

## O ESTADO COMO PROBLEMA E SOLUÇÃO\*

PETER EVANS

A teoria do desenvolvimento no pós-guerra iniciou nos anos 50 e 60 com a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural<sup>1</sup>. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização. A experiência das décadas subseqüentes aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento. Na África até observadores complacentes não conseguiram ignorar a paródia cruel das esperanças pós-coloniais implantadas no continente pela maioria dos Estados<sup>2</sup>. Aparelhos de Estado inchados também se convertiam em objetos de estudo evidentes para latino-americanos que tentavam compreender as raízes da estagnação eivada de crises com que se defrontavam<sup>3</sup>.

\*Evans, Peter. "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change", in Stephan Haggard/Robert Kaufman (eds.), *Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992. Tradução de Cid Knipel Moreira.

<sup>1</sup>Este texto consiste na apresentação final de um conjunto de idéias sobre a análise comparativa do Estado do Terceiro Mundo, inicialmente publicada como Documento de Trabalho 11 da série sobre Desenvolvimento Comparado editada pelo Centro de Estudos de Desenvolvimento Comparado da Universidade de Brown em 1989. Gostaria de agradecer o apoio de uma bolsa de estudos da Guggenheim e uma bolsa do Centro de Estudos Avançados em Ciências do Comportamento, sem as quais este artigo não poderia ter sido escrito.

<sup>2</sup>Ver, por exemplo, Piotr Daskiewicz e Gavin Williams, "All the King's Horses and all the King's Men Couldn't put Humpty-Dumpty Together Again", *IDS Bulletin* 18, nº 3 (Julho de 1987).

<sup>3</sup>Hernando de Soto. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (Nova York: Harper and Row, 1989). É provavelmente o mais conhecido manifesto indígena de desilusão.

A nova imagem do Estado enquanto problema surgiu em parte devido ao seu fracasso em realizar as tarefas estabelecidas pela agenda anterior, mas não apenas por este motivo. Pelo menos em alguns casos, o Estado havia, de fato, promovido substantiva mudança estrutural, abrindo caminho rumo a um maior apoio à produção industrial local. Também se alterara a definição corrente de mudança estrutural. O decréscimo no crescimento do comércio mundial nos anos 70, associado à impressionante elevação das taxas de juros reais de fins desse período e o enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos oitenta, obrigou os países em desenvolvimento a se concentrarem de novo nos ajustes às restrições impostas pela conjuntura internacional; daí a mudança estrutural passar a ser definida basicamente em termos de "ajuste estrutural".

Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiram com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo. Teorias minimalistas do Estado que enfaticamente limitavam o âmbito da ação efetiva deste ao estabelecimento e manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em voga, defendidas por um notável aparelho analítico "neo-utilitarista". Além do mais, as teorias neo-utilitaristas do Estado eram bem adequadas ao receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural. Em meados dos anos oitenta a combinação era quase irresistível.

Como a maioria das correntes políticas e modas irreflexivas, o surto de ortodoxia neo-utilitarista era auto-limitante<sup>4</sup>. Problemas com a implementação de programas de ajuste estrutural e novas dúvidas acerca de se o ajuste estrutural era suficiente em si mesmo para assegurar o crescimento futuro levou novamente a se repensar o papel do Estado. Ao fim dos anos oitenta, começava a se cristalizar uma "terceira onda" de reflexão sobre o papel do Estado.

Para começar, analistas como Kahler ressaltavam que as recomendações da política ortodoxa, apesar de seu desprezo pela sabedoria dos políticos, continham uma expectativa paradoxal de que o Estado (a raiz do problema) de algum modo seria capaz de se tornar o agente que iniciaria e implementaria programas de ajuste (de se tornar a

<sup>4</sup>Ver Miles Kahler, "Orthodox and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment" in Joan Nelson, org., *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 33-61.

solução). Não se trata apenas de que essa expectativa fosse empiricamente irrealista.

Na medida em que a liberalização, privatização e outras políticas associadas ao ajuste estrutural tinham sido de fato empreendidas, os administradores do Estado haviam desempenhado um papel de vanguarda ao iniciá-las. Contudo, isso não era consistente com o comportamento "orientado para a renda" previsto pela teoria neo-utilitarista do Estado.

Goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado. Não se trata apenas de uma questão de ser capaz de identificar políticas corretas. A aplicação consistente de quaisquer políticas, quer visem "corrigir preços" ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos e, como salientou vigorosamente Samuel Huntington há uma geração, tal institucionalização não pode de forma alguma ser tida como certa. Ao final dos anos oitenta, até antigos expoentes da ortodoxia, como o Banco Mundial, estão agora dispostos a considerar a possibilidade de que os problemas de seus clientes possam surgir não apenas de más políticas, mas de deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo<sup>5</sup>. A resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução.

O reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado — não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva — é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. As expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento, que caracterizaram a "primeira onda", foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade. Entre os que trabalham com problemas de ajuste, Callaghy<sup>6</sup> é um bom exemplo dessa terceira onda.

<sup>5</sup>Thomas Callaghy cita o Banco Mundial em seu relatório sobre ajuste, de 1989, que toma como exemplo da nova ênfase em institucionalização "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment", pp. 115-138 in Joan Nelson, org., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment* (Overseas Development Council US-Third World Policy Perspectives 12) (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1989), p. 133.

<sup>6</sup>Callaghy, "Toward State Capability", pp. 117, 131-2.

Sua análise do processo de ajuste admite que a capacidade de lidar com problemas específicos como a estabilização e o ajuste está enraizada nas características gerais difusas do aparelho de Estado e sua relação com estruturas sociais circundantes e que estas, por sua vez, são conseqüências de processos de mudança estrutural de longo prazo.

A análise apresentada a seguir é uma tentativa de contribuir para a terceira onda. Sua base empírica não é a análise da relação entre a capacidade de ação do Estado e a implementação bem-sucedida de programas de ajuste estrutural. Em vez disso, ela reexamina o papel do Estado na agenda desenvolvimentista anterior — a transformação industrial — e tenta fornecer um retrato analítico das características institucionais que distinguem os Estados de maior e menor êxito nessa tarefa.

A estratégia de dar um passo atrás e examinar padrões anteriores de transformação industrial não deve ser tomada como uma afirmação de que a criação de instituições estatais eficazes é invariante ao longo das agendas econômicas. Algumas das características institucionais que facilitaram o crescimento da indústria local podem até ser disfuncionais à adoção de uma agenda de estabilização e ajuste. Contudo, existe uma aparente correlação entre desempenho do Estado em torno de uma agenda de transformação industrial e desempenho em torno de uma agenda de ajuste. Estados africanos que fracassaram em implantar indústrias locais também fracassaram em garantir o crescimento por meio de programas de ajuste estrutural. Os casos do Leste asiático que foram mais bem-sucedidos na implementação de programas de transformação industrial também foram os mais bem-sucedidos no tratamento de questões de ajuste. Os Estados latino-americanos se situam em algum ponto intermediário no desempenho com relação a ambas as agendas. Constatar essa correlação genérica está longe de ser uma demonstração de que existem importantes aspectos institucionais que facilitam ambos os conjuntos de incumbências. Mas sugere que uma compreensão da transformação industrial pode não ser irrelevante à elaboração final de uma análise do papel do Estado no ajuste bem-sucedido.

A correlação genérica entre desempenhos do Estado em relação a diferentes incumbências sugere também o questionamento de conceituações neo-utilitaristas que concebem as exigências institucionais de implementação de medidas econômicas ortodoxas como antitéticas àquelas exigidas para fomentar a industrialização local. Caso sejam necessários melhores fundamentos teóricos, pode fazer sentido

revisar as perspectivas institucionalistas clássicas de Weber, Gerschenkron, Hirschman e outros, em lugar de se confiar apenas no "novo institucionalismo".

Tanto a reformulação conceitual como a análise histórica comparativa serão aqui empreendidas. Em primeiro lugar, examino algumas das inconsistências da visão neo-utilitarista do Estado. Em seguida, examino alguns dos insights da literatura clássica institucionalista comparativa em busca de indícios que possam ajudar a elaborar uma análise acerca de estruturas de Estado eficazes. A maior parte do ensaio consiste numa análise indutiva comparativa de Estados com maior ou menor êxito. O foco dessa análise comparativa não se encontra na estabilização e ajuste dos anos oitenta, e sim nas campanhas de fomento à transformação industrial no curso do período pós-Segunda Guerra Mundial. Diversos casos são examinados. O Zaire sob o governo de Mobutu é tomado como exemplo de um "Estado predatório" quase puro. Três casos do Leste asiático — Japão, Taiwan e Coreia — são utilizados para investigar as características do "Estado desenvolvimentista". Em seguida, esses casos são comparados com dois Estados que alcançaram considerável êxito em alguns setores e durante certos períodos de tempo mas que fracassaram em ser consistentemente desenvolvimentistas — Brasil e Índia. Por fim, tentarei tirar algumas lições analíticas dessa análise comparativa e especular sobre sua importância em relação a problemas de estabilização e ajuste.

## PERSPECTIVAS SOBRE O ESTADO

A antipatia em face do Estado enquanto instituição tem muitas raízes, como bem nota qualquer um que já tenha esperado numa fila interminável em uma agência de serviços ou que tenha se defrontado com um funcionário público intransigente. O ataque da "segunda onda" ao Estado obteve sustentação a partir de tais antipatias, bem como da evidência óbvia de mal desempenho. A evolução das perspectivas teóricas sobre o Estado também desempenhou um papel importante na geração da "segunda onda".

Mesmo as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição sempre reconheceram que "a existência do Estado é essencial ao crescimento econômico"<sup>7</sup>, mas o Estado

<sup>7</sup>Douglas North, *Structure and Change in Economic History* (Nova York: Norton, 1981), p. 20.

essencial era um Estado mínimo, "que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados"<sup>8</sup>. Em sua forma neo-clássica minimalista, o Estado era encarado como uma "caixa preta" exógena cujas funções internas não constituíam assunto adequado ou digno de análise econômica. Os economistas políticos neo-utilitaristas, contudo, convenceram-se de que as consequências econômicas negativas da ação do Estado eram importantes demais para que se deixasse a caixa preta fechada. Para desemaranhar suas operações, aplicavam os "instrumentos-padrão da otimização individual" à análise do próprio Estado<sup>9</sup>.

A relação de troca entre ocupantes de cargos e apoiadores é a essência da ação do Estado. Os primeiros necessitam de apoiadores políticos para sobreviver e os últimos, por sua vez, devem receber incentivos suficientes para evitar que o apoio que têm se desvie para outros. Os ocupantes de cargos podem distribuir recursos diretamente aos apoiadores, ora mediante subsídios, empréstimos, empregos, contratos ou o fornecimento de serviços, ora usando sua autoridade regulamentadora para criar rendas para grupos privilegiados pela restrição da capacidade de atuação das forças de mercado. O controle sobre o câmbio, as restrições à entrada no mercado pelo credenciamento de produtores e por meio de tarifas, ou restrições quantitativas sobre importações são formas de gerar rendas. Os ocupantes de cargos podem também cobrar uma parcela da renda para si próprios. De fato, existe a hipótese de que a "competição pelo ingresso no serviço governamental é, em parte, uma competição por rendas"<sup>10</sup>. Na economia como um todo, altos retornos

<sup>8</sup>James M. Buchanan; Robert D. Tollison; Gordon Tullock, eds. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station: Texas A&M Univ. Press, 1980), p. 9.

<sup>9</sup>T. N. Srinivasan, "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review* 3, n° 2, pp. 38-58 (1985). Entre os teóricos da preferência pública, os laureados com o prêmio Nobel James Buchanan e seus colaboradores Tollison e Tullock são os mais conhecidos (ver Buchanan, Tollison e Tullock, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*). Outros incluiriam William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971); Richard D. Auster e Morris Silver, *The State as Firm: Economic Forces in Political Development* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1979), etc. O ressurgimento recente da "economia política neoclássica" representa uma perspectiva similar, ainda que usualmente menos extrema. Ver David C. Colander, ed., *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities* (Cambridge: Ballinger, 1984). Elementos da concepção neo-utilitarista são apresentados também em perspectivas de "ação coletiva" como, por exemplo, Marcus Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale Univ. Press, 1982), e da "nova economia institucional" que enfatiza os direitos de propriedade, como, por exemplo, Douglas North, *Structure and Change in Economic History*.

<sup>10</sup>Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64, n° 3, pp.291-303 (Junho de 1974), p. 293.

originados de atividades "lucrativas diretamente improdutivoas" desestimulam o investimento em atividades produtivas. Declinam a eficiência e o dinamismo econômicos.

A fim de fugir aos efeitos nocivos da ação do Estado, a esfera deste deveria ser reduzida a um mínimo, e o controle burocrático, sempre que possível, substituído por mecanismos de mercado. O âmbito das funções de Estado consideradas conversíveis ao mercado é variável, mas alguns autores especulam mesmo sobre a possibilidade de utilizar "prêmios" e outros incentivos para induzir "privatistas" e outros cidadãos privados a financiarem pelo menos parte da defesa nacional<sup>11</sup>.

Seria tolice negar que a concepção neo-utilitarista capta um aspecto significativo do funcionamento da maioria dos Estados e talvez o aspecto dominante do funcionamento de alguns deles. A "orientação para a renda", conceituada em termos mais primários como "corrupção", tem sido sempre uma faceta bem conhecida da operação dos Estados do Terceiro Mundo. Alguns aparelhos de Estado consomem o excedente que extraem, incentivam atores privados a se mudarem de atividades produtivas para a improdutivo "orientação para a renda" e fracassam em fornecer bens coletivos. Não possuem mais nenhum respeito por suas sociedades do que um predador por sua presa e são legitimamente chamados "predatórios"<sup>12</sup>.

Devido à sua reintrodução na política, a concepção neo-utilitarista deveria mesmo ser considerada um aperfeiçoamento da concepção neo-clássica tradicional do Estado como árbitro neutro. De fato, a suposição de que as políticas de Estado "refletem capital investido na sociedade"<sup>13</sup> recupera parcialmente alguns dos discernimentos originais de Marx dos vícios que caracterizam a política de Estado. Enquanto explicação de um padrão do comportamento do ocupante de cargos, que pode ou não ser dominante em um determinado aparelho de Estado, o

<sup>11</sup>Auster e Silver, *The State as Firm*, p. 102.

<sup>12</sup>É importante observar que esta forma "vernacular" de conceitar o "Estado predatório" é bem distinta da forma em que o termo é empregado por seus adeptos. Deepak Lal, *The Hindu Equilibrium*, vol. I. *Cultural Stability and Economic Stagnation*, Índia c. 1500 A.C. - 1980 (Oxford: Clarendon Press, 1988), e Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: Univ. of California Press, 1988) equiparam comportamento "predatório" a comportamento de maximização de renda. No sentido empregado por Levi, os Estados podem maximizar a renda através de formas que promovam o desenvolvimento ou que o impeçam. Portanto, o termo "predatório" tal como ela o emprega não tem necessariamente implicações desenvolvimentistas. Estados que outros chamam de "desenvolvimentistas" poderiam facilmente ser rotulados como predatórios na definição de Levi. Lal está mais convicto da relação negativa entre maximização de renda e desenvolvimento. Para ele, como para os neo-utilitaristas, a alternativa ao "Estado predatório" é o Estado "guarda-noturno" mínimo e não existe qualquer espaço analítico para um Estado desenvolvimentista.

<sup>13</sup>Colander, *Neoclassical Political Economy*, p. 2.

pensamento neo-utilitarista é uma contribuição valiosa. Enquanto teoria monocausal superior aplicável genericamente aos Estados — o que a concepção neo-utilitarista tende a se tornar nas mãos de seus adeptos mais dedicados —, o modelo neo-utilitarista é problemático.

Em primeiro lugar, se os funcionários públicos estão basicamente interessados em rendas individuais, é difícil explicar por que não são todos *free-lancers*. A lógica neo-utilitarista oferece pouco esclarecimento sobre o que leva os ocupantes de cargos individuais a trabalharem juntos enquanto coletividade. Se postulamos que de algum modo o Estado resolve seu próprio problema de ação coletiva, não existe motivo algum na lógica dos argumentos neo-utilitaristas para aqueles que dispõem de um monopólio de violência se contentarem em ser guardas-noturnos e todos os motivos para que tentem expandir nichos de rendas. Em suma, a adesão estrita a uma lógica neo-utilitarista torna difícil explicar a existência do Estado e torna o Estado guarda-noturno quase uma impossibilidade teórica<sup>14</sup>.

Ao mesmo tempo, a premissa neo-utilitarista de que as relações de troca são "naturais", ou seja, epistemologicamente anteriores a outros tipos de relações sociais, não se apóia em evidência empírica. Estudos minuciosos sobre processos reais de troca (quando comparados a resumos analíticos de suas conseqüências) descobrem que os mercados apenas funcionam bem quando apoiados por outros tipos de redes sociais<sup>15</sup>. Não basta uma rede "eficiente" de relações de propriedade. A operação fluente da troca exige o clima denso e profundamente desenvolvido de confiança e entendimentos culturalmente partilhados, sintetizados por Durkheim na expressão enganosamente simples "elementos não-contratuais do contrato".

Mal ou bem, os mercados estão sempre inextricavelmente inseridos em uma matriz que abrange ao mesmo tempo entendimentos culturais e sistemas sociais compostos de laços individuais polivalentes. Em certos casos o apoio às relações de troca pode ser gerado por interação informal. Em outros, organizações formais hierárquicas podem "internalizar" relações de troca<sup>16</sup>. Se os mercados devem estar envol-

<sup>14</sup>É importante observar que esta crítica está voltada a destacar alguns dos problemas inerentes ao pensamento que sustentava a abordagem radical da "segunda onda" para o Estado, e não se trata de uma revisão da grande variedade de literatura acerca do Estado que tem aparecido sob a rubrica geral de "escolha racional". Para uma tal revisão ver Levi, *Of Rule and Revenue*, Apêndice.

<sup>15</sup>Ver Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91, nº 3 (novembro de 1985), pp. 481-510.

<sup>16</sup>Cf. Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975).

vidos por outros tipos de estruturas sociais a fim de funcionar, então as tentativas neo-utilitaristas de "liberar" o mercado do Estado podem terminar por destruir os apoios institucionais que possibilitem a troca. É claro que é esta a posição da tradição clássica dos estudos institucionalistas comparativos que enfatizavam a complementariedade essencial entre estruturas de Estado e troca de mercado, particularmente na promoção da transformação industrial.

Essa tradição sempre foi crítica da afirmação de que a troca é uma atividade natural que exige apenas os mais reduzidos apoios institucionais. Há quarenta anos Polanyi afirmava: "O caminho rumo ao livre mercado estava aberto e se mantinha aberto por um aumento enorme no intervencionismo contínuo, organizado e controlado centralmente"<sup>17</sup>. Desde o princípio, segundo Polanyi, a vida do mercado foi entretecida não apenas com outros tipos de laços sociais, mas com as formas e políticas do Estado.

Considerando as sociedades com mercados consolidados, Weber avançou nessa linha de raciocínio ao afirmar que a operação da empresa capitalista de grande escala dependia da disponibilidade do tipo de ordem que apenas o moderno Estado burocrático poderia oferecer. Como afirmou ele, "O capitalismo e a burocracia se encontraram e se unem intimamente"<sup>18</sup>. É claro que a premissa weberiana da relação íntima baseava-se em uma concepção do aparelho burocrático do Estado que era a imagem especular da concepção neo-utilitarista. Os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo. O uso das prerrogativas oficiais para a maximização de interesses privados era, para Weber, uma característica de formas pré-burocráticas anteriores.

Para Weber, 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, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual. A

<sup>17</sup>Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, <1944> 1957), p. 140.

<sup>18</sup>Max Weber, *Economy and Society*, (ed.) Goetter Roth e Claus Wittich (Nova York: Bedminster Press, 1968 <1904-1911>), p. 1395, nº 14.

coerência corporativa exige que em alguma medida os encarregados individuais sejam isolados das demandas da sociedade circundante. O isolamento por sua vez é ampliado através da atribuição de um *status* distintivo e recompensador aos burocratas. A concentração de competência técnica na burocracia pelo recrutamento meritocrático e pela oferta de oportunidades de longo prazo de recompensa para carreiras também era fundamental à eficácia da burocracia. Em suma, Weber concebia a construção de uma estrutura sólida e competente como um pré-requisito necessário ao funcionamento do mercado.

Observadores posteriores ampliaram a concepção weberiana do papel do Estado. A capacidade de implementar normas de modo previsível, embora seja necessário, não é suficiente. O trabalho de Gerschenkron sobre os países de desenvolvimento tardio complementa Weber ao se concentrar sobre as contribuições específicas do aparelho de Estado na superação de problemas criados por uma disjunção entre a escala de atividade econômica necessária ao desenvolvimento e o alcance efetivo dos sistemas sociais existentes.<sup>19</sup> Países de industrialização tardia, que se depararam com tecnologias de produção exigindo mais capital do que os mercados privados eram capazes de acumular, foram obrigados a se valer do poder do Estado para mobilizar os recursos necessários. Em vez de simplesmente propiciar um ambiente adequado, como ocorria no modelo de Weber, o Estado agora organizava ativamente um aspecto crucial do mercado. O argumento de Gerschenkron levanta também uma nova questão — o problema de assumir riscos. O xis da questão enfrentada por países de industrialização tardia é que não existem instituições que permitam a distribuição de riscos grandes por uma ampla rede de acionistas, e os capitalistas individuais não são capazes nem se interessam em assumi-los. Em tais circunstâncias, o Estado precisa funcionar como um empresário substituto.

Hirschman assume com precisão muito maior essa ênfase na capacidade empresarial como o ingrediente que falta ao desenvolvimento. Baseando-se em suas observações sobre os "últimos dos últimos" países de desenvolvimento tardio do Terceiro Mundo no século vinte, Hirschman afirma que o "capital", no sentido de um excedente potencialmente passível de investimento, não é o principal ingrediente que está faltando aos países em desenvolvimento. O que está faltando é iniciativa empresarial no sentido da disposição de arriscar os excedentes disponí-

<sup>19</sup>Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Belknap, 1962).

veis no investimento em atividades produtivas ou, nas suas próprias palavras, "a percepção das oportunidades de investimento e sua transformação em investimentos reais". Se, como afirma Hirschman, induzir a decisões de maximização for a chave, então o papel do Estado envolve um grau elevado de "responsividade" ao capital privado. O Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento.

Os Estados que conseguem empreender as tarefas que Gerschenkron e Hirschman delinham, bem como aquelas estabelecidas por Weber, são legitimamente chamados "desenvolvimentistas"<sup>20</sup>. Extraem excedente mas também fornecem bens coletivos. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos em tais investimentos. Podem não estar imunes à "orientação para a renda" ou à utilização de parte do excedente social para os fins dos ocupantes de cargos e seus amigos, e não para os da cidadania como um todo. No entanto, no fim das contas, as conseqüências de suas ações antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação estrutural.

Em geral se reconhece a existência de "Estados desenvolvimentistas". De fato, alguns argumentariam que eles foram o ingrediente essencial ao desenvolvimento "tardio" ou "tardio mais tardio". White e Wade afirmam, por exemplo, que "o fenômeno do desenvolvimento tardio bem-sucedido... deveria ser compreendido... como um processo no qual os Estados desempenharam um papel estratégico no controle das forças de mercado internas e internacionais e na sua

<sup>20</sup>O termo *Estado desenvolvimentista*, tal como o termo *Estado predatório*, é empregado em diversas acepções. Piotr Dudkiewicz e Gavin Williams em "All the King's Horses", por exemplo, aplicam o termo a qualquer Estado que professe um interesse no desenvolvimento, independentemente de existir ou não um argumento plausível de que as ações do Estado tenham quaisquer conseqüências desenvolvimentistas positivas, ou, a esse respeito, que haja um argumento plausível de que o interesse professado seja mais que retórico. Dessa forma, os Estados desenvolvimentistas de Dudkiewicz e Williams não se distinguem analiticamente dos Estados predatórios. Meu emprego do termo é similar ao do grupo IDS como, por exemplo, Gordon White e Robert Wade, "Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction" em White, ed., *Developmental States in East Asia* (London: Macmillan, 1988) e Chalmers Johnson, e também guarda semelhança familiar ao que Raymond Duvall e John Freeman chama Estado empreendedor em "The Techno-bureaucratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization", *American Political Science Review* 77 (1983): 569-87.

<sup>21</sup>White e Wade, "Developmental States", p. 1.

utilização em favor de um interesse econômico nacional<sup>21</sup>. Identificar as características estruturais que permitem a esses Estados serem desenvolvimentistas é, no entanto, uma tarefa mais controversa.

Na concepção gerschenkroniana/hirschmaniana, o relacionamento entre "capacidade" e "insulamento" (ou "autonomia") do Estado é mais ambíguo do que numa perspectiva estritamente weberiana ou, a esse respeito, numa perspectiva neo-marxista<sup>22</sup>. Para que o Estado insulado seja eficaz, a natureza de um projeto de acumulação e os meios para implementá-lo devem ser imediatamente visíveis. Num cenário gerschenkroniano ou hirschmaniano de transformação, o molde de um projeto de acumulação deve ser descoberto, quase inventado, e sua implementação exige estreitos vínculos com o capital privado. Uma burocracia de estilo prussiano poderia ser mesmo eficaz na prevenção da força e da fraude, mas o tipo de empreendimento substituído a que Gerschenkron se refere, ou o tipo de esperteza sutil da iniciativa privada enfatizada por Hirschman, exigiriam mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência aguçada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais "inserido" na sociedade que insulado<sup>23</sup>.

Quaisquer que sejam as características estruturais subjacentes à capacidade do Estado, os argumentos em favor do papel central do Estado aplicam-se com mais vigor a situações nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. A industrialização, que é o foco dos estudos de caso apresentados a seguir, é o exemplo clássico desse tipo de transformação, mas o ajuste estrutural exige também mais do que uma mudança gradual. É também quando a transformação está na agenda que mais nitidamente se revela o contraste entre o Estado predatório e o desenvolvimentista. Como destaca Callaghy, a existência potencial de um papel positivo do Estado não cria qualquer necessidade lógica de realização desse potencial. Sociedades e economias que "necessitam" de Estados desenvolvimentistas não os obtêm necessariamente, como amplamente o demonstra o caso do Zaire.

<sup>22</sup>Os argumentos neo-marxistas pela necessidade de autonomia relativa em relação às demandas particularistas de capitalistas individuais reforçam a idéia de uma relação positiva entre capacidade e autonomia. Cf. Dietrich Rueschmeyer e Peter Evans, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention", in Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Nova York: Cambridge University Press, 1985), pp. 4-77.

<sup>23</sup>Cf. Granovetter, "Economic Action and Social Structure" para uma discussão da inserção.

## ZAIRE: UM CASO EXEMPLAR DE PREDACÃO

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko assumiu o governo do Zaire em 1965, ele e seu círculo íntimo no interior do aparelho de Estado zairiano têm extraído enormes fortunas pessoais das receitas geradas pela exportação da impressionante riqueza mineral do país. Durante estes vinte anos, o PNB per capita do Zaire declinou a uma taxa anual de 2,1% ao ano, levando o país pouco a pouco para o último lugar na hierarquia mundial das nações e deixando a população do país numa miséria igual ou pior do que a sofrida durante o regime colonial belga<sup>24</sup>. O Zaire é, em suma, um exemplo de manual de um "Estado predatório" no qual a preocupação da classe política com a busca de renda converteu a sociedade em sua presa.

Na linha de Weber, Callaghy enfatiza as qualidades patrimoniais do Estado zairiano, a mistura de tradicionalismo e arbitrariedade que Weber afirmava retardar o desenvolvimento capitalista<sup>25</sup>. Fiel ao modelo patrimonialista, o controle do aparelho de Estado cabe por direito a um pequeno grupo de indivíduos vinculados em termos pessoais. No pináculo do poder está a "panelinha presidencial", que consiste de "cinquenta e tantos parentes da maior confiança do presidente, ocupando as mais importantes e lucrativas posições, tais como as chefias do Conselho Judiciário, polícia secreta, Ministério do Interior, gabinete do Presidente e assim por diante"<sup>26</sup>. Seguindo-se a estas há a "Irmandade Presidencial" que não consiste de parentes, mas cujos cargos também dependem de seus laços pessoais com o Presidente e sua panelinha e de seus laços mútuos.

Um dos aspectos mais chocantes e irônicos do Estado zairiano é a extensão em que as relações de mercado dominam o comportamento administrativo, novamente quase uma caricatura da imagem neoutilitarista do provável funcionamento de aparelhos de Estado criadores de renda. Um arcebispo zairiano descreveu isso da seguinte forma:

"Por que em nossos tribunais as pessoas apenas obtêm seus direitos mediante generoso pagamento ao juiz? Por que os prisioneiros vivem esquecidos nas prisões? Não dispõem de

<sup>24</sup>Banco Mundial, *World Development Report, 1991*, Nova York, Oxford University Press, 1991, p. 204.

<sup>25</sup>Thomas Callaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Nova York, Columbia University Press, 1984, pp. 32-79.

<sup>26</sup>David Gould, "The Administration of Underdevelopment", in Guy Gran, ed., *Zaire: The Political Framework of Underdevelopment*, Nova York, Praeger, 1979, p. 93.

ninguém que possa pagar o juiz que está de posse de seus dossiês. Por que em nossas repartições administrativas, como os serviços públicos, pede-se às pessoas para que voltem dia após dia para receber o que lhes é devido? Se não pagarem ao funcionário, não serão atendidas".<sup>27</sup>

O próprio presidente Mobutu caracterizou o sistema quase da mesma forma dizendo:

"Tudo é para vender, tudo é comprado em nosso país. E nesse tráfico, possuir qualquer fatia de poder público constitui um verdadeiro instrumento de troca, que pode ser convertido em aquisição ilícita de dinheiro ou outros bens."<sup>28</sup>

A vigência de uma tal ética perfeita de mercado poderia à primeira vista parecer inconsistente com o que Callaghy<sup>29</sup> caracteriza como um "incipiente estado absolutista moderno", mas na verdade é inteiramente consistente. O personalismo e o saque da cúpula destroem qualquer possibilidade de comportamento orientado por normas nos níveis inferiores da burocracia. Além do mais, a mercantilização do aparelho de Estado torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo devido à corrosão da previsibilidade de ação do Estado.

A persistência do regime em si mesmo pode ser encarada como evidência de que Mobutu no mínimo conseguiu construir um aparelho repressivo dotado do teor mínimo de coerência corporativa necessária a rechaçar potenciais concorrentes. Nem mesmo isso é certo. Como rudemente afirma Gould, "a burguesia burocrática deve sua existência a um apoio externo antigo e contínuo"<sup>30</sup>. Tanto a ajuda do Banco Mundial como de nações ocidentais isoladas desempenham um papel importante, mas a presença de tropas francesas e belgas em momentos críticos (como, por exemplo, em Shaba, em 1978) tem sido condição *sine qua non* da manutenção de Mobutu no poder<sup>31</sup>. Dessa forma, Mobutu oferece apenas uma frágil prova dos limites nos quais pode se manter a

<sup>27</sup>Citado em Callaghy, *The State-Society Struggle*, p. 420.

<sup>28</sup>Camford Young, "Zaire: The Unending Crisis", *Foreign Affairs* 57, nº 1, (outono de 1978): 172.

<sup>29</sup>Callaghy, *The State-Society Struggle*.

<sup>30</sup>Gould, "The Administration of Underdevelopment", p. 93.

<sup>31</sup>Gillian Hull, "Zaire in the World System: In Search of Sovereignty", in Gran, *The Political Economy of Underdevelopment*, pp. 263-83.

orientação para a renda sem minar o aparelho repressivo necessário à sobrevivência do regime.<sup>32</sup>

O Zaire confirma claramente que não é tanto a burocracia que impede o desenvolvimento, mas a ausência de um aparelho burocrático coerente. O Estado "clepto-patrimonialista" zairiano é uma mescla de personalismo e aparelho administrativo completamente mercantilizado<sup>33</sup>. É precisamente o tipo de Estado dominado pela troca que os neo-utilitaristas postulam e temem, mas os resultados não se resumem à busca feroz de renda e a incentivos distorcidos. A fragilidade do centro do sistema político-econômico solapa a previsibilidade da política necessária ao investimento privado. O Estado fracassa até em fornecer os mais básicos pré-requisitos para o funcionamento de uma economia moderna: cumprimento regular de contratos; fornecimento e manutenção de infra-estrutura, investimento público em saúde e educação.

O Zaire coloca também alguns problemas às concepções convencionais sobre a importância da autonomia do Estado na formulação de estratégias coerentes de ajuste e de crescimento. Por um lado, uma vez que o Estado enquanto entidade corporativa é incapaz de formular e implementar metas coerentes e uma vez que as decisões políticas são tomadas em favor de elites privadas, o Estado poderia ser considerado como inteiramente desprovido de autonomia. Essa falta de autonomia é o que permite o prevaletimento da orientação contagiante para a renda. Ao mesmo tempo, no entanto, é impressionante como o Estado zairiano não é controlado pela sociedade. Ele é "autônomo" no sentido de que suas metas não derivam da agregação de interesses sociais. Essa "autonomia" não amplia a capacidade do Estado de adotar suas próprias metas, e sim afasta reações sociais críticas a sua dominação arbitrária. O caso zairiano sugere que o relacionamento entre a capacidade de ação e a autonomia do Estado precisa ser repensado; isso se torna ainda mais evidente no exame dos "Estados desenvolvimentistas" do Leste asiático.

<sup>32</sup>Obviamente, uma análise completa tanto do caráter original do regime quanto de sua permanência requer uma atenção mais acurada à natureza da estrutura social do Zaire. Para uma abordagem geral da questão do Estado e do desenvolvimento que começa por uma análise da estrutura social, ver Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>33</sup>A conjunção entre o Leviatã e a mão invisível não é tão contraditória como poderia parecer, mas é, de fato, bastante comum. Na verdade ela assume formas diferentes conforme os Estados. Nos regimes militares menos corruptos como os da Argentina e Chile, por exemplo, o controle brutal, de tipo Leviatã, sobre a dissidência política se combinava com uma feroz imposição de relações de mercado sobre a sociedade circundante.



## ESTADOS DESENVOLVIMENTISTAS

Enquanto Estados como o de Mobutu ofereciam demonstrações práticas das perversões previstas pelas concepções neo-utilitaristas do Estado, um conjunto diferente de nações a meio caminho ao seu redor estava escrevendo registros históricos que confirmavam as expectativas institucionalistas. Ao fim dos anos setenta, o sucesso econômico dos novos países industriais (NPIs) do Leste asiático, Coreia e Taiwan, era cada vez mais interpretado como dependente do ativo envolvimento do Estado<sup>34</sup>, mesmo por observadores dotados de uma inclinação neoclássica<sup>35</sup>. Os casos do Leste asiático não são apenas importantes porque sugeriram que os encraves institucionais da agenda anterior de transformação industrial local não podiam ser irrelevantes à execução bem-sucedida de uma agenda de ajuste. Tais Estados constituem, acima de tudo, os casos paradigmáticos tanto da rápida industrialização local como de ajuste a mercados internacionais mutáveis.

O Modelo Japonês. Ao procurar bases institucionais sobre as quais promover a industrialização rápida, os NPIs do Leste asiático adotaram o modelo regional do Estado ativo — o Japão. Análises do caso japonês oferecem um ótimo ponto de partida para a compreensão do "Estado desenvolvimentista". O relato de Chalmers Johnson sobre os anos dourados do MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria)<sup>36</sup> fornece um dos melhores quadros do Estado desenvolvimentista em ação. Sua descrição é particularmente fascinante porque corresponde de modo inequívoco ao que poderia ser na prática uma acurada implementação das idéias de Gershenkron e Hirschman.

Nos anos de escassez de capital que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o Estado japonês funcionava como substituto de mercados de capital pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo que "induzia" mudanças nas decisões de investimento. As instituições de Estado, desde o sistema de captação de poupança via Correios até o Banco de Desenvolvimento do Japão, foram cruciais na obtenção do capital necessário ao investimento industrial. A centralidade do Estado no

<sup>34</sup>Alice Arnsden, "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism as a Challenge to Dependency Theory", *Modern China* 5, nº 3 (1979): 341-80.

<sup>35</sup>For example, Leroy Jones e Sakong II, *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

<sup>36</sup>Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

fornecimento de novos capitais, por sua vez, fez com que o MITI assumisse um papel central na política industrial. Dado seu papel na aprovação de empréstimos de investimento do Banco de Desenvolvimento do Japão, sua participação na alocação de divisas para fins industriais e licenças de importação de tecnologia estrangeira, sua capacidade de fornecer isenções fiscais e sua capacidade de articular "cartéis de orientação administrativa" que regulamentaria a concorrência em um setor, o MITI estava em perfeitas condições de "maximizar o processo induzido de decisão".<sup>37</sup>

Alguns podem achar exagerada a caracterização que Johnson faz do MITI, "indubitavelmente a maior concentração de capacidade cerebral do Japão", mas poucos negariam o fato de que até recentemente "os órgãos públicos atraem os mais talentosos graduandos das melhores universidades do país, e os cargos públicos de maior nível nesses ministérios foram e ainda são os mais prestigiosos do país".<sup>38</sup>

Portanto, existe um aspecto nitidamente weberiano no Estado desenvolvimentista japonês. Os funcionários contam com o status especial que Weber considerava essencial a uma verdadeira burocracia. Seguem carreiras de longo prazo no interior da burocracia e atuam geralmente de acordo com regras e normas estabelecidas. Tais características variam um pouco na burocracia japonesa, mas os órgãos menos burocráticos e mais clientelistas, como o Ministério da Agricultura, em geral são encarados como "bolsões de óbvia ineficiência"<sup>39</sup>. Se o Japão confirma as declarações weberianas relativas à necessidade de uma burocracia coerente, meritocrática, indica também a necessidade de ir além de tais prognósticos. Todas as descrições sobre o Estado japonês enfatizam o caráter indispensável de sistemas informais, tanto internos como externos, ao funcionamento do Estado. Sistemas internos — particularmente o "galubatsu", que consiste em laços entre colegas de classe nas universidades da elite de onde se recrutam os funcionários — são cruciais à coerência da burocracia.<sup>40</sup> Tais redes informais conferem à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa

<sup>37</sup>Ver, por exemplo, a descrição feita por Johnson sobre a sustentação da indústria petroquímica pelo MITI nos anos 50 e 60, *MITI and the Japanese Miracle*, p. 236.

<sup>38</sup>Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, p. 26, 20. Johnson relata que em 1977 apenas 1 300 dentre 5 300 foram aprovados no concurso nos cargos públicos de alto nível e cita uma reprovação geral de 90% para os anos de 1928-43 (p. 57).

<sup>39</sup>Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press, 1989, p. 4.

<sup>40</sup>Em 1965 um extenso índice de 73% de burocratas de alto nível eram graduados pela Escola de Direito da Universidade de Tóquio.

que por si só a meritocracia não poderia oferecer. O fato de que a competência formal, e não os laços clientelistas ou lealdades tradicionais, seja o requisito primeiro para o ingresso na rede torna muito mais plausível que o desempenho eficaz passe a ser um atributo valorizado entre membros leais dos diversos "batsu". O resultado geral é uma espécie de "weberianismo reforçado", no qual os "elementos não-burocráticos da burocracia" reforçam a estrutura organizacional formal, da mesma forma que os "elementos não-contratuais do contrato" de Durkheim reforçam o mercado.<sup>41</sup>

Redes externas que vinculam o setor estatal ao privado são ainda mais importantes. Como afirma Chie Nakane, "a teia administrativa é tecida de modo mais acabado na sociedade japonesa do que talvez em qualquer outra sociedade do mundo"<sup>42</sup>. A política industrial japonesa depende fundamentalmente dos laços que vinculam o MITI e os maiores grupos industriais.<sup>43</sup> Laços entre a burocracia e o poder privado são reforçados pelo papel contagiante dos ex-alunos do MITI, que, através dos *amakudari* (a "geração do céu" de aposentadoria precoce), acabam ocupando posições-chave não apenas em empresas individuais, mas também nas associações industriais e organizações semi-governamentais que compõem "o labirinto de organizações intermediárias e redes políticas informais, onde ocorre grande parte do demorado trabalho de formação de consenso".<sup>44</sup>

A centralidade dos laços externos levou alguns a afirmar que a eficácia do Estado procede "não de sua própria capacidade inerente mas da complexidade e estabilidade de sua interação com atores do mercado".<sup>45</sup> Essa perspectiva é um complemento necessário a descrições do tipo de Johnson, mas implica o perigo de conceber as redes externas e a coerência corporativa interna como explicações alternativas opostas. Em vez disso, a coerência burocrática interna deveria ser considerada como pré-condição essencial à efetiva participação do Estado em redes externas. Se o MITI não fosse uma organização excepcionalmente competente e coesa, não poderia participar em redes externas da forma como o faz. Se o MITI não fosse "autônomo" no sentido de ser capaz de formular suas próprias metas de modo independente e de confiar que seus

funcionários irão encarar a implementação de suas metas como importante também para suas carreiras individuais, pouco teria então a oferecer ao setor privado. A "autonomia relativa" do MITI é o que viabiliza sua dedicação 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, mesmo no interior do organizadíssimo sistema industrial japonês.

A "autonomia inserida" é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida, como ilustra uma comparação entre o Japão e os NPIs do Leste asiático.

Coreia e Taiwan. A Coreia e Taiwan possuem distintas estruturas de Estado associadas a diferentes bases sociais de sustentação, padrões de organização industrial e estratégias políticas<sup>46</sup>. Apesar disso, compartilham características cruciais. Em ambos os países, as iniciativas políticas que facilitaram a transformação industrial estavam enraizadas em uma organização burocrática coerente e competente. Embora ambos os NPIs do Leste asiático pareçam mais autônomos que o Estado japonês, exibem elementos da "autonomia inserida" que foi crucial ao sucesso do Japão.

Ao comparar a burocracia coreana com a mexicana, Kim Byung-Kook ressalta que enquanto o México ainda tem de institucionalizar o recrutamento por concurso para o setor público, no Estado coreano as provas meritocráticas para o serviço público vêm sendo realizadas para recrutar encarregados desde 788 D.C., por mais de mil anos<sup>47</sup>. A despeito da caótica história política da Coreia no século vinte, a burocracia tem sido capaz de escolher seu *staff* entre os mais talentosos membros das mais conceituadas universidades. Dados sobre a seletividade dos exames para o serviço público superior são quase idênticos aos oferecidos por Johnson para o Japão. Apesar do número anual de

<sup>41</sup> Cf. Rueschmeyer e Evans, "The State and Economic Transformation".

<sup>42</sup> Citado por Okimoto, *Between MITI and the Market*, p. 170.

<sup>43</sup> Okimoto, *Between MITI and the Market*, p. 157, calcula que um diretor adjunto de um escritório social do MITI pode gastar a maior parte do seu tempo com recursos humanos-chave da empresa.

<sup>44</sup> Okimoto, *op. cit.*, p. 155.

<sup>45</sup> Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, p. 262.

<sup>46</sup> Cf. Tun-jen Cheng, "The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NICs", tese de doutorado, Departamento de Ciências Políticas da Universidade da Califórnia, 1987.

<sup>47</sup> Kim Byung-Kook, "Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico", dissertação de doutorado, Departamento de Governo, Universidade de Harvard, 1987, pp. 101-2.

recrutados para o serviço público superior ter aumentado sete vezes entre 1949 e 1980, apenas cerca de 2% daqueles que prestam o concurso são aprovados.<sup>48</sup>

Junto com padrões similares de recrutamento vem a inculcação de uma "cultura corporativa" particular. A discussão de Choi<sup>49</sup> sobre o Departamento de Planejamento Econômico, por exemplo, observa o mesmo tipo de confiança e espírito corporativo que caracteriza o MITI na descrição de Johnson. Por fim, como no Japão, o recrutamento meritocrático via universidades de elite e a existência de um forte *ethos* organizacional criam o potencial para a construção de redes de solidariedade interpessoal de tipo "batsu" no interior da burocracia. Examinando os aprovados no concurso ao serviço público de 1972, Kim descobriu que 55% eram graduados pela Universidade Nacional de Seul e, destes, 40% eram graduados por duas conceituadas escolas secundárias de Seul.<sup>50</sup>

Embora a burocracia coreana pareça um arquétipo, a experiência da Coreia mostra também a insuficiência de uma tradição burocrática. Nos anos cinquenta, no governo de Rhee Syngman, o concurso ao serviço público foi amplamente dispensado, e apenas cerca de 4% daqueles que ocupavam cargos de nível superior ingressaram via concurso. Tampouco aqueles que entraram no serviço público superior podiam contar com ascensão a escalões mais elevados através de um processo padrão de promoção interna. Em vez disso, os escalões superiores eram preenchidos principalmente na base de "indicações especiais" de natureza política.<sup>51</sup>

O caráter da indicação e promoção burocráticas no governo de Rhee é, naturalmente, inteiramente coerente com o caráter de seu regime. Embora Rhee governasse mediante uma certa dose de industrialização por substituição de importações, seu regime era mais predatório que desenvolvimentista. A ajuda massiva dos EUA, na verdade, financiava substancial corrupção governamental. Dependendo de doações do setor privado para financiar sua dominação política, Rhee ficava à mercê de laços clientelistas com homens de negócios e, como era de esperar, "as atividades voltadas para a renda eram generalizadas e sistemáticas".<sup>52</sup>

Sem uma tradição burocrática arraigada, plenamente desenvolvida, nem a reformulação de planos de carreiras burocráticas do regime de Park nem sua reorganização do aparelho de planejamento político-econômico teriam sido possíveis. Sem uma poderosa base adicional de coesão nos escalões superiores do Estado, a tradição burocrática teria continuado ineficaz. Sem a combinação de ambas teria sido impossível transformar a relação do Estado com o capital privado.

Somente com a ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e estreitos laços pessoais e organizacionais o Estado seria capaz de "reconquistar sua autonomia".<sup>53</sup> Os funcionários juniores envolvidos no golpe liderado por Park Chung Hee eram unidos tanto por convicções reformistas quanto por estreitos laços interpessoais desenvolvidos simultaneamente na experiência de trabalho e em estreitos laços de rede tipo "batsu" originários da academia militar.<sup>54</sup> A superposição dessa nova marca de solidariedade organizacional por vezes aviltava a burocracia civil do Estado na medida em que militares eram alçados a cargos de cúpula, mas em geral os militares se valiam da influência fornecida por sua própria solidariedade corporativa para fortalecer e ao mesmo tempo disciplinar a burocracia. No governo de Park a proporção de cargos de nível superior preenchidos por aprovados em concursos quintuplicou, e a promoção interna se converteu no principal meio de preencher todos os escalões acima deles, com exceção das indicações para os cargos políticos mais elevados.<sup>55</sup>

Uma das características da revitalização burocrática do Estado foi a posição relativamente privilegiada mantida por um "órgão piloto" isolado, o Departamento de Planejamento Econômico (DPE). Dirigido por um deputado e primeiro ministro, o DPE foi escolhido por Park para ser um "super-órgão" da área econômica.<sup>56</sup> Seu poder de coordenar a política econômica mediante o controle do processo orçamentário é ampliado por mecanismos como o Comitê Consultivo dos Ministros Econômicos e pelo fato de que seus dirigentes costumam ser promovidos a cargos de liderança em outros ministérios.<sup>57</sup> Como no caso japonês, a existência de um "órgão piloto" não significa que as políticas

<sup>48</sup>Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change", p. 101.

<sup>49</sup>Choi Byung-Sun, "Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change", dissertação de doutorado, Kennedy School, Universidade de Harvard, 1987.

<sup>50</sup>Kim, op. cit., p. 101.

<sup>51</sup>Ibid., pp. 101-2.

<sup>52</sup>Cheng, "The Politics of Industrial Transformation", p. 20.

<sup>53</sup>Ibid., p. 203.

<sup>54</sup>Ver, por exemplo, a descrição feita por Kang (1988) sobre o clube Hamabo, fundado por membros da décima primeira turma da academia militar.

<sup>55</sup>Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change", pp. 101-8.

<sup>56</sup>Ibid., p. 115.

<sup>57</sup>Segundo Choi, por exemplo, em "Institutionalizing a Liberal Economic Order", p. 50, "quatro dentre cinco ministros do Ministério da Indústria e Comércio entre dezembro de 1973 e maio de 1982 eram ex-vico-ministros do DPE".

não sejam contestadas no interior da burocracia. O DPE e o MTI (Ministério do Comércio e da Indústria) freqüentemente se encontram em fortes desavenças sobre a política industrial.<sup>58</sup> Apesar de tudo, a existência de um determinado órgão dotado de liderança geralmente reconhecida na área econômica possibilita a concentração de talento e especialização e confere à política econômica uma coerência que falta a um aparelho de Estado de organização menos definida.

Quando o regime de Park assumiu o poder, seu objetivo parecia ser não apenas isolar-se do capital privado, mas dominá-lo completamente. Processos criminais e confisco de bens foram usados como ameaças, e os líderes da indústria caminhavam pelas ruas, desonrados como parasitas corruptos. Esse quadro logo mudou na medida em que Park percebeu que necessitava aproveitar a iniciativa privada e a perícia gerencial para alcançar suas metas econômicas.<sup>59</sup> Com o tempo, e particularmente nos anos setenta, os laços entre o regime e os maiores *chaebol* (conglomerados) tornaram-se tão estreitos que economistas visitantes concluíam que "Coreia S.A." era sem dúvida uma descrição mais adequada da situação na Coreia do que "Japão S.A."<sup>60</sup>

Tal como no caso do Japão, a relação simbiótica entre o Estado e os *chaebol* estava fundada no fato de que o Estado tinha acesso ao capital num ambiente de escassez de capital.<sup>61</sup> Através de sua capacidade de alocar capital o Estado promovia a concentração do poder econômico nas mãos dos *chaebol* e "orquestrava agressivamente" suas atividades.<sup>62</sup>

<sup>58</sup>Cheng, "The Politics of Industrial Transformation", pp. 231-32, afirma que foi o MTI e não o DPE que dominava a política industrial no início dos anos 70 mas perto do fim dos anos 70 o DPE tornou-se novamente dominante.

<sup>59</sup>Ver Kim Eun, "From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in the Korean Economy", tese de doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de Brown, 1987; Kim Myoung Soo, "The Making of the Korean Society: The Role of the State in the Republic of Korea", tese de doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de Brown, 1987.

<sup>60</sup>Mason et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press, 1980, citado por Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northern? Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences", in F. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialists*, Ithaca; Cornell University Press, 1987, p. 73.

<sup>61</sup>A importância da ajuda externa e, em seguida, de empréstimos estrangeiros, ambos os quais eram canalizados através do Estado e por ele alocados, era uma pedra angular do controle estatal sobre o capital. Ver Kim, "From Dominance to Symbiosis", Woo Jung-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nova York, Columbia University Press, 1991, e Barbara Scallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development", in Guy Gereffi e Donald L. Wy, orgs., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 55-89.

<sup>62</sup>Robert Wade, *Concerning the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 20.

Ao mesmo tempo, o regime de Park dependia dos *chaebol* para implementar a transformação industrial que constituía seu projeto principal e a base para sua legitimação.

A inserção do Estado coreano durante o governo de Park era um assunto muito mais "da cúpula para baixo" do que o protótipo japonês, carecendo de associações intermediárias bem desenvolvidas e concentrando-se numa quantidade bem menor de empresas. O tamanho e a diversificação dos maiores *chaebol* realmente lhes conferiam interesses que eram relativamente "abrangentes"<sup>63</sup> em termos setoriais, de forma que o pequeno número de atores não limitava o alcance setorial do projeto comum de acumulação. Ademais, o Estado coreano não podia reivindicar a mesma relação institucional generalizada com o setor privado que o sistema MITI fornecia, e nunca conseguiu evitar inteiramente o perigo de que interesses particularistas de firmas individuais pudessem levá-lo de volta rumo à improdutiva orientação para a renda. Pelo menos era essa a percepção dos tecnocratas "dissidentes" do DPE que sentiam, no início dos anos oitenta, que já estava mais do que na hora de o Estado começar a se distanciar das demandas de recursos dos maiores *chaebol*.<sup>64</sup>

A Coreia está forçando os limites nos quais a inserção pode se concentrar em uns poucos laços sem se degenerar em predação particularista. O risco oposto, de enfraquecer os laços com o capital privado, ameaçando a capacidade do Estado de garantir informações plenas e de contar com o setor privado para sua efetiva implementação, é representado pela segunda discípula regional proeminente do modelo japonês, Taiwan.

Em Taiwan, como na Coreia, o Estado tinha sido central ao processo de acumulação industrial, drenando capital para investimentos de risco, ampliando a capacidade de empresas privadas enfrentarem mercados internacionais e assumindo funções diretamente empresariais através de empresas de propriedade estatal. Em Taiwan, como na Coreia, a capacidade de o Estado desempenhar esse papel dependia de uma burocracia weberiana clássica, de recrutamento meritocrata, crucialmente consolidada por formas organizacionais extra-burocráticas. Tal como no caso do Estado coreano, o regime do KMT (Kuomintang) baseia-se numa combinação entre tradição perene e transformação radical, mas diferenças na experiência histórica dos dois Estados le-

<sup>63</sup>Cf. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*.

<sup>64</sup>Ver Stephan Haggard e Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics* 42, n° 2 (janeiro de 1990): 210-37.

varam a padrões muito diferentes de relações com o setor privado e, conseqüentemente, a padrões muito diferentes de iniciativa estatal. A transformação do Estado do Kuomintang que acompanhou sua chegada a Taiwan é tão impressionante quanto as mudanças ocorridas entre os governos coreanos de Rhee e Park. No continente, o regime do KMT havia sido amplamente predatório, crivado pela orientação para a renda e incapaz de evitar que interesses particulares de especuladores privados minassem seus projetos econômicos. Na ilha, o partido se recompôs. Liberado de sua velha base latifundiária e amparado pelo fato de que os membros "mais notoriamente corruptos e nocivos" da elite capitalista não acompanharam Chiang Kai Shek para a ilha<sup>65</sup>, o KMT foi capaz de reestruturar completamente seus laços com o capital privado. Uma organização partidária corrupta e cheia de facções passou a se aproximar do Estado-partido leninista que havia aspirado ser desde o começo<sup>66</sup>, dotando assim a burocracia de Estado de uma fonte reforçadora da coesão e coerência organizacionais mais poderosa e estável do que a que teria sido propiciada apenas pela organização militar.

Dentro do aparelho governamental consolidado, o KMT reuniu um pequeno conjunto de organizações da elite político-econômica com amplitude e perícia similares às do MITI do Japão, ou do DPE da Coreia.<sup>67</sup> O Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (CPDE) é a corporificação atual do lado planejador do "staff econômico geral". Não é um órgão executivo mas, "em termos japoneses, situa-se em algum ponto entre o MITI e a Secretaria de Planejamento Econômico".<sup>68</sup> O Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI) do Ministério de Assuntos Econômicos é ocupado basicamente por engenheiros e desempenha um papel mais direto em políticas setoriais. Ambos os órgãos, tal como seus correlatos na Coreia e no Japão, têm tradicionalmente obtido sucesso na atração dos "melhores e mais brilhantes". O staff tende a ser tanto de membros do KMT como de graduados pela Universidade Nacional de Taiwan, da elite do país.<sup>69</sup>

Sem negar a transformação fundamental no caráter do aparelho do Kuomintang, é também digno de nota que, tal como no caso da Coreia, a existência de uma antiga tradição burocrática propiciou ao regime um fundamento sobre o qual se consolidar. Não se tratava ape-

nas de uma organização de partido que propiciava coesão política na cúpula, mas havia também uma burocracia econômica com considerável experiência gerencial. A Comissão Nacional de Recursos (CNR), por exemplo, fundada em 1932, dispunha de um staff de 12 000 funcionários em 1944 e administrava mais de 100 empresas: públicas cujo capital consorciado representava metade do capital total de todas as empresas chinesas. Era uma ilha de recrutamento relativamente meritocrático no interior do regime continental, e seus ex-integrantes passaram posteriormente a desempenhar um papel capital na administração da política industrial de Taiwan.<sup>70</sup>

A experiência adversa de ser aviltada pelos interesses particularistas de especuladores privados no continente levou à liderança política do KMT, bem como aos ex-integrantes da CNR, a depositar uma desconfiança básica no capital privado e a levar a sério os elementos anticapitalistas dos pronunciamentos ideológicos de Sun Yat Sen. Tais predileções eram reforçadas pelo fato pragmático de que o fortalecimento de capitalistas privados em Taiwan envolvia o aumento do poder de uma elite privada etnicamente distinta e politicamente hostil. Portanto, dificilmente surpreende que em vez de passar as propriedades japonesas para o setor privado, como recomendavam seus conselheiros americanos, o KMT manteve o controle, gerando um dos maiores setores estatizados no mundo não-comunista.<sup>71</sup> O que é surpreendente é que as empresas estatizadas de Taiwan (EEs), ao contrário do padrão de ineficiência e déficit financeiro que em geral se considera intrínseco à operação de tais empresas<sup>72</sup>, eram em sua maior parte não só lucrativas como eficientes.

Em Taiwan, as EEs têm sido instrumentos-chave do desenvolvimento industrial. Além do setor bancário, que foi estatizado tal como na Coreia pós-Rhee, as empresas estatizadas eram responsáveis pela maior parte da produção industrial nos anos cinquenta e, após terem declinado um pouco nos anos sessenta, sua participação expandiu-se novamente nos anos setenta.<sup>74</sup> As EEs são particularmente importantes nos setores básicos e intermediários. A China Steel, por exemplo, tem

<sup>65</sup>Tom Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle* (Nova York: M. E. Sharpe, 1986), p.

<sup>66</sup>Cheng, "The Politics of Industrial Transformation", p. 97.

<sup>67</sup>A discussão a seguir se baseia principalmente em Wade, *Governing the Market*.

<sup>68</sup>Wade, *op. cit.*, p. 198.

<sup>69</sup>*Ibid.*, p. 217.

<sup>70</sup>Segundo Wade, *Governing the Market*, pp. 272-73, a escola de tecnocratas da CNR forneceu, entre outros eminentes burocratas econômicos, oito dentre catorze ministros da Economia.

<sup>71</sup>Ver Cheng, "The Politics of Industrial Transformation", p. 107; Wade, *Governing the Market*, p. 32.

<sup>72</sup>Cf. Waterbury, capítulo 4.

<sup>73</sup>Wade, *op. cit.*, p. 78. Mesmo nos anos oitenta, o Estado era responsável por quase a metade da composição do capital interno bruto de Taiwan e as empresas estatais, por dois terços da participação do Estado (Cheng, *op. cit.*, p. 166).

<sup>74</sup>*Ibid.*, p. 97.

possibilitado a Taiwan conseguir sobrepujar todos os exportadores de aço da OECD no mercado japonês.<sup>75</sup> O setor empresarial do Estado não apenas oferece uma contribuição empreendedora direta, mas é também um campo de treinamento para liderança econômica na burocracia central do Estado.<sup>76</sup> Dessa forma, a formação em política econômica em Taiwan cresce a partir de "uma pouco compreendida mas aparentemente vigorosa rede política que vincula os gabinetes econômicos centrais às empresas (e) bancos públicos..."<sup>77</sup>

O que choca na comparação de Taiwan com a Coreia e o Japão é a medida na qual o setor privado taiwanês tem estado ausente das redes de política econômica. Ainda que a tendência atual seja "expandir e institucionalizar elementos de tomada de decisão vindos de industriais, financistas e outros"<sup>78</sup>, as relações históricas entre o Estado do KMT e o capital privado (principalmente taiwanês) têm sido suficientemente distantes para que se levante a questão de saber se a "inserção" é realmente um componente necessário do Estado desenvolvimentista.

O Estado taiwanês inquestionavelmente opera de forma eficaz com um conjunto menos denso de laços de rede pública-privada do que as versões coreana e japonesa do Estado desenvolvimentista. Apesar de tudo, sua falta de inserção não deve ser exagerada. Não é fácil isolá-lo do setor privado.

Gold demonstrou as estreitas relações que existiam entre o governo e o nascente setor têxtil nos anos cinquenta, bem como o papel intermediário que o governo desempenhou no desenvolvimento da indústria de semicondutores nos anos setenta. Wade observa que funcionários do DDI gastam uma fração substancial de seu tempo visitando empresas e estão engajados em alguma coisa muito semelhante à "orientação administrativa" do MITI<sup>79</sup>. Esse autor apresenta um exemplo esclarecedor da íntima interação do Estado com o capital privado em sua discussão sobre as negociações entre produtores de matéria-prima e as companhias têxteis no setor de fibras sintéticas. Enquanto as negociações formais envolviam a associação industrial

<sup>75</sup>P. Bruce, "World Steel Industry: The Rise and Rise of the Third World", *Financial Times* (Londres, 22 de novembro de 1983), citado por Wade, *op. cit.*, p. 99.

<sup>76</sup>Segundo Wade, *op. cit.*, p. 275, "a maioria dos ministros da área econômica ocuparam cargos de gerência em empresas públicas".

<sup>77</sup>Wade, *op. cit.*, p. 295.

<sup>78</sup>*Ibid.*, p. 293.

<sup>79</sup>*Ibid.*, p. 284.

(Associação dos Fabricantes de Fibras) à jusante e o monopólio interno (uma *joint-venture* entre Estado e o MNC) à montante, os administradores do Estado sempre estiveram envolvidos<sup>80</sup>. Ao se engajar neste tipo de negociação, os administradores do Estado garantem que nem os esforços do país pela retro-integração em produtos intermediários nem a competitividade exportadora de seus produtores têxteis sejam ameaçados por conflitos privados não resolvidos. As redes informais entre o público e o privado podem ser menos densas do que nos outros dois casos, mas são nitidamente essenciais à política industrial de Taiwan.

Além de definir os limites aos quais se pode reduzir a inserção, o caso taiwanês ressalta a relação simbiótica entre autonomia do Estado e a preservação da competição de mercado. O papel da autonomia do Estado na preservação das relações de mercado também é crucial na Coreia e no Japão, mas é mais evidente no caso de Taiwan.<sup>81</sup>

A evolução da indústria têxtil representa o melhor exemplo.<sup>82</sup> No início dos anos cinquenta, K.Y. Yin, opondo-se à sabedoria dos economistas educados nos EUA que aconselhavam seu governo, decidiu que Taiwan deveria desenvolver uma indústria têxtil. O resultado foi o "programa de trustificação" têxtil que, ao fornecer um mercado seguro e matérias-primas, minimizava o risco do empreendimento envolvido em ingressar no setor e conseguia induzir com êxito o ingresso de capital privado. Nessa fase inicial, o Estado era patrocinador numa perspectiva hirschmaniana clássica, induzindo decisões de investimento e estimulando a oferta de empreendimentos.<sup>83</sup>

O programa de "trustificação" em si mesmo é incomum apenas até o ponto em que o Estado se dispunha a participar a fim de garantir que a iniciativa fosse promissora; caso contrário, era muito parecida com as políticas da maioria dos países latino-americanos nas fases iniciais de industrialização. O que é incomum é que o programa de trustificação não se tornou um instrumento dos empresários que o havia gerado. Em vez disso, o regime do KMT progressivamente expôs seus "capitalistas de estufa" aos rigores do mercado, tornando as cotas de

<sup>80</sup>*Ibid.*, p. 281.

<sup>81</sup>Cf. Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1990), pp. 44-45.

<sup>82</sup>Cf. Peter Evans e Ching-kuo Pang, "State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case on Newly Industrializing Countries" (Documento apresentado à Conferência Internacional sobre Taiwan: Um País Recentemente Industrializado, Universidade Nacional de Taiwan, 3-5 de dezembro de 1973).

<sup>83</sup>Ver Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle*, p. 70; Pang Chien-Kuo, "The State and Economic Transformation: The Taiwan Case" (tese de doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de Brown, 1987), pp. 167-69.

exportação dependentes da qualidade e preço dos produtos; pouco a pouco desviando incentivos para as exportações e finalmente diminuindo a proteção com o passar do tempo.<sup>84</sup> Dessa forma, o Estado foi capaz de propiciar o surgimento de um "livre mercado" em vez de permitir a criação de "abrigos rentáveis". Sem a autonomia viabilizada por um poderoso aparelho burocrático, teria sido impossível impor o incômodo da livre competição a um tal conjunto acomodado de capitalistas.

O exemplo reforça o ponto anteriormente levantado em relação à inserção e autonomia no Japão. O capital privado, principalmente aquele organizado em estreitas redes oligopolistas, não tende a ser uma força política em favor de mercados competitivos. Tampouco pode um Estado que é um contador passivo de tais interesses oligopolistas dar a eles aquilo que não estão dispostos a oferecer por si mesmos. Apenas um Estado que é capaz de agir de modo autônomo pode fornecer esse bem coletivo essencial. A inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia a inserção irá degenerar-se em um supercartel voltado, como todos os cartéis, à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*.

Uma última característica, igualmente importante do Estado desenvolvimentista é também ilustrada pelo caso taiwanês. Embora o governo tenha se envolvido profundamente em uma série de setores, o Estado taiwanês é extremamente seletivo em suas intervenções. A burocracia opera, nas palavras de Wade<sup>85</sup>, como um "mecanismo filtrante", concentrando a atenção dos planejadores políticos e do setor privado em produtos e processos cruciais ao futuro crescimento industrial. Como a maior parte da estratégia taiwanesa do KMT, a seletividade em parte era uma reação à experiência prévia no continente, tendo passado pelos desastres de um aparelho de Estado superdilatado, o KMT estava determinado a preservar sua capacidade burocrática no novo ambiente.<sup>86</sup> Contudo, a seletividade parece ser uma característica geral do Estado desenvolvimentista. Johnson<sup>87</sup> descreve como o Estado japonês, tendo experimentado intervenção direta e minuciosa no período pré-Segunda Guerra Mundial, limitou-se a selecionar estratégica-

<sup>84</sup>A mesma estratégia continua a ser utilizada. Wade, *Governing the Market*, pp. 207-8, refere-se às campanhas do DDI para induzir a produção local de videocassetes no início dos anos 80. A princípio, duas companhias locais receberam um monopólio, mas quando, após um ano e meio, ainda não estavam fabricando produtos internacionalmente competitivos, permitiu-se que firmas japonesas entrassem no mercado (com parceiros locais em *joint-venture*), apesar dos protestos das estreantes locais.

<sup>85</sup>Ibid., p. 226.

<sup>86</sup>Ver discussão do caso japonês por Johnson para observação semelhante.

<sup>87</sup>Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*.

mente o envolvimento econômico no pós-guerra, e Okimoto<sup>88</sup> chega ao ponto de observar que, em termos de seu tamanho global, o Estado japonês poderia ser considerado "minimalista".

A Dinâmica dos Estados Desenvolvimentistas. As características estruturais salientes do Estado desenvolvimentista devem agora ser esclarecidas. A coerência corporativa confere a eles a capacidade de resistir a incursões promovidas pela "mão invisível" da maximização individual por burocratas; internamente, predominam características weberianas. Altamente seletivos, o recrutamento meritocrático e as recompensas de carreiras de longo prazo criam compromisso e um senso de coerência corporativa. Os Estados desenvolvimentistas têm se beneficiado de extraordinárias capacidades administrativas, mas também restringem suas intervenções às necessidades estratégicas de um projeto transformador, utilizando seu poder para seletivamente impor forças de mercado. O nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto.

Ao mesmo tempo, a análise dos casos do Leste asiático sublinha o fato de que os "elementos não-burocráticos da burocracia" podem ser tão importantes quanto os "elementos não-contratuais do contrato"<sup>89</sup>. Redes informais de raízes históricas, ou organizações partidárias ou militares de malha apertada, ampliaram a coerência das burocracias do Leste asiático. Quer sejam esses laços baseados em compromisso com uma instituição corporativa paralela ou em desempenho do sistema educacional, reforçam mais o caráter aglutinante da participação na estrutura formal de organização do que o aviltamento produzido no padrão predatório pelas redes informais baseadas em parentesco ou em lealdades geográficas paroquianas.

Tendo conseguido limitar com êxito o comportamento dos ocupantes de cargos à busca de metas coletivas, o Estado pode atuar com alguma independência em relação a pressões sociais particularistas. A "autonomia" do Estado desenvolvimentista é, contudo, de um caráter completamente diferente da dominação desorientada, absolutista do Estado predatório. Não se trata apenas de "autonomia relativa" no

<sup>88</sup>Okimoto, *Between MITI and the Market*, p. 2.

<sup>89</sup>Cf. Rueschmeyer e Evans, "The State and Economic Transformation".

sentido estrutural marxista de ser constrangido pelas exigências genéricas da acumulação de capital. É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas.

A fim de compreender como surgiu essa feliz combinação de autonomia e inserção, é necessário colocar o Estado desenvolvimentista no contexto de uma conjuntura de fatores nacionais e internacionais. Os Estados desenvolvimentistas do Leste asiático iniciaram o período pós-Segunda Guerra Mundial com heranças de antigas tradições burocráticas e considerável experiência pré-guerra em intervenção econômica direta, na Coreia e Taiwan sob colonialismo japonês. A Segunda Guerra Mundial e suas conseqüências dotaram todos esses Estados de ambientes sociais incomuns. As elites agrárias tradicionais estavam dizimadas, grupos industriais desorganizados e descapitalizados e os recursos externos se escoavam pelo aparelho de Estado. O resultado da guerra, incluindo, ironicamente, a ocupação americana no Japão e na Coreia,<sup>90</sup> aumentou qualitativamente a autonomia desses Estados em face das elites nacionais privadas. A combinação da capacidade burocrática historicamente acumulada com a autonomia gerada conjuntamente colocava-os em uma situação historicamente excepcional.

Ao mesmo tempo, a autonomia do Estado era restringida pelo contexto internacional, tanto geopolítico quanto econômico. Esses Estados certamente não estavam livres para fazer a história como quisessem. O contexto internacional excluía a expansão militar, mas gerava claras ameaças externas. A expansão econômica não era apenas a base de sustentação da legitimidade, mas também de manutenção de capacidades defensivas em face de tais ameaças. A hegemonia americana, de um lado, e o expansionismo do comunismo asiático, por outro, não lhes deixava muita escolha a não ser confiar basicamente no capital privado enquanto instrumento de industrialização. O ambiente conspirou para criar a convicção de que a industrialização rápida e voltada ao mercado era necessária à sobrevivência do regime. O tamanho reduzido desses Estados e sua falta de recursos tornava óbvio o papel da competitividade exportadora na industrialização bem-sucedida.

O compromisso com a industrialização motivava esses Estados a promover o crescimento do capital industrial local. Sua excepcional autonomia lhes permitia dominar (pelo menos inicialmente) a

<sup>90</sup>Ver Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*; Pang, "The State and Economic Transformation".

formação dos laços que uniam o capital e o Estado. A partir dessa conjuntura surgiu o tipo de "autonomia inserida" que caracterizou esses Estados durante os períodos mais marcantes de seu crescimento industrial: um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada.

Desenvolvimentos recentes sugerem que a autonomia inserida não é uma característica estática do Estado desenvolvimentista. Em contraste com a dominação absolutista do Estado predatório, que parece ser auto-consolidante, a autonomia inserida tem sido, numa extensão surpreendente, seu próprio covetor. O próprio sucesso do Estado desenvolvimentista na estruturação da acumulação de capital industrial alterou a natureza das relações entre o capital e o Estado. Na medida em que o capital privado se torna menos dependente dos recursos fornecidos pelo Estado, diminui a relativa predominância deste. A influência do MITI nos anos oitenta não pode ser comparada com a era de ouro dos anos cinquenta e do início dos sessenta. Os *chaebol* coreanos atualmente podem penetrar diretamente nos mercados internacionais de capital<sup>91</sup>, e a capacidade do Estado de vetar seus projetos conseqüentemente tem se desgastado.<sup>92</sup>

A capacidade dos aparelhos de Estado de comandar as lealdades dos mais talentosos graduados das melhores universidades também começou a se desgastar na medida em que as carreiras privadas passaram a ser mais compensadoras. Wade<sup>93</sup> observa, por exemplo, que a proporção de mestres e PhDs que ingressam no serviço governamental em Taiwan têm decrescido substancialmente enquanto se eleva a cota dos que ingressam no setor privado, o que não é de admirar dado o crescimento diferencial dos salários entre o setor público e o privado. Resta saber se o corporativismo tradicional e a coerência corporativa da burocracia pode ser mantida em face de tais tendências. De modo ainda mais fundamental, o crescimento econômico tornou mais difícil legitimar um projeto nacional que se concentre estritamente na acumulação de capital. O renascimento de demandas distributivistas, tanto em termos políticos como econômicos, não se adapta de modo harmonioso

<sup>91</sup>Ver Woo, *Race to the Swift*.

<sup>92</sup>Ver, por exemplo, Kim, "From Dominance to Symbiosis", sobre a interação entre o Estado e o *chaebol* na indústria automobilística no início dos anos 80.

<sup>93</sup>Wade, *Governing the Market*, Tabela 7.1, p. 218.



com as redes da elite e as estruturas burocráticas que fomentaram o projeto original de acumulação industrial.<sup>94</sup>

Não existe motivo para supor que o Estado desenvolvimentista permanecerá na forma que aqui foi descrita. Tampouco podemos presumir que se tais aparelhos de Estado persistissem na forma atual iriam promover a satisfação de futuras metas sociais. Eles se mostraram terríveis instrumentos de incentivo à acumulação de capital industrial mas, com toda a probabilidade, terão de se transformar a fim de dar conta de problemas e oportunidades criadas pelo sucesso de seu projeto inicial.

### BRASIL E ÍNDIA: CASOS "INTERMEDIÁRIOS"

Depois de caracterizar o contraste entre a "autonomia inserida" do Estado desenvolvimentista do Leste asiático e o absolutismo incoerente do regime predatório zairiano, é hora de examinar como os elementos desses dois tipos ideais podem se combinar de diferentes formas para produzir resultados que nem são puramente predatórios nem consistentemente desenvolvimentistas. O Brasil e a Índia oferecem ampla ilustração de como os elementos do tipo desenvolvimentista ideal podem se combinar com características que negam o isolamento weberiano e reduzem a inserção.

Ambos os Estados fomentaram significativas transformações. País de impossível segmentação, abrigo de uma enorme população de agricultores extremamente pobres cuja fonte de recursos está se esgotando rapidamente, apesar de tudo, a Índia conseguiu uma industrialização substancial e consideráveis taxas de crescimento nos anos cinquenta e início dos sessenta. Depois de cambalear nos anos setenta, o país cresceu de novo rapidamente nos anos oitenta. O Brasil manteve altas taxas de crescimento durante o curso do período pós-Segunda Guerra Mundial e experimentou um surto "milagroso" de industrialização nos anos setenta. A deterioração do "milagre brasileiro" nos anos oitenta reduziu sua pretensão de ser um "Estado desenvolvimentista", mas a Coreia até poderia invejar os massivos excedentes comerciais que sua indústria continuava a produzir ao final dos anos oitenta.

<sup>94</sup>Como afirmam Rueschmeyer e Evans, "The State and Economic Transformation", p. 53, a capacidade necessária ao Estado para implementar políticas distributivistas talvez seja significativamente maior do que a necessária a implementar políticas visando à acumulação, complicando ainda mais as perspectivas de êxito.

Brasil. Uma abundância de pesquisas históricas e contemporâneas esclarece as diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de "Estado desenvolvimentista".<sup>95</sup> As diferenças começam na simples questão de como as pessoas obtêm cargos no governo. Barbara Geddes<sup>96</sup> historia a descomunal extensão dos poderes de indicação política e a conseqüente dificuldade que o Brasil tem experimentado na institucionalização de procedimentos de recrutamento meritocrático. Ben Schneider<sup>97</sup> destaca que enquanto os primeiros ministros japoneses indicam apenas dúzias de funcionários e os presidentes norte-americanos centenas, os presidentes brasileiros indicam milhares. Causa pouca espécie que o Estado brasileiro seja conhecido como um massivo "cabide de emprego" preenchido mais na base de contatos pessoais que de competência.

As conseqüências negativas do apadrinhamento são exacerbadas pelo caráter dos padrões de carreira que um tal sistema promove. Em vez de serem afinados com os ganhos de longo prazo via promoções baseadas em desempenho organizacional relevante, os burocratas brasileiros enfrentam carreiras em *staccato*, pontuadas pelos ritmos de mudança na liderança política e a gestação periódica de

<sup>95</sup>Entre os estudos históricos, os de José Murilo de Carvalho, "Elite and State-building in Brazil" (tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Stanford, 1974), e Fernando Henrique Cardoso, *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State* (Berkeley: University of California Press, 1980), são particularmente relevantes nesta discussão. Importantes e recentes estudos contemporâneos incluem Sérgio Abranch, "The Divided Leviathan: The State and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil" (tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Cornell, 1978); Michael Barzelay, *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy* (Berkeley: University of California Press, 1986); Frances Hagopian, "The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil" (tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, MIT, 1987); Barbara Geddes, "Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil" (Ann Arbor: University of Michigan Microfilms, 1986); Silvia Raw, "The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises" (tese de doutorado, Departamento de Economia, Universidade de Massachusetts, 1986); Ben R. Schneider, "Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil" (tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade da Califórnia, 1987); Ben R. Schneider, "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil", in John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes e Thomas E. Bogenschild, eds., *State and Society in Brazil: Continuity and Change* (Boulder: Westview Press, 1987); Helen Shapiro, "State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry" (tese de doutorado, Departamento de Economia, Universidade de Yale, 1988); e Eliza J. Willis, "The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil" (tese de doutorado, Universidade do Texas em Austin, 1986). A discussão que se segue baseia-se principalmente em Schneider.

<sup>96</sup>Geddes, *Economic Development as a Collective Action Problem*.

<sup>97</sup>Schneider, "Politics Within the State", pp. 5, 212, 644.

novas organizações. Um levantamento feito por Schneider (1987) entre 281 burocratas brasileiros descobriu que mudavam de órgão a cada quatro ou cinco anos. Considerando que quatro ou cinco escalões superiores da maioria das organizações são indicadas de fora do próprio órgão, o compromisso de longo prazo com o órgão tem apenas um retorno limitado, sendo difícil a construção de um *ethos* e de uma perícia organizacional e politicamente relevantes. Dessa forma existe pouca coisa a restringir estratégias voltadas ao ganho individual e político.<sup>98</sup>

Incapaz de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar "bolsões de eficiência" no interior da burocracia<sup>99</sup>, modernizando o aparelho de Estado antes por acréscimo do que através de uma transformação mais ampla.<sup>100</sup> O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento), privilegiado principalmente por Kubitschek enquanto instrumento de seu desenvolvimentismo nos anos cinquenta, era, até bem pouco tempo, um bom exemplo de "bolsão de eficiência".<sup>101</sup> Ao contrário da maior parte da burocracia do Brasil, o BNDE oferecia "um plano de carreira bem definido, encargos desenvolvimentistas e uma ética do serviço público".<sup>102</sup> No início de sua vida institucional (1956), o BNDE implantou um sistema de concursos públicos para recrutamento. Desenvolveram-se normas contra a reversão arbitrária das avaliações do pessoal técnico do Banco ("opinião do técnico") pelos superiores. Uma maioria consistente dos diretores era recrutada internamente e desenvolvia-se um claro espírito corporativo no interior do Banco.<sup>103</sup>

Não é de admirar que órgãos como o BNDE sejam mais eficazes em termos desenvolvimentistas do que os componentes tradicio-

nais da burocracia brasileira.<sup>104</sup> Segundo Goddes<sup>105</sup>, os projetos do Plano de Metas de Kubitschek que estiveram sob a jurisdição seja de grupos executivos ou de grupos de trabalho e sob o abrigo financeiro do BNDE cumpriram 102% de suas metas, ao passo que os projetos que eram de responsabilidade da burocracia tradicional atingiram apenas 32%. Devido ao fato de o BNDE ter sido uma importante fonte de financiamentos de longo prazo, seu profissionalismo era um estímulo à melhoria de desempenho de outros setores.<sup>106</sup> Tendler observa, por exemplo, que a necessidade de concorrer a fundos de crédito foi um estímulo importante ao aperfeiçoamento de propostas pelas companhias de geração de energia elétrica do Brasil.<sup>107</sup>

Infelizmente a estratégia de "bolsões de eficiência" apresenta uma série de desvantagens. Na medida em que os "bolsões de eficiência" estão cercados por um mar de normas clientelistas tradicionais, dependem de proteção pessoal dos presidentes. Geddes<sup>108</sup>, por exemplo, historia o declínio da eficácia do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) — criado por Vargas em 1938 como parte do "Estado Novo" — a partir do momento em que não se dispunha mais da proteção daquele presidente. Willis<sup>109</sup> enfatiza a dependência do BNDE em relação ao apoio presidencial, tanto em termos da definição de sua missão como em termos de sua capacidade de manter sua integridade institucional.

O incrementalismo, ou reforma por acréscimo, provavelmente resulta em expansão descoordenada e dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica. Tendo assumido o poder com a intenção de encolher o Estado em pelo menos 200 000 cargos, os militares brasileiros acabaram criando "centenas de novos órgãos e empresas, muitas vezes redundantes" e ampliando a burocracia federal de 700 000 para 1 600 000 cargos.<sup>110</sup> Tentar modernizar por meio de

<sup>98</sup>Ibid., p. 196. Como ressaltou Schneider, existem características positivas e negativas nesse padrão. Desestimula perspectivas organizacionalmente parciais e gera uma rede de laços interorganizacionais entre os indivíduos. O principal problema desses padrões de carreira é que oferecem contrapelo insuficiente, seja ao processo decisório idiossincrático por parte da liderança política maior seja às tendências rumo à busca individualizada de renda.

<sup>99</sup>Geddes, *Economic Development as a Collective Action Problem*, p. 105.

<sup>100</sup>Ver Philippe Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971); Schneider, "Politics Within the State", p. 45.

<sup>101</sup>O BNDE mais tarde se converteu no BNDES (Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social). Sua história é discutida tanto por Geddes como por Schneider, mas as discussões mais complexas se encontram em Luciano Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil 1964-64* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985) e Willis, "The State as Banker".

<sup>102</sup>Schneider, *op. cit.*, p. 633.

<sup>103</sup>Willis, "The State as Banker", pp. 6-126.

<sup>104</sup>Entre as instituições destacadas por Geddes, *Economic Development as a Collective Action Problem*, p. 117, estão o BNDE, a CACTX, a SUMOC, o DASP, o Itamaraty, Grupos Executivos e Grupos de Trabalho de Kubitschek e o departamento de comércio internacional do Banco do Brasil.

<sup>105</sup>Geddes, *Economic Development as a Collective Action Problem*, p. 116.

<sup>106</sup>Segundo Willis, "The State as Banker", p. 4, o banco tem "praticamente monopolizado o fornecimento de crédito de longo prazo no Brasil, sendo responsável em geral por até dez por cento da composição do capital interno bruto".

<sup>107</sup>Judith Tendler, *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector* (Cambridge: Harvard University Press, 1968). Ver também Schneider, "Politics Within the State", p. 143.

<sup>108</sup>Geddes, *op. cit.*, p. 97.

<sup>109</sup>Willis, *op. cit.*

<sup>110</sup>Schneider, "Politics Within the State", pp. 109, 575, 44. Este era o objetivo de Roberto Campos (p. 575).

acréscimo gradativo também reduz a coerência organizacional do aparelho de Estado como um todo. Na medida em que novas unidades são acrescentadas, surge uma estrutura maior e ainda mais barroca. O aparelho resultante tem sido caracterizado como "segmentado"<sup>111</sup>, "dividido"<sup>112</sup> ou "fragmentado"<sup>113</sup>. É uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, como estimula o recurso a soluções personalistas.

Tal como a estrutura interna do aparelho de Estado brasileiro limita sua capacidade de igualar o desempenho dos Estados desenvolvimentistas do Leste asiático, o caráter de sua "inserção" atrapalha a construção de um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites industriais. Embora o Estado brasileiro tenha sido uma constante e poderosa presença no desenvolvimento econômico e social do país desde os tempos coloniais, é importante ter em mente que, como têm destacado Fernando Urichochea, José Murilo de Carvalho e outros, "a eficiência do governo... era dependente... da cooperação da oligarquia agrária".<sup>114</sup> Apesar do aumento do peso do capital industrial na economia, a herança persistente do poder rural continua a moldar o caráter do Estado. Hogopian<sup>115</sup> afirma que as elites rurais contem-porâneas têm cada vez mais se voltado à tentativa de utilizar o Estado como um instrumento de reforço de suas redes clientelistas tradicionais. Dessa forma, em lugar de ser capaz de se concentrar em seu relacionamento com o capital industrial, o Estado teve sempre de se confrontar simultaneamente com as elites tradicionais ameaçadas pela transformação conflitiva das relações de classe rurais.

Ao mesmo tempo, as relações com o capital industrial têm sido complicadas pela antiga e massiva presença do capital fabril transnacional no mercado interno.<sup>116</sup> A ameaça de dominação por corporações transnacionais (CTNs) gerou um clima de nacionalismo defensivo e tornou

<sup>111</sup>Barclay, *The Politicized Market Economy*.

<sup>112</sup>Abraham, "The Divide Leviathan".

<sup>113</sup>Schneider, *op. cit.*

<sup>114</sup>Urichochea, *The Patrimonial Foundations*, p. 52.

<sup>115</sup>Hogopian, "The Politics of Oligarchy".

<sup>116</sup>Ver Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1979), para uma discussão das consequências do capital estrangeiro no Brasil, "Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development", *The American Journal of Sociology* 88 (Suplemento 1982): S210-47. Para uma comparação mais geral entre a América Latina e o Leste asiático ver Peter Evans, "Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin-Americanists", in F. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Stallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development".

mais difícil disciplinar o capital interno. É muito mais complicado obrigar o capital industrial a enfrentar o mercado, como fez K. Y. Yin com a indústria têxtil taiwanesa, quando o capital transnacional é o provável beneficiário de qualquer "vendaval de destruição criativa".

Problemas gerados por divisões entre as elites econômicas dominantes foram agravados pela natureza das estruturas do Estado. A falta de uma estrutura burocrática estável também complica o estabelecimento de laços regulares com o setor privado do tipo "orientação administrativa" e joga a interação público-privado para canais individualizados. Mesmo o regime militar, que tinha o maior potencial estrutural para o "isolamento" de pressões clientelistas, mostrou-se incapaz de construir uma relação de "orientação administrativa" com a elite industrial local.<sup>117</sup> O regime era "altamente legítimo aos olhos da burguesia local, ainda que não se vinculasse a ele por nenhum sistema de articulação bem institucionalizado".<sup>118</sup> Em vez de se institucionalizarem, as relações se individualizaram, assumindo a forma do que Cardoso<sup>119</sup> chamou "anéis burocráticos": pequenos conjuntos de industriais vinculados a igualmente pequenos conjuntos de burocratas, em geral através da articulação de algum detentor de cargo público. Como ressalta Schneider<sup>120</sup>, o caráter *ad hoc*, personalizado, de tais vínculos torna-os ao mesmo tempo indignos do ponto de vista dos industriais e arbitrários em termos de seus resultados. Em suma, constituem o exato oposto do tipo de laços Estado — sociedade descritos por Samuels e outros em suas discussões sobre o Estado desenvolvimentista.

Em termos gerais, essa leitura da estrutura interna e dos laços externos do Estado brasileiro é consistente com a queixa de Schneider de que "a estrutura e operação do Estado brasileiro o impedem até de cumprir funções mínimas de governo"<sup>121</sup>. Mas é importante sublinhar que apesar de seus problemas o Estado brasileiro foi eficaz em termos de empreendimento em uma diversidade de áreas industriais e que estas sem dúvida contribuíram para o crescimento e industrialização

<sup>117</sup>Na medida em que um grupo corporativo coeso cuja falta de oportunidades de combate trouxe critérios tecnocráticos (isto é, educacionais) de mobilidade interna para o primeiro plano, os militares brasileiros se aproximaram de um reforço institucional da burocracia de Estado no estilo do KMT. Ver Alfred Seppan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971), e principalmente Golden, *Economic Development as a Collective Action Problem*, capítulo 7.

<sup>118</sup>Evans, "Reinventing the Bourgeoisie", p. S221.

<sup>119</sup>Fernando Henrique Cardoso, *Authoritarianism and Democracy in Brazil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975).

<sup>120</sup>Schneider, "Framing the State", pp. 230-31.

<sup>121</sup>Schneider, "Politics Within the State", p. 4.

de longo prazo. Tais êxitos, como se poderia esperar, encontram-se em áreas em que as organizações relevantes do Estado dispunham de excepcional coerência e capacidade. Tais organizações coerentes do Estado, por sua vez, também se apoiavam em um conjunto de vínculos com o setor privado, mais eficaz em termos institucionais, exatamente o padrão visível nos Estados desenvolvimentistas do Leste asiático.

A discussão de Shapiro sobre o papel do Grupo Executivo para a Indústria Automobilística (GEIA) na implantação da indústria automotiva brasileira, durante o final dos anos cinquenta e início dos sessenta, é um bom exemplo. Ela conclui que em geral "a estratégia brasileira foi um sucesso" e que a capacidade de planejamento e os subsídios fornecidos pelo Estado através do GEIA foram cruciais à indução dos investimentos necessários<sup>122</sup>. O GEIA funcionou como um "mini-órgão piloto" setorialmente específico. Uma vez que articulava as representações de todos os diferentes órgãos que necessitavam aprovar planos, "podia implementar seu programa independentemente do fragmentado organismo de decisão política" que contaminava o governo como um todo.<sup>123</sup> Sua capacidade de tomar decisões previsíveis e oportunas era "crítica para reduzir riscos" na medida em que envolviam as CTNs que estavam sendo convidadas a investir. Além disso, e também de modo muito parecido com o MITI ou o DDI, desempenhava "um papel crítico de coordenação entre as montadoras e os fabricantes de peças".<sup>124</sup>

O desenvolvimento posterior da indústria petroquímica se mostrou uma variante ainda mais poderosa de autonomia inserida.<sup>125</sup> Trebat<sup>126</sup> conclui que o investimento comandado pelo Estado no setor petroquímico poupou divisas e era economicamente justificável, dados os custos vigentes de oportunidade do capital.<sup>127</sup> No coração da iniciativa estava a Petrobrás, a mais autônoma e coerente organização em termos corporativos no interior do sistema de empresas estatais. Também crucial, contudo, ao crescimento explosivo da capacidade petro-

<sup>122</sup>Shapiro, "State Intervention and Industrialization", p. 57.

<sup>123</sup>Ibid., p. 111.

<sup>124</sup>Ibid., p. 58.

<sup>125</sup>Ver Evans, *Dependent Development*, "Reinventing the Bourgeoisie", "Class, State and Dependence in East Asia" e "Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil", in Thomas C. e Philippe Faucher Bruneau, eds., *Authoritarian Brazil* (Boulder: Westview, 1981).

<sup>126</sup>Thomas Trebat, *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study of the State Entrepreneur* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

<sup>127</sup>Ver Evans, "Collectivized Capitalism".

química do Brasil nos anos setenta foi a densa rede de laços que se construíram para vincular o sistema Petrobrás ao capital privado, tanto interno como transnacional.

A partir desses exemplos setoriais emerge uma nítida diferença geral entre os Estados brasileiro e desenvolvimentista arquetípico. A autonomia inserida é um atributo mais parcial que global, que se limita a certos "bolsões de eficiência". A persistência de características clientelistas e patrimoniais tem impedido a construção da coerência corporativa weberiana. A complexa e contenciosa estrutura da elite brasileira torna ainda mais problemática a inserção. Não é de admirar que a autonomia inserida permaneça parcial.

Índia. O Estado indiano está situado de modo ainda mais ambíguo que o brasileiro no espaço entre o predatório e o desenvolvimentista. Sua estrutura interna, pelo menos no seu ápice, assemelha-se à norma weberiana, mas sua relação com a estrutura social convulsiva do país limita de modo mais global sua capacidade de agir. Seus críticos mais áspers consideram-no como nitidamente predatório e encaram sua expansão como talvez a mais importante causa isolada de estagnação da Índia<sup>128</sup>. Outros, como Pranab Bardhan, assumem o ponto de vista quase contrário, afirmando que o investimento estatal foi essencial ao crescimento industrial da Índia nos anos cinquenta e início dos sessenta e que o afastamento do Estado de uma postura desenvolvimentista mais agressiva foi um fator importante no crescimento relativamente lento da Índia nos anos sessenta e setenta.<sup>129</sup>

Na época da independência, o Serviço Público Indiano (SPI) era o ápice de uma burocracia respeitável. Era a culminação de uma tradição que remontava no mínimo ao império Mughal.<sup>130</sup> Seus 1 100 membros formavam uma elite prestigiosa, fornecendo "a estrutura de aço do império" por duzentos anos.<sup>131</sup> Seu sucessor, o Serviço Administrativo Indiano (SAI), continuou a tradição. O ingresso se dá basicamente via um concurso de âmbito nacional que, pelo menos historicamente, tem sido tão competitivo quanto seus correlatos do Les-

<sup>128</sup>Por exemplo, Lal, *The Hindu Equilibrium*.

<sup>129</sup>Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India* (Coord.: Basil Blackwell, 1984).

<sup>130</sup>Ver Lloyd L. Rudolf e Suzanne Hoebel Rudolf, *The Pursuit of Lakshmi: Political Economy of the Indian State* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).

<sup>131</sup>Richard P. Teub, *Bureaucratic Underclass: Administrators and Administration in an Indian State* (Boulder: Westview, 1986).

te asiático.<sup>132</sup> Embora o sistema educacional não se concentre em uma única universidade nacional da forma como aconteceu no Leste asiático, redes solidárias criam-se pelo fato de que cada classe de candidatos convive durante um ano na Academia Nacional de Administração.<sup>133</sup>

Apesar de uma tradição historicamente enraizada de burocracia estatal sólida, as tradições coloniais herdadas pelo SAI de forma alguma constituem uma vantagem sem ambigüidade do ponto de vista do desenvolvimento. A assimilação da cultura imperial e de um ensino humanista era um critério importante de admissão ao SPI. Mesmo depois que os ingleses se foram, as provas ao SAI ainda constam de três partes: inglês, redação em inglês e conhecimentos gerais.<sup>134</sup> É claro que um generalista inteligente poderia ter bom desempenho, se os padrões de carreira oferecessem a oportunidade para a aquisição gradual de conhecimentos e habilidades técnicas relevantes. Infelizmente, os padrões de carreira geralmente não oferecem esse tipo de oportunidade. As carreiras se caracterizam pelo mesmo tipo de rotação rápida de pessoas em cargos que caracteriza a burocracia brasileira. Rudolf e Rudolf<sup>135</sup> relatam, por exemplo, que as principais chefias no setor petroquímico apresentam uma duração média no cargo de cerca de quinze meses. Além dos problemas da tradição do SAI em si mesmo, questiona-se até que ponto a "estrutura de aço" permanece íntegra. Os Rudolfs<sup>136</sup> afirmam que houve um "desgaste das instituições do Estado", pelo menos desde a morte de Nehru, e estudos de campo<sup>137</sup> contemporâneos constataram que a corrupção não é apenas endêmica mas irresistível. Pode ser que o desgaste se deva em parte a problemas internos à burocracia, mas as dificuldades de estabelecer conexões com a estrutura social envolvente parecem ser a causa mais grave do desgaste. Em um "Estado subcontinental, multinacional" como a Índia, as relações Estado-sociedade são qualitativamente mais complexas do que nos casos do Leste

<sup>132</sup>Taub, *Bureaucrats Under Stress*, p. 29, relata que em 1960 onze mil graduandos universitários competiam por cem vagas.

<sup>133</sup>Um exemplo da solidariedade criada é o depoimento de um dos informantes de Taub (*op. cit.*, p. 33) de que podia "ir a qualquer lugar na Índia e se inscrever com um colega de turma (membro de sua turma no SAI)", uma possibilidade de que o informante considerava admissível em termos de relações normais com pessoas não aparentadas.

<sup>134</sup>Considere-se por exemplo a questão citada por Taub (*op. cit.*, p. 30): "Identificar os seguintes": Vamsi de Milo, Mona Lisa, O Fuzador, William Faulkner, Corbisier, Karen Hantz: Gusman, Major Gheman Tirov, Ravi Shankar, Disneylândia".

<sup>135</sup>Rudolf e Rudolf, *In Pursuit of Lakshmi*, p. 34.

<sup>136</sup>*Ibid.*, capítulo 2.

<sup>137</sup>Por exemplo, Robert Wade, "The Market for Public Office: Why the Indian State is No Better at Development", *World Development* 13, no. 4 (1985): 467-97.

asiático<sup>138</sup>. Dadas as deseconomias de escala inerentes às organizações administrativas, seria necessário um aparelho burocrático de capacidade realmente extraordinária para produzir resultados comparáveis ao que pode ser obtido em uma ilha de 20 milhões de pessoas ou uma península de 40 milhões. Divisões de classes, étnicas, religiosas e regionais constituem obstáculos administrativos.

A partir da época da independência, a sobrevivência política dos regimes indianos exigiu simultaneamente agradar uma classe proprietária rural permanentemente poderosa e um conjunto muito concentrado de capitalistas industriais. Os interesses comuns de grandes proprietários de terra e os milhões de "novilhos capitalistas" na zona rural conferem a este grupo um peso político assustador. Ao mesmo tempo, as grandes casas comerciais como as Tatas e Birlas devem ser mantidas a bordo.<sup>140</sup> Uma vez que as casas comerciais e os proprietários de terra não compartilham qualquer projeto desenvolvimentista "abrangente", a elite dividida se confronta com o Estado em busca de vantagens particulares. Nas palavras de Bardhan, constituem "uma frágil e heterogênea coalizão dominante dedicada a uma orgia de pilhagem anárquica dos recursos públicos".<sup>141</sup>

A micropolítica de interações Estado-setor privado diminui ainda mais a possibilidade de o Estado conduzir um projeto desenvolvimentista coerente. Historicamente, o estereótipo do veterano do SAI era o de um brâmane anglófilo com empréstimos ideológicos do socialismo fabiano. Os capitalistas com quem ele lidava provavelmente eram de casta inferior, possuíam diferentes preferências culturais e ideologia oposta. Entretanto, esses estereótipos têm se alterado gradualmente com o passar do tempo. Muitas vezes ainda falta a comunhão de discursos e concessões, sobre cuja base seria possível elaborar um projeto comum, e a única alternativa ao impasse hostil continua a ser a troca de favores materiais. Não existem redes políticas que permitam aos

<sup>138</sup>Rudolf e Rudolf, *In Pursuit of Lakshmi*.

<sup>139</sup>*Ibid.*

<sup>140</sup>Dennis Encarnation, *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 286.

<sup>141</sup>Bardhan, *The Political Economy of Development in India*, p. 70. É interessante comparar esta visão com um dilema social estrutural completamente diferente, igualmente complicado para um aspirante a Estado desenvolvimentista. Na análise do Chile feita em Maurice Zeitlin e Richard E. Ratcliff, *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile* (Princeton: Princeton University Press, 1988), os autores não encontraram uma elite separada mas uma que congregava interesses agrários e industriais, garantindo assim que a elite como um todo pudesse resistir à transformação do setor agrário e ao tipo de enfoque unidirecional da industrialização que caracterizou os casos do Leste asiático.

peritos em indústria no interior do aparelho de Estado captar e disseminar informações, construir consenso, tutelar e adular. Tampouco encontramos redes setorialmente específicas comparáveis àquelas que vinculam o Estado e o capital privado na indústria petroquímica brasileira. Ao contrário dos Estados desenvolvimentistas, o Estado indiano não pode contar com o setor privado, seja enquanto fonte de informações sobre o tipo de política industrial que irá "decolar", seja enquanto instrumento eficaz para a implementação da política industrial.

Seria injusto e incorreto dizer que o Estado indiano não tem dado qualquer contribuição desenvolvimentista. O investimento estatal em infra-estrutura básica e bens intermediários foi um elemento capital na manutenção de uma taxa respeitável de crescimento industrial nos anos cinquenta e início dos anos sessenta. Até Deepak Lal admite que investimentos em infra-estrutura e o aumento na taxa de poupança interna, ambas as quais dependeram em grande parte do comportamento do Estado, foram "as duas maiores realizações da Índia pós-independência".<sup>142</sup> O investimento do Estado em insumos agrícolas básicos, principalmente irrigação e fertilizantes, desempenhou um papel importante no aumento da produção agrícola. Mesmo que de forma nem sempre eficiente,<sup>143</sup> o Estado tem investido de modo eficaz em indústrias básicas e intermediárias, como siderurgia e petroquímica, e até em indústrias mais ousadas em termos tecnológicos, como a fabricação de equipamentos elétricos.<sup>144</sup>

Infelizmente, em grande parte são realizações do passado, dos anos cinquenta e início dos sessenta. Cada vez mais, a falta de seletividade na intervenção do Estado sobrecarrega a burocracia e ajuda a impulsionar a "erosão das instituições do Estado". A "licença, autorização, *quota raj.*" procura reforçar o controle minucioso sobre a produção física de uma ampla gama de bens manufaturados.<sup>145</sup> Ao mesmo tempo, o Estado está diretamente envolvido na produção de uma variedade de bens maior do que a ensaiada por Estados até relativamente expansionistas como o brasileiro. As empresas estatais indianas não apenas produzem computadores mas também televisores, não apenas aço mas

<sup>142</sup>Lal, *The Hindu Equilibrium*, p. 237.

<sup>143</sup>Para uma boa discussão dos problemas da ineficiência dos investimentos do Estado em termos dos coeficientes extraordinariamente elevados de rendimento do capital, etc., ver Isheridge Alurwalia, *Industrial Growth in India: Stagnation since the Mid-Sixties* (Delhi: Oxford University Press, 1985).

<sup>144</sup>Ravi Ramamurti, *State-Owned Enterprises in High Technology Industries: Studies in India and Brazil* (Nova York: Praeger, 1987).

<sup>145</sup>Ver Encarnation, *Dislodging the Multinationals*.

também automóveis.<sup>146</sup> A participação do Estado em ativos empresariais elevou-se de um sexto à metade entre 1962 e 1972<sup>147</sup>, e o número de empresas estatais cresceu de 5, em 1951, para 214, em 1984.<sup>148</sup> Dadas as demandas insuperáveis geradas pela simples tarefa de propiciar até um governo minimalista, o envolvimento estatal não seletivo é simplesmente insustentável.

Com relação ao Brasil, poder-se-ia argumentar que a Índia sofre de autonomia excessiva e inserção inadequada e, conseqüentemente, tem mais dificuldade em executar o tipo de projetos setoriais aqui enfocados. Ao mesmo tempo, o grau em que a "estrutura do aço" ainda retém alguma coerência residual pode contribuir para a capacidade de a Índia evitar os desastrosos excessos dos quais o Brasil também foi vítima.

Dadas suas escalas continentais, o Brasil e a Índia podem parecer *sui generis* de limitada importância comparativa. No entanto, seus Estados partilham muitos problemas iguais, tanto de um para com o outro como de muitos dos países em desenvolvimento de renda média. Suas burocracias, que não são caricaturas patrimoniais de estruturas weberianas como no caso predatório, ainda carecem da coerência corporativa do tipo desenvolvimentista ideal. Escalas consistentes de carreira que atam o indivíduo às metas corporativas, e ao mesmo tempo permitem que ele adquira a perícia necessária ao desempenho eficaz, ainda não estão bem institucionalizadas. A Índia possui uma estrutura organizacional mais acabada em termos weberianos, mas carece dos laços que poderiam habilitá-la a elaborar um projeto comum com grupos sociais interessados na transformação.

Com uma capacidade burocrática menos desenvolvida, esses aparelhos intermediários contudo enfrentam estruturas sociais mais complexas e divididas. Sua capacidade de elaborar um projeto de industrialização é especialmente complicada pela manutenção do poder social das elites agrárias. No caso brasileiro o problema é complicado ainda mais pela importância histórica de firmas estrangeiras no núcleo do *establishment* industrial. No caso indiano é exacerbado pela divergência cultural entre administradores do Estado e capitalistas. Em ambos

<sup>146</sup>Essa falta de seletividade nem sempre é evidente em comparações agregadas. A distribuição de empresas públicas, por exemplo, na Coreia e na Índia, parecia muito similar quando Leroy Jones e Edward S. Mason, "Role of Economic Factor in Determining the Size and Structure of the Public-Enterprise Sector in Less-developed Countries with Mixed Economies", in Jones, org., *Public Enterprise in Less-Developed Countries* (Nova York: Cambridge University Press, 1982), p. 22, consideravam o setor fabril em conjunto em vez de desagregá-lo.

<sup>147</sup>Encarnation, *Dislodging the Multinationals*, p. 288.

<sup>148</sup>Lal, *The Hindu Equilibrium*, p. 257.

os países, o Estado tem tentado fazer coisas demais. Tem sido incapaz de selecionar estrategicamente um conjunto de atividades à altura de sua capacidade. A menor capacidade e um conjunto mais exigente de tarefas se combinam para impossibilitar a "autonomia inserida".

## ESTRUTURAS DE ESTADO E AJUSTE

Essa análise comparativa reforça bastante a idéia de que tanto os que fazem a política como os teóricos podem se beneficiar da "terceira onda" de pensamento sobre os Estados e o desenvolvimento. As indicações comparativas trabalham bastante em favor de se concentrar a atenção sobre a "capacidade do Estado", enquanto fator importante na decisão e nos resultados políticos, e contribuir para esclarecer as estruturas e processos subjacentes à "capacidade". Em termos mais específicos, essa análise questiona a tendência de se equiparar capacidade a insulação. Sugere antes que a capacidade de transformação exige uma combinação de coerência interna e conexão externa que pode ser chamada de "autonomia inserida".

A primeira e mais óbvia lição a ser tirada desses casos é que a burocracia está em *escassez* de oferta e não em excesso. Este não é um problema que se limita às sociedades pós-coloniais no sub-Saara. Mesmo em países como o Brasil, que desfrutam de estoques relativamente abundantes de mão-de-obra treinada e uma longa tradição de envolvimento do Estado na economia, dificilmente se encontram burocracias weberianas previsíveis e coerentes. A percepção usual do contrário disso flui a partir da tendência comum das organizações patrimoniais em se disfarçarem de burocracias weberianas. Existe uma abundância de organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe nem da capacidade de adotar metas coletivas de uma forma previsível e coerente nem de um interesse em fazer isso. Weber desorientou seus sucessores ao insistir que a burocracia varreria naturalmente todas as outras formas anteriores. Tal como os mercados são menos "naturais" do que Smith teria nos levado a crer, assim também as burocracias necessitam de mais incentivo do que Weber nos levou a esperar.

A segunda lição é uma extensão da primeira. A capacidade do Estado de desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso. As primeiras concepções sobre o Estado desenvolvimentista pareciam supor que os recursos necessários a empreender novas tarefas seriam gerados automaticamente pelo desempenho das pró-

prias tarefas, da mesma forma que a expansão das vendas de uma empresa geram recursos para mais produção. A analogia é falsa. A expansão insensata do menu de incumbências leva com demasiada frequência a um círculo vicioso. A capacidade do Estado cresce de modo mais lento que a expansão das tarefas. Deseconomias administrativas e organizacionais de escala e de oportunidade levam ao declínio do desempenho. O desempenho inadequado avilta a legitimidade e dificulta a reivindicação dos recursos necessários a aumentar a capacidade. O abismo entre capacidades necessária e disponível se escancara chegando mesmo a ameaçar a execução eficaz das tarefas de "guarda-noturno".

Quase todos os Estados do Terceiro Mundo tentam fazer mais do que são capazes. É o que revela a disparidade do balanço entre capacidade e incumbências que separa a Índia e o Brasil dos Estados desenvolvimentistas do Leste asiático. Os Estados desenvolvimentistas não somente dispunham de graus mais elevados de capacidade como exerciam maior seletividade nas incumbências que se atribuíam. Concentravam-se na transformação industrial e suas estratégias de fomento à indústria eram concebidas para poupar recursos administrativos.

A exigência de seletividade está em perfeito acordo com os argumentos levantados na literatura sobre estabilização e ajuste. Uma das virtudes primeiras de programas de ajuste é que são muito seletivos na capacidade que demandam. Uma vez que se concentram na recalibragem de uma série relativamente pequena de variáveis macroeconômicas, tornam patente a necessidade do massivo aparelho regulamentador exigido por estratégias menos adaptadas ao mercado, para não falar da construção institucional exigida pelas tentativas do Estado de assumir um papel diretamente produtivo.

Ao mesmo tempo, contudo, grande parte da literatura sobre ajustes partilha da perspectiva da "segunda onda" de suspeitar da capacidade do Estado, um temor implícito de que o aumento da capacidade do Estado leva a ampliar seu papel e de que isto, portanto, é uma coisa ruim em si mesma. O argumento que aqui se levanta é bem diferente. Afirma que mesmo que o Estado aceite um repertório mais limitado, as demandas de ação estatal excederão o que pode ser fornecido pelas capacidades existentes. Mesmo com maior seletividade, é necessário o fortalecimento da capacidade. O que está na ordem do dia é a reconstrução e não o desmantelamento.

O argumento que aqui se desenvolve deve também ser distinguido dos argumentos na literatura sobre estabilização e ajuste que

se concentram na insulação.<sup>149</sup> Enfatizar a insulação implica que, na ausência de "pressão política", os ocupantes de cargos tecnicamente treinados tomarão e implementarão decisões políticas economicamente corretas e que tais decisões constituem uma base suficiente para o sucesso da estabilização e do ajuste. Garantir aos tecnocratas a proteção contra suas clientelas políticas é apresentado como condição *sine qua non* da ação eficaz. Supõe-se implicitamente que os tecnocratas encarregados disponham ao mesmo tempo de conhecimento suficiente para fazer as escolhas políticas corretas e dos incentivos para tal.

A ênfase sobre a coerência corporativa e a autonomia dá ao argumento um sabor diferente. O que está em questão é a construção de uma organização auto dirigida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir. Capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam as decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica.

Essa análise oferece então um complemento à discussão de Waterbury sobre "equipes de mudança". Waterbury se concentra primordialmente no surgimento e sobrevivência da equipe de mudança. Se projetamos a agenda de ajuste movendo-nos para diante numa base de prazo mais longo, a questão da capacidade do Estado deve ser introduzida no quadro. Uma vez que conquiste hegemonia, uma equipe de mudança deve dispor de um aparelho para efetuar a necessária transformação política. A experiência de tecnocratas africanos sugere que uma equipe sem um aparelho provavelmente não é capaz de ser eficaz além do curto prazo. Inversamente, a experiência dos NPIs do Leste asiático certamente sugere que Weber não estava inteiramente equivocado ao considerar a capacidade burocrática como permutável entre as diferentes orientações políticas. Aparelhos que foram eficazes na implementação da transformação industrial local se mostraram (é verdade que após lutas intestinas de graus variados) instrumentos úteis na implementação de uma agenda de ajuste.

A autonomia e a coerência corporativas, como o insulamento, certamente estão na tradição weberiana. A ênfase na "inserção" enquanto complemento necessário à autonomia não apenas contradiz a noção de que a insulação é a característica mais importante da capacidade, como também deriva de uma perspectiva weberiana. A inserção

<sup>149</sup>Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States*.

representa uma solução diferente à carência de capacidade. A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

A questão óbvia é: "Por que a 'inserção' não evolui para o clientelismo e à corrupção e não desgasta a eficácia do Estado?" A maior parte da resposta reside no fato de que se supõe que a inserção tenha valor apenas no contexto da autonomia. Na ausência de um tipo weberiano de estrutura administrativa, coerente e auto-orientada, a inserção terá quase certamente efeitos nocivos. Uma vez que a maioria dos casos de fracasso, na literatura sobre estabilização, carece das estruturas burocráticas necessárias, não admira nem um pouco que aquela literatura enfatiza a insulação. Quando a subordinação a laços clientelistas é o procedimento operacional padrão na administração, a obtenção de maior insulamento é uma prioridade legítima. É a combinação de inserção e autonomia que funciona e não cada uma por si mesma.

A eficácia da autonomia inserida depende da natureza da estrutura social abrangente, bem como do caráter interno do Estado. Como nos lembra Migdal<sup>150</sup>, é improvável que conectar o aparelho de Estado, até o de tipo coerente, a um conjunto fragmentado de detentores do poder sem qualquer interesse próprio na transformação consiga aumentar sua capacidade de desencadear mudanças. Como indicou a discussão anterior sobre a dinâmica histórica dos Estados desenvolvimentistas, os Estados e as estruturas sociais devem ser analisados em conjunto. É provável que construir laços com a sociedade civil, sem interlocutores privados adequados, seja uma tarefa infrutífera, mas o Estado é mais que um componente passivo na interação com a estrutura social.

A estrutura de classes deve ser encarada, ao menos em parte, como o produto da ação do Estado. Não foi apenas por acaso que grupos de empreendedores no Japão, na Coreia e em Taiwan surgiram de uma forma que tornou eficaz a autonomia inserida. As classes industriais

<sup>150</sup>Joel Migdal, *op. cit.*



contemporâneas dos Estados desenvolvimentistas são em grande medida produtos da ação do Estado. Nem elas teriam assumido sua forma atual na ausência do Estado nem este teria sido capaz de realizar suas metas sem elas.

Em grande parte da literatura sobre estabilização, apenas se reconhece o sentido negativo do papel do Estado na formação do caráter do capital. Supõe-se que ele possa corromper o capital ao criar oportunidades para nichos rentáveis mas, na ausência de "distorções" induzidas pelo Estado, espera-se que o capital local reaja na forma de empreendedores schumpeterianos, assumindo riscos, fazendo investimentos de longo prazo em atividades produtivas e aproveitando as oportunidades inerentes aos mercados internacionais. Se fosse este o caso, um aparelho de Estado insulado poderia ser suficiente mas, como sugerem as queixas do Banco Mundial em relação à "lenta resposta de oferta", em geral é um retrato irreal. A maioria das classes industriais emergentes exige mais apoio ativo e envolvimento do Estado, o que quer dizer alguma forma de autonomia inserida e não simplesmente insulação.

Uma retomada esquemática do programa de trustificação de K. Y. Yin deverá ajudar a concretizar esses argumentos. A criação de um grupo de empresários têxteis dependia de um aparelho de Estado coerente e autônomo capaz de tomar iniciativas. Sem um grupo de capitalistas potenciais o programa não teria dado certo, mas sem a iniciativa e apoio do Estado tais capitalistas potenciais não teriam ocupado esse nicho industrial específico. O segundo estágio, a exposição de tais recém-criados grupos industriais às intempéries da competição internacional, exigia autonomia no sentido de insulamento, tal como fazem os programas de estabilização. Era necessário resistir à pressão que visava manter um ancoradouro confortável. Mas existe também o terceiro estágio do processo, que é mais bem descrito por Wade em relação ao caso taiwanês. Os empreendedores que se dispõem a enfrentar as intempéries da competição necessitam de informações, aconselhamento e ajuda ocasional aplicada de maneira estratégica, a fim de que possam sobreviver. Isso é também o que se necessita para estimular a "resposta de oferta" em um programa de ajuste. A inserção, e não o insulamento, é que faz com que este último estágio funcione.

Existe também uma interessante interseção entre esses argumentos e aqueles levantados por Waterbury. Ele observa que a configuração de "ajuste pré-estrutural" de interesses econômicos nos casos que examina pode até se mostrar menos resistente às forças de mudança do que supunham as análises anteriores sobre "coalizões voltadas para a

renda". Contudo, é óbvio que o sucesso de uma agenda de ajuste será mais necessária que o colapso da velha coalizão. Na medida em que equipes de mudança conseguem desalojar as elites industriais existentes, este será em si mesmo um exemplo radical da forma pela qual os Estados remodelam as estruturas sociais, mas com o passar do tempo deve aumentar a similaridade entre o projeto das equipes de mudança de Waterbury e os projetos que são aqui descritos. A tarefa de reconstruir uma elite empresarial que seja capaz não apenas de sobreviver mas de prosperar em um ambiente mais aberto deve ocupar o centro do palco, e é provável que essa tarefa apresente algumas fortes semelhanças com o velho projeto de transformação industrial.

Um problema importante reside na noção de inserção tal como tem sido aqui apresentada. Em função de os Estados excludentes do Leste asiático terem sido usados como base empírica para o desenvolvimento do conceito, ela foi definida de maneira demasiado estreita. Não existe nenhuma razão de princípio para que o tipo de redes que conectam o Estado e o capital nos casos do Leste asiático não possa ser construído em relação à mão-de-obra e outros grupos sociais. Na verdade, existem fortes razões para se suspeitar que tal construção possa ser uma necessidade na maioria dos países.

O crescimento excepcional, não apenas de produção mas também de salários reais, possibilitou que a inserção restrita se disfarçasse como uma espécie de hegemonia gramsciana no Leste asiático. Outros Estados não podem esperar os mesmos resultados. Mesmo o ajuste estrutural eficaz não irá produzir taxas de crescimento do Leste asiático na maioria dos países do Terceiro Mundo. Na ausência de tal crescimento, dificilmente se chegará à legitimação. Em tempos difíceis em que as questões distributivas estão menos facilmente subordinadas à acumulação, a inserção em bases mais amplas, como aquela tratada por Katzenstein em sua análise das pequenas democracias da Europa Ocidental, pode ser uma aposta melhor. Contudo, deve-se aqui enfatizar novamente que a autonomia inserida é um conceito relacional. Estruturas e estratégias de Estado exigem contrapartes sociais complementares. Construir os partidos e movimentos operários que formem a base de uma autonomia inserida mais ampla é um projeto ainda mais difícil que construir uma classe industrial schumpeteriana.

Implementar o diagnóstico que flui a partir de uma análise comparativa de Estados e mudanças estruturais é nitidamente mais complicado que implementar receitas da "segunda onda". Na medida em que o foco esteja simplesmente na mera inserção do Estado

metas e meios são fáceis de compreender. Em compensação, reconstruir o Estado é uma tarefa amorfa e frustrante, um projeto para décadas, se não para gerações. Apesar disso, a capacidade ampliada do Estado continua a ser uma exigência da política econômica eficaz, inclusive do ajuste estrutural sustentável. Buscar outra alternativa seria uma forma perigosa de utopismo. Transformar o Estado de problema em solução deve ser um item central em qualquer agenda política realista para o Terceiro Mundo.

Peter Evans é professor do Departamento de Sociologia da Universidade da Califórnia, Berkeley.

## PRODUÇÃO E ESTADO DE BEM-ESTAR. O CONTEXTO POLÍTICO DAS REFORMAS\*

VICENTE NAVARRO

### A INTERPRETAÇÃO PREDOMINANTE DO REFORMISMO NOS ESTADOS UNIDOS.

No decorrer dos últimos vinte anos predominaram duas grandes correntes de pensamento nas extensas análises do Estado do Bem-Estar e do processo de produção do mundo capitalista desenvolvido. Uma delas centrou-se nesse Estado; a outra estudou fundamentalmente o processo de produção. Raramente esses dois tipos de análise se entrelaçaram.

A análise do Estado de Bem-Estar foi muito variada e sujeita a numerosas influências. Dentre elas, a de maior importância nos círculos radicais dos Estados Unidos foi a Escola de Frankfurt, que postula que o Estado de Bem-Estar legitimou o sistema capitalista, cooptando para a ordem capitalista as classes trabalhadoras do capitalismo ocidental desenvolvido. Dessa forma, a ordem capitalista reproduz-se, basicamente, através do consenso entre as classes sobre o valor da ordem capitalista<sup>1</sup>. Como a classe capitalista consolidou o Estado de Bem-Estar para legitimar seus interesses, as reformas tendem a fortalecer,

\*Texto apresentado na Conferência sobre o Trabalho e o Estado de Bem-Estar, Universidade de Karstad, Suécia, junho de 1990. Publicado em *Sistema - Revista de Ciências Sociais*, n. 102, 1991. Tradução de Amélia Cohn.

<sup>1</sup>Dentre os expoentes mais destacados dessa corrente de sociologia política encontram-se Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, e O'Connor, J. (1978), *The Fiscal Crisis of the State*.