

TEORIA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA REVISÃO DA LITERATURA¹

Marcus Ianoni (UFF) – Agosto/2013

Resumo:

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

Palavras chave: Estado desenvolvimentista, teoria do Estado, desenvolvimento.

O trabalho aborda relações entre Estado e desenvolvimento, analisadas pelo foco no “Estado desenvolvimentista” enquanto uma categoria teórica. O objeto é o Estado Desenvolvimentista (ED), seu conceito, suas relações com o desenvolvimento, suas principais características, sua estrutura e suas instituições. O artigo visa revisar parte da produção teórica presente na literatura internacional sobre o ED.

Nas pesquisas sobre o ED, nota-se que ainda são poucas as reflexões mais amplas e generalistas sobre esse objeto de investigação, embora elas estejam em ascensão. É mais comum haver análises de algumas experiências concretas de ED, sobretudo nos países do Nordeste da Ásia (Japão, Coréia do Sul e Taiwan) e Sudeste da Ásia (Malásia, Indonésia, Tailândia, Filipinas, Cingapura e Vietnã), África (África do Sul e Botswana) e na América Latina (Brasil, Chile, México etc). Recentemente, experiências social-democratas em países periféricos vêm também sendo abordadas sob a ótica do ED (Sandbrook et al. 2007). Porém, cabe empreender, também, pesquisas, ainda menos comuns, que busquem sintetizar, de um ponto de vista teórico mais genérico, o ED enquanto objeto de estudo, delimitando os principais argumentos,

¹ Este trabalho está em construção, solicita-se não usá-lo como referência bibliográfica.

conceitos, elementos e controvérsias da teoria dessa forma particular de Estado capitalista, a Teoria do Estado Desenvolvimentista.

Laura Routley (2012) fez recentemente uma pesquisa de revisão teórica ampla, cuja trilha esse artigo pretende seguir e explorar. Três perguntas básicas nortearão a investigação. Como se identifica um ED, o que nele funciona e por qual motivo? Como se produz um ED? O que funciona em um país pode funcionar em outro? Esse trabalho vai ter como roteiro o enfrentamento das três questões acima, cada uma delas compondo uma seção. Ao final segue uma conclusão.

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

Embora alguns autores (Bagchi, 2000; Bresser-Pereira, 2012) identifiquem o Estado Desenvolvimentista em períodos históricos longínquos, que remontam ao século XVI, essa revisão teórica o abordará, sobretudo, enquanto um fenômeno do século XX, remetendo para outra oportunidade investigações mais consistentes sobre a Idade Moderna (1453-1789) e o século XIX.²

Vários autores, inclusive do século XIX, podem apoiar a ideia normativa e descritiva, de um ED. Friedrich List (1885, pp. 161-162), em obra escrita em 1841, diz: “industry and thrift, invention and enterprise, on the part of individuals, have never as yet accomplished aught of importance where they were not sustained by municipal liberty, by suitable public institutions and laws, by the State administration and foreign policy, but above all by the unity and power, of the nation”. Marx, abordando o II Império, na França, mostra como o Estado se elevou sobre a sociedade – mesmo sendo uma corporação socialmente enraizada –, e, assim o fazendo, é sabido, desempenhou ativo papel na modernização daquele país. Gerschenkron (1962) também ressalta o papel do Estado na industrialização tardia na Europa da segunda metade do século XIX. Na modernização ocorrida no século XX, Samuel Huntington (1968) e Ellen Kay Trimberger (1978), por exemplo, destacam, respectivamente, o papel da burocracia pública e do poder do autônomo do Estado.

Ao explorar a história do crescimento econômico no Leste da Ásia, Chalmers Johnson (1982) fez a formulação pioneira do conceito de Estado Desenvolvimentista: “I invoked the concept of ‘developmental state’ to characterize the role the Japanese state

² Bresser-Pereira (2013) considera o Estado mercantilista como a primeira manifestação do Estado desenvolvimentista.

played in Japan's extraordinary and unexpected post-war enrichment" (Johnson, 1999, pp. 33-34). Essa definição de Johnson tem dois elementos: um determinado papel econômico do Estado e um determinado vínculo geográfico do Estado. Estado desenvolvimentista diz respeito a um Estado que promove o crescimento e, em um primeiro momento, se refere ao Japão. Uma das características da industrialização japonesa é seu caráter tardio, que se faz acompanhar de uma presença fundamental do Estado na modernização econômica. A aplicação inicial do conceito de ED ao Japão foi, posteriormente, expandida, pelo próprio Johnson (1982) para se referir a outros países do Leste da Ásia. Assim, essa região tornou-se célebre como o berço dos EDs, que são um determinado tipo de Estado.³ A influência do Japão na industrialização da Coreia e de Taiwan mobilizou duas explicações de caráter regional para o desenvolvimento desses dois países: o legado da colonização japonesa e o paradigma dos gansos voadores, que ressalta a liderança tecnológica japonesa na região, sendo que os dois outros países beneficiam-se de vantagens comparativas dinâmicas. Mas, indo além do próprio Leste da Ásia, Johnson (1999) argumenta que o ED é tanto particular a um determinado tempo e espaço, quanto generalizável, ou seja, é uma generalização abstrata e, ao mesmo tempo, identificável em casos particulares.

O vínculo geográfico-regional do conceito de ED, que os mostra como Estados de um determinado tipo existentes numa dada região é um fato cujas causas precisam ser investigadas, por remeterem à questão teórica das peculiaridades históricas e geopolíticas do Leste da Ásia enquanto berço dos EDs do século XX. Um fator de fomento do ED na região foi o próprio sucesso do modelo japonês, que foi de algum modo repetido em outros países do leste, sul e sudeste da Ásia, alguns deles ex-colônia japonesas, como Coreia e Taiwan (Johnson, 1982). Essa questão será retomada na próxima seção.

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

³ Consultar também Caldentey (2008).

Interessa, nesse momento, o elemento da definição de Johnson referente ao conteúdo e aos propósitos da ação desses Estados. Estado desenvolvimentista não é meramente sinônimo de Estado que intervém na economia. De um modo geral, Estados intervêm nos sistemas econômicos. A questão é como ocorre essa intervenção governamental e quais são os seus propósitos. São Estados que desempenham um papel ativo na busca do crescimento econômico e da redução da pobreza (Routley, 2012). São Estados que têm uma determinada perspectiva de relação com a atividade econômica.

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

O final do século XIX é o momento histórico em que se delineiam, nos EUA e no Japão, respectivamente, as práticas do ER e do ED. Os Estados regulador e desenvolvimentista estabelecem relações diferentes com os negócios. O primeiro não se preocupa com matérias substantivas, mas somente com aspectos formais e de procedimentos, que dizem respeito às regras da competição econômica. As leis americanas antitruste são um exemplo de atuação do Estado regulador. Foge do escopo do ER planejar sobre as indústrias necessárias e desnecessárias, as que devem emergir ou desaparecer etc. Por outro lado, o ED preocupa-se com o estabelecimento de metas sociais e econômicas substantivas.

Outra diferença fundamental entre os Estados regulador e desenvolvimentista diz respeito às prioridades de política econômica. No ED, a política industrial é muito importante. Isso se concretiza em uma preocupação estratégica com a estrutura da indústria nacional, em especial com a conformação de uma estrutura industrial que aumente a competitividade internacional da nação. Para alcançar os fins estratégicos, a economia é orientada pelo estabelecimento de metas econômicas. Na política externa, a política comercial ganha destaque, visando vantagens econômicas no mercado internacional. No ER, não há destaque à política industrial, que, inclusive, tende a não

existir. No caso dos EUA, o destaque esteve na política externa. Em geral, as metas fixadas pelo ER, como estabilidade de preços ou pleno emprego, não são voltadas para a indústria.

O ED demonstra mais efetividade para se desincumbir dos problemas rotineiros, ao passo que a maior efetividade do ER apresenta-se nas situações de crise. A habilidade do ED no enfrentamento de problemas rotineiros assenta-se na existência de um amplo consenso sobre um conjunto de metas sociais amplas, como, por exemplo, o crescimento em alta velocidade. Esse consenso, quando existe, é considerado por Johnson como capaz de desequilibrar na comparação entre os desempenhos dos Estados desenvolvimentista e regulador. Onde há consenso, há melhor desempenho. “The most important contribution of the culture to economic life is said to be Japan’s famous ‘consensus’, meaning virtual agreement among government, ruling political party, leaders of industry, and people on the primacy of economic objectives for the society as a whole – and on the means to obtain those objectives” (Johnson, 1982). No entanto, ele não explica esse consenso e nem a solidariedade grupal japonesa por fatores culturais, e sim por motivações situacionais, como o contexto de desenvolvimento tardio, falta de recursos, necessidades comerciais, restrições do balanço de pagamentos etc. Johnson concebe o consenso e a capacidade de cooperação observados entre os japoneses como construídos pelo governo. Uma evidência contra a explicação cultural é a duplicação ou equiparação da experiência japonesa na República da Coreia, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e mesmo em países exteriores ao Leste da Ásia.

Evans (1995) opta por considerar dois tipos historicamente idealizados de Estado: Estados predadores e Estados desenvolvimentistas. Entre uns e outros, situam-se os casos de Estados ambíguos, que ele considera como Estados intermediários. Como Johnson é uma das principais referências que Evans utiliza para definir o ED, apenas destacando esse último autor que os EDs apresentam, simultaneamente, autonomia e parceria, me restringirei, aqui, a falar dos predadores e intermediários,. Os Estados predadores conseguem, às custas da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação de capital”. P Estado predatório não possui burocracia weberiana, tem alto grau de patrimonialismo e suas relações com a sociedade civil são no sentido de desorganizá-la e mantê-la enfraquecida. Os Estados intermediários situam-se em algum ponto entre a predação do Zaire e a autonomia inserida (embedded autonomy) do Leste da Ásia.

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

Johnson (1982) destaca o papel relevante, no interior do governo japonês, entre 1925-1975 (período por ele investigado), da alta burocracia econômica, presente em algumas agências fundamentais, sobretudo o Ministry of International Trade and Industry (MITI), promotor da política industrial, mas também o Ministério das Finanças e a Agência de Planejamento Econômico.⁴ Ele a caracteriza como talentosa, formada nas melhores universidades e ocupante de postos nas agências governamentais mais prestigiadas pela sociedade; seus membros possuem plano de aposentadoria e, ao se aposentarem, costumam seguir trabalhando, em cargos poderosos, no setor privado, na política ou em outras organizações públicas. Por outro lado, nos EUA, a burocracia não tem os atrativos para recrutar os melhores talentos. A tomada de decisão, muito mais que nas mãos da burocracia, está nas mãos da classe profissional, geralmente formada por advogados. A migração das elites norte-americanas é inversa da japonesa, vai do setor privado para o governo, geralmente por nomeações políticas, que são bem mais extensas que no Japão. Para expressar a importância da burocracia na industrialização do Japão, alguns japoneses chamam o sistema desenvolvimentista de seu país como “complexo burocrático-industrial”, fazendo analogia com o “complexo militar-industrial” dos EUA. Apesar de ser influenciada por grupos de interesses, a burocracia japonesa toma as decisões mais importantes, elabora praticamente todas as normas legislativas, exerce controle sobre o orçamento nacional e produz as principais inovações em matéria de políticas públicas. Enquanto as principais decisões econômicas nos EUA são tomadas pelo Legislativo, no Japão é a burocracia que as toma, levando Johnson (1999) a afirmar que o modelo japonês de ED caracteriza-se por dispor de um sistema político que suporta o protagonismo, por assim dizer, da burocracia. Além disso, enquanto nos EUA o Legislativo controla o orçamento, no Japão esse controle está nas mãos da burocracia.

⁴ Consultar entrevista de Johnson para Multinational Monitor, em novembro de 1989, disponível em <http://mailstar.net/johnson.html>.

Como mencionado, na pesquisa sobre o desenvolvimento e o ED, sobretudo na perspectiva neoweberiana, a burocracia pública é um elemento fundamental de análise daquilo que se denomina *capacidades estatais*. Na análise das capacidades estatais, observa-se a presença ou não de um Estado burocrático centralizado, dotado de burocracia weberiana, recrutada meritocraticamente, eficiente, especializada, provida de recursos materiais e orçamentários, motivada por uma carreira de longo prazo, corporativamente coerente, que compartilha, racionalmente, pressupostos e expectativas, apta a redesenhar-se organizacionalmente, quando necessário, capaz de implementar medidas mais universalistas e de longo prazo e, em alguma medida, isolada das demandas sociais” (Ianoni, 2013). Isso se apresentou no ED do Japão e em outras experiências.

O destaque de algumas agências públicas da área econômica é recorrente na literatura sobre o ED. Além do já mencionado destaque de Johnson ao MITI japonês, considerada por ele como uma *agência piloto*, Wade (1990), analisando Taiwan, sublinhou o Conselho de Planejamento Econômico e Desenvolvimento, o Serviço de Desenvolvimento Industrial e o Conselho de Planejamento Agrícola de Desenvolvimento. Na Coreia, distingue-se o Conselho de Planejamento Econômico, o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio e Indústria. Em Cingapura, ressalta-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Em Botswana, país cujo Estado tornou-se desenvolvimentista, destaca-se o Ministério das Finanças e Planejamento do Desenvolvimento. Embora tendo agências menos poderosas que as mencionadas, na Malásia distingue-se a Unidade de Planejamento Econômico, o Comitê Nacional de Planejamento do Desenvolvimento e a Unidade de Implementação e Coordenação. Segundo Leftwich (1995), as burocracias econômicas da Indonésia, Tailândia e China apresentam menos poder, compacidade, unidade e eficácia, distanciando-se, nesse quesito, das características do modelo puro de Estado desenvolvimentista.

Ao abordar os vínculos entre burocracia e sociedade, Johnson esclarece que, nos primeiros quinze anos, que se seguiram à Revolução Meiji (1868), que desencadeou a transformação econômica japonesa, o Estado operou empreendimentos econômicos. Em função de problemas de corrupção, burocratismo e monopólios ineficientes, houve uma mudança de postura, sendo a propriedade estatal substituída pela perspectiva de colaboração Estado-setor privado. Uma materialização dessa relação foi o impulso do Estado desenvolvimentista japonês aos *zaibatsu*, conglomerados industriais e financeiros, até o final da II Guerra. Outra foi a relação com os *keiretsu*, que esteve na base do

milagre japonês no II Pós-Guerra. Nessa colaboração, o Estado priorizou empresas mais aptas à inovação tecnológica e comprometidas com as metas nacionais de desenvolvimento industrial e militar. Ou seja, o incentivo governamental foi seletivo, direcionado para áreas vistas como necessárias. Tais ações propiciaram economia de escala às empresas de grande porte, industriais e bancárias, e a comercialização no mercado japonês de tecnologias modernas. Em pouco tempo, os conglomerados possuíram empresas equiparáveis às suas afins no restante do mundo industrializado. A estratégia de fortalecimento de conglomerados também se observa na Coreia do Sul, que constituiu os *chaebols*. Outro elemento teoricamente relevante destacado por Johnson em sua comparação entre os Estados desenvolvimentista e regulador é que enquanto o primeiro prioriza a *efetividade*, o segundo prioriza a *eficiência*.

Johnson considera que o ED é o principal fator explicativo do milagre japonês. Leftwich (1995) e Evans (1989) chamam a atenção para a necessidade de vincular a análise desse tipo de Estado à teoria do desenvolvimento. Leftwich sustenta que o ED é o fator mais importante na geração de uma dinâmica de desenvolvimento sustentado. Ele distingue dois elementos na análise dos EDs: os propósitos políticos e as estruturas institucionais. Nos EDs tanto um quanto outro são comprometidos com o desenvolvimento. “The political purposes and institutional structures of developmental states have been developmentally-driven, while their developmental objectives have been politically-driven. In short, fundamentally political factors have always shaped the thrust and pace of their developmental strategies through the structures of the state. Thus developmental states may be defined as states whose politics have concentrated sufficient power, autonomy and capacity at the centre to shape, pursue and encourage the achievement of explicit developmental objectives, whether by establishing and promoting the conditions and direction of economic growth, or by organizing it directly, or a varying combination of both” (Leftwich, p. 18).

De um modo geral, as elites desenvolvimentistas dos EDs do leste asiático são formadas por “a small cadre of developmentally-determined senior politicians and bureaucrats” (Leftwich, p. 3), normalmente bastante próximo do chefe do Poder Executivo, que joga um papel político chave no estabelecimento do regime e da cultura desenvolvimentistas. Além disso, ao menos nas cúpulas dessas elites de orientação desenvolvimentista, há vínculos estreitos entre as burocracias civil e militar e os membros políticos, sendo isso especialmente aplicável ao Japão.

Um dos principais elementos de análise presente na literatura política sobre o ED é a *autonomia do Estado*. Há duas grandes abordagens da autonomia do Estado, a sociocêntrica e a estadocêntrica. A primeira é presente na literatura (neo)marxista e se apresenta como autonomia relativa do Estado (ARE), uma vez que, nessa tradição teórica, a superestrutura nunca é vista como absolutamente independente da estrutura. A abordagem estadocêntrica da autonomia do Estado é uma característica da tradição neoweberiana e do neoinstitucionalismo histórico. Embora diferentes, essas duas grandes abordagens da autonomia do Estado podem ser complementares para a compreensão do ED.

A ARE foi formulada por Poulantzas (1968). Esse autor avalia que, no modo de produção capitalista, o Estado, por motivos estruturais, desempenha papéis políticos que requerem sua autonomia. Além da função repressiva, o Estado cumpre as funções de isolamento, de unidade e de organização da hegemonia no interior do bloco no poder. O Estado isola o indivíduo da estrutura de classes e insere-o, enquanto cidadão, em uma unidade denominada nação, que abstrai a realidade das classes. Esse processo se dá de maneira mais clara nas sociedades democráticas. Ademais, devido à existência fracionada das classes dominantes, o poder sociopolítico do Estado é arranjado por meio de um bloco no poder. O Estado, através de suas políticas, propicia que uma fração do bloco no poder exerça a hegemonia sobre as demais. A abordagem poulantziana da ARE é estruturalista. Nela, o Estado não é autônomo em função da relação de força entre as classes, mas devido às dificuldades políticas decorrentes da fragmentação da burguesia, que lhe impossibilitam organizar a dominação de classes sem a intermediação do Estado, só possível se este for autônomo diante das classes e frações. Porém, Poulantzas admite situações atípicas, nas quais a ARE se faz acompanhar de equilíbrio de classes.

Por outro lado, a abordagem neoweberiana se baseia bastante numa concepção de Estado informada pela sociologia das organizações. O Estado é uma corporação e analisa-se o modo como ele opera enquanto organização. Além da análise da burocracia pública, já mencionada, que é cara aos neoweberianos, outro aspecto importante dessa abordagem é a concepção que se tem sobre a gênese da autonomia do Estado. “Skocpol (1985) fala em fatores e condições. Todo Estado desempenha, singularmente, tarefas exclusivamente políticas, de ordem administrativa, legal, extrativa e coercitiva. Em alguma medida, o Estado compete com a classe dominante na apropriação de recursos econômicos. Alguns momentos históricos, como as situações de crise econômica e

internacional, podem ensejar fortalecimento do Estado e maior autonomia, conforme ocorreu nos EUA, em geral um Estado fraco, nas intervenções agrícolas do *New Deal*. Além disso, a AE pode ser marcante apenas em algumas áreas de política, como é o caso, também nos EUA, da política externa” (Ianoni, 2013). Rueschemeyer e Evans (1985) argumentam que a divisão da classe dominante é a condição socioestrutural que mais favorece uma maior AE. Mas tais autores também destacam a pressão crescente das classes subordinadas.

Embora Evans foque mais nos elementos institucionais do Estado, ele pensa em termos de ARE. Para ele, o Estado expressa um pacto de dominação, no qual participa como ator corporativo. Tal concepção sociopolítica e político-institucional do Estado impacta em sua visão de autonomia de Estado e de desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento requer *autonomia e parceria*. Johnson, como já mencionado, destaca, em sua análise, os padrões de interação entre os setores público e privado. Ele distingue, para o Japão, nos cinquenta anos que vão de 1925 a 1975, três modelos: a) controle privado (1931-1940); controle do Estado (1940-1952) e cooperação público-privado (1952-1975). “The fundamental problem of the state-guided high-growth system is that of the relationship between the state bureaucracy and privately owned businesses” (Johnson, 1982). Evans (1995, 2012), além do empresariado, tem destacado, desde os anos 1990, o papel desenvolvimentista da inserção do Estado com outras forças da sociedade civil.

A questão das relações entre Estado e sociedade civil no processo de desenvolvimento passa, então, pela análise do regime político, elemento que tem implicações sobre as forças que compõe o pacto ou coalizão desenvolvimentista. O desenvolvimento une apenas as elites burocráticas do Estado e o empresariado industrial, como no modelo autoritário do Leste da Ásia, ou vincula um leque mais amplo de atores, como nos regimes social-democratas? No caso do desenvolvimentismo autoritário, se coloca o problema do equilíbrio entre legitimidade e repressão. Até que ponto a reconhecida efetiva *performance* do ED, que lhe propicia legitimidade, pode ser insuficiente para evitar conflitos com as classes subordinadas que impliquem em repressão? Até que ponto a repressão pode minar a legitimidade do desenvolvimentismo autoritário e desencadear processos de mudança de regime? Até que ponto a mudança de regime ou de governo, seja em contextos autoritários ou democráticos, se relaciona com problemas de *performance* do ED?

2. Como se produz um Estado desenvolvimentista?

O que produz um ED? A resposta a essa questão mobiliza elementos estruturais de história econômica e política, geopolíticos e de conjuntura política. Não se trata de encontrar uma única causa ou condição, pois os fatores são complexos. Johnson (1982) argumenta que a produção do ED do Japão se assenta em imperativos situacionais ou motivações situacionais. Se uma explicação pudesse dar conta da produção do ED, talvez ela se sintetizasse na ideia de imperativos situacionais, que, no entanto, diz respeito a um guarda-chuva amplo para um conjunto de fatores. “These situational imperatives include late development, a lack of resources, a large population, the need to trade, and the constraints of the international balance of payments”.

O contexto de desenvolvimento tardio é um fator motivacional explicativo importante para a emergência do ED, embora nem todo Estado de país atrasado, apenas por se ver em condições não desenvolvidas, tenha se colocado a tarefa de desenvolver-se, como mostra o caso dos Estados predadores tipificados por Evans. Por outro lado, o desenvolvimento tardio é um fator que torna racional haver um Estado desenvolvimentista. No caso do Japão, o papel do Estado se tornou especialmente importante após a II Guerra, devido à necessidade de superar tanto a devastação econômica quanto a dependência de ajuda externa.

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

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

colonos japoneses. Kohli (2004) argumenta que, durante o colonialismo na Coreia, houve certos padrões de aliança entre proprietários e Estado, bem como teria havido significativa industrialização. Booth (2005) contesta a importância da industrialização coreana no período colonial. Outros contestam a importância do legado colonial, ao menos nas demais ex-colônias do leste e sudeste da Ásia (Haggard, Kang and Moon 1997).

Expansionismo militar e ameaças externas e internas também são um fator explicativo da emergência dos EDs. Expansionismo militar e ameaças externas à segurança nacional ocorreram, por exemplo, no Japão de Hirohito e nas relações entre Botswana e África do Sul. Exemplos importantes de ameaças internas são a Guerra da Coreia e as relações entre Taiwan e China durante e após a Guerra Civil Chinesa. “One aspect of this – discussed shortly – is the idea that in some senses the developmental state was a strategy of growth that worked, in part, to quell internal unrest. Repression was also widely used by authoritarian developmental states reflected in their sometimes poor, although not as bad as many countries, human rights records” (Routley, p. 18).

Fatores políticos internos como autonomia do Estado, coalizão e consenso são extremamente importantes. A existência de uma coalizão desenvolvimentista que suporte um consenso desenvolvimentista é essencial. As elites burocráticas mencionadas na seção anterior são suportadas por uma coalizão desenvolvimentista, cuja coerência de propósitos e maior ou menor capacidade de mobilização nacional para as ações e políticas desenvolvimentistas são cruciais. “All governments in the region reached explicit or implicit political agreements with segments of the private sector; these agreements or coalitions served as the political foundation for rapid growth” (Haggard 2004, p.71). Há argumentos normativos pró e contra coalizões amplas ou restritas. Alguns veem e defendem coalizões amplas, outros, restritas. Wade (1990) considera que as coalizões restritas, que vinculam o poder público quase que exclusivamente ao empresariado industrial, são uma vantagem dos Estados desenvolvimentistas autoritários do Leste asiático.

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

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

“Através do demorado processo de institucionalização política e econômica que é o da formação do estado-nação, empresários, burocratas do estado e políticos assumem o papel de grupos sociais chave no processo da definição de estratégias nacionais de desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2008). Ou seja, vários autores, como Johnson e Bresser-Pereira, analisando as relações entre Estado e desenvolvimento, mostram que o nacionalismo é uma ideologia importante para a construção do consenso que suporta politicamente o ED. Havendo efetividade nas ações públicas desenvolvimentistas, esse consenso propiciará legitimidade ao Estado. Um exemplo ímpar desse consenso está no consenso japonês, inserido no processo de catching-up daquele país. Os planos governamentais eram, sobretudo, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos negócios e sua formulação e implementação. O catching-up tornou-se um imperativo nacional, amplamente compartilhado pelas empresas e pela sociedade em geral. Como já referido, segundo Johnson, tal consenso enraíza-se muito mais em fatores contextuais que culturais. Em relação às coalizões e ao regime político, além das referências já feitas, destaco a questão das relações entre o Estado desenvolvimentista e as elites agrárias. As elites agrárias apoiam ou se opõem às instituições políticas desenvolvimentistas? A sociedade rural está vinculada ao processo de desenvolvimento ou tem uma perspectiva econômica e política divergente dele? Na Coreia e Taiwan, a sociedade rural convergiu com o progresso industrial, não buscando uma afirmação política independente, enquanto no Paquistão e na Turquia ela inicialmente aquiesceu em relação à industrialização, mas, posteriormente, opôs-se, o que impactou negativamente no processo de desenvolvimento e na consolidação do Estado desenvolvimentista (NASEEMULLAH e ARNOLD, 2012?). A experiência do Paquistão e da Turquia evocam a importância de se distinguir, nos EDs, as origens e a persistência de suas estruturas e instituições.

3. O que funciona em um país pode funcionar em outro?

Johnson (1982) argumenta que as instituições são fundamentais para o desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, salienta que o MITI emergiu a partir de interações específicas entre Estado e sociedade no Japão, não reproduzíveis fora. “This suggests that other nations seeking to emulate Japan’s achievements might be better advised to fabricate the institutions of their own developmental states from local materials” (posição 6523 de 8701).⁵ Nesse sentido, apenas uma ideia geral pode ser transferida, não o seu detalhamento institucional: o desenvolvimento em países retardatários requer um ED, que, por sua vez, requer que, através de relações específicas entre Estado e sociedade, construam-se instituições desenvolvimentistas.

Essa ideia geral é assim formulada por Evans (2004): "One the idea of transferable lessons is understood as an invitation to indigenous innovation that takes advantage of the underlying analytical logic of East Asian institutions, the possibility of exploiting the East Asian experience becomes thoroughly possible". Esse mesmo autor (Evans , 2002) cita experiência de democracia participativa em Porto Alegre, no Brasil, e em Kerala, Índia – que ele insere, do ponto de vista teórico, na *democracia deliberativa* – como inovações institucional a serem levadas em conta. Denomina tais experiências de desenvolvimento deliberativo. Ambas contribuíram para a elevação dos padrões de vida das localidades onde foram implementadas. Isso implica que ideias gerais são recomendáveis, embora sua aplicação alhures certamente implica em adaptações ou reinvenções.

Conclusão

O objetivo desse trabalho foi revisar alguma bibliografia sobre o Estado desenvolvimentista para reunir os elementos de uma teoria desse tipo de Estado. Trata-se de um primeiro esforço nesse sentido, a ser fortalecido com mais pesquisa. O roteiro envolveu três percursos: a identificação do ED, os mecanismos que geram um ED e a indagação sobre se é ou não possível, por assim dizer, exportar essa forma de Estado de um país para outro. Entre outros elementos, verificou-se a importância da burocracia pública, de estruturas e instituições voltadas para o desenvolvimento, como algumas agências públicas piloto, a existência de autonomia relativa do Estado e de coalizões políticas desenvolvimentistas; o caráter retardatário da industrialização é um elemento

⁵ Meu livro é digital, versão Amazon, Kindle.

chave para a emergência racional de um Estado com estruturas e papéis desenvolvimentistas; outras motivações situacionais, como situações de crise econômica, guerras, ameaças externas ou internas, miséria etc também podem mobilizar iniciativas desenvolvimentistas em uma nação.

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

Referências bibliográficas:

BAGCHI, Amiya Kumar. “The Past and the Future of the Developmental State” *Journal of world-systems research*, vi, 2, summer/fall 2000, 398-442. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein – Part I.

BOOTH, A. (2005). Did it Really Help to be a Japanese Colony?: East Asian Economic Performance in Historical Perspective. Singapore: Asia Research Institute.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Structuralist macroeconomics and new developmentalism”, *Revista de Economia Política* 32 (3) 2012: 347-366.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Nação, Estado e estado-nação”, 2008. Disponível em

www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf

CALDENTEY, Esteban Pérez (2008). The Concept and Evolution of the Developmental State. *International Journal of Political Economy*, vol. 37, no. 3, Fall 2008, pp. 27–53.

EVANS, Peter. A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

EVANS, Peter. “O Estado como problema e solução.” Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28/29, ([1989] 1993).

EVANS, Peter. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Editora UFRJ ([1995], 2004).

- EVANS, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.
- GERSCHENKRON, Alexander (1962), Economic backwardness in historical perspective, a book of essays, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- HAGGARD, S. (2004). Institutions and Growth in East Asia. *Studies in Comparative International Development*, 138(4), 53-81.
- HAGGARD, S., KANG, D. & MOON, C.-I. (1997). Japanese Colonialism and Korean Development: A Critique. *World Development*, 25(6), 867-881.
- IANONI, Marcus. “Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático”. *Revista de Economia Política* (no prelo).
- JOHNSON, Chalmers. MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford University Press, Stanford, California, 1982.
- JOHNSON, Chalmers. “The developmental State: Odyssey of a Concept”. In Woo-Cummings, Meredith, org. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- KASAHARA, Shigehisa. The flying geese paradigm: a critical study of its application to east asian regional development. United nations conference on trade and development. Discussion Papers, No. 169, April 2004.
- KOHLI, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEFTWICH, Adrian. “Bringing politics back in: towards a model of the developmental state”. *The Journal of Development Studies* 31. 3 (Feb. 1995): 400.
- LIST, Friedrich. The national system of political economy, ([1841], 1885). Disponível em <http://210.26.5.7:9090/ydtsg/data/4030004.pdf>
- NASEEMULLAH, Adnan e ARNOLD, Caroline E. The Politics of Developmental State Persistence: Institutional Origins, Industrialization and Agrarian Challenge. 2012? Disponível em www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/ComparativePolitics/Documents/Politics-of-Persistence.pdf
- POULANTZAS, Nicos ([1968] 1971) Poder político e classes sociais. Porto: Portucalense.
- ROUTLEY, Laura. “Developmental states: a review of the literature”. ESID Working Paper n° 03, february 2012.

RUESCHEMEYRER, Dietrich e EVANS, Peter (1985) "The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective". In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANDBROOK, R., EDELMAN, M., HELLER, P. & TEICHMAN, J. (2007). *Social Democracy in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

SKOCPOL, T. "Bringing the State Back In: Strategies fo Analysis in Current Research". In EVANS, P.B., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

VU, T. State Formation and the Origins of Developmental States in South Korea and Indonesia. *Studies in Comparative International Development*, 41(4), 27-56, 2007.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in Esta Asian Industrialization*. Princeton University Press.