
Teoria do Estado
Desenvolvimentista:
uma revisão da literatura

Marcus Ianoni

Marcus Ianoni

Doutor e mestre em Ciências Sociais: Sociologia Política, pela PUC-SP. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Desenvolve pesquisa sobre teorias do Estado, tanto com abordagens sociocêntricas como estadocêntricas, com especial interesse nas relações entre Estado e economia no capitalismo. Artigos recentemente publicados: "Autonomy of the state and development in the democratic capitalism", "Políticas públicas e Estado: o Plano Real", "Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal" e "Some political changes in Brazilian financial institutionalization path", em *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*.

Resumo

O trabalho apresenta a revisão de alguma bibliografia internacional sobre o Estado Desenvolvimentista (ED) com o objetivo de reunir elementos para uma teoria desse tipo de Estado. O roteiro envolveu três percursos: a identificação do ED, os mecanismos que geram um ED e a indagação sobre se é ou não possível, por assim dizer, exportar essa forma de Estado de um país para outro.

Palavras-chave: Estado Desenvolvimentista. Teoria do Estado Desenvolvimentista. Desenvolvimento.

Abstract

The paper reviews some international literature on the Developmental State (DE) to gather elements for a theory of this kind of State. The script involved three routes: the identification of the DE, the mechanisms that generate a DE and the question about whether it is possible or not, so to speak, to export this form of State of a country to another.

Keywords: Developmental State. Theory of the Developmental State. Development.

Com a crise das políticas neoliberais em vários países da América Latina, inclusive no Brasil, observa-se uma nova postura dos Estados na região, caracterizada por um maior ativismo, visando retomar o crescimento e, ao mesmo tempo, dar um tratamento novo às políticas sociais, enfatizando mais a distribuição de renda e a equidade. Termos como novo-desenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo têm sido usados para identificar e qualificar essa retomada da investida estatal na economia. Nesse contexto, discutir o Estado Desenvolvimentista (ED) com base em um ponto de vista teórico e conceitual pode ser um exercício intelectual importante para o esforço nacional de promover o crescimento com justiça social.

Contudo, ainda que reflexões mais amplas estejam surgindo, a teoria costuma ficar em segundo plano nos atuais trabalhos sobre o ED. Na maior parte das vezes se trata de análises empíricas de algumas experiências concretas de ED, sobretudo nos países do nordeste da Ásia (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) e sudeste da Ásia (Malásia, Indonésia, Tailândia, Filipinas, Cingapura e Vietnã), África (África do Sul e Botswana) e na América Latina (Brasil, Chile, México etc.).

Recentemente, experiências social-democratas em países periféricos também vêm sendo abordadas sob a ótica do ED (SANDBROOK, EDELMAN; HELLER, 2007). Porém, cabe empreender, ainda, pesquisas que busquem sintetizar, de um ponto de vista teórico mais genérico, o ED como objeto de estudo, delimitando os principais argumentos, conceitos, elementos e controvérsias da teoria dessa forma particular de Estado capitalista, a Teoria do Estado Desenvolvimentista.

Önis (1991) fez uma síntese teórica pioneira da obra de quatro autores que estudaram, mediante uma *abordagem institucionalista*, a industrialização no leste da Ásia: Chalmers Johnson, Frederic C. Deyo, Alice H. Amsden e Robert Wade.¹ Sua preocupação foi responder a questões teóricas amplas. Há um protótipo de ED ou há, sobretudo, diferentes variantes desse tipo de Estado? Que circunstâncias explicam o surgimento de um ED? Eles requerem um tipo especial de regime, são compatíveis com a democracia? Tal como Önis (1991), Laura Routley (2012) fez recentemente uma revisão teórica ampla, cujas contribuições esse artigo também pretende seguir e explorar.

Enfim, o trabalho aborda relações entre Estado e desenvolvimento, analisadas pelo foco no Estado Desenvolvimentista (ED) como uma categoria teórica. O objeto é o ED, seu conceito, suas relações com o desenvolvimento, suas principais características, sua estrutura e suas instituições. O propósito do artigo é revisar parte da produção teórica existente na literatura internacional sobre o ED.

Três perguntas básicas nortearão a investigação. Como se identifica um ED, o que nele funciona e por qual motivo? Como se produz um ED? O que funciona em um país pode funcionar em outro? Esse trabalho terá como roteiro o enfrentamento das três questões acima (de certa forma, presentes nas duas revisões teóricas mencionadas), cada uma delas compondo uma seção. Ao final segue uma conclusão.

1 Como se identifica e funciona um Estado Desenvolvimentista, e por quê?

Embora alguns autores, como Bagchi (2000) e Bresser-Pereira (2008, 2013), identifiquem o Estado Desenvolvimentista em períodos históricos longínquos, que remontam ao século XVI, essa revisão teórica o abordará, sobretudo, como um fenômeno do século XX, remetendo para outra oportunidade investigações mais consistentes sobre a Idade Moderna e o século XIX.

Vários autores, inclusive do século XIX, podem apoiar a ideia, normativa e descritiva, de um ED. Friedrich List diz:

Indústria e poupança, invenção e iniciativa, por parte dos indivíduos, nunca até agora conseguiram realizar alguma coisa importante onde não foram sustentadas por liberdade municipal, por adequadas instituições públicas e leis, pela administração do Estado e da política externa, mas, acima de tudo, pela unidade e poder da nação (LIST, 1885, p. 161-162).²

Marx, abordando o Segundo Império, na França, mostra como o Estado se elevou sobre a sociedade – mesmo sendo uma corporação socialmente enraizada –, e, assim o fazendo, é sabido, desempenhou papel ativo na modernização daquele país. Gerschenkron (1962) também ressalta o papel do Estado na industrialização tardia na Europa da segunda metade do século XIX. Na modernização ocorrida no século XX, há uma ampla bibliografia sobre o papel da burocracia pública e sobre o poder autônomo do Estado na transformação econômica e social.³

Ao explorar a história do crescimento econômico no leste da Ásia, Chalmers Johnson (1982) fez a formulação pioneira do conceito de ED: “Invoguei o conceito de ‘Estado Desenvolvimentista’ para caracterizar o papel que o Estado japonês jogou no extraordinário e inesperado enriquecimento do Japão no pós-guerra” (JOHNSON, 1999, p. 33-34).

Uma das características da industrialização japonesa é seu caráter tardio, que se faz acompanhar de uma presença fundamental do Estado na modernização econômica.⁴ A definição de Johnson tem dois elementos: um determinado papel econômico do Estado e um determinado vínculo geográfico do Estado. Estado Desenvolvimentista é um estado que promove o desenvolvimento econômico – que abrange crescimento, produtividade e competitividade – e, em um primeiro momento, se refere ao Japão.

A aplicação inicial do conceito de ED ao Japão foi, posteriormente, expandida, pelo próprio Johnson (1982) para se referir a outros países do leste da Ásia. Essa região tornou-se célebre como o berço dos EDs, que passaram a ser vistos como um determinado tipo de Estado.⁵ A influência do Japão na industrialização da Coreia e de Taiwan mobilizou duas explicações de caráter regional para o desenvolvimento desses dois países: o *legado da colonização japonesa* e o *paradigma dos gansos voadores*, que ressalta a liderança tecnológica japonesa na região, sendo que os dois outros países se beneficiariam de vantagens comparativas dinâmicas (não estáticas, como os liberais defendem) (KASAHARA, 2004).

O vínculo geográfico-regional do conceito de ED, Estado de um determinado tipo existente em uma determinada região, é um fato cujas causas precisam ser investigadas, por remeterem à questão teórica das peculiaridades históricas e geopolíticas do leste da Ásia como berço dos EDs do século XX.

Como dito, um fator de fomento do ED naquela região foi o próprio sucesso do modelo japonês, de algum modo repetido em outros países do Leste, sul e sudeste da Ásia, alguns deles ex-colônias japonesas, como Coreia e Taiwan (JOHNSON, 1982). Essa questão será retomada na próxima seção. Mas, em publicação posterior, indo além do próprio leste da Ásia, Johnson (1999) argumenta que o ED é tanto particular a um determinado tempo e espaço quanto generalizável, ou seja, é uma generalização abstrata e, ao mesmo tempo, identificável em casos particulares.

Os elementos aqui mobilizados para definir o conceito, identificar a natureza e o *modus operandi* do ED são, principalmente, os seguintes: a distinção entre tipos de economia e de Estado; as prioridades de política econômica, destacando-se a política industrial; as capacidades estatais e o perfil da burocracia pública; as agências públicas da área econômica; os propósitos da elite estatal; a autonomia relativa do Estado; as relações entre Estado e sociedade civil; a *performance* do Estado.

Interessa, em primeiro lugar, o elemento da definição de Johnson referente ao conteúdo e aos propósitos da ação desses Estados. Estado Desenvolvimentista não é meramente sinônimo de Estado que intervém na economia. De um modo geral, Estados intervêm nos sistemas econômicos. O importante é distinguir como ocorre essa intervenção governamental e quais são os seus propósitos. Os Estados Desenvolvimentistas têm uma determinada perspectiva de relação com a atividade econômica, desempenham um papel ativo na busca do crescimento econômico e, em alguns casos, na redução da pobreza (ROUTLY, 2012).⁶

A distinção entre economia de mercado e economia planejada está em Weber (1947), que distingue entre *market economies* e *planned economies*, mas há analogias mais recentes dela, como em Ralf Dahrendorf (1968), que opõe a *market rationality* à *plan rationality*. Johnson (1982) distingue três tipos de relação do Estado com a economia: a *market-rational*, própria do Estado Regulador (ER), a *plan rational*, característica do Estado Desenvolvimentista e a *command economy*, então vinculada à União Soviética. A economia planejada não corresponde à economia soviética, à qual Johnson denomina *command economy* (economia de comando). O planejamento da economia de comando não seria racional, e sim ideológico, vinculado a valores em si, independentemente de evidências de ineficiência.

O final do século XIX é o momento histórico em que se delineiam, nos EUA e no Japão, respectivamente, as práticas do ER e do ED. Os Estados, Regulador e Desenvolvimentista, estabelecem relações diferentes com os negócios. O ER correspondente à racionalidade de mercado, não se preocupa com matérias substantivas, mas somente com aspectos formais e de procedimentos, que dizem respeito às regras da competição econômica. As leis americanas antitruste são um exemplo de atuação do Estado Regulador. Foge do escopo do ER, por exemplo, planejar sobre as indústrias necessárias e desnecessárias, as que devem emergir ou desaparecer.

Além disso, o ED, correspondente à racionalidade de projeto, preocupa-se com o estabelecimento de metas sociais e econômicas substantivas.

Outra diferença fundamental entre os Estados Regulador e Desenvolvimentista diz respeito às prioridades de política econômica. No ED, a política industrial é prioritária. Isso se concretiza em uma preocupação estratégica com a estrutura da indústria nacional, em especial com a conformação de uma estrutura industrial que aumente a competitividade internacional da nação.

Para alcançar os fins estratégicos, a economia é orientada pelo estabelecimento de metas econômicas. Na política externa, a política comercial ganha destaque, visando vantagens econômicas no mercado internacional. No ER, não há destaque à política industrial, que, inclusive, tende a não existir. No caso dos EUA, o destaque esteve na política externa. Em geral, as metas fixadas pelo ER, como estabilidade de preços ou pleno emprego, não são voltadas para a indústria.

A política industrial do ED tem três grandes características: é implementada com base em uma racionalidade nacional de investimentos elevados e de longo prazo, formulada por elites da burocracia pública; é altamente seletiva, direcionada para setores estratégicos, com alta elasticidade de renda (elasticidade-renda da demanda) e com potencial para o progresso tecnológico.

Definidos os setores estratégicos, eles são submetidos a uma rigorosa disciplina governamental em relação ao comportamento dos negócios, que envolve o estabelecimento de metas, a exposição das firmas à competição pelas fatias do mercado, a premiação dos sucessos e a penalização dos fracassos. É uma política industrial ativa, distinta das experiências negativas, baseadas na mera concessão de subsídios a “firmas declinantes ou a indústrias experimentando dificuldades financeiras” (ÖNIS, 1991, p. 113).

Um instrumento chave na política industrial dos EDs é o controle estatal dos recursos financeiros, inclusive externos, para alavancar os investimentos industriais em contextos de carência de capital doméstico (EVANS, 1993). Nos casos japonês e coreano, essa alavanca foi propiciada, principalmente, pelos respectivos bancos de desenvolvimento do Japão e da Coreia, de propriedade do setor público (ÖNIS, 1991; EVANS, 1995).

Em sua comparação entre os tipos desenvolvimentista e regulador de Estado, Johnson destaca que enquanto o primeiro prioriza a *efetividade*, o segundo prioriza a *eficiência*. O ED demonstra mais efetividade para se desincumbir de problemas rotineiros, ao passo que a maior efetividade do ER apresenta-se em situações de crise.

A habilidade do ED para enfrentar problemas rotineiros assenta-se na existência de um amplo consenso sobre um conjunto de metas sociais amplas, como, por exemplo, o crescimento em alta velocidade. Quando esse consenso existe, ele é visto por Johnson como um fator de equilíbrio na comparação entre os desempenhos dos Estados desenvolvimentista e regulador. Onde há consenso, há melhor desempenho.

Diz-se que a mais importante contribuição da cultura para a vida econômica é o famoso “consenso” do Japão, significando virtual acordo entre governo, partido político dominante, líderes da indústria e povo na primazia dos objetivos econômicos para a sociedade como um todo – e sobre os meios para obter aqueles objetivos (JOHNSON, 1982).

Mas ele não explica o consenso e nem a solidariedade grupal japonesa por fatores culturais, e sim por motivações situacionais, como o contexto de desenvolvimento tardio, a falta de recursos, as necessidades comerciais, as restrições do balanço de pagamentos etc. Johnson concebe o consenso e a capacidade de cooperação dos japoneses como construídos pelo governo. Uma evidência contra a explicação cultural é a duplicação ou equiparação da experiência japonesa na República da Coreia e Taiwan, e, em certa medida, em Hong Kong, Cingapura e mesmo em países exteriores ao leste da Ásia.

Evans (1995) opta metodologicamente por distinguir dois tipos historicamente idealizados de Estado: Estados predadores e Estados desenvolvimentistas. Entre uns e outros, situam-se os casos de Estados ambíguos, denominados por ele como Estados intermediários. Johnson é uma das principais referências que Evans utiliza para definir o ED, enfatizando esse último autor que tal tipo de Estado pressupõe, simultaneamente, autonomia e parceria.

Esse autor também contribui ao distinguir quatro tipos de papéis desenvolvimentistas: de custódio, de parteiro, de demiurgo e de pastor. Tais papéis envolvem desde regulações que favorecem o desenvolvimento industrial (custódio), indução para a criação de indústrias (parteiro), cria-

ção de empresas estatais para promover a industrialização (demiurgo) e iniciativas para manter e fortalecer indústrias e setores em seus respectivos mercados (pastor).

Em relação aos Estados predadores, Evans explica que eles conseguem, “às expensas da sociedade, minar o desenvolvimento, mesmo no sentido estrito de acumulação de capital” (EVANS, 1995, p. 12). O Estado predatório não possui burocracia weberiana, tem alto grau de patrimonialismo e suas relações com a sociedade civil visam desorganizá-la e mantê-la enfraquecida. Os Estados intermediários, como Brasil e Índia, situam-se em algum ponto entre a predação, existente em países como o Zaire, e a autonomia inserida (*embedded autonomy*) dos Estados do leste da Ásia.

O perfil da burocracia pública é um elemento teórico fundamental presente em análises do ED (JOHNSON, 1982; EVANS, 1995; LEFTWICH, 1995; VU, 2007). Vu (2007) a considera como um componente da *estrutura desenvolvimentista*, que ele distingue do *papel desenvolvimentista*. Dois elementos se destacam na análise da burocracia: sua capacidade e seus vínculos com a sociedade na implementação das políticas de desenvolvimento.

Johnson (1982) destaca o papel relevante, no interior do governo japonês, entre 1925-1975 (período por ele investigado), da alta burocracia econômica, presente em algumas agências fundamentais, sobretudo o *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), promotor da política industrial, mas também o Ministério das Finanças e a Agência de Planejamento Econômico.⁷ Ele a caracteriza como talentosa, formada nas melhores universidades e ocupante de postos nas agências governamentais mais prestigiadas pela sociedade; seus membros possuem plano de aposentadoria e, ao se aposentarem, costumam seguir trabalhando, em cargos poderosos, no setor privado, na política ou em outras organizações públicas.

Já nos EUA, a burocracia não tem os atrativos para recrutar os melhores talentos. A tomada de decisão, muito mais que nas mãos da burocracia, está nas mãos da classe profissional, geralmente formada por advogados. A migração das elites norte-americanas é inversa da japonesa, vai do setor privado para o governo, geralmente por nomeações políticas, que são bem mais extensas que no Japão.

Para expressar a importância da burocracia na industrialização do Japão, alguns japoneses denominam o sistema desenvolvimentista japonês de “complexo burocrático-industrial”, fazendo analogia com o “complexo militar-industrial” observado nos EUA. Apesar de ser influenciada por grupos de interesse, a burocracia japonesa toma as decisões mais importantes, elabora praticamente todas as normas legislativas, exerce controle sobre o orçamento nacional e produz as principais inovações em matéria de políticas públicas.

Enquanto as principais decisões econômicas nos EUA são tomadas pelo Legislativo, no Japão é a burocracia que as toma, levando Johnson (1999) a afirmar que o modelo japonês de ED caracteriza-se por dispor de um sistema político que, por assim dizer, suporta o protagonismo da burocracia. Além disso, enquanto nos EUA o Legislativo controla o orçamento, no Japão esse controle está nas mãos da burocracia.

Na perspectiva neoweberiana de pesquisas de sociologia política e ciência política sobre o desenvolvimento e o ED, a burocracia pública é um elemento fundamental de análise daquilo que se denomina *capacidades estatais* (SKOCPOL, 1985).

Na análise das capacidades estatais, observa-se a presença ou não de um Estado burocrático centralizado, dotado de burocracia weberiana, recrutada meritocraticamente, eficiente, especializada, provida de recursos materiais e orçamentários, motivada por uma carreira de longo prazo, corporativamente coerente, que compartilha, racionalmente, pressupostos e expectativas, apta a redesenhar-se organizacionalmente, quando necessário, capaz de implementar medidas mais universalistas e de longo prazo e, em alguma medida, isolada das demandas sociais (IANONI, 2013, p. 586).

Esse perfil de burocracia pública se apresentou no ED japonês e em outras experiências. A ênfase em algumas agências públicas da área econômica é recorrente na literatura sobre o ED. Além do já mencionado destaque de Johnson ao MITI japonês, que ele considera ser uma *agência piloto*, Wade (1990), analisando Taiwan, sublinhou o Conselho de Planejamento Econômico e Desenvolvimento, o Serviço de Desenvolvimento Industrial e o Conselho de Planejamento Agrícola de Desenvolvimento.

Na Coreia, distingue-se o Conselho de Planejamento Econômico, o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio e Indústria. Em Cingapura,

ressalta-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Em Botswana, país cujo Estado tornou-se desenvolvimentista, destaca-se o Ministério das Finanças e Planejamento do Desenvolvimento.

Embora tendo agências menos poderosas que as mencionadas, na Malásia distingue-se a Unidade de Planejamento Econômico, o Comitê Nacional de Planejamento do Desenvolvimento e a Unidade de Implementação e Coordenação. Segundo Leftwich (1995), as burocracias econômicas da Indonésia, Tailândia e China apresentam menos poder, compacidade, unidade e eficácia, distanciando-se, nesse quesito, das características do modelo puro de Estado Desenvolvimentista.

Mas além das agências exemplares em si, importam muito para o ED as relações entre as agências estatais e o empresariado e, no caso de experiências com coalizões políticas mais amplas, também com os trabalhadores, camponeses etc. Ao abordar os vínculos entre burocracia e sociedade, Johnson esclarece que, nos primeiros quinze anos posteriores à Revolução Meiji (1868), que desencadeou a transformação econômica japonesa, o Estado operou empreendimentos econômicos. Em função de problemas de corrupção, burocratismo e monopólios ineficientes, houve uma mudança de postura, sendo a propriedade estatal substituída pela perspectiva de colaboração Estado-setor privado.

Uma materialização dessa relação foi o impulso do Estado desenvolvimentista japonês aos *zaibtsu*, conglomerados industriais e financeiros, até o final da Segunda Guerra. Outra foi a relação com os *keiretsu*, que esteve na base do milagre japonês no Segundo Pós-Guerra. Nessa colaboração, o Estado priorizou empresas mais aptas à inovação tecnológica e comprometidas com as metas nacionais de desenvolvimento industrial e militar.

Ou seja, o incentivo governamental foi seletivo, direcionado para áreas vistas como necessárias. Tais ações propiciaram economia de escala às empresas de grande porte, industriais e bancárias, e a comercialização de tecnologias modernas no mercado japonês. Em pouco tempo, os conglomerados possuíam empresas equiparáveis às suas afins no restante do mundo industrializado. A estratégia de fortalecimento de conglomerados também se observa na Coreia do Sul, que constituiu os *chaebols*.

Johnson considera que o ED é o principal fator explicativo do milagre japonês. Leftwich (1995) e Evans (1995) chamam a atenção para a ne-

cessidade de vincular a análise desse tipo de Estado à teoria do desenvolvimento. Leftwich avalia que o ED é o fator mais importante na geração de uma dinâmica de desenvolvimento sustentado. Ele distingue dois elementos na análise dos EDs: os propósitos políticos e as estruturas institucionais.

Nos EDs tanto um quanto outro são comprometidos com o desenvolvimento. Os fins políticos e as estruturas institucionais dos Estados desenvolvimentistas foram orientados para o desenvolvimento, enquanto os seus objetivos de desenvolvimento têm sido politicamente orientados. Em suma, fatores políticos, fundamentalmente, sempre moldaram o impulso e o ritmo das suas estratégias de desenvolvimento por meio das estruturas do Estado. Assim, Estados Desenvolvimentistas podem ser definidos como:

estados cuja política concentrou suficiente poder, autonomia e capacidade em seu centro para moldar, perseguir e incentivar a realização de objetivos explícitos de desenvolvimento, tanto estabelecendo e promovendo as condições e a direção do crescimento econômico, como organizando-o diretamente, ou através de uma combinação variável de ambos (LEFTWICH, 1995, p. 18).

De um modo geral, as elites desenvolvimentistas dos Estados do Leste asiático são formadas por “um pequeno quadro de políticos e burocratas de posição elevada e determinados para o desenvolvimento” (LEFTWICH, 1995, p. 3). Normalmente, tais elites são bastante próximas do chefe do Poder Executivo, que joga um papel político chave no estabelecimento do regime e da cultura desenvolvimentistas. Além disso, ao menos nas cúpulas dessas elites desenvolvimentistas, há vínculos estreitos entre as burocracias civil e militar e os membros políticos, sendo isso especialmente aplicável ao Japão.

O foco no Estado e em suas relações com o empresariado conduz ainda a um dos principais elementos analíticos da literatura política sobre o ED: a *autonomia do Estado*. Há duas grandes abordagens da autonomia do Estado, a sociocêntrica e a estadocêntrica. A primeira é presente na literatura (neo)marxista e se apresenta como Autonomia Relativa do Estado (ARE), uma vez que, nessa tradição teórica, a superestrutura nunca é vista como absolutamente independente da estrutura. A abordagem estadocêntrica da autonomia do Estado é uma característica da tradição

neoweberiana e do neoinstitucionalismo histórico. Embora diferentes, essas duas grandes abordagens da autonomia do Estado podem ser complementares para a compreensão do ED.

A ARE foi formulada por Poulantzas (1977). Esse autor avalia que, no modo de produção capitalista, o Estado, por motivos estruturais, desempenha papéis políticos que requerem sua autonomia. Além da função repressiva, o Estado cumpre as funções de isolamento, de unidade e de organização da hegemonia no interior do bloco no poder. O Estado isola o indivíduo da estrutura de classes e insere-o, enquanto cidadão, em uma unidade denominada nação, que abstrai a realidade das classes. Esse processo se dá de maneira mais clara nas sociedades democráticas. Ademais, devido à existência fracionada das classes dominantes, o poder sociopolítico do Estado é arranjado por meio de um bloco no poder.

O Estado, por meio de suas políticas, propicia que uma fração do bloco no poder exerça a hegemonia sobre as demais. A abordagem poulantziana da ARE é estruturalista. Nela, não é a relação de força entre as classes que explica a ARE, mas as dificuldades políticas decorrentes da fragmentação da burguesia, que lhes impossibilitam organizar a dominação de classes sem a intermediação do Estado. A dominação só se faz possível se o Estado for relativamente autônomo diante das classes e frações. Porém, Poulantzas admite situações atípicas, nas quais a ARE assenta-se no equilíbrio de classes.⁸

Já a abordagem neoweberiana se baseia em uma concepção de Estado informada pela sociologia das organizações. O Estado é uma corporação e analisa-se o modo como ele opera enquanto organização. Além da já mencionada análise da burocracia pública e das capacidades estatais, que é cara aos neoweberianos, outro aspecto importante dessa abordagem é a concepção sobre a gênese da autonomia do Estado.

Skocpol (1985) fala em fatores e condições. Todo Estado desempenha, singularmente, tarefas exclusivamente políticas, de ordem administrativa, legal, extrativa e coercitiva. Em alguma medida, o Estado compete com a classe dominante na apropriação de recursos econômicos.

Alguns momentos históricos, como as situações de crise econômica e internacional, podem ensejar fortalecimento do Estado e maior autonomia, conforme ocorreu nos EUA, em geral um Estado fraco, nas intervenções

agrícolas do *New Deal*. Além disso, “a AE pode ser marcante apenas em algumas áreas de política, como é o caso, também nos EUA, da política externa” (IANONI, 2013, p. 588-589). Rueschemeyer e Evans (1985) argumentam que a divisão da classe dominante é a condição socioestrutural que mais favorece uma maior AE. Mas tais autores também destacam a pressão crescente das classes subordinadas.

Embora Evans foque mais nos elementos institucionais do Estado, ele pensa em termos de ARE, e não em uma autonomia puramente estado-cêntrica. Para ele, o Estado expressa um pacto de dominação, no qual participa como ator corporativo. Tal concepção sociopolítica e político-institucional do Estado impacta em sua visão de autonomia de Estado e de desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento requer *autonomia e parceria*, ou seja, autonomia inserida.

Johnson, como já mencionado, destaca, em sua análise, os padrões de interação entre os setores público e privado. Ele distingue, para o Japão, nos cinquenta anos que vão de 1925 a 1975, três modelos: controle privado (1931-1940); controle do Estado (1940-1952) e cooperação público-privado (1952-1975). “O problema fundamental do sistema de alto crescimento guiado pelo Estado é o do relacionamento entre a burocracia do Estado e as empresas privadas” (JOHNSON, 1982).⁹

Önis (1991) destaca que a parceria que implicou os EDs pioneiros em cooperação entre os setores público e privado para a promoção do desenvolvimento industrial, foi realizada com base em significativo elemento de compulsão e não meramente por adesão voluntária do empresariado.

O controle estatal sobre o sistema financeiro, detentor dos recursos necessários para o financiamento do desenvolvimento, serviu como instrumento para garantir o cumprimento, pelo setor privado, das metas estratégicas da política industrial formulada pelo Estado Desenvolvimentista. Evans (1995, 2008), além do empresariado, tem destacado, desde os anos 1990, o papel desenvolvimentista resultante da inserção do Estado também com outras forças da sociedade civil.

A questão das relações entre Estado e sociedade civil no processo de desenvolvimento passa, então, pela análise do regime político, elemento que tem implicações sobre as forças que compõem o pacto ou coalizão desenvolvimentista. O desenvolvimento une apenas as elites burocráti-

cas do Estado e o empresariado industrial, como no modelo autoritário do leste da Ásia, ou vincula um leque mais amplo de atores, como nos regimes social-democrata?

No caso do desenvolvimentismo autoritário, se coloca o problema do equilíbrio entre legitimidade e repressão. Até que ponto a reconhecida efetiva *performance* do ED, que lhe propicia legitimidade, pode ser insuficiente para evitar conflitos com as classes subordinadas que impliquem repressão? Até que ponto a repressão pode minar a legitimidade do desenvolvimentismo autoritário e desencadear processos de mudança de regime? Até que ponto a mudança de regime ou de governo, seja em contextos autoritários ou democráticos, se relaciona com problemas de *performance* do ED? Essas e outras questões remetem ao tema da próxima seção.

1 Como se produz um Estado Desenvolvimentista?

O que produz e como se produz um ED? A resposta a essa questão mobiliza elementos estruturais de história econômica e política, geopolíticos e de conjuntura política. Não se trata de encontrar uma única causa ou condição, pois os fatores são complexos. Johnson (1982) argumenta que a produção do ED do Japão se assenta em imperativos situacionais ou motivações situacionais. Se uma explicação pudesse dar conta da produção do ED, talvez ela se sintetizasse na ideia de imperativos situacionais, que, no entanto, diz respeito a um guarda-chuva amplo para um conjunto de fatores. “Esses imperativos situacionais incluem desenvolvimento tardio, a falta de recursos, uma grande população, a necessidade de comércio e os constrangimentos da balança de pagamentos internacionais” (JOHNSON, 1982).

O contexto de desenvolvimento tardio é um fator motivacional explicativo importante para a emergência do ED, embora nem todo Estado de país atrasado, apenas por se ver em condições não desenvolvidas, tenha se colocado a tarefa de desenvolver-se, como é o caso do Estado predador tipificado por Evans.

Mas o desenvolvimento tardio é um fator que torna racional a construção de um Estado Desenvolvimentista. No caso do Japão, o papel do Estado se tornou especialmente importante após a Segunda Guerra,

devido à necessidade de superar tanto a devastação econômica quanto a dependência de ajuda externa.

Outro elemento presente na análise da emergência do ED é o contexto geopolítico, que, no caso do Japão do período Showa (1926-1989), é marcado pela tensão com a Rússia soviética, a Grande Depressão, a ascensão do totalitarismo e a Segunda Guerra Mundial. A ocupação do Japão pelos EUA, entre 1945 e 1952, visou reduzir a influência da União Soviética no Oceano Pacífico, propiciar suporte para a recuperação da economia daquele país e evitar agitações comunistas internas motivadas pela miséria ocasionada pela Segunda Guerra, que também poderia implicar controle geopolítico da região pelos soviéticos.

No caso da Coreia e de Taiwan, que foram colônias japonesas, o colonialismo tem sido apontado como um elemento importante (ROUTLEY, 2012). Em especial, destacam-se heranças coloniais, como uma centelha de burocracia capacitada, instituições e certos padrões de relação entre o Estado e o universo empresarial. Tais heranças são vistas como pontos de partida importantes para o ED nesses dois países, no sentido de que serviram de alavanca para posteriores aprimoramentos nos elementos basilares herdados.

Nesses dois países, outra herança apontada é o elevado número de colonos japoneses. Segundo Routley (2012, p. 16), alguns autores argumentam que, durante o colonialismo na Coreia, houve certos padrões de aliança entre proprietários e Estado, bem como teria havido significativa industrialização, enquanto outros contestam a importância da industrialização coreana no período colonial e a importância do legado colonial, ao menos nas demais ex-colônias do leste e sudeste da Ásia.

Expansionismo militar e ameaças externas e internas também são um fator explicativo da emergência dos EDs. Expansionismo militar e ameaças externas à segurança nacional ocorreram, por exemplo, no Japão de Hirohito e nas relações entre Botswana e África do Sul. Exemplos importantes de ameaças internas são a Guerra da Coreia e as relações entre Taiwan e China durante e após a Guerra Civil Chinesa.¹⁰

Fatores políticos internos, como ARE, coalizões políticas e consenso são extremamente importantes. A existência de uma coalizão desenvolvimentista que suporte um consenso desenvolvimentista é essencial. Ou

seja, as elites burocráticas precisam ser parte integrante e atuante de uma coalizão desenvolvimentista, cuja coerência de propósitos e maior ou menor capacidade de mobilização nacional para as ações e políticas desenvolvimentistas são cruciais.

Abordando o leste da Ásia, Haggard diz: “Todos os governos na região alcançaram acordos políticos explícitos ou implícitos com segmentos do setor privado; esses acordos ou coalizões serviram como base política para o rápido crescimento” (HAGGARD apud ROUTLEY, 2012, p. 23). .

Há argumentos normativos pró e contra coalizões amplas ou restritas. Alguns veem e defendem coalizões amplas, outros, restritas. Wade (1990) considera que coalizões restritas, que vinculam o poder público, quase que exclusivamente ao empresariado industrial, são uma vantagem dos Estados Desenvolvimentistas autoritários do Leste asiático.

Ao se falar na produção do ED, é preciso falar em sua reprodução, ou seja, naquilo que o mantém. Os clássicos (Marx, Weber, Gramsci etc.) mostram a importância da ideologia, da legitimidade e do consenso na arquitetura do poder político. Johnson (1999) mostra que a legitimidade desse Estado, no leste da Ásia, proveio de suas realizações ou *performance*, e não do modo como os governantes chegaram ao poder, e que as ações desenvolvimentistas estavam amparadas em um amplo compromisso dos governantes e do povo com a transformação das ordens social, política e econômica.

A partir disso sobressaem três elementos teóricos relevantes: a) a questão do desenvolvimento enquanto um projeto nacional, o que se explicita na perspectiva do nacionalismo econômico; b) a aliança das elites estatais com as elites econômicas, que remete à questão das coalizões ou pactos; e c) a questão do regime político (autoritarismo, totalitarismo, democracia).

Vários autores, como Johnson e Bresser-Pereira, analisando as relações entre Estado e desenvolvimento, mostram que o nacionalismo é uma ideologia importante para a construção do consenso que suporta politicamente o ED. Conforme lemos:

Através do demorado processo de institucionalização política e econômica que é o da formação do estado-nação, empresários, burocratas do estado e políticos assumem o papel de grupos sociais chave no processo da definição de estratégias nacionais de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Havendo efetividade nas ações públicas desenvolvimentistas, esse consenso propiciará legitimidade ao Estado. Um exemplo ímpar de consenso ocorre no caso japonês, inserido no processo de *catching-up* daquele país. Os planos governamentais eram, principalmente, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos negócios. O *catching-up* tornou-se um imperativo nacional amplamente compartilhado pelas empresas e pela sociedade em geral. Como já referido, tal consenso, segundo Johnson, enraíza-se muito mais em fatores contextuais que culturais.

Em relação às coalizões e ao regime político, além das referências já feitas, destaco a questão das relações entre o Estado desenvolvimentista e as elites agrárias. As elites agrárias apoiam ou se opõem às instituições políticas desenvolvimentistas? A sociedade rural está vinculada ao processo de desenvolvimento ou tem uma perspectiva econômica e política divergente dele?

Na Coreia e Taiwan, a sociedade rural convergiu com o progresso industrial, não buscando uma afirmação política independente, enquanto no Paquistão e na Turquia ela inicialmente aquiesceu em relação à industrialização, mas, posteriormente, opôs-se, o que impactou negativamente no processo de desenvolvimento e na consolidação do Estado Desenvolvimentista (NASEEMULLAH; ARNOLD, 2012).

As experiências do Paquistão e da Turquia evocam a importância de se distinguir, nos EDs, as origens e a persistência de suas estruturas e instituições. No Brasil, a grande propriedade improdutiva, mas também a produtiva, é muitas vezes associada, na perspectiva do pensamento progressista, como prejudicial ao desenvolvimento rural e responsável pela pobreza no campo (FERNANDES, 2013).

2 O que funciona em um país pode funcionar em outro?

Johnson (1982) argumenta que as instituições são fundamentais para o desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, salienta que o MITI emergiu a

partir de interações específicas entre Estado e sociedade no Japão, não reproduzíveis fora. “Isto sugere que outras nações que procuram imitar as realizações do Japão poderiam ser melhor aconselhadas a fabricarem as instituições de seus próprios Estados desenvolvimentistas a partir de materiais locais” (JOHNSON, 1982).

Nesse sentido, apenas uma ideia geral pode ser transferida, não o seu detalhamento institucional: o desenvolvimento em países retardatários requer um ED, que necessita que por meio de relações específicas entre Estado e sociedade construam-se instituições desenvolvimentistas.

Essa ideia geral é assim formulada por Evans:

Entendendo-se a ideia de lições transferíveis como um convite à inovação local que aproveita a vantagem da lógica analítica subjacente às instituições do leste da Ásia, a possibilidade de explorar a experiência do leste da Ásia torna-se completamente possível (EVANS, 1998, p. 79).

Em outro trabalho, Evans (2004) cita a experiência de democracia participativa em Porto Alegre, no Brasil, e em Kerala, Índia – que ele insere, do ponto de vista teórico, na *democracia deliberativa* – como inovações institucionais a serem levadas em conta. Denomina tais experiências de desenvolvimento deliberativo. Ambas contribuíram para a elevação dos padrões de vida das localidades onde foram implementadas. Isso implica que ideias gerais são recomendáveis, embora sua aplicação alhures certamente implique adaptações ou reinvenções.

Outra questão sobre a imitação da experiência de desenvolvimento guiado pelo Estado, característica do leste da Ásia, diz respeito, como já mencionado, ao regime político necessário para a emergência do Estado Desenvolvimentista. Önis (1991) levantou essa questão. O Japão, que iniciou sua experiência desenvolvimentista em condições de regime autoritário, havia desde o pós-Segunda Guerra seguido um caminho que logrou a compatibilização entre, por um lado, a concentração de poder público e privado e, por outro, a democracia.

Mas, pergunta o referido autor, seria isso possível na Coreia e em Taiwan? Ele convida o leitor a acompanhar a evolução dessa questão central de economia política comparada. Nesse sentido, é possível dizer que a transição democrática iniciada na Coreia na segunda metade dos anos 1980

teve efetividade suficiente para estabelecer naquele país um regime democrático.

Segundo o *Democracy Index 2012*, esse país situa-se no seletor grupo das 25 democracias plenas, ocupando a 20ª posição. Taiwan ocupa a 35ª, sendo agrupada na mesma qualificação do Brasil (44ª), ambos considerados como *democracias falhas*. Enfim, as evidências não caminham no sentido de que desenvolvimento e democracia são incompatíveis, pelo contrário, podem reforçar-se mutuamente, como provam vários dos países desenvolvidos do Primeiro Mundo, embora seja um fato que muitos países, certamente a maioria, se desenvolveram partindo de uma rota autoritária.

Mas nada indica que há uma lei da história nessa matéria, pois o desenvolvimento pode ser gerado junto com a democracia ou apesar dela, além do que, em um mesmo país, pode haver mudanças de regime, como se observa no Leste da Ásia.

Se, no passado, vários casos de desenvolvimento tardio foram marcados por regimes autoritários, as tendências democráticas parecem hoje ser muito fortes, como Samuel Huntington nos faz notar com a ideia de *terceira onda* e como a Primavera Árabe também parece mostrar.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi revisar alguma bibliografia sobre o Estado Desenvolvimentista para reunir elementos que contribuam para uma teoria desse tipo de Estado. Trata-se de um primeiro esforço nesse sentido, a ser fortalecido com mais pesquisa. O roteiro envolveu três percursos: a identificação do ED, os mecanismos que geram um ED e a indagação sobre se é ou não possível, por assim dizer, exportar essa forma de Estado de um país para outro.

Entre outros elementos, verificou-se a importância da burocracia pública, de estruturas e instituições voltadas para o desenvolvimento, como instituições financeiras controladas pelo Estado, para propiciar a alavancagem dos investimentos em contextos de carência de capitais, a primazia da política industrial (implementada de modo seletivo), a existência de algumas agências públicas piloto, de autonomia relativa do Estado e de coalizões políticas desenvolvimentistas.

O caráter retardatário da industrialização é um elemento chave para a emergência racional de um Estado com estruturas e papéis desenvolvimentistas. Outras motivações situacionais, como situações de crise econômica, guerras, ameaças externas ou internas, miséria etc. também podem mobilizar iniciativas desenvolvimentistas em uma nação.

Ideologias como nacionalismo, formação de consenso nacional e ideias-força como *catching-up* também são conteúdos importantes presentes na literatura teórica sobre o ED. Embora instituições particulares presentes nos EDs não sejam exportáveis para outros países, a pesquisa comparada aponta a importância de se analisar algumas diretrizes teóricas gerais, pois ideias gerais, a serem reinventadas ou adaptadas a condições específicas diferentes, podem ser de muita utilidade para o engajamento desenvolvimentista de Estados situados em diferentes regiões do planeta.

Por fim, Estado Desenvolvimentista e democracia não são mutuamente excludentes, sobretudo em contextos internacionais de fortalecimento das tendências democráticas, mesmo tendo sido historicamente frequente a conexão entre ED e autoritarismo, principalmente nas fases iniciais da modernização industrial.

Notas

- 1** A obra de Deyo é uma coletânea de artigos sobre a industrialização no leste da Ásia. Esse trabalho e o de Amsden não fazem parte diretamente desta revisão bibliográfica, apenas indiretamente, por meio de Önis (1991).
- 2** Esta e as seguintes são traduções de minha autoria.
- 3** Consultar, por exemplo, a ampla obra sobre o Estado reunida em Evans, Rueschemeyer & Skocpol (1985).
- 4** Os termos *desenvolvimento tardio* e *capitalismo tardio* são frequentes na literatura de economia política. A despeito das nuances no enfoque, referem-se, de um modo geral, aos processos de modernização capitalista posteriores à industrialização pioneira do século XIX.
- 5** Consultar também Caldentey (2008).
- 6** Nos três Estados Desenvolvimentistas do leste da Ásia, ao menos nas suas origens, não houve preocupação com políticas de bem-estar.
- 7** Consultar entrevista de Johnson para *Multinational Monitor*, em novembro de 1989, disponível em <http://mailstar.net/johnson.html>.
- 8** Para um resgate do debate teórico sobre a autonomia do Estado, consultar Ianoni (2013).
- 9** Na minha versão digital (Amazon, Kindle), esta citação está na posição 6279.
- 10** Consultar Routley (2012, p. 18).

Referências

- BAGCHI, Amiya Kumar. The past and the future of the developmental state. *Journal of World-systems Research*, v. 1, n. 2, p. 398-442, 2000. Número especial.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Developmental capitalism and the liberal alternative. In: SASE ANNUAL MEETING, Milan, 2013. [Paper]. Milan:[s.n.], 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Nação, estado e estado-nação*. 2008. Notas que aproveitam parte do trabalho “O processo histórico do desenvolvimento econômico: ideias básicas”. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- CALDENTEY, Esteban Pérez. The concept and evolution of the developmental state. *International Journal of Political Economy*, v. 37, n. 3, p. 27-53, 2008.
- DAHRENDORF, Ralf. *Essays in the theory of society*. [S.l.]: Stanford University Press, 1968.
- EVANS, Peter et al. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, Peter. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and potentials of deliberation. *Comparative International Development*, n. 38, p. 30-52, 2004.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. [S.l.]: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter. O estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 28/29, p. 107-156, 1993.
- EVANS, Peter. Transferable lessons?: re-examining the institutional prerequisites of east-asian economic policies. *The Journal of Development Studies*, v. 34, n. 6, p. 66-86, 1998.
- EVANS, Peter. *In search of the 21st century developmental state*. [S.l.]: University of Sussex, Centre for Global Political Economy, 2008. (Working Paper, n. 4).
- FERNANDES, Bernardo M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. [S.l.]: Harvard University Press, 1962.
- IANONI, Marcus. Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 577-598, out. 2013.

JOHNSON, Chalmers. The developmental state: odyssey of a concept. In: WOO-CUMMINGS, Meredith. *The developmental state*. [S.l.]: Cornell University Press, 1999. p. 32-60.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. [S.l.]: Stanford University Press, 1982.

KASAHARA, Shigehisa. *The flying geese paradigm: a critical study of its application to East Asian regional development*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2004. (Discussion papers, n. 169).

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in: towards a model of the developmental state. *The Journal of Development Studies*, v. 31, n. 3, Feb. 1995.

LIST, Friedrich. *The national system of political economy*. [S.l.: s.n.], 1885. Disponível em: <<http://210.26.5.7:9090/ydtsg/data/4030004.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

NASEEMULLAH, Adnan; ARNOLD, Caroline E. *The politics of developmental state persistence: institutional origins, industrialization and agrarian challenge*. [S.l.: s.n., 2012?]. Disponível em: <www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/ComparativePolitics/Documents/Politics-of-Persistence.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ÖNIS, Ziya. The logic of the developmental state. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 109-126, Oct. 1991.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

ROUTLEY, Laura. *Developmental states: a review of the literature*. Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre, 2012. (ESID working paper, n. 3).

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SANDBROOK, Richard; EDELMAN, Marc; HELLER, Patrick. *Social democracy in the global periphery: origins, challenges, prospects*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 44-77.

VU, Tuong. State formation and the origins of developmental states in South Korea and Indonesia. *Studies in Comparative International Development*, n. 41, p. 27-56, 2007.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. [S.l.]: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. [S.l.]: The Free Press, 1947.