** sob o governo do ditador Mobutu Sese Seko.

No caso do estado predatório, o estado trata a sociedade como presa: seu objetivo é extrair rendas.

No que tange à organização interna, não possui uma burocracia weberiana.

No que tange às relações com a sociedade, o estado a explora, preda e desorganiza.

Não favorece o desenvolvimento econômico, e na verdade o inviabiliza.

Há casos, também, de “**estados desenvolvimentistas**”, dos quais são exemplos o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan.

No caso do estado desenvolvimentista, o estado forte não é uma marionete nas mãos dos interesses particulares: ele sabe criar **estímulos seletivos e temporários** para a iniciativa privada.

### **Japão:**

No que tange à organização interna, possui uma burocracia weberiana, reforçada pelos “elementos não burocráticos da burocracia”: as redes internas informais que ligam nos órgãos burocráticos os egressos de universidades de ponta, sobretudo a faculdade de direito da universidade de Tóquio.

No que tange às relações com a sociedade, há fortes conexões entre a burocracia e o empresariado (Evans trata da relação entre o MITI e as corporações japonesas; trata também do *amakudari*, página 83).

A combinação de autonomia e parceria favoreceu o desenvolvimento econômico.

## **Coreia:**

No que tange à organização interna, possui uma burocracia weberiana, fortalecida sob o governo de Park.

No que tange às relações com a sociedade, há fortes conexões entre a burocracia e os grandes conglomerados empresariais (*chaebols*).

A combinação de autonomia e parceria também favoreceu o desenvolvimento econômico.

## **Taiwan:**

No que tange à organização interna, possui uma burocracia weberiana.

No que tange às relações com a sociedade, as conexões entre a burocracia e o setor privado existem, mas são menos intensas que nos casos japonês e coreano, e o peso do setor estatal na economia é bem maior que naqueles países.

Há casos, ainda, de “**estados intermediários**”, como o Brasil e a Índia.

No **Brasil** há ilhas de eficiência num mar de clientelismo.

Na **Índia**, a burocracia é mais weberiana que no Brasil, mas não é bem conectada com o setor privado.