

ESTADOS E TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL

Evans, Peter (1995[2004]) *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ. Cap. 1 (27 a 47).

Uma velha piada brasileira lembra uma forma popular de se ver o Estado: fugitivos do zoológico, dois leões tomam caminhos diferentes. Um vai para um parque arborizado e é capturado assim que sente fome e come um transeunte. O segundo fica livre por vários meses. Finalmente capturado, volta ao zoológico mais gordo. Seu companheiro de fuga pergunta com grande interesse: “Onde é esse grande esconderijo?”. “Num dos ministérios”, responde o leão bem-sucedido. “A cada três dias eu comia um burocrata e ninguém percebia.” “Então, como foi pego?”, pergunta o outro leão. “Eu comi o homem que servia o cafezinho”, responde tristemente.

A moral é clara: os burocratas não fazem nada e sua falta não é sentida; mesmo os outros burocratas se preocupam mais com o cafezinho do que com qualquer coisa que os seus colegas estejam fazendo. A piada é popular porque expressa a convicção de que os Estados do Terceiro Mundo são de pouca valia. Também é popular porque transforma o burocrata de predador em presa. Ao se identificarem com o leão, os ouvintes deixam de se considerar vítimas do Estado.

Para aqueles com menos senso de humor, o poder do Estado sobre suas vidas particulares pode atingir proporções desconcertantes. Como Anita Desai diz:

Nos tempos de hoje, quando as leis e os caprichos dos políticos e dos burocratas são tão profundos e poderosos quanto os dos deuses, não só o ministro deve ser aplacado antes de emitir uma autorização, alugar uma casa ou conceder uma pensão, mas também todo funcionário por cujas mãos passam arquivos relevantes. (Desai, 1991, p. 3-4)

Isto não é um lamento sobre a ditadura ou a repressão autoritária, mas constitui uma queixa sobre a forma como o Estado no Terceiro Mundo conduz costumeiramente os negócios que afetam o cidadão comum.

A identificação com o leão fugitivo é natural, mas até que sejam descobertas outras maneiras menos hierarquizadas de evitar uma sociedade “hobesiana”, o Estado permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva. Sem o Estado, o mercado, a outra instituição-chave da sociedade moderna, não funciona. Nós não perdemos nosso tempo precioso nas filas diante dos guichês dos burocratas porque somos masoquistas. Esperamos horas em pé porque precisamos do que o Estado provê. Precisamos ter regras previsíveis, que, por sua vez, devem ter uma estrutura organizacional concreta atrás de si. Precisamos de alguma reflexão organizacional, imperfeita que seja, sobre o interesse geral em contraposição ao individual. Precisamos de algo além do negociante racional para sustentar o processo de transação. Precisamos de “bens coletivos” como sistemas de esgoto, estradas e escolas.

As tentativas de desmantelar o Estado ou de enfraquecê-lo podem ter consequências penosas. Os revolucionários comunistas que lutaram para instalar um sistema que levaria a um “desaparecimento” do Estado acabaram por gerar aparatos estatais de repressão mais poderosos que os da idade do absolutismo. No fim do século XX, as fervorosas pregações dos capitalistas de livre mercado para desmanrelar o Estado ajudaram a desestabilizar a capacidade estatal de atuar como instrumento de justiça distributiva, mas acabaram reforçando seu papel repressivo.

Do país mais pobre do Terceiro Mundo ao mais avançado exemplo de bem-estar social capitalista, o ponto em comum na história do século XX é a influência cada vez maior do Estado como instituição e ator social.¹ Nenhum desses Estados, entretanto, dá o que precisamos. É freqüente se esperar na fila em vão. A contradição entre uma dependência inerradicável da vida social contemporânea no Estado e a imperfeição e o desequilíbrio do desempenho estatal são fontes fundamentais de frustração. Sonhar em canibalizar os burocratas é uma reação. Fazer uma análise sobre o que torna alguns Estados mais eficazes do que outros dá menos satisfação imediata, mas pode ter mais utilidade a longo prazo.

Considerando o fato de que analisar o Estado representa quase tanta fantasia de onipotência quanto pretender dirigi-lo, é melhor estabelecer alguns limites. Os meus limites são claramente definidos: focalizarei apenas uma das funções do Estado – a de fomentar o crescimento industrial. A discussão empírica é ainda mais específica: o desenvolvimento da indústria local de tecnologias da informação (TI). Além disso, estou principalmente preocupado

com um grupo particular de Estados – o dos “países recentemente industrializados”. Dentro deste grupo, o estudo empírico analisa basicamente as experiências do Brasil, da Índia e da Coreia do Sul, durante os anos 1970 e 1980. O objetivo fundamental é compreender as estruturas e o papel do Estado, as relações entre o Estado e a sociedade, e como os Estados contribuem para o desenvolvimento.

Este capítulo está dividido em quatro partes. Começarei por uma breve incursão que mostra como o Estado passou a ter crescente responsabilidade pelo crescimento econômico. Em seguida vou tratar o processo de transformação industrial em nível nacional, no contexto da divisão global do trabalho. A terceira parte apresenta os argumentos que serão desenvolvidos nos capítulos seguintes. Finalmente, tentarei explicar a abordagem conceitual e as estratégias de investigação que fundamentam a análise.

ESTADOS E TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA

Os Estados são, segundo a definição de Weber, “associações compulsórias que reivindicam controle sobre os territórios e sobre as pessoas que neles vivem”.² A definição de Weber, no entanto, não reduz a complexidade da análise do que o Estado faz. O primeiro passo para elaborar uma análise consistente é destacar os diferentes papéis que o Estado representa. Guerrear e assegurar a ordem interna são as funções clássicas. No mundo contemporâneo, espera-se também que o Estado fomente a transformação econômica e garanta níveis mínimos de bem-estar social.

Os “realistas” da ciência política nos dizem que os Estados, como entidades soberanas num mundo anárquico, devem se preocupar acima de tudo com a questão da sobrevivência militar.³ Como Gilpin argumenta sucintamente: “O Estado-nação moderno é acima de tudo uma máquina de fazer guerra, função esta que é produto das exigências de sobrevivência dos cidadãos numa situação de anarquia internacional” (Gilpin, 1987, p. 85). As análises históricas esclarecem que a função de fazer guerra, mais do que nenhuma outra, levou à construção do Estado moderno.⁴ A defesa do território nacional é também a função que permite ao Estado se colocar mais facilmente como o agente universal dos interesses da sociedade.

A defesa nacional é uma justificativa para o monopólio do Estado sobre a violência; evitar o caos interno hobesiano é outra. Nesse caso, o Estado se projeta novamente como o agente dos interesses universais da sociedade. As amargas conseqüências da desintegração do Estado demonstram que a pretensão é válida pelo menos parcialmente, como podem atestar os cidadãos contem-

porâneos da Somália. Não obstante, a pretensão mascara outros aspectos do papel do Estado.

Quando defende a soberania e a ordem interna, o Estado também está, como diz Charles Tilly (1985), cobrando dos grupos protegidos um tributo que ele usa para os seus próprios fins. A análise marxista clássica nos relembra também que os Estados são instrumentos de domínio das sociedades a que servem. A ação do Estado reflete e reforça a desigualdade do poder social em benefício dos privilegiados. Quando o Estado exercita internamente seu monopólio sobre a violência, sua identificação com os interesses da nação deixa de ser automática. Todo Estado gostaria de se projetar como um realizador de projetos que beneficiam a sociedade como um todo,⁵ mas sustentar esta imagem requer um esforço contínuo.⁶

Guerrear e manter a ordem interna são papéis clássicos, assumidos tanto pelos Estados antigos quanto pelos modernos. Mas, atualmente, um terceiro papel está atraindo crescentemente a luz dos refletores. Na medida em que a sobrevivência política e a paz interna dependem cada vez mais da economia, os Estados se tornaram responsáveis pela transformação econômica. Sempre houve uma conexão entre sucesso econômico e poderio militar, pois o fracasso econômico resulta, eventualmente, em declínio geopolítico. Atualmente, o interesse do Estado pela economia vai muito além de assegurar objetivos militares. O desempenho econômico é, em si mesmo, uma fonte de legitimidade, além de ser um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência militar e a ordem interna.

O envolvimento do Estado com o processo de transformação econômica apresenta duas faces diferentes. Primeiro, significa participar do processo de acumulação de capital. A capacidade de gerar bens não é mais considerada uma função exclusiva da natureza e do mercado; é necessário também garantir uma gestão eficiente. Promover a capacidade empresarial e facilitar a criação de novas forças produtivas requer um envolvimento mais complexo do Estado na vida do cidadão do que a simples exigência de lealdade e bom comportamento. A capacidade exigida do Estado para cumprir o que vou chamar de “papel transformador” é significativamente maior.

Uma vez que o Estado está envolvido no processo de acumulação de capital, a responsabilidade pelo desempenho econômico é menos facilmente atribuída à natureza do simples funcionamento dos mercados. Se a desigualdade derivada do funcionamento dos mercados não puder ser aceita como “natural”, o Estado se torna responsável pela miséria e pela opressão, e o seu envolvimento nos conflitos de distribuição de renda e bem-estar social se torna mais explícito.⁷

Bem-estar social e crescimento se tornam facilmente interconectados. Fomentar o crescimento é freqüentemente considerado uma forma de evitar enfrentar diretamente a questão da distribuição. Associar o crescimento da capacidade produtiva com os interesses nacionais facilita a pretensão de cumprir o papel de agente universal. O argumento do Estado sustenta que é melhor um pedaço pequeno de um bolo que está crescendo do que um pedaço maior de um bolo que está encolhendo. Na realidade, os pedaços freqüentemente encolhem mais rápido do que o bolo cresce, e os perdedores perguntam a quais interesses o crescimento está servindo. Entretanto, o crescimento continua sendo um pré-requisito para o bem-estar social a longo prazo.

Na medida em que os Estados se tornam cada vez mais envolvidos com a transformação econômica, eles passam a encarar o sistema internacional não apenas sob a ótica da soberania política, mas também como uma questão de divisão internacional do trabalho.⁸ A relação entre o desempenho interno e o contexto externo torna-se cada vez mais íntima e direta. O êxito da transformação econômica depende da forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho. A transformação é inevitavelmente definida em termos globais.

O CONTEXTO GLOBAL

As nações modernas devem ajustar suas aspirações e atividades econômicas a uma divisão global do trabalho. Alguns produzem algodão, outros, tecidos, outros comercializam a alta-costura. Alguns exploram minério de ferro, outros fabricam automóveis, outros vendem seguros. Como os teóricos da globalização têm martelado insistentemente, o lugar de cada nação na produção para os mercados globais tem profundas implicações na política interna e no bem-estar de seus cidadãos.⁹

A divisão internacional de trabalho pode ser vista tanto como uma base para a melhoria do bem-estar quanto como uma hierarquia entre nações. Os argumentos a favor da melhoria do bem-estar são fundamentados na teoria das vantagens comparativas: todos os países irão prosperar se cada um se concentrar no que puder fazer melhor.¹⁰ As atividades econômicas mais recompensadoras são aquelas mais compatíveis com a disponibilidade de recursos naturais e com os dons naturais de cada país. Tentar produzir o que outros países oferecem mais eficientemente vai apenas diminuir o bem-estar de todos.

Os países mais pobres sempre suspeitaram deste argumento. Alexander Hamilton,¹¹ Friedrich List¹² e Raul Prebisch¹³ levantaram, em diferentes épocas,

a questão de que o posicionamento na divisão internacional de trabalho era uma causa do desenvolvimento dos países e não apenas uma consequência.¹⁴

Ninguém nega que uma economia global interdependente é um progresso em relação ao sistema de autarquia, até para aqueles que ocupam nichos menos desejáveis. Tampouco se nega que os países deveriam fazer aquilo que fazem de melhor, como argumenta a teoria de vantagens comparativas. Mas os teóricos contemporâneos também dão suporte à persistente convicção de que buscar entrar em nichos mais desejáveis do mercado é uma parte importante da luta pelo bem-estar.

Desenvolvimentos recentes nas teorias de comércio internacional sugerem que as taxas de lucro podem diferir sistemática e persistentemente entre diferentes setores. Como afirma Paul Krugman, “com a competição imperfeita sustentada por economias de escala e barreiras à entrada, algumas indústrias podem gerar lucros excedentes de forma persistente” (Krugman, 1987, p. 230). A diferenciação das taxas de lucro é, no entanto, apenas uma parte do que está em jogo.

Albert Hirschman (1977, p. 96) argumenta, de forma convincente, que preencher um nicho particular na divisão internacional de trabalho tem implicações tanto dinâmicas quanto estáticas. Alguns setores criam uma “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento, induzindo sinergias empresariais, criando externalidades positivas para o resto da economia e moldando interesses de grupos políticos numa coalizão desenvolvimentista. Nichos na divisão internacional do trabalho são desejáveis não somente porque podem trazer maiores lucros e permitir uma acumulação mais rápida de capital, mas também porque facilitam o avanço dos objetivos sociais e de bem-estar associados ao “desenvolvimento” no sentido mais amplo do termo.

A capacidade de gerar uma “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento não é inerente ao produto em si. Depende de como o produto se enquadra na ordem global de possibilidades setoriais. Os teóricos do “ciclo do produto”, tais como Vernon e Wells, mostraram que os produtos também têm suas trajetórias de desenvolvimento.¹⁵ O país que os encontra em movimento ascendente vai colher frutos diferentes daqueles que os herdaram em seu declínio. A indústria têxtil ofereceu à Inglaterra do século XVIII uma “conspiração multidimensional”, mas é pouco provável que ofereça o mesmo à Índia no século XXI. Os automóveis e o ferro sustentaram uma “conspiração multidimensional” nos Estados Unidos durante a primeira metade do século XX, mas não no Brasil na segunda metade. A conspiração multidimensional de uma era pode se tornar o setor retardatário de outra.

Partindo desta perspectiva, “desenvolvimento” não é mais apenas uma trajetória local de transformação. É também definido pela relação entre a capacidade produtiva local e uma reordenação global de setores industriais. Os países que preenchem os nichos setoriais mais dinâmicos e lucrativos são os “desenvolvidos”. Ser relegado a nichos menos recompensadores ou manter vínculos menos desejáveis de uma cadeia produtiva reduz a perspectiva de mudança progressiva.¹⁶ Como a divisão internacional de trabalho é hierárquica, preocupar-se com o desenvolvimento requer uma preocupação com o seu lugar na hierarquia.

Aceitar um desenvolvimento nacional inserido numa economia global, na qual algumas posições são mais dinâmicas e recompensadoras do que outras, nos obriga a levantar uma outra questão: as posições na divisão internacional de trabalho são estruturalmente determinadas ou há espaço para promover mudanças? Em outras palavras, os países podem deliberadamente mudar sua posição na divisão internacional de trabalho?

A interpretação tradicional, derivada da teoria das vantagens comparativas, está inexoravelmente do lado da estrutura. Os países que tentam exercer atividades além daquelas mais compatíveis com seus dons naturais acabam ficando com produção excedente e perdem ganhos potenciais de negócios. Se você tiver depósitos de cobre, seria estúpido não vender cobre, e se o seu clima permite o cultivo de um café superior, você deveria tirar partido disso. Não vem ao caso se tais setores são privilegiados ou estão desvantagem na economia global. Os países devem fazer o que fazem de melhor, e agir de forma contrária seria autodestrutivo. A divisão internacional de trabalho se apresenta como um imperativo estrutural.

As interpretações tradicionais fazem mais sentido num mundo onde o comércio internacional está baseado em matérias-primas não processadas. Quando os produtos manufaturados dominam o comércio global e até mesmo os serviços são, cada vez mais, considerados “comercializáveis”, as escolhas sobre o que fabricar e o que vender não podem ser deduzidas através de uma simples avaliação dos potenciais naturais. Construir vantagens comparativas não é menos plausível do que aproveitar o potencial natural. Como argumenta William Cline, “cada vez mais, o comércio de manufaturados parece refletir uma troca de produtos na qual qualquer nação pode desenvolver vantagens comparativas” (Cline, 1987).¹⁷ Em uma economia globalizada, onde o valor é adicionado nas fases que sucedem a extração da matéria-prima, a divisão internacional do trabalho apresenta uma oportunidade para políticas de promoção industrial.

A idéia de construir vantagens comparativas é, de certa forma, uma extensão natural da teoria tradicional. A versão ricardiana original enfatizava a dotação de recursos naturais. Os refinamentos introduzidos por Hecksher e Ohlin enfatizaram que a relativa escassez doméstica de trabalho e capital era em si um produto do desenvolvimento e não uma característica inerente a determinados países. A construção de vantagens comparativas gera fatores sociais e institucionais que são ainda mais claramente consequência do processo de desenvolvimento. Cline não quer dizer realmente que “uma nação pode como qualquer outra” desenvolver vantagens comparativas em um determinado produto. Ele quer dizer que a simples disponibilidade de recursos naturais ou a relativa escassez de diferentes fatores de produção não pode explicar quem terá vantagens competitivas na indústria química, de computadores ou no *design* de *jeans*. As instituições políticas e sociais também precisam ser analisadas.

O trabalho de Michael Porter torna este ponto mais explícito. Por que a Suíça se especializou na produção de equipamentos têxteis, enquanto a Itália desenvolve vantagens comparativas em máquinas de moldes para injeção? Por que a Dinamarca lidera as exportações farmacêuticas, enquanto a Suécia é competitiva em caminhões pesados? (Porter, 1990, p. 1,149,162, 314). Uma análise retrospectiva de tais especializações pode indicar diferenças históricas de dotações de recursos, mas a emergência de vantagens comparativas depende de uma evolução complexa envolvendo processos competitivos, vínculos de cooperação entre as empresas locais, políticas governamentais e de um conjunto de instituições e arranjos sociais e políticos.

Os sociólogos e historiadores já postulam há muito tempo as conexões entre os recursos institucionais e o papel subsequente na divisão internacional de trabalho. A análise clássica de Robert Brenner (1976) sobre os papéis divergentes representados pela Europa Ocidental e Oriental no início do período moderno é um exemplo. Para Brenner, a especialização da Europa Oriental na produção de *commodities* resultou da incapacidade dos camponeses europeus orientais de se defenderem contra a imposição do controle repressivo do trabalho, ao passo que os camponeses politicamente mais poderosos da Europa Ocidental forçaram os donos da terra a melhorar as técnicas de produção agrícola. Maurice Zeitlin (1984) desenvolve argumento semelhante, enfatizando mais o papel do Estado e da política, para explicar por que o Chile foi relegado ao papel de produtor de matéria-prima no início do século XX.¹⁸ A análise de Dieter Senghaas (1985) sobre a evolução da posição da Dinamarca na divisão internacional do trabalho nos séculos XIX e XX mostra como os fatores políticos e sociais facilitam as estratégias do Estado que, por sua vez, permite a reconfiguração do papel do país no sistema global.

Em um mundo onde as vantagens comparativas são construídas, as instituições sociais e políticas – entre elas o Estado – definem a especialização internacional.¹⁹ O envolvimento do Estado deve ser considerado como uma das determinantes sociopolíticas do nicho que o país vai acabar ocupando na divisão internacional do trabalho.

Os Estados com aspirações à transformação estão, quase que por definição, procurando maneiras de participar de setores “líderes” e descartam aqueles em declínio. Gilpin argumenta que “todo Estado, certo ou errado, quer estar o mais próximo possível da fase inovadora do ciclo do produto onde se acredita encontrar o maior valor agregado” (Gilpin, 1987, p. 99). Esses Estados não estão apenas procurando gerar localmente setores com maiores taxas de lucros, mas estão também querendo gerar estruturas ocupacionais e sociais associadas com a “indústria de alta tecnologia”. Esperam assim promover uma conspiração multidimensional a favor do desenvolvimento.

No entanto, mesmo se os Estados estiverem comprometidos em mudar sua posição na divisão internacional do trabalho, como Gilpin sugere, desejo e capacidade efetiva podem ser diametralmente diferentes. Construir novas formas de vantagem comparativa é possível, embora seja muito difícil. Mesmo não sendo imutável, a estrutura da hierarquia global é, sem dúvida, obstruída.²⁰ As tentativas explícitas de se mover dentro dela são usualmente ineficazes, e até mesmo contraproducentes. A aspiração sem a necessária capacidade estatal pode levar até à destruição das bases de vantagens comparativas já existentes. Os esforços para redefinir a participação na economia global são interessantes, não apenas porque podem dar certo, mas também porque revelam os limites do que os Estados podem fazer.

Considerando que as dotações institucionais e o exercício de políticas industriais podem redefinir a gama de produtos que um país produz, e que produzir tipos diferentes de mercadorias tem amplas implicações no desenvolvimento, a discussão sobre as formas adotadas pelos Estados para facilitar a entrada da indústria local em novos setores assume uma importância central para compreender os Estados, o desenvolvimento nacional e a própria divisão internacional do trabalho. Delinear esta discussão é a proposta deste livro.

O ARGUMENTO

Debates estéreis sobre “a quantidade” de intervenção dos Estados devem ser substituídos pelo debate sobre as diferentes formas de envolvimento e seus respectivos impactos. Os contrastes entre o Estado “dirigista” e o “liberal” ou o “intervencionista” e o “não intervencionista” focalizam a atenção no grau de distanciamento de situações típicas de mercados competitivos idealizados.

Eles confundem a questão básica, pois, no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é “o quanto”, mas “que tipo”.

A análise das várias formas de intervenção estatal deve ser estruturada a partir do exame histórico de casos particulares. Escolhi um grupo de Estados no qual o desafio da transformação industrial é mais evidente. Este estudo está focado nos países recentemente industrializados, definidos não apenas como os quatro tigres da Ásia Oriental,²¹ mas, de forma mais ampla, incluindo os países em desenvolvimento que sejam grandes ou desenvolvidos o suficiente para sustentarem uma produção industrial diversificada. Os países recentemente industrializados constituem casos especialmente interessantes, pois não são tão limitados quanto os exportadores periféricos de matérias-primas e estão mais preocupados em transformar suas economias do que os países desenvolvidos industrialmente.

Dentro deste grupo, focalizei o Brasil, a Índia e a Coreia. À primeira vista representam um trio dessemelhante. No início dos anos 1970, o Brasil era o arquétipo do “desenvolvimento dependente”, um país cuja rápida industrialização foi impulsionada por uma combinação de investimentos de corporações transnacionais e cuja demanda de bens de consumo dependia de uma crescente desigualdade. A Índia era um “subcontinente multinacional” de três-terços de bilhão de habitantes, cuja maioria ainda dependia da agricultura de subsistência, conhecida por sua tendência à autarquia. Na Coreia, os camponeses não eram mais a maioria, e a exportação era considerada a única base viável para o crescimento industrial. Mesmo assim, todos os três são países onde o envolvimento do Estado na transformação industrial é inegável. Para entender por que, é mais importante perguntar sobre “o tipo” do envolvimento estatal do que sobre “o quanto” eles são um trio excelente.

As diferentes formas de envolvimento do Estado também devem estar situadas em arenas específicas. Escolhi analisar, em cada um desses países, a evolução do setor de TI durante as décadas de 1970 e 1980.²² O setor de TI (também conhecido como de “informática” ou indústria de computadores) é de interesse óbvio, pois é o setor com mais probabilidade de catalisar uma conspiração a favor do desenvolvimento no século XXI. Este é um caso particularmente interessante, porque oferece a possibilidade de testar a hipótese de que a intervenção estatal pode alterar a posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho.

Embora as tecnologias da informação sejam um setor fascinante por si só, o objetivo deste foco setorial é permitir uma pesquisa concreta sobre conceitos gerais. O objetivo deste projeto não é teorizar sobre o setor de TI, mas

aprofundar as idéias gerais sobre as estruturas do Estado, as relações Estado-sociedade, e mostrar como elas definem as possibilidades de transformação industrial.

Minha premissa inicial é que as diferentes formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume. Os Estados não são genéricos, eles variam drasticamente nas suas estruturas internas e relações com a sociedade. Tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação. As estruturas definem a gama de papéis que o Estado é capaz de representar. Os resultados dependem tanto da extensão em que os papéis se enquadram no contexto quanto da competência demonstrada na sua execução.

Como podemos caracterizar as diferentes formas de estrutura do Estado e de relações Estado-sociedade? Minha estratégia foi começar pela construção de dois tipos historicamente idealizados: os Estados predadores e os desenvolvimentistas. As características básicas desses dois tipos são apresentadas no Capítulo 3. Os Estados predadores conseguem, às custas da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação de capital. Os Estados desenvolvimentistas, por sua vez, não apenas direcionam a transformação industrial, mas também, como pode ser argumentado de forma plausível, são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento.

Associar diferentes tipos de Estados com os vários resultados obtidos é um ponto de partida, mas se os dois tipos idealizados servissem apenas para colocar rótulos em resultados divergentes, eles não nos levariam muito longe. O importante é estabelecer uma conexão entre o impacto do desenvolvimento e as características estruturais do Estado – sua organização interna e sua relação com a sociedade. Felizmente, existem diferenças estruturais bem definidas entre os Estados predadores e os desenvolvimentistas.

Os Estados predadores não têm como impedir que aqueles beneficiados por altos cargos busquem realizar seus próprios objetivos. As relações pessoais se tornam o único elo de coesão e a maximização do interesse individual tem precedente sobre a busca de objetivos coletivos. As relações com a sociedade são relações entre indivíduos em cargos de poder e não de conexões entre o povo e o Estado como organização. Em síntese, os Estados predatórios são caracterizados por uma carência de burocracia, como definiu Weber.

A organização interna dos Estados desenvolvimentistas assemelha-se mais à burocracia weberiana. Recrutamento por mérito, altamente seletivo, e compensações ao longo de carreiras de longo prazo criam uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa. A coerência dá a este aparato um certo tipo de “autonomia”. Entretanto, eles não são isolados da sociedade

como Weber achava que deveriam ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provêm canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar. Um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem a habilidade necessária, para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. Em contrapartida, quando redes muito densas de interesse não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de “ação coletiva” e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando há uma combinação entre a incorporação de interesses coletivos e a autonomia um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria.

Esta combinação aparentemente contraditória entre coerência corporativa e conexão social, que chamo de “autonomia e parceria”, fornece a base estrutural para uma intervenção favorável do Estado na transformação industrial. Infelizmente, poucos Estados têm estruturas que se aproximam do tipo ideal. A Coréia pode ser legitimamente considerada uma versão de “autonomia e parceria”, ao passo que, como mostra o Capítulo 3, o Brasil e a Índia são certamente casos intermediários, exibindo parcialmente e de forma imperfeita aproximações à “autonomia e parceria”. As suas estruturas não impedem categoricamente um envolvimento efetivo, mas também não garantem que ele ocorra.

As estruturas conferem potencial para a intervenção, mas tal potencial tem de ser traduzido em ação para que os Estados tenham efeito. Refiro-me a padrões de intervenção estatal em termos de “papéis” desempenhados. Para transmitir o que o Brasil, a Coréia e a Índia estavam fazendo na indústria das tecnologias da informação, eu precisava de uma nova terminologia. As formas tradicionais de rotular os papéis dos Estados nos ameaçam a retornar à confortável sensação de que os parâmetros do envolvimento do Estado já são conhecidos, e que precisamos apenas nos preocupar com “o quanto”. Novas palavras são sinais, lembretes recorrentes de que a questão central deve ser “que tipo”. Acabei identificando quatro termos, que serão explicados mais detalhadamente no Capítulo 4. Os dois primeiros, “custódio” e “demiurgo”, representam variações dos papéis convencionais de regulador e produtor. Os dois últimos, que eu chamo de “parteiro” e “pastor”, focalizam mais a parceria entre agências estatais e grupos empresariais privados.

O papel de “custódio” realça um aspecto do papel convencional de regulador. Todos os Estados formulam e implementam leis, mas o poder para

estabelecer efetivamente as regras costuma variar. Algumas regras são essencialmente promocionais, tendo como propósito fornecer estímulo e incentivo. Outros esquemas regulatórios seguem direções opostas, com o propósito de prevenir ou restringir as iniciativas de atores privados. A rubrica “custodial” identifica os esforços regulatórios que privilegiam mais a restrição do que a promoção.

Da mesma forma que se tornar “custódio” é uma maneira de representar o papel mais genérico de regulador, ser “demiurgo”²³ é uma forma específica de representar o papel de produtor, assumindo responsabilidade direta na produção de alguns tipos de bens e serviços. Todos os Estados assumem o papel de “demiurgo” em relação a investimentos em infra-estrutura, que pretendem ter um caráter coletivo ou público, como estradas, pontes e redes de comunicação. O papel de “demiurgo” é baseado em pressuposições mais fortes sobre as limitações do capital privado. Ele presume que a iniciativa privada é incapaz de sustentar satisfatoriamente a produção da gama de bens fundamentais necessários para o desenvolvimento. Em consequência, o Estado se torna “demiurgo”, estabelecendo empresas que competem em mercados “privados” de bens e serviços.

Assumir o papel de “parteiro” também é uma resposta, embora de tipo diferente, às dúvidas sobre a vitalidade do capital privado. A classe empresarial local não é considerada naturalmente capacitada, mas apresenta certa maleabilidade para alcançar novos objetivos. Em vez de substituir os produtores privados, o Estado tenta promover o aparecimento de novos grupos empresariais ou induzir grupos já existentes a entrarem em áreas mais complexas da indústria. Várias técnicas e políticas podem ser utilizadas para isso. Uma delas é a adoção de políticas protecionistas, mediante o estabelecimento de barreiras tarifárias, de forma a proteger os setores incipientes da competição externa. Fornecer subsídios e incentivos é outra. Ajudar o empresariado local a barganhar com empresas transnacionais ou apenas sinalizar que um determinado setor particular é importante são também alternativas utilizadas. Independente da técnica específica, a promoção, mais do que a adoção de medidas restritivas, é o modo dominante de se relacionar com o capital privado.

Mesmo se grupos empresariais privados forem induzidos a entrar em setores mais promissores, a dinâmica da competição global iria desafiar continuamente as firmas locais. “Pastoreio” consiste em promover e ajudar grupos empresariais privados a terem esperança de conseguir vencer tais desafios. A exemplo do “parteiro”, tais políticas podem assumir várias formas, desde a simples sinalização, até algo muito mais complexo, como estabelecer orga-

nizações estatais para desenvolver tarefas complementares mais arriscadas, tal como pesquisa e desenvolvimento (P&D). As técnicas de “pastoreio” são combinadas, portanto, com as de “parteiro”.

A maioria dos Estados combina diversas políticas dentro do mesmo setor. Os resultados setoriais dependem de como os papéis são combinados. As minhas expectativas sobre o setor da informática são óbvias, pelas próprias descrições dos papéis. Tentar substituir o capital privado ou tentar impedir de realizar coisas indesejáveis não dá tão certo quanto tentar criar relações promocionais sinérgicas com os empresários já existentes e aqueles com potencial. Combinar os papéis de “parteiro” e “pastor” funciona melhor do que as combinações que se apóiam nos papéis de “custódio” ou “demiurgo”.

A evolução dos setores de tecnologia da informação no Brasil, Índia e Coréia fornece uma confirmação ilustrativa dessa controvérsia básica. A combinação de papéis varia de um país para o outro. As variações surgem, pelo menos em parte, das diferenças na estrutura do Estado e nas relações Estado-sociedade. As diferentes combinações de papéis foram associadas com a eficiência relativa com que os objetivos foram alcançados.

Como mostram os Capítulos 5 e 6, a diferença principal entre a Coréia e os outros dois países é que ela foi capaz de se desenvolver com base em empresas diversificadas, produzindo uma ampla gama de produtos afins, promovidos por “partos” anteriores. Isso permitiu ao Estado trocar mais facilmente sua política para uma combinação de estímulo e suporte (pastoreio). O Brasil e a Índia, por sua vez, fizeram menos uso dos “partos”, ficaram presos a regras restritivas e investiram intensamente na produção direta de equipamentos de TI pelas empresas estatais. Seus esforços em desenvolver o papel de “custódio” e “demiurgo” eram politicamente dispendiosos e absorviam a escassa capacidade estatal, deixando o Estado em má posição para participar de um programa de pastoreio que pudesse sustentar as indústrias locais que ajudou a criar.

As similaridades entre os três países eram tão sugestivas quanto as diferenças. Em todos eles, o projeto de desenvolver o setor de TI começou com indivíduos convencidos da importância da produção local que conseguiram encontrar posições-chave de alavancagem dentro do aparato do Estado. Suas idéias eventualmente se transformaram em políticas e instituições, desenhadas para promover a indústria local. Nos três países, a política governamental começou com o protecionismo, visando dar espaço ao empresariado local para iniciar experiências, protegidos da competição das multinacionais. O protecionismo era uma parte fundamental da representação do papel de “parteiro”. Graças a esta política, frutos foram gerados nos três países. O panorama da

indústria local no final dos anos 1980 mostra uma impressionante transformação do cenário existente nas duas décadas anteriores, como mostra o Capítulo 7.

No final dos anos 1980, a indústria da Coreia era a maior e a mais robusta, mas os produtores locais em todos os três países podiam alegar sucessos significativos. O Brasil formou um novo grupo de corporações diversificadas de informática, atores importantes no cenário industrial local da época. Elas dominavam o que se tornou uma indústria multibilionária. Os empresários locais comandavam organizações experientes que davam emprego a milhares de profissionais tecnicamente treinados. Os técnicos²⁴ locais demonstraram sua ousadia tecnológica e ainda conseguiram fazer com que os seus talentos se tornassem produtos internacionalmente competitivos no setor da automação bancária. A Índia conseguiu obter um sucesso precoce no projeto de *hardware* em firmas locais, e havia a perspectiva de participação crescente nos mercados internacionais para certos tipos de *software*. Na Coreia, a produção de equipamentos de tecnologias da informação se tornou a base da estratégia industrial do país. Os *chaebols*²⁵ estavam competindo em igualdade de condições com as líderes mundiais em *chips* de memória e conseguiram, pelo menos por um tempo, se tornar uma força no mercado mundial de *personal computer* (PC).

Todas as três indústrias tinham sérias deficiências, mas demonstraram que os países em desenvolvimento podiam ser, além de meros consumidores, produtores de tecnologias da informação. Sobretudo, era conjunto expressivo de realizações para três países que, segundo a análise convencional do final dos anos 1960, estariam categoricamente excluídos de uma efetiva participação nos setores líderes da indústria mundial. Caso eu tivesse parado de acompanhar a indústria de TI nestes três países em 1986 ou 1987, esta teria sido a história – complicada em seus detalhes, mas ainda relativamente clara em suas lições gerais. Alguns Estados e papéis eram certamente mais eficientes do que outros, mas ficava claro que os Estados podiam gerar mudanças, mesmo em um setor universalmente considerado extremamente difícil de entrar.

No final dos anos 1980, novas tendências alteraram o rumo da indústria, conforme é relatado no Capítulo 8. Enquanto a industrialização nacionalista foi o motivo condutor na década de 1970, um novo tipo de internacionalização estava claramente acontecendo no final dos anos 1980. A marca característica desta globalização incipiente foi a renovação do relacionamento entre o capital local e o transnacional, epitomizado pela *joint venture* da IBM na Índia.²⁶ Uma nova ênfase na conexão com a economia global passou a prevalecer, tanto em termos da abertura às importações como da crescente preocupação com as exportações.

A interpretação mais fácil deste processo seria “o império contra-ataca”,²⁷ um caso de controle das aspirações nacionalistas pela disciplina da economia global. Na verdade, a globalização incipiente não foi uma simples negação das políticas nacionalistas anteriores. De certa forma era uma reivindicação, como mostra o emblemático caso da IBM. Sua expansão nos anos 1990 foi crescentemente baseada em alianças com empresas de propriedade local. Isto ocorreu não só porque a natureza da indústria havia mudado globalmente, mas também porque as medidas protecionistas à indústria local permitiram que as empresas brasileiras, indianas e coreanas se capacitassem em termos organizacionais e de capital humano e adquirissem a experiência necessária para se tornarem parceiras legítimas. A globalização incipiente foi, em parte, o produto de “partos” bem-sucedidos.

O mais interessante desta mudança, do ponto de vista do meu argumento, foram as implicações contraditórias nas relações entre o Estado e os parceiros industriais que ajudou a criar. Os grupos empresariais locais foram, a princípio, meros estreatantes, depois clientes agradecidos e, eventualmente, atores fortes o suficiente para atrair aliados transnacionais. Foi a oposição do Estado à entrada estrangeira que deu ao capital local seu maior trunfo na negociação das alianças iniciais, mas assim que as alianças foram negociadas, as relações entre as empresas e o Estado mudaram novamente. A alavancagem do Estado foi reduzida. Na verdade, as empresas trocaram os ativos derivados da proteção do mercado local por tecnologia e poder no mercado global de seus aliados transnacionais. A nova aliança do empresariado local com as corporações transnacionais tornou mais difícil sustentar a velha aliança entre capital local e o Estado.

Se o declínio do suporte político à ação do Estado tivesse uma correspondência simétrica com a crescente irrelevância do Estado como agente do desenvolvimento, a equação estaria equilibrada. Mas isto não foi o que sugeriu a análise da globalização incipiente. As novas alianças tendiam a tornar as empresas locais meras subsidiárias “de fato”. As novas exportações, como o *software* da Índia ou os *clones* de PC da Coreia, abriram avenidas para uma maior mobilidade das empresas locais na divisão global de trabalho, mas também tinham o potencial de levá-las para becos pouco rentáveis. Um “pastoreio” contínuo era crucial, mas, em um setor povoado por empresas mais inclinadas às alianças transnacionais do que ao suporte do Estado, a viabilidade política do envolvimento estatal estava sendo questionada.

Comecei minhas investigações sobre a indústria da informática tentando compreender como a iniciativa do Estado poderia reorientar os esforços locais. Acabei intrigado pela maneira como o próprio sucesso dos esforços estatais

puderam minar as possibilidades políticas de sustentar o envolvimento do Estado. A perspectiva neo-utilitarista, prevalecente nos anos 1980, achava que o envolvimento do Estado iria produzir uma economia estagnada e uma simbiose política entre funcionários públicos, com poderes para criar privilégios, e atores privados ansiosos por tirarem proveito deles. Eu descobri que acontecia o oposto. O envolvimento estatal estava associado com o dinamismo econômico, e o resultado não era simbiose, mas sim conflitos políticos.

No nível setorial, o argumento apresentado no Capítulo 9 combina a visão de como as iniciativas estatais podem produzir a transformação industrial com as idéias de como a transformação industrial induzida pelo Estado redefine as possibilidades políticas para uma futura ação do Estado. Este argumento setorial, por sua vez, levanta questões óbvias para a minha análise mais abrangente das estruturas do Estado e das relações Estado-sociedade. Se a promoção bem-sucedida de novos grupos empresariais em determinado setor gera uma nova relação política entre o Estado e o mercado que ele ajudou a criar, não deveria a mesma lógica ser aplicada em termos mais gerais?

O reexame da evolução das relações Estado-sociedade, apresentado no Capítulo 10, indica que a mesma dinâmica básica pode ser projetada de forma mais generalizada. Evidências sugerem que o projeto de transformação que avançou sob a bandeira da autonomia e parceria na Coreia pode ter minado suas próprias estruturas políticas. Se isso for verdade, o envolvimento futuro do Estado vai exigir algum tipo de reconstrução das relações Estado-sociedade.

Na sua formulação original, a autonomia e parceria implicava vínculos intensos, não com a sociedade em geral, mas especificamente com o capital industrial. Sob o ponto de vista de outros grupos sociais, era um arranjo excludente. Será que a política pode ser feita com base em vínculos com múltiplos grupos sociais? A evidência comparativa sugere que algumas vezes isso é possível. Uma forma de reconstruir as relações Estado-sociedade seria incluir vínculos com outros grupos sociais, como os trabalhadores. O Capítulo 10 explora esta possibilidade apresentando casos bem diversos, como o comunismo agrário no Kerala e a social-democracia na Áustria. Tais casos sugerem que uma incorporação amplamente definida pode dar uma base mais robusta à transformação a longo prazo. Essas sugestivas evidências encorajam uma futura exploração das variações potenciais na estratégia de combinar autonomia e parceria.

Recapitulando, a essência do argumento pode ser sintetizada em três pontos. Primeiro, os resultados do desenvolvimento dependem tanto do caráter geral das estruturas do Estado quanto dos papéis que o Estado procura

representar. Segundo, o envolvimento do Estado pode ser associado à transformação, mesmo num setor como o da tecnologia da informação, no qual a sabedoria convencional sugere poucas chances de sucesso. Por fim, uma análise dos Estados e da transformação industrial não pode terminar com a emergência de um novo contexto industrial. Uma transformação bem-sucedida muda a natureza da parceria, tornando um futuro envolvimento estatal dependente da reconstrução dos laços entre Estado e sociedade.

Naturalmente, não há razão para o leitor acreditar nestes argumentos agora. Sua eventual plausibilidade vai depender da forma como se encaixam os detalhes dos casos analisados. A maneira como os casos são pintados depende, por sua vez, da forma como a pesquisa foi concebida e conduzida. A seguir, farei uma discussão explícita sobre a metodologia da pesquisa.

ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Este estudo adota o que chamo de “abordagem institucional comparativa”: institucional porque busca explicações que vão além dos interesses utilitaristas de indivíduos, procurando compreender os padrões mais duradouros de relacionamento nos quais se inserem tais interesses; comparativo porque focaliza variações concretas de casos históricos, em vez de buscar explicações genéricas.²⁸

Adotar uma abordagem comparativa institucional para analisar o Estado requer uma rejeição do reducionismo. O Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder, à soma vetorial de poderes políticos ou à expressão condensada de alguma lógica de necessidade econômica. Os Estados são produtos históricos de suas sociedades, mas isso não significa que sejam meros peões no jogo social de outros atores. Mesmo que sejam moldados por estes,²⁹ os Estados devem ser tratados como instituições e atores sociais em si, com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais. No Capítulo 2, apresento as diversas feições da abordagem institucional comparativa, contrastando-a com o que chamo de abordagem “neo-utilitarista”.

Na abordagem institucional comparativa, o Estado é visto como uma instituição enraizada historicamente, e não apenas como uma coleção de indivíduos estrategicamente posicionados. A interação do Estado com a sociedade é limitada por uma série de relações institucionalizadas. Os resultados econômicos são produtos das instituições sociais e políticas, e não apenas reações às condições de funcionamento do mercado. Meu objetivo é compreender essa miríade de resultados diversos e não forçar o enquadramento dos casos dentro de um modelo genérico ou numa escala unidimensional.

Novamente na moda, o “institucionalismo” também se tornou um termo com muitos significados,³⁰ mas na análise do papel do Estado no desenvolvimento econômico da “abordagem institucional comparativa” pode ser definida concretamente. Ela está fundamentada numa longa tradição de trabalho que vai desde Weber até historiadores econômicos como Polanyi (1944), Gerschenkron (1962) e Hirschman (1958, 1973, 1977, 1981) até o trabalho contemporâneo de economistas políticos como Johnson (1982), Bardhan (1984), Bates (1989), Amsden (1989) e Wade (1990),³¹ e sociólogos como Cardoso e Faletto (1979), Hamilton (1982), Zeitlin (1984), Gold (1986), Stephens e Stephens (1986) e Seidman (1994).³²

A abordagem institucional comparativa envolve a estratégia de reunir evidências. Obviamente, um objetivo central é identificar políticas governamentais específicas e reações sociais dentro do contexto mais amplo que determinam, mostrando como tal contexto ajuda a definir os interesses, as aspirações e as estratégias. Ao mesmo tempo, demonstrar as variações por meio de um cruzamento de casos requer investigar aspectos específicos. Estando o foco na sociedade ou no Estado, o preceito metodológico central de uma abordagem institucional comparativa é fundamentar as asserções de efeitos institucionais na análise das ações de grupos e organizações específicas. Acima de tudo, uma abordagem comparativa institucional deve evitar tratar o Estado como uma entidade monolítica.

Neste capítulo usam-se expressões como “o Estado pode” ou “o Estado quer” e outros capítulos compartilham da mesma linguagem. Tais formulações devem ser tomadas de forma metafórica. O propósito da pesquisa é descobrir o que está por detrás. Na prática, “o Estado quer” porque algum grupo de indivíduos dentro do aparato do Estado tem um projeto. Isso não significa que o projeto é meramente um reflexo de suas biografias pessoais ou estratégias de maximização individual. O projeto pode ser contestado por outros no Estado, portanto a definição de o que o Estado “quer” é o resultado do processo de conflito político interno. Uma investigação das normas estatais requer investigação de fontes e suportes específicos, para evitar atribuir resultados a algum tipo de vontade unitária.

Considerar seriamente o Estado como instituição cujas ações resultam de uma combinação complexa de influências internas e externas exige um conjunto de evidências. Comecei a minha pesquisa coletando as “evidências secundárias”, baseadas em estudos acadêmicos sobre o Estado e a sociedade no Brasil, na Índia, na Coréia e em outros países que ofereciam perspectivas comparativas sobre os três. As análises realizadas por pesquisadores que trabalhavam para organizações como o Banco Mundial também foram fontes

valiosas. A literatura secundária foi suplementada por uma variedade de documentos governamentais e evidências estatísticas. O mais importante, entretanto, é o que se conhece entre os especialistas em metodologia sociológica como “entrevistas com informantes-chave”.

Em seus alicerces, as “estruturas estatais” e as “relações Estado-sociedade” são relações entre agências estatais e organizações, relações entre essas agências e empresas individuais, padrões históricos de alianças entre indivíduos – aspectos que só podem ser apreciados mediante entrevistas com dirigentes do setor público e com executivos da área privada.

As entrevistas com dezenas de funcionários governamentais, atuais ou passados, foram as principais fontes de informação para minha compreensão a respeito do que acontecia dentro desses Estados e o ponto de partida para a descrição dos papéis do Estado, que são expostos nos Capítulos 5 e 6. Naturalmente, os participantes deram avaliações tendenciosas, baseadas em interesse próprio, mas os vieses e os auto-interesses são evidências importantes em si. Além disso, os funcionários mais graduados fornecem mais do que simples avaliações dos eventos de que participam. Eles fornecem teorias também. Contrastar as teorias que têm origem dentro de diferentes burocracias é uma das melhores maneiras de se perceber como os papéis emergem e declinam.

Evitar uma caracterização simplista é também importante quando se observa a sociedade. Os Estados são conectados às “elites econômicas” ou à “classe capitalista”, em alianças com empresas específicas e com indivíduos. O sucesso ou o fracasso dos projetos transformadores depende de como eles se harmonizam com as estratégias das empresas específicas. Uma investigação sobre as conseqüências das políticas estatais, especialmente quando focalizada em determinado setor, deve pesquisar as empresas individuais e ver como suas estratégias se afinam com a atuação do Estado.

Compreender o setor das tecnologias da informação significou começar com a imensa e desafiadora literatura sobre sua evolução global. Existe também, surpreendentemente, uma grande literatura que focaliza especificamente a evolução das políticas de informática no Brasil, na Índia e na Coréia. Além disso, as agências governamentais e as associações empresariais de cada país coletaram e publicaram dados sobre a evolução do setor. A imprensa especializada relata as freqüentes mudanças na situação das empresas individuais e dos produtos. Os relatórios anuais e publicações ocasionais de firmas individuais fornecem mais detalhes.

Para compreender a sociedade, assim como para entender o Estado, as melhores fontes de informação são as discussões com indivíduos. As descrições

dos executivos sobre os problemas competitivos enfrentados por suas empresas e a forma como as políticas estatais afetavam suas estratégias foram cruciais para complementar o ponto de vista dos dirigentes governamentais na elaboração dos Capítulos 5 e 6 e a matriz das minhas interpretações nos Capítulos 7 e 8. Assim como os funcionários governamentais, os executivos oferecem teorias e interpretações de como o Estado e a indústria funcionam. Embora também tendenciosas e visando aos próprios interesses, suas teorias proporcionaram perspectivas valiosas na evolução do setor.

O resultado global é um mosaico de evidências concretas, mesclado com um argumento que é abstrato e geral. Se tal combinação for convincente, não será porque cada pista, ou cada elo do argumento, é irrefutável. É porque a *gestalt* global faz sentido. Espero que o argumento seja persuasivo, mas, no fundo, estou tão interessado em provocar como estou em convencer. Se os capítulos seguintes incitarem os leitores a parar de argumentar sobre “mais” *versus* “menos” intervenção do Estado para começar a debater a eficácia relativa de diferentes estruturas e papéis, terei alcançado o meu objetivo. Caso o meu trabalho desperte pessoas para realizarem investigações concretas sobre o processo através do qual Estados e sociedades modelam-se mutuamente, será ainda melhor.