

Fiani, Ronaldo

Working Paper

Problematizações acerca do conceito de um "novo" estado desenvolvimentista

Texto para Discussão, No. 1749

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Fiani, Ronaldo (2012) : Problematizações acerca do conceito de um "novo" estado desenvolvimentista, Texto para Discussão, No. 1749, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91066>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1749

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE UM “NOVO” ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Ronaldo Fiani

PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE UM “NOVO” ESTADO DESENVOLVIMENTISTA *

Ronaldo Fiani**

*Trabalho apresentado na I Oficina de Trabalho do projeto *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: a atuação do Estado em arranjos institucionais de áreas críticas para o desenvolvimento*, sob a coordenação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em Brasília, 31 de janeiro de 2012.

** Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisador visitante do Ipea (Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd). E-mail: fiani@ie.ufrj.br.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A QUESTÃO DO OBJETIVO DO ED.....	11
3 A QUESTÃO DOS MEIOS INSTITUCIONAIS DO ED.....	22
4 QUESTÕES ASSOCIADAS	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS	41

SINOPSE

Este trabalho visa discutir, de forma teórica e preliminar, aquelas que seriam as principais características e dificuldades do conceito de Estado desenvolvimentista (ED). Para isso serão discutidas duas questões fundamentais para a adequada compreensão do conceito: *i*) os objetivos que caracterizam um ED – em outras palavras, que tipo de desenvolvimento busca um ED?; e *ii*) quais meios institucionais (atuação indireta sobre o ambiente institucional, ou intervenção direta sobre arranjos institucionais específicos) são usualmente empregados por um ED? Adicionalmente, faz-se breve revisão de algumas questões correlatas ao tema.

Palavras-chave: Estado desenvolvimentista, Desenvolvimento, Instituições.

ABSTRACTⁱ

This paper aims to consider theoretically and in a preliminary way the most important features and problems concerning the concept of Developmental State, discussing the two issues that would be fundamental for its proper comprehension: (1) the issue about the objectives which characterize a Developmental State, i.e., what kind of development is aimed by a Developmental State?; and (2) which institutional means are usually employed by a Developmental State: the indirect promotion of development through the institutional environment or the direct intervention in particular institutional arrangements? Additionally, some related issues concerning the concept of Developmental State are briefly reviewed.

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa apenas apresentar, ainda preliminarmente, algumas questões associadas à ideia de Estado desenvolvimentista (ED), que se colocaram no estágio inicial em que a pesquisa a respeito do conceito de ED se encontra. Nesse sentido, este trabalho não visa à revisão exaustiva da literatura acerca dos temas considerados, embora haja um esforço de se considerarem as abordagens mais importantes em cada questão. Desse modo, não se trata aqui de fazer uma resenha, mas sim de considerar as abordagens mais importantes na medida em que elas suscitem questões pertinentes ao conceito de ED.

Por conseguinte, os autores aqui citados não exaurem todas as contribuições sobre cada aspecto relevante da atuação do Estado no desenvolvimento, nem poderia ser diferente no estágio em que a pesquisa se encontra. Por seu turno, também não houve a preocupação em apresentar respostas definitivas, mas sim em indicar direções para a evolução futura da pesquisa. Talvez, mais que indicar soluções aparentes, a maior preocupação tenha sido distinguir que rumos *não* seguir.

Como última advertência, deve-se prevenir o leitor de que o texto possui um conteúdo em que a análise teórica domina. Isto não advém de um desprezo pela investigação histórica, até porque alguns conceitos aqui discutidos claramente demandam conteúdo histórico, sem o qual seu poder analítico é escasso. Todavia, percebeu-se como prioritário neste estágio inicial da pesquisa a necessidade de esclarecer os conceitos, até para evitar análises dos fatos históricos que sejam apressadas e enviesadas.

A razão disso é que a ideia de ED é enganosamente simples. Em primeiro lugar, pelo fato corriqueiro de que Estados correntemente adotam políticas visando ao desenvolvimento econômico, o que torna pouco eficaz identificar na presença destas políticas um indicador do caráter desenvolvimentista de um Estado, pois fazê-lo resultaria em um conceito de ED abarcando um grande número de experiências heterogêneas entre si e, portanto, destituído de valor analítico.

Em segundo lugar, e talvez de modo ainda mais importante, o caráter enganosamente simples do conceito de ED também está relacionado com a sua própria origem, a análise de experiências de desenvolvimento com forte participação estatal no Extremo Oriente, em particular Japão, Coreia do Sul e Taiwan (a origem do conceito pode ser

identificada em Amsden (1989), Johnson (1995) e Wade (1990), provavelmente com o pioneirismo no termo para Johnson). As especificidades econômicas e políticas dessas experiências e a consideração de que estas especificidades podem ter afetado o conceito de ED sugerem cautela no tratamento do conceito.

Essas considerações iniciais, de imediato, colocam a questão: o que poderia distinguir um ED de um Estado que eventualmente adote políticas visando ao desenvolvimento? A resposta a essa pergunta envolve discernir claramente duas questões básicas associadas ao ED: *i)* quais são os objetivos do ED?; e *ii)* Quais são os meios institucionais necessários para o ED atingir seus objetivos?

- 1) A questão do objetivo do ED. Indagar acerca desses objetivos significa perguntar o que se deve entender pelo “desenvolvimento” que busca um ED. Há diferença entre o objetivo almejado por um ED e os objetivos de desenvolvimento almejados por outros tipos de Estado? Em caso afirmativo, ou seja, se o objetivo de um ED é, em algum sentido, diferente de um Estado não desenvolvimentista – ainda que este último adote políticas de desenvolvimento –, o que produz esta “diferença”? Por seu turno, mesmo se houver uma diferença significativa entre o ED e um Estado que adote eventualmente políticas de desenvolvimento, não seria preciso incorporar na análise o fato de que a própria ideia de desenvolvimento se transforma com o tempo? E caso realmente a ideia de desenvolvimento seja dinâmica – e assim datada historicamente –, como isto afeta a possibilidade de existir um ED na atualidade? O desenvolvimento que as sociedades buscam hoje é um desenvolvimento diferente daquele buscado pelos EDs do Extremo Oriente nos anos 1960-1970?
- 2) A questão dos meios institucionais do ED. Dados os objetivos caracterizados como típicos de um ED, quais são os *meios institucionais* que um ED emprega para alcançar seus objetivos? Note-se que aqui não se trata das políticas fiscais, monetárias ou de comércio exterior, mas sim das *estruturas institucionais que o Estado cria ou participa para induzir o desenvolvimento*. Isto porque vários Estados, com trajetórias historicamente distintas e características bastante diferenciadas, utilizaram (mesmo que em momentos distintos) políticas semelhantes visando ao desenvolvimento, o que reduz o valor dessas políticas como critério para caracterizar um ED.¹ No caso dos meios institucionais empregados por um ED, o dilema a ser enfrentado, ao se

1. A esse respeito ver Chang (2002). Por exemplo, em 1913 a tarifa média sobre a importação de produtos manufaturados era de 44% nos Estados Unidos, enquanto no Japão, no mesmo período, era 30% (Chang, 2002, p. 17). Assim, dois países com trajetórias históricas muito distintas lançaram mão de uma mesma política: a proteção às manufaturas. Este é apenas um exemplo das dificuldades de se caracterizar um Estado como desenvolvimentista a partir da adoção de determinadas políticas.

considerar a literatura corrente, diz respeito a se um ED deve contar apenas com aquilo que Rodrik (2000) denominou *metainstituições* – as instituições políticas que garantem as formas específicas de democracia participativa – como instrumento suficiente para promover o desenvolvimento; ou se deve participar ativamente dos arranjos institucionais entre agentes privados. Este dilema envolve uma questão mais ampla: dado o recurso frequente do ED clássico no Extremo Oriente nos anos 1960-1980 à intervenção nos arranjos institucionais privados, como atuar desta forma em um ambiente institucional democrático – que se difundiu a partir do colapso das sociedades autoritárias (capitalistas e socialistas) no final dos anos 1980?

Também há um conjunto adicional de questões associadas às duas questões anteriores. Estas questões associadas resultam das peculiaridades do ED clássico do Extremo Oriente, que atuava em economias ainda fortemente nacionais, em que o investimento direto estrangeiro estava ausente, ou era mantido sob controle em setores específicos da economia. Não é o caso da maioria das sociedades em desenvolvimento hoje, e menos ainda da atual economia brasileira. Isto coloca questões importantes quanto à possibilidade do ED obter respostas adequadas aos seus objetivos, dependendo de como estes objetivos tenham sido caracterizados na questão 1. Por exemplo: em caso de o objetivo do ED ser caracterizado como o da modernização industrial, como induzir uma possível atualização da base tecnológica de uma indústria com forte participação estrangeira quando os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das empresas estrangeiras se concentram em seus países-sede? Ou ainda: como induzir empresas multinacionais a participarem espontaneamente – em ambiente democrático – de arranjos institucionais em que suas vantagens imediatas não são óbvias? Por sua vez, o conceito de autonomia, com parceria de Peter Evans (1995), assim como o de Estado empreendedor de Ha-Joon Chang (1996), pressupõem ambos a presença de uma contraparte privada participando ativamente e *cooperativamente* dos arranjos institucionais construídos pelo ED. Dependendo, assim, da resposta à questão 2, acerca dos meios do ED, faz-se fundamental identificar a natureza do sócio privado do projeto de desenvolvimento.²

2. Importante destacar que se trata aqui não apenas de apoio político às ações do Estado, mas de uma colaboração ativa de classes empresariais com o projeto desenvolvimentista, uma vez que se assume que a unidade fundamental na implementação do projeto de desenvolvimento será a empresa privada, tal como ressaltou Evans (1995) e também Chang (1996). Vale ressaltar igualmente que esta questão está relacionada à questão correlata anterior, na medida em que uma eventual confirmação da necessidade de empresas nacionais na implementação do projeto do ED implicaria também a necessidade de uma elite empresarial desenvolvimentista de caráter nacional.

As questões correlatas exigem uma rápida consideração adicional. Isto porque essas questões não têm despertado interesse unânime entre os diferentes autores dessa literatura. Uma possível causa para essa falta de uniformidade talvez resida no fato de as questões correlatas não estarem relacionadas ao Estado em si, mas à relação do ED com a sociedade civil. Este é um tema sempre de difícil abordagem, por combinar conhecimentos econômicos e sociológicos. De qualquer forma, a menos que se suponha o Estado uma entidade onipotente em relação à sociedade, as questões correlatas devem ser abordadas.

A identificação das questões anteriores não significa, de forma alguma, que elas sejam independentes entre si. Como o processo de desenvolvimento transforma a economia e a sociedade, todas essas questões estão em alguma medida interligadas. Existe, por exemplo, relação entre a questão da importância da empresa nacional e a questão da base social de apoio a um projeto de desenvolvimento, no sentido de que uma economia fortemente internacionalizada deve afetar a base social necessária ao ED. Também há uma conexão mais ou menos clara entre a questão 1 e a questão 2, pois a consideração acerca dos meios de um ED depende, sem dúvida, dos objetivos considerados para o desenvolvimento. Basta um pouco de reflexão para multiplicar as relações de interdependência entre as questões anteriores para além do que foi apresentado. Contudo, em uma abordagem preliminar como esta, as questões serão tratadas independentemente.

Colocadas, assim, as principais questões que estariam relacionadas ao ED, estaria, em princípio, traçado um roteiro para tentar identificar: *i*) quais são os elementos característicos de um ED, no sentido de que tornam o conceito suficientemente delimitado para permitir distinções analiticamente produtivas, ao mesmo tempo em que distinguem estes elementos daquilo que seria específico da experiência original de países como Japão, Coreia e Taiwan; e *ii*) em que medida os elementos intrínsecos ao ED são compatíveis com as demandas atuais por democracia, sustentabilidade, inclusão social, distribuição de renda etc.

As seções que se seguem não visam oferecer respostas a essas perguntas, mas sim apontar questões que emergem de um primeiro contato com a literatura sobre o assunto. Devem ser consideradas, portanto, como um mapa das dificuldades que se colocam adiante. Na primeira seção, serão discutidos os objetivos de um ED, com destaque para a dificuldade de se definir contemporaneamente o que seja “desenvolvimento”.

Ainda na primeira seção, também serão discutidos os problemas quando se reconhece que o desenvolvimento não se esgota nas fronteiras de um Estado, mas possui uma dimensão política internacional.

A segunda seção discute os meios institucionais de que um ED pode dispor. Serão discutidas brevemente: *i)* a tese de que um Estado deve fornecer apenas o ambiente institucional – as regras mais gerais que governam o funcionamento da sociedade, como a sua legislação constitucional, Direito Civil, leis de direitos de propriedade, legislação política etc. –, necessário para o desenvolvimento; e *ii)* a tese de que o Estado deve intervir nos arranjos institucionais – as regras que agentes na sociedade criam para dar conta de suas transações específicas – para promover o desenvolvimento. A terceira seção trata muito brevemente das questões correlatas, que deverão ser aprofundadas nas etapas subsequentes da pesquisa. Uma sucinta seção de considerações finais encerra o trabalho.

2 A QUESTÃO DO OBJETIVO DO ED

A resposta tradicional à questão do objetivo do ED é aquela que lhe atribui um objetivo simples: modernização industrial. Um corolário possível – mas não indispensável – dessa resposta estabelece o ED como um fato histórico datado. Bresser Pereira (2009), por exemplo, atribui ao ED um papel histórico específico: promover o *catch-up*³ em função da revolução capitalista nos Estados de renda média no século XX (*op. cit.*, p. 9). O ED teria entrado em crise e em colapso com a crise da dívida nos anos 1980. A sua principal característica, entretanto – a busca da modernização tecnológica –, teria de ser buscada novamente:

na América Latina, entre 1930 e 1980, a forma bem sucedida de intervir no plano econômico foi a estratégia nacional-desenvolvimentista – uma estratégia ainda predominantemente autoritária que promoveu a revolução capitalista nacional nos países de renda média. Afinal, porém, essa estratégia foi vítima da grande crise da dívida externa dos anos 1980, que, como uma espécie de compensação, abriu espaço para as transições democráticas na região. Algumas transições respondiam a uma demanda real da sociedade, enquanto em outras eram fruto da pressão externa.

3. É interessante notar que o conceito de *catch-up* deve muito de sua popularidade na discussão do desenvolvimento a Abramovitz (1989), que o formulou em um sentido bastante estrito: o termo *catch-up* descreveria o processo pelo qual um país atingiria os níveis de produtividade dos Estados Unidos, o país líder em produtividade na economia mundial.

Em seguida, já no quadro da hegemonia neoliberal dos anos 1990 à qual se submeteram os países latino-americanos, reformas institucionais orientadas para o mercado e desregulação geral das economias latino-americanas tornaram-se obrigatórias. Essa alternativa, entretanto, teve vida curta: fracassou do ponto de vista econômico ao não lograr taxas satisfatórias de crescimento; fracassou do ponto de vista social ao não contribuir para a melhor distribuição da renda; e fracassou no plano político ao debilitar os Estados dos diversos países. Desde os anos 2000, quando esse fracasso se tornou aparente, as sociedades e os governos na América Latina passaram a pensar sobre a possibilidade de uma estratégia alternativa, começando a se delinear, no plano econômico, um “novo desenvolvimentismo”. (...) Para que a democracia se consolide e o Estado ser fortaleça na América Latina é preciso, portanto, que o Estado na América Latina seja desenvolvimentista – logrando promover o *catching up* (*op. cit.*, p. 26).

O trecho anterior, embora longo, é muito interessante por sintetizar algumas das ideias mais importantes entre as muitas que cercam o debate em torno do ED. Em primeiro lugar, este seria inerentemente autoritário. Em segundo lugar, ele teria entrado em colapso tanto por pressões internas como por externas, e a política neoliberal teria sido resultado de uma hegemonia global. Assim, o seu destino não poderia ser determinado apenas por questões econômicas e políticas internas, mas também por mudanças políticas no sistema internacional. Por fim, e muito importante, o insucesso das políticas neoliberais, por sua vez, exigiria um retorno às políticas de modernização que aquele tipo de Estado adotava. Vale dizer que o fracasso das políticas neoliberais implicaria a necessidade de se adotarem políticas desenvolvimentistas, entendidas como políticas de modernização econômica – ou de “*catch-up*” Bresser Pereira, 2009).

A discussão parece ser deslocada então da necessidade de um Estado com objetivo desenvolvimentista para um Estado que eventualmente adota *políticas* de cunho desenvolvimentista.⁴ Esse deslocamento adverte para o primeiro ponto a ser destacado neste trabalho: é preciso distinguir entre a presença de *políticas desenvolvimentistas* como componentes de um conjunto mais amplo de políticas – que podem incorporar outros objetivos paralelamente, tais como distribuição de renda, estabilidade de preços, aumento de emprego e renda etc. – e o fato de que um determinado Estado possui como *objetivo político central o desenvolvimento*.

4. Apesar de ter contribuído com uma expressiva literatura sobre a burocracia do Estado nos anos 1980-1990, a questão do Estado e seus objetivos como um tema de estudo em si parece ter sido abandonado por Bresser Pereira, depois que o autor perdeu seu entusiasmo com as teses do chamado *new public management*, por ele denominadas “abordagem gerencial” e defendidas enfaticamente em suas obras dos anos 1990 (Bresser Pereira (1998).

Com efeito, políticas visando ao desenvolvimento de determinados setores da economia e da sociedade de forma a alcançar padrões considerados mais elevados, podem ser identificadas em praticamente todos os Estados. O que vai distinguir um ED dos demais Estados é a consistência com que busca e a prioridade que atribui a políticas de desenvolvimento. Com efeito, a literatura aponta, desde Johnson (1995) – provavelmente o formulador pioneiro do conceito de ED –⁵ que o ED teria como objetivo fundamental reduzir o atraso percebido em relação aos países desenvolvidos. Isto porque o desenvolvimento promovido por ele seria a resposta que se segue ao desenvolvimento dos países mais adiantados (*op. cit.*, p. 45).

Com efeito, enquanto o desenvolvimento da Alemanha e do Japão, na virada do século XIX para o século XX, é chamado por Johnson (1995) de *second-round late development*, pois teria sido uma resposta ao desenvolvimento dos países pioneiros da revolução industrial; no casos da Coreia e de Taiwan o desenvolvimento tardio – promovido pelo ED – teria sido uma resposta ao desenvolvimento japonês (*op. cit.*, p. 45).

Embora seja possível argumentar que Coreia e Taiwan estivessem considerando um quadro geopolítico mais amplo que apenas o desenvolvimento japonês ao elaborarem suas respostas desenvolvimentistas – incorporando também a presença da China comunista e as Guerras da Coreia e do Vietnã –,⁶ Johnson (1995) aponta para uma relação importante, nem sempre considerada pelos teóricos do desenvolvimento, mesmo aqueles que tratam do papel do Estado no desenvolvimento: a relação do objetivo de desenvolvimento do ED com sua situação no sistema internacional. Uma vez que o Estado assuma um papel de liderança no processo de desenvolvimento – exatamente o que caracterizaria (ainda que em um nível muito preliminar) um ED –, e uma vez que este Estado é um ator que interage politicamente com outros Estados, pode-se esperar que o objetivo de desenvolvimento estabelecido por este Estado se relacione com a sua situação no sistema internacional.

5. O termo empregado por Johnson originalmente foi *capitalist developmental state*, em ensaio originalmente publicado em 1990 – Johnson (1995, p. 45).

6. Como argumenta, por exemplo, Minns (2001, p. 1.027) com relação à Coreia, a derrota no Vietnã e a rejeição da opinião pública norte-americana a guerras em países distantes, juntamente com a nova política de segurança de Nixon e sua reaproximação com a República Popular da China, estiveram na origem dos investimentos sul-coreanos em indústria pesada – especialmente no caso do Plano da Indústria Química e Pesada (HCIP), em que a ênfase em aço, petroquímicos, metais não ferrosos, eletrônica e construção naval explicava-se pelo interesse militar destas indústrias como base da capacidade sul-coreana de se defender sozinha, se faltasse o apoio norte-americano. No caso de Taiwan, Gray (2011) argumenta que a industrialização do país estaria diretamente relacionada à atuação dos Estados Unidos na guerra civil chinesa.

Portanto, é possível formular dois problemas teóricos acerca da visão expressa no trecho de Bresser Pereira (2009) – não serão consideradas questões relativas à sua análise histórica. O primeiro problema refere-se ao conceito de desenvolvimento como modernização econômica. O segundo problema diz respeito à própria noção de Estado como motor do desenvolvimento no plano internacional. Estas duas questões serão rapidamente consideradas a seguir.

2.1 Crítica ao conceito de desenvolvimento como modernização

Como explica H. W. Arndt, em seu livro *Economic development: the history of an idea* (Arndt, 1987), no final da Segunda Guerra a ideia de desenvolvimento coincidia com as ideias de crescimento econômico, com expansão do estoque de capital e da industrialização. A construção de uma base industrial ampla e tecnologicamente moderna era considerada a condição necessária – e de certa forma suficiente – para a obtenção de uma vida urbana e moderna. Desenvolvimento, assim, era sinônimo de modernização industrial. Embora os autores do período que vai do final dos anos 1940 até o final dos anos 1960 tenham sempre enfatizado que o desenvolvimento é algo bem mais complexo e amplo que apenas o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*, esta estatística, juntamente com a expansão de um setor industrial moderno, era considerada indicador confiável do grau de desenvolvimento de uma sociedade.

A partir do final dos anos 1960, isso começou a mudar. Ainda segundo Arndt (1987), a mudança, a princípio, foi sutil, com a inclusão do investimento em capital humano, no final dos anos 1960 – a partir dos trabalhos de Gary Becker e Theodore Schultz –, como fator explicativo do “resíduo” nas estimativas empíricas dos modelos de crescimento (o resíduo era a parcela de crescimento, bastante significativa, que a expansão do estoque de capital e de trabalho não conseguiam explicar). A inclusão dos investimentos em capital humano abriu espaço para outras considerações com relação ao problema do desenvolvimento. Isto foi um resultado paradoxal, pois o enfoque dos pioneiros (Becker e Schultz) foi identificar o investimento em educação como um tipo de formação de capital, e não como um valor em si. O efeito, entretanto, foi o oposto: no debate acerca do desenvolvimento, o papel da educação foi sendo progressivamente ampliado, pois por sua própria natureza é difícil limitar a abordagem da educação apenas a investimento como instrumento de crescimento econômico (*op. cit.*, p. 71).

Desde então, a agenda do desenvolvimento se tornou cada vez mais ampla. Hoje a agenda inclui, além de crescimento econômico, distribuição de renda, emprego, igualdade, preservação ambiental e até mesmo “liberdades”. Alguns desses temas são de difícil mensuração empírica, o que dificulta a sua negociação. Outros, como o conceito de “liberdades” de Amartya Sen (2000), envolvem ambiguidades e problemas intrínsecos a sua definição (Prendergast, 2005); o que representa uma dificuldade a mais à formação de alianças e à manutenção de consensos. De forma ainda mais grave, contudo, para alguns autores como Wolfgang Sachs, são alguns objetivos da agenda contemporânea do desenvolvimento – uma vez que a ideia de desenvolvimento seria “eurocêntrica” –, simplesmente contraditórios, e, portanto, impossíveis de se atingir simultaneamente (Sachs, 2000a). Para este autor, não restaria melhor alternativa senão abandonar a ideia de “desenvolvimento” com “D” maiúsculo, em troca da ideia de justiça como redistribuição de oportunidades e reconhecimento das diferenças (Sachs, 2000b, p. 24).

Não obstante as possíveis dificuldades internas dessas abordagens críticas do conceito tradicional de desenvolvimento, elas refletem a diversificação contemporânea das agendas associadas à questão do desenvolvimento. Com efeito, a percepção de desenvolvimento pelos EDs, com alguma frequência, era bastante simples: tratava-se de desenvolver uma indústria no mesmo nível tecnológico das indústrias dos países desenvolvidos, o que resultaria no alcance dos mesmos níveis de produtividade destes países, ou, em termo consagrado por Abramovitz (1989), fazer o *catch-up*. Isto tornava para os EDs – com seu caráter ativo no processo de desenvolvimento – um pouco mais simples a tarefa de construir as alianças políticas internas para o desenvolvimento: o objetivo único da modernização industrial reduzia a complexidade das alianças que deveriam ser constituídas e mantidas para propiciar a mudança provocada por ele. Como explica Johnson (1995, p. 47), na articulação política que caracterizou os EDs clássicos, “primeiramente, de forma central há um *establishment* secreto que se perpetua por meio de uma aliança conservadora entre o menor número possível de grupos de interesse”.⁷

Por seu turno a diversificação da agenda desenvolvimentista eleva significativamente a complexidade dessas alianças, incorporando objetivos heterogêneos – quando não contraditórios – na agenda. O desenvolvimento de uma indústria que

7. “First, at the center is a covert establishment that perpetuates itself through a conservative alliance among the minimally necessary interest groups”.

seja competitiva internacionalmente com a indústria de países desenvolvidos, por exemplo – o objetivo desenvolvimentista clássico de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan –, exige elevada concentração industrial para gerar economias de escala mínimas necessárias para que os custos de produção sejam competitivos com empresas já estabelecidas e atuantes em escala global. Esta concentração, no entanto, ao gerar poder de mercado e margens de lucro mais elevadas, pode entrar em conflito com outro objetivo que também passou a ser incluído na agenda desenvolvimentista: desconcentração da renda.

Exemplos como esses poderiam ser multiplicados, especialmente se se considerarem objetivos como preservação ambiental, questões sociais, respeito a minorias étnicas e populações tradicionais etc. A constituição e a administração dessas alianças se tornam, portanto, extraordinariamente mais complexas, pois os custos e os benefícios das mudanças devem ser negociados entre os inúmeros grupos de interesse. Caberia, por conseguinte, investigar, nas etapas seguintes da pesquisa, em que medida é possível ampliar o leque de interesses contemplados nas alianças de um novo ED, sem minar sua capacidade de ação. Casos concretos provavelmente serão de grande importância para isto.

2.2 Críticas à atuação autônoma do estado no desenvolvimento

A percepção de que uma análise do desenvolvimento não pode prescindir da consideração do contexto internacional possui uma longa e importante tradição, remontando às análises de Raúl Prebisch e de Celso Furtado (Medeiros, 2010, p. 639), e prosseguindo na Teoria da Dependência, em suas diferentes versões. Esta teoria, contudo, devido a sua visão fatalista acerca das possibilidades de desenvolvimento da periferia, acabaria por perder importância nos anos 1970 com o crescimento acelerado de alguns países – como Brasil e México – que deveriam compor uma periferia homogênea e atrasada.

Mantém-se, todavia, a percepção de que a análise do desenvolvimento não deve prescindir da consideração da inserção do Estado no sistema internacional, sob pena de incorrer naquilo que Medeiros (2010) apontou como “nacionalismo metodológico”. O conceito de “nacionalismo metodológico” teria sido formulado originalmente por Gore (1996), tendo em vista a ideia de que “a nação é referida nestes estudos como unidade autossuficiente e inserida num ambiente internacional indiferenciado” (*op. cit.*, p. 638).

A continuidade da tradição centro-periferia se dá hoje naqueles autores da abordagem do sistema-mundo, o que justifica a sua consideração, ainda que brevemente. Antes de considerar esta abordagem, contudo, é preciso esclarecer um equívoco frequente. Diferentemente do que se supõe algumas vezes, a abordagem do sistema-mundo não se adequa ao modelo marxista. Embora nos primeiros trabalhos de Immanuel Wallerstein, nos anos 1970, houvesse proximidade com o marxismo, desde então a abordagem do sistema-mundo se distanciou substantivamente do marxismo em conceitos-chave – o próprio conceito de “capitalismo” é bastante distinto. Enquanto é sabido que para Marx o capitalismo é um modo de produção baseado no trabalho assalariado, para Wallerstein esta não é uma caracterização adequada:

capitalismo não é a mera existência de pessoas ou firmas produzindo para a venda no mercado com a intenção de obter lucro. Tais pessoas ou firmas têm existido por milhares de anos em todo o mundo. Também a existência de pessoas trabalhando por salários não é suficiente como definição. Trabalho assalariado também tem sido conhecido por milhares de anos. Estamos em um sistema capitalista apenas quando o sistema prioriza a *interminável* acumulação de capital (Wallerstein, 2004, p. 24).⁸

Assim, a afirmação de Medeiros (2010) de que Immanuel Wallerstein estaria ao lado de Paul Baran como um dos “autores de orientação marxista sobre o imperialismo” (Medeiros, 2010, p. 639) se mostra equivocada. Ao rejeitar o trabalho assalariado como característica central do sistema capitalista, a abordagem do sistema-mundo não vai concentrar sua atenção na luta de classes entre burguesia e proletariado, algo impensável em uma análise marxista.

A relação de classes que se encontra no cerne da abordagem do sistema-mundo é bastante diferente, como explica Shannon (1996, p. 41): “*the central class-based political relationship in the world-system is between the state and the capitalist class*”. Este enfoque torna essa abordagem interessante para o estudo das questões do desenvolvimento em seus aspectos de política internacional, uma vez que permite a interlocução com outras abordagens teóricas, o que se mostra mais difícil no caso do marxismo, articulado a partir de conceitos peculiares como valor trabalho, mais-valia, luta de classes etc.

8. “*Capitalism is not the mere existence of persons or firms producing for sale on the market with the intention of obtaining a profit. Such persons or firms have existed for thousands of years all across the world. Nor is the existence of persons working for wages sufficient as a definition. Wage-labor has also been known for thousands of years. We are in a capitalist system only when the system gives priority to the endless accumulation of capital*”.

Muito resumidamente, em relação à questão das possibilidades de desenvolvimento, a vertente do sistema-mundo também critica a noção de que o desenvolvimento possa ser deduzido diretamente das políticas adotadas pelos Estados nacionais como entidades autônomas: seria indispensável uma referência ao contexto em que esses Estados atuam, ou seja, ao sistema internacional – concebido como um sistema interestatal.

Conforme visto, as raízes dessa crítica da abordagem do sistema-mundo às abordagens do desenvolvimento que assumem a independência do Estado em relação ao contexto internacional podem ser localizadas na Teoria da Dependência, em suas diferentes versões. Essa herança foi incorporada por autores tais como Giovanni Arrighi, Christopher Chase-Dunn e Immanuel Wallerstein, para os quais a economia mundial é estratificada. Esta estratificação – que guarda semelhança com a estrutura centro-periferia na Teoria da Dependência –⁹ se desdobraria em um centro ou núcleo orgânico, uma semiperiferia e uma periferia.

Vale observar que a caracterização de cada um desses estratos não é uniforme entre esses autores. De uma forma muito geral, o núcleo ou o centro é caracterizado por atividades econômicas com tecnologias sofisticadas, capital-intensivas e protegidas da competição,¹⁰ e por isto de lucratividade elevada. A periferia seria o oposto, em termos econômicos, do núcleo: contém tecnologias simples, amplamente difundidas e conhecidas, trabalho-intensivas e que são empregadas em ambientes fortemente competitivos, o que resulta em escassa lucratividade. A semiperiferia é um conceito um tanto difuso entre eles: não obstante o Brasil e a Argentina estejam quase sempre presentes nas exemplificações, há algumas diferenças importantes entre esses autores. Há autores, como Wallerstein (2004), que afirmam que a semiperiferia combina, em proporções semelhantes, processos produtivos típicos do núcleo com processos produtivos típicos da periferia. Há outros, como Chase-Dunn (1989), que afirmam que a semiperiferia emprega processos produtivos de caráter intermediário entre os processos do núcleo e da periferia.

9. Segundo Radice (2009), os conceitos de centro e periferia na abordagem do sistema-mundo são muito semelhantes aos conceitos da Teoria da Dependência, a principal diferença sendo que a abordagem do Sistema-Mundo concentra sua atenção no sistema global como um todo, e não apenas na periferia – como a Teoria da Dependência.

10. Chase-Dunn (1989) enfatiza o caráter capital-intensivo; Arrighi e Drangel (1986), o caráter oligopolista das atividades no núcleo. Embora, a princípio, Wallerstein tenha-se inclinado a enfatizar o caráter capital-intensivo, mais recentemente ele parece ter se aproximado da ênfase de Arrighi no caráter oligopolista da economia no núcleo (Wallerstein, 2004).

A caracterização de determinados Estados como “centrais” ou “periféricos” não é algo que deriva imediatamente dos conceitos de centro e periferia, uma vez que estes são definidos como conjuntos de atividades econômicas, e não espacialmente – como no caso dos Estados nacionais. Assim, Arrighi e Drangel (1986, p. 15) parecem ter razão ao censurar a confusão entre a posição de um Estado na divisão internacional do trabalho – que se distribui no globo em atividades de centro e de periferia – e a posição deste mesmo Estado na hierarquia do sistema internacional. Eles observam, portanto, que não faria sentido a afirmação de alguns autores de que, após a descolonização, os Estados que ganharam sua independência da metrópole teriam deixado de ser “periféricos”. Uma afirmação dessas confundiria a posição, na divisão internacional do trabalho, das atividades econômicas desenvolvidas nestes Estados com o seu *status* no sistema interestatal. Por seu turno, as atividades econômicas podem transcender as fronteiras dos Estados nacionais, o que dificulta uma correspondência simples e direta.

Contudo, haveria uma competição constante por parte dos Estados para assegurar posição favorável na divisão internacional do trabalho. Estados fortes conseguem garantir posições quase monopolistas para suas empresas – com patentes, subsídios, medidas protecionistas etc. –, e com isto garantir um grande volume de atividades e processos produtivos de ponta em suas economias, enquanto os Estados mais fracos somente mantêm atividades típicas de periferia, de baixa sofisticação tecnológica e escassa lucratividade (Wallerstein, 2004, p. 29).

Como também argumenta Arrighi (1997):

as relações núcleo-periferia são determinadas não por combinações específicas de atividades, mas pelo resultado sistêmico do vendaval perene de destruição criativa e não tão criativa engendrado pela disputa pelos benefícios da divisão mundial do trabalho. A alegação teórica central da análise dos sistemas mundiais a respeito desse resultado sistêmico é que a capacidade de um Estado de se apropriar dos benefícios da divisão mundial do trabalho é determinado principalmente por sua posição, não numa rede de trocas, mas numa hierarquia de riqueza. Quanto mais alto na hierarquia de riqueza está um Estado, melhor posicionados estão seus dirigentes e cidadãos na disputa por benefícios. Suas oportunidades de iniciar e controlar processos de inovação ou proteger-se dos efeitos negativos dos processos de inovação iniciados e controlados por outros são distintamente melhores que as oportunidades dos dirigentes e cidadãos posicionados mais abaixo na hierarquia de riqueza (*op. cit.*, p. 214-215).

No caso específico dos Estados semiperiféricos, a situação é complexa, mas Wallerstein (2004) manifesta ceticismo quanto ao seu processo de desenvolvimento:

os Estados semiperiféricos, os quais possuem uma mistura dividida de forma mais ou menos igual de processos produtivos se encontram na situação mais difícil. Sob a pressão dos Estados do centro e pressionando os Estados periféricos, sua maior preocupação é não escorregar para a periferia e fazer o que for possível para avançar em direção ao centro (...) Eles [os Estados semiperiféricos] aguardam ansiosamente a realocação de produtos que foram anteriormente de ponta, o que eles definem atualmente como sendo alcançar o “desenvolvimento econômico” (*op. cit.*, p. 29).¹¹

Assim, segundo esse mesmo autor, o desenvolvimento dos países em situação intermediária se configura como uma espécie de desenvolvimento de “segunda mão”, em que setores que perderam dinamismo tecnológico nos países do núcleo orgânico ou centro são deslocados para os países semiperiféricos, enquanto atividades da nova fronteira tecnológica se estabelecem nos países do centro. Trata-se de uma visão pessimista do desenvolvimento, em que ele se configura como um processo restrito e que não altera a divisão internacional do trabalho.

Uma visão também pessimista das possibilidades de desenvolvimento pode ser encontrada em Giovanni Arrighi (1997), neste caso alicerçada em uma argumentação acerca da dinâmica do sistema global:

as oportunidades de avanço econômico, tal como se apresentam serialmente para um Estado de cada vez, não constituem oportunidades equivalentes de avanço econômico para todos os Estados. (...) desenvolvimento nesse sentido é uma ilusão. A riqueza dos Estados do núcleo orgânico é análoga à riqueza oligárquica de Harrod. Não pode ser generalizada porque se baseia em processos relacionais de exploração e processos relacionais de exclusão que pressupõem a reprodução contínua da pobreza da maioria da população mundial (*op. cit.*, p. 217).

A referência aqui é ao conceito de riqueza oligárquica de Roy Harrod (1958). Segundo a interpretação de Arrighi (1997, p. 216) do conceito de Harrod, a riqueza

11. “The semiperipheral states, which have a relatively even mix of production processes, find themselves in the most difficult situation. Under pressure from core states and putting pressure on peripheral states, their major concern is to keep themselves from slipping into periphery and to do what they can to advance themselves toward the core. (...) They [the semiperipheral states] are eager recipients of the reallocation of erstwhile leading products, which they define these days as achieving “economic development”.

oligárquica é aquela que não possui relação com o esforço de seus possuidores, sendo obtida por exploração e exclusão do acesso dos demais. Assim, de acordo com Arrighi (1997, p. 217), a riqueza dos Estados do núcleo orgânico ou do centro do sistema internacional seria uma riqueza obtida e acumulada por exploração – porque a pobreza dos Estados da periferia obriga seus dirigentes e cidadãos a aceitar compensações marginais por sua participação na divisão internacional do trabalho – e por exclusão – uma vez que a riqueza dos Estados do centro forneceria os meios necessários para excluir os Estados mais pobres e seus cidadãos de recursos que são escassos, ou passíveis de acumulação.

O ponto importante com relação à abordagem do sistema-mundo para este trabalho é que esta abordagem trata a questão do desenvolvimento como um processo inserido na competição política que caracteriza o sistema internacional. Sendo o sistema internacional economicamente e politicamente competitivo, e, portanto, excludente e explorador, a tese de um desenvolvimento global homogêneo não corresponderia à realidade.

Por seu turno, todo processo de desenvolvimento, na medida em que buscaria deslocar uma sociedade da periferia para a semiperiferia, ou da semiperiferia para o centro (ou núcleo orgânico), enfrentaria resistências de outros Estados, resistências estas que seriam tanto econômicas como políticas. Desse modo, o Estado não seria um demiurgo todo-poderoso, pronto para promover o desenvolvimento no momento que assim o desejasse, independentemente de sua posição no sistema internacional. Sua autonomia para promover o desenvolvimento de suas sociedades independentemente de sua posição no sistema interestatal seria ilusória.

Obviamente é possível criticar a abordagem do sistema-mundo por não considerar as vantagens da divisão internacional do trabalho e dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital. Sua conclusão de que a divisão internacional do trabalho é puramente excludente e exploradora apresenta um viés negativo que talvez seja excessivo. Também é possível criticar esta abordagem por não enfatizar devidamente as questões internas dos Estados – ou seja, as relações que estes estabelecem com as suas sociedades –, uma vez que na abordagem do sistema-mundo os Estados surgem como atores subordinados ao sistema internacional, independentemente das características internas de suas sociedades. Por último, pode-se suspeitar de sua excessiva pretensão teórica, ao procurar dar conta da sucessão não apenas de potências hegemônicas a partir da Era Moderna, mas até mesmo da sucessão de civilizações.

Todavia, é necessário perceber que a abordagem do sistema-mundo aponta para uma questão importante, quando enfatiza – mesmo que talvez demasiadamente – as restrições externas ao processo de desenvolvimento. Isto porque, sendo os Estados organizações políticas que atuam no plano global, esta atuação obviamente se relaciona com as políticas econômicas nacionais que os Estados venham a adotar. Em outros termos, políticas nacionais desenvolvimentistas que alterem a configuração da economia e da sociedade governada por um Estado afetam também a situação política deste Estado no sistema internacional. Desse modo, o problema do desenvolvimento também incorpora questões de economia política internacional.

Curiosamente, um ponto de vista semelhante com relação à dimensão de política internacional dos projetos de desenvolvimento nacionais (mas a partir da observação de que a busca do desenvolvimento resulta em resistências políticas de outros Estados no sistema internacional, em particular por parte daqueles Estados que fazem parte do centro do sistema, e não da abordagem do sistema-mundo) pode ser encontrada em Ha-Joon Chang (2002). A expressão “chutar a escada” – *kick away the ladder* – foi utilizada por Chang (2002) para descrever as estratégias políticas dos países desenvolvidos (o núcleo ou o centro do sistema, na abordagem do sistema-mundo) para restringir a possibilidade de desenvolvimento dos países em estágio de desenvolvimento menos avançado.

A existência dessa tradição de considerar a dimensão internacional do problema do desenvolvimento e, atualmente, essa aproximação entre autores de tradições teóricas distintas sugerem que há uma dimensão a mais a ser considerada no que diz respeito aos objetivos de um ED: a dimensão política internacional. Mais especificamente, o destaque conferido à dimensão política internacional por autores de escolas diferentes sugere que a caracterização do ED inclua o objetivo de alterar a posição que ocupa no sistema internacional.

Obviamente, a consideração dos objetivos políticos internacionais no conjunto dos objetivos que caracterizariam um ED aponta novas questões – especialmente com relação à base econômica e à base social –, que podem viabilizar o projeto de um ED, as quais, conforme visto, fazem parte das questões denominadas correlatas neste trabalho, a serem desenvolvidas nas etapas subsequentes da pesquisa.

3 A QUESTÃO DOS MEIOS INSTITUCIONAIS DO ED

Outro ponto importante vem a ser a questão dos meios institucionais que o ED emprega para alcançar os seus fins. Dito de outra maneira, que tipo de instituições o ED deve

empregar para alcançar seus objetivos de desenvolvimento? Se for excluída a posição radicalmente pessimista da Teoria de Busca de Renda (*Rent Seeking Theory*) quanto às possibilidades de atuação do Estado em prol do desenvolvimento – ao acreditar na eficiência dos mercados, a Teoria de Busca de Renda acredita que qualquer intervenção do Estado se explica *exclusivamente* pelo objetivo de criar rendas de monopólio para agentes privados –,¹² tem-se duas posições distintas acerca do papel institucional do Estado no desenvolvimento.

A primeira posição afirma que o papel do Estado no desenvolvimento é atuar indiretamente ao fornecer um ambiente institucional favorável ao progresso econômico; enquanto a segunda posição afirma que a questão central é a capacidade de o Estado intervir diretamente, ao atuar nos arranjos institucionais que constituem as estruturas de governança em setores essenciais do processo de desenvolvimento, como indústrias de tecnologia de ponta e infraestrutura. Na primeira posição – enfatizando o papel do ambiente institucional –, temos o prêmio Nobel de 1993, Douglass C. North. Na segunda posição, temos Peter Evans e Ha-Joon Chang.

Com relação à primeira vertente – que considera o ambiente institucional fator decisivo para o desenvolvimento –, será considerada a posição de Douglass North, por apresentar a contribuição mais recente e possivelmente mais sofisticada da relação de causalidade entre desenvolvimento e liberdades políticas e econômicas – em que as liberdades políticas e econômicas resultam no desenvolvimento e não o contrário; relação de causalidade esta que ganhou muita popularidade a partir do colapso do sistema soviético nos anos 1990,¹³ e ainda possui muitos defensores.¹⁴

12. As referências clássicas da Teoria da Busca de Renda são: Krueger (1974), Tullock (1967), Posner (1975), Buchanan (1980), Tollison (1982) e Bhagwati (1982). Esta teoria não será considerada aqui, uma vez que ela nega qualquer papel positivo para o Estado na economia, não contribuindo para a compreensão do ED. Para uma crítica desta teoria, ver Fiani (2011).

13. Essa popularidade trouxe consequências importantes, afetando as políticas das agências multilaterais, especialmente do Banco Mundial. Um exemplo clássico dessa influência é World Bank (1996).

14. Ver, por exemplo, Boettke e Fink (2011), em que é possível encontrar resumidas as afirmações típicas dessa vertente: “por várias décadas economistas têm se interessado novamente pelo efeito das instituições no desenvolvimento econômico. O consenso é o de que direitos de propriedade bem protegidos são indispensáveis para o desenvolvimento econômico” (*op. cit.*, p. 499). No original: “for several decades economists have again been interested in the effects of institutions on economic development. The consensus is that well-protected private property rights are indispensable for economic development”. Também: “governos equipados com poder para proteger propriedade privada têm de ser contidos para impedir que membros do governo abusem do seu poder para espoliar seus cidadãos” (*op. cit.*, p. 502). No original: “governments equipped with power to protect private property have to be constrained in order to prevent government members from abusing their power to predate upon citizens”.

3.1 Ambiente institucional e desenvolvimento

A discussão acerca do papel do ambiente institucional no desenvolvimento é aquela que mais tem atraído a atenção dos economistas que participam do chamado novo institucionalismo econômico.¹⁵ É possível afirmar que a tese de que as liberdades democráticas resultam em desenvolvimento deve muito de sua popularidade, a partir do último terço do século XX, ao novo institucionalismo econômico. Isso porque, como aponta Leftwich (1993; 1994), a análise acerca da relação entre liberdade política e desenvolvimento – desde o colonialismo (incluindo as décadas que se seguiram ao pós-Guerra) até os anos 1980 – foi amplamente dominada pela tese *oposta*, de que a democracia, em alguma medida, *resultaria* do desenvolvimento. Com efeito, comparando o discurso político ocidental aos autores de filiação marxista, Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens e John D. Stephens (1992, p. 1) observam que: “quaisquer que sejam as suas diferenças na concepção e avaliação da democracia, ambas as visões compartilham uma proposição importante: que a livre operação dos mercados de capital e trabalho é a base da democracia. A democracia seria a forma política característica do capitalismo”.¹⁶

A controvérsia para essa vertente não se relacionava com a possibilidade de a democracia produzir o desenvolvimento capitalista. Como observaram Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub e Fernando Limongi (2000):

o que permanece controverso, contudo, é a importância relativa do nível de desenvolvimento quando comparado com outros fatores, tais como o legado político do país, sua trajetória histórica, sua estrutura social, suas tradições culturais, o arcabouço institucional peculiar e, por último mas não menos importante, o clima político internacional (*op. cit.*, p. 79).¹⁷

15. Os principais expoentes dessa corrente seriam Ronald H. Coase (Nobel em 1991), Douglass C. North (Nobel em 1993) e Oliver E. Williamson (Nobel em 2009, juntamente com Elinor Ostrom – que também participa dessa corrente). Mas vale notar que há diferenças substantivas entre os membros dessa corrente, não obstante os conceitos comuns. Assim, por exemplo, enquanto Oliver Williamson se preocupa com os problemas relativos a custos de transação econômicos e estruturas de governança em setores da economia, Douglass North prefere enfatizar os problemas oriundos da má definição de direitos de propriedade sobre o sistema econômico como um todo. Ver, a este respeito, Rutherford (1994) e Fiani (2011).

16. “Whatever their differences in the conception and valuation of democracy, both these views share an important claim: the unrestrained operation of the market for capital and labor constitutes the material base of democracy. Democracy is the characteristic political form of capitalism”.

17. “What remains controversial, however, is the relative importance of the level of development as compared with other factors, such as the political legacy of a country, its past history, its social structure, its cultural traditions, the specific institutional framework, and, last but not least, the international political climate”.

A vertente que advoga alguma relação de causalidade do desenvolvimento capitalista para a democracia e as liberdades políticas continua sendo explorada por obras importantes como Daron Acemoglu e James A. Robinson (2006), na qual se afirma que:

na nossa abordagem, é o efeito do desenvolvimento capitalista na força dos cidadãos e na forma pela qual a elite equilibra repressão e concessões que determina o destino da democracia. Adicionalmente, nossa análise sugere que a acumulação de capital em si mesma pode não ser suficiente para induzir a democracia. Na verdade, seriam as mudanças nos ativos da sociedade que podem ser cruciais para mudar os custos e benefícios da democracia para a elite, levando à democratização (*op. cit.*, p. 83).¹⁸

Desse modo, a questão vem sendo, para essa vertente: *i)* se o desenvolvimento capitalista é ou não é suficiente para produzir a liberdade política; *ii)* caso não seja, quais seriam os outros fatores necessários para isso; e *iii)* de que forma o desenvolvimento capitalista favorece a democracia?¹⁹

Alguns dos principais autores vinculados ao novo institucionalismo econômico vêm buscando inverter os termos dessa equação. O papel da democracia e das liberdades no desenvolvimento, em particular, tem resultado desde então em vasta literatura, que não caberia resumir neste trabalho preliminar. Em vez disso, serão consideradas as ideias do Nobel de 1993 Douglass C. North a respeito, por representarem possivelmente a análise mais sofisticada acerca da relação entre ambiente institucional e desenvolvimento.²⁰

18. “In our approach, it is the effect of capitalist development both on the strength of the citizens and the trade-off of the elite between repression and concession that determines the fate of democracy. Moreover, our analysis suggests that capital accumulation in itself may not be sufficient to induce democracy. Rather, it is changes in the structure of society’s assets that may be crucial to changing the costs and benefits of democracy to the elite that lead to democratization”.

19. Por exemplo, enquanto Rueschemeyer, Stephens e Stephens (1992) concluem que o desenvolvimento capitalista se relaciona com a democracia pela mudança na estrutura de classes que promove ao fortalecer as classes médias e enfraquecer as elites proprietárias de terras (*op. cit.*, p. 7), e, portanto, o desenvolvimento capitalista promoveria a democracia por acentuar as contradições entre as classes do sistema, Przeworski *et al.* (2000) observam que é muito difícil explicar o fim das ditaduras e o surgimento das democracias (*op. cit.*, p. 137), e se limitam apenas a observar que uma elevada renda *per capita* em geral garante a sobrevivência da democracia, independentemente da forma pela qual ela se estabeleceu.

20. Outros autores estabeleceram uma relação mais simples entre ambiente institucional – especificamente, um regime político democrático – e desenvolvimento econômico – via melhor alocação de recursos. Assim é que há muitos exemplos na literatura, em geral não muito sofisticados, afirmando uma determinação simples que vai da liberdade política para a liberdade dos mercados e daí para um resultado eficiente na alocação de recursos. Deepak Lal, em *the poverty of development economics* (LAL, 2000), é talvez um dos exemplos mais importantes.

A produção acadêmica de Douglass North é vasta, estendendo-se dos anos 1960 até recentemente. Desde os anos 1990, North tem enfatizado que processos históricos são únicos, tanto em função da complementaridade entre instituições (inclusive entre instituições formais e informais), que resulta em um conjunto peculiar a cada sociedade, quanto da inércia institucional, que resulta em trajetórias institucionais difíceis de ser alteradas de forma radical a curto prazo. Resultaria dessas duas dimensões que:

não há lições a se tirar da história, ao menos no sentido tradicional em que o termo é usado. A evolução das restrições – restrições institucionais combinadas com as restrições tradicionais de que os economistas falam: orçamento, renda, tecnologias – é diferente para cada sociedade. Isso significa que você nunca reproduz o mesmo conjunto de restrições duas vezes. Você pode reproduzir restrições com características semelhantes. Mas cada situação é única. Se a história tem um papel a desempenhar, e acho que ela tem, ele deve nos ensinar a não fazer afirmações fáceis. Nós podemos ligar democracia e desenvolvimento econômico na Inglaterra do século dezessete, e imaginar que nós podemos fazer exatamente a mesma coisa hoje, mas você não pode fazer isso (North, 1993, p. 71).²¹

Não obstante a ressalva de North na qual cada situação histórica é única e que não se recomendam generalizações, em sua obra com John Joseph Wallis e Barry R. Weingast (North, Wallis e Weingast (2009), o conceito de “ordem de acesso aberto” foi formulado com o intuito claro de resumir o que seria o “denominador comum” das sociedades que combinam liberdade econômica e liberdade política. Este conceito procura, assim, descrever as sociedades caracterizadas por liberdade de organização e regras impessoais de competição no plano político e no plano econômico simultaneamente. Por mais que sejam peculiares as instituições políticas e econômicas de uma sociedade em que vigore esta ordem, todas as sociedades que podem ser classificadas deste modo compartilhariam as características *gerais* (*op. cit.*, p. 114) listados a seguir:

21. "There are no lessons from history, at least in the traditional sense in which the term has been used. The evolution of constraints – institutional constraints combined with the traditional constraints that we economists talk about: budget, income, technologies – is different for each society. This means you never reproduce the same set of constraints twice. You may reproduce constraints with similar characteristics. But each situation is unique. If history has a role to play, and I think it does, it should teach us not to make facile statements. We may link democracy and economic development in seventeenth-century England and think we can do exactly the same thing today, but you cannot do that".

- 1) Crenças generalizadas positivas acerca da inclusão e do tratamento igualitário de todos os cidadãos.
- 2) Livre entrada em atividades econômicas, políticas, religiosas e educacionais.
- 3) Apoio amplo e acessível à atuação das organizações em suas atividades, como a garantia jurídica dos contratos.
- 4) Império da lei (*rule of law*) exercido com imparcialidade sobre todos os cidadãos.
- 5) Trocas econômicas impessoais.

North, Wallis e Weingast (2009, p. 115) insistem que, por mais que as instituições específicas de cada sociedade variem, todas as ordens de acesso aberto apresentam as cinco características anteriores. Mas isto nos leva à pergunta seguinte: como essas características resultam em desenvolvimento econômico?

A resposta de North, Wallis e Weingast a essa pergunta se desdobra em duas etapas. A primeira etapa se dá com a extensão para o plano político daquilo que Schumpeter denominou “destruição criadora”, ou seja, o processo de competição por inovação de produtos, processos produtivos, descobertas de novas fontes de matérias-primas, novos mercados ou novas formas de organizar as empresas. O processo de destruição criadora de Schumpeter, entretanto, tinha relação com a competição econômica entre grandes empresas. Como ele poderia ser estendido para a política? Explicam os autores:

como a destruição criadora econômica afeta a política? Primeiro, na economia ela constantemente muda o padrão de interesses econômicos e assim muda as pressões que os funcionários políticos enfrentam; segundo, na estrutura política os empresários políticos se adaptam continuamente, oferecendo novas ideias e criando novas coalizões. Como organizações são formadas para perseguir quaisquer fins que desejem e a destruição criadora continuamente produz novos padrões de interesses na sociedade, organizações políticas se formam para canalizar esses interesses para a ação política. Os empresários políticos que lideram os partidos políticos buscam oferecer novas ideias e programas de forma a aumentar as chances de sucesso sobre os rivais (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 116).²²

22. “How does creative economic destruction affect politics? First, in the economy, it constantly changes the pattern of economic interests and therefore the pressures facing political officials; second, in the polity, political entrepreneurs continually adapt, advancing new ideas and creating new coalitions. As organizations form to pursue whatever ends they desire and creative destruction continually produces new patterns of interests within society, political organizations form to channel those interests into political action. Political entrepreneurs who lead political parties seek to advance new ideas and programs in ways that increase the likelihood of success over their rivals”.

Os *political entrepreneurs* (empresários políticos) são, dessa forma, a contrapartida na política dos empresários schumpeterianos na economia. A segunda etapa do argumento acerca de como a ordem de acesso aberto resulta em desenvolvimento estabelece que se houver liberdade de organização e império da lei com tratamento igual para todos, esta produzirá soluções superiores em comparação com estruturas sociais fechadas e autoritárias, promovendo o que os autores chamam de “eficiência adaptativa”:

a competição na ordem de acesso aberto para atender problemas sociais importantes promove a eficiência adaptativa, a capacidade da sociedade de sobreviver em face de um vetor de problemas e dificuldades que está em permanente mudança (...). A competição schumpeteriana produz empresários políticos e econômicos com incentivos para elaborar soluções melhores e mais atrativas aos problemas da sociedade (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 133).²³

Entretanto, no clássico *Capitalismo, socialismo e democracia* (Schumpeter, 1984), em que Schumpeter enfatiza a inovação tecnológica como o principal motor da competição – contrariamente ao modelo ortodoxo de concorrência perfeita, que privilegia a competição por preços entre empresas pequenas –, o mecanismo pelo qual se dá a inovação se baseia nos interesses individuais de um ator social específico: o empresário.

Um empresário, para Schumpeter (1984), é um indivíduo com capacidade de liderança que, assumindo riscos e responsabilidade por um empreendimento econômico, se propõe a inovar de forma a obter lucros extraordinários, os quais serão apropriados privadamente. O empresário schumpeteriano não inova para trazer produtos “melhores”, de um ponto de vista normativo, ele inova para trazer o que as pessoas *desejam consumir*, e com isso lucrar. Em toda a análise de North, Wallis e Weingast (2009) há a suposição de que o empresário político – clone politizado do empresário schumpeteriano – busca as *melhores soluções* para a sociedade, como forma de ascender ao poder na competição política. Essas melhores soluções seriam assim percebidas por seus eleitores, que manifestariam sua preferência por meio do voto – assim como os consumidores manifestam suas preferências por suas decisões acerca de qual produto comprar.

23. “Competition in open access orders to address major social problems fosters adaptive efficiency, the ability of the society to survive in the face of an ever-changing array of problems and difficulties (...). Schumpeterian competition provides political and economic entrepreneurs with incentives to devise better and more attractive solutions to their society’s problems”.

Há, entretanto, toda uma literatura que enfatiza o divórcio entre as preferências do eleitorado e os resultados das votações no sistema representativo, e que paradoxalmente foi amplamente utilizada por Douglass North em trabalhos anteriores. De acordo com esta literatura, a manifestação das preferências dos eleitores é algo mais complexo que a análise de North, Wallis e Weingast (2009) parece supor. Em primeiro lugar, podem-se ter a chamada “ignorância racional”: dado que as informações possuem um custo em sua obtenção pelos indivíduos, é muito provável que os custos da informação superem os benefícios para o eleitor individual, com o que ele não se informa adequadamente, e a probabilidade de grandes erros aumenta.²⁴

Em seu livro *Institutions, institutional change and economic performance* (North, 1990), seguindo uma ampla literatura de *public choice*, além de incorporar o conceito de ignorância racional – enfatizando que a presença da ignorância racional tornaria os mercados eficientes ainda mais raros no mundo político que o são no mundo econômico! (*op. cit.*, p. 51) –, North se mostrava um tanto cético quanto aos benefícios da democracia para a redução dos custos de transação na economia.

Com efeito, o próprio Douglass North (1990) observou, entre outros fatores, que, ao reduzir as barreiras de acesso da população aos governantes, a democracia tem por efeito reduzir os custos de transação políticos em cada negociação política individual, mas como o acesso torna-se mais amplo, isto não significa que os custos de transação políticos *totais* são necessariamente menores na democracia. Eles podem, na verdade, ser maiores. Adicionalmente, os políticos eleitos são agentes de múltiplos principais, o que torna o problema principal-agente na representação política extremamente complexo. Nas palavras do próprio North,

é verdade que o movimento em direção à uma estrutura política democrática irá reduzir os custos de transação legislativos por transação (...), mas não apenas o número de transações irá aumentar,

24. As referências fundamentais sobre a ignorância racional são Downs (1957) e Olson (1965, 1982). Há outros problemas apontados nessa literatura relativos à efetividade com que eleições retratam as preferências dos eleitores – entretanto não serão abordados aqui por questões de espaço –, como o fato de que a escolha de um candidato pressupõe a escolha de uma plataforma contendo um vetor de propostas, o que não apenas não implica que os eleitores apoiem todas as propostas, mas pode também resultar em distorções, com os eleitores se concentrando em apenas algumas propostas e desconsiderando as demais, mesmo que contrárias aos seus interesses.

de forma que o tamanho do setor de transações políticas irá crescer, os custos de agência entre o cidadão, o político e o burocrata serão substanciais (*op. cit.*, p. 51).²⁵

Prosseguindo, ainda na abordagem de *public choice*, em que North se baseou, têm-se exemplos como o de Caplan (2001), que identificou até mesmo comportamentos em escolhas políticas que desafiam a hipótese de racionalidade para além dos limites já amplos da hipótese de ignorância irracional. Isto, observa Caplan, porque “uma característica intrigante das crenças políticas e religiosas de muitas pessoas é que elas investem pouco esforço para reunir informações, mas apesar disso se agarram às suas crenças com certeza ou algo próximo da certeza” (*op. cit.*, p. 4).²⁶

De acordo com o autor,

o que complica o problema é que muitas dessas crenças – políticas ou religiosas – são sistematicamente erradas. Durante a Idade Média, pessoas que superestimaram a probabilidade de que bruxas existissem não foram contrabalançadas em número igual por pessoas que subestimassem esta probabilidade. De forma semelhante, revolucionários socialistas repetidamente esperaram que coletivização forçada melhorasse dramaticamente a produtividade agrícola, mesmo embora tais experimentos tenham sido constantemente desastrosos (*idem, ibidem*).²⁷

Caplan (2001) tenta então elaborar um modelo que dê conta do fato de que as pessoas mantenham crenças “sistematicamente enviesadas, com pouca informação e elevado grau de certeza” – “*systematically biased, low-information, high certitude beliefs*” (*idem, ibidem*).

Não se trata aqui de discutir o valor analítico desse ou de outros modelos, nem o interesse e a importância teórica da escola de *public choice*, mas sim observar que a partir da base teórica adotada anteriormente pelo próprio Douglass North, é fácil identificar razões

25. “It is true that the move toward a democratic polity will reduce legislative transaction costs per exchange (...), but not only will the number of exchanges increase so that the size of the total political transaction sector will grow, the agency costs between constituent and legislator and bureaucrat will be substantial”. Ver também a respeito Fiani (2002).

26. “One puzzling feature of many people’s political and religious beliefs is that they invest little effort in gathering information, but still hold them with certitude or near certitude”.

27. “What compounds the puzzle is that many of these beliefs – political or religious – are systematically mistaken. During the Middle Ages, people who overestimated the probability that witches exist were not balanced out by equal numbers who underestimated this probability. Similarly, socialist revolutionaries have repeatedly expected forced collectivization to dramatically improve agricultural productivity, even though such experiments have been uniformly disastrous”.

pelas quais os eleitores não se comportam politicamente da forma como North, Wallis e Weingast (2009) supõem, ou seja, buscando aquilo que melhor satisfaz suas necessidades.

Em consequência, para que a ordem de acesso aberto resulte em desenvolvimento é necessário que a competição entre os empresários políticos inovadores tenha como resultado efetivamente a seleção das melhores respostas para os problemas da sociedade, o que exclui a possibilidade de problemas de “ignorância racional” ou qualquer outra fonte de custos de transação políticos. Os eleitores estão bem informados e sabem quais as propostas que melhor atendem às necessidades de progresso social. Dessa forma, conclui-se que a análise de North, Wallis e Weingast (2009) acerca do papel positivo da ordem de acesso aberto para o desenvolvimento supõe, nos termos da abordagem adotada por *public choice*, *mercados políticos eficientes*.

Na verdade, é possível afirmar que a tese de que a democracia – ou uma ordem com liberdades políticas – promove o desenvolvimento por meio da livre competição de propostas políticas alternativas terá de supor necessariamente que o processo eleitoral – abordado nessas teorias como emulando a competição econômica no mercado – é *eficiente* ao selecionar as propostas mais adequadas para o progresso de uma sociedade. Isto resulta por consequência algo inevitável da opção de se tratar o sistema político por meio da mesma abordagem com que se trata o mercado na teoria econômica ortodoxa. E uma vez que há razões fortes para suspeitar da eficiência dos mercados, é razoável indagar a razão de se creditar essa eficiência – ainda que por hipótese – ao sistema político.

Por sua vez, se há, como North suspeitou em obras anteriores, “custos de transação políticos”. Isto por si só é um sinal claro de que esses “mercados políticos” não são eficientes. Nesse sentido, traçar um paralelo entre a tempestade de destruição criadora na competição do mercado de Schumpeter e o valor da ordem de acesso aberto para o desenvolvimento parece inadequado. Faltaria, assim, à vertente que considera um ambiente institucional de liberdade política suficiente para a promoção do desenvolvimento, uma especificação mais consistente dos mecanismos que resultariam em desenvolvimento a partir da liberdade política.²⁸

28. Também, do ponto de vista empírico, não tem sido possível identificar, de forma consistente, uma relação de causalidade direta do regime democrático para o desenvolvimento econômico; ou mesmo, de uma perspectiva modesta, que o regime democrático resulta em maiores taxas médias de crescimento a longo prazo. Rodrik (2000), por exemplo, encontra evidências de que países com regimes mais democráticos e mais participativos tendem a apresentar taxas de crescimento com menor variância, mais estáveis a curto prazo, crescimento menos vulnerável a choques adversos e menor concentração de renda. Não foi possível, entretanto, demonstrar que eles possuem maior taxa de crescimento, em média, a longo prazo.

Com efeito, é possível argumentar no sentido contrário: a democracia pode ser um fator que dificulta o desenvolvimento. É possível apontar as contradições entre as necessidades de transformação exigidas pelo processo de desenvolvimento econômico e a necessidade da democracia de alcançar consensos e compromissos. Obrigada a construir consensos, a democracia resultaria sempre em soluções intermediárias, que não conseguiriam promover as mudanças radicais necessárias ao desenvolvimento. É o argumento, por exemplo, de Leftwich (1993; 1994), que aponta o fracasso de programas de distribuição de terras em países do terceiro mundo como caso típico.

Por todos esses motivos, não parece haver razão para supor um sentido unívoco e simples de determinação entre democracia (ou liberdades políticas) e desenvolvimento. Contudo, além dessas questões, o papel do Estado, para os autores que defendem a primazia do ambiente institucional, para a promoção do desenvolvimento só pode ser *indireto*: sendo o ambiente institucional o conjunto de regras mais gerais que regem a vida da sociedade como um todo – sua constituição, por exemplo –, o papel do Estado se limitaria a fornecer um conjunto de regras gerais que garantisse a liberdade econômica e política. Nesse sentido, não caberia a um Estado preocupado com o ambiente institucional o título de “desenvolvimentista”, uma vez que ele não atua diretamente com este objetivo.

Essa conclusão justifica que se considere a atuação direta dos Estados no desenvolvimento, como sendo aquele que permitiria caracterizar estes Estados como desenvolvimentistas. Este será o próximo tema a ser abordado.

3.1 Arranjos institucionais e desenvolvimento

A literatura clássica acerca da experiência de desenvolvimento no Extremo Oriente se divide basicamente em dois grupos distintos, como explicam Rodrik, Grossman e Norman (1995). Um grupo é constituído por autores de filiação ortodoxa,²⁹ que identificam como causas do crescimento acelerado da Coreia do Sul e de Taiwan a liberalização das importações, a unificação do câmbio seguido de desvalorização, elevação da taxa de

29. Algumas das principais referências desse grupo seriam, segundo Rodrik, Grossman e Norman (1995 p. 55): Tsiang (1984) e Krueger (1985). Mais tarde, o Banco Mundial teria tentado incorporar elementos heterodoxos a essa análise em World Bank (1993) – *op. cit.*, p. 56.

juros, estabilidade macroeconômica e investimento em infraestrutura e capital humano. Estas medidas, acompanhadas de incentivos às exportações, teriam resultado em um modelo de crescimento orientado para o mercado externo e as exportações, o que seria a origem do sucesso no crescimento acelerado desses dois países (Rodrik, Grossman e Norman, 1995, p. 56).

Um segundo grupo, contudo, destacou o forte intervencionismo do Estado no processo de alocação de recursos, omitido por analistas mais ortodoxos (*idem, ibidem*).³⁰ Esse intervencionismo se manifestou tanto na Coreia quanto em Taiwan sob a forma de políticas industriais fortemente intervencionistas, com apelo a seletividade de crédito, subsídios, incentivos à exportação, controles sobre importações, empresas estatais, direcionamento de investimentos privados pela administração pública, constituição de *joint-ventures* privadas por ação do Estado etc. (*idem, ibidem*).

Pode-se argumentar que somente nessa segunda abordagem – que reconhece um papel do Estado no desenvolvimento, sob a forma de intervenção estatal nos arranjos institucionais que estruturam a economia – faria sentido falar em um ED. Somente nos casos em que o Estado interfere diretamente nos arranjos institucionais – afetando o funcionamento dos mercados, criando empresas estatais para executar transações econômicas e coordenar decisões privadas de investimento, ajudando a formar *joint-ventures* entre empresas privadas etc. – faz sentido afirmar que o Estado possui uma *natureza* distinta. Um Estado que age indiretamente, apenas fornecendo o ambiente institucional mais amplo em que os agentes, privados atuam, ao mesmo tempo em que dá a estes agentes privados total autonomia e se isenta de qualquer interferência nas decisões dos agentes, não parece oferecer base lógica para ser considerado um Estado cuja natureza apresente atributos particulares.

Essa constatação deslocaria o interesse da análise para a atuação do Estado nesses arranjos institucionais. Isso significa perguntar: *i)* quais são as características que o próprio Estado deve apresentar para que sua intervenção seja eficaz?; e *ii)* como deve ser a relação do ED com os agentes privados nestas intervenções? A importância dessas duas perguntas não deve ser minimizada, uma vez que os trabalhos da Teoria da Busca de Renda estão

30. Algumas das principais contribuições desse grupo seriam Amsden (1989) e Wade (1990), além do próprio Johnson (1995).

repletos de exemplos de intervenções estatais em países menos desenvolvidos que resultaram – com frequência preocupante – apenas em transferências de riqueza para pequenos grupos, dentro e fora do Estado.

Com efeito, a quantidade de exemplos negativos da intervenção do Estado e o número reduzido de casos de sucesso sugerem que as condições que o Estado deve apresentar e o tipo de relação com os agentes privados que ele deve constituir para um resultado eficaz, em termos de desenvolvimento, não são condições triviais. Ambas as condições foram elaboradas de forma bastante extensa por Peter Evans (1995) e Ha-Joon Chang (1996).

Para Peter Evans, uma intervenção eficaz do Estado na promoção do desenvolvimento deve combinar *autonomia e parceria*. O conceito de autonomia relativa do Estado, ou, mais simplesmente, *autonomia*, foi apresentado ainda no trabalho de Dietrich Rueschemeyer e Peter Evans (1985, p. 49), no qual afirmam que Estado deve adquirir certo grau de autonomia relativa das elites dominantes com o objetivo de promover efetivamente a transformação econômica associada ao desenvolvimento, uma vez que esta autonomia relativa seria necessária para formular e implementar objetivos coletivos. Isto porque, na ausência de uma autonomia relativa, a tendência é o Estado ser utilizado por segmentos dessas mesmas elites como instrumento de transferência e acumulação de riqueza, e não como instrumento de desenvolvimento. O mesmo ponto é reafirmado em Evans (1995).

A condição central para a autonomia relativa do Estado diante das elites dominantes é a presença de uma *burocracia weberiana*. Uma burocracia moderna, no sentido de Max Weber – a chamada burocracia weberiana –, envolve fundamentalmente: competências dos funcionários estabelecidas formalmente por regulamentos administrativos; hierarquia de cargos, com controle efetivo dos subordinados por seus superiores; documentação preservada dos procedimentos administrativos; treinamento especializado para os funcionários; dedicação integral dos funcionários; administração baseada em conhecimentos jurídicos, administrativos ou contábeis, remuneração adequada, entre outros – consultar Fiani (2011, p. 204) para um resumo das principais características da burocracia weberiana). Uma burocracia desse tipo tende a apresentar bons resultados, pois:

tornar a entrada na burocracia condicionada à aprovação em um exame para o serviço público, ou obtenção de grau universitário, e remunerar com salários compatíveis com aqueles de posições no setor privado que exigem habilidades e responsabilidades semelhantes devem resultar em um conjunto de funcionários capazes. A estabilidade oferecida pela promoção interna permite a formação de vínculos fortes entre os funcionários. Isso melhora a comunicação e, assim, a efetividade. Isso também aumenta a preocupação de cada funcionário com o que seus colegas pensam dele, o que resulta em uma maior adesão a normas de conduta. Uma vez que os funcionários entram na burocracia pelo mérito, uma performance efetiva provavelmente deve ser valorizada entre eles mais do que, por exemplo, quanto se consegue em favor do próprio clã. As recompensas da carreira no longo prazo geradas por um sistema de promoção interno deve reforçar a adesão às normas formais de conduta. Em condições ideais, um sentido de compromisso com os objetivos da organização e “*esprit de corps*” se desenvolve (Rauch e Evans, 2000, p. 52).³¹

Do ponto de vista histórico, pode-se observar a presença importante desse tipo de burocracia no Japão, na Coreia e em Taiwan (Evans, 1995, p. 58). De uma forma geral, há evidências de uma correlação positiva entre o grau em que uma burocracia estatal apresenta características weberianas e o crescimento econômico (Rauch e Evans, 1999).

Não basta, entretanto, a autonomia relativa. Um Estado que possua autonomia relativa mas que não consiga estabelecer uma relação de *parceria* com agentes privados também terá dificuldades em implementar um projeto de desenvolvimento. A autonomia deve envolver a parceria (*embedded autonomy*), no sentido de a autonomia do Estado dever ser acompanhada de um enraizamento em relações sociais que resulte em uma parceria com agentes privados; pois não somente há um problema de informação – os agentes privados conhecem melhor que o Estado como estão sendo afetados pelas políticas do Estado – mas também, de forma mais importante, esta parceria deve fornecer canais institucionalizados para a contínua negociação tanto de objetivos como de políticas (Evans, 1995, p. 59).

31. “Making entry to the bureaucracy conditional on passing a civil service exam or attainment of a university degree, and paying salaries comparable to those for private positions requiring similar skills and responsibility, should produce a capable pool of officials. The stability provided by internal promotion allows formation of stronger ties among them. This improves communication, and therefore effectiveness. It also increases each official’s concern with what his colleagues think of him, leading to greater adherence to norms of behavior. Since the officials entered the bureaucracy on the basis of merit, effective performance is likely to be a valued attribute among them rather than, say, how much one can accomplish on behalf of one’s clan. The long-term career rewards generated by a system of internal promotion should reinforce adherence to codified rules of behavior. Ideally, a sense of commitment to corporate goals and ‘esprit de corps’ develop”.

Ha-Joon Chang é outro autor a abordar o papel do Estado nos arranjos institucionais necessários ao desenvolvimento econômico. Sua análise parte da existência de *ativos específicos*, um conceito elaborado e incorporado à análise econômica dos custos de transação por Oliver E. Williamson, Nobel em 2009 – para uma discussão acerca da natureza e das consequências econômicas dos ativos específicos, ver Williamson (1996; 1985).

Muito resumidamente, ativos específicos são aqueles ativos que sofrem uma expressiva redução em seu valor – além daquela normalmente oriunda da depreciação – caso tenham de ser redirecionados para um uso diferente daquele para o qual foi inicialmente planejado o seu investimento.³² Como o desenvolvimento produz mudanças significativas na alocação de recursos, é natural que os planos de desenvolvimento enfrentem resistências dos proprietários desse gênero de ativos, o que pode, por sua vez, gerar contrarrespostas em outros setores da sociedade e multiplicar os conflitos. Como explica Ha-Joon Chang, em trabalho com Robert Rowthorn:

entretanto, quando a mobilidade de certos ativos é limitada por razões tais como limitada maleabilidade do capital físico ou humano, os proprietários podem sofrer reduções substanciais nas suas rendas se eles aceitarem os “imperativos do mercado” e se moverem para a “melhor e mais próxima” alternativa. Quando essa redução diminui as rendas (e outros benefícios econômicos) abaixo de um certo nível considerado “justo”, os proprietários desses ativos podem não aceitar os imperativos do mercado e podem tomar ações “políticas” para alterar a situação (por exemplo, petições, greves, suborno, negociatas), desta forma provocando contrarreações de outros na sociedade. Isso torna o processo de desenvolvimento inerentemente conflituoso (Chang e Rowthorn, 1995, p. 41).³³

32. As principais fontes de especificidade dos ativos são: especificidade de localização (quando o valor do ativo deriva diretamente do local onde ele foi instalado, como é o caso em redes de infraestrutura); especificidade física (quando os ativos apresentam algum atributo físico específico para a destinação que foram concebidos, como ligas de metal de grande resistência); especificidade de ativos dedicados (quando o investimento nos ativos se dá em função de uma promessa de demanda futura para a produção gerada pelos ativos); e especificidade de ativos humanos (resultado de treinamento especializado e de *learning by doing*). Para uma discussão sintética dos principais aspectos dos ativos específicos, ver Fiani (2011).

33. “*However, when the mobility of certain assets is limited for reasons such as limited malleability of physical or human capital, the owners may suffer substantial cuts in their incomes if they accept the ‘imperatives of the market’ and move to the ‘next best’ option. When this reduction brings incomes (and other economic benefits) below a certain level considered ‘fair’, the owners of these assets may not accept the imperatives of the market and may take ‘political’ action to redress the situation (e.g. petition, strikes, bribing, horse-trading), thereby provoking counteraction from others in society. This makes the process of economic development inherently conflictual*”.

Resultaria daí a primeira função do Estado na promoção do desenvolvimento, segundo Chang e Rowthorn (1995): a capacidade do Estado como gestor de conflitos, essencial para garantir as mudanças necessárias a um sistema econômico mais complexo e desenvolvido:

em sociedades onde o Estado falha em administrar conflitos da forma apropriada, as pessoas relutarão em assumir riscos ou comprometer seus recursos em investimentos com especificidade, e por conseguinte o dinamismo da economia pode ser prejudicado. Há exemplos de muitos países em desenvolvimento onde a falta de mecanismos confiáveis para resolução de conflitos desencoraja investimentos industriais (que usualmente envolvem investimentos com especificidades) e encoraja a manutenção de ativos líquidos como ouro e (quando se espera que o governo dure ao menos em um futuro previsível) moeda (*op. cit.*, p. 44).³⁴

Além dos conflitos – que podem exigir do Estado políticas de proteção para os setores que perdem com as mudanças, ou políticas de compensação dos perdedores por meio de instrumentos de políticas monetárias ou fiscais (Chang, 2003) –, a intensa divisão do trabalho na economia moderna – que resulta em elevada interdependência entre os agentes e os setores da economia – torna a mudança estrutural que acompanha o desenvolvimento significativamente dependente de uma coordenação entre os agentes econômicos. Faz-se necessária uma coordenação que não se limite apenas a identificar as possibilidades de coordenação existentes que produzam um resultado superior, mas principalmente que crie *novas* possibilidades de coordenação. Para isto é necessário fornecer uma *visão empreendedora* das mudanças. Este seria o papel empreendedor do Estado, como explica Chang (2003, p. 53):

desse modo, mudança estrutural, como é definida aqui, requer muito mais que escolher de um conjunto de possibilidades pré-existente. Requer formular o próprio conjunto de possibilidades, especificamente: oferecer uma visão de futuro. E o Estado, como agente central, pode desempenhar um importante papel ao fornecer tal visão. Ao fornecer essa visão nos primeiros estágios da mudança, o Estado pode direcionar os agentes do setor privado em uma ação concertada sem fazê-los gastar recursos em coletar e processar informações, barganhas etc. Ao planejar uma

34. "In societies where the state fails to manage conflict in an appropriate way, people will be reluctant to take risk or commit their resources in specific investments, and therefore the dynamism of the economy may suffer. The examples of many developing countries where the lack of a reliable mechanism for conflict resolution discourages industrial investments (which would usually involve specific investments) and encourages the holding of liquid assets like gold and (if the government is expected to last at least in the foreseeable future) money".

mudança estrutural o Estado está oferecendo uma visão, mais que meramente coordenando um movimento para um equilíbrio superior; isso significa que há um importante elemento de empreendimento nesse esforço.³⁵

Uma ilustração dessa visão do Estado empreendedor descobrindo novas possibilidades – e não apenas coordenando as atividades para alcançar melhor situação no conjunto de possibilidades existente – pode ser obtida com o caso Companhia de Aço e Ferro Pohang (Posco), empresa siderúrgica criada em 1968 pelo Estado coreano e que se tornou, na passagem dos anos 1970 aos anos 1980, uma das empresas siderúrgicas de menor custo no mundo e exportadora de tecnologia. Antes de sua fundação, o Banco Mundial havia se recusado a financiar o empreendimento argumentando que a Coreia não tinha vantagens comparativas na produção de aço (Rodrik, 1995, p. 91). Com efeito, a Coreia, no início dos anos 1960, sofria com escassez de capital, seu mercado interno era pequeno – o que não permitia a realização de economias de escala fundamentais na siderurgia –, não dispunha de jazidas minerais nem de conhecimento técnico no setor (Amsden, 1989, p. 291).

Tanto a análise de Peter Evans como a de Ha-Joon Chang iluminam um aspecto fundamental do caráter que se espera de um ED: o de que ele deve tomar iniciativas em prol do desenvolvimento, atuando no âmbito dos arranjos institucionais – e não apenas constituindo um ambiente institucional mais favorável, na expectativa de que os agentes privados façam o resto. Dito de outra forma, a ideia de um Estado que observa passivo as decisões dos agentes privados não se coaduna com o perfil de um ED.

Resta, todavia, uma questão: como o ambiente institucional interage com um Estado que toma iniciativas nos planos dos arranjos institucionais de setores do sistema econômico? Em outras palavras, como os diferentes tipos de governo, direitos de propriedade intelectual, sistema de defesa da concorrência etc., permitem ou dificultam

35. *"Thus seen, structural change, as defined here, requires much more than choosing from a pre-existent choice set. It requires formulating the choice set itself, namely providing a vision for the future. And the state, as the central agent, can play an important role in providing such a vision. By providing such a vision at the early stage of the change, the state can drive private sector agents into a concerted action without making them spend resources on information gathering and processing, bargaining and so on. In engineering a structural change the state is providing a vision rather than merely coordinating a move to a higher equilibrium; this means that there is an important entrepreneurial element in the exercise".*

essa atuação do Estado, seja na forma de autonomia com parceria, seja reduzindo os conflitos ou atuando como empreendedor? Trata-se de uma questão em que os estudos de caso podem ser bastante esclarecedores.

Por conseguinte, parece haver uma dicotomia nas análises dos instrumentos do ED. Se é verdade que ele não deve observar passivo a partir de um ambiente institucional, também não é adequado ignorar que as iniciativas do Estado acontecerão em um ambiente institucional que, certamente, afetará os seus resultados. Não se trata aqui de afirmar, de imediato e de forma simplista, que, por exemplo, a democracia favorece ou desfavorece a atuação do Estado nos arranjos institucionais. Significa sim admitir a necessidade de estudar como o ambiente institucional afeta – muito provavelmente, em múltiplos aspectos, talvez até mesmo contraditórios – as iniciativas do ED nos arranjos institucionais. Também nesse aspecto, o estudo de casos concretos e experiências históricas pode ser de grande valor.

4 QUESTÕES ASSOCIADAS

Nesta seção serão apresentadas considerações muito rápidas e bastante preliminares a respeito das questões associadas apontadas na introdução, apenas para ilustrar as dificuldades e as complexidades envolvidas nestas questões que constituem elementos importantes para determinar a *performance* de um ED em uma situação concreta, e que ainda demandam investigação.

A questão da nacionalidade das empresas no processo de desenvolvimento foi abordada de forma importante por autores que analisaram a atuação do ED clássico, tais como Ben Schneider (1999), Amsden (1989) e Wade (1990), que enfatizaram a importância de as empresas líderes no processo de desenvolvimento serem nacionais. Schneider (1999, p. 282), por exemplo, observou que “corporações multinacionais restringem ainda mais o estado. Suas estratégias de acumulação são globais, e elas podem, portanto investir na economia doméstica, apesar de subsídios generosos”.³⁶ Para Alice Amsden (1989, p. 147), no entanto, a Coreia se desenvolveu basicamente com empresas

36. “Multinational corporations further constrain the state. Their accumulation strategies are global, and they may not therefore invest in the domestic economy despite generous subsidies”.

nacionais, o que teria facilitado para o Estado disciplinar as empresas e, com isso, construir uma base para a ciência e competência tecnológica do país.

Por último, com base nas experiências dos EDs do Extremo Oriente, Robert Wade (1990, p. 363-4) identificou que as empresas multinacionais deveriam ter sua atuação limitada ao mercado externo, de forma a não permitir que elas acumulem poder de mercado internamente, pois: *i*) os objetivos das empresas multinacionais não coincidem totalmente com o objetivo de desenvolvimento da capacitação da produção nativa; *ii*) as empresas multinacionais seguem estratégias de comercialização que acentuam desigualdades de renda; e *iii*) caso assumam posição dominante no mercado interno, as empresas multinacionais podem adotar tecnologias menos avançadas (especialmente se o mercado interno for protegido).

Outra questão correlata diz respeito à base social do ED. Viu-se que o conceito de parceria de Peter Evans (1995) e o conceito de Estado empreendedor de Ha-Joon Chang (1996) pressupõem, ambos, a presença de uma contraparte privada participando cooperativamente dos arranjos institucionais construídos pelo ED. Em outras palavras, faz-se necessária uma elite no setor privado que esteja pronta para se incorporar ao projeto desenvolvimentista.

Quais são as características dessa elite? Em que setores de atividade essa elite desenvolvimentista atua? Rueschemeyer e Evans (1985, p. 45) abordaram o problema em seu trabalho, ainda que de forma geral, ao destacar que elites agrárias e industriais podem opor-se ao projeto desenvolvimentista, quer porque almejam capturar o Estado para seu enriquecimento – exatamente como descreve a Teoria de Busca de Renda –, quer porque se encontram associadas a interesses internacionais que não têm vínculo com o projeto de desenvolvimento.

O estudo do papel das elites do setor privado no projeto do ED possivelmente terá de compreender tanto a discussão teórica a respeito das elites e de seu papel no desenvolvimento, como o estudo de circunstâncias concretas dessa atuação, para aprofundar as questões de natureza histórica. Não parece ser possível, a princípio, estudar o papel das elites no desenvolvimento apenas de um ponto de vista teórico-abstrato, sem fazer referência a formações históricas concretas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme dito no início deste trabalho, ele apresenta os primeiros resultados de uma etapa preliminar de pesquisa e reflexão acerca da problemática do ED. Nesse sentido, em nenhum momento pretendeu ser exaustivo na cobertura da literatura a respeito das questões apresentadas, ou apresentar respostas prontas sobre estas mesmas questões. Em cada seção foram levantadas questões, bastante preliminares, visando mais buscar rumos possíveis para a pesquisa que ancorar soluções.

É interessante, porém, aproveitar estas considerações finais para enfatizar a importância da análise histórica para uma compreensão mais aprofundada do ED. Nesse sentido, a ausência de amplas análises históricas neste trabalho não deve ser interpretada como um descaso com os fatos históricos enquanto fonte de análise e produção de conhecimento acerca do ED. O interesse por questões teóricas, neste trabalho inicial e preliminar, visa justamente proporcionar, mais adiante, uma base conceitual sólida que permita extrair da análise histórica conclusões mais consistentes e não arbitrárias.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVITZ, M. **Thinking about growth and other essays on economic growth and welfare**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic origins of dictatorship and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- AMSDEN, A. H. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.
- ARNDT, H. W. **Economic development: the history of an idea**. Chicago: Chicago University Press, 1987.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, G.; DRANGEL, J. The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. **Review Fernand Braudel Center**, v. 10, n. 1, p. 9-74, Summer 1986.
- BHAGWATI, J. N. Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities. **Journal of Political Economy**, v. 90, n. 5, 1982.
- BOETTKE, P.; FINK, A. Institutions first. **Journal of institutional Economics**, v. 7 n. 4, p. 499-504, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O estado necessário para a democracia possível na América latina**. São Paulo: FGV, 2009. (Texto para Discussão, n. 184).

BUCHANAN, J. M. Rent seeking and profit seeking. *In*: BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Eds.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. Texas: Texas A&M University Press, 1980. p. 3-15.

CAPLAN, B. Rational ignorance *versus* rational irrationality. **Kyklos**, v. 54, n. 1, p. 3-26, 2001.

JOHNSON, C. **Japan: who governs? The rise of the developmental state**. New York: W. W. Norton & Company, 1995.

_____. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

_____. **The political economy of industrial policy**. New York: Palgrave Macmillan, 1996.

CHANG, H. J. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2003.

CHANG, H. J.; ROWTHORN, R. Role of the state in economic change: entrepreneurship and conflict management. *In*: _____. **The role of the state in economic change**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

CHASE-DUNN, C. **Global formation: structures of the world-economy**. Cambridge: Basil Blackwell, 1989.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e sociedade**, v. 11, n. 1, p. 45-62, jan./jun. 2002.

GORE, C. Methodological nationalism and the misunderstanding of East Asian industrialisation. **The European Journal of Development Research**, v. 8, n. 1, p. 77-122, 1996.

GRAY, K. Taiwan and the geopolitics of late development. **The Pacific Review**, v. 24, n. 5, p. 577-599, 2011.

HARROD, R. The possibility of economic satiety – use of economic growth for improving the quality of education and leisure. **Problems of the United States Economic Development**, v. 1, p. 207-213, 1958.

JOHNSON, C. **Japan: who governs?** The rise of the developmental state. New York: W. W. Norton & Company, 1995.

KRUEGER, A. O. The experience and lessons of Asia's super exporters. *In*: CORBO, V.; KRUEGER, A. O.; OSA, F. (Eds.). **Export-oriented development strategies: the success of five newly industrializing countries**. Boulder; Londres: Westview Press, 1985.

_____. The political economy of the rent-seeking society. **American Economic Review**, v. 64, p. 291-303, 1974.

LAL, D. **The poverty of development Economics**. Cambridge: Cambridge MIT Press, 2000.

LEFTWICH, A. Governance, the state and the politics of development. **Development and Change**, v. 25, n. 2, 363-386, 1994.

_____. Governance, democracy and development in the third world. **Third World Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 605-624, 1993.

MEDEIROS, C. A. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 637-645, 2010.

MINNS, J. Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 6, p. 1.025-1.043, 2001.

NORTH, D. C. Concluding remarks. *In*: BERGER, P. L. **Institutions of democracy and development: a Sequoia seminar**. San Francisco: ISB, 1993.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OLSON, M. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities**. New Haven: Yale University Press, 1982.

_____. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

POSNER, R. A. The social costs of monopoly and regulation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 83, p. 807-827, 1975.

PRENDERGAST, R. The concept of freedom and its relation to economic development – a critical appreciation of the work of Amartya Sen. **Cambridge Journal of Economics**, v. 29, n. 6, p. 1.145-1.170, 2005.

PRZEWORSKI, A. *et al.* **Democracy and development**: political institutions and well-being in the world, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

RADICE, H. Halfway to Paradise? Making sense of the semiperiphery. *In*: MOORE, P.; WORTH, O. (Eds.). **Globalization and the 'new' semiperipheries in the twenty-first century**. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.

_____. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

RODRIK, D. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. **Studies in Comparative International Development**, v. 35, n. 3, p. 3-31, Fall 2000.

RODRIK, D.; GROSSMAN, G.; NORMAN, V. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. **Economic Policy**, v. 10, n. 20, p. 53-107, 1995.

RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, E. H.; STEPHENS, J. D. **Capitalist development and democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RUTHERFORD, M. **Institutions in economics**: the old and the new institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000a.

_____. **Development**: the rise and decline of an ideal. Wuppertal: NRW, 2000b. (Wuppertal Papers, n. 108).

SCHNEIDER, B. R. The desarrollista state in Brazil and Mexico. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SHANNON, T. R. **An introduction to the world-system perspective**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 1996.

- TOLLISON, R. D. Rent-Seeking: a survey. **Kyklos**, Basel, v. 35, p. 575-601, 1982.
- TSIANG, S.C. Taiwan's economic miracle: lessons in economic development. *In*: HARBERGER, A. (Ed.). **World economic growth**. San Francisco: ICS Press, 1984.
- TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, Oxford, v. 5, p. 224-230, 1967.
- WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WALLERSTEIN, I. **World-systems analysis**: an introduction. Durham: Duke University Press, 2004.
- WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- _____. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.
- WORLD BANK. **The East Asian miracle**: economic growth and public policy. Washington: Oxford University Press, 1993.
- _____. **From plan to market**: world development report 1996. New York: Oxford University Press, 1996.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias Jabbour

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

