

Construção do estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas¹

Peter B Evans

Tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas públicas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento. A história e a teoria do desenvolvimento justificam ambas a afirmação de que “não há desenvolvimento sem estado desenvolvimentista”. A ideia de estado desenvolvimentista posiciona instituições públicas sólidas e competentes no centro da matriz desenvolvimentista. Infelizmente, traduzir essas noções básicas em propostas concretas voltadas à construção de instituições estatais eficientes é tudo menos uma tarefa simples.

Não há um modelo fixo universal para se construir o estado desenvolvimentista. Os estados desenvolvimentistas do século XXI aproveitarão os exemplos de outras regiões e de outros períodos históricos, além das teorias gerais do desenvolvimento, porém transplantes imponderados de modelos prontos estão fadados ao fracasso. Uma abordagem “massificada” para a construção de estados desenvolvimentistas, ou seja, supor um “modelo padronizado” para o problema, redundará em fracasso da mesma forma que fracassaram as receitas neoliberais padronizadas e massificadas para construção de mercados eficientes. Para ser bem sucedida, a construção de um estado desenvolvimentista precisa se dar em um processo de aprendizado constante e ponderado. Somente logrará êxito um processo criativo flexível de exploração e experimentação, que preste a devida atenção aos pontos de partida institucionais locais.

Meu objetivo aqui é contribuir para o tipo de debate situado na fundação da experimentação de ordem criativa. Principio com algumas análises provocativas sobre o caso sul-africano. O diagnóstico marxista de Giovanni Arrighi et al. (2008) – que trata dos contemporâneos dilemas de desenvolvimento na África do Sul – apresenta os problemas que o estado desenvolvimentista do século XXI deve resolver para ter uma resposta ao legado histórico de espoliação. O diagnóstico de Charlotte du Toit (2008), partindo de uma perspectiva econômica mais tradicional e baseado em ferramentas mais convencionais de análise econômica converge no sentido das conclusões alcançadas por Arrighi et al.

¹ Translation of “Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls” 2010. pg. 37-58 in Edigheji, Omano (ed). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. HSRC Press, Capetown, South Africa. Forthcoming in Viana A. L. d’Á., Ibanez N. e Bousquat, A. *Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo: Hucitec, 2012.

Seguindo o debate de Arrighi et al. e Du Toit, o capítulo passa a abordar as perspectivas teóricas gerais. Três vertentes muito diferentes de teoria do desenvolvimento “de ponta” oferecem um substrato teórico para a concepção do estado desenvolvimentista. Essas teorias levantam questões de primeiro plano em Arrighi et al. (2008) e Du Toit (2008). Os adeptos da “nova teoria do crescimento” usam evidências econométricas para sustentar o postulado de que o crescimento depende principalmente do capital humano e de ideias, além de instituições que incentivem a correta utilização desses recursos. Economistas de filiação “institucionalista” que estudam o desenvolvimento de longo prazo empregam evidências históricas para basear argumentos sobre os efeitos deletérios da espoliação gerada por “instituições espoliativas”.

Por último, tem-se a teoria da expansão das capacidades de Amartya Sen (1999) aprofundando o fundamento analítico e correlacionando efeitos globais ao bem-estar individual.

O debate teórico gera proposições sobre aquilo que o estado desenvolvimentista do século XXI precisa ser capaz de alcançar para ser “desenvolvimentista”. A essência dessas proposições é simples: o estado desenvolvimentista do século XXI precisa ser um estado “aprimorador da capacidade”. A expansão das capacidades da cidadania não é apenas um objetivo de “bem-estar”. Trata-se, sim, do fundamento inarredável para crescimento sustentável do PIB geral.

Se o fortalecimento das capacidades é um objetivo nuclear do estado desenvolvimentista do século XXI, tem-se, pois, um conjunto específico de recursos estatais em primeiro plano. A expansão da capacidade depende de um fornecimento eficiente de bens coletivos. Dentre estes, os serviços de saúde e educacionais são os mais cruciais. Recursos de infraestrutura, tais como fornecimento de água, estão intimamente ligados à saúde. Outros componentes da infraestrutura, por exemplo, transporte público acessível, podem ser essenciais para aumentar o acesso à educação, qualificação e à oportunidade de empregar os conhecidos adquiridos em um emprego real. A capacidade administrativa de fornecer bens coletivos e infraestrutura de forma eficiente repousa em bases políticas. Sem um conhecimento preciso dos tipos de bens coletivos de que necessita e deseja a cidadania, os estados podem investir vastas quantidades de recursos sem, no entanto, conseguirem aprimorar a capacidade. Estruturas democráticas ativas são o substrato necessário para uma ação econômica eficaz.

A teoria do desenvolvimento pode conceber uma pauta, porém a reconstrução dos aparatos administrativos é um processo político que depende dos caminhos a serem tomados. Um princípio é o aprendizado a partir das experiências históricas de outros e o pensamento criativo sobre como tirar proveito das lições aparentes. O exame dos estados desenvolvimentistas do século XX nos ajuda a pensar na construção de estruturas estatais concretas. A quarta parte do capítulo extrai algumas lições de cunho analítico para a construção de estados desenvolvimentistas no século XXI pela investigação de estruturas estatais e relações estado-sociedade dos principais exemplos de estados desenvolvimentistas do século XXI: os países recém-industrializados do sudeste asiático (PRIs).

Como a matriz institucional do estado desenvolvimentista do século XX se encaixa

na pauta do século XXI? A quinta parte do capítulo examina como as estruturas internas e os vínculos entre estado e sociedade serão forçados a abandonar os modelos do século passado para encampar os desafios criados pelo século XXI e legados históricos em nada parecidos com as circunstâncias deveras particulares do sudeste asiático. Meu argumento é que, para alcançar êxito, o estado desenvolvimentista do século XXI precisará reunir todas as capacidades da versão do século XX e outras mais.

A parte que conclui o capítulo resume as possibilidades e armadilhas associadas à construção do estado desenvolvimentista do século XXI. A construção desse estado é um projeto com inestimável potencial de retorno social. Tanto os exemplos históricos como os argumentos teóricos apontam na direção de estratégias concretas para a realização desse potencial, não, porém, sem também esclarecer as dificuldades que cercam a tarefa. Por mais difícil que seja, no entanto, não há desculpa para deixar de empreendê-la. Os retornos positivos de se alcançar o objetivo e as consequências negativas do fracasso tornam inevitável esse desafio institucional. Observar os atuais dilemas da África do Sul coloca tanto os custos como o potencial em um contexto histórico concreto.

Desenvolvimento e espoliação

Num importante trabalho escrito em 2008, Arrighi et al. argumentam contra o estabelecido consenso existente entre marxistas e economistas tradicionais de que a espoliação dos trabalhadores e a transferência dos bens resultantes para as mãos das elites capitalistas resulta em efetiva acumulação. Em vez disso, os primeiros afirmam que “tal espoliação tornou-se, de fato, a fonte de grandes dificuldades de desenvolvimento em pelo menos alguns e possivelmente muitos países do hemisfério sul” (Arrighi et al. 2008: 1).

Arrighi et al. (2008) não fazem explicitamente nenhuma referência às três perspectivas gerais que alego serem os fundamentos teóricos para a compreensão do papel do estado desenvolvimentista do século XXI. Ao contrário, eles sustentam sua tese em 40 anos de pesquisas sobre o desenvolvimento na África meridional, em autores como Wolpe, Legassick e Hart, os quais também observam a região por essa perspectiva, e também na própria análise de Arrighi (2007) acerca das razões por trás da ascensão econômica da China. Arrighi et al. partem da observação de que a renda na África do Sul caiu de mais de 25 por cento dos níveis de renda de primeiro mundo em 1960 para cerca de metade desse percentual em 2005. Segundo esses autores a raiz desse fracasso desenvolvimentista reside no processo histórico de espoliação que deixou a população africana sem terras suficientes para suportar a produção de subsistência em pequena escala.

Seu argumento apresenta duas linhas especialmente importantes. Primeiro, eles sustentam que a espoliação dos africanos negros reduziu os recursos dos trabalhadores comuns, roubando-lhes a possibilidade de usar estratégias familiares híbridas urbano-rurais e complementar suas rendas por meio da agricultura de subsistência. Em segundo lugar, e algo mais pertinente, eles se filiam a Hirsch (2005) dando ênfase aos efeitos nocivos que a “deterioração do acesso aos serviços públicos como educação, saúde e seguridade social para os africanos sob o regime do apartheid” (2005:182) e as dificuldades enfrentadas pelo regime do Congresso

Nacional Africano (CNA) na retomada da prestação desses serviços coletivos.

A China é seu modelo de comparação. Neste ponto eles seguem Hart (2002), o qual sustenta que as estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento, tanto da China como de Taiwan, basearam-se na eliminação da espoliação. Segundo Hart, “na China socialista como na pós-socialista, e na Taiwan ‘capitalista’, as reformas redistributivas que definiram as transformações agrárias foram marcadas por uma rápida e descentralizada acumulação industrial sem espoliação da terra” (2002:200). Para Arrighi et al., a vantagem desenvolvimentista da China “deve resultar de diferenças verificadas nos recursos, políticas e investimentos em transportes públicos, educacionais, de saúde e seguridade social” (2008: 11).

As implicações associadas às políticas são claramente indicadas: "sem as reformas estruturais que reinventaram o estado de bem-estar, calcando-o sobre uma fundação que pode ser generalizada para a vasta maioria da população, o desempenho econômico-social do estado sul-africano continuará se deteriorando (Arrighi et al. 2008: 41). Assim, continuam, "o argumento de que pesados investimentos no bem-estar da população podem ser uma aposta desenvolvimentista mais segura do que as concessões ao capital é especialmente atraente no caso da África do Sul, onde o apartheid deixou um legado de mercados estreitos e um enorme contingente de mão-de-obra com saúde debilitada, pouca educação formal e acesso caro ou restrito aos mercados" (Arrighi et al. 2008: 41).

Para Arrighi et al. (2008), as barreiras que impedem a busca por tais possibilidades são mais de ordem política do que econômica. Eles destacam os sinais de "uma incipiente reversão histórica das condições de negociação comercial entre a produção industrial e aquela baseada em recursos naturais", e observam que "caso venha a se concretizar, tal reversão daria à África do Sul, abundante em recursos naturais, uma oportunidade única de gerar empregos, renda, excedentes tributáveis, bem como uma disposição preferencial de mercado" (2008: 41). O arrendamento de recursos poderia ser usado "para promover e gerar atividades capazes de reinventar o estado de bem-estar sobre bases que podem ser universalidades para a grande maioria da população. E é assim que, a partir deste ponto de vista, os setores dependentes do conhecimento e não da manufatura podem até mesmo ser os mais promissores" (2008: 42).

A materialização dessas promissoras econômicas, porém, depende de se evitar que tais recursos sejam desviados para finalidades menos produtivas do ponto de vista do desenvolvimento. Arrighi et al. têm plena consciência de que tais resultados podem ser simplesmente "apropriados pelo capital estrangeiro" ou "dilapidados na expansão de atividades de pouco valor econômico-social", ou ainda "usados para consolidar o estado de bem-estar exclusivo herdado do apartheid, em benefício de uma minoria multirracial" (2008: 42).

Outros, apoiados em tradições epistemológicas díspares, chegaram a conclusões surpreendentemente semelhantes. Por exemplo, a leitura que Du Toit (2008) faz dos impedimentos ao crescimento sustentável na África do Sul contemporânea é paralela a importantes elementos da análise de Arrighi et al. (2008). Du Toit principia rejeitando a ideia de que a África do Sul pode esperar alcançar o "bem-estar de todos" simplesmente como um "subproduto do crescimento". Ao contrário,

a autora sugere que a chave-mestra do crescimento é a ampliação das capacidades dos cidadãos comuns, o que se dá permitindo que façam contribuições produtivas e não sendo excluídos pelo desemprego. Sua análise daquilo que impede esse objetivo é quase idêntica àquela de Arrighi et al.: “acesso inadequado à saúde, educação, transporte, habitação, água, esgoto e eletricidade” (Du Toit 2008). Para a autora, “o desafio mais importante para os governos é fazer uma reengenharia e redirecionar as prioridades de execução orçamentária para longe das despesas operacionais e na direção dos investimentos em capital humano e no desenvolvimento sócio-econômico, o que resultará na melhoria dos níveis de produtividade, no aumento da capacidade de absorção de mão-de-obra da economia e no aumento do potencial de crescimento para assegurar um maior crescimento sustentável da produção e a divisão da renda” (2008).

Nenhuma dessas análises do caso sul-africano extrai expressamente seus argumentos da teoria do crescimento endógeno, da abordagem institucionalista da teoria do crescimento ou da abordagem das capacidades de Sen. Não obstante, as proposições gerais dessas abordagens e aquelas mais específicas que Arrighi et al. (2008) e de Du Toit (2008) extraem de sua análise do caso sul-africano afinam-se e reforçam-se mutuamente. Antes de atentar para as implicações da perspectiva de Arrighi et al./Du Toit sobre as estruturas e estratégicas do estado desenvolvimentista, será importante ampliar o fundamento teórico pela análise das principais vertentes da contemporânea teoria do desenvolvimento.

As três vertentes da moderna teoria do desenvolvimento

A moderna teoria do desenvolvimento percorreu um longo caminho desde o modelo ahistórico de Harrod-Domar e da arrogância etnocêntrica da “teoria da modernização”, ambos da metade do século XX. Três correntes da atual teoria do desenvolvimento são particularmente importantes para a visão que inspira a construção de um estado desenvolvimentista para o século XXI:

- A “nova teoria do crescimento”, postulada por teóricos como Lucas (1988) e Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) e desenvolvida por uma gama de economistas como Aghion & Howitt (1998) e Helpman (2004).
- “Abordagens institucionais” ao desenvolvimento, conforme elaboradas por um conjunto amplo de economistas do desenvolvimento, dentre os quais Acemoglu e Robinson (2006; Acemoglu et al. 2002, 2005), Hoff e Stiglitz (2001) e Rodrik (1999; Rodrik et al. 2004), dentre outros.
- A “abordagem da capacidade” para o desenvolvimento, cujo precursor teórico foi Amartya Sen (1981, 1995, 1999a, 1999b, 2001), tendo sido postulada em plano mais prático por Mahbub Ul Haq (1995).¹

Assim como Arrighi et al. (2008) e Du Toit (2008) que, valendo-se de pontos de partida epistemológicos e metodológicos deveras distintos, chegam não obstante a posições muito semelhantes com respeito ao caso da África do Sul, essas três correntes da teoria do desenvolvimento nascem de fontes distintas e percorrem caminhos metodológicos e empíricos diversos, para no entanto desaguar num conjunto de conclusões surpreendentemente semelhantes com respeito às pautas para o estado desenvolvimentista do século XXI.

No final da década de 1980, a nova teoria do crescimento ajudou a reorientar o

debate sobre o crescimento.² O sucesso da nova teoria deveu-se, sobretudo, ao seu senso intuitivo, mais do que à virtude técnica. Desde o trabalho seminal de Solow (1956), ficou claro que a combinação do capital físico e de uma maior participação de mão-de-obra não poderia responder pelos aumentos de produção. A nova teoria, pois, deslocou seu foco e passou a reconhecer o papel das ideias e do capital humanos como chaves do crescimento. Essa simples mudança conceitual apoiou-se em análises empíricas. Por exemplo: Jones descobriu, observando a economia norte-americana, que “entre 1950 e 1993 o aprimoramento das conquistas educacionais, que se traduziram no aumento de quatro anos de vida escolar em média, explica 30% do crescimento da produção por hora. Os 70% restantes devem-se ao aumento do acervo de ideias ...” (Jones 2002, citado por Helpman 2004:48). A ênfase nas ideias enquadra-se confortavelmente na abordagem das capacidades, visto que o cérebro humano é o repositório do atual acervo de ideias, a principal interface entre as ideias e sua implementação e fonte de novas ideias.

Além disso, a nova teoria do crescimento oferece uma perspectiva útil sobre a evolução contemporânea da estrutura do emprego. No final do século XX, o crescimento do mercado de trabalho deslocou-se para o setor de serviços. Em todo o mundo, tanto no hemisfério norte como no sul, o total de empregos industriais encolheu. Mesmo na China, tida como a nova “oficina do mundo”, os empregos na manufatura diminuíram no lugar de crescer (ver Evans & Staveteig 2009). A indústria, tradicionalmente considerada o melhor ambiente para se criar novos bons empregos, já não era capaz de representar esse papel, fosse nos hemisférios norte ou sul. Para a nova teoria do crescimento, isso faz todo sentido. O setor de serviços produz ideias e, de forma ainda mais clara, capacidades humanas. O maior bem-estar depende do setor de serviços tornar-se não apenas uma fonte de novos empregos, mas além disso uma fonte de empregos bem remunerados que refletem a real produtividade dos trabalhadores desse setor.

A manufatura continua um elemento-chave de qualquer economia em desenvolvimento, assim como a agricultura, porém já não é mais o setor que impele as mudanças nem a principal fonte de emprego ou da expansão do bem-estar. A centralidade dos serviços cria um novo conjunto de desafios para o estado desenvolvimentista, forçando-o a se concentrar nas pessoas e em suas habilidades, em vez de máquinas e seus donos.

A “virada institucional” da teoria do desenvolvimento complementa a nova teoria do crescimento. Essa virada institucional enfatiza o papel crítico de expectativas normativas persistentes e compartilhadas, as “regras do jogo”, para se criar condições para a tomada de ações econômicas antecipativas. O conjunto de instituições sociais que favorece (ou deixa de favorecer) o investimento e a inovação “valem mais” do que tanto as dotações de recursos e o acúmulo de capital quando se trata de explicar as diferenças nacionais no crescimento da renda.³ Se juntarmos a nova teoria do crescimento e a virada institucional, a questão central do crescimento passa a ser esta: que tipo de providências institucionais melhor capacitarão as sociedades para construir as organizações e redes necessárias para gestar as novas habilidades juntamente com novos conhecimentos e ideias, difundindo e tirando proveito desses ativos intangíveis?

Os resultados da busca por formas institucionais eficazes no quesito

desenvolvimento alinha-se perfeitamente aos argumentos de Arrighi et al. (2008) e de Du Toit (2008). Os teóricos institucionalistas concordam que a espoliação, historicamente, tem sido prejudicial ao crescimento. “Instituições espoliadoras” que espoliam populações locais para delas cobrar alugueis em recursos de colônias, primeiramente para as metrópoles coloniais e depois para as elites locais, podem produzir benefícios inesperados a curto prazo, mas não geram crescimento de longo prazo. Acemoglu et al. (2002) sugere que o que é necessário, ao invés, é “um grupo de instituições que garantam a segurança dos direitos de propriedade de uma ampla parcela representativa da sociedade” (2002: 1235). A análise de Robinson da América Central, empreendida em associação com Jeffrey Nugent (Nugent & Robinson 2001) oferece uma boa ilustração histórica de como a garantia dos direitos de propriedade “de uma ampla parcela representativa da sociedade” favorece o crescimento.

Nugent e Robinson (2001) compararam dois pares de produtores de café latinoamericanos. Em dois deles (Guatemala e El Salvador), a elite da terra espoliam as populações locais. Nas outras duas (Colômbia e Costa Rica), uma parcela maior da sociedade pode conservar seus direitos de propriedade, fazendo persistir a produção gerada por pequenos produtores. A longo prazo, a estratégia de espoliação leva a uma renda nacional que chega a metade da renda nacional verificada nos dois países com direitos de propriedade mais favoráveis para uma maior parcela de cidadãos.

Por que deveria ser esse o caso? Segundo Nugent e Robinson (2001), “a Colômbia e a Costa Rica são mais abastados que El Salvador e a Guatemala pois sua organização da economia cafeeira foi mais eficiente e a estrutura de poder de negociação que isso induziu gerou uma acumulação de capital humano mais célere” (2001: 2). Quando as elites extrativistas monopolizam a terra e forçam o restante da população a assumir a condição de trabalhadores sem-terra, nem proprietários nem trabalhadores têm incentivos para investir no capital humano. O resultado é exatamente aquilo que seria previsto pela nova teoria do crescimento, a saber: menor dinamismo econômico e menores taxas gerais de crescimento econômico.

Essa comparação entre países centroamericanos também ilustra as implicações políticas da espoliação. Conforme destacado por Mahoney (2002), a imposição da espoliação exige repressão, o que leva facilmente à hipertrofia dos membros repressores do aparato estatal. Assim, as forças armadas guatemaltecas terminaram dominando o aparato estatal, ao passo que a Costa Rica é capaz de sustentar não apenas um crescimento maior, como também uma estável concorrência político-democrática.

Assim como se correlacionam à nova teoria do crescimento, os argumentos dos institucionalistas são compatíveis com a “abordagem das capacidades” a despeito das raízes intelectuais divergentes. A origem da abordagem das capacidades reside na teoria da escolha social e na intersecção entre filosofia e economia, mais do que na análise histórica do tipo usado pelos institucionalistas, ou modelos do tipo sobre o qual repousa a nova teoria do crescimento. A distinta fundação da abordagem das capacidades torna a correspondência entre suas conclusões e aquelas das duas vertentes da teoria do desenvolvimento muito mais marcantes.

Essa abordagem é mais conhecida como uma declaração analiticamente poderosa do postulado de que o crescimento do PIB per capita não é um fim em si mesmo, senão um agente para a melhoria do bem-estar humano.⁴ Esta característica central é absolutamente crucial para a contribuição geral dessa abordagem para a teoria do desenvolvimento. Embora os teóricos do desenvolvimento convencional concordem em princípio que a renda é mediadora do bem-estar humano e não um fim em si mesma, não obstante quando a discussão assume foros normativos o crescimento da renda é tratado como meta, e a questão de saber se estratégias específicas para o crescimento da renda estão ou não ligadas à melhoria do bem-estar fica de fora do debate. A abordagem das capacidades deixa claro que evitar a questão do bem-estar e sair da teoria do desenvolvimento é analiticamente insustentável.

Embora essa reafirmação dos objetivos fundamentais do desenvolvimento permaneça a mais evidente contribuição da abordagem das capacidades para os debates programáticos (normativos), dois outros aspectos dessa abordagem são nucleares para a harmonia com outras vertentes da moderna teoria do desenvolvimento que constituem a preocupação deste trabalho.

Primeiro, uma afinidade política com os institucionalistas decorre da insistência de Sen (1999) em que, se o desenvolvimento tem a ver com bem-estar e capacidades, então as estratégias de desenvolvimento e normativas não podem ser formuladas por tecnocratas, devendo surgir da deliberação pública democraticamente organizada. Os institucionalistas também enfatizam a importância dos processos decisórios democráticos. Rodrik, um dos mais proeminentes institucionalistas, argumenta (1999) que a democracia é vista como uma “meta-instituição” que promove “instituições de alta qualidade”, o que por sua vez promove o crescimento. Para Rodrik, é “útil pensar nas instituições político-participatórias como meta-instituições que invocam e agregam conhecimento local e portanto ajudam a construir instituições melhores” (1999: 19).

A abordagem das capacidades adere a esse pensamento, mas vai além em relação aos institucionalistas. A democracia não é apenas um meio-chave de se promover instituições economicamente eficazes. Ela também é o único meio, analiticamente justificável, de definir metas específicas de desenvolvimento. Sen é claro: “em geral não podemos assumir preferências como se fossem dadas independentemente do debate público” (1999a: 153), e mais, que “a devida compreensão do que a economia é – seu conteúdo e sua força – exige debate e intercâmbio” (1999a: 153). O fato de que as capacidades não podem ser reduzidas a uma “única coisa homogeneamente boa” (Sen 1999a: 77) torna as deliberações democráticas ainda mais fundamentais. A abordagem das capacidades identifica a “deliberação pública” como o único meio analiticamente justificável de se ordenar essas capacidades, colocando as instituições políticas e a sociedade civil no centro do processo de definição de metas desenvolvimentistas.

A caracterização que Sen faz das capacidades, fazendo-as tanto meio como fim, é mais central para a correspondência dessa abordagem com as demais vertentes da teoria do desenvolvimento. Sen insiste que a expansão das capacidades humanas não é apenas o objetivo evidente do desenvolvimento, mas também a forma mais essencial de desenvolvimento. Nem todas as capacidades são pertinentes para o

crescimento econômico, porém sem expansão das que são, crescimento rápido e sustentável é impossível.⁵

Enfatizar a expansão das capacidades como o principal motor do crescimento econômico encaixa-se tanto na ênfase que os novos teóricos do crescimento dispensam ao conhecimento e às habilidades materializados nas capacidades dos indivíduos (e nas redes que interligam esses indivíduos) como os principais insumos do crescimento, e a ênfase dos institucionalistas no papel principal de acertos institucionais que favorecem o investimento no capital humano. A abordagem das capacidades, no entanto, é mais insistente do que os novos teóricos na centralidade da provisão pública dos serviços amplificadores dessas capacidades.

Sen argumenta que “apoiar a assistência pública no fornecimento de educação básica, instalações de saúde e outros bens públicos (ou semi-públicos)” (1999a: 129) faz sentido tanto em termos de eficiência como em termos de equidade. A exemplo de Arrighi (2007), Sen enxerga o recente sucesso econômico da China enraizado na provisão bem-sucedida de bens coletivos. Na visão de Sen, “as políticas maoístas de reforma agrária, expansão da alfabetização, ampliação dos serviços de saúde públicos e outros, teve um efeito muito favorável sobre o crescimento econômico na China pós-reformas” (1999a: 260).

A convergência dessas três vertentes da teoria do desenvolvimento cria uma pauta clara para o estado desenvolvimentista do século XXI. Acelerar o crescimento econômico no século XXI reclama que haja uma expansão do acesso ao atual acervo de ideias, aumentando a efetiva utilização desse acervo e a geração de novas ideias adequadas para as circunstâncias particulares de cada país. Tudo isso depende da expansão das capacidades humanas.

Para ser desenvolvimentista, um estado precisa desempenhar ao menos dois papéis gerais. Ele deverá incentivar a distribuição de direitos básicos que dêem às pessoas incentivos para investir em suas próprias capacidades. Sequestrado pela elite com intenções espoliativas, o estado torna-se o instrumento de eliminação desses incentivos – a antítese do estado desenvolvimentista. Ao mesmo tempo o estado deve, nas palavras de Sen, oferecer “um programa de apoio social qualificado nos serviços de saúde, na educação e em outras disposições sociais relevantes” (1999a: 46). Além de ser instrumentos para consecução de metas sociais, os estados desenvolvimentistas devem ser veículos para a assunção de escolhas sociais e para definição de metas de desenvolvimento.

É essa função que coloca a efetiva participação do debate democrático no primeiro lugar da lista de capacidades que o estado desenvolvimentista deve incentivar.⁶ A teoria do desenvolvimento define uma pauta exigente para qualquer nação que se propõe a tentar reconstruir seu aparato estatal com o objetivo de torná-lo desenvolvimentista. Que tipos de estruturas estatais seriam necessárias para cumprir essa pauta? Que tipos de vínculos entre estado e grupos de interesses privados, comunidades e outros atores políticos poderiam efetivamente fazê-lo funcionar? Os estados desenvolvimentistas do século XX dão um ponto de partida para solucionar o problema da construção institucional.

Que lições tirar dos estados desenvolvimentistas do século XX?

Os “tigres asiáticos” (aí incluída os “tigres cidades-estados”, Hong Kong e Cingapura) conseguiram mudar sua posição na hierarquia econômica mundial, passando de “subdesenvolvidos” para “desenvolvidos” no curso de duas gerações. Não apenas esses países aproveitaram aumentos de renda, eles também transformaram suas economias em sofisticadas combinações de agricultura e indústria altamente produtivas e, mais recentemente, serviços de alto valor agregado. Eles expandiram capacidades, elevando-se dramaticamente em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD. Seu sucesso é incontestável, seja ele medido pelo indicador IDH, pelo crescimento ou pelo PIB per capita, ou ainda balizas mais específicas da competitividade industrial. Esse tipo de mudança não apenas não tem precedente nos demais países em desenvolvimento do século XX. Ele é singular mesmo quando considerado em um contexto maior, que inclui a experiência histórica da Europa e das Américas.

Os analistas dessa exitosa transformação concordam em sua esmagadora maioria que o estado foi uma das pedras angulares institucionais.⁷ Os modelos do estado desenvolvimentista do século passado foram construídos ao redor de estudos dos casos arquetípicos da Coreia do Sul e Taiwan por Amsden (1989), Wade (1990) e, por último, Chibber (2003) e Kohli (2004). Seguindo a perspectiva que descrevi já em 1995 em meu texto, *Autonomia e Parceria*, destaco aqui duas facetas do estado desenvolvimentista do século XX: capacidade burocrática e “capacidade de formar parcerias”.⁸

Examinar objetivamente os estados desenvolvimentistas do leste asiático é deter-se, antes de mais nada, na capacidade das burocracias públicas. Quase todo mundo concorda que quando comparadas às burocracias dos países em desenvolvimento de outras regiões, as burocracias públicas do leste asiático aproximam-se muito do tipo ideal de burocracia weberiana. O recrutamento meritocrático para o serviço público e as carreiras públicas que oferecem recompensas de longo prazo proporcionais às do setor privado foram os fundamentos institucionais do milagre econômico verificado no leste asiático. Esse recrutamento foi importante não apenas para promover a competência, mas também para conferir ao funcionalismo estatal um senso de espírito de corpo e a crença no valor de sua profissão. As recompensas profissionais de longo prazo fundadas no desempenho evitaram a deserção de pessoas competentes do serviço público.

Embora os efeitos da capacidade burocrática sejam mais evidentes nos PRIs do leste asiático, os efeitos desenvolvimentistas positivos de burocracias coesas e competentes parece ser uma lição reproduzível. Uma simples análise cruzada de dados nacionais confirma a importância da capacidade burocrática (Evans & Rauch 1999; Rauch & Evans 2000). Em uma amostra de países em desenvolvimento, os resultados do investimento na capacitação burocrática foram enormes. Em linhas gerais, um aumento de meio desvio padrão no “escore weberiana” (um indicador de capacidade burocrática) valeu um aumento de vinte e seis por cento no PIB entre 1970 e 1990 (ajustado pelo capital humano e o PIB per capita inicial). Da mesma forma, um aumento de um desvio padrão nesse escore equivale, grosso modo, a uma mudança dos anos médios de educação em 1965 de três para seis anos

(ajustado pelo PIB per capital inicial).

Burocracias capazes e coesas são uma das chaves para conferir ao estado o nível de autonomia que este necessita na busca por um projeto nacional coerente, porém o sucesso do estado desenvolvimentista do século XX também deve ser definido pelo seu contexto sócio-político.⁹ Primeiro, as estruturas de classe agrárias confrontadas pelos estados desenvolvimentistas do leste asiático contrastam com os aspirantes a estados desenvolvimentistas, tais como a África do Sul de hoje ou o Brasil da década de 1970. A ausência de espoliação, enfatizada tanto por Arrighi (2007) e Hart (2002), é uma faceta da equação agrária do leste asiático na metade do século XX, no entanto a ausência política das elites agrárias foi igualmente importante.

A geopolítica caótica e a violência revolucionária da metade do século XX tiveram uma consequência propícia ao desenvolvimento, no leste asiático, de eliminar as elites da terra da condição de atores políticos eficazes nos cenários políticos nacionais. Na Coreia e em Taiwan, os japoneses já haviam removido parte do senhorio da terra no período do entre-guerras.¹⁰ Em seguida, a derrota japonesa os donos de terras japoneses de suas colônias. O partido dominante em Taiwan já havia perdido um país para a força da agitação camponesa. O regime comunista da Coreia do Norte assegurou que a Coreia permanecesse deveras consciente do perigo político da espoliação. A reforma agrária era, pois, a evidente ordem do dia.

Reformas agrárias marcadamente profundas, combinadas a um eficiente suporte estatal para a agricultura de base tanto na Coreia como em Taiwan, não apenas criaram uma positiva difusão dos direitos de propriedade sublinhados por Arrighi (2007), Hart (2002) e Nugent e Robinson (2001), como também pouparam o estado da função de lidar com o tipo de classe agrária economicamente poderosa e politicamente reacionária que arruinava os esforços em boa parte do hemisfério sul, deixando o estado livre para concentrar sua atenção nas elites industriais locais.

A posição do estado em relação às elites industriais era igualmente propícia à construção de um estado desenvolvimentista. Primeiro, os industrialistas locais eram economicamente fracos. Concentrado em setores tecnologicamente atrasados voltados à produção de bens de consumo domésticos, o capital local sabia que poderia ser esmagado pela concorrência mundial se permanecesse desprotegido, e mais, que teria pouca chance de se tornar concorrente nos mercados mundiais sem o auxílio do estado. Os industriais locais também não tinham alianças com o capital setentrional. Os capitais europeus e americanos nunca tinham findado presença na Coreia e em Taiwan e nenhum dos dois era atraente para investimentos estrangeiros na década de 1960. A ausência de uma poderosa elite agrária deixou o capital industrial local sem qualquer aliado promissor, exceto o estado.

A desnecessidade de confrontar uma poderosa classe de senhores agrários e a posição de força inicial em relação aos capitalistas locais deram ao aparato estatal condições de orquestrar um projeto nacional de desenvolvimento concreto, findado em um denso conjunto de vínculos interpessoais concretos que possibilitou a determinadas agências e empreendimentos construir projetos conjuntos no nível setorial. Essa “participação” foi um elemento central do sucesso do estado desenvolvimentista do século XX como capacidade burocrática.¹¹

A participação, no entanto, nunca foi uma simbiose desprovida de tensões. Com base no comportamento passado do empresariado local, o funcionalismo público supôs que a estratégia “natural” do setor privado fosse a “procura pelo rentismo”, a busca por nichos sancionados oficialmente que lhes permitissem comprar barato e vender bem sem precisar aventurar-se em novos e arriscados setores. Os agentes públicos, portanto, previram que teriam de evitar o sequestro político por parte de seus parceiros privados para manter o capital local orientado na direção de projetos nacionais de acumulação e não em seu consumo individual. Evitar esse sequestro e a capacidade de disciplinar as elites empresariais é um fator marcante da “autonomia parceira” dos estados desenvolvimentistas do leste asiático, o qual distingue-os de outros estados menos aptos da Ásia e da África (ver Amsden 1989; Kohli 2004).¹²

A objetividade na questão dos vínculos entre estado e sociedade é um lembrete de que as mais impressionantes conquistas do final do século XX têm uma história com surpreendente grau de semelhança familiar com os tigres do leste asiático. O estado chinês também se instalou em uma favorável estrutura de classes. A China, é claro, já tinha eliminado seu senhorio agrário de forma ainda mais profunda do que a Coreia ou Taiwan. Como mostram Arrighi (2007) e Hart (2002), a China chegou ao final do século XX com níveis excepcionalmente baixos de espoliação.¹³ Igualmente, o estado chinês em 1985 não enfrentava uma poderosa classe capitalista. Os industriais locais estavam apenas começando a emergir e o capital transnacional ainda não tinha se tornado uma poderosa força econômica.

A China também exhibe outros aspectos do modelo de estado desenvolvimentista do século XX. Com efeito, para um estado com dimensões continentais, a burocracia chinesa possuía significativamente mais capacidade do que seus pares de outros pontos do hemisfério meridional. Como enfatizado por Sen (em Dreze & Sen 2002), o estado chinês também efetuou gigantescos investimentos gerais na expansão das capacidades de saúde e na educação, deitando os fundamentos para sua subsequente capacidade de explorar oportunidades industriais.¹⁴ Em suma, a China, entre o período de 1985 e a virada do século, apresenta-se como uma variante do estado desenvolvimentista do século XX, a despeito de seu ostensivo socialismo (em parte, na verdade, por causa de seus legados socialistas).

Como as estratégias dos estados desenvolvimentistas do século XX concordam com as três vertentes da teoria do desenvolvimento discutidas até aqui? A história ajudou essas vertentes a evitar a rota da espoliação e a guardar coerência com os mandamentos dos institucionalistas (e de Arrighi), apesar de sua política autoritária e pendor pela repressão. Essas teorias também foram as precursoras da expansão das capacidades. Os tigres do leste asiático se consagraram pela quantidade de investimento no capital humano. Esses países principiaram suas eras de acelerado crescimento econômico com níveis de educação que os posicionaram isoladamente de outros países do mesmo nível de renda, além de terem continuado investindo maciçamente na expansão da educação ao longo de seu período de rápido crescimento.

Os estados desenvolvimentistas do século XX também atentaram para as advertências da nova teoria do crescimento com muito mais cuidado do que sugere a narrativa aceita. A literatura sobre esses estados tende a destacar seu papel na

promoção de investimentos nas unidades e equipamentos industriais necessários para expandir e aprimorar a produção manufatureira. No entanto, tais estados estavam não menos preocupados com a aceleração da produção local de ideias e com a expansão do acesso local ao acervo de ideias mundiais de então. A “política industrial” tanto da Coreia como de Taiwan nunca ficou restrita à outorga de subsídios para investimentos em fábricas e equipamentos. Ela sempre se preocupou em aumentar o acesso das firmas locais a ideias produtivas e criar redes e incentivos para incentivar os empreendedores a colocarem maior ênfase na produção de conhecimento novo. Além de descobrir maneiras de transplantar e explorar o acervo de conhecimento indiscutivelmente pertencente às companhias americanas e europeias, os tigres do leste asiático resistiram à campanha dessas mesmas companhias no sentido de fazer valer seu controle monopolista sobre os ativos intangíveis, o que levou a reclamos de “pirataria” por parte dessas empresas e à expansão do acesso de cidadãos do leste asiático às ideias produtivas.¹⁵

Como podem as nações que atualmente tentam construir estados desenvolvimentistas do século XX tirar melhor proveito das experiências do século XX? Por outro lado, as similaridades entre as estratégias dos estados desenvolvimentistas do século XX e a pauta sugerida pela teoria do desenvolvimento oferece um reforço histórico com respeito à utilidade das balizas teóricas genéricas. Ao mesmo tempo, os candidatos a estados desenvolvimentistas devem reconhecer as poderosas vantagens contextuais que a história conferiu aos exemplos do século XX. Estruturas de classe incomuns deram a tais estados maior autonomia e permitiram que suas competentes burocracias públicas construíssem formas de parceria coerentes com um projeto de transformação. Para serem bem-sucedidos, os estados desenvolvimentistas do século XXI precisarão conceber planos de construção que se enquadrem em circunstâncias bem distintas.

Construindo o estado desenvolvimentista do século XXI

Que tipo de estruturas organizacionais e vínculos entre estado e sociedade melhor permitiriam ao estado do século XXI cumprir a pauta proposta pela moderna teoria do desenvolvimento? Se considerarmos a efetiva prestação de serviços destinados à expansão de capacidades como a pedra de toque para o desenvolvimento no século XXI, então os vínculos e as estruturas associados com essa prestação são um bom ponto de partida.

Todos os modernos estados têm um papel central na prestação de serviços de saúde e educação. A questão é saber se tais países empreendem ou não a tarefa da forma agressiva e empresarial justificada por seu papel central na impulsão tanto do crescimento como do bem-estar. Sem burocracias públicas coerentes e qualificadas, os serviços públicos destinados à expansão das capacidades não serão fornecidos. A construção de capacidades organizacionais comparáveis às vistas nos estados desenvolvimentistas do século XX é, portanto, crucial para o sucesso desses estados em sua versão seguinte. O estado desenvolvimentista do século XX exige, ainda, novos tipos de capacidades. De maneira mais crucial, eles exigem a habilidade de promover uma forma mais abrangente de parceria.¹⁶

Para os estados desenvolvimentistas do século XX, as parcerias foram importantes, tanto como fontes de informação e por que a implementação de projetos dependia

de atores privados. Na medida em que a parceria tinha por objeto a industrialização, a lógica para sua construção era comparativamente objetiva. O principal a descobrir era quais projetos industriais eram viáveis e que tipos de incentivos seriam necessários para recrutar a energia das empresas certas. A “cultura” das principais empresas teve de ser reformulada para encarar concorrência mais em termos de inovação e assunção de riscos. O principal elenco de parceiros era um pequeno grupo de elites industriais com interesses relativamente bem definidos. A construção de vínculos com base nas redes pessoais e na estrutura administrativa era viável como projeto.

Para o estado desenvolvimentista preocupado na expansão de capacidades, a necessidade de informações e comprometimento de parceiros sociais é ainda maior, porém os interlocutores e o caráter das redes é algo ainda mais complicado. A informação deve ser coletada a partir de componentes ainda mais numerosos e menos organizados. O valor de um projeto não pode ser avaliado com base em uma medida tecnocrática simplista, como taxa de retorno sobre o investimento ou participação de mercado projetada. A utilidade de um projeto depende de saber quão bem seus resultados correspondem à preferência coletiva das comunidades atendidas. A posse de informações precisa sobre tais prioridades em nível comunitário é uma condição sine qua non para o sucesso do estado desenvolvimentista do século XXI. Sem a existência de múltiplos canais para obtenção de informações, o estado desenvolvimentista terminará investindo de forma ineficiente e desperdiçando preciosos recursos públicos. A centralidade que as informações precisas assumem para a eficiência estatal faz das instituições deliberativas contribuintes essenciais para o desenvolvimento, bem como tijolos para a construção da política democrática. No século XXI, o “desenvolvimento deliberativo” é a fundação de uma estratégia econômica eficiente e também de políticas públicas eficazes (veja Evans 2004).

O comprometimento dos atores sociais com a implementação é tão crucial para as estratégias de expansão de capacidades como recrutar as empresas o é para as estratégias industriais. Como bem enfatiza Ostrom (1996), os serviços que desenvolvem capacidades são sempre co-produzidos por seus “destinatários”. A educação é produzida em conjunto pelos estudantes (e por suas famílias). A saúde é produzida em conjunto pelos pacientes, suas famílias e por suas comunidades. O estado precisa de sua efetiva participação com vistas à prestação desses outros serviços, a fim de assegurar que os investimentos produzirão os efeitos desejados. A prestação de serviços para destinatários passivos produz resultados menos do que ideais, na melhor das hipóteses, sendo às vezes até contraproducente. As competências e capacidades organizacionais necessárias para se estimular esse tipo de comprometimento são mais complexas e de difícil gestação pelo fato de serem mais políticas do que tecnocráticas.

Para criar vínculos efetivos entre estado e sociedade, o primeiro deve facilitar a organização de contrapartes na “sociedade civil”. A interação do estado desenvolvimentista do século XX com as elites industriais deu a estas últimas um motivo para se tornarem uma classe coletivamente mais coerente. O estado desenvolvimentista do século XXI deve repetir isso com uma amostra muito maior da sociedade. Não será uma tarefa fácil, no entanto. Os interesses comuns na expansão de capacidades são genéricos e profundos, no entanto sua articulação é

uma tarefa muito exigente do ponto de vista político. A “sociedade civil” é uma quimera, cheia de conflitos particulares conflitantes e preñe de indivíduos e organizações que se intitulam representantes do interesse geral.

Em suma, o maior desafio para a construção de uma parceria ainda mais abrangente é permitir às comunidades construir metas comuns uniformes, cuja implementação concreta pode ser “co-realizada” pelos órgãos públicos e pelas próprias comunidades. A importância central desse aspecto da parceria é o que faz do diálogo democrático uma condição tão crucial para o estado desenvolvimentista do século XXI. O argumento de Sen (1999) de que o debate democrático é a única forma de se definir adequadamente os fins econômicos desejados é deveras forte.

Os argumentos em favor de uma versão ainda mais abrangente de parceria são reforçados por um feixe paralelo de argumentos, de que formas mais antigas de parceria concentraram-se nas elites industriais, vem se tornando cada vez mais problemáticas em relação às pautas para o século XXI. O crescente poder do capital global e integração do capital local às redes de capitais transnacionais tornou a associação mais estreita com o capital mais arriscada e mais difícil para o estado desenvolvimentista. Nesse contexto, o sequestro do estado pelo capital é mais provável e mais difícil sustentar o equilíbrio essencial entre autonomia e parceria. Paralelamente, existe menor coincidência entre a pauta dos estados do século XXI com os projetos do capital voltados para a maximização dos lucros.

A lógica do lucro privado é mais difícil de se aproveitar nos projetos de expansão de capacidades do que naqueles projetos em que a maior produção de bens tangíveis é o objetivo. Visto que os retornos sociais provenientes da expansão das capacidades humanas são significativamente maiores do que os retornos privados, os mercados privados investem coerente e permanentemente menos nessas capacidades. Ao contrário, os mercados canalizam investimentos para outras áreas em que o retorno total é menor mas onde o retorno privado parece ser mais alto. Isso é particularmente verdade no caso da mais fundamental das capacidades – a expansão dos serviços. A educação da primeira infância, cujas capacidades geradas terão um impacto sobre a produção apenas no futuro distante, é o melhor exemplo.

No projeto desenvolvimentista voltado à produção do século XX, a simbiose entre lucratividade privada e um projeto comum nacional foi mais fácil de executar. Os projetos comuns em torno da industrialização dependiam da equalização da aversão privada ao risco e impulsão das perspectivas privadas na direção de um horizonte mais elástico, porém a eventual capacidade produtiva se enquadrou perfeitamente em uma lógica de mercado orientada pela lucratividade. A expansão das capacidades se enquadra com menos facilidade em um projeto comum com o capital privado. Precisamente por causa do gigantismo do elemento “bens coletivos” na expansão das capacidades, as alianças produtivas com o capital privado são construídas com menos facilidade. Compensar o capital privado pela persistente lacuna entre os retornos sociais e privado é um desafio maior do que fazer os industriais enfrentar riscos e pensar a longo prazo.

Observando-se os modelos de desenvolvimento do século XX foi possível imaginar que as “políticas de crescimento” poderiam ser dissociadas das “políticas sociais” ou das “políticas de bem-estar”, de forma que as “políticas do crescimento

poderiam ser construídas sobre alianças entre capital e estado – parcerias que não tinham em si mesmas nenhuma preocupação com o bem-estar. O estado desenvolvimentista do século XXI não pode se dar ao luxo de tal miopia. As políticas que expandem capacidades podem se parecer com “políticas sociais” ou “políticas de bem-estar”, mas no fundo são políticas de crescimento. Esse reconhecimento reclama a reformulação dos vínculos com o capital.

Os desafios de organização interna que devem ser abordados para se efetivar uma agenda para o século XXI são formidáveis, no entanto a construção de uma parceria mais amplas apresenta-se como a barreira mais significativa. Visto que estruturas administrativas mais eficientes dependem, em última análise, de novas formas de parceria, os vínculos entre estado e sociedade constituem o âmago do problema associado à construção de um estado desenvolvimentista para o século XXI. Tais vínculos entre sociedade e estado são, ainda, a área em que as dificuldades se apresentam mais óbvias.

Conclusão: possibilidades e armadilhas

A construção de um estado desenvolvimentista para o século XXI é promessa de incomensuráveis ganhos de bem-estar, porém não sem se constituir um projeto cheio de armadilhas. Há dez anos Scott (1998) nos forçava a lembrar que “planos de melhoria da condição humana” podem facilmente terminar piorando essa condição, especialmente quando envolvem grandes e poderosos aparatos organizacionais como o estado. A tentativa de se erigir um estado para o século XXI não constitui exceção. A tentação residirá na apropriação do rótulo e sua aplicação à construção de uma moldura institucional politicamente conveniente mas que foge às dificuldades relacionadas a uma efetiva expansão das capacidades. O resultado poderia ser um estado que se diz desenvolvimentista mas que solapa tanto o crescimento como o bem-estar. Antes de nos recordarmos do por que construir um verdadeiro estado desenvolvimentista para o século XXI é um empreendimento que vale a pena, será preciso tecer algumas precauções sobre como o projeto pode falhar.

A tentativa de se implementar um modelo de estado desenvolvimentista sem levar em consideração os legados históricos locais é a armadilha mais óbvia. As alianças possíveis no leste europeu depois da Segunda Guerra não podem ser reproduzidas hoje na África e na América Latina. O capital não pode ser introduzido em um projeto nacional capitaneado pelo estado na África e na América Latina de hoje da mesma forma que o foi nas alianças verificadas há quatro décadas no leste asiático. Fingir que não houve nenhuma mudança é um convite para que o capital local e seus aliados transnacionais executem sua própria pauta, desviando as políticas estatais em direções que lhes permitirão capturar recursos e subsidiar lucros sem contribuir para a expansão das capacidades.

Permitir essa captura para se mascarar como aliança de cunho desenvolvimentista é a maior armadilha para a construção do estado desenvolvimentista do século XXI. Trata-se, porém, de uma armadilha politicamente atraente. Os estados que caírem nessa armadilha serão aplaudidos pelas elites privadas locais e pelas instâncias decisórias mundiais (desde que tais estados evitem as formas mais escancaradas e óbvias de corrupção). Os estados que tentarem evitar a armadilha serão condenados

pelos mesmos grupos como incapazes de compreender a importância da “aliança com o setor privado”.

A armadilha terá distinções, a depender das diferentes configurações de poder. As suspeitas levantadas por Arrighi et al. (2008) quanto à tentativa de se construir uma aliança entre estado e capital na África do Sul nos moldes do que se viu no século XX já foram debatidas. Esses autores expressam tais armadilhas de três maneiras. Primeiramente eles fazem uma admoestação geral de que “os investimentos no bem-estar da população podem ser uma aposta desenvolvimentista mais segura do que as concessões ao capital” (2008:39). Em seguida, eles criticam o precoce apoio do CNA ao capital. Na visão de Arrighi et al., “ao apostar no capital para solucionar a crise, ele abdicou dos tipos de investimentos no bem-estar da população (habitação, transporte público, saúde e, acima de tudo, educação básica e de alto nível para as massas) que poderiam ter sido, eles próprios, objetivos desenvolvimentistas prioritários, e que poderiam constituir até mesmo a mais essencial, embora em nenhuma hipótese suficiente, condição para uma renovada expansão econômica” (2008:39). Por último, Arrighi et al. inquietam-se com a possibilidade do estado vir a permitir que a renda de novos recursos sejam “apropriadas pelo capital estrangeiro” em vez de usadas “para gerar atividades capazes de reinventar o estado de bem-estar sobre fundações que podem ser universalizadas para a vasta maioria da população” (2008: 42).

A outra armadilha óbvia se apresenta como reflexo da primeira. Uma preocupação obstinada com as lições de “autonomia/capacidade burocrática” dadas pelo estado desenvolvimentista do século XX também poderia solapar o projeto. Negligenciar o protagonismo da contribuição e do compromisso por parte dos componentes que devem fazer uso dos recursos que podem expandir as capacidades seria fatal para o projeto de um estado desenvolvimentista para o século XXI, no entanto até mesmo os melhores burocratas podem cair nessa armadilha. Processos deliberativos que retiram os privilégios dos “especialistas” não são facilmente aceitos pelos tecnocratas. A “nova administração pública”, com sua ênfase em medidas de sucesso semi-mercadológicas, torna o quadro ainda pior. Sen (1999a) antecipa esse problema ao observar que “a busca democrática por um pacto ou consenso pode ser extremamente confusa e muitos tecnocratas já estão bastante incomodados com essa confusão, quedando-se para alguma fórmula mirabolante que simplesmente nos daria critérios prontos e ‘acertados’ (1999a: 79).

Ironicamente (e por que não dizer de forma ameaçadora), essas duas armadilhas aparentemente opostas podem na realidade partilhar de uma relação simbiótica, fortalecendo-se mutuamente. Os tecnocratas são mais propensos a sentirem-se mais confortáveis tratando com administradores do que com insubmissos líderes comunitários. As alianças com o capital tornam-se, por conseguinte, mais confortáveis do que os compromissos com a sociedade civil. A real ameaça do sequestro pelo privado, decorrente do capital, é facilmente mascarada pela aparente comunhão do projeto que na realidade serve ao capital à custa do desenvolvimento nacional. As comunidades de cidadãos comuns carecem do poder e dos recursos para ameaçar a autonomia estatal, porém os burocratas estatais podem facilmente se sentir pessoalmente “sequestrados” quando são forçados a adotar contribuições muito indigestas dos grupos comunitários.

Essas armadilhas gêmeas definem a forma mais provável a ser assumida pela

derrocada do projeto de estado desenvolvimentista do século XXI. O estado resultante poderia parecer replicar a construção do modelo desenvolvimentista do século passado, calcado numa burocracia weberiana e em versões mais precoces de “parceria”, sendo em realidade a antítese daquele estado desenvolvimentista do século XX. A realização do potencial do estado desenvolvimentista do século XXI exigirá que se evitem a dupla armadilha composta por cegas relações “de cima para baixo” com as comunidades e o sequestro pelo capital privado.

Por que, então, simplesmente não se abandona a ideia do estado desenvolvimentista para o século XXI? A resposta é esta: por que o ditado “não há desenvolvimento sem estado desenvolvimentista” ainda é válido, e a dinâmica da história cortou a possibilidade de se retornar aos modelos do século XX. As recompensas que aproveitarão as nações que lograrem construir seus estados desenvolvimentistas no século XXI valem a pena das aguerridas lutas político-institucionais.

Três componentes que constituem os possíveis retornos de um estado desenvolvimentista para o século XXI merecem destaque à guisa de conclusão. Primeiro, a estratégia de desenvolvimento que se segue à construção do modelo desenvolvimentista do século XXI não é uma estratégia de bem-estar que ignora o crescimento; bem ao contrário, trata-se de uma estratégia de alto crescimento. Segundo, trata-se de uma estratégia cuja característica estrutural vincula esse alto crescimento a um retorno compartilhado, em parte por tratar-se de uma estratégia inerentemente calcada no “intenso uso de mão-de-obra”. Por último, numa era em que muitas estratégias de crescimento carregam consigo a degradação ambiental e a ameaça do colapso ecológico, a estratégia que decorre da construção de um modelo de estado desenvolvimentista para o século XXI importa senão leves exigências ecológicas.

A nova teoria do crescimento nos afirma que o estado desenvolvimentista do século XXI é um estado de alto crescimento. Investir nas capacidades para tirar proveito do atual acervo de ideias e criar novas ideias é a melhor maneira de se aumentar as taxas de crescimento. A abordagem das capacidades destaca o porquê do fornecimento de serviços capazes de proporcionar essa expansão é a fundação de capacidade que uma nação tem de tirar proveito de oportunidades de crescer a altas taxas. Os gastos em saúde e educação são muito mais propensos a produzir altas taxas sustentáveis de crescimento do que subsidiar o capital para a construção de fábricas ou aquisição de maquinário. Obviamente que os resultados de alto crescimento dependem de uma eficiente alocação de investimentos, que é o motivo por que a capacidade burocrática aliada a uma abrangente parceria é tão essencial para vincular o estado do século XXI a esses resultados de alto crescimento.

O estado desenvolvimentista do século XXI tem a ver tanto com emprego como com crescimento. Ele cria ao mesmo tempo rotas geminadas para a expansão do emprego. Primeiro, como enfatiza o paradigma do crescimento do “lado do suprimento” de Du Troit (2008), a expansão da capacidade é uma condição sine qua non para transformar possíveis trabalhadores desencorajados e desqualificados em produtivos membros da força de trabalho. Ainda mais importante, a prestação de serviços capazes de expandir as capacidades é em si mesma a estratégia de investimento com o mais pesado uso de mão-de-obra possível. A demanda

insatisfeita de trabalhadores e profissionais de saúde é essencialmente ilimitada, sendo que não há razão (novamente, supondo-se um sistema prestador eficientemente organizado) para acreditar no definhamento do retorno. A partir de uma perspectiva de criação de empregos, não há comparação entre uma estratégia de investimento do século XXI e uma que concentre-se em aquisições subsidiadas de maquinário importado.

Os ganhos ecológicos positivos podem, a longo prazo, ser até mais importantes que o crescimento para efeito de expansão do emprego (cf. Swilling 2009). Não obstante, as consequências ambientais tradicionalmente foram negligenciadas no seio do debate estatal sobre desenvolvimento. A degradação ambiental associada aos estados desenvolvimentistas do século XX não lhes foi imputada. No século XXI, os efeitos ecológicos não podem ser relegados a segundo plano. Felizmente, as consequências ecológicas positivas podem ser contadas entre os possíveis benefícios de uma bem-sucedida construção de estado desenvolvimentista para o século XXI.

Por que o tipo de autonomia e parceria associado ao estado desenvolvimentista do século XXI deve levar a menores exigências ecológicas? Para começar, instituições públicas capazes são tão essenciais para se reduzir a degradação ambiental como são com respeito à expansão das capacidades humanas. Os atores econômicos individuais quase sempre podem tirar proveito da ignorância acerca de “externalidades” ambientais negativas. É só quando as consequências são ponderadas por uma ótica coletiva de longo prazo que os fatores de ordem ecológica são considerados.

Infelizmente, as burocracias públicas eficientes em si mesmas não são garantia de que os custos e benefícios ambientais serão levados em consideração. O comportamento dos estados do modelo desenvolvimentista do século XX oferece grandes evidências desse fato. A mudança no padrão de parceria é o que dá à variante do século XXI uma vantagem sobre seus antecessores. As comunidades pagam o custo da degradação ambiental e têm interesse a longo prazo na sustentabilidade. Seus interesses relativos às questões ambientais não são simples (ver Evans 2002), mas a parceria preocupada com as comunidades está muito mais propensa a produzir políticas ecologicamente prudentes. Tornar o intercâmbio público e a definição de metas deliberativas centrais para a parceria aumenta a probabilidade de que as comunidades serão capazes de se articular e perseguir seus direitos ambientais.

A estratégia de crescimento para o estado desenvolvimentista do século XXI também conduz a uma demanda ecológica mais leve. Os investimentos em fábricas e equipamentos e a dependência da expansão de bens tangíveis para aumentar a renda é uma estratégia de crescimento que importa uma demanda muito alta. Ao contrário, a estratégia que investe nas capacidades humanas, no uso mais eficiente do conhecimento existente e na geração de novas ideias importa um consumo apenas tangencial de recursos não-renováveis ou a geração de resíduos poluentes.

Se o estado desenvolvimentista do século XXI pode prometer uma combinação de alto crescimento, larga expansão de emprego e uma menor demanda ambiental, então ele será merecedor de pródigos esforços para empreender a necessária

transformação institucional. Só para garantir, empreender a tarefa em nenhuma hipótese traz garantia de êxito. A construção de novas instituições é sempre um projeto arriscado e as armadilhas que cercam esse determinado componente da construção institucional são profundas e difíceis de evitar. No entanto, recusar o desafio é arriscar abraçar um futuro insustentável no qual baixo crescimento e menor bem-estar estarão unidos como gêmeos siameses. Dadas as chances, recusar o confronto com a assustadora tarefa de se tentar construir um estado desenvolvimentista para o século XXI não é uma alternativa real.

Notas

- 1 Ao criar o Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) com seu “Índice do Desenvolvimento Humano”, Ul Haq transformou o conceito de “capacidades” é um indicador empírico padrão (ver Ul Haq 1995).
- 2 Ver Lucas (1988) e Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994). Para resumos mais recentes, veja-se Aghion & Howitt (1998) e Easterly (2001).
- 3 Veja-se Acemoglu et al. (2005); Bardhan (2005); Chang & Evans (2005); Easterly & Levine (2003); Evans (2004, 2005, 2007); e Rodrik et al. (2004).
- 4 Sen (1999a) argumenta que devemos avaliar o desenvolvimento em termos de “expansão das ‘capacidades’ das pessoas de levarem o tipo de vida que valorizam – e de ter um motivo para esse valor” (1999a: 18). Dentre a extensa bibliografia de Sen, *Desenvolvimento como Liberdade* (Sen 1999a) é talvez a síntese mais acessível de sua versão da abordagem das capacidades.
- 5 Obviamente, dado o correto ambiente institucional, a relação entre crescimento da renda e as capacidades deve correr nas duas direções, com a expansão das capacidades aumentando o crescimento da renda e este, por sua vez, fornecendo recursos que permitem uma maior expansão daquelas capacidades. Em um artigo deveras interessante, Boozer et al. (2003) sintetizam a interação em análise quantitativa usando dados longitudinais transnacionais.
- 6 Além disso, visto que a capacidade de fazer escolhas é uma das mais importantes dentre todas as capacidades humanas, “os processos de participação precisam, eles próprios, ser compreendidos como partes constituintes dos *fins* do desenvolvimento” (Sen 1999a: 291).
- 7 Por volta da década de 1990, até mesmo o Banco Mundial (1993, 1997) há havia aderido ao consenso.
- 8 A literatura sobre o estado desenvolvimentista do século XX é vasta e não é minha intenção fazer aqui um levantamento seu. Além do trabalho da Coreia e de Taiwan, o pioneirismo da análise de Johnson (1982) sobre o Japão não deve ser esquecido. Para uma interessante expansão do tema autonomia e parcerias, o qual introduz a ideia relacionada de “estado autônomo-sinérgico”, ver Edigheji (2007).
- 9 Esta análise aplica-se em princípio à Coreia do Sul e Taiwan. Os tigres cidades-estado (Hong Kong e Cingapura) não se preocuparam com o poder do senhorio agrário. Não obstante, seus imensos programas de habitação pública podem ser vistos como análogos à reforma agrária. As relações entre estado e sociedade na China têm mais em comum com os PRIs do leste europeu do que normalmente se reconhece (ver discussão abaixo).
- 10 Veja-se, por exemplo, Kohli (2004, capítulo 2) sobre a presença japonesa na Coreia.
- 11 Em Evans (1995), eu defino parceria como “um conjunto concreto de vínculos sociais que une o estado à sociedade e proporciona canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (1995: 12), acrescentando que “redes densamente interligadas sem uma sólida estrutura interna deixariam o estado incapaz de resolver problemas de ‘ação coletiva’ ... Somente quando parceria e autonomia são unidas é que o estado pode ser chamado de desenvolvimentista (1995: 12).

- 12 Isso é especialmente enfatizado por Amsden (1989).
- 13 Se a atual aceleração das “apropriação” das propriedades campesinas pelas elites urbanas irá solapar parte dessa vantagem é outra questão (veja-se Arrighi 2007; Lee 2007).
- 14 Veja-se especialmente o capítulo 4 de Dreze e Sen (2002).
- 15 Como lembra Chang (2002), os estados desenvolvimentistas do século XX seguiram as práticas históricas anteriores dos estados do norte nesse particular.
- 16 Para uma discussão anterior sobre o conceito de “parceria abrangente”, veja-se Evans (1995, capítulo 10).

Referências

- Acemoglu D, Johnson S & Robinson J (2002) Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics* 117: 1231–1294
- Acemoglu D, Johnson S & Robinson J (2005) Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In P Aghion & S Durlauf (Eds) *Handbook of economic growth*. Amsterdam: Elsevier
- Acemoglu D & Robinson J (2006) *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Aghion P & Howitt P (1998) *Endogenous growth theory*. Cambridge, MA: MIT Press
- Amsden A (1989) *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York & Oxford: Oxford University Press
- Amsden A (2001) *The rise of the 'rest': Challenges to the West from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press
- Arrighi G (2007) *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st century*. London: Verso
- Arrighi G, Aschoff N & Scully B (2008) Labor supplies in comparative perspective: The southern Africa paradigm revisited. Working paper presented at Department of Sociology, University of California, Berkeley (28 February)
- Bardhan P (2005) *Scarcity, conflicts, and cooperation: Essays in the political and institutional economics of development*. Cambridge, MA: MIT Press
- Boozer M, Ranis G, Stewart F & Suri T (2003) *Paths to success: The relationship between human development and economic growth*. Economic Growth Center, Yale University, Discussion Paper No. 874, New Haven, CT
- Chang H-J (2002) *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press
- Chang H-J & Evans PB (2005) The role of institutions in economic change. In S de Paula & G Dymnski (Eds) *Reimagining growth: Institutions, development, and society*. London: Zed Books
- Chibber V (2003) *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Dreze J & Sen A (2002) *India: Development and participation*. Oxford: Oxford University Press
- Di John J (2006) *The political economy of taxation and tax reform in developing countries*. United Nations University–World Institute for Development Economics Research, Research Paper No. 2006/74, Helsinki
- Du Toit C (2008) *Rethinking South Africa's macro-economic policy: Integrated social development as key to accelerated and shared growth*. Presentation to the Human Sciences Research Council/Development Bank of Southern Africa International Policy Dialogue conference: The Potentials for and Challenges of Constructing a Democratic Developmental State in South Africa, Magaliesberg (4–6 June 2008)
- Easterly W (2001) *The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge, MA: MIT Press
- Easterly W & Levine R (2003) Tropics, germs, and crops: How endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics* 50: 3–39
- Edigheji O (2007) *The state, state–society relations and developing countries' economic performance*. PhD dissertation, Norwegian University of Science and Technology
- Evans PB (1995) *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ:

- Princeton University Press
- Evans PB (2002) (Ed.) *Livable cities? The politics of urban livelihood and sustainability*. Berkeley, CA: University of California Press
- Evans PB (2004) Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38: 30–53
- Evans PB (2005) Challenges of the ‘institutional turn’: Interdisciplinary opportunities in development theory. In V Nee & R Swedberg (Eds) *The economic sociology of capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Evans PB (2007) Extending the institutional turn: Property, politics and development trajectories. In H-J Chang (Ed.) *Institutions for economic development: Theory, history, and contemporary experiences*. Helsinki: United Nations University–World Institute for Development Economics Research
- Evans PB & Rauch JE (1999) Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of ‘Weberian’ state structures on economic growth. *American Sociological Review* 64: 748–765
- Evans PB & Staveteig S (2009) The changing structure of employment in contemporary China. In D Davis & F Wang (Eds) *Creating wealth and poverty in post-socialist China*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Ghosh J (2003) Exporting jobs or watching them disappear? In J Ghosh (Ed.) *Work and well-being in the age of finance*. New Delhi: Tulika
- Hart G (2002) *Disabling globalization: Places of power in post-apartheid South Africa*. Berkeley, CA: University of California Press
- Helpman E (2004) *The mystery of economic growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Hirsch A (2005) *Season of hope*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press
- Hoff K & Stiglitz J (2001) Modern economic theory and development. In G Meier & J Stiglitz (Eds) *Frontiers of development economics*. New York: Oxford University Press
- Johnson C (1982) MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925–1975. Stanford, CA: Stanford University Press
- Jones CI (2002) Sources of US economic growth in a world of ideas. *American Economic Review* 92: 220–239
- Kohli A (2004) *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press
- Lee CK (2007) *Against the law: Labor protests in China’s rustbelt and sunbelt*. Berkeley, CA: University of California Press
- Lucas R (1988) On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22: 3–42
- Mahoney J (2002) *The legacies of liberalism: Path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press
- Nugent JB & Robinson JA (2001) Are endowments fate? On the political economy of comparative institutional development. CEPR Discussion Paper No. 3206, Centre for Economic Policy Research, London
- Ostrom E (1996) Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development* 24: 1073–1087
- Rauch JE & Evans PB (2000) Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75: 49–71
- Rodrik D (1999) Institutions for high-quality growth: What are they and how to acquire them. Paper presented at International Monetary Fund conference: Second-Generation Reforms, Washington, DC (8–9 November)
- Rodrik D, Subramanian A & Trebbi F (2004) Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9: 131–165
- Romer P (1986) Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy* 94: 1002–1037
- Romer P (1990) Endogenous technological change. *Journal of Political Economy* 98: S71–S102
- Romer P (1993a) Idea gaps and object gaps in economic development. *Journal of Monetary Economics* 32: 543–573
- Romer P (1993b) Two strategies of economic development: Using ideas and producing ideas. In World Bank (Ed.) *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development* 1992. Washington, DC: World Bank
- Romer P (1994) The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives* 8: 3–22
- Scott J (1998) Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have

- failed. New Haven, CT: Yale University Press
- Sen A (1981) Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press
- Sen A (1995) Rationality and social choice. *American Economic Review* 85: 1–24
- Sen A (1999a) Development as freedom. New York: Knopf
- Sen A (1999b) The possibility of social choice. *American Economic Review* 89: 349–378
- Sen A (2001) What development is about. In G Meier & J Stiglitz (Eds) *Frontiers of development economics*. New York: Oxford University Press
- Solow R (1956) A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 70: 65–94
- Swilling M (2009) Greening public value: The sustainability challenge. In J Benington & M Moore (Eds) *In search of public value: Beyond private choice*. London: Macmillan
- Ul Haq M (1995) *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press
- Wade R (1990) *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- World Bank (1993) *The East Asian miracle: Economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press
- World Bank (1997) *World development report: The state in a changing world*. New York: Oxford University Press