

Comparando Políticas de Desenvolvimento e Atuação do Estado

América Latina e Leste Asiático

Diogo Henrique Helal¹
Daniete Fernandes Rocha²

Resumo

Este artigo aprofunda o debate sobre as relações Estado-sociedade e mostra como elas definem as possibilidades de desenvolvimento, fazendo um sucinto debate comparativo da atuação do Estado na Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e Brasil (principalmente) e Argentina, de outro. Os países do Leste Asiático constituem casos paradigmáticos da rápida industrialização local e de ajustes a mercados internacionais mutáveis. Trata-se de Estados ativos, que funcionaram como substitutos de mercados de capital pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo que induziram mudanças nas decisões de investimento. O caso asiático mostra que a inserção é necessária para a disseminação de informações e instituição das políticas desenvolvimentistas. Sem autonomia, contudo, a inserção tende a se degenerar em um super cartel, voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo* (insulamento burocrático). Já a América Latina insere-se em combinações da predação zairense com a autonomia inserida do Leste da Ásia. O equilíbrio varia ao longo do tempo e segundo o tipo de organização dentro do Estado. De modo geral tem-se, como premissa básica, que é necessária, apenas, uma vaga aproximação do tipo ideal weberiano e do modelo de autonomia inserida (ou desenvolvimentista) para conferir vantagem ao país.

Palavras-chave: Estado. Políticas de desenvolvimento. Autonomia. Parceria. América Latina. Tigres Asiáticos.

¹ Doutor em Ciências Humanas, com concentração em Sociologia, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor-adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal da Paraíba. diogo_h@yahoo.com

² Doutora em Ciências Humanas, com concentração em Sociologia, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). daniet@terra.com.br

COMPARING DEVELOPMENT POLICIES AND STATE ACTION: Latin America and Asian East

Abstract

This paper deepens the quarrel on State-Society relations, and shows how it defines the possibilities of development, by making a comparative debate of State's action in South Korea and Taiwan, on one side, and Brazil (mainly) and Argentina, on the other side. The East Asiatic countries are paradigmatic cases of a fast local industrialization adjustments to changeable international markets. They are active States, that worked as substitutes of capital market less developed and at the same time led to changes in investment decisions. The Asiatic case shows that the embeddedness is necessary to the dissemination of information and implementation of development politics. However, without autonomy, the embeddedness tends to degenerate in a super cartel, focused, as all cartels, on the protection of their members against changes in status quo. In your turn, the Latin America inserts itself in combination of zairensse predation with a embedded autonomy from East Asia. The equilibrium changes with time, according to the type of organization inside the State. In a general way, as a basic premise, it is necessary only a vague approximation from weberian ideal type, and from embedded autonomy model (development model) to give advantage to the country.

Keywords: State. Development politics. Autonomy. Partnership. Latin America. East Asia.

Este artigo tem como objetivo analisar, de forma comparativa, aspectos relevantes das políticas de desenvolvimento e da atuação do Estado em dois blocos de países, a América Latina e os Tigres Asiáticos, em uma perspectiva teórica. Para isso são utilizadas informações disponíveis na literatura, particularmente a que trata dos aspectos teóricos do desenvolvimento e da atuação do Estado, e, em menor medida, a que se relaciona com aspectos empíricos desse tema, relativamente aos países em questão, tomados como ilustrativos dessa temática a Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e o Brasil e Argentina, de outro.

A escolha dos países que ilustram o debate aqui proposto decorreu de similaridades e diferenças que podem ser observadas entre eles. Todos esses países apresentam-se tardiamente, em relação aos chamados países desenvolvidos, no que se refere ao seu desenvolvimento industrial/capitalista, o que lhes confere uma similaridade específica. Por outro lado, os países do Leste Asiático alcançaram um nível maior de consolidação de aspectos centrais do desenvolvimento, aqueles ligados a uma maior estabilidade do sistema econômico e a um alcance mais amplo de eficiência do aparato estatal em conexão com o mundo empresarial, do que decorrem elevadas performances no capitalismo internacional. Os países da América Latina, com matizes diferentes, embora tenham alcançado níveis consideráveis de industrialização e desenvolvimento capitalista, quando comparados aos países do Leste Europeu, demonstram fragilidades no que diz respeito à construção de uma relação virtuosa entre Estado e elites empresariais, em que se preserve a autonomia e a capacidade estatal e, ao mesmo tempo, sejam estimulados os negócios econômicos, destacando-se aspectos de fragmentação nessa relação.

O presente artigo não pretende, nem de longe, ser conclusivo em seu debate, tendo em vista as complexidades presentes no interior dos blocos considerados e dentro dos próprios países. Desta forma, o que se busca é jogar luz sobre determinados condicionantes mais gerais de diferenciação de caminhos conducentes ao desenvolvimento, de alguma forma presentes

nas teorias que abordam o tema. Assim, o texto está centrado nas linhas gerais da relação Estado-sociedade, na perspectiva das interações que se estabelecem entre o Estado e o empresariado, nos países considerados, com foco na capacidade dos Estados de se manterem a salvo da captura por interesses particularistas, seja da parte de grupos sociais ou de suas próprias burocracias. A discussão que se desenvolve neste artigo, portanto, aborda aspectos políticos em articulação com aspectos econômicos e sociais dessa interação, em perspectiva teórica, buscando apontar diferenças marcantes nos dois blocos de países. As características do Estado e de suas relações com grupos sociais relevantes articulam, assim, os tópicos abordados. A ênfase em aspectos internos de articulação Estado-elites empresariais não significa desconsiderar a relevância que assumem os condicionantes externos na consecução de uma agenda de industrialização no âmbito do desenvolvimento capitalista, mas, sim, apontar um foco específico para o debate.

Além desta introdução, compõem este artigo uma discussão teórica preliminar, uma abordagem dos aspectos desenvolvimentistas dos países do Leste Asiático, um exame dos aspectos de desenvolvimento dos países da América Latina e, por fim, um tópico com as considerações finais.

Uma Sucinta Discussão Teórica

O debate sobre a atuação do Estado não é recente. Diversas correntes teóricas já se debruçaram sobre o tema. Não é intuito, neste trabalho, revisar tais abordagens. A intenção é fazer um resumido debate teórico sobre o assunto, ilustrando com exemplos das políticas de desenvolvimento e da atuação do Estado na América Latina e nos Tigres Asiáticos. Ainda assim, apresentam-se, em poucas palavras, algumas visões sobre o Estado. A importância do Estado nas pesquisas sobre desenvolvimento decorre dos próprios desafios que se antepuseram aos países que buscavam sua inserção mundial segundo padrões de desenvolvimento, como apontam Barkey e Parikh (1991). Segundo estes autores, nessas sociedades emerge a percepção de

que o crescimento econômico rápido, necessário para competir no mercado mundial, requeria a intervenção planejada do Estado (Gerschenkron, 1962; Hirschman, 1971 *apud* Barkey; Parikh, 1991).

Após as duas grandes guerras o Estado, de uma maneira geral, passou a ser visto positivamente como atuante e os aparelhos do Estado podiam ser usados para promover mudanças estruturais. Neste sentido o principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas, também, era esperado que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento de bens públicos requeridos pela crescente urbanização. O Estado era visto como solução. As experiências do pós-guerra, entretanto, mostraram que o Estado, de modo geral, foi incapaz de solucionar alguns problemas advindos com a industrialização e a modernização. O Estado deixou de ser visto como solução e passou a ser encarado como problema, como um obstáculo para o desenvolvimento.

Skocpol, Evans e Rueschemeyer (1985) destacam na variante liberal/pluralista – tradição de grande importância na teoria social – o pressuposto de que as lutas e as estruturas políticas, de alguma forma, reduzem-se às forças e conflitos socioeconômicos, sendo o Estado visto como uma arena política. Como argumentam Diniz e Boschi (2004), a abordagem pluralista contém uma concepção instrumental do Estado em sua relação com a sociedade. Segundo essa vertente, resta ao Estado responder às pressões oriundas do mercado, não lhe cabendo agir como um ator em si mesmo. Essa corrente de pensamento haveria de se constituir enquanto embasamento teórico para proposições no sentido de reforma do Estado, sob alegações de excesso de seu papel intervencionista.

A crise do petróleo, no final da década de 70, alimentou, ainda mais, a concepção do Estado como incapaz de lidar com os problemas de ordem econômica que afligiam os países. Nesse contexto, começou-se a questionar se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo. Para os neoutilitaristas, a fim de fugir dos efeitos nocivos da ação do Estado, a es-

fera deste deveria ser reduzida ao mínimo, e o controle burocrático, sempre que possível, deveria ser substituído por mecanismos de coordenação de mercado.

A orientação para a renda, conceituada, em termos primários, como corrupção, tem sido uma faceta bem conhecida da operação dos Estados do Terceiro Mundo. Casos assim são utilizados pelos neoutilitaristas para justificar suas propostas no sentido da ação reduzida do Estado. É oportuno destacar que o surto de ortodoxia neoutilitarista era autolimitante. O problema neoliberal se dá na irracionalidade coletiva: a visão neoutilitarista é incapaz de explicar a ação coletiva, por se tratar de uma visão atomizada, na qual as relações de troca são naturais (não inseridas em um contexto social). Havia, também, a expectativa paradoxal de que o Estado (raiz do problema) de algum modo fosse capaz de se tornar o agente que iniciaria e poria em prática programas de ajuste.

Segundo Evans (1992), no fim dos anos 80 começa a se cristalizar uma nova visão sobre o Estado. Trata-se de uma abordagem institucional, que passa a reconhecer a importância da capacidade de ação do Estado, não apenas no sentido burocrático e tecnocrático, mas no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva. Questiona-se o seguinte: se os mercados devem estar envolvidos por outros tipos de estruturas sociais, a fim de funcionarem, então as tentativas neoutilitaristas de “liberar” o mercado do Estado podem terminar por destruir os apoios institucionais que possibilitam as relações de troca.

Evans (1992) destaca, ainda, que a capacidade de lidar com problemas específicos, como o da estabilização e o do ajuste, encontra-se enraizada nas características gerais difusas do aparelho de Estado e sua relação com estruturas sociais circundantes e que estas, por sua vez, são consequência de processos de mudança estrutural de longo prazo. Para Weber (1978), o Estado era útil àqueles que operavam no mercado exatamente porque as ações de seus encarregados obedeciam a uma lógica completamente diferente da lógica da troca utilitarista. A capacidade do Estado de apoiar os mercados e

a acumulação capitalista dependia de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente e predisposta a agir tendo por referência o princípio da especialização das funções administrativas, em conformidade com considerações de ordem objetiva, o que pressupunha treinamento especializado. Esse cumprimento objetivo de funções era possível ao ser desempenhado pelo funcionário segundo “regras calculáveis” (aspas do autor) e segundo o princípio da impessoalidade (Weber, 1974, p. 250). Weber argumenta que as formas específicas do capitalismo moderno não poderiam originar-se no marco de organismos estatais de construção irracional (1964, p. 1.062). Para este autor, a construção de um Estado com características burocráticas, e que, por isso mesmo, estava apto a julgar e a administrar segundo um Direito instituído e de acordo com regulamentos racionalmente concebidos, estava em conexão íntima com o desenvolvimento do capitalismo moderno (Weber, 1964, p. 1.061, tradução nossa).

Para que isso ocorra, a concepção weberiana defende que os burocratas devem ficar isolados das demandas societárias, além de possuir um status distintivo e recompensador perante a sociedade. O Estado precisa estar dotado de uma burocracia forte e coerente, que lhe garanta a autonomia necessária no seu relacionamento com o mercado e a sociedade.

Evans (2004) acredita que essa concepção weberiana acerca do papel do Estado precisa ser ampliada. O autor (2004) apresenta tal ampliação utilizando os estudos de Gerschenkron e Hirschman. Neles destaca-se o problema de o Estado assumir riscos: o Estado precisa funcionar como um empresário substituto. Para Hirschman (apud Evans, 2004), em países em desenvolvimento o que falta não é capital, mas iniciativa empresarial no sentido da disposição de arriscar os excedentes disponíveis no investimento em atividades produtivas. O Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e, ao mesmo tempo, deve estar pronto para aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento.

Trata-se de uma visão de longo prazo: para esses autores, a corrupção na relação Estado-sociedade continua a existir, porém, no fim das contas, as consequências da ação estatal antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação industrial. O Estado coloca-se em relação à ação na sociedade *versus* sua autonomia perante a mesma (capacidade x insulamento). Para os neomarxistas, há uma relação positiva entre capacidade e autonomia: quanto maior a autonomia do Estado, maior será sua capacidade de ação. Já para os neoweberianos, o Estado deve estar inserido e não insulado em relação à sociedade (a eficiência estatal exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável).

Duas ressalvas, porém, devem ser feitas, como adverte Evans (1998). Primeira, não se trata de erigir uma defesa irrestrita do Estado no que diz respeito ao seu papel no desenvolvimento econômico. Segundo este autor (1998), os Estados serão sempre instrumentos imperfeitos. Também não faz sentido desconsiderar os aspectos relevantes da teoria neoutilitarista, no que ela oferece de contribuição à compreensão do Estado, especialmente no que diz respeito à crítica contundente da teoria à crença em um Estado benevolente e competente (o que, conforme o autor, paradoxalmente, obriga todos a olhar com mais cuidado para o que os Estados fazem e porque o fazem).

Este debate acerca da relação Estado-sociedade nos leva à análise da qualidade da intervenção do Estado na sociedade e não mais àquela referente à quantidade da intervenção.

É oportuno destacar, acerca das relações Estado-sociedade, o que Diniz (2003) vê como uma relação entre os aspectos internos, relativos à capacidade do governo de administrar problemas de ordem doméstica e os aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. A autora chama a atenção para a importância das estratégias nacionais em países menos desenvolvidos (caso do Brasil e, de uma maneira mais geral, da América Latina), diante da assimetria de recursos no sistema internacional de países e ante as dificuldades no que

diz respeito a alterações no equilíbrio de poder entre as nações. Diniz (2003) destaca a centralidade do papel dos Estados nacionais, não no sentido de um nacionalismo autárquico, mas como capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos. Na mesma linha de argumentação, Goldenstein (1994, p. 139) afirma que o entendimento do papel do Estado como “disciplinador” (aspas da autora) do capital passa pela constituição do Estado, a qual depende do tipo de articulação estabelecida com o capitalismo internacional e com o empresariado local, bem como da relação de forças políticas internas e da situação geopolítica do país. Não se trata, neste artigo, de desconsiderar a importância dessas relações dos países com o contexto internacional mais amplo, mas a intenção, neste caso, é a de enfatizar os aspectos internos de interação Estado-sociedade.

Neste texto, utilizam-se os conceitos de *autonomia* e *parceria*, apresentados por Evans (1992, 2004), sem, contudo, limitar-se a eles. Tais conceitos serão utilizados com o propósito de ajudar na diferenciação dos Estados latino-americanos e asiáticos em questão em suas interações com grupos da sociedade. Paralelamente a isso, este artigo buscará aprofundar o debate acerca do caso brasileiro.

Menicucci e Carneiro (2011) chamam a atenção para as novas teorias do desenvolvimento (os autores citam Holf; Stiglitz, 2001), as quais propõem que o desenvolvimento não pode ser visto apenas como um processo de acumulação de capital, mas, também, na perspectiva das instituições políticas e da capacidade de uso de bens coletivos. Os autores argumentam, ainda, no sentido de que essas teorias sobre o desenvolvimento “atribuem centralidade à produção de ideias e ao conhecimento, bem como às habilidades enraizadas nas capacidades dos indivíduos e nas redes que os conectam” (Menicucci; Carneiro, 2011, p. 28). Recorrendo à abordagem institucional, Menicucci e Carneiro ressaltam o papel das “expectativas normativas partilhadas ou regras do jogo”, como componentes centrais na economia do desenvolvimento. Os autores combinam essas duas contribuições teóricas para argumentar que a abordagem do desenvolvimento passa pela definição do arranjo institu-

cional mais adequado à capacitação das sociedades, no sentido de geração de “novas habilidades, conhecimento e idéias e das redes necessárias para tanto” (Menicucci; Carneiro, 2011, p. 28). Evans (2008 apud Menicucci; Carneiro, 2011), entretanto, aponta para os riscos de interpretação desse aporte teórico nos países do Sul, o que poderia resultar em tentativas de mudança institucional imposta. Nesta perspectiva torna-se útil, também, o conceito de dependência de trajetória discutido por Menicucci (2007), que enfatiza os constrangimentos e limitações decorrentes de quadros institucionais formatados anteriormente no campo societário e político.

Para caracterizar as diferentes formas de estrutura do Estado e de relações Estado-sociedade, Evans construiu dois tipos ideais: Estados predadores e Estados desenvolvimentistas, diferenciados em função do grau e da qualidade da burocracia estatal (o que confere ao aparato estatal certo tipo de autonomia) e em função de sua inserção na sociedade (parceria). Para o autor, um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem a habilidade, para pôr em prática 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. Diniz e Boschi (2004), ao chamarem a atenção para a importância de se levar em conta as especificidades do processo de constituição do próprio Estado, destacam a relevância das características da burocracia governamental no debate sobre o caso brasileiro.

A reflexão teórica sintetizada anteriormente fornece as bases para a discussão proposta anteriormente, a respeito dos fatores responsáveis pelo distanciamento da América Latina em relação ao sistema das economias dinâmicas. Tornou-se comum uma referência, por comparação, ao sucesso dos países do Leste Asiático. Quando comparada com os países do Leste Asiático, a América Latina apresenta importantes contrastes. Segundo Cheng (1990), características “*inwardness*” da economia latino-americana e “*outwardness*”

do Leste Asiático ilustram caminhos distintos para o desenvolvimento. A comparação das duas regiões torna-se mais instigante, porém, quando se considera que os países do Leste Asiático, de formato desenvolvimentista (Evans, 2004), foram capazes de conduzir suas economias para fora das fronteiras do conjunto dos países periféricos, se não rompendo, pelo menos enfraquecendo radicalmente laços de dependência em relação ao capitalismo internacional (Goldenstein, 1994). Enquanto isso, os países da América Latina, de um modo geral, foram confrontados, a partir de inícios da década de 80, com uma profunda crise econômica, que se tornara aguda em virtude do crescimento da dívida externa e da escalada da inflação e que trouxe para as sociedades latino-americanas a crise de refundação (Diniz, 1992).

É importante ressaltar a importante contribuição recente de Evans (2008, *apud* Menicucci; Carneiro, 2011) no sentido de atualizar o debate sobre a relevância do Estado e suas conexões com a sociedade em relação ao tema do desenvolvimento. De acordo com Menicucci e Carneiro (2011), Evans concilia novos aspectos sobre a teoria do desenvolvimento com anteriores aportes teóricos e propõe ir além das condições que conduziram ao sucesso econômico do Leste Asiático, por meio da constatação da necessária criação de novos laços do Estado com a sociedade, não restritos às elites empresariais, mas tendo como base a capacidade burocrática dos Estados e sua interação com outros grupos e com a sociedade civil, de uma forma mais ampla.

O tipo ideal desenvolvimentista e suas variações: Coreia do Sul e Taiwan

Para Evans (2004), os casos do Leste Asiático constituem casos paradigmáticos tanto da rápida industrialização local como de ajustes a mercados internacionais mutáveis. Segundo o autor, o modelo japonês pode ser caracterizado como modelo ideal desenvolvimentista. Trata-se de um

Estado ativo, que funcionou como substituto de mercados de capital pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo em que induzia mudanças nas decisões de investimento.

Tal intervenção foi possível em razão da existência de características weberianas no Estado desenvolvimentista japonês (burocracia coerente e meritocrática), aliada à presença de sistemas informais, externos e internos (*gakubatsu* – laços entre colegas de classe nas universidades da elite nas quais se recrutam os funcionários).

Tais redes informais conferem à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa que, por si só, a meritocracia não poderia oferecer. Oportuno lembrar que a competência formal é o requisito primeiro para o ingresso na rede: a utilização da rede *reforça* a burocracia (elementos não burocráticos da burocracia reforçam a estrutura organizacional formal). Trata-se de um enorme avanço em relação à visão de Weber (1978) sobre o Estado – não basta ser autônomo, o Estado precisa estar inserido na sociedade (redes internas e externas). A coerência burocrática interna deve ser considerada como pré-condição essencial à efetiva participação do Estado em redes externas (autonomia relativa).

A autonomia relativa viabiliza a dedicação do aparato estatal aos problemas de ação coletiva do capital privado, ajudando o capital como um todo a encontrar soluções que, de outra forma, seriam difíceis de alcançar. A “autonomia e parceria” é a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista e depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social.

Os casos da Coreia do Sul e Taiwan possuem características semelhantes às daquelas do modelo japonês. Em ambos os países as iniciativas políticas que facilitaram a transformação industrial estavam enraizadas em uma organização burocrática coerente e competente. Junto com padrões similares de recrutamento, vem a inclusão de uma “cultura corporativa”

particular (confiança e espírito corporativo). No espaço de menos de 30 anos Taiwan e Coreia do Sul alcançaram postos econômicos consideráveis no *ranking* das nações industrializadas, tornando-se países competitivos numa larga gama de indústrias de capital intensivo e de alta tecnologia. A Coreia do Sul pôde tornar-se, em duas décadas, um dos três principais fabricantes de chips de “larga capacidade”. Taiwan, por sua vez, tornou-se um grande fornecedor de computadores e periféricos e um dos líderes mundiais em *design* de semicondutores (Wade, 1990).

Cheng (1990) destaca que, de modo geral, as estratégias de desenvolvimento dos Newly Industrialized Countries (NICs) do Leste Asiático enfatizaram uma industrialização por substituição de importação breve e leve e uma sustentada industrialização orientada para a exportação. Wade (1990), por sua vez, atribui boa parte do sucesso econômico do Sudeste Asiático ao papel desempenhado pelo Estado nos países da região. O argumento é de que seus governos têm sido jogadores ativos no mercado, sendo capazes de influenciar o uso dos recursos públicos e privados, no sentido de estruturar o desenvolvimento desses países.

Uma abordagem explicativa – “*self-adjustingmarkettheory*” – atribui o sucesso dessas economias ao vigor do empreendedorismo privado operando em economias relativamente abertas e sob uma contenção da ação governamental. O modelo explicativo chamado “Leste Asiático”, por sua vez, enfatiza a ocorrência de uma industrialização por substituição de importação breve (menos entrincheirada) e leve (de menor custo) e uma sustentada industrialização orientada para a exportação (Cheng, 1990). Uma abordagem alternativa, porém, enfatiza o papel dos governos no desenvolvimento econômico, para além dos limites do “*self-adjustingmarket*”, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan.

Cheng (1990) destaca que ambos os países perseguiram, embora com diferenças oriundas de suas experiências históricas, estágios semelhantes de desenvolvimento no pós-guerra, partindo de precondições de existência similares (em termos culturais, econômicos, de arranjos geopolíticos e de relação

com o sistema capitalista internacional) e chegando a um hiper crescimento de suas economias. Nos dois países o Estado teve um papel central no processo de acumulação industrial, canalizando recursos para investimentos de risco, induzindo decisões do empresariado e reforçando a capacidade das empresas privadas de competir nos mercados internacionais (Evans, 1995). Em ambos os países o Estado só pôde desempenhar esse papel graças à existência de uma burocracia weberiana de recrutamento clássico e meritório (caudatária de uma longa tradição de carreiras burocráticas), reforçada por formas organizacionais não burocráticas provenientes de densas redes sociais.

As transições desenvolvimentistas, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan, tiveram como ponto de partida o processo de descolonização no imediato pós-Segunda Guerra, que acarretou uma mudança da vantagem comparativa nacional, a qual requeria adaptações. A industrialização por substituição de importação foi, inicialmente, uma resposta à quebra dos laços coloniais e às exigências econômicas do pós-guerra, tornando-se, posteriormente, um objetivo em si mesmo, perseguido pelas elites do Estado. Há, entretanto, algumas características que particularizam a atuação do Estado, tanto na Coreia do Sul quanto em Taiwan.

Na Coreia do Sul o regime de Rhee (Presidente da Coreia do Sul por quatro mandatos) configurou-se como um regime burocratizado subinstitucionalizado, com um componente forte de patrimonialismo dominando as máquinas políticas. A industrialização por substituição de importações degenerou em um exercício de “*rent-seeking*”, em um contexto de relação predatória que refletia a dependência estrutural do poder político em relação à classe capitalista, que prestava favores econômicos em troca do financiamento político. O Estado coreano nos anos 50, neste sentido, podia ser caracterizado como predatório e financiado com capital americano, o que mudou somente com a ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e com estreitos laços pessoais e organizacionais. Tal mudança possibilitou ao Estado coreano “reconquistar sua autonomia” (Cheng, 1990).

Nos anos 70 o Estado coreano passou a estabelecer laços com os *chaebol* (conglomerados empresariais coreanos). Tal relação entre o Estado e os *chaebol* estava fundada no fato de que o Estado tinha acesso ao capital num ambiente de escassez de capital e no fato de que o Estado dependia do *chaebol* para pôr em prática a *transformação industrial* que constituía seu projeto principal e a base para sua legitimação.

O regime coreano, segundo Cheng (1990), foi marcado por uma burocracia forte, civil e militar, sustentada por uma aliança Estado-capital privado e um visível aparato coercitivo. A lógica de abordagem da estratégia de desenvolvimento coreana foi hierárquica, desequilibrada e orientada por comando, marcada pelo uso de recursos para encorajar um grande setor empresarial seletivo e obediente. Goldenstein (1994, p. 149) destaca os 20 anos de estatização do sistema bancário coreano como “uma peça-chave na explicação do seu bem-sucedido processo de industrialização”. Reforçando a importância da forma de atuação do Estado, Goldenstein (1994) chama a atenção para a capacidade do Estado coreano de aproveitar os espaços abertos pela disputa entre o Japão e os Estados Unidos.

Em Taiwan, o regime do Kuomintang (KMT, partido político que governa Taiwan), de caráter amplamente predatório no continente, foi capaz de se reorganizar, desfazendo-se de relações corruptas com capitalistas privados e eliminando o poder dos proprietários locais de terra. Nesse contexto, a coerência e a coesão da burocracia foram reforçadas, possibilitando uma ação pública pautada pela responsabilidade com objetivos corporativos. Com esse aparato estatal, o regime do Kuomintang foi capaz de gerar um dos maiores setores industriais estatais do mundo não comunista. O Estado, como o principal capitalista, iniciou a promoção de algumas indústrias de substituição de importação privadas, com um alto grau de eficiência, expondo, progressivamente, os incipientes capitalistas aos rigores do mercado e minimizando o problema do “*rent-seeking*”. O Estado de Taiwan também foi central no processo de acumulação industrial, drenando capital para investimentos de risco, ampliando a capacidade de empresas privadas de

enfrentarem mercados internacionais e assumindo funções empresariais por meio de empresas de propriedade estatal. Novamente a existência de uma tradição burocrática propiciou ao regime um fundamento sobre o qual se consolidar.

O caso de Taiwan é particular, em razão da existência de empresas estatais e da briga continente *versus* ilha. O regime político de Taiwan, para Cheng (1990), foi marcado por um partido dominante que mantém estreito controle sobre o Estado, uma estrutura quase corporativa na sociedade e, inicialmente, um grande setor público na economia. A lógica de abordagem da estratégia de desenvolvimento de Taiwan foi horizontal, equilibrada e orientada por incentivos, marcada pelo uso de recursos para permitir uma economia mais pluralista dentro dos parâmetros mais amplos delimitados pelo Estado. Percebe-se que, apesar de semelhante no aspecto geral – industrialização orientada para exportação – a estratégia de desenvolvimento de Taiwan se diferencia da utilizada pela Coreia do Sul em virtude do regime político adotado.

A transição para uma industrialização orientada para exportações foi uma consequência de persuasão transnacional, em especial do FMI. Entre 1963 e 1965 (Coreia do Sul) e entre 1958 e 1960 (Taiwan) esses dois países reorientaram suas economias em direção a mercados mundiais. Na Coreia do Sul, após o golpe militar de 1961, o regime de Park recuperou a autonomia do Estado, com base no grupo de oficiais que compartilhavam convicções ideológicas e elos pessoais e organizacionais estruturados em uma rede de relações oriundas da academia militar. A solidariedade corporativa dos militares foi empregada para fortalecer o poder da burocracia, ao mesmo tempo em que se reforçava o recrutamento burocrático pela via dos concursos. A constituição de uma agência de planejamento centralizada foi fundamental para conferir ao Estado condições de liderança na área econômica. Uma aliança com a liderança empresarial fez do crescimento industrial a base da legitimidade política do regime (Cheng, 1990).

Enquanto a abordagem coreana para a dinâmica das exportações concentrou-se na aliança do Estado com o setor empresarial já existente, a abordagem de Taiwan foi mais descentralizada (porém seletiva nas intervenções), resguardando-se contra o crescimento do grande capital por meio de baixas barreiras e incentivos à entrada de novas empresas. Em um contexto de interesses agrários e da indústria de substituição de importações fracos, o regime de Taiwan pôde organizar e conduzir uma frouxa coalizão de desenvolvimento, consistindo de tecnocratas e capitalistas locais e estrangeiros. As taxas de crescimento econômico de ambos os países foram de 10%/ano.

Na década de 70, tanto Coreia do Sul quanto Taiwan seguiram estratégias de aprofundamento de seus processos de industrialização, como forma de enfrentar as restrições do mercado exportador, que então se faziam sentir e como medida defensiva para reduzir a vulnerabilidade dessas economias em relação ao mercado mundial. Aproveitando espaços surgidos no contexto da divisão internacional do trabalho, os dois países promoveram a mudança de suas estruturas industriais, investindo na industrialização pesada e química e na proteção seletiva das indústrias de substituição de importações.

Na Coreia do Sul, o acesso do Estado a fontes de capitais conduziu à transformação dos grupos empresariais em *Chaebols* (conglomerados empresariais), que cumpriam metas estipuladas de desempenho, o que permitia atenuar os riscos dos vínculos predatórios individuais.

O setor privado taiwanês, por sua vez, parece estar ausente das redes de formulação de políticas econômicas (Evans, 1995). O Estado taiwanês, porém, não esteve isolado do setor privado. Taiwan oferece exemplos de parceria, embora aí as redes público-privadas informais fossem menos densas. Do outro lado, o setor privado, elevando sua produção na indústria, melhorou sua estrutura financeira, tornando-se mais independente do Estado.

No quadro de uma intensificação da demanda por democracia e de um acelerado processo de liberalização política nesses países, desde meados de 80, uma nova fase de desenvolvimento, orientada para a exportação, passou

a apoiar-se na indústria mais tecnologicamente intensiva (como a de informática), como uma resposta flexível ao protecionismo externo e a partir da constatação de que indústrias capital-intensivas não eram o forte nos países recentemente industrializados do Leste Asiático. Wade (1990) adverte que o papel do Estado em Taiwan foi crucial na aquisição de tecnologia avançada na área de semicondutores e computadores e que o governo da Coreia do Sul tem se voltado para o esforço de tornar a indústria eletroeletrônica do país um dos setores industriais mais importantes.

Em termos de estrutura do Estado, tanto em Taiwan como na Coreia do Sul a burocracia possui uma longa história e tem conseguido se preservar como um corpo de elite. Na Coreia do Sul o Estado tem, tradicionalmente, atraído os mais talentosos egressos das universidades de maior prestígio. Em Taiwan, as agências do Estado atraem os melhores e mais brilhantes, em geral membros do KMT e egressos da Taiwan National, a universidade mais elitista do país. O Estado, ao romper com as elites tradicionais, pôde estabelecer projetos conjuntos com setores empresariais, visando a uma transformação industrial coerente. Essa situação interna de autonomia e inserção social do Estado não apenas foi, também, uma consequência das circunstâncias geopolíticas do pós-guerra, como, ao mesmo tempo, possibilitou o aproveitamento, por esses países, das oportunidades abertas na competição internacional, como foi o caso da ajuda americana nos anos 50, dos espaços surgidos da disputa entre Estados Unidos e Japão e do acesso à tecnologia japonesa. Dito de outra forma, o aproveitamento eficiente das vantagens de ordem geopolítica, pelos dois países, especialmente o financiamento baseado na poupança externa e a absorção inteligente de tecnologia, foi possível pela existência concomitante de uma estrutura interna favorável à transformação industrial.

Acredita-se (e o caso asiático mostra) que a inserção é necessária para a disseminação de informações e instituição das políticas desenvolvimentistas. Sem autonomia, contudo, a inserção tende a se degenerar em um supercartel voltado à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo* (insulamento burocrático).

A inserção permite ao Estado uma atuação mais seletiva e descentralizada. A *seletividade* pode possibilitar ao Estado a concentração da atenção dos planejadores políticos e do setor privado em processos cruciais no que se refere ao futuro crescimento industrial.

Estados Intermediários na América Latina

Evans (2004) destaca que a maioria dos Estados em desenvolvimento apresenta combinações da predação zairense com a autonomia inserida do Leste da Ásia. O equilíbrio, segundo o autor, varia ao longo do tempo e segundo o tipo de organização dentro do Estado. Neste sentido, este trabalho pretende analisar essa premissa teórica, de modo preliminar, a partir do caso da América Latina, selecionando dois países, Brasil e Argentina (com ênfase no Brasil), destacando suas proximidades a ambos os tipos ideais (modelo de autonomia inserida e de Estado predatório).

Em meados da década de 50, em dois dos três países latino-americanos mais avançados no processo de industrialização, Brasil e Argentina (o terceiro seria o México), os governos tinham consciência dos limites da industrialização substitutiva de importações e da necessidade da ação estatal para avançar na diversificação estrutural. O desenvolvimento econômico dessa região, porém, como ressalta Goldenstein (1994, p. 30), passava por um debate marcado pelo “pessimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na América Latina”.

De acordo com Boschi (1995), é reconhecido que, em quase toda a América Latina, a industrialização por substituição de importações foi aplicada por um tempo excessivo, o que provocou o atraso no lançamento de programas de recuperação econômica, diferentemente de outras partes do mundo em desenvolvimento, como é o caso dos países asiáticos anteriormente analisados. Além disso, o processo de substituição de importações no continente teria sido “suficiente para transformar parte dos sistemas econômicos herdados da época colonial, mas totalmente insuficiente para criar sistemas autônomos, capacitados para o crescimento” (Furtado apud Goldenstein, 1994, p. 36). Para o caso brasileiro, especificamente, a emergência da crise dos anos 80 mostrou que a “industrialização pesada” levada a cabo entre 1955 e 1961 não completou a estrutura industrial do país, que ficou defasada diante tanto da emergência da terceira revolução tecnológica, que gerou um novo paradigma produtivo, quanto das transformações de natureza financeira do capitalismo mundial (Goldenstein, 1994).

As tentativas de elucidar os motivos que levaram a uma menor capacidade do estado brasileiro (e de outros países da América Latina) de cumprir o papel disciplinador do setor privado e com ele estabelecer projetos conjuntos conducentes a um desenvolvimento econômico, com chances de uma melhor inserção no capitalismo internacional, têm que levar em conta a constituição desse Estado. Menicucci e Carneiro (2011), referindo-se a uma agenda para o século 21, destacam a perspectiva da Cepal, segundo a qual o desafio para toda a América Latina, incluindo o Brasil, é a construção de um Estado capaz de alcançar o crescimento (com igualdade), superando sua defasagem em relação a outros países. No caso da Coreia do Sul e Taiwan, a situação de guerra fria no pós-guerra e o interesse americano na região foram fatores cruciais para o aporte da ajuda e, também, para a interferência dos Estados Unidos na reorganização desses países, com impactos políticos profundos. Combina-se com esses fatores externos a ruptura dos regimes saídos do processo de descolonização com elites tradicionais, inclusive as agrárias, que poderiam obstaculizar a ação do Estado. A eliminação da elite

rural, juntamente com a constituição de uma classe empresarial fraca, para além da ajuda americana, confluíram no sentido do fortalecimento de um Estado que já possuía uma tradição burocrática de intervenção, permitindo-lhe ocupar uma arena central de decisão de ganhos e perdas do capital privado, conforme Goldenstein (1994).

De modo geral, sobre as políticas de desenvolvimento na América Latina no século passado é possível identificar um ponto comum nos principais países da região: a adoção e posterior estagnação de uma estratégia de desenvolvimento e industrialização centrada na substituição de importações (ISI). Oportuno lembrar que tal estratégia também foi aplicada nos países do Leste Asiático. A grande diferença reside no fato de que o caso asiático soube fazer a transição da ISI para a industrialização orientada para exportação, o que permitiu a reorientação de suas economias em direção a mercados mundiais. A estratégia de ISI na América Latina se esgotou e os governos de seus países não souberam reencaminhar a indústria para o mercado externo. No Brasil, o modelo de ISI atingiu o ápice no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – governo Geisel – quando houve a substituição da importação de bens de capital. Ao ter atingido tal etapa, o modelo se esgotou, uma vez que o Brasil não soube transformá-lo em um modelo exportador. A crise brasileira da década de 80 ocorreu em grande parte em razão do esgotamento do modelo de ISI.

Cheng (1990) confirma as diferenças anteriormente apresentadas entre os NICs do Leste Asiático e a América Latina. Como foi visto ao longo deste artigo, a reorientação econômica do Leste Asiático para fora (*outwardness*), via industrialização orientada para a exportação, distinguiu-se da orientação econômica para dentro (*inwardness*), dos países da América Latina. Observa-se a existência de semelhanças quanto aos regimes políticos adotados: Taiwan foi um país marcado por governos de um partido dominante

e longa tradição revolucionária. Já Coreia do Sul, Brasil e Argentina foram países marcados por governos burocrático-autoritários, que substituíram, precocemente, regimes políticos relativamente competitivos.

Oportuno destacar que o arranjo geopolítico favoreceu o surgimento do modelo desenvolvimentista no Leste Asiático, bem como a transição para a industrialização orientada para exportação. A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) americana ofereceu à Coreia do Sul e a Taiwan extenso apoio financeiro e suporte, o que favoreceu o estabelecimento do modelo desenvolvimentista. Sobre o papel do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nas duas regiões em debate, Stallings (1990) afirma que o capital estrangeiro teve papel dominante e relevante nos países do Leste Asiático, principalmente no período do pós-guerra. Segundo a autora, na América Latina a confiança no capital externo aumentou, enquanto no Leste Asiático seu papel diminuiu.

Comparando os NICs latino-americanos e do Leste Asiático, Pinheiro (1987) observa que, nos primeiros, o Estado apresentou-se politicamente mais fraco e menos autônomo em relação aos diversos atores sociais, o que reduziu sua eficiência enquanto orientador da economia. Haggard (1986), por sua vez, explica a diferença entre a autonomia do Estado na América Latina e no Leste Asiático em virtude das diferenças na organização social do setor rural, no *timing* da mobilização política dos trabalhadores e nos interesses e força dos empresários domésticos.

É importante lembrar que o contexto internacional favoreceu o surgimento do modelo desenvolvimentista no Leste Asiático. Lá, o arranjo geopolítico do pós-guerra permitiu(o enfraquecimento das elites tradicionais, o que possibilitou a quase inexistência de conflitos internos – a sociedade civil estava fraca e pouco mobilizada; havia praticamente ausência de grupos de interesses capazes de pressionar o Estado. Tais fatores não ocorreram na América Latina – diversos grupos de interesse, em especial os oligárquicos, de origem rural, mantiveram sua influência.

Brasil

No caso do Brasil, várias etapas do processo de industrialização, entre as décadas de 30 e 70, permitiram a consolidação de uma ordem econômica calcada na montagem de um parque industrial complexo e diversificado. Até 1930 a defesa do setor industrial se fez por meio de políticas esporádicas, voltadas para a proteção tarifária contra o produto externo concorrente. Durante a era Vargas (1930-1945), no contexto da crise de 1929, define-se, progressivamente, a opção do governo por uma política de proteção à indústria instalada no país, mediante uma série de políticas setoriais (tarifa, câmbio, controle de importações de equipamentos e crédito). O final da década registrava uma intensa colaboração entre a liderança industrial e o governo (Leopoldi, 2000). Nos anos 50 consolida-se o projeto desenvolvimentista, sob a égide do Estado, cuja burocracia relaciona-se com o setor industrial nos moldes dos anéis burocráticos, ou seja, a representação de interesses desse importante grupo social foi levada para dentro do Estado, construindo-se formas particularistas de interação, conforme Diniz e Boschi (2004).

Essa estratégia de desenvolvimento foi alicerçada na combinação de um modelo político corporativista com a dinâmica da industrialização por substituição de importações. O Estado assume as tarefas de financiamento e de instituição do núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia, petróleo), mas sem interferir de forma abrupta nos interesses dominantes, preservando as estruturas de poder. Mudanças na coalizão dominante permitiram a incorporação das elites industriais emergentes, sem que, contudo, as elites tradicionais fossem radicalmente desalojadas. Por outro lado, a concessão de subsídios teria sido feita de forma indiscriminada, sem exigência de padrões de desempenho, em contraste com o que ocorreu nas economias orientais (Goldenstein, 1994).

Goldenstein (1994, p. 64) destaca que o padrão de relação do Estado com os vários segmentos sociais, na forma da preservação de estruturas de poder existentes, “vetou qualquer alternativa de reforma fiscal ou centra-

lização financeira que viabilizasse outro padrão de financiamento do nosso projeto de industrialização menos dependente do grande capital financeiro internacional” (Fiori, 1986 apud Goldenstein, 1994, p. 64). Isso contrasta com o padrão de países do Leste Asiático, que conseguiram operar rompi-mentos profundos com as relações de propriedade e consolidar um padrão de financiamento sustentado, como ressalta a autora.

O regime militar retoma o referencial global desenvolvimentista em novas bases, assume o papel de propulsor das mudanças tecnológicas e estabelece uma relação direta com as empresas e os empresários. Luciano Martins (1985) analisa a estrutura do Estado brasileiro que se estabelece, especialmente, a partir de 1964, constatando como sua característica central um padrão e uma dinâmica de expansão em que um aumento de receitas gera um aumento de despesas. A combinação de um movimento centrípeto do Estado, em termos de arrecadação e centralização financeira e um movimento centrífugo de expansão de suas agências, ao mesmo tempo em que amplia o raio de ação do Estado, contribui de forma decisiva para a fragmentação de sua organização interna, o que Abranches (1987) chamou de Estado dividido, carente de mecanismos mais sólidos de articulação interna.

Evans (1992, 2004) classifica o Brasil como uma combinação dos dois tipos ideais de Estado (Estado de autonomia inserida e Estado predatório). As diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de Estado desenvolvimentista com-çam, segundo o autor (1992, 2004), na simples questão de como as pessoas obtêm cargos no governo. O Estado brasileiro, em toda sua história republi-cana, foi (e ainda é) visto como “cabide de emprego”: os cargos públicos são preenchidos mais na base de contatos pessoais que de competência, o que leva a padrões de carreira na burocracia estatal instáveis, sensíveis a mudanças políticas. Oportuno lembrar que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter estabelecido o preenchimento de tais cargos via concurso público (o que privilegia a meritocracia, fortalecendo a burocracia), a existência de milha-res de “cargos de confiança” nas esferas federal, estadual e municipal tem possibilitado a perpetuação da concepção e prática no Estado do “cabide de

empregos”. Estes cargos, em sua extensa maioria, são preenchidos atendendo a critérios de proximidade e afinidade pessoal com o Executivo. Diferentemente do caso asiático, em que as redes de relacionamento são utilizadas para reforçar a burocracia estatal, o caso brasileiro nos mostra a utilização de capital social de modo negativo. A utilização das redes de relacionamento no Japão, por exemplo, não excluem a competência formal para ocupação dos cargos. Pelo contrário, tais redes informais conferem à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa que, por si só, a meritocracia não poderia oferecer. Este, infelizmente, não é o caso brasileiro.

Oportuno ressaltar, ainda, que, no Brasil pós-1964, os principais atores ou parceiros do jogo político são as agências burocráticas envolvidas no processo de tomada de decisão e os grupos sociais afetados que detinham a capacidade de influenciar este processo. Sendo verdade que as agências burocráticas agem em função de algum interesse público, não é menos verdade que essas instituições tendem a desenvolver interesses próprios, atuando no sentido de fortalecer sua posição institucional pela definição e/ou ampliação de sua jurisdição dentro do aparelho do Estado. Com os instrumentos de controle social sendo restringidos ou excluídos e o papel do Congresso reduzido ao mínimo, o processo de tomada de decisão passa-se basicamente dentro do aparelho do Estado. Segundo Abranches (1987), as agências estatais no Brasil atuaram (e ainda atuam) como arenas institucionais para a formulação de políticas e inserem-se em transações políticas que envolvem a agregação, articulação e seleção de interesses. Estas são características presentes no Estado brasileiro pós-1964, que trouxeram consequências positivas e negativas para a atuação do Estado como um todo, analisadas a seguir.

Por se tratar de um caso intermediário, o Brasil também apresenta características que o aproximam do modelo desenvolvimentista. Tais características são visualizadas nos chamados *bolsões de eficiência*. Tais bolsões foram criados diante da dificuldade de se conseguir mudar a burocracia estatal como um todo. Estes bolsões são também marcados por uma auto-

nomia excessiva, caracterizando seu insulamento burocrático – seus quadros passam a trabalhar mais em virtude dos interesses da instituição do que dos interesses públicos, de modo geral.

Dos vários exemplos de bolsões de eficiência, este estudo destaca o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, concebido como uma organização governamental autônoma. Foi criado em 1952 como um novo organismo para gerir os recursos necessários à realização dos programas econômicos então definidos. Martins (1985) traz informações relevantes para a compreensão do BNDES, destacando que o Banco, inicialmente, passou por uma fase de “acumulação” em que se constitui em *think-tank* e vai deslocando, para si, o papel desempenhado, com exclusividade até então, pelos quadros do Banco do Brasil e do Itamaraty. Seu formato de autarquia permitiu-lhe o desenvolvimento de uma política de recrutamento e formação de quadros menos sujeita às condições inibitórias prevalentes na administração central. Seus quadros desenvolveram técnicas de análise de projetos; passaram a pensar em termos de uma estratégia de ação global, a partir da ideia de subdesenvolvimento; dotaram-se do recurso político por excelência da tecnocracia: o controle da informação.

O BNDES (BNDE àquela época) progressivamente se consolidou como um organismo capaz de pensar globalmente os problemas econômicos do país e de se antecipar a outros, na proposição de políticas de desenvolvimento. Ocorreu também o crescimento dos recursos à disposição do BNDE, ampliando seu papel no conjunto da economia. Destaca-se, entre 1964 e 1970, a criação de diversos fundos, sob administração do BNDE, o que representou substancial aporte de novos recursos ao Banco e a ampliação de seu raio de ação. Em 1971 houve a transformação do BNDE em empresa pública, personalidade jurídica de Direito Privado, além da transformação de dois dos fundos em empresas públicas (Finame e Finep). Em 1974 são criadas três subsidiárias (Embramec, Fibase e Ibrasa) e mais 18 fundos ou programas, passados à administração do Banco. Estava formado, assim, o “sistema BNDE”.

Inicialmente, o Banco estava voltado, aparentemente, para a expansão de setores nos quais já era forte a presença do Estado (siderurgia) ou para novos setores (petroquímica). O contexto histórico, entretanto, foi desfavorável ao desempenho de um papel de *holding* do setor produtivo do Estado. O BNDE passou, então, a se outorgar o papel de protetor e defensor do setor privado nacional, o que se fez acompanhar de uma tomada de posição antiestatizante. A proposta de “agilização” do setor privado com a ajuda da “massa crítica” do Banco, na impossibilidade de se constituir em *holding* do setor público, transformou o Banco em *holding* de uma parte do setor privado. Martins (1985) o considerou o demiurgo do empresário nacional.

Alado dessa evolução, é oportuno destacar a ocorrência de dois outros processos: a mudança da estratégia operacional (disposição de um sistema interno de “caixa-único”, voltado para o planejamento das prioridades) e o reforço de sua personalidade institucional como organismo governamental autônomo.

Martins (1985) destaca ainda que os processos de recrutamento, formação e reprodução dos recursos humanos no Banco revelavam o contraste com as regras que orientam a burocracia do setor governo e a proximidade da forma de pensar e executar a política de pessoal com os moldes típicos da grande empresa capitalista (padrões de eficiência tipicamente empresarial).

Todas essas características (crescimento dos recursos do Banco e extensão de sua ação a quase todos os setores industriais; desenvolvimento de um quadro de pessoal altamente qualificado, valorizado, competente e autônomo; existência de princípios capitalistas no planejamento e ação) marcaram o BNDES por uma autonomia excessiva, caracterizando seu insulamento burocrático.

As características do BNDE estão presentes também em outras estatais e órgãos do governo brasileiro. Tais características, segundo Martins (1985), são elementos oriundos do próprio modo de expansão do Estado

brasileiro no século 20, caracterizado pela ampliação da base própria de acumulação por meio, dentre outras coisas, da atividade de empresas estatais. Tal expansão, se, de um lado, amplia o poder econômico do Estado e de sua burocracia, de outro, a introdução na gestão de tais empresas de critérios tipicamente empresariais atua no sentido de compatibilizar, em nível mais alto, a *forma pública* e a *forma privada* da exploração empresarial capitalista (introeção do *ethos* capitalista pela burocracia estatal). Trata-se, portanto, para o autor, de um Estado capitalista – um Estado que garante a ordem social capitalista e um Estado cujo aparelho se expande com (e por meio de) práticas capitalistas.

No Brasil, essa tendência para a independização de agências e autonomia relativa dos atores, a partir de lógicas particulares e específicas a cada qual, parece inscrever-se no próprio modo de expansão do Estado. Na medida em que os gestores dos fundos passaram a contar com recursos financeiros próprios e previamente a eles consignados, passaram também a ampliar seu grau de independência administrativa, ao mesmo tempo em que adquiriram uma margem de liberdade bem mais acentuada para tomarem decisões (autonomia) no que se refere à alocação dos recursos sob sua administração.

Esta relativa autonomia de que passaram a gozar, no âmbito do aparelho do Estado, as agências (por exemplo, o BNDES) que dispõem de recursos próprios, aliada ao montante das suas aplicações e aos critérios empresariais adotados para a gestão desses fundos, tendem a reproduzir os recursos em questão, obrigando tais agências a ampliarem seu raio de ação e suas atividades para além de seus objetivos iniciais. Tal situação não apenas gerou uma superposição de competências das diversas agências empenhadas em aumentarem seu campo de ação, como fez com que elas passassem a desenvolver “lógicas” próprias, a partir de critérios de rentabilidade tipicamente empresariais (e não sociais), na gestão de tais recursos – insulamento burocrático.

Esta é uma das principais desvantagens deste modo de atuação do Estado – criação de bolsões de eficiência – que marcou o caso brasileiro: a reforma por acréscimo (bolsões) resulta em expansão descoordenada e dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica – elemento importante ao modelo desenvolvimentista. Tentar modernizar por meio de acréscimo também reduz a coerência organizacional do aparelho do Estado.

Além disso, há de se lembrar o fato de que, na medida em que os bolsões estão cercados por um mar de normas clientelistas tradicionais, dependem de proteção pessoal dos presidentes. Esta herança persistente do poder rural e oligárquico no Brasil configura-se em uma bagagem histórica e institucional que atrapalha a construção de um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites. O programa do Pró-Álcool foi um grande exemplo de uma atuação do Estado atrapalhada pela elite oligárquica.

Evans (2004) destaca ainda que o governo Collor pode ser visto como uma demonstração de como o ataque neoliberal ao Estado podia ser combinado com a preservação do poder oligárquico tradicional. Tal governo desdenhou a construção de uma verdadeira parceria. A paixão aparente de Collor pela reforma neoliberal era combinada com um nível de corrupção sem precedentes no Brasil, sabotando tanto a legitimidade do Estado quanto a sua eficiência.

Há de se lembrar, que, de modo geral, o Estado brasileiro é marcado pela falta de uma estrutura burocrática estável, que complica o estabelecimento de laços regulares com o setor privado do tipo “orientação administrativa”. Em vez de se institucionalizarem, as relações se individualizaram, assumindo a forma de “anéis burocráticos” – pequenos conjuntos de industriais vinculados a pequenos conjuntos de burocratas, em geral por intermédio da articulação de algum detentor de cargo público.

Apesar de seus problemas, o Estado brasileiro foi eficaz em termos de empreendimento em uma diversidade de áreas industriais e estas, sem dúvida, contribuíram para o crescimento e industrialização de longo prazo (siderurgia, petroquímica, automobilística).

O caso brasileiro indica que a autonomia inserida é um atributo mais parcial que global, que se limita a certos “bolsões de eficiência”. A persistência de características clientelistas e patrimonialistas tem impedido a construção da coerência corporativa weberiana no país. A complexa estrutura da elite brasileira torna ainda mais problemática essa inserção, que, portanto, permanece parcial.

Segundo Diniz e Boschi (2004, p. 38), as crises de governabilidade que caracterizaram o período pós-autoritário expressaram, muito mais que um excesso de demandas sociais, “distorções e irracionalidades que marcaram o padrão de expansão do Estado ao longo do tempo”, resultando em “erosão dos instrumentos de ação do governo, o esgotamento de seus recursos, além de exponenciar a ineficácia do conjunto da máquina burocrática”. Segundo os autores, um movimento para fora do aparelho de Estado, consubstanciado no aparecimento de um operariado organizado em bases autônomas e de um fortalecimento da sociedade civil foram elementos novos no período pós-democratização, os quais apontavam para a pertinência de uma estratégia de alianças. Diniz e Boschi (2004) sustentam que, no caso do Brasil, o comportamento do empresariado caracteriza-se como estratégico/pragmático e responsivo aos incentivos positivos ou negativos da atuação do Estado, mostrando-se pouco propenso à formação de alianças mais amplas. Tais características marcam a relação do Estado brasileiro com as elites empresariais, donde resulta certa indefinição institucional, no período pós-redemocratização, que se “expressa na dificuldade de formação de uma coalizão capaz de sustentar os diferentes projetos” e transparece na “contravérsia em torno dos projetos de desenvolvimento presentes na percepção dos diferentes segmentos do empresariado” (Diniz; Boschi, 2004, p. 176).

Argentina

O caso da Argentina é paradigmático em termos de um país que passou pela experiência agroexportadora com grande sucesso, mas que, ao trilhar o caminho do desenvolvimento industrial, experimentou a deterioração tanto dos termos de intercâmbio com o sistema internacional quanto de suas condições econômicas internas. Os anos dourados da Argentina foram de 1880 a 1930, com base na exportação de bens primários e aproveitando vantagens comparativas no sistema internacional. A exemplo do que ocorreu na América Latina em geral, o país também trilhou o caminho da industrialização por substituição de importações, nos moldes do nacional/desenvolvimentismo, tendo enfrentado a crise de 1981 antes que pudesse se inserir dinamicamente no contexto da atual globalização.

Sendo muito bem-sucedido no modelo exportador de carne e trigo, o sistema econômico da Argentina possibilitou um momento de fruição de benefícios por todas as classes sociais. No contexto de escassez de mão de obra, as organizações sindicais se fortaleceram e o operariado se constituiu, em grande parte, por imigrantes que tinham um nível de educação elevado. O sistema de educação argentino foi revolucionário, o melhor da América Latina à época.

A crise de 1929 causou um forte impacto no modelo exportador, do que resultaram ondas de migração interna, a partir de áreas rurais deprimidas, o que ajudou a criar uma nova classe operária, imbuída de uma visão de mundo tradicional (a partir de 1946 a maior parte do operariado argentino é de migrantes internos). O processo de industrialização argentino seguiu junto com um nacionalismo de massa e um autoritarismo político. Rojo (1998) destaca que a classe alta na Argentina formou-se e enriqueceu a partir da propriedade latifundiária e dos negócios que derivavam da associação econômica do país com o Reino Unido. Com uma visão aristocrática e elitista da política, tendeu para a via autoritária. As classes médias compostas de imigrantes, que de início tenderam para movimentos radicais, foram colhidas pelo golpe de Estado de 1930. Desse momento em diante parte

dos setores médios vai reivindicar canais de participação política (que, entretanto, não constituíam ameaça à oligarquia ou ao poder estatal) e parte seria mais reticente com relação a uma abertura política maior, tendo em vista os privilégios que havia conquistado (Rojo, 1998). As consequências desse processo seriam o corporativismo anárquico (O'Donnell apud Rojo, 1998) e as espirais de violência, conforme os autores.

O peronismo (Rojo, 1998) traduziu em escala nacional, entre 1945 e 1955, uma série de políticas de bem-estar, operando a incorporação das classes médias e do setor operário industrial a sua política, como massas populares. A ditadura militar de 1976 veio desarticular o que era considerado um excesso de poder das organizações populares, que haviam se fortalecido por meio das negociações do movimento operário argentino com o governo Perón. No contexto da crise do final dos anos 70, Quintar e Argumedo (2000) destacam o que consideram o novo papel que se outorga ao Estado: o de fortalecer o processo de concentração a favor dos grupos monopólicos, destinatários principais de uma redistribuição de recursos sociais e públicos. Estabelece-se uma relação predatória entre esses grupos empresariais e a administração central e empresas estatais (Quintar; Argumedo, 2000). Segundo Buchanan (1987), o estado de terror que se estabeleceu no país obedeceu a um projeto socioeconômico com um conteúdo de classe relacionado a ambos os grupos sociais –beneficiários e vítimas –, o qual foi aplicado sistematicamente e extensivamente, de modo a perseguir os objetivos do bloco histórico dominante naquele momento: as elites agroexportadoras e transnacionais, em conjunto com seus aliados civis e a hierarquia militar (Buchanan, 1987, p. 378). O autor chama atenção para o caráter desindustrializante do projeto econômico do país, nesse período histórico (em contraste com os projetos econômicos levados a cabo por regimes similares no Brasil e no Chile e na própria Argentina entre 1966 e 1973).

Na perspectiva teórica da capacitação e autonomia do Estado, *vis-à-vis* sua inserção na estrutura produtiva, que vimos utilizando ao longo deste artigo, é oportuno o argumento de Buchanan (1987), segundo o qual os interesses das elites econômicas agroexportadoras e transnacionais se

antepuseram aos da burguesia doméstica e da classe trabalhadora, grupos considerados traidores pela sua identificação com o movimento peronista (Buchanan, 1987, p. 350). Evidenciam-se os vínculos particularistas de grupos sociais poderosos com a burocracia estatal, em detrimento de interesses mais amplos da sociedade e em um sentido desconexo em relação às reais origens da crise. Buchanan chama a atenção para a elevada intensidade do terror estatal que se instala, em que a maioria das vítimas advém dos grupos sociais excluídos do pacto de poder. Para o autor, essa intensidade do terror de Estado encontra-se em íntima relação com as imensas dificuldades da sociedade argentina em lidar com sua própria crise e em estabelecer pactos hegemônicos, no contexto das mudanças internacionais que lhes foram desfavoráveis.

Assim, quando da crise dos anos 80, emerge um Estado argentino endividado e, nas palavras de Quintar e Argumedo (2000), havia sido criada uma subordinação econômico-financeira do país ao sistema internacional, que é mantida até os dias atuais. É nesse quadro de atraso no processo de modernização política e econômica que a Argentina teria de levar adiante as políticas de reconversão do modelo econômico. Não por acaso, Stokes (2005) identifica na realidade argentina uma “accountability” perversa, no sentido de que a máquina política controla os eleitores e deles exige uma “prestação de contas” (aspas nossas), combinando um sistema que confere aos partidos controle sobre os eleitores; um anonimato reduzido, especialmente entre os pobres, e organizações partidárias que ajudam os partidos a monitorarem os eleitores (Stokes, 2005, p. 317).

Conclusão: Implicações para os Estados Intermediários

O breve debate teórico do Estado empreendida neste artigo, recorrendo às experiências concretas de países do Leste Asiático e da América Latina, em perspectiva comparada, leva a crer que a cópia integral do tipo ideal é pouco provável. Percebeu-se que o amálgama do Leste Asiático de-

pende de circunstâncias históricas e geopolíticas especiais: as elites agrárias tradicionais foram afastadas e os grupos industriais foram desorganizados. Não havia nenhum grupo organizado o suficiente para pressionar o Estado em seu próprio interesse. Ressalta-se ainda que o resultado da Segunda Guerra Mundial, incluindo a ocupação americana, acentuou qualitativamente a autonomia desses Estados diante das elites domésticas privadas; sem contar que no período pós-guerra, a ameaça comunista fez com que os países do Leste Asiático recebessem ajuda financeira significativa. Apesar do reconhecimento da importância de tais circunstâncias no favorecimento da atuação do Estado no caso asiático, algumas lições para os Estados em desenvolvimento, relacionadas aos aspectos de suas características internas, podem ser tiradas: seletividade por parte do Estado; recrutamento meritório e sistemas de premiação com incentivos para a busca no longo prazo de projetos coletivos são essenciais. Estas lições, se realizadas, podem fortalecer a burocracia estatal, aprimorando um dos elementos do modelo ideal asiático – a autonomia. Para se atingir o modelo desenvolvimentista é necessário estimular, também, o desenvolvimento de outro elemento: a parceria com a sociedade. O Estado precisa, além de ser autônomo, conectar-se com a sociedade. Garantir qualidade à burocracia tende a ser um desafio menor quando se compara com a necessidade de inserção do Estado autônomo na sociedade. Este é um problema difícil de ser resolvido, principalmente na sociedade brasileira, composta por múltiplos grupos de interesse com ainda escassa definição institucional no sentido da pavimentação do caminho de coalizões voltadas para o desenvolvimento.

Referências

- ABRANCHES, S. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA JR., O.; ABRANCHES, S. (Orgs.). *As origens da crise*. São Paulo: Vértice, 1987.
- BARKEY, Karen; PARIKH, Sunita. Comparative Perspectives on the State. *Annual Review of Sociology*, vol. 17, 1991.

BOSCHI, Renato. Democratización y Reestructuración del Sector Privado en América Latina. *Realidad Económica*, 132, 1995.

BUCHANAN, Paul G. The Varied Faces of Domination: State Terror, Economic Policy, and Social Rupture during the Argentine “Proceso”, 1976-1981. *American Journal of Political Science*, vol. 31, n. 2, 1987.

CHENG, T. Political Regimes and Developmental Strategies: S. Korea and Taiwan. In: GEREFFI, G; WYMAN, D. (Org.). *Manufacturing Miracles*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e Corporativismo. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, ano 7, 1992.

DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: SEMINÁRIO BRASIL EM DESENVOLVIMENTO, 2003, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro. Editora UFMG; IUPERJ, 2004.

EVANS, P. The State as Problem and Solution. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Ed.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, UFRJ, n. 4, jul./dez. 1998.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

FOURCADE-GOURINCHAS, M.; BABB, S. The Rebirth of the Liberal Creed. *American Journal of Sociology*, nov. 2002.

GOLDENSTEIN, Lúcia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

HAGGARD, S. The newly industrializing countries in the international system. *World Politics*, Princeton, v. 38, n. 2, p. 343-470, 1986.

LEOPOLDI, Maria A. P. *Política e interesses*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; CARNEIRO, Ricardo. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília, DF: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. (Texto para discussão, 1.686).

MIDDLEBROOK, K. Liberalização política num regime autoritário: o caso México. In: O'DONNELL, Schmitter, G.; WHITEHEAD, L. (Org.). *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, 1988.

PINHEIRO, Armando Castelar. Estratégias de desenvolvimento: América Latina Vs. Leste Asiático. *Textos para Discussão Interna*, Rio de Janeiro, n. 128, dez. 1987.

QUINTAR, A.; ARGUMEDO, A. Argentina: os dilemas da democracia restringida. *Lua Nova*, 49. 2000.

ROJO, R. El Sistema Político Argentino. In: ROJO, R.; GIUSTI TAVARES, J. (Org.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State Back In*. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STALLINGS, B. The Role of Foreign Capital in Economic Development. In: GEREFFI G.; WYMAN, D. (Ed.). *Manufacturing Miracles*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

STOKES, Susan C. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *The American Political Science Review*, vol. 99, n. 3, 2005.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização na visão de Celso Furtado. São Paulo: Instituto de Economia; Unicamp, 2001. (Artigo).

WADE, Robert. Industrial Policy in East Asia: Does it Lead or Follow the Market? In: GEREFFI, G.; WYMAN, D. (Org.). *Manufacturing Miracles*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1974.

WEBER, Max. *Economy and Society*. Los Angeles: Ucla Press, 1978.

Recebido em: 8/12/2012

Acceto em: 13/2/2013