

A ESPECIFICIDADE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

(E POR QUE ELE NÃO PODE SER REPRODUZIDO)

Ronaldo Fiani*

Nos últimos anos têm sido observados alguns esforços no sentido de expandir o conceito de Estado desenvolvimentista, no sentido de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”. Em um dos exemplos mais importantes deste tipo de abordagem, Kwon (2005) conclui, com base no caso coreano, que haveria evidências de que políticas de bem-estar social seriam parte integrante da política de desenvolvimento daquele país, e, assim, políticas sociais seriam condição prévia para o desenvolvimento, e não algo a ser adotado somente depois que o desenvolvimento tivesse sido alcançado (Kwon, 2005, p. 495). Daí que Estados desenvolvimentistas seriam, na verdade, Estados de bem-estar social desenvolvimentistas.¹

A partir da identificação de que os Estados desenvolvimentistas do Extremo Oriente também teriam incorporado, desde o seu início, políticas de proteção social e que estas políticas teriam sido aprofundadas no processo de desenvolvimento destes Estados, Kerstnetzky (2011, p. 134) estende o conceito no tempo e no espaço, identificando um “bem-estar desenvolvimentista” mesmo que ainda nos seus primórdios, na Alemanha de Bismarck. Da mesma forma, Draibe (2007) aponta a existência de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista no Brasil no século XX, ainda que com uma base social muito mais estreita que os seus congêneres asiáticos, o que teria comprometido o seu sucesso na promoção do desenvolvimento.

Não obstante seus possíveis méritos, a abordagem do Estado do bem-estar social desenvolvimentista aborda a questão do Estado desenvolvimentista do ponto de vista das condições de seu sucesso – a adoção de políticas e instituições voltadas para o bem-estar social –, e não do ponto de vista da *natureza* do Estado desenvolvimentista, e menos ainda do ponto de vista de sua *especificidade histórica*. O estudo da especificidade *histórica* do Estado desenvolvimentista é assim desconsiderado em favor de uma discussão acerca das condições necessárias para o sucesso do Estado desenvolvimentista. A abordagem do “Estado do bem-estar social desenvolvimentista” se insere, assim, em uma vasta literatura, que gira em torno das condições de sucesso do Estado na promoção do desenvolvimento, como, por exemplo, a vertente que destaca a necessidade de uma burocracia estatal weberiana com capacidade para estabelecer alianças cooperativas com agentes privados, como em Evans (2004).

Indaga-se, assim, o que faz que Estados desenvolvimentistas sejam mais ou menos bem-sucedidos, antes mesmo de se compreender o que é exatamente um Estado desenvolvimentista e o que determina o seu surgimento. A ênfase nas condições de sucesso do Estado

* Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador visitante do Ipea. Correio eletrônico: <fiani@ie.ufrj.br>.

1. Ainda que inicialmente as políticas sociais dos Estados do Extremo Oriente estivessem subordinadas ao objetivo de desenvolvimento econômico. Para mais detalhes, ver Kwon (2005, p. 478).

desenvolvimentista sugere, por conseguinte, um forte viés “pragmático” no debate acerca deste tipo de Estado, com uma busca algo ansiosa por “lições” de sucesso, sejam estas “lições” a presença de autonomia burocrática ou de políticas sociais. Ocorre que há razões para questionar a forma pela qual esta busca pragmática tem sido feita, uma vez que a pesquisa acerca das condições de sucesso destes Estados se dá em detrimento da investigação da natureza histórica, e específica, destes. A criação de novos rótulos, como “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, acaba por tornar obscura a natureza do Estado desenvolvimentista, em vez de esclarecê-la, pois simplesmente adiciona *uma das políticas adotadas por estes Estados à sua denominação*, o que, vale repetir, não auxilia a compreensão das raízes históricas destes Estados nas condições políticas e econômicas do Extremo Oriente.

Com efeito, caso se adote a mesma abordagem dos autores que postulam um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, poder-se-ia argumentar também a favor da existência, nos mesmos países do Extremo Oriente, de um “Estado industrial desenvolvimentista”, como o fez Calder (1993, p. 27), uma vez que aqueles Estados também adotaram políticas importantes voltadas à industrialização. Seja no caso de “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, ou de “Estado industrial desenvolvimentista”, a natureza histórica particular do Estado desenvolvimentista permanece opaca: o que é exatamente um Estado desenvolvimentista? Qual a sua origem? Não há como enfrentar estas questões, uma vez que o rótulo de “Estado do bem-estar social desenvolvimentista” é um rótulo que acaba por se mostrar excessivamente amplo do ponto de vista histórico e político, estendendo-se igualmente da Coreia e de Taiwan dos anos 1960 e 1970 à Alemanha de Bismarck e à América Latina pós-crise de 1930.

Ocorre que o conceito original de Estado desenvolvimentista se originou a partir dos casos históricos e, portanto, concretos de Estados do Extremo Oriente que foram bem-sucedidos na promoção de seu desenvolvimento. Trata-se, assim, de um conceito construído *a posteriori*, para dar conta de um *fenômeno histórico*. Por isso, trata-se de um conceito que somente pode fazer sentido a partir de uma discussão de sua *especificidade histórica*. Os Estados que serviram de modelo para o conceito de Estado desenvolvimentista foram essencialmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan, ainda que eventualmente Hong-Kong e Cingapura sejam mencionados também como exemplos de Estado desenvolvimentista. O fato de que o conceito de Estado desenvolvimentista teve como base um conjunto particular de Estados em circunstâncias históricas específicas tem consequências importantes para a compreensão do conceito, especialmente quando se consideram as recentes reinterpretações a que o conceito de Estado desenvolvimentista tem sido submetido, tais como a proposta de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”.

Na verdade, quando se considera com cuidado a formulação pioneira de Chalmers Johnson do conceito de Estado desenvolvimentista, o que se observa é um reconhecimento explícito da *especificidade* deste tipo de Estado no Extremo Oriente. Com efeito, Chalmers Johnson (1995), ao apresentar o conceito de Estado desenvolvimentista como “Estado desenvolvimentista capitalista” – *capitalist developmental state* (Johnson, p. 45) –, teve como intenção *contrapor o tipo de Estado específico do Japão e do Extremo Oriente* ao Estado liberal anglo-saxão (Johnson, 1999, p. 32):

um dos meus principais propósitos ao introduzir a ideia do “Estado desenvolvimentista capitalista” na história da política industrial japonesa moderna foi ir além do contraste entre as economias americana e soviética. (...) Eu desejei, em vez disso, chamar a atenção para as diferenças, não para as similaridades, entre

economias capitalistas dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, por um lado, e o Japão e seus emuladores no Extremo Oriente, pelo outro.

Na conceituação original de Chalmers Johnson (1995), portanto, o Estado desenvolvimentista seria uma manifestação característica do Japão e de seus imitadores no Extremo Oriente no contexto de uma economia capitalista, e não apenas um Estado dotado de uma burocracia autônoma com amplo escopo de atuação, que desenvolve políticas sociais.

Essa especificidade não se resume apenas ao contexto econômico no qual esses países estavam inseridos, mas articula elementos econômicos e políticos em uma resposta peculiar a um contexto histórico bem definido. Retornando a Johnson (1995), o processo de desenvolvimento no qual se insere o Estado desenvolvimentista não é um processo de desenvolvimento definido em termos abstratos ou gerais, porém um processo de desenvolvimento particular: trata-se de um *desenvolvimento tardio ou muito tardio*. Desta forma, após citar Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter e Alexander Gerschenkron, assim como Alice Amsden, Jung-en Woo e Robert Wade (Johnson, p. 44-45), observa Johnson:

por *desenvolvimento tardio* todos estes autores quiseram dizer desenvolvimento econômico se seguindo e em resposta aos beneficiários da revolução industrial – ou, nos casos de Coreia e Taiwan, desenvolvimento muito tardio em resposta à industrialização do Japão (Johnson, p. 45).

Desenvolvimento tardio e “desenvolvimento muito tardio” (*late late development*) representam, assim, respostas a *processos anteriores de industrialização*. Vale destacar que isto confere ao processo de desenvolvimento associado ao Estado desenvolvimentista uma característica específica muito importante: *o desenvolvimento promovido por um Estado desenvolvimentista é um processo político em que o Estado “responde” à industrialização de outros Estados*. Portanto, trata-se de superar um atraso relativo por razões políticas. Pempel (1999, p. 147) chama a atenção para este fato, com um destaque extremamente importante:

porque o objetivo fundamental do Estado desenvolvimentista é a melhoria de suas condições econômicas *relativamente a outros Estados*, qualquer país que aspire ao desenvolvimento deve escolher sua estratégia no contexto mais amplo dos equilíbrios de poder regional e internacional. Estas condições estão em fluxo constante, em alguns momentos oferecendo oportunidades muito maiores para países marginais ou industrializantes do que em outros. As opções econômicas serão muito dependentes da arena externa mais ampla no interior da qual qualquer líder de nação em processo de industrialização deve operar (grifos do original).

Pempel (1999) destaca, assim, a importância do contexto histórico, incluindo as *disputas políticas na arena regional e internacional* para a compreensão do Estado desenvolvimentista. Com efeito, a questão do balanço de poder regional e internacional tem se mostrado importante para a compreensão dos Estados que assumiram um papel desenvolvimentista no Extremo Oriente. No caso da Coreia, Minns (2001, p. 1027) argumenta que a derrota no Vietnã e a rejeição da opinião pública norte-americana a guerras em países distantes, juntamente com a nova política de segurança de Nixon e sua reaproximação com a República Popular da China, ajudam a explicar os investimentos sul-coreanos em indústria pesada – especialmente no caso do Plano da Indústria Química e Pesada

(HCIP).² A importância conferida pelo Estado na Coreia aos investimentos em aço, petroquímicos, metais não ferrosos, eletrônica e construção naval se explicaria, em parte, pelo interesse militar destas indústrias como base da capacidade sul-coreana de se defender, caso faltasse o apoio norte-americano. No caso de Taiwan, Gray (2011) argumenta que a industrialização do país estaria diretamente relacionada à atuação dos Estados Unidos na guerra civil chinesa. Resumindo: parece haver evidências importantes de que o Estado desenvolvimentista seria um resultado, entre outros fatores, de um processo de competição política e econômica interestatal historicamente determinada, sendo provavelmente avesso a reproduções em contextos distintos.

Uma vez que o tipo de Estado característico dos países do Extremo Oriente que foram utilizados para a elaboração do conceito de Estado desenvolvimentista não pode ser simplesmente reproduzido em outros países em situações econômicas, políticas e históricas diferentes, fica a dúvida acerca do valor que o estudo do Estado desenvolvimentista pode oferecer para países que se encontram em processo de desenvolvimento. Neste sentido, Evans (2004, p. 310) observa que as “lições comparativas” não devem ser descartadas. E insiste na importância do estudo comparativo, não obstante as dificuldades em relação à simples reprodução das experiências de sucesso dos Estados desenvolvimentistas. A questão passa a ser: qual deve ser o objeto de estudo comparativo?

Ainda que não seja possível transportar “em bloco” o Estado desenvolvimentista do Extremo Oriente para outros contextos, mesmo que se adicione um termo a mais ao conceito, na forma de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, isto não significa que políticas e arranjos institucionais particulares bem-sucedidos naqueles Estados não possam oferecer lições importantes para países em desenvolvimento. Justamente ao se reconhecer a especificidade daqueles Estados, a análise comparativa e a discussão mais pragmática das possíveis “lições” de políticas e arranjos institucionais por eles empregados ganham conteúdo mais preciso, pois se veem obrigadas a responder a duas questões fundamentais: *i)* em que medida as políticas e arranjos institucionais adotados pelos Estados desenvolvimentistas transcendem seu contexto específico e podem ser imitadas em outros contextos?; e *ii)* que tipo de adaptações e alterações têm de ser feitas para a aplicação destas políticas e destes arranjos no contexto peculiar do país em desenvolvimento em questão? Estas duas perguntas podem ser cruciais na apropriação das experiências daqueles países, e somente se tornam possíveis na medida em que se reconheça a especificidade histórica do Estado desenvolvimentista.

REFERÊNCIAS

CALDER, K. E. Strategic capitalism: private business and public purpose in Japanese industrial finance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. 395 p.

DRAIBE, S. M. The Brazilian developmental welfare state: rise, decline and perspectives. *In*: DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Latin America: a new developmental welfare state model in the making? Houndsmill, Basingstoke: Palgrave, 2007.

2. Um argumento reconhecido inclusive por autores preocupados apenas em compreender aspectos tecnológicos do sucesso coreano, como Linsu Kim (1997).

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. 404 p.

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

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

_____. The developmental state: odyssey of a concept. *In*: WOO-CUMINGS, M. *The developmental state*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

KERSTENETZKY, C. L. *Welfare state e desenvolvimento*. *Revista de ciências sociais*, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/04.pdf>>.

KIM, L. *Imitation to innovation: the dynamics of Korea's technological learning*. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

KWON, H. *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. Geneva: UNRISD, Sept. 2005. (Programme Paper, n. 22). Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E8832906B5937684C125708800308EB2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/E8832906B5937684C125708800308EB2/\\$file/kwon-pp.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E8832906B5937684C125708800308EB2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/E8832906B5937684C125708800308EB2/$file/kwon-pp.pdf)>.

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

PEMPEL, T. J. The developmental regime in a changing world economy. *In*: WOO-CUMINGS, M. *The developmental state*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
