

COMPARANDO POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO ESTADO: AMÉRICA LATINA E LESTE ASIÁTICO

Debate o discusión em teoria social

GT 33: Sociologias Del Desarrollo

Daniete Fernandes Rocha
Faculdade de Estudos Superiores de Minas Gerais – FEAD
Diogo Henrique Helal
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Resumo

Este artigo promove uma discussão sobre as relações Estado-Sociedade e mostra como elas definem as possibilidades de desenvolvimento, fazendo um breve debate comparativo da atuação do Estado na Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e Brasil (principalmente) e Argentina, do outro. De modo geral, tem-se como premissa básica que a aproximação com o modelo de autonomia inserida confere vantagem ao país. O caso asiático mostra a importância da inserção do Estado na implementação das políticas desenvolvimentistas, preservando-se, porém, sua autonomia. Já a América Latina se insere em combinações intermediárias de modelos de estado predatório com modelos de autonomia inserida. O equilíbrio varia ao longo do tempo e segundo o tipo de organização dentro do Estado.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimento; Autonomia e Parceria.

1. Introdução:

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

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

O artigo está centrado nas linhas gerais da relação Estado-sociedade, na perspectiva das interações que se estabelecem entre o Estado e o empresariado, nos países considerados, com foco na capacidade dos estados de se manterem a salvo da captura por interesses particularistas, seja da parte de

grupos sociais ou de suas próprias burocracias. A ênfase em aspectos internos de articulação Estado-elites empresariais não significa desconsiderar a relevância que assumem os condicionantes externos na consecução de uma agenda de industrialização no âmbito do desenvolvimento capitalista, mas, sim, apontar um foco específico para o debate.

2. Uma breve discussão teórica

O debate sobre a atuação do Estado não é recente. Diversas correntes teóricas já se debruçaram sobre o tema. Não é intuito, neste trabalho, revisar tais abordagens. A intenção é fazer uma breve discussão teórica sobre o assunto, ilustrando com exemplos das políticas de desenvolvimento e da atuação do Estado na América Latina e nos Tigres Asiáticos. Ainda assim, apresentam-se, de modo breve, algumas visões sobre o Estado. A importância do Estado nas pesquisas sobre desenvolvimento decorre dos próprios desafios que se antepuseram aos países que buscavam sua inserção mundial segundo padrões de desenvolvimento, como apontam Barkey e Parikh (1991). Segundo esses autores, nessas sociedades emerge a percepção de que o crescimento econômico rápido, necessário para competir no mercado mundial, requeria a intervenção planejada do Estado.

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

Theda Skocpol (1985) destaca na variante liberal/pluralista - tradição de grande importância na teoria social - o pressuposto de que as lutas e as estruturas políticas, de alguma forma, reduzem-se às forças e conflitos socioeconômicos, sendo o Estado visto como uma arena política. Como argumentam Diniz e Boschi (2004), a abordagem pluralista contém uma concepção instrumental do Estado em sua relação com a sociedade. Segundo essa vertente, resta ao Estado responder às pressões oriundas do mercado, não lhe cabendo agir como um ator em si mesmo. Essa corrente de pensamento haveria de constituir-se enquanto embasamento teórico para proposições no sentido de reforma do Estado, sob alegações de excesso de seu papel intervencionista. Para os neo-utilitaristas, a fim de fugir dos efeitos nocivos da ação do Estado, a esfera deste deveria ser reduzida ao mínimo, e o controle burocrático, sempre que possível, deveria ser substituído por mecanismos de coordenação de mercado.

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

Segundo Evans (1992), no fim dos anos 1980 começa a se cristalizar uma nova visão sobre o Estado. Trata-se de uma abordagem institucional, que passa a reconhecer a importância da capacidade de ação do Estado, não apenas no sentido burocrático e tecnocrático, mas no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva. Questiona-se o seguinte: se os mercados devem estar envolvidos por outros tipos de estruturas sociais, a fim de funcionarem, então as tentativas neo-

utilitaristas de “liberar” o mercado do Estado podem terminar por destruir os apoios institucionais que possibilitam as relações de troca.

Evans (1992) destaca, ainda, que a capacidade de lidar com problemas específicos, como o da estabilização e o do ajuste, encontra-se enraizada nas características gerais difusas do aparelho de Estado e sua relação com estruturas sociais circundantes e que estas, por sua vez, são conseqüência de processos de mudança estrutural de longo prazo. Para Weber (1978), o Estado era útil àqueles que operavam no mercado exatamente porque as ações de seus encarregados obedeciam a uma lógica completamente diferente da lógica da troca utilitarista. A capacidade do Estado de apoiar os mercados e a acumulação capitalista dependia de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente e predisposta a agir tendo por referência o princípio da especialização das funções administrativas, em conformidade com considerações de ordem objetiva, o que pressupunha treinamento especializado. Esse cumprimento objetivo de funções era possível ao ser desempenhado pelo funcionário segundo “regras calculáveis” (aspas do autor) e segundo o princípio da impessoalidade (Weber, 1974, p. 250). Weber argumenta que as formas específicas do capitalismo moderno não poderiam originar-se no marco de organismos estatais de construção irracional (Weber, 1964, p. 1062). Para Weber, a construção de um Estado com características burocráticas, e que, por isso mesmo, estava apto a julgar e a administrar segundo um direito instituído e de acordo com regulamentos racionalmente concebidos, estava em conexão íntima com o desenvolvimento do capitalismo moderno (Weber, 1964, p. 1061, tradução nossa).

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

Evans (2004) acredita que essa concepção weberiana acerca do papel do Estado precisa ser ampliada. O Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e, ao mesmo tempo, deve estar pronto para aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento.

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

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

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

É oportuno destacar, acerca das relações Estado-Sociedade, o que Diniz (2005) vê como uma relação entre os aspectos internos, relativos à capacidade do governo de administrar problemas de ordem doméstica e os aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. A autora chama atenção para a importância das estratégias nacionais em países menos desenvolvidos (caso do Brasil e, de uma maneira mais geral, da América Latina),

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

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

Menicucci e Carneiro (2011) chamam atenção para as novas teorias do desenvolvimento (os autores citam Holf e Stiglitz, 2001), as quais propõem que o desenvolvimento não pode ser visto apenas como um processo de acumulação de capital, mas, também, na perspectiva das instituições políticas e da capacidade de uso de bens coletivos. Os autores argumentam, ainda, no sentido de que essas teorias sobre o desenvolvimento “atribuem centralidade à produção de ideias e ao conhecimento, bem como às habilidades enraizadas nas capacidades dos indivíduos e nas redes que os conectam” (Menicucci e Carneiro, 2011, p. 28). Recorrendo à abordagem institucional, Menicucci e Carneiro ressaltam o papel das “expectativas normativas partilhadas ou regras do jogo”, como componentes centrais na economia do desenvolvimento (p. 28). Os autores combinam essas duas contribuições teóricas para argumentar que a abordagem do desenvolvimento passa pela definição do arranjo institucional mais adequado à capacitação das sociedades, no sentido de geração de “novas habilidades, conhecimento e ideias e das redes necessárias para tanto” (Menicucci e Carneiro, 2011, p. 28). Evans (2008), entretanto, aponta para os riscos de interpretação desse aporte teórico nos países do Sul, o que poderia resultar em tentativas de mudança institucional imposta. Nesta perspectiva, torna-se útil, também, o conceito de dependência de trajetória discutido por Menicucci (2007), que enfatiza os constrangimentos e limitações decorrentes de quadros institucionais formatados anteriormente no campo societário e político.

Para caracterizar as diferentes formas de estrutura do Estado e de relações Estado-Sociedade, Evans construiu dois tipos ideais: Estados predadores e Estados desenvolvimentistas, diferenciados em função do grau e da qualidade da burocracia estatal (o que confere ao aparato estatal certo tipo de autonomia) e em função de sua inserção na sociedade (parceria). Para o autor, um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente nem a habilidade para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. Em contrapartida, quando redes muito densas de interesse não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de ação coletiva e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Diniz e Boschi (2004) ao chamar atenção para a importância de se levar em conta as especificidades do processo de constituição do próprio Estado, destacam a relevância das características da burocracia governamental no debate sobre o caso brasileiro.

A reflexão teórica sintetizada fornece as bases para a discussão proposta, a respeito dos fatores responsáveis pelo distanciamento da América Latina em relação ao sistema das economias dinâmicas. Tornou-se comum uma referência, por comparação, ao sucesso dos países do Leste Asiático. A comparação das duas regiões torna-se instigante, quando se considera que os países do Leste Asiático, de formato desenvolvimentista (Evans, 2004), foram capazes de conduzir suas economias para fora das fronteiras do conjunto dos países periféricos, se não rompendo, pelo menos enfraquecendo

radicalmente laços de dependência em relação ao capitalismo internacional (Goldenstein, 1994). Enquanto isso, os países da América Latina, de um modo geral, foram confrontados, a partir de inícios da década de 1980, com uma profunda crise econômica.

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

3. O tipo ideal desenvolvimentista e suas variações: Coréia do Sul e Taiwan

Para Evans (2004), os casos do Leste Asiático são paradigmáticos da rápida industrialização local e dos ajustes a mercados internacionais mutáveis. Segundo o autor, o modelo japonês pode ser caracterizado como ideal desenvolvimentista, em que se observa características weberianas no Estado (burocracia coerente e meritocrática), aliadas à presença de sistemas informais, externos e internos (*gakubatsu* – laços entre colegas de classe nas universidades da elite onde se recrutam os funcionários). Essas redes informais conferem à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa que, por si só, a meritocracia não poderia oferecer.

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

Os casos da Coréia do Sul e Taiwan possuem características semelhantes às do modelo japonês. Em ambos os países, as iniciativas políticas que facilitaram a transformação industrial estavam enraizadas em uma organização burocrática coerente e competente. Junto com padrões similares de recrutamento, vem a inclusão de uma “cultura corporativa” particular (confiança e espírito corporativo). No espaço de menos de 30 anos, Taiwan e Coréia do Sul alcançaram postos econômicos consideráveis no *ranking* das nações industrializadas, tornando-se países competitivos numa larga gama de indústrias de capital intensivo e de alta tecnologia. A Coréia do Sul pôde tornar-se, em duas décadas, um dos três principais fabricantes de chips de larga capacidade. Taiwan, por sua vez, tornou-se um grande fornecedor de computadores e periféricos e um dos líderes mundiais em *design* de semicondutores (Wade, 1990).

Uma abordagem explicativa – “*self-adjusting market theory*” – atribui o sucesso dessas economias ao vigor do empreendedorismo privado operando em economias relativamente abertas e sob uma contenção da ação governamental. Cheng (1990) destaca, porém, que, de modo geral, as estratégias de desenvolvimento dos NICs do Leste Asiático enfatizaram uma industrialização por substituição de importação breve e leve (menos entrincheirada e de menor custo) e uma sustentada industrialização orientada para a exportação (modelo explicativo chamado Leste Asiático). Wade (1990), por sua vez, atribui boa parte do sucesso econômico do Sudeste Asiático ao papel desempenhado pelo Estado, nos países da região. O argumento é que seus governos têm sido jogadores ativos no mercado, capazes de influenciar o uso dos recursos públicos e privados, no sentido de estruturar o desenvolvimento desses países. Essa abordagem enfatiza o papel dos governos no

desenvolvimento econômico, para além dos limites do “*self-adjusting market*”, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan.

Cheng (1990) destaca que nos dois países, o Estado teve um papel central no processo de acumulação industrial, canalizando recursos para investimentos de risco, induzindo decisões do empresariado e reforçando a capacidade das empresas privadas de competir nos mercados internacionais (Evans, 1995). Em ambos os países, o Estado só pôde desempenhar esse papel graças à existência de uma burocracia weberiana de recrutamento clássico e meritório (caudatária de uma longa tradição de carreiras burocráticas), reforçada por formas organizacionais não burocráticas provenientes de densas redes sociais.

As transições desenvolvimentistas, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan, tiveram como ponto de partida o processo de descolonização no imediato pós-segunda guerra. A industrialização por substituição de importação foi, inicialmente, uma resposta à quebra dos laços coloniais e às exigências econômicas do pós-guerra, tornando-se, posteriormente, um objetivo em si mesmo, perseguido pelas elites do Estado.

Na Coreia do Sul, o regime de Rhee configurou-se com um componente forte de patrimonialismo dominando as máquinas políticas. O Estado coreano nos anos 1950 podia ser caracterizado como Predatório e financiado com capital americano, o que mudou somente com a ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e com estreitos laços pessoais e organizacionais. Tal mudança possibilitou ao Estado coreano reconquistar sua autonomia, conforme Cheng (1990).

Nos anos 1970, o Estado sul coreano passou a estabelecer laços com os *chaebol* (conglomerados empresariais coreanos), fundados no fato de que o Estado tinha acesso ao capital num ambiente de escassez e dependia do *chaebol* para implementar a transformação industrial que constituía seu projeto principal e a base para sua legitimação. Os *Chaebols* cumpriam metas estipuladas de desempenho, o que permitia atenuar os riscos dos vínculos predatórios individuais.

O regime coreano, segundo Cheng (1990), foi marcado por uma burocracia forte, civil e militar, sustentada por uma aliança Estado-capital privado e um visível aparato coercitivo. Reforçando a importância da forma de atuação do Estado, Goldenstein (1994) chama atenção para a capacidade do estado coreano de aproveitar os espaços abertos pela disputa entre o Japão e os Estados Unidos.

Em Taiwan, o regime do Kuomintang, de caráter amplamente predatório no continente, foi capaz de reorganizar-se, desfazendo-se de relações corruptas com capitalistas privados e eliminando o poder dos proprietários locais de terra. Nesse contexto, a coerência e a coesão da burocracia foram reforçadas, possibilitando uma ação pública pautada pela responsabilidade com objetivos corporativos. Com esse aparato estatal, o regime do Kuomintang conseguiu gerar um dos maiores setores industriais e estatais do mundo não comunista, expondo, progressivamente, os incipientes capitalistas aos rigores do mercado e minimizando o problema do *rent-seeking*. O Estado de Taiwan foi central no processo de acumulação industrial, porém não esteve isolado do setor privado. Taiwan oferece exemplos de parceria, embora aí as redes público-privadas informais fossem menos densas. O setor privado, elevando sua produção na indústria, melhorou sua estrutura financeira, tornando-se mais independente do Estado (Evans, 1995).

4. Estados intermediários na América Latina

4.1. Brasil:

No caso do Brasil, o processo de industrialização, entre as décadas de 1930 e 1970, permitiu a consolidação de uma ordem econômica calcada na montagem de uma estrutura industrial complexa e diversificada (Leopoldi, 2000). Nos anos 1950 consolida-se o projeto desenvolvimentista, sob a égide do Estado, cuja burocracia relaciona-se com o setor industrial nos moldes dos anéis burocráticos, ou

seja, a representação de interesses desse importante grupo social foi levada para dentro do Estado, construindo-se formas particularistas de interação, conforme Diniz e Boschi (2004).

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

Goldenstein (1994) destaca que o padrão de relação do Estado com os vários segmentos sociais impediu o uso de uma alternativa que viabilizasse um padrão de financiamento menos dependente do grande capital internacional.

A combinação de um movimento centrípeto do Estado, em termos de arrecadação e centralização financeira e um movimento centrífugo de expansão de suas agências, ao mesmo tempo em que amplia o raio de ação do Estado, contribui de forma decisiva para a fragmentação de sua organização interna (Martins, 1985), o que Abranches (1987) chamou de Estado dividido, carente de mecanismos mais sólidos de articulação interna.

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

Como caso intermediário, o Brasil apresenta características que o aproximam do modelo desenvolvimentista, visualizadas nos chamados bolsões de eficiência, criados face à dificuldade de se conseguir mudar a burocracia estatal como um todo. Estes bolsões são também marcados por uma autonomia excessiva, caracterizando seu insulamento burocrático – seus quadros passam a trabalhar mais em função dos interesses da Instituição do que dos interesses públicos, de modo geral.

Dos vários exemplos de bolsões de eficiência, este estudo destaca o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, concebido como uma organização governamental autônoma. Foi criado em 1952 como um novo organismo para gerir os recursos necessários à realização dos programas econômicos então definidos. Seu formato de autarquia permitiu-lhe o desenvolvimento de uma política de recrutamento e formação de quadros menos sujeita às condições inibitórias prevalentes na administração central. Seus quadros desenvolveram técnicas de análise de projetos; passaram a pensar em termos de uma estratégia de ação global, a partir da ideia de subdesenvolvimento; dotaram-se do recurso político por excelência da tecnocracia: o controle da informação.

O contexto histórico, entretanto, foi desfavorável ao desempenho de um papel de *holding* do setor produtivo do Estado. O BNDES passou a se outorgar o papel de protetor e defensor do setor privado nacional, o que se faz acompanhar de uma tomada de posição anti-estatizante. A proposta de agilização do setor privado com a ajuda da massa crítica do Banco, na impossibilidade de se constituir em *holding* do setor público, transformou o Banco em *holding* de uma parte do setor privado. Martins (1985)

considerou-o demiurgo do empresário nacional, e o BNDES ficou marcado por uma autonomia excessiva, caracterizando seu insulamento burocrático.

A reforma por acréscimo (bolsões) resulta em expansão descoordenada e dificulta muito a execução da seletividade estratégica – elemento importante ao modelo desenvolvimentista. Tentar modernizar por meio de acréscimo também reduz a coerência organizacional do aparelho do Estado.

No caso do Estado brasileiro, a autonomia inserida é um atributo mais parcial que global, que se limita a certos bolsões de eficiência.

4.2. Argentina

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

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

O peronismo (Rojo, 1997) traduziu em escala nacional, entre 1945 e 1955, uma série de políticas de bem estar, operando a incorporação das classes médias e do setor operário industrial à sua política, como massas populares. A ditadura militar de 1976 veio desarticular o que era considerado um excesso de poder das organizações populares, que haviam se fortalecido através das negociações do movimento operário argentino com o governo Perón. No contexto da crise do final dos anos 1970, Quintar e Argumedo (2000) apontam o que consideram o novo papel que se outorga ao Estado: o de fortalecer o processo de concentração a favor dos grupos monopólicos, destinatários principais de uma redistribuição de recursos sociais e públicos. Estabelece-se uma relação predatória entre esses grupos empresariais e a administração central e empresas estatais (Quintar e Argumedo, 2000). Segundo Buchanan (1987), o estado de terror que se estabeleceu no país obedeceu a um projeto socioeconômico com um conteúdo de classe relacionado a ambos os grupos sociais - beneficiários e vítimas -, o qual foi aplicado sistematicamente e extensivamente, de modo a perseguir os objetivos do bloco histórico dominante naquele momento: as elites agroexportadoras e transnacionais, em conjunto com seus aliados civis e a hierarquia militar (Buchanan, 1987).

Na perspectiva teórica da capacitação e autonomia do Estado, vis a vis sua inserção na estrutura produtiva, que vimos utilizando ao longo deste artigo, é oportuno o argumento de Buchanan (1987), segundo o qual os interesses das elites econômicas agroexportadoras e transnacionais se antepuseram aos da burguesia doméstica e da classe trabalhadora, grupos considerados traidores pela sua identificação com o movimento peronista (Buchanan, 1987). Evidenciam-se os vínculos particularistas de grupos sociais poderosos com a burocracia estatal, em detrimento de interesses mais amplos da sociedade e em um sentido desconexo em relação às reais origens da crise. Buchanan chama atenção para a elevada intensidade do terror estatal que se implanta, em íntima relação com as imensas

dificuldades da sociedade argentina em lidar com sua própria crise e em estabelecer pactos hegemônicos, no contexto das mudanças internacionais que lhes foram desfavoráveis. Não por acaso, Stokes (2005) identifica na realidade argentina uma *accountability* perversa, no sentido de que a máquina política controla os eleitores e deles exige uma “prestação de contas” (aspas nossas), combinando um sistema que confere aos partidos controle sobre os eleitores; um anonimato reduzido, especialmente entre os pobres; e organizações partidárias que ajudam os partidos a monitorarem os eleitores (Stokes, 2005). Assim, quando da crise dos anos 1980, emerge um Estado argentino endividado e, nas palavras de Quintar e Argumedo (2000), havia sido criada uma subordinação econômico-financeira do país ao sistema internacional, que é mantida até a atualidade.

5. Conclusão: implicações para os Estados Intermediários

Percebeu-se que o amálgama do Leste Asiático depende de circunstâncias históricas e geopolíticas especiais. Mas, apesar do reconhecimento da importância de tais circunstâncias, algumas lições para os Estados em desenvolvimento, relacionadas aos aspectos de suas características internas, podem ser tiradas: seletividade por parte do Estado; recrutamento meritório e sistemas de premiação com incentivos para a busca no longo prazo de projetos coletivos são essenciais. Estas lições, se realizadas, podem fortalecer a burocracia estatal, aprimorando um dos elementos do modelo ideal asiático – a autonomia. Para se atingir o modelo desenvolvimentista, há de se estimular, também, a parceria com a sociedade. O Estado precisa, além de ser autônomo, conectar-se com a sociedade. Garantir qualidade à burocracia tende a ser um desafio menor quando se compara com a necessidade de inserção do Estado autônomo na sociedade. Este é um problema difícil de ser resolvido, principalmente na sociedade brasileira, composta por múltiplos grupos de interesse com ainda escassa definição institucional no sentido da pavimentação do caminho de coalizões voltadas para o desenvolvimento.

Referências:

- ABRANCHES, S. (1987) Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA JR., O.; ABRANCHES, S.(orgs.). **As Origens da Crise**. São Paulo: Vértice.
- BARKEY, K.; PARIKH (1991). S. Comparative Perspectives on the State. *Annual Review of Sociology*, Vol. 17.
- BOSCHI, R. (1995) Democratización y Reestructuración Del Sector Privado en América Latina. *Realidad Económica*, 132.
- BUCHANAN, P. G. (1987).The Varied Faces of Domination: State Terror, Economic Policy, and Social Rupture during the Argentine "Proceso",1976-81. *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2.
- CHENG, T. (1990) Political Regimes and Developmental Strategies: S. Korea and Taiwan. In: G.Gereffi; D.Wyman(org).*Manufacturing Miracles*. Princeton: Princeton Univ.Press.
- DINIZ, E. (1992). Neoliberalismo e Corporativismo. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20. ano 7.
- DINIZ, E. (2005). Planejando o Desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-institucional. In: Castro, A. C., Licha, A., Pinto Jr. H. Q. & Sabóia, J. (orgs). *Brasil em Desenvolvimento. Instituições,política e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.2. 2005.

- DINIZ, E.; BOSCHI, R. (2004) *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Editoras UFMG e IUPERJ.
- EVANS, P.B. (1992) The State as Problem and Solution. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (ed.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- EVANS, P.B. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, P.B. (1998). Análise do Estado no Mundo Neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, UFRJ, n.4.
- EVANS, P. (2004). *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. RJ: Ed. UFRJ.
- EVANS, P.B. (2008) In search of the 21st century developmental state. Brighton: The Centre for Global Political Economy University of Sussex. (Working Paper, n.4).
- GOLDENSTEIN, L. (1994). *Repensando a Dependência*. São Paulo: Paz e Terra.
- HAGGARD, S. (1986). The newly industrializing countries in the international system. *World Politics*, Princeton, v.38, n.2, pp.343-470.
- LEOPOLDI, M.A.P. (2000). *Política e Interesses*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARTINS, L. (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. RJ: Paz e Terra.
- MENICUCCI, T.M.G. (2007). *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz.
- MENICUCCI, T.M.G.; CARNEIRO, R. (2011) *Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes*. Texto para discussão 1686. Brasília (DF), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).
- PINHEIRO, A. C. (1987). *Estratégias de Desenvolvimento: América Latina Vs. Leste Asiático*. Textos para Discussão Interna. Rio de Janeiro, no.128.
- QUINTAR, A.; ARGUMEDO, A. (2000) *Argentina: Os Dilemas da Democracia Restringida*. *Lua Nova*, 49.
- ROJO, R. (1998) El Sistema Político Argentino. In: R. ROJO; J. GIUSTI TAVARES (org.): *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV.
- SKOCPOL, T. (1985) Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. *Bringing the state back in*. Cambridge. Cambridge University Press (p.3-43).

STALLINGS, B. (1990). The Role of Foreign Capital in Economic Development. In: G. Gereffi e D. Wyman (ed.). *Manufacturing Miracles*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

STOKES, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3.

WADE, R. (1990) Industrial Policy in East Asia: Does it Lead or Follow the Market? In: G. Gereffi; D. Wyman (org). *Manufacturing Miracles*. Princeton: Princeton University Press.

WEBER, M. (1964) *Economia y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Econômica.

WEBER, M. (1974). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro. Zahar Editores.

WEBER, M. (1978). *Economy and Society*. Los Angeles: UCLA Press.