



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

FELIPE CABRAL DE MELLO MAIA

**REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO E NO
DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

RECIFE

2024

FELIPE CABRAL DE MELLO MAIA

**REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO E NO
DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco – Campus Recife, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a Maria Fernanda Gatto

RECIFE

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Maia, Felipe Cabral de Mello.

Reflexões sobre o papel do Estado na industrialização e no desenvolvimento:
uma análise institucionalista / Felipe Cabral de Mello Maia. - Recife, 2024.
55 p.

Orientador(a): Maria Fernanda Gatto

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Econômicas -
Bacharelado, 2024.

1. Estado. 2. Instituições. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Industrialização. 5.
Mudança estrutural. I. Gatto, Maria Fernanda. (Orientação). II. Título.

330 CDD (22.ed.)

FELIPE CABRAL DE MELLO MAIA

**REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO E NO
DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco – Campus Recife, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Maria Fernanda Gatto

APROVADO EM: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Maria Fernanda Gatto
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Orientadora

Prof.^a Ana Monteiro Costa
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Avaliadora

*O correr da vida embrulha tudo,
a vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.*

Guimarães Rosa

RESUMO

A presente monografia aborda as questões da industrialização e do desenvolvimento econômico no contexto de uma análise institucionalista; isto é, visa analisar os determinantes de mudança estrutural e das trajetórias de crescimento das nações a partir da compreensão de que os resultados econômicos são processos historicamente construídos e influenciados, primordialmente, por alterações nas matrizes institucionais. Nesse contexto, em especial, o trabalho abordará o papel político-institucional que o Estado, através de sua burocracia, de suas relações com a sociedade e de sua intervenção direta na realidade econômica, pode desempenhar nos processos de industrialização, mudança estrutural e desenvolvimento dos países. Para tanto, em termos metodológicos, primeiramente, realizar-se-á uma revisão de literatura, revisitando os principais trabalhos que versam sobre o papel do Estado no desenvolvimento das nações a partir da ótica institucional. Posteriormente, o trabalho realizará a apresentação e análise dos principais temas e conceitos relacionados a problemática abordada e culminará, por fim, em uma análise histórico-qualitativa de três casos de desenvolvimento notáveis: Zaire (atual República Democrática do Congo), Japão e Brasil. Dessa maneira, buscar-se, com base nos casos estudados e no arcabouço construído pelos mais proeminentes pensadores institucionalistas, o estabelecimento de critérios e características gerais de trajetórias de desenvolvimento bem sucedidas. Especialmente, a análise consistirá na identificação de padrões, convergências e discordâncias entre as diversas experiências de desenvolvimento, a fim de sublinhar quais os determinantes da transformação estrutural e explicitar do porquê alguns países lograram sua industrialização e mudança econômica, enquanto outros permaneceram estagnados no subdesenvolvimento.

Palavras-chave: Estado; Instituições; Desenvolvimento Econômico; Industrialização.

ABSTRACT

This study addresses the issues of industrialization and economic development in the context of an institutionalist analysis; that is, it aims to analyse the determinants of structural change and the growth trajectories of nations based on the understanding that economic results are historically constructed processes and are influenced, primarily, by changes in institutional matrices. In this context, in particular, the work will address the political-institutional role that the state, through its bureaucracy, its relations with society and its direct intervention in the economic reality, can play in the processes of industrialization, structural change and the development of nations. To this end, in methodological terms, a literature review will first be carried out, revisiting the main works on the role of the state in the development of nations from an institutional perspective. Subsequently, the work will present and analyze the main themes and concepts related to the issue and will culminate in a historical-qualitative analysis of three notable development cases: Zaire (Currently the Democratic Republic of Congo), Japan and Brazil. Based on the cases studied and the framework built up by the most prominent institutionalist thinkers, this study seeks to establish criteria and general characteristics of successful development paths. In particular, the analysis will consist of identifying patterns, convergences and divergences between the various development experiences, in order to highlight the determinants of structural transformation and explain why some countries have achieved industrialization and economic change, while others have remained stagnant in underdevelopment.

Keywords: State; Institutions; Economic Development; Industrialization.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	INSTITUIÇÕES, ESTADO E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO	10
2.1	SOBRE O ENFOQUE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL	10
2.2	SOBRE A SINGULARIDADE E A RELEVÂNCIA DO ESTADO	14
3	PERSPECTIVAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO: PANORAMA GERAL ..	19
4	SOBRE A QUESTÃO DA BUROCRACIA WEBERIANA	22
5	TIPOS IDEAIS: DESENVOLVIMENTISMO E PREDACÃO	27
5.1	ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	28
5.2	ESTADO PREDATÓRIO	29
5.3	CASOS INTERMEDIÁRIOS	29
6	SOBRE A “AUTONOMIA INSERIDA” E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, MERCADOS E SOCIEDADE	31
7	ESTADO E TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL	36
7.1	CUSTÓDIO, DEMIURGO, PARTEIRO E PASTOREIO	36
7.2	EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, RISCO E INOVAÇÃO	37
8	ESTUDO DE CASOS NOTÁVEIS DE DESENVOLVIMENTO	41
8.1	ZAIRE	41
8.2	JAPÃO	43
8.3	BRASIL	46
9	CONCLUSÃO	50
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

A questão do desenvolvimento econômico sempre esteve no cerne das discussões da vida em sociedade, ademais, diante do insaciável desejo humano, compreender como os agrupamentos societários podem criar arranjos institucionais e produtivos capazes de lidar com a escassez de recursos caracteriza-se como um objetivo da mais alta relevância. Nesse contexto, dentre diversas abordagens para os problemas concernentes ao crescimento econômico, destaca-se, em especial, aquela cuja compreensão afirma que os resultados econômicos das nações são processos historicamente construídos e influenciados, primordialmente, por seus respectivos arcabouços institucionais.

Nesse âmbito, a partir do entendimento de que as mudanças econômicas são, em geral, oriundas de alterações nas matrizes institucionais, emerge, especialmente, a necessidade de estudar o papel exercido – direta ou indiretamente – pelo Estado no desempenho econômico das nações, ademais, em virtude de sua indubitável relevância para o arranjo produtivo-institucional dos países, qualquer a análise que busque investigar os determinantes dos resultados econômicos e dos processos de industrialização deve, necessariamente, abordar as atuações – práticas e potenciais – exercidas por tal organização na esfera político-institucional.

Nesse contexto, em destaque, entende-se que, por deter o monopólio legítimo do uso da força e ser, conseqüentemente, o primordial definidor do contexto institucional, político, jurídico e social a partir do qual as relações econômicas se materializam, o Estado se caracteriza como uma organização *suis generis*, cujo papel na promoção do desenvolvimento econômico e da industrialização merece ser cuidadosamente estudado. Especialmente através da atuação de sua burocracia, das suas relações com a sociedade e de sua atuação direta no contexto produtivo, o Estado é capaz de influenciar diretamente as trajetórias de crescimento econômico das nações. Conseqüentemente, a busca pela identificação dos determinantes do porquê alguns países são pobres e possuem baixa complexidade produtiva, enquanto outros alcançam vigorosas trajetórias de desenvolvimento e um alto nível de complexidade industrial, deve caracterizar-se, necessariamente, por um profundo enfoque na atuação estatal.

Dessa forma, a fim de obter uma visão holística acerca da questão da industrialização e do desenvolvimento econômico, o objetivo primordial deste trabalho é, a partir das concepções de proeminentes pesquisadores institucionalistas e de outros trabalhos concernentes, compreender como o Estado, através de sua burocracia, das suas relações com a sociedade e de sua intervenção direta no contexto econômico, pode exercer um papel político-institucional preponderante na determinação das trajetórias de industrialização e mudança estrutural dos

países. Para tanto, em termos metodológicos, o presente trabalho, inicialmente, realizará uma revisão de literatura, destacando por quais motivos se faz necessário abordar o problema de pesquisa posto através de um prisma histórico-institucional e revisitando os principais trabalhos que versam sobre o papel do Estado no desenvolvimento das nações a partir da ótica institucionalista. Em sequência, efetuará a apresentação e análise dos principais temas e conceitos relacionados a problemática abordada e, posteriormente, com base nas contribuições de Evans (1989), culminará em uma análise histórico-qualitativa de três casos de desenvolvimento notáveis: Zaire (atual República Democrática do Congo), Japão e Brasil. Por fim, buscará, com base nos casos estudados e no arcabouço construído pelos mais proeminentes pensadores institucionalistas, o estabelecimento de critérios e características gerais de trajetórias de industrialização e desenvolvimento bem-sucedidas. Em especial, a análise consistirá na identificação de padrões, convergências e discordâncias entre as diversas experiências de desenvolvimento, a fim de sublinhar quais os determinantes da transformação estrutural e explicitar do porquê alguns países lograram sua industrialização e mudança econômica, enquanto outros permaneceram estagnados no subdesenvolvimento.

Nesse contexto, a pesquisa visa oferecer uma perspectiva abrangente e fundamentada, contribuindo para o entendimento crítico das interações entre Estado, burocracia, instituições e desenvolvimento econômico, com potenciais implicações para o desenho de políticas públicas, para a reflexão sobre a organização administrativa do Estado e para as estratégias de mudança estrutural, industrialização e crescimento econômico sustentáveis.

2 INSTITUIÇÕES, ESTADO E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

2.1 SOBRE O ENFOQUE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Conforme brevemente abordado na introdução, é possível pontuar que a busca pelo entendimento dos determinantes do desenvolvimento econômico é uma questão intrinsecamente ligada à própria da evolução da sociedade humana ao longo da história. Ademais, desde os primórdios civilizacionais, os desafios associados à organização social, produtiva e distributiva de recursos escassos têm sido uma tônica na incansável busca das sociedades pelos melhores e mais eficientes arranjos produtivos.

Dessa forma, é possível afirmar que a compreensão de como a sociedade consegue atingir os mais altos níveis de bem-estar – dadas as restrições existentes – tem sido uma aspiração humana mesmo antes da organização institucional da economia ser sequer vislumbrada. Contudo, apesar de tal anseio ter motivado diversas reflexões embrionárias ao longo do tempo, é amplamente aceito que foi apenas a partir das contribuições de Adam Smith que as análises sobre como as nações podem prosperar, superar a escassez e atingir padrões de vida mais elevados adquiriram contornos mais profundos e sistemáticos. Assim, em geral, estabelece-se que as publicações do pensador escocês são o marco temporal a partir do qual o estudo dos padrões de produção, riqueza, troca e consumo consubstanciou-se na moderna ciência econômica. Desde então, as mais diversas e brilhantes mentes econômicas têm se debruçado sobre a questão do desenvolvimento das nações e suas causas, de forma que tal reflexão tornou-se central nos trabalhos dos mais proeminentes economistas. Nas célebres palavras do prêmio Nobel de Economia, Robert Lucas Jr, ao comentar sobre questões de desenvolvimento ainda no século passado:

Existe alguma medida que o governo da Índia poderia tomar que levaria a economia indiana a crescer como a da Indonésia ou a do Egito? Se sim, o que exatamente? Se não, o que há na "natureza da Índia" que faz com que isso aconteça? **As consequências para o bem-estar humano envolvidas em questões como essas são simplesmente impressionantes: Quando se começa a pensar nelas, é difícil pensar em qualquer outra coisa** (Lucas, 1988, p. 5, grifo nosso).

Nesse sentido, em síntese, torna-se evidente que a própria origem e desenvolvimento da economia enquanto ciência está umbilicalmente ligada à compreensão do porquê algumas nações são ricas e desenvolvidas, enquanto outras permanecem estagnadas na pobreza e no subdesenvolvimento, de forma que o entendimento dos determinantes do crescimento

econômico e da industrialização caracteriza-se como um dos objetos de estudo mais usuais e relevantes dos economistas.

Nesse âmbito, dentre as diversas abordagens possíveis para contribuir com tal anseio, emergem, em especial, aquelas cujos trabalhos enfatizam a importância do processo histórico-institucional – em todas as suas dimensões – enquanto determinante de toda a realidade econômica.

Torna-se tarefa necessária e relevante realizar a análise da problemática em comento através de um prisma histórico-institucional por alguns aspectos importantes. Primeiramente, quanto ao engajamento no estudo do processo histórico, cabe sublinhar que sua importância reside não apenas na averiguação do passado em si mesmo, mas também na identificação, com base nos resultados pregressos, das raízes fundamentais do desenvolvimento das nações. Ademais, somente dessa forma a própria teoria econômica pode ser aprimorada e os formuladores de políticas públicas são capazes de propor programas econômicos realmente eficientes e eficazes em seus objetivos. De acordo com Douglass North, ao receber o seu Prêmio Nobel de Economia:

A história econômica trata do desempenho das economias ao longo do tempo. O objetivo da pesquisa nesse campo não é apenas lançar uma nova luz sobre o passado econômico, mas também contribuir para a teoria econômica, fornecendo uma estrutura analítica que nos permitirá entender as mudanças econômicas (North, 1994, p. 359).

Já quanto ao aspecto institucional, a compreensão de sua relevância é derivada a partir do entendimento de que, como as instituições são restrições sistematizadas pelo homem para moldar as próprias interações humanas na sociedade, então o arcabouço institucional é responsável por estruturar todos os incentivos do intercâmbio humano, seja ele político, social ou econômico (North, 1990, p. 3). Dessa forma, North (1990, p. 3) conclui que “A mudança institucional molda a evolução das sociedades ao longo do tempo, e, conseqüentemente, é a chave para entender a mudança histórica”.

A consciência demonstrada por North acerca da importância de estudar os aspectos institucionais do crescimento econômico também está expressa nos trabalhos de diversos outros autores, tanto antigos quanto contemporâneos. Por exemplo, versam, recentemente, sobre o tópico (Acemoglu; Johnson; Robinson, 2005, p. 389-390, grifos nossos):

As instituições econômicas são importantes para o crescimento econômico porque moldam os incentivos dos principais agentes econômicos da sociedade, em especial, influenciam os investimentos em capital físico e humano e em tecnologia e a organização da produção. Embora os fatores culturais e geográficos também possam ser importantes para o desempenho econômico, **as diferenças nas**

instituições econômicas são a principal fonte das diferenças entre os países em termos de crescimento econômico e prosperidade. As instituições econômicas não apenas determinam o potencial de crescimento econômico agregado da economia, mas também uma série de resultados econômicos, inclusive a distribuição de recursos no futuro (ou seja, a distribuição da riqueza, do capital físico ou do capital humano). Em outras palavras, elas influenciam não apenas o tamanho do bolo agregado, mas também a forma como esse bolo é dividido entre os diferentes grupos e indivíduos da sociedade.

Ainda nesse âmbito, mas sob uma perspectiva progressista, de acordo com Rutherford (1996), é possível encontrar análises institucionais nos trabalhos de diversos pensadores, como Smith, Marx, Menger, Hayek e Schumpeter¹. Contudo, o autor sublinha que apesar das análises desenvolvidas por tais pensadores terem, efetivamente, contornos e aspectos institucionalistas, foi apenas com os trabalhos de Thorstein Veblen que o primeiro grande grupo de pesquisadores ditos, de fato, institucionalistas consolidou-se. Rejeitando a teoria econômica tradicional e também o isolamento da economia das outras ciências sociais, Veblen influenciou a ciência econômica ao enfatizar a capacidade das instituições em moldar o comportamento dos indivíduos, destacando como fatores culturais, sociais e políticos exercem um papel fundamental na determinação dos resultados econômicos. Assim, para Veblen, era preciso compreender a economia como uma ciência dinâmica e evolucionista, capaz de incorporar determinantes mais complexos e plurais da ação dos indivíduos.

Em seguida, ainda em retrospectiva quanto à relevância da perspectiva institucionalista, destaca-se que os trabalhos de Coase (1937, 1960) forneceram nova e fundamental contribuição à análise institucional ao demonstrar a importância dos direitos de propriedade para lidar com o problema dos custos de transação e sublinhar que o modelo econômico neoclássico somente é válido e adequado sob a restritiva hipótese da ausência de custos de transações. Assim, o autor demonstrou que, na presença de custos de transação positivos – como na maioria das problemáticas ordinárias –, então as instituições não só importam, como, na verdade, são fundamentais para determinar os resultados econômicos – especialmente em termos de bem-estar.

Posteriormente, diversos outros autores, como, por exemplo, Peter Evans e Douglass North, desenvolveram trabalhos extremamente relevantes a fim de investigar como as trajetórias de desenvolvimento são influenciadas pelos fatores institucionais.

Em primeiro momento, acerca das contribuições de North, cabe pontuar que, em seus trabalhos, o autor fornece uma base sólida a partir da qual é possível analisar como as

¹ Contudo, segundo Rutherford (2001), Walton Hamilton foi pioneiro em utilizar, expressamente, o termo “Economia Institucional/Institucionalista” em seu artigo “The Institutional Approach to Economic Theory”, publicado em 1919.

sociedades e economias evoluem, ao longo do tempo, em função de sua matriz institucional. Em destaque, North (1994) define instituições como as restrições formais (leis, regras e constituições) e informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) concebidas pelo homem que estruturam a interação humana e definem a estrutura de incentivos das sociedades e das economias. Tal concepção exerceu um profundo e indiscutível impacto na maneira como os pesquisadores trabalham a questão da mudança histórica.

Já Peter Evans, por sua vez, forneceu grandes contribuições para o entendimento da atuação do Estado e das instituições na promoção da mudança econômica, de forma que Evans (1993, 2004) se tornaram referências para o estudo de quais papéis o Estado e as instituições podem exercer enquanto determinantes do desenvolvimento econômico das nações. Quanto a sua perspectiva, é possível afirmar, de maneira geral, que Evans também realiza uma abordagem institucionalista (em especial, comparativa) da questão do desenvolvimento, enfatizando a análise da estrutura interna do Estado (burocracia), as relações Estado-sociedade (relação de inserção ou autonomia) e a discussão do impacto dessas realidades na promoção do desenvolvimento (Evans, 2004, p. 70, *apud* Peçanha, 2022, p. 640).

Nas palavras do próprio autor: “[...] a compreensão do desenvolvimento requer uma abordagem institucionalista” (Evans, 2007, p. 18). Nesse sentido, similarmente ao que já foi exposto anteriormente, (Evans, 2007, p. 18 – 19) afirma que instituições são “regras do jogo”, as quais são determinadas de forma histórica e constituídas de maneira social. O autor também está em consonância com a visão institucionalista previamente apresentada ao defender que “as divergências nas variáveis ao longo do tempo e em diferentes lugares devem ser entendidas, antes de tudo, como um produto de efeitos institucionais” (Evans, 2007, p. 19).

Por fim, é válido ressaltar, no entanto, que mesmo dentro do que se considera institucionalismo, existe um pluralismo caracterizado por diversas concepções e abordagens distintas. Por exemplo, apesar de apresentarem convergência quanto ao enfoque institucionalista, os pensamentos de Evans e North apresentam algumas diferenças: primeiramente, os autores divergem quanto à amplitude do que se entende por desempenho econômico, pois, enquanto North apresenta uma perspectiva mais quantitativa, defendendo que um desempenho econômico desejável significa crescimento do produto per capita, sem detalhar a distribuição desse produto na sociedade, Evans, por seu turno, defende uma perspectiva mais ampla, marcada pela implementação de análises quantitativas e qualitativas para compreender o desempenho econômico considerando o incremento das condições materiais de vida e o bem-estar da sociedade como um todo (Cavalcante, 2020).

Além disso, em segundo lugar, também é possível verificar algumas divergências quanto às concepções de instituições dos autores, pois, enquanto North trabalha, em termos de política institucional voltada ao crescimento econômico, com “as instituições em seu formato mais estrito de restrição e sistema de incentivos à ação racional otimizadora” (Cavalcante, 2020, p. 398), Evans, por sua vez, entende as instituições através de um enfoque mais relacional, enfatizando as relações entre Estado e sociedade e destacando a importância da sinergia entre o aparato estatal e os demais grupos da sociedade civil.

Por último, outro ponto destoante é que North defende um Estado, em geral, restrito à regulação, cuja principal responsabilidade é construir uma matriz institucional capaz de induzir favoravelmente o crescimento econômico, enquanto Evans, por outro lado, amplia o escopo de atuação do Estado, de forma que, em detrimento de caracteriza-lo como uma simples “agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder”, é possível afirmar que o autor vislumbra a possibilidade de o Estado ser um “ator social em si” e assumir um protagonismo decisivo na trajetória de crescimento (Peçanha, 2022).

2.2 SOBRE A SINGULARIDADE E A RELEVÂNCIA DO ESTADO

Em sequência, após sublinhar a importância de abordar a questão do desenvolvimento sob uma ótica histórico-institucional e rememorar algumas das principais contribuições concernentes à discussão em comento, cabe, agora, adentrar mais profundamente no tópico central deste trabalho – o Estado –, destacando o porquê desta organização merecer um estudo focalizado.

Nesse âmbito, em primeira análise, é válido lembrar a interpretação fornecida por Douglass North de que, no contexto econômico, para além dos indivíduos – agentes dotados de capacidade de desígnio –, também existem as organizações, definidas como grupos de indivíduos que possuem objetivos ou propósitos em comum e cujas decisões são fruto de regras e processos formais e informais próprios. Firms, sindicatos, partidos políticos e, principalmente, o Estado são exemplos evidentes de organizações. Contudo, para o autor, o último desses possui um papel diferenciado, na medida é que “é uma organização com uma vantagem comparativa em violência, estendendo-se ao longo de uma área geográfica cujas fronteiras são determinadas pelo seu poder de taxar seus constituintes.” (North, 1981, p. 21). Assim, por deter o monopólio da força, o Estado estaria em uma posição privilegiada para elaborar e formalmente garantir o cumprimento de direitos de propriedade, sendo capaz de “agir

sobre o crescimento do produto através da elaboração de instituições que ampliam a liberdade de mercado e garantem os direitos de propriedade” (Cavalcante, 2020, p. 400).

Dessa maneira, a partir da explanação fornecida por North, é possível depreender que, por sua relevância institucional preponderante em definir as “regras do jogo em uma sociedade” e por, indubitavelmente, ser o principal definidor e garantidor das leis e convenções a partir das quais os agentes são capazes de exercer suas individualidades, analisar o papel exercido pelo Estado em todo o processo de mudança econômica torna-se um imperativo para uma compreensão completa do processo de desenvolvimento e industrialização.

Além disso, ainda nesse contexto, cabe sublinhar que, em grande parte, a singular relevância do Estado para todas as dimensões institucionais formais e informais supracitadas já havia sido apontada pelo proeminente sociólogo alemão Max Weber. Em destaque, Weber (1999) pontua que não é adequado definir o Estado moderno pelas suas atividades finalísticas, mas somente por um meio específico que lhe é próprio: o da coação física; haja vista que não há quase nenhuma tarefa que alguma associação política não tivesse tomado em suas mãos, nem há, por outro lado, nenhuma atividade a qual se poderia dizer que tivesse sido exclusivamente praticada pelo Estado (Weber, 1999, p. 525). Nesse âmbito, para Weber, “o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” e que, conseqüentemente, “representa uma relação de dominação de homens sobre homens”, na qual “as pessoas dominadas têm de se submeter à autoridade invocada pelas que dominam” (Weber, 1999, p. 526). Tal obediência pode emanar de diversas fontes, contudo, Weber destaca que a autonomia dos Estados modernos está amplamente baseada em uma autoridade legal-racional, precisamente expressa pelo “império da lei” e exercida através da atuação administrativa da burocracia.

Em adição, cabe enfatizar que, para Weber, especialmente no Ocidente, o surgimento de um quadro administrativo especializado e a implementação de um direito racional e previsível a fim de garantir a legitimidade da lei eram condições necessárias para o desenvolvimento do próprio capitalismo, pois assim como a moderna empresa capitalista necessitava da separação do trabalhador dos meios de produção, o Estado moderno precisava da separação do quadro técnico dos meios administrativos. De acordo com Weber (1999, p. 528), uma “associação política em que os meios administrativos materiais se encontram integral ou parcialmente no poder próprio do quadro administrativo dependente é uma associação organizada estamentalmente”. Dessa forma, somente com a separação do quadro administrativo dos meios de administração – criação da burocracia – é que seria possível realizar uma gestão impessoal dos problemas públicos, garantindo um Estado moderno, racional, legitimamente

imbuído do monopólio jurídico e do uso da força e cuja competência especializada dos funcionários dirigentes da administração seria reconhecida e respeitada por todos os seus administrados.

Em sequência, em adição às concepções já apresentadas, ainda a fim de subsidiar a argumentação quanto à relevância singular do Estado, faz-se necessário também destacar as grandes contribuições fornecidas por Peter Evans para o entendimento da atuação do Estado e das instituições na promoção da mudança econômica. Em seus trabalhos, além de reconhecer a importância do Estado enquanto definidor de normas e garantidor da ordem, o autor também enfatiza que o ente estatal pode assumir um papel ativo na promoção do desenvolvimento. Seja através da atuação de sua burocracia, de suas relações com a sociedade ou ainda por meio de sua atuação direta no contexto produtivo, o autor defende que o fato inegável é que o Estado está posicionado de maneira estratégica para levar a cabo os processos de industrialização e mudança estrutural.

Complementa-se ainda, em destaque, que Evans analisa o papel do Estado no desenvolvimento a partir de um enfoque sociológico; isto é, sua interpretação é baseada no estudo das estruturas internas da administração e na construção de sinergia e laços entre o Estado e os setores produtivos.

Dessa maneira, em resumo, é possível afirmar que, a partir de suas análises históricas, quantitativas e qualitativas de diversas trajetórias de desenvolvimento ao redor do mundo, o Professor Evans desenvolve um arcabouço teórico para compreender como o Estado – e sua burocracia –, juntamente com as instituições políticas e sociais, podem atuar, conjunta e estrategicamente, para criar laços sociais, aprofundar os níveis de sinergia e alcançar objetivos econômicos nacionais. Dessa forma, Evans enfatiza a relevância do Estado no processo de mudança econômica, conferindo-lhe um papel que vai além da mera função regulatória. Seja através de investimentos diretos, da criação de laços com a sociedade ou ainda por meio do direcionamento de incentivos, a conclusão indiscutível que emerge dos trabalhos de Peter Evans é que o Estado exerce um papel fundamental nos processos de industrialização e mudança econômica e que, portanto, está no cerne da problemática do desempenho econômico das nações.

Desse modo, em síntese e com base nas perspectivas apresentadas, é possível sublinhar que, por possuir o monopólio legitimamente reconhecido do uso da força em um determinado território, o Estado é a principal organização responsável por definir as bases institucionais – leis, regulações, direitos de propriedade, regras contratuais e mecanismos legais – sobre as quais as relações econômicas serão exercidas, impactando diretamente os resultados econômicos

obtidos pelos países, inclusive através de suas relações com a sociedade civil e com base na eficiência de sua burocracia. Além disso, destaca-se que, por seu caráter especial, o Estado também pode intervir diretamente no contexto econômico, exercendo um papel de indutor do crescimento e da mudança estrutural, além de ser capaz de contribuir sensivelmente para a solução dos latentes problemas de geração e, principalmente, distribuição de riqueza nas sociedades hodiernas.

Nesse sentido, com base nas análises e concepções discutidas, a conclusão de que o Estado exerce um papel central, e de suma importância, nos mais diversos e relevantes âmbitos do processo econômico-social torna-se uma constatação direta e evidente. No entanto, cabe ressaltar (conforme tornar-se-á mais claro no próximo capítulo) que, apesar da necessidade de atuação do Estado nos mais diversos setores ser uma conclusão óbvia e latente, a incumbência estatal de exercer um papel mais ativo na economia permaneceu, por muitos anos, em segundo plano, ensejando uma ampla limitação da atuação do Estado. Todavia, conforme diversas referências contemporâneas demonstram, como, por exemplo, Carvalho (2020), o cenário alterou-se, e com tal mudança, a necessidade de retomada da atuação do Estado – nos mais diversos âmbitos – tornou-se uma imposição da própria realidade. Ainda nesse âmbito, outra referência de destaque é Mazzucato (2022), que enfatiza a imperatividade de discutir a revitalização do papel do Estado diante das problemáticas contemporâneas. Segundo a economista, a necessidade de restaurar a relevância da atuação estatal é de fácil inferência, ademais, diante das gigantescas pressões por mudanças sociais, somente o aparato governamental tem a real capacidade de implementar as mudanças necessárias:

A pressão por mudanças radicais é, portanto, esmagadora. Para impulsionar essas mudanças, porém, precisamos examinar os problemas por meio de lentes específicas – empenhando-nos em repensar o governo para estimular melhorias que permeiem toda a economia. Por quê? A razão é simples: **só o governo é capaz de conduzir a transformação na escala necessária – reformular a maneira como as organizações econômicas são governadas, como seus relacionamentos são estruturados e como os agentes econômicos e a sociedade civil interagem uns com os outros.** (Mazzucato, 2022, p. 35, grifo nosso)

Sob esse prisma, são diversos os motivos que justificam o movimento global de revigoramento do aparato estatal que está sendo observado: primeiramente, desde a Crise de 2008, tornou-se evidente a necessidade de aumento da vigilância e da atuação regulatória do Estado, na medida em que os mercados, sozinhos, provaram-se incapazes de promover resultados econômicos desejáveis e, principalmente, estáveis. Além disso, a experiência da Pandemia da COVID-19 também demonstrou, indubitavelmente, o papel central exercido

pelo Estado na coordenação de incentivos no contexto social. Somente foi possível lidar com a crise sanitária através de medidas tomadas sob a égide do poder estatal, como as medidas de isolamento, a coordenação e promoção das campanhas de saúde e vacinação, além da atuação direta, através de programas de transferência de renda, como o Auxílio Emergencial brasileiro, por exemplo, com vistas a evitar uma catástrofe socioeconômica sem precedentes. Em adição, cabe ainda ressaltar que o mundo passa, atualmente, por grave crise ambiental, de forma que, para o combate efetivo às mudanças climáticas e a mitigação dos efeitos da ação antrópica, é imperativo que o Estado assuma um papel de protagonismo na promoção da agenda sustentável – conforme previsto pela Agenda 2030 da Nações Unidas –, conciliando a necessidade de desenvolvimento econômico com a coordenação de programas de transição energética e proteção ambiental.

Dessa maneira, em conclusão, é possível afirmar que, diante deste cenário de instabilidade, desafios e incertezas, torna-se clara a importância de um revigoramento imediato do protagonismo estatal. Ademais, como a atividade governamental está presente em quase todas as interações sociais, refletir sobre os problemas do mundo contemporâneo é, em essência, repensar o papel do Estado.

3 PERSPECTIVAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO: PANORAMA GERAL

Prosseguindo, faz-se necessário, agora, a apresentação de um panorama geral acerca das principais perspectivas teóricas sobre a atuação do Estado no contexto econômico. Tal análise é importante, pois, é partir dos principais pontos de convergência e discordância entre os autores das diferentes correntes que se tornará possível compreender os diferentes papéis que o Estado pode assumir na promoção da industrialização e do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, de acordo com Evans (1993), ao analisar o panorama geral dos estudiosos do papel do Estado no desenvolvimento, é possível distinguir 3 grandes “ondas” ou correntes de pensamento.

Inicialmente, circunscritos no contexto do pós-guerra, marcado pelas destruições da economia e da infraestrutura globais, o primeiro grupo de autores – chamados, por Evans, de estatistas – defende que o Estado possua um papel ativo e estratégico na coordenação econômica, buscando acelerar a industrialização e induzir a transformação estrutural. Esses pensadores, segundo Evans, possuíam “uma fé utópica na beneficência e na eficácia do Estado” (Evans, 2004, p. 50), que deveria ser responsável por executar um amplo planejamento em todos os setores da economia.

Entretanto, especialmente a partir dos anos 1970s, o cenário político–econômico começou a se alterar. Durante esse período, foi percebida, primeiramente, uma grande ineficácia do Estado em lidar com os problemas econômicos e sociais postos, especialmente em países africanos e latino-americanos. Além disso, com os dois choques do petróleo – nos anos de 1973 e 1979 –, estagflação nas grandes economias, declínio na oferta de divisas, elevação dos juros reais – americanos, em especial – e as crises da dívida na América Latina, ensejou-se um questionamento público e acadêmico quanto à real capacidade do Estado em promover, favoravelmente, o desenvolvimento econômico das nações. Conseqüentemente, a partir da descrença na capacidade governamental em lidar com os problemas práticos, surge a chamada “segunda onda”, que, apesar de reconhecer a essencialidade da existência do Estado para o crescimento econômico (North, 1981, p. 20), foi fortemente marcada pela defesa do chamado “Estado mínimo”; isto é, um Estado que “vigia de longe” e “que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados” (Buchanan; Tollison; Tullock, 1980, p. 9). Assim, enquanto na primeira onda – estatismo –, defendeu-se que o Estado ofertaria as soluções para os problemas de desenvolvimento através da adoção de intervenções estatais ativas no contexto econômico, na segunda onda, por sua vez, sustentou-se que, em vez de promover, o Estado, na verdade, poderia ser um obstáculo ao desenvolvimento dos países. Dessa forma, é

possível afirmar que o ceticismo com relação à intervenção governamental foi a tônica da segunda onda de pensadores, de forma que muitos de seus contribuintes foram enquadrados na chamada corrente de pensamento neoliberal. Em destaque, segundo Evans, ao invés de buscar a compreensão das causas primárias dos eventuais fracassos da intervenção estatal, a fim de aprender com a experiência e promover melhorias, na verdade, “os críticos (pensadores da segunda onda) simplesmente demonizaram o Estado” (Evans, 2004, p. 51), ou ainda de acordo com Levi (1988, p. 24), esses autores estavam “obcecados em demonstrar o impacto negativo da atuação do Estado na economia”.

Além disso, outra concepção extremamente relevante desenvolvida pelos autores da segunda onda foi a chamada teoria do *rent-seeking*. Característica do aparelho analítico neoutilitarista, essa conjectura afirma que os grupos políticos, sociais e burocratas seguiriam os mesmos preceitos maximizadores dos agentes racionais, buscando o máximo de ganhos privados para si, mesmo que atuando em instâncias públicas. De acordo com Srinivasan (1985, p. 41), esses pesquisadores decidiram aplicar as ferramentas analíticas comumente usadas na otimização individual para a análise do próprio Estado em si. Consequentemente, a partir dessa ótica, infere-se o estabelecimento, entre os indivíduos em posição de poder e seus apoiadores, de uma relação de troca constante, que se instala no centro do poder, permeia toda a lógica de atuação governamental e caracteriza a própria essência da ação do Estado, de forma que é possível afirmar que “o ingresso no serviço governamental é, em parte, uma competição por renda” (Krueger, 1974, p. 293).

Em uma das mais proeminentes versões desta concepção – a “Teoria da Escolha Pública”, desenvolvida, principalmente, pelo Professor James Buchanan –, os agentes públicos são maximizadores racionais que necessitam de apoio político para permanecer em suas posições de destaque. Dessa maneira, buscando lograr sua manutenção nas esferas de poder, esses agentes moldam sua atuação a fim de favorecer, precisamente, os interesses daqueles que lhes prestigiam e prestam apoio. Assim, entende-se que o Estado seria uma mera agregação de interesses particulares, cuja essência é a própria relação de troca entre os agentes públicos e os grupos de interesse que fornecem apoio político. Consequentemente, sob esse prisma, o aumento dos mecanismos interventivos e de controle do Estado, necessariamente, produziria impactos negativos e implicaria uma inerente tendência de redução da eficiência e do dinamismo econômicos. Logo, a partir de tal ótica, deriva-se a conclusão de que, a fim de evitar os resultados indesejáveis da ação governamental, o Estado, na verdade, deve ser reduzido a sua forma mínima; sendo ainda substituído, sempre que possível, por mecanismos competitivos e de mercado.

Por fim, surgiu a chamada terceira onda – na qual, inclusive, o pensamento de Evans se encaixa –, que buscou a formulação de um caminho alternativo às duas correntes postas anteriormente. De acordo com essa perspectiva, as demais interpretações estavam ambas equivocadas, seja por depositar uma fé incondicional na intervenção governamental (primeira onda) ou por adotar uma postura cética e negacionista quanto à capacidade de atuação do governo (segunda corrente). Na verdade, para Evans, a verdadeira discussão deveria se dar sobre em que condições a atuação estatal poderia ser eficiente e desejada para a sociedade, sem se limitar a maniqueísmos simplórios. Assim, de acordo com o autor, faz-se necessário discutir as estruturas e os papéis que o Estado pode assumir para promover o desenvolvimento: “[...] no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é o quanto, mas que tipo” (Evans, 2004, p. 36).

Além disso, para avaliar corretamente a capacidade e a qualidade das intervenções estatais, o autor destaca que é extremamente necessário levar em consideração as características específicas de cada localidade e a situação na qual a intervenção será realizada, rejeitando considerações ou análises feitas em absoluto ou aplicáveis para todos os casos:

“Será que deveríamos concluir que uma maior intervenção é melhor, pelo menos no sentido de que assim seria mais provável promover a transformação? Obviamente que não. **As consequências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentada, o tipo de Estado e o seu contexto**” (Evans, 2004, p. 114, grifo nosso)

Por fim, em destaque, quanto à perspectiva da segunda onda, Evans sublinha que a visão neoutilitarista do Estado não se sustenta, pois, a compreensão individualista e atomizada dos agentes públicos não é capaz de embasar satisfatoriamente nem mesmo a mais primitiva atividade estatal: a coerção. De acordo com Evans, até mesmo o chamado “Estado mínimo” necessita de agentes imbuídos de algum nível de consciência corporativa, pois sem a existência de uma lógica motivacional comum a todos os agentes, capaz de restringir o comportamento individualista extremo e minimamente garantir a coesão da atuação estatal, o Estado não seria capaz de atuar nem mesmo como garantidor dos contratos e da estabilidade jurídica-institucional, papel cuja importância para a atividade econômica é reconhecida até mesmo pelos autores neoliberais.

4 SOBRE A QUESTÃO DA BUROCRACIA WEBERIANA

Em sequência, adentrando, mais especificamente, nos fatores que caracterizam e determinam a capacidade de atuação do Estado, o primeiro aspecto de extrema relevância para a análise desenvolvida é discutir como a natureza da burocracia pode ser um determinante fundamental da maneira como a ingerência estatal impacta os resultados econômicos.

Nesse contexto, enfatiza-se que tal análise é extremamente relevante, pois, sem a ajuda da burocracia estatal, torna-se difícil ou até impossível implementar ou manter políticas públicas focalizadas no desenvolvimento econômico (Rauch, Evans, 2000, p. 50). A afirmativa supracitada deriva do reconhecimento de que “Em um Estado moderno, **o domínio efetivo**, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, **encontra-se necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo**” (Weber, 1999, p. 529, grifo nosso).

Nesse âmbito, o aspecto mais significante para a análise em comento é que a existência de uma burocracia dita “weberiana” se destaca como um especial condicionante da própria capacidade de atuação do Estado, na medida em que essa burocracia é “caracterizada por um elevado grau de profissionalismo e preparo técnico no exercício de suas funções” (Fiani, 2011, p. 204).

Para compreender mais profundamente o que seria uma burocracia de contornos weberianos, cabe destacar, primeiramente, que a importância conferida, por Max Weber, à burocracia enquanto processo de racionalização é tamanha que o autor chega a associar o surgimento do capitalismo ao próprio desenvolvimento do Estado burocrático moderno, conforme o trecho: “O capitalismo e a burocracia se encontraram e estão intimamente ligados” (Weber, 1978, p. 1395).

Weber defende que o capitalismo moderno dependia de regras claras, previsíveis e fortemente aplicáveis que apenas o Estado burocrático poderia fornecer. Foi por tal motivo que, para o autor, o desenvolvimento capitalista desencadeou-se no Ocidente, ademais, foi somente nesse conjunto de países que ocorreu o surgimento de um quadro administrativo especializado e a implementação de um arcabouço jurídico racional, previsível e crível, de forma que, ao garantir a legitimidade da lei², os contratos e negócios ganhavam estabilidade e previsibilidade, e, assim, a administração estatal fornecia condições para a acumulação capitalista e o

² É válido ressaltar que Weber enfatiza que “lei” deve ser entendida como uma ordem acompanhada de garantias de seu cumprimento via coerção legal. Assim, um conjunto de regras só verdadeiramente constitui uma ordem social se houver garantias de seu cumprimento, caso contrário, só é possível falar em sua ausência.

desenvolvimento de suas instituições. Tal fenômeno representou, neste âmbito, a consolidação do processo que Weber denominou de “desencantamento do mundo”; isto é, observa-se o progressivo abandono de imaginários, crenças e costumes que não podem ser explicados ou compreendidos racionalmente, e, em seu lugar, inserem-se práticas lógicas, científicas, calculadas e racionais, tornando as relações cada vez mais impessoais e desmistificadas.

Nesse contexto, destaca-se, em adição, que, ao caracterizar o aparato estatal moderno como aquele cuja administração é composta por burocratas completamente integrados dentro de um corpo institucional coeso e coerente, e cujo máximo desejo é o cumprimento dos objetivos corporativos conjuntos, Weber demonstrou como a burocracia exerce um papel fundamental no contexto econômico-institucional. Desse modo, os agentes da dita “burocracia weberiana” possuem um alto senso corporativo e, conseqüentemente, incorporam os objetivos agregados como suas metas principais de atuação. Assim, um burocrata weberiano cumpre tarefas que são determinadas por normas e regulamentos escritos, está sujeito a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade, age para cumprir os objetivos do aparato estatal como um todo e não se utiliza de suas prerrogativas para buscar a consecução de seus interesses privados (para Weber, isso seria característica de formas pré-burocráticas). Em outras palavras, de acordo com (Quintaneiro; Barbosa; Oliveira, 2002, p. 131):

O tipo ideal do burocrata é o do funcionário que age em cooperação com outros, cujo ofício é separado de sua vida familiar e pessoal, regulamentado por mandatos e pela exigência de competência, conhecimento e perícia e que não pode usar dos bens do Estado em proveito próprio ou apropriar-se deles. O salário é determinado de acordo com o cargo e existe uma carreira que estrutura a hierarquia. Ao ocupar um posto, o funcionário não se subordina - como, por exemplo, sucede na forma de dominação feudal ou patrimonial - a uma pessoa como a um senhor ou patriarca, mas coloca-se a serviço de uma finalidade objetiva impessoal. [...] O funcionário público, por exemplo - pelo menos num estado moderno avançado -, não é considerado um empregado particular de um soberano.

Nesse sentido, em síntese, infere-se que a existência de uma burocracia weberiana é capaz de produzir diversas características cujo impacto para a atuação da administração é notavelmente positivo, como, por exemplo, o caráter legal, formal e disciplinar das normas, das comunicações e dos regulamentos internos; o caráter racional da especialização, da profissionalização, da padronização e da divisão do trabalho dentro da administração; a impessoalidade das relações associada à hierarquia e disciplina; a valorização da competência técnica e da meritocracia, tanto na admissão quanto na progressão, e o caráter da previsibilidade das decisões e atividades – internas e externas – com base em disposições legais.

Desse modo, conclui-se que a presença de uma burocracia weberiana é uma condição necessária para a própria existência lógica e funcional do Estado moderno, ademais, se os agentes públicos não atuam, racional e coletivamente, para cumprir suas atribuições e alcançar as metas agregadas do aparelho burocrático, então o próprio Estado perde sua coesão e tem o seu papel de sustentador da ordem social desafiado. De acordo com Evans (2004, p. 59), “A superioridade do Estado burocrático moderno está em sua habilidade de superar a lógica individualista”. Em outras palavras, quando os burocratas atuam imbuídos de “espírito público”, reconhecendo que o cumprimento dos objetivos corporativos é a melhor maneira de maximizar o seu próprio interesse pessoal, então o Estado torna-se capaz de cumprir, eficientemente, seus objetivos e metas. Consequentemente, demonstra-se que a burocracia weberiana é condição necessária para a própria materialização das ações e programas traçados pela composição política do Estado, fornecendo, em especial, toda a racionalização e suporte necessários para a concretização dos objetivos econômicos estabelecidos.

Cumprir pontuar que a atuação racional significa especialização, profissionalização, contabilização de custos e previsibilidade para as políticas públicas, garantindo a presença de fatores que são essenciais para o sucesso das ingerências e intervenções do Estado. Em destaque, especialmente no contexto econômico, a burocracia atua como um “mecanismo de filtragem” (Evans, 2004, p. 92), operando em setores estratégicos para o desenvolvimento industrial do país. Esse movimento facilita a atuação do Estado nos setores-chave da economia, dado que permite a focalização das políticas implementadas e reduz os problemas de coordenação e coerência dentro do aparelho do Estado. Ou ainda nas palavras de (Quintaneiro; Barbosa; Oliveira, 2002, p. 131), a relevância da burocracia weberiana para garantir a eficiência da atuação do Estado moderno baseia-se no fato de que “A burocracia enquanto tipo ideal pode organizar a dominação racional-legal por meio de uma incomparável superioridade técnica que garanta precisão, velocidade, clareza, unidade, especialização de funções, redução do atrito, dos custos de material e pessoal etc.”

Dessa forma, especialmente considerando as implicações da burocracia para os resultados econômicos, torna-se evidente o surgimento de uma espécie de dicotomia entre a burocracia weberiana – coesa e focalizada nos interesses gerais – e o modelo do *rent-seeking* – caracterizado por agentes focalizados em seus interesses individuais –, ademais, como a teoria do *rent-seeking* retrata o Estado como uma mera agregação de interesses individuais, então não haveria espaço para uma ação governamental coerente e coesa visando a consecução de objetivos coletivos, como a transformação estrutural da economia, por exemplo (Peçanha, 2022, p. 642). Além disso, as premissas do *rent-seeking* implicam em agentes públicos que tomam

decisões otimizadoras sem nenhum tipo de restrição institucional ou organizacional, realidade que vai diretamente de encontro à compreensão weberiana de uma burocracia na qual os agentes estão inseridos em uma estrutura organizacional coesa e tem suas decisões influenciadas por diversas condicionantes inerentes a essa circunstância.

Prosseguindo, ainda esse âmbito, destaca-se que, ao observar a realidade empírica, é possível verificar que a burocracia weberiana está amplamente presente em Estados que lograram trajetórias de desenvolvimento e industrialização bem-sucedidas; já o *rent-seeking*, por outro lado, é característica marcante de Estados desiguais e subdesenvolvidos. Mais do que isso, a existência de burocratas ditos “utilitaristas”; isto é, que se enquadram no modelo *rent-seeking*, está fortemente associada a Estados que não servem ao interesse público geral, mas que, na verdade, foram “capturados” e estão presos aos interesses de algum pequeno grupo alojado no centro do poder. Tal realidade não apenas é indesejável do ponto de vista teórico, como também implica consequências práticas profundamente negativas para os cidadãos em termos de bem-estar, conforme demonstram Henderson et al. (2007), que, com base em dados de 29 países em desenvolvimento e de renda média, concluem que há, em geral, uma forte relação entre Estados com instituições públicas “weberianas” eficazes e suas respectivas capacidades de reduzir a pobreza.

Quanto aos meios necessários estabelecer uma burocracia weberiana, Rauch e Evans (2000, p. 65) identificam alguns condicionantes que constituem requisitos fundamentais para atrair mão de obra qualificada e garantir a implementação de uma burocracia dessa natureza, como, por exemplo, a admissão meritocrática com base em competência técnica atestada via concursos; a oferta de salários e benefícios compatíveis com o cargo ocupado e competitivos em relação aos oferecidos na iniciativa privada; a existência de um plano de carreira com progressão interna e a garantia da estabilidade e previsibilidade.

Geralmente, construir uma burocracia weberiana exige tempo e esforço. Contudo, uma vez edificada, ela é capaz de garantir uma atuação governamental coesa, coerente e tecnicamente embasada, condições as quais são indispensáveis para atingir os resultados econômicos desejados pela intervenção estatal.

Por fim, cabe destacar que a existência de um modelo burocrático weberiano ganha ainda mais relevância em contextos institucionais precários e em países subdesenvolvidos. Tal realidade é demonstrada por Wonhyuk *et al.* (2013), que analisaram as performances dos governos em países com diferentes níveis de desenvolvimento democrático. Os pesquisadores verificaram a relação positiva entre a existência da burocracia weberiana profissional e boas políticas governamentais em basicamente todos países distribuídos ao longo do espectro

analisado. No entanto, o trabalho enfatizou que tal conexão é muito mais forte e positivamente relacionada nos países com um desenvolvimento democrático mais retardado, de forma que, segundo os autores, especialmente para os países em desenvolvimento e dos chamados – pelos pesquisadores – de pertencentes ao “terceiro mundo”, onde geralmente a democracia não está plenamente consolidada ou, muitas vezes, nem sequer se faz presente, faz-se extremamente necessário, para a implementação eficaz de programas de desenvolvimento, o estabelecimento de uma administração impessoal especializada associada a boas práticas de governança.

5 TIPOS IDEAIS: DESENVOLVIMENTISMO E PREDACÃO

Posteriormente, cabe desenvolver, com mais profundidade, o arcabouço analítico proposto por Peter Evans para analisar adequadamente o papel do Estado no desenvolvimento. Nesse sentido, primeiramente, em uma de suas principais contribuições para a análise em questão, Evans (1989) afirma que o Estado não é comparável a uma commodity – mercadoria padronizada –, mas que, na verdade, pode possuir os mais diversos tamanhos, formas e estilos. Além disso, sublinha que os apontamentos de que os detentores do poder, às vezes, utilizam-se do aparato estatal para ganhos próprios (argumento da primeira onda) e também de que todos os Estados desempenham funções indispensáveis à transformação econômica (argumento da segunda onda) são, ambos, verdadeiros e incontestáveis, de forma que é necessário se aprofundar em uma análise menos dicotômica da questão. Nesse contexto, o autor defende que análises em absoluto devem ser rejeitadas e propõe, como ponto de partida, um arcabouço teórico que permita uma compreensão mais ampla do tópico em comento.

Assim, Evans (1989) define dois tipos ideais³ de Estados – desenvolvimentistas e predatórios – e entende que se faz necessário que a caracterização em análise adquira um caráter contínuo; isto é, que varie, ao longo de um espectro, abrangendo os tipos ideais predatório e desenvolvimentista e demais casos, em geral, ditos intermediários por apresentarem uma combinação diversa de características.

Cumprе sublinhar que o autor entende que sua ótica analítica não é um fim em si mesmo, mas, na verdade, caracteriza-se como um aparelho heurístico, cuja principal contribuição é ajudar a focalizar as atenções em mudanças estruturais. Sua intenção, portanto, não é fornecer respostas em absoluto, mas produzir um “guia analítico útil” (Evans, 2004, p. 308) para analisar, através de um enfoque histórico-institucional e caso a caso, as diferentes experiências de desenvolvimento e de industrialização.

Dessa forma, segundo Evans, como a atuação do Estado pode variar ao longo de um espectro que se estende do tipo ideal desenvolvimentista ao predatório, então, faz-se necessário analisar o Estado, concomitantemente, “como problema e como solução”; isto é, Evans entende que o papel do Estado, no processo de desenvolvimento e industrialização, possui uma caráter

³ Quanto à expressão “Tipo Ideal”, é válido rememorar que se refere ao modelo sociológico de interpretação e investigação proposto por Weber, segundo o qual o cientista social “atribui a fragmentos selecionados da realidade um sentido, destacando certos aspectos cujo exame lhe parece importante. [...] Um conceito típico-ideal é um modelo simplificado do real, elaborado com base em traços considerados essenciais para a determinação da causalidade, segundo os critérios de quem pretende explicar um fenômeno. (Quintaneiro; Barbosa; Oliveira, 2002, p. 102-103)

dual, de forma que, de acordo com os determinantes históricos, domésticos e externos de cada recorte temporal, o Estado poder ser problema ou solução para a questão do crescimento econômico.

Apresentar-se-ão, agora, algumas características concernentes ao arcabouço analítico proposto por Evans, enfatizando as realidades definidoras dos Estados caracterizados como desenvolvimentistas, predatórios ou intermediários.

5.1 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Primeiramente, Evans caracteriza os Estados desenvolvimentistas como aqueles que, para além de atribuições burocráticas postas por Weber, também conseguem assumir o papel de interventor ativo. Esses Estados, a fim de alcançar seus objetivos estratégicos de desenvolvimento, realizam investimentos, regulações e intervenções no mercado, além de buscar a melhoria do ambiente de negócios, o aumento de incentivos às inversões privadas e a redução dos riscos envolvidos na atividade empresarial.

Apesar de não serem completamente imunes ao *rent-seeking* (compreendido, comumente, como corrupção e troca de favores), é possível afirmar que, em um balanço geral, suas intervenções e ações governamentais são capazes de promover a transformação econômica em um grau maior do que a impedir.

Em consonância com White e Wade (1988), Evans caracteriza, em suas análises, Japão, Coreia do Sul e Taiwan como três países que poderiam ser caracterizados como desenvolvimentistas, ademais, esses teriam logrado seus respectivos processos de industrialização através da combinação entre uma burocracia weberiana técnica e uma eficiente articulação do Estado com os principais setores econômicos. Além disso, Evans também destaca que, nesses países, não houve apenas a instituição formal de uma burocracia weberiana, mas se verificou, também, a construção de laços e redes de contato informais na burocracia – “elementos não burocráticos da burocracia” – que desempenharam um papel fundamental no exercício da administração. Essas conexões, que derivam de um sentimento de pertencimento a um grupo social prévio ao próprio ingresso na burocracia, como, por exemplo, ter estudado na mesma escola ou faculdade, auxiliam não somente na coesão da administração, como também ajudam na harmonização dos interesses particulares postos. Assim, cria-se uma identidade corporativa unificada e estabelece-se uma espécie de “weberianismo reforçado” nos Estados desenvolvimentistas (Evans, 2004, p. 82).

Em adição, o autor também defende que os Estados desenvolvimentistas possuem uma intensa atividade de inserção nas redes sociais externas à burocracia, conectando o Estado à sociedade civil em um contínuo processo de atuação conjunta. Posteriormente, com a consolidação do conceito de “autonomia inserida”, tornar-se-á ainda mais claro como todas essas realidades são fundamentais para atingir e manter, saudavelmente, elevados níveis de sinergia entre o Estado e a sociedade, ponto o qual é crucial para garantir o papel propositivo do Estado no desenvolvimento econômico e, em especial, na industrialização.

5.2 ESTADO PREDATÓRIO

Por outro lado, mesmo que, muitas vezes, a necessidade de intervenção governamental ativa para a consecução de objetivos nacionais se faça presente, em vez de assumir o papel desenvolvimentista, o Estado acaba se degenerando e realizando um papel – chamado por Evans – de predatório. Na perspectiva do autor, um Estado é dito predatório se sua burocracia e lógica de atuação são guiadas pelo modelo do *rent-seeking*. Em outras palavras, a natureza predatória do Estado reflete a ausência de uma burocracia weberiana e a presença de indivíduos buscando a maximização de seus interesses privados, mesmo que ocupando posições públicas. Ainda de acordo com Evans, esses Estados apresentam um aparelho burocrático que, em vez de estar comprometido com metas coletivas, está subordinado aos interesses privados e à lógica de mercado. Assim, o Estado fica subserviente aos interesses particulares, qualquer tipo de ação estratégica fica inibida e o aumento do risco e da incerteza afugentam os investimentos privados. Um exemplo clássico de Estado predatório citado por Evans foi o Zaire (atual República Democrática do Congo), que viu seu aparelho estatal abandonar a busca dos interesses nacionais de desenvolvimento ao ser completamente capturado pelos interesses particulares do grupo no poder.

5.3 CASOS INTERMEDIÁRIOS

Por fim, entre esses dois tipos ideais, encontram-se os chamados Estados intermediários, que variam ao longo do espectro apresentado através da combinação concomitante de características desenvolvimentistas e predatórias. Brasil e Índia são citados por Evans como Estados intermediários devido às suas complexas estruturas internas e suas, muitas vezes, ambíguas relações com a sociedade. É possível afirmar que, ao longo do tempo, esses Estados apresentam políticas diversas e amplas, sendo difícil classificá-los, unicamente, como

desenvolvimentistas ou predatórios. Na verdade, especialmente devido à variabilidade política, países ditos intermediários, geralmente, possuem diversos “momentos desenvolvimentistas” e vários “momentos predatórios”. Com a tônica da instabilidade, torna-se difícil existir uma tendência perene nesses Estados. Além disso, tais países, em geral, são maiores e mais complexos do que os citados anteriormente, o que, certamente, torna qualquer tipo de articulação política mais complexa.

6 SOBRE A “AUTONOMIA INSERIDA” E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, MERCADOS E SOCIEDADE

Em seguida, no âmbito das relações entre Estado, mercados e sociedade, torna-se relevante adentrar em uma das principais contribuições teóricas fornecidas pelo Professor Peter Evans para a análise do papel do Estado no desenvolvimento: o da “autonomia inserida”. A efetiva compreensão de tal conceito caracteriza-se como fundamental para o real entendimento dos limites e potenciais da atuação estatal no âmbito do desenvolvimento. É a partir dessa concepção que será possível definir determinantes de quando o Estado poderá assumir um papel propositivo no processo de industrialização, ou quando a ingerência estatal será inibidora da mudança estrutural.

Dessa maneira, destaca-se, primeiramente, que o conceito de “autonomia inserida” proposto por Evans (1993) é uma consequência direta de sua própria perspectiva quanto ao papel do Estado. Nesse contexto, diante do maniqueísmo suscitado pelas duas primeiras correntes de pensamentos, as quais enfatizaram que o Estado seria, definitivamente, ou o grande promotor da industrialização ou o grande responsável por impedir o processo de mudança estrutural, Evans – como um autor que se insere na “terceira onda” – rejeita tal polarização e defende que a dicotomia posta é apenas aparente, pois, na realidade, ao analisar, historicamente, os processos de desenvolvimento, torna-se claro que todos os Estados que lograram atingir elevados níveis de renda, bem-estar e produção não optaram, necessariamente, por apenas um dos dois “polos” da análise, mas, em verdade, realizaram uma combinação eficiente entre mecanismos de mercado e de Estado, de acordo com a suas necessidades e condições.

Nesse contexto, o autor defende que, a fim de lograr os melhores resultados econômicos, é preciso estabelecer uma relação que compatibilize isolamento e conexão, produzindo uma situação de equilíbrio a qual é denominada “autonomia inserida” e que, em destaque, é característica marcante dos Estados desenvolvimentistas.

Formalmente, Evans (1993, p. 122) define “autonomia inserida” como “uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante”. Assim, o autor sugere que os Estados não deveriam se isolar da dinâmica social, mas, na verdade, deveriam engajar-se com atores econômicos mais relevantes – apesar de ainda serem capazes de manter sua autonomia na tomada de decisões. Nesse sentido, diante de realidades aparentemente divergentes, Evans, na verdade, executa uma compatibilização, de forma que o Estado deve, concomitantemente, possuir uma burocracia

weberiana – gerando autonomia – e produzir redes de contato interno com a sociedade – gerando inserção –.

Para Evans, portanto, faz-se necessário harmonizar a “autonomia” com a “inserção”, ademais, é apenas através da compatibilização entre esses dois conceitos que se torna possível estabelecer as condições necessárias para a eficiência e eficácia das intervenções governamentais. Segundo o autor, “[...] um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem a habilidade necessária para implementar seus objetivos de forma privada e descentralizada” (Evans, 2004, p. 38). Por outro lado, um Estado permeado pelo *rent-seeking* (burocracia weberiana ausente) “se torna incapaz de resolver problemas de “ação coletiva” e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas” (Evans, 2004, p. 38). Dessa forma, em suma, uma burocracia neoutilitarista seria inibidora do desenvolvimento, enquanto uma eficiente burocracia weberiana seria um veículo para o desenvolvimento através de uma adequada e sinérgica relação entre Estado, mercados e sociedade.

Além disso, em complemento, destaca-se que, além da construção formal de uma administração weberiana profissional, também é extremamente positivo para a transformação industrial o estabelecimento de um contínuo processo de construção de laços e de redes de contato informais dentro da própria burocracia. Como já explicitado anteriormente, os chamados “elementos não burocráticos da burocracia” derivam de um *esprit de corps* e são fundamentais para consolidação de uma “autonomia inserida”, auxiliando na coesão interna da administração e na edificação de uma identidade burocrática homogênea – estabelecimento de um “weberianismo reforçado”.

Adicionalmente, Evans também defende que, a fim de consolidar, eficientemente, uma relação de “autonomia inserida”, o Estado deve possuir uma profunda atividade de inserção nas redes de contato e convivência externas ao aparato burocrático, edificando “pontes” entre o Estado e parcelas relevantes da sociedade – como, em destaque, os grupos industriais. Mais especificamente, o autor afirma que as redes de contato do Estado com setores da indústria são responsáveis por desempenhar um papel fundamental na mudança econômica dos países, pois permitem o estabelecimento de um eficiente processo de “coleta de dados e formulação de políticas, a partir de uma agenda contínua de tópicos específicos.” (Evans, 2004, p. 82). Foi a partir dessa combinação entre autonomia e inserção que os Estados desenvolvimentistas como Japão, Coreia do Sul e Taiwan lograram seus invejáveis processos de industrialização.

Em síntese, é importante que o Estado esteja integrado à sociedade pois só assim ele é capaz de compreender as necessidades, os interesses e as preferências dos vários atores sociais,

incluindo empresários, sindicatos, militares e outros grupos da sociedade civil. Contudo, é importante que, apesar de integrado, o Estado também possua autonomia em relação às elites para formular e implementar políticas que, efetivamente, alinham-se aos objetivos de desenvolvimento nacionais de longo prazo (Evans e Rueschemeyer, 1985, p. 49), afastando a possibilidade de uma relação de clientelismo e subserviência entre os grupos privados e o Estado.

Além disso, cabe destacar, ainda acerca do conceito de “autonomia inserida”, que a sua implementação exige que a atuação do Estado vá além das atribuições que lhe são atribuídas pela visão clássica ou tradicional; isto é, em vez de ser um mero fornecedor de segurança e justiça, o Estado caracterizado pela “autonomia inserida” também deve intervir, estrategicamente, para promover o desenvolvimento, de forma que, em vez de delegar toda a coordenação do crescimento para as estruturas de mercados, esses Estados devem utilizar seu poder regulatório, suas políticas econômicas e seus investimentos públicos para guiar as atividades produtivas, garantido que exista coordenação entre os vários atores da economia.

Nesse aspecto, cabe sublinhar que ao longo de todo esse processo de coordenação e interação entre Estado, sociedade e setores produtivos, é inevitável que ocorram equívocos e problemas. Contudo, Evans destaca que é preciso entender que a mudança estrutural caracteriza-se como um processo contínuo de aprendizado; isto é, em consonância com as suas necessidades e capacidades, o Estado desenvolvimentista caracterizado pela “autonomia inserida” deve engajar-se em um movimento de aprendizado contínuo, caracterizado pela “tentativa e erro” e pelo “aprender fazendo” (Evans, 2010, p. 37), de forma que, com a experiência prática, natural e paulatinamente, conduzir-se-ão intervenções cada vez mais eficazes, estratégicas e adequadas. Não se pode, portanto, deixar-se inibir por eventuais e esperados erros ou equívocos; é preciso internalizá-los e buscar uma melhor implementação das políticas governamentais com foco na industrialização e na mudança estrutural.

Em suma, o conceito de “autonomia inserida” trazido por Evans possui ampla relevância nos estudos sobre desenvolvimento pois sugere que não existe dicotomia entre intervenção estatal e mecanismos de mercado. É necessário, na realidade, uma atuação estratégica conjunta. Abordagens unilaterais, sejam “pró-mercado” ou “pró-Estado”, dificilmente serão efetivas, pois o desenvolvimento não é atingido por um planejamento estatal absoluto, nem por uma liberalização desregulada de mercados sozinha, mas, em verdade, por políticas econômicas estrategicamente desenhadas, capazes de integrar, sinergicamente, diversos atores e interesses em prol de metas e objetivos agregados.

Dessa forma, conforme descrito acima, torna-se claro que, para o sucesso das políticas estatais orientadas para a mudança estrutural e para o desenvolvimento, é fundamental que haja uma forte relação de “sinergia” entre Estado e sociedade. De acordo com (Evans, 1996 *apud* Cavalcante, 2020, p. 395, grifo nosso):

A sinergia entre Estado e sociedade é fundamental para o sucesso das políticas governamentais, em que os agentes econômicos não devem ver no Estado um inimigo ou uma organização exclusivamente provedora, mas um parceiro. O Estado se corporifica em organizações governamentais e em servidores públicos, seus agentes diretos, sendo regido pelos preceitos da burocracia weberiana. [...] a eficiente burocracia weberiana seria um veículo para a sinergia entre Estado e sociedade.

Segundo Cavalcante (2020), para lograr os objetivos de desenvolvimento desejados, tal relação de sinergia entre Estado-sociedade deve ser caracterizada por complementariedade, enraizamento e confiança. A complementariedade estaria no nível macroinstitucional e garantiria o apoio e suporte mútuos entre Estado e setores privados; o enraizamento, por sua vez, estaria presente ao nível microinstitucional, realizando as conexões entre os agentes públicos e os demais membros da sociedade. Já a confiança seria um elemento extremamente relevante para reduzir os custos de transação entre os agentes, especialmente em contextos de incerteza.

Portanto, em síntese, é possível afirmar que, em contraste às abordagens unilaterais da questão do desenvolvimento, Evans realiza, através do conceito de “autonomia inserida”, uma harmonização entre as concepções que, por um lado, sublinham a importância do Estado e que, por outro, defendem a restrição da atuação estatal. Suas contribuições são ainda reforçadas pela evidência empírica, a qual demonstra que os Estados que lograram invejáveis processos de industrialização e mudança estrutural tiveram suas experiências de desenvolvimento amplamente marcadas pelo estabelecimento e prática do conceito de autonomia inserida, combinando autonomia - via burocracia técnica weberiana- e inserção - via redes de contato e cooperação com a sociedade e setores produtivos.

Desse modo, o autor confere um papel de centralidade ao Estado e a sua burocracia na condução da dinâmica econômica e demonstra como, na realidade, não há absolutamente nada de contraditório em compatibilizar a atuação do Estado e dos mercados. Em verdade, há uma longa tradição de autores que já haviam descrito como o aparato estatal foi, de fato, essencial para o desenvolvimento econômico capitalista. Por exemplo, Polanyi (2000, p. 172) demonstra como “o caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. Tornar a

"liberdade simples e natural" de Adam Smith compatível com as necessidades de uma sociedade humana era tarefa assaz complicada".

Ainda segundo o autor polonês, apesar de parecer – em primeira análise – contraintuitivo (ademais, as relações de mercado parecem ser “naturalmente livres e espontâneas”), na realidade, a análise histórica demonstra que, para garantir a tão desejada liberdade da terra, do dinheiro e do trabalho, foi necessário que a intervenção e supervisão do Estado, em vez de diminuir, na verdade, fosse amplamente expandida, ademais, somente era possível garantir o estabelecimento do livre-mercado através de sua atuação estatal específica:

[...] a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema. Assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire*. (Polanyi, 2000, p.172)

Além disso, conforme já foi previamente sublinhado em partes distintas deste trabalho, outro importante autor que também defendeu tal relação foi Max Weber, que argumentou que o desenvolvimento do capitalismo só foi possível devido ao surgimento e estabelecimento de uma ordem que apenas o Estado burocrático moderno era capaz de fornecer. Segundo o proeminente sociólogo alemão, o capitalismo moderno dependia da criação e manutenção de um arcabouço jurídico claro e previsível, capaz de fornecer um conjunto de regras críveis e estáveis a partir das quais os agentes poderiam assinar contratos, iniciar parcerias, realizar investimentos previsíveis, contabilizar custos, especializar o trabalho e racionalizar suas atividades produtivas. Assim, entende-se que foi o surgimento da burocracia legal-racional que forneceu as condições necessárias para permitir o processo de acumulação capitalista e o desenvolvimento das instituições de mercado. Em resumo, ambos os movimentos foram amplamente baseados na racionalização das atividades e ensejaram, portanto, o processo de “desencantamento do mundo” weberiano.

7 ESTADO, INOVAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL

7.1 CUSTÓDIO, DEMIURGO, PARTEIRO E PASTOREIO

Em sequência, após apresentar o conceito de “autonomia inserida” e demonstrar como o Estado pode atuar em favor do desenvolvimento através de uma harmonização entre inserção e insulamento, torna-se necessário analisar, mais profundamente, a importância do Estado no processo de transformação industrial.

Conforme previamente citado, Peter Evans destaca que, em sua avaliação, o Estado deve desempenhar um papel econômico mais ativo para garantir níveis mínimos de bem-estar social e promover o desenvolvimento. No entanto, efetivamente, quais são os papéis assumidos pelo Estado no processo de transformação industrial? Em linhas gerais, Evans (2004) afirma que é possível enquadrar a atuação estatal em 4 classificações não excludentes: Custódio, Demiurgo, Parteiro e Pastoreio.

Primeiramente, o Estado custódio seria aquele que apenas regula e restringe, sem se envolver na produção diretamente. O papel de custódio é facilmente associado ao modelo de Estado proposto por North e demais autores da primeira onda, no qual as funções regulatória e judiciária são enfatizadas. O Estado custódio deve estar limitado às suas funções essenciais, permitindo a livre atuação da iniciativa privada.

Em sequência, o Estado demiurgo⁴ seria aquele que, juntamente com a iniciativa privada, envolve-se diretamente na produção de bens e serviços. Nesse caso, “o Estado irá organizar o capital e a gestão e, assim, produzir tanto bens coletivos (infraestrutura, escolas, hospitais) quanto bens que competirão no mercado privado (aço)” (Peçanha, 2022, p. 650). Em suma, é o papel do Estado interventor clássico proposto pelos autores da segunda onda, segundo o qual o Estado deve coordenar o processo produtivo.

Posteriormente, o Estado parteiro seria aquele que visa criar condições para o setor privado se desenvolver. Esse Estado cria incentivos para que os empresários assumam as funções estratégicas que, antes, pelo risco demasiado, não lhes interessavam. Esse papel é fundamental para incentivar a inovação e o desenvolvimento tecnológico, pois essas são áreas que possuem alta incerteza e demasiado risco inicial, de forma que as empresas privadas relutam em ingressar nesse setor. Assim, através de investimentos, subsídios, políticas de

⁴ Na filosofia platônica, “o Demiurgo é um deus-artesão que fabrica o cosmos, ou ainda, a causa ordenadora do mundo visível a partir da deliberada intenção do Intelecto (*noûs*)” (LIMA, 2020, p. 54-55), cuja responsabilidade é, em síntese, moldar as formas tangíveis do mundo material a partir das ideias perfeitas e inteligíveis.

proteção e outros incentivos, o Estado atua para “induzir o capital privado a ter um papel empresarial que de outra maneira teria relutância em desempenhar, criando assim os recursos institucionais e organizacionais comprometidos com novos setores ou tipos de conquista” (Evans, 2004, p. 119 *apud* Peçanha, 2022, p. 651).

Por fim, o Estado pastoreio seria aquele que fornece suporte e estímulo às partes interessadas em algum negócio, ofertando apoio às empresas privadas as quais foram atraídas para determinada atividade, especialmente via parto. Nesse caso, como visto, após o Estado atuar, primeiramente, para garantir que as empresas tenham interesse em ingressar em setores naturalmente arriscados, o Estado pastoreio, em seguida, atua a fim de fornecer o suporte necessário para a continuidade dos investimentos, das inversões e inovações tecnológicas. Dessa forma, a importância deste papel é destacada por Cavalcante (2020, p. 394) da forma que se segue:

[...] o Estado pastoreio possui o importante papel de sinalizar e estabelecer organizações estatais para a implementação de empreendimentos mais arriscados e dependentes de atividades de pesquisa e desenvolvimento. Essa modalidade de ação do Estado visa tornar sustentável e duradouro o desenvolvimento obtido através da parceria estabelecida entre as organizações governamentais e as empresas privadas. O Estado pastoreio possui elementos de um Estado regulador ao agir no suporte à atividade empresarial privada, mas também admite a figura de um Estado interventor quando aponta a necessidade de estabelecimento de organizações governamentais em setores de alto risco como pesquisa e desenvolvimento.

Nesse contexto, torna-se evidente que, para um autor da terceira onda como Evans, sob a ótica dos processos de inovação e transformação industrial, os papéis mais adequados para a consecução de tais objetivos são os de parceiro e pastoreio, uma vez que constroem uma relação de sinergia entre Estado e sociedade, aprofundam os laços da burocracia com os setores produtivos, garantem os investimentos em setores relevantes de pesquisa e inovação, promovem a transformação industrial através do gerenciamento de incentivos e também institucionalizam a troca de informações entre Estado e setores produtivos a fim de amplificar o alcance e a eficácia das políticas governamentais.

7.2 EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, RISCO E INOVAÇÃO

Em adição, ainda quanto à importância do Estado no processo de inovação e mudança estrutural, é válido salientar que as ideais de Evans estão muito próximas das propostas por proeminentes trabalhos recentes, como Mazzucato (2014, 2022), segundo os quais faz-se necessário adotar uma “abordagem orientada por missões” para os problemas econômicos atuais.

Primeiramente, destaca-se que a autora concorda com Peter Evans acerca da necessidade de reconhecer o papel de interventor ativo do Estado no contexto econômico, chamando de “míopes” aqueles que continuam a tratar o governo “como uma geringonça burocrática desajeitada e incapaz de inovar” (Mazzucato, 2022, p. 20). A economista também coaduna a ênfase dada por Evans acerca da importância de estabelecer uma burocracia dotada de espírito cooperativo, não só para garantir políticas governamentais adequadas, mas como também para estender a capacidade de atuação com propósito público para outros setores da sociedade, incluindo a atividade empresarial:

Temos que acreditar no setor público e investir em suas capacidades centrais, inclusive na habilidade de interagir com outros criadores de valor na sociedade, e conceber contratos que atuem conforme o interesse público. Precisamos criar interfaces mais eficazes com inovações transversais a toda a sociedade; repensar como se desenham políticas públicas; reconsiderar como se gerenciam os regimes de propriedade intelectual; e utilizar P & D para distribuir conhecimento entre a academia, o governo, as empresas e a sociedade civil. Isso significa restaurar o interesse público nas políticas, para que elas tenham como objetivo gerar benefícios tangíveis para os cidadãos e adotar metas que importem para as pessoas – movidas por fatores de interesse público, e não pelo lucro (Mazzucato, 2022, p. 20).

Assim, sob esse prisma, conclui-se que, ao remodelar as relações entre o Estado e o setor privado sob a égide de uma governança caracterizada pelo interesse público, os resultados econômicos seriam mais pujantes, igualitários e constantes, garantindo ganhos de renda e bem-estar para toda a sociedade.

Dessa forma, torna-se clara a proximidade da visão de Mazzucato com os trabalhos de Evans, pois ambos enfatizam a necessidade de engajamento entre o público e o privado, de forma que haja, em ambos os setores, uma compatibilização de interesses e uma atuação guiada por propósito, ademais, é somente assim que os objetivos nacionais de desenvolvimento e o interesse público podem ser os focos prioritários das políticas e ações governamentais.

Além disso, ao analisar a questão da inovação e da transformação estrutural, a autora também está em consonância com Evans ao afirmar que o Estado pode ir além do mero papel regulatório e deve atuar ativamente na economia produzindo valor. Nesse âmbito, Mazzucato (2014) defende que, no processo de inovação, o Estado deve desempenhar um papel essencial na criação de valor e na tomada de risco, “pavimentando o caminho” para as empresas privadas. Em um primeiro momento, faz-se necessária a atuação estatal pois, em geral, devido à sua alta imprevisibilidade, o desenvolvimento de pesquisas de alto risco não desperta interesse do setor privado. Assim, como os gastos com pesquisa e desenvolvimento são vultuosos, incertos e de longo prazo, então é preciso que, especialmente nos estágios iniciais, seja o Estado que absorva os riscos inerentes à inovação, possibilitando o ingresso do setor privado em um momento

posterior de maior estabilidade. O cerne de tal interpretação é, em essência, o mesmo da visão de parto e pastoreio proposta por Evans.

Ainda segundo Mazzucato (2022), são “as ações de órgãos públicos que, transpassando toda a cadeia de inovação, têm sido cruciais para o surgimento das mais relevantes inovações tecnológicas”. A autora pontua como a internet, o radar GPS, a tela sensível ao toque e até a Siri, assistente inteligente da Apple, foram todos – sem exceção – ou desenvolvidos diretamente ou, pelo menos, financiados pelo Estado americano. Grande parte dessas inovações, na verdade, foram primeiramente pensadas dentro de um contexto estratégico de defesa dos Estados Unidos, sendo desenvolvidos e utilizados pelas forças armadas e órgãos de inteligência do país, como a Marinha e a CIA. Foi apenas posteriormente, já “sob os ombros de gigantes”, que as empresas privadas começaram a trabalhar com tais tecnologias, fornecendo-as nova roupagem mercadológica. Não por acaso, o grande órgão propulsor das inovações americanas ao longo do século XX foi a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa (DARPA), do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, criada em 1958 pelo Presidente Eisenhower. A DARPA, juntamente com outras agências, como a NASA, foi responsável pelo desenvolvimento direto de diversas tecnologias relevantes que, apenas posteriormente, foram tornadas mercadorias (incluindo as supracitadas). Além disso, tais órgãos também foram capazes de estabelecer diversas parcerias de extremo sucesso na inovação tecnológica com empresas privadas do país, como a Boeing, por exemplo. Todo esse processo citado pela autora está inserido nos papéis de parto e pastoreio, além de estar amplamente permeado pelo conceito de sinergia desenvolvido por Evans, uma vez que constrói uma relação de confiança entre Estado e sociedade, absorve os riscos inerentes à inovação, aprofunda os laços da burocracia com os setores produtivos estratégicos e institucionalizam as trocas de informações a fim de amplificar o alcance e a eficácia dos projetos e políticas governamentais.

Os exemplos trazidos pela autora são ainda mais interessantes para a análise pois demonstram, em destaque, que mesmo nos países mais reconhecidamente promotores da lógica liberal, foram muitas as ações e políticas estratégicas executadas pelo Estado para promover o desenvolvimento. No caso americano, a ideia de que o surgimento e a consolidação do setor industrial do país ocorreu através do livre mercado, sem nenhuma atuação governamental, não passa de um artifício retórico sem respaldo na realidade, conforme demonstram os exemplos trazidos por Mazzucato (2014) e outros trabalhos como, por exemplo, Block (2008) e Silva (2013), que explicitam como os resultados econômicos americanos foram muito mais um produto dos investimentos aportados pelo Estado em inovação, ciência e tecnologia, do que uma mero resultado que emergiu espontaneamente da livre iniciativa.

Em adição, a pesquisadora ainda destaca a importância do estabelecimento de um diálogo construtivo entre o Estado e empresas privadas com potencial de inovação. Ademais, foi através do aprofundamento dos laços entre a burocracia e o setor produtivo que as políticas industriais e de desenvolvimento lograram sucesso em todo mundo. Um dos exemplos mais evidentes de tal realidade é a Coreia do Sul, que através do investimento em inovação e da absorção de tecnologia dos Estados Unidos e Japão, conseguiu que empresas como Samsung, LG, Hyundai e Daewoo Electronics ganhassem projeção mundial como exportadores de manufaturas e produtos industriais complexos. É verdade que não se pode atribuir todo o desenvolvimento observado apenas à política industrial, pois o país também realizou grande investimentos em capital humano e educação. No entanto, a atuação do Estado sul-coreano, através de um apoio direto à inovação via compras governamentais, investimentos, diálogos e políticas estratégicas exerceu um inegável papel no notável desenvolvimento econômico do país.

Dessa maneira, em síntese, no contexto da inovação e da promoção do desenvolvimento, é possível inferir que Mazzucato e Evans apresentam ideais em estreita consonância: ambos defendem que o Estado deve ir além da regulação, adotando uma postura ativa e altiva na promoção do desenvolvimento industrial e da inovação. Além disso, em especial, os dois defendem que é através da atuação propositiva do Estado, buscando a criação de sinergia entre grupos empresariais estratégicos e as políticas públicas realizadas pela burocracia, que os objetivos nacionais de desenvolvimento podem ser atingidos.

8 ESTUDO DE CASOS NOTÁVEIS DE DESENVOLVIMENTO

Agora, faz-se necessário aplicar todo o arcabouço teórico desenvolvido a 3 estudos de caso. Nesse âmbito, com base nas contribuições de Evans (1989), em especial, estudar-se-á, inicialmente, a experiência do Zaire - atual República Democrática do Congo. Em sequência, analisar-se-á o caso do Japão e, finalmente, examinar-se-á a trajetória brasileira.

8.1 ZAIRE

No ano de 1960, a então colônia do Congo ganhou sua independência da Bélgica. Contudo, nos primeiros anos da independência, o país passou por grave instabilidade, com crises políticas e até assassinato de importantes líderes, como Patrice Lumumba. Em 1965, durante mais um capítulo de instabilidade institucional do jovem país, assumiu o poder o então General Joseph-Desiré Mobutu.

Ao subir ao controle do país, Mobutu culpou os políticos pela instabilidade, declarou um “estado de exceção” e assumiu poderes absolutos. Seu governo foi marcado por perseguições, centralização do poder, repressão política e autoritarismo. O Estado foi completamente aparelhado por aliados do Presidente, que, em 1967, após proceder mudanças constitucionais, criou o Movimento Popular da Revolução (MPR) para ser o único partido legalizado do país e estar presente em todos os âmbitos da vida política, econômica, social e cultural nacional. É possível dizer que, em grande parte, o Estado zairiano passou a ser uma mera extensão do partido, ademais, Mobutu atribuiu as responsabilidades partidárias e administrativas a um único quadro técnico, de forma que todos os órgãos administrativos, bem como as demais organizações da sociedade civil, estavam sob a liderança e comando de aliados do Presidente. Assim, a sua vontade e interesses pessoais passaram a permear todas as esferas do governo e, conseqüentemente, tornaram-se o objetivo principal de todas as políticas governamentais - mesmo que, muitas vezes, em detrimento de objetivos de desenvolvimento nacionais.

A fim de legitimar seu poder, Mobutu apostou no nacionalismo como a base de apoio do seu governo. Em um processo conhecido como Authenticité (ou zairização), Mobutu estabeleceu uma série de mudanças e imposições a fim de destruir a herança colonial do país e valorizar as verdadeiras raízes africanas do seu povo. Para consolidar tais objetivos, Mobutu alterou o nome do país de Congo para Zaire - Congo era uma denominação dada pelos colonizadores em referência ao povo Kongo, já Zaire é uma variação de “grande rio” nas línguas

locais para homenagear o mais importante rio do país -, além de proceder mudanças nos nomes de cidades, bairros e monumentos e restringir tradições e vestimentas ocidentais. Mobutu, na verdade, alterou até o próprio nome - e orientou que toda a população fizesse o mesmo -. O líder abandonou as influências francesas de Joseph-Desiré para adotar um nome mais “autêntico” com relações a suas raízes: Mobutu Sese Seko Koko Ngbendu wa za Banga, que significa "o todo-poderoso guerreiro que, por sua resistência e inabalável vontade de vencer, vai de conquista em conquista deixando fogo à sua passagem".

De toda forma, o mais relevante para a questão em comento é que durante a administração de Mobutu, o Estado zairiano foi um caso evidente de predação. O corpo técnico-burocrático era completamente aparelhado pelo Presidente e seu círculo íntimo de amigos e aliados, não havendo nenhum espaço para a construção de políticas nacionais coesas e coerentes de desenvolvimento ou industrialização. Apesar do solo nacional ser rico em minérios, as receitas oriundas da exploração desses recursos naturais eram desviadas para as fortunas pessoais dos indivíduos em posição de poder, relegando a economia nacional a um péssimo desempenho e deixando a população em uma situação de grave miséria.

Durante sua administração, Mobutu, pessoalmente, produziu uma gigantesca fortuna através da exploração econômica e da corrupção, chegando ao posto de um dos homens mais ricos do mundo. Contudo, engana-se quem pensa que os ganhos se limitavam ao Presidente. Na verdade, o seu governo era considerado uma cleptocracia marcada pelo tradicionalismo, personalismo, patrimonialismo e arbitrariedade, no qual o controle do aparato estatal fica restrito a um pequeno grupo de indivíduos vinculados em termos pessoais e de poder – “irmandade presidencial”.

Dessa maneira, a administração do Zaire era, em sua grande maioria, caracterizada pela busca de ganhos pessoais através do privilégio obtido por estar em posição de poder (modelo *rent-seeking*). É possível afirmar que as relações de mercado dominavam quase que completamente a atuação da administração, de forma que as relações de troca preconizadas pelo aparelho neoutilitarista eram a tônica do comportamento burocrático. Apesar de existente, o burocrata do Zaire não possuía quase nenhuma semelhança com o tipo ideal proposto por Weber; sua atuação, em geral, era estritamente motivada por interesses pessoais e particulares e não havia qualquer noção de hierarquia, coesão ou propósito público.

Dessa forma, de acordo com Evans (1989, p. 570), o caso do Zaire demonstra como “O personalismo e o saque da cúpula destroem qualquer possibilidade de comportamento orientado por normas nos níveis inferiores da burocracia”, realidade a qual afeta de maneira extremamente negativa a trajetória de crescimento do país, na medida em que “a mercantilização do aparelho

de Estado torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo devido à corrosão da previsibilidade de ação do Estado”.

Assim, em síntese, segundo o autor, o Estado zairiano possuía um aparelho administrativo completamente mercantilizado, o que impedia a previsibilidade da política, afugentava o investimento privado e fazia o Estado fracassar até em exercer as suas mais básicas funções, como a de garantia da ordem jurídica e a de promoção de bens e investimentos públicos como infraestrutura, saúde e educação.

Por fim, ainda é válido ressaltar como, em nenhum momento, o Estado Zairiano adotou uma política industrial bem planejada, visando incentivar o processo de mudança estrutural e industrialização. As poucas tentativas de aumentar a complexidade da pauta produtiva foram ineficazes devido à ausência de uma burocracia weberiana dotada de propósito, à falta de coordenação e sinergia e à pouca habilidade e educação dos trabalhadores. Na prática, por estarem acumulando vultuosos ganhos pessoais com a ordem vigente, os dirigentes contentavam-se com uma economia de baixa complexidade, desindustrializada e cuja base de sustentação era, basicamente, a exportação de minérios e outros produtos primários. Assim, a inserção do Zaire no comércio internacional era caracterizada por uma clássica relação centro-periferia, na qual os países centrais exportam produtos industriais e manufaturas complexas para os países menos desenvolvidos, enquanto esses, por seu turno, ficam restritos à exportação de commodities e outros bens de baixa complexidade.

8.2 JAPÃO

Até meados do século XIX, o Japão era comandado pelo Xogunato Tokugawa e caracterizava-se como um país predominantemente agrícola e isolado da dinâmica internacional. Os Xoguns (chefes políticos e militares) adotaram, por muitos anos, a política isolacionista do *Sakoku* - "país fechado", segundo a qual o Japão deveria limitar os contatos e relações comerciais com outros países.

A realidade econômica-internacional do país começou a se alterar em 1853, ainda sob o Xogunato, quando uma esquadra americana comandada por Matthew Perry chegou à Baía de Edo (atual Tóquio) e exigiu a abertura dos portos japoneses. Em posição de poder, o Comandante Perry logrou negociar uma série de “Tratados Desiguais” com o Japão, como os Tratados de Amizade e Comércio e o de Kanagawa, que abriram os portos japoneses e implicaram o rompimento da política do isolamento. Posteriormente, diante da crescente incapacidade dos Xoguns em lidar com as dificuldades econômicas impostas, a pressão por

mudanças culminou na Revolução Meiji, que voltou a conferir poderes ao Imperador e iniciou uma era de transformações no Japão.

Com a Era Meiji, o Japão começou a superar o Xogunato de contornos feudais e iniciou o seu processo de industrialização, especialmente através de investimentos em infraestrutura (pontes, portos, minas e ferrovias) e da busca pela consecução de objetivos militares e expansionistas. Nesse período, também se observou um alto investimento em educação e qualificação da mão de obra, além do nascimento dos *zaibatsus* - grupos econômicos industriais familiares, como Mitsubishi e Yasuda. Em linhas gerais, é possível afirmar que, com a abertura, o Japão conseguiu acumular capitais e assimilar parte da tecnologia ocidental. No entanto, o processo de mudança estrutural também era extremamente limitado pela escassez de matérias-primas importantes, pela falta de recursos energéticos e um limitado mercado interno. Cabe destacar que foram esses motivos, entre outros, que levaram à empreitada expansionista do país observada no período, ademais, o governo japonês acreditava que a conquista de territórios através do militarismo e o estabelecimento de colônias seria um caminho para superar os obstáculos que ainda atrasavam o desenvolvimento do país.

Contudo, apesar da Era Meiji ter representado um período de transformação e avanços substanciais do capitalismo do Japão, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que o país conseguiu alcançar resultados econômicos simplesmente incomparáveis, chegando ao posto de segunda maior economia do mundo.

Em linhas gerais, Evans (1989) entende que o Estado japonês, nesse período, caracterizou-se como um exímio Estado desenvolvimentista. Especificamente quanto ao papel institucional do Estado na industrialização, o caso japonês apresenta notável similaridade com o conceito de “autonomia inserida” proposto por Evans. Citando Johnson (1982), o autor destaca, em especial, como o MITI – Ministério do Comércio Internacional e Indústria – foi capaz de promover uma política industrial ativa e racional, através de intervenções governamentais sinérgicas, coerentes e coesas. Por exemplo, a instituição era responsável por aprovar empréstimos e investimentos do Banco de Desenvolvimento do Japão, por fazer a gestão de divisas internacionais para fins industriais e de licenças de importação de tecnologia estrangeira, por fornecer isenções fiscais e regulamentar a concorrência, além de estabelecer laços de cooperação com os setores produtivos. Em suma, “o MITI estava em perfeitas condições de maximizar o processo induzido de decisão” (Evans, 1989, p. 572).

Além disso, cabe sublinhar que o MITI se encaixava, precisamente, no tipo ideal de organização administrativa proposta por Weber e defendida por Evans, ademais, seus funcionários possuíam uma formação técnica de alto nível e um alto grau de coesão interna. A

grande maioria do seu corpo técnico era contratada de maneira meritocrática e advinha das melhores universidades do país. Trabalhar no MITI não era apenas uma oportunidade de grande prestígio social, mas também era uma chance de contribuir diretamente para o futuro de sua pátria. Assim, o MITI possuía a “maior concentração de capacidade cerebral do Japão” (Johnson, 1982 *apud* Evans, 1989, p. 573), de forma que todos os seus funcionários trabalhavam verdadeiramente imbuídos de espírito público e para uma “missão nacional”; conforme Mazzucato (2022) defende que é necessário para a transformação econômica.

Em adição, além do caráter puramente weberiano da burocracia japonesa, também é preciso enfatizar a sua atuação junto aos setores produtivos, indo além da parceira em sentido estrito e produzindo os já mencionados “elementos não burocráticos da burocracia”. Evans (1989, p. 573) afirma que “Todas as descrições sobre o Estado japonês enfatizam o caráter indispensável de sistemas informais, tanto internos como externos, ao funcionamento do Estado”. Nesse âmbito, Johnson (1982) destaca como os *gakubatsu* – laços e conexões entre indivíduos de mesma origem, como colegas que frequentavam a mesma classe nas universidades da elite, por exemplo - foram fundamentais para reforçar a coerência interna e a identidade corporativa da burocracia japonesa. Na verdade, essas conexões se estendem a praticamente todas as posições de chefia e destaque no Japão, sejam elas públicas, privadas ou em organizações intermediárias, de forma que as posições de poder quase sempre estavam ocupadas por indivíduos com, no mínimo, algum grau de integração e, principalmente, por pessoas dotadas de espírito público, cuja atuação, conseqüentemente, era amplamente orientada pelo interesse nacional. A existência desses laços informacionais permitiu que o Estado desenvolvimentista japonês produzisse um “weberianismo reforçado”, o qual, simultaneamente, integrado e autônomo, ensejou todo o processo de mudança econômica vivenciada pelo país.

Nesse sentido, em síntese, o Japão logrou um processo de mudança estrutural bem-sucedido pois foi capaz de adotar uma política industrial caracterizada pela “autonomia inserida” proposta por Evans. Isto é, através de uma combinação de inserção e autonomia, o Estado japonês foi capaz de exercer um papel ativo no desenvolvimento do país. A autonomia era garantida pela burocracia weberiana coesa e racional; ao passo que os laços e conexões com o empresariado permitia as trocas de dados e informações necessárias para a implementação de políticas governamentais adequadas. Nesse contexto, (Evans, 1989, p. 574) destaca que o MITI exercia um papel fundamental da coordenação da política industrial japonesa, sendo, concomitantemente, um órgão autônomo – isto é, “capaz de formular suas próprias metas de modo independente e de confiar que seus funcionários irão encarar a implementação de suas

metas como importante também para suas carreiras individuais” – e integrado – isto é, capaz de ofertar “soluções para os problemas de ação coletiva do capital privado, ajudando o capital como um todo a encontrar soluções que de outra forma seriam difíceis de alcançar, mesmo no interior do organizadíssimo sistema industrial japonês.”

8.3 BRASIL

Por fim, cumpre analisar a realidade brasileira, país o qual é caracterizado por Evans (1989) como um “Estado intermediário” por combinar elementos de "autonomia inserida" com características de predação.

Desse modo, inicialmente, cabe sublinhar que o autor afirma que, pelo país apresentar, ao longo de sua história, alguns momentos de maior desenvolvimento e outros de maior dependência, não é possível enquadrá-lo, satisfatoriamente, em nenhum dos dois tipos ideais previamente estudados. Assim, para a análise em comento, faz-se necessário pensar como elementos de Estados desenvolvimentistas podem estar associados a características predatórias.

Para ilustrar tal cenário, é válida a realização de uma rápida recapitulação histórica acerca da questão da industrialização brasileira. Primeiramente, destaca-se que, por determinação real, a presença de indústrias no Brasil foi proibida durante todo o período colonial. Foi apenas em 1808, com a transmigração da Corte Portuguesa para o Brasil e a “interiorização da metrópole” que o cenário começou a se alterar. Em destaque, ao chegar aos trópicos, o Príncipe Regente Dom João VI revogou o Alvará de 1785 da Rainha D. Maria I, que proibia manufaturas no Brasil, e permitiu a importação de matéria prima sem taxaço. Essas medidas, contudo, não alteraram substancialmente o grau de complexidade da economia brasileira. Como a esmagadora maioria da população era escravizada, o mercado interno permaneceu extremamente pequeno e restrito.

Durante o Segundo Reinado, o processo de industrialização e mudança estrutural da economia brasileira ganhou novo impulso com a adoção da Tarifa Alves Branco, em 1844, que majorou as taxas alfandegárias de produtos importados, conferindo mais competitividade às manufaturas nacionais. Além disso, ao longo desse período, notabilizaram-se também investimentos em infraestrutura, especialmente através da figura do Barão de Mauá. No entanto, apesar desses avanços, a exportação do café continuou sendo a principal atividade econômica do país e industrialização ainda era um processo tímido.

Após a Proclamação da República, a industrialização apresentou alguns avanços, especialmente com a Primeira Guerra Mundial, que inviabilizou a importação de manufaturas

européias durante as hostilidades. No entanto, foi apenas com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder que a industrialização brasileira – especialmente via substituição de importações – entrou em um ritmo substancialmente acelerado. Fortemente influenciado pelo Positivismo e Castilhismo Gaúcho, Vargas fortaleceu o papel do Estado, acentuou a importância do planejamento para o sucesso econômico e aproveitou-se dos contextos internacionais postos para barganhar e negociar acordos de interesse econômico nacional.

As presidências que se seguiram estiveram inseridas em um contexto de forte divisão ideológica, com alguns defendendo um projeto de país nacional-desenvolvimentista, enquanto outros sustentavam que o desenvolvimento decorreria da associação aos mercados internacionais – em especial, o americano – através da abertura da economia para capitais estrangeiros.

Um novo momento de grande desenvolvimento ocorreu durante o Regime Militar, no chamado “milagre econômico”, caracterizado por grandes investimentos e obras de infraestrutura financiadas pelo Estado. Todavia, apesar do expressivo crescimento do produto nacional observado, tais resultados só foram possíveis devido a tomada de vultuosos empréstimos no exterior, de forma que, com a reversão do contexto internacional favorável, o país rapidamente adentrou um período de grandes dificuldades.

Com a redemocratização, seguiram-se governos ora mais liberais, ora mais indutores. Contudo, faz-se necessário sublinhar que, independentemente da visão econômica apresentada pelos dirigentes, a evidência empírica mostra que o Brasil vem passando, desde muito tempo, por um acentuado processo desindustrialização. Essa preocupante tendência, caracterizada pela redução da participação da indústria na produção nacional e pela queda no nível de complexidade econômica do país, vem se perpetuando ao longo de governos com os mais diversos espectros ideológicos, de forma que deve ser encarada, portanto, como um problema de Estado, e sua solução deve ser profundamente analisada e planejada. Nesse sentido, cabe estudar, então, o porquê o Brasil não conseguiu dar prosseguimento aos momentos de maior industrialização e expansão da renda nacional. Em especial, o que diferencia o país do tipo ideal desenvolvimentista?

Primeiramente, Evans (1989) sublinha que, historicamente, o Brasil sempre teve muitos problemas na formação dos burocratas e demais membros da administração. Em geral, o país sempre se caracterizou pelas indicações políticas e apadrinhamentos, de forma que a estrutura de Estado se torna extremamente pessoalizada e distancia-se, portanto, do tipo ideal weberiano. A incapacidade de implementar um recrutamento verdadeiramente meritocrático e de estabelecer uma atuação administrativa coesa, institucional, racional e voltada para o interesse

público impediu, por muitos anos, um desenvolvimento mais intenso do país. É verdade que, pelo menos desde a promulgação da Constituição de 1988, tal realidade tem se alterado, ainda que paulatinamente. Todavia, é possível afirmar que, em linhas gerais, a burocracia brasileira ainda está muito aquém do necessário para estabelecer um espírito público coletivo coeso e, conseqüentemente, lograr processos de desenvolvimento e industrialização como os observados no Japão, por exemplo.

Evans (1989, p. 577) também cita que, diante da incapacidade de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar "bolsões de eficiência" no interior da burocracia, sem executar uma transformação mais ampla que colocaria em xeque o patrimonialismo e privilégios instituídos. Como exemplo de "bolsão de eficiência", o autor destaca o caso do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que diferentemente da maior parte da burocracia brasileira, é uma instituição com diversas características weberianas, como recrutamento meritocrático via concurso público, plano de carreira bem definido, alta capacidade técnica, encargos desenvolvimentistas, ética no serviço público e espírito corporativo.

Nesse âmbito, Evans defende que, por possuir diversas características de uma burocracia weberiana, não é de se espantar que o BNDES esteja associado aos projetos desenvolvimentistas mais eficientes da história do Brasil. Por outro lado, também é preciso ressaltar que a adoção de tal estratégia se releva bastante frágil, ademais, como os "bolsões" são uma exceção dentro da burocracia, para o seu funcionamento adequado, é preciso que haja uma expressa proteção - muitas vezes até presidencial - para blindá-los contra qualquer tipo de ingerência ou interferência oriunda do clientelismo e da lógica das relações de mercado.

Dessa maneira, em síntese, em vez de estabelecer uma burocracia verdadeiramente weberiana, o Estado brasileiro, historicamente, tem optado por restringir a atuação coesa e racional do aparelho estatal a algumas poucas instituições (os "bolsões"), enquanto a maior parte da administração permanece aparelhada a fim de concretizar as vontades das elites político-econômicas no poder. Conseqüentemente, dificilmente há espaço para objetivos nacionais de desenvolvimento de longo prazo e grande parte da atuação do Estado acaba permeada pela lógica de neoutilitarista, de forma que o aparelho burocrático brasileiro se torna altamente fragmentado e personalista.

Dessa forma, em síntese, é possível afirmar, inquestionavelmente, que a natureza não weberiana de grande parte da estrutura interna da administração pública brasileira limita amplamente a sua capacidade de atuação, de forma que o Brasil não possui condições de equiparar os seus resultados econômicos aos dos típicos Estados desenvolvimentistas.

Além disso, Evans também destaca que o processo de mudança estrutural no Brasil encontra obstáculos relevantes na força das elites ruralistas e na presença de indústrias transnacionais no mercado interno. Ambas as características refletem divergências no seio da elite dirigente do país e dificultam a construção e implementação de um projeto nacional de transformação industrial. Destaca-se, por outro lado, que apesar de seus claros contrastes com as características dos Estados desenvolvimentistas, o Brasil também foi capaz de, em alguns setores específicos, desenvolver projetos de industrialização bem-sucedidos, os quais, em geral, obtiveram sucesso devido a presença dos “bolsões de eficiência”.

Dessa maneira, apesar de não possuir, em geral, uma burocracia weberiana, o país conseguiu, em setores específicos, lograr processos interessantes de industrialização. Exemplos de sucesso foram a expansão do setor automobilístico a partir de meados dos anos 50, a qual foi feita de maneira coesa, racional e publicamente inspirada, além do estabelecimento da indústria petrolífera no país, especialmente com a fundação da Petrobrás. Em ambos os casos, as relações entre Estado e sociedade ocorreram com amplo fulcro no espírito público e foram extremamente coerentes e bem embasadas, produzindo resultados concretos para o desenvolvimento nacional.

Assim, em virtude de tal realidade, prevalece o entendimento de que o Brasil é um Estado intermediário, ademais, não há como caracterizar os diversos setores e momentos históricos do país de uma única maneira. Em outras palavras, como os diferentes setores e relações são extremamente heterogêneos e diversos entre si, faz-se necessário, portanto, a realização de estudos individualizados. Em adição, a análise realizada indica que para que o Brasil, futuramente, consiga reverter a recente tendência de desindustrialização e possa lograr um processo de desenvolvimento mais amplo, faz-se necessário que a adoção de uma burocracia weberiana eficiente vá além dos “bolsões de eficiência” ora existentes e permeie toda atuação da administração estatal. É apenas dessa forma que será possível superar o histórico clientelista do país a fim de aprofundar a sua inserção autônoma e aproximar a sua realidade do tipo ideal desenvolvimentista.

9 CONCLUSÃO

Dessa maneira, em conclusão, com base nos casos estudados e no arcabouço construído pelos pensadores institucionalistas, torna-se possível estabelecer critérios e características gerais acerca de trajetórias de desenvolvimento bem-sucedidas.

Primeiramente, cumpre destacar que análises em absoluto; isto é, que ignorem as peculiaridades de cada contexto histórico e não busquem compreender, individualmente, o processo de formação e desenvolvimento de cada Estado, devem ser tomadas com cautela. Ademais, ao longo do trabalho, tornou-se evidente a importância de se analisar as problemáticas caso a caso, de forma que, para efetivamente conceber o porquê dos países terem seguido suas respectivas trajetórias de desenvolvimento em detrimento de caminhos alternativos, faz-se necessária uma análise que respeite as peculiaridades e diversas realidades de cada país.

Em seguida, quanto à estrutura interna do Estado, destaca-se que, em regra, os países que se tornaram Estados desenvolvimentistas e lograram sua industrialização possuem uma burocracia de caráter weberiano, enquanto aqueles que se tornaram Estados predatórios possuem uma estrutura administrativa permeada pelo *rent-seeking*. Desse modo, demonstra-se como a organização da administração do Estado pode ter um papel determinante nos resultados econômicos obtidos pelas nações, ensejando uma relevante discussão acerca da formação, recrutamento e manutenção dos funcionários da administração.

Além disso, também se demonstrou, nesse contexto, a importância de construir uma agenda de desenvolvimento “orientada por missões”, cuja característica principal é de um aparato burocrático cuja ação é fortemente marcada pelo propósito público. Ao implementar políticas governamentais orientadas para os objetivos nacionais, o Estado é capaz de induzir toda a sociedade – incluindo as empresas privadas – a atuar conjuntamente para a consecução de tais metas. Por outro lado, se o Estado não se organiza para lograr objetivos agregados de longo prazo, é difícil pensar que a iniciativa privada, sozinha, terá condições de levar a cabo o desenvolvimento e a mudança estrutural. Nesse âmbito, enfatiza-se que em todos os casos de industrialização e transformação econômica de sucesso, a complexificação da pauta produtiva foi fruto de uma eficiente combinação entre ações públicas e privadas, rejeitando-se, portanto, os maniqueísmos costumeiros entre “Estado *versus* Mercado” e destacando-se a necessidade de estabelecer, conforme preconiza Evans, uma relação de autonomia inserida.

Posteriormente, quanto às relações Estado-sociedade, demonstrou-se a importância de que essas possuam sinergia e sejam caracterizadas por densas redes de conexão. No entanto, para o efetivo sucesso de políticas industriais, é fundamental que tais laços não se degenerem

em subserviência e em captura do aparelho estatal. Nesse sentido, enfatiza-se a importância de se estabelecer, entre o público e o privado, parcerias sob a égide do propósito público e do desejo de inovação.

Em conclusão, ainda cabe destacar que, além de exercer seu papel institucional de regulador, também é extremamente relevante que o Estado possa atuar ativamente na promoção do desenvolvimento. Ademais, ao longo do trabalho, demonstrou-se que é através de intervenções dotadas de propósito, coesas e “voltadas para missões” que será possível superar a desindustrialização e subdesenvolvimento ainda persistentes em diversas localidades.

Por fim, também é possível sublinhar, em complemento aos conceitos e tópicos abordados neste trabalho, a ainda persistente necessidade de aprofundar os estudos da questão do desenvolvimento sob uma ótica institucionalista. Nesse contexto, apesar dos esforços realizados nesta monografia, cabe destacar a importância de, posteriormente, conduzir agendas de pesquisa que versem sobre algumas questões relevantes ainda em aberto.

Primeiramente, um aspecto importante a ser adicionado à análise realizada é a questão da financeirização. Tal fenômeno vem se aprofundando a largos passos e possui inegável impacto na realidade político-econômica dos países, produzindo consequências diretas para a capacidade de atuação estatal e para as relações entre Estado, sociedade e mercados.

Além disso, no futuro, também é possível aprofundar a análise a partir de uma maior ênfase no contexto internacional, incorporando ao estudo questões relacionadas à inserção dos países nas cadeias globais de valor, nas redes de comércio e na balança internacional de poder político-militar. Em destaque, a partir do próprio enfoque histórico-institucional, deriva-se, facilmente, o entendimento de que os Estados não são organizações isoladas e apartadas umas das outras, mas que, na verdade, estão imersos em uma complexa rede de interesses e alianças, historicamente construída, e que, inerentemente, impacta as realidades político-econômicas das nações. Dessa forma, entende-se que o contexto econômico se encontra profundamente ligado aos processos políticos no âmbito internacional. Em todos os momentos históricos e nas diversas partes do mundo, é difícil encontrar políticas econômicas postas em prática que não tenham tido uma profunda articulação com os planejamentos estratégicos políticos-militares dos países, e que, portanto, não tenham sido condicionadas pela forma de inserção de tal país na ordem internacional. Por exemplo, uma realidade certamente relevante a ser considerada em futuras análises é como a soberania política – característica primordial do Estado – relaciona-se com as medidas econômicas implementadas. Muitas vezes, por não gozarem de autonomia e soberania materialmente suficientes, os países são obrigados a engajar-se em acordos e alianças que não necessariamente satisfazem suas necessidades, de forma que a atuação do Estado não

apenas é incapaz de promover a mudança estrutural, mas como, diversas vezes, promove os mais indesejáveis resultados econômicos. Hodiernamente, o mundo observa uma retração nos processos de integração suscitados pela globalização, o recrudescimento de disputas geopolíticas e o revigoramento de diversos conflitos, de forma que as questões político-militares da ordem internacional implicam impactos e condicionantes econômicos profundamente relevantes e que, portanto, devem retornar para o centro da análise em comento.

Por fim, também cabe realizar uma análise mais profunda e moderna quanto à estrutura e atuação da administração. Em destaque, cabe estudar como as novas formas de admissão e formação dos burocratas podem estar propiciando o estabelecimento de um ambiente burocrático weberiano. Nesse âmbito, quanto ao caso brasileiro, especialmente, sublinha-se que as análises realizadas por Peter Evans, apesar de indubitavelmente relevantes, estão presentes em um recorte temporal muito anterior. Nesse contexto, entende-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, admitiu-se como regra para ingresso e progressão nas carreiras públicas os concursos e as avaliações internas de desempenho, fatores os quais, em primeira análise, aparentam exercer um impacto profundamente positivo na formação e atuação dos burocratas, garantindo uma atuação muito mais técnica, coesa e coerente. Desse modo, conclui-se que, posteriormente, cabe atualizar a análise realizada por Evans acerca da estrutura administrativa do Estado brasileiro, levando em consideração os impactos ensejados pelo estabelecimento da nova ordem constitucional no país.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. (ed.). **Handbook of Economic Growth**. [S.l.]: Elsevier, 2005. p. 385-472.
- BLOCK, Fred. Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. **Politics and Society**, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008.
- BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. **Toward a Theory of the Rent-seeking Society**. College Station: Texas A & M University, 1980.
- CARVALHO, Laura. **Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.
- CAVALCANTE, Carolina. Estado, Instituições e Desempenho Econômico: os olhares de North, Chang e Evans. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 47, p. 378-403, dez. 2020.
- COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COASE, Ronald. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.
- COSTA, Karen. **Trajetórias e Desenvolvimento: As Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados**. Estudos e Análise de Conjuntura – OPEU, 2013.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective state intervention. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the State Back In**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985. p. 44-77.
- EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- EVANS, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. (org.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges**. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010. p. 37-58.
- EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, jun. 1996.
- EVANS, Peter. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. Bogotá: ILSA, 2007.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 107–157, abr. 1993.
- EVANS, Peter. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. **Sociological Forum**, v. 4, n. 4, Special Issue: Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990s, p. 561-587, 1989.

- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- HENDERSON, J. *et al.* Bureaucratic Effects: “Weberian” State Agencies and Poverty Reduction. **Sociology**, v. 41, n. 2, p. 515–532, 2007.
- JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle**: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KRUEGER, Anne. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **American Economic Review**, n. 3, p. 291-30, jun. 1974.
- LEVI, Margaret. **Of Rule and Revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LIMA, Camila. A figura do Demiurgo no *Timeu* de Platão. **Revista Páginas de Filosofia**, v. 9, n. 2, p. 35-37, jul.-dez. 2020.
- LUCAS, Robert. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3–42, jul. 1988.
- MAZZUCATO, Mariana. **Missão Economia**: Um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- NORTH, Douglass. Economic Performance through Time. **American Economic Review**. v. 84, n. 3, 244 (4), p. 359–368, jun. 1994.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. **Structure and Change in Economic History**. New York: Norton, 1981.
- PEÇANHA, Vinicius. A evolução do pensamento sobre o Estado na visão de Peter Evans - uma abordagem teórica. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, n. 3, p. 638–663, set. 2022.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Compus, 2000.
- QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M.; OLIVEIRA, M. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, n. 1, p. 49–71, jan. 2000.
- RUTHERFORD, Malcom. Institutional Economics: Then and Now. **The Journal of Economic Perspectives**. v. 15, n. 3, p. 173-194, 2001.
- RUTHERFORD, Malcom. **Institutions in Economics**: The Old and the New Institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SRINIVASAN, T. N. Neoclassical political economy, the state and economic development. **Asian Development Review**, v. 3, n. 2, p. 38-58, 1985.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

WEBER, Max. **Economy and Society**. Roth, G.; Wittich, C. (ed.). Berkeley: University of California Press, 1978. v. 2.

WHITE, G.; WADE, R. Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction. *In*: WHITE, G. (ed.). **Developmental States in East Asia**. Londres: Macmillan Press, 1988. p. 1-29.

WONHYUK, C. *et al.* A Cross-Country Study of the Relationship between Weberian Bureaucracy and Government Performance, **International Review of Public Administration**, v. 18, n. 3, p. 115-137, 2013.