

## A ABORDAGEM INSTITUCIONAL COMPARATIVA

Evans, Peter (1995[2004]) *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ. Cap. 2 (49 a 73).

No outono de 1991, na reunião anual conjunta do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional, Attila Karaosmanoglu, vice-presidente e diretor administrativo do Banco Mundial, fez uma surpreendente afirmação:

Os países recentemente industrializados da Ásia Oriental e seus seguidores bem-sucedidos constituem um forte argumento de que uma ação governamental mais ativista e positiva pode ser um fator decisivo para o crescimento industrial acelerado (...) Aquilo que pode ser copiado e transferido deve ser destacado e compartilhado com outros países.<sup>1</sup>

O surpreendente na afirmação de Karaosmanoglu não foi o seu conteúdo, pois a mesma opinião já havia sido expressa antes por uma série de cientistas sociais e observadores bem informados sobre a Ásia Oriental. Surpreendente foi a origem institucional da opinião. Por mais de uma década, os mais altos escalões do Banco Mundial foram um dos mais influentes defensores da idéia de que os países em desenvolvimento deviam “ajustar seus preços”, voltar a confiar nos mercados e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal. Reconhecer que um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial foi um importante sinal de que o banco estava ciente de que havia uma ampla mudança nas perspectivas do papel do Estado no desenvolvimento.

Entre os formuladores e executores de políticas públicas havia um crescente desapontamento com a panacéia desenvolvimentista de “ajustar os preços”. Ao mesmo tempo em que Karaosmanoglu fazia seu discurso, um dos principais associados dessa agência de desenvolvimento sugeria que o banco

estava pressionando demais em favor dos mecanismos de mercado. Um memorando do Overseas Economic Cooperation Fund do Japão (1991, p. 10) argumentava que, “uma vez que existem limites inerentes ao mecanismo de mercado em si, tal mecanismo não é apropriado para lidar com diversas questões. Em consequência, a intervenção do governo nessas áreas é indispensável”.

O ataque “neoliberal” ao Estado havia passado de seu zênite. A hegemonia política e teórica das visões “neoliberal” e “neo-utilitarista”, respectivamente, que fornecem seus fundamentos intelectuais, estavam em declínio. Juntas, elas dominaram os termos do debate desde o final da década de 1970 até a maior parte dos anos 1980, no final dos quais ficou claro que alguma coisa nova era necessária.

Na medida em que a atratividade das versões neo-utilitaristas insociais se dissipam, a tarefa de reduzir a distância com uma alternativa institucionalista torna-se mais urgente. O objetivo deste capítulo é apresentar os elementos de tal alternativa. A meu ver, o trabalho de Weber e dos economistas institucionalistas como Polanyi, Gerschenkron e Hirschman é o ponto de partida. Polanyi oferece uma interpretação precisa sobre o grau de dependência dos mercados em relação à ação do Estado; Weber propõe uma hipótese consistente sobre o tipo de organização interna necessária para dar aos Estados a capacidade para construir mercados e promover o crescimento. Gerschenkron e Hirschman tornam claro que as relações Estado-sociedade, especialmente aquelas que vinculam os Estados às elites empresariais, são tão importantes quanto as estruturas internas.

Uma variedade de percepções contemporâneas deve ser adicionada a estes trabalhos pioneiros, inclusive *insights* oferecidos por revisores da teoria neo-utilitarista. O trabalho estimulado pelo extraordinário sucesso desenvolvimentista dos países recentemente industrializados da Ásia Oriental foi especialmente importante para a atual retomada das perspectivas institucionalistas. Amsden (1989) e (1990) são excelentes exemplos. Uma combinação sintética de pesquisa recente com os sólidos conhecimentos adquiridos em trabalhos passados pode fornecer a base para uma abordagem institucional comparativa de grande promessa heurística.

Inicialmente, duas coisas devem ser esclarecidas. Primeiro, eu gostaria de explicitamente declarar minha falta de simpatia pelo “estatismo”, entendido como uma fé utópica na beneficência e na eficácia do Estado. Reviver uma crença cega no Estado como uma solução ao problema do subdesenvolvimento não é nem possível, nem desejável. O estatismo ingênuo era, em síntese, uma crença baseada em uma série de premissas duvidosas. A capacidade de alocação de recursos que os Estados precisariam ter para realizar esta visão era

implausível, assim como a independência que seria necessário manter frente aos interesses meramente paroquiais. Os Estados podem algumas vezes agir em prol dos objetivos do desenvolvimento, mas eles serão sempre instrumentos imperfeitos.

Segundo, seria tolice negar as contribuições da perspectiva neo-utilitarista a uma compreensão contemporânea do Estado. Ironicamente, o ataque neoliberal focalizou atenção no Estado como um ator, e por isso ajudou a estimular vários trabalhos que acabaram por fornecer as bases de uma nova abordagem. Em retrospecto, a análise neo-utilitarista pode ter sido uma pré-condição para o ressurgimento de uma política econômica institucional comparativa. Ao excluir, com elegância e causticidade, a possibilidade de fé ingênua num Estado naturalmente benevolente e competente, os neo-utilitaristas obrigaram todos a olhar mais atentamente para o que os Estados faziam, e por quê. Analisar a visão neo-utilitarista é, portanto, um bom ponto de partida para compreender as raízes da nova síntese institucional comparativa.

### A VISÃO NEO-UTILITARISTA

A desilusão com o Estado, que se tornou endêmica no início da década de 1970, é fácil de compreender. Na África, até mesmo os observadores simpatizantes não podiam ignorar que a maioria dos Estados do continente representava apenas uma paródia cruel do que eram as esperanças pós-coloniais.<sup>2</sup> Os aparatos estatais inchados eram alvos óbvios para os latino-americanos tentarem compreender as raízes da estagnação escondida atrás da crise que os confrontava.<sup>3</sup> Infelizmente, em vez de tentar separar o que o Estado podia fazer e o que seria pouco provável que fizesse, e então focalizar as mudanças institucionais que iriam melhorar seu desempenho, os críticos simplesmente demonizaram o Estado.

A ganância dos políticos e burocratas era vista apenas como consequência. O verdadeiro culpado era o próprio Estado. As burocracias governamentais foram consideradas estranguladoras do espírito empreendedor ou desviadas em atividades improdutivas de intermediação. Livrar-se delas foi o primeiro passo na agenda desenvolvimentista. O abandono do Estado como um possível agente do desenvolvimento deixou como alternativa um pessimismo sem esperança ou “uma fé no mercado” desprovida de qualquer crítica. Conseqüentemente, o mercado se tornou a resposta. A doutrina ideológica que se tornou popularmente conhecida como “neoliberalismo” misturou-se a uma série de políticas elaboradas para dar plena autonomia às forças do mercado.

O neoliberalismo não foi uma inovação intelectual. Em parte, era apenas um retorno à antiga fé no mercado. A versão contemporânea, entretanto, era

sustentada por um aparato analítico que constituía uma modernização significativa das justificativas prévias para confiar no mercado.

A economia neoclássica sempre reconheceu que “a existência do Estado é essencial para o crescimento econômico” (North, 1981, p. 20), mas o Estado essencial era um Estado mínimo. Em sua forma neoclássica mínima, o Estado era tratado como uma “caixa preta” exógena, cujas funções internas não eram assuntos apropriados ou úteis para a análise econômica. Os economistas políticos neo-utilitaristas, entretanto, se convenceram de que a ação negativa do Estado era uma conseqüência importante demais para deixar a caixa-preta fechada. Para desembaraçar suas funções, aplicaram as “ferramentas-padrão de otimização individual” à análise do Estado em si (Srinivasan, 1985, p. 41). Economistas como James Buchanan empregaram seu considerável talento analítico para desenvolver um modelo “neo-utilitarista” do Estado, que fez parecer ilógico que as autoridades responsáveis se comportassem de forma consistente com o bem comum.<sup>4</sup>

As relações de troca entre as autoridades governamentais e aqueles que lhes dão apoio é a essência da ação do Estado. Para sobreviver, as autoridades precisam de suporte político, e aqueles que prestam tal apoio devem receber incentivos suficientes para evitar um possível apoio a outros candidatos potenciais aos cargos de governo. As autoridades podem ou distribuir benefícios diretamente aos que os apóiam – através de subsídios, empréstimos, empregos, contratos, ou do fornecimento de serviços – ou usar sua autoridade para fazer regras que criam privilégios para grupos favorecidos, restringindo a capacidade das forças do mercado de operar. Racionar a disponibilidade de divisas, limitar a entrada no mercado exigindo licenças e introduzindo tarifas e restrições quantitativas às importações são todas formas de se criarem privilégios. As autoridades governamentais podem também cobrar para si uma parte destes privilégios. Na verdade, existe uma hipótese de que “a competição para entrar no governo é, em parte, uma competição para obter privilégios” (Krueger, 1974, p. 293). Os altos retornos derivados da busca de lucros mediante atividades improdutivas acabam por dominar as atividades produtivas e, em conseqüência, a eficiência econômica e o dinamismo entram em declínio.

Para escapar a esses efeitos deletérios, a esfera de atuação do Estado deve ser reduzida ao mínimo, e o controle burocrático deve ser substituído por mecanismos de mercado, sempre que possível. A gama de funções do Estado consideradas suscetíveis à “mercantilização” varia, mas alguns autores até especulam a possibilidade de se usarem “prêmios” e outros incentivos para induzir “piratas” e outros cidadãos civis a responderem, pelo menos em parte, pela defesa nacional (Auster e Silver, 1979, p. 102).

A visão neo-utilitarista capta, inquestionavelmente, um aspecto significativo do funcionamento da maioria dos Estados e o aspecto dominante de alguns. A busca por privilégios, conceitualizada mais primitivamente como “corrupção”, sempre foi uma faceta conhecida da forma de os Estados do Terceiro Mundo operarem. Não há dúvida de que alguns Estados consomem conspicuamente os recursos que extraem, encorajam os atores privados a trocarem suas atividades produtivas pelo rentismo improdutivo e falham em prover os bens coletivos. Também não há a menor dúvida de que todos os Estados são culpados, por algum tempo, por muitos desses pecados. A originalidade da contribuição dos neo-utilitaristas não reside, entretanto, em chamar a atenção para as realidades empíricas dos Estados do Terceiro Mundo. Sua virtude foi fornecer um quadro analítico que permitiu explicar essas realidades, demonstrando como elas podem ser derivadas de um conjunto parcimonioso de suposições sobre a forma de funcionamento dos Estados.

As polêmicas neo-utilitaristas enterraram a visão do Estado como um árbitro neutro, sustentada pelos economistas neoclássicos. Sem dúvida, a pressuposição de que as políticas do Estado “refletem os interesses estabelecidos da sociedade” (Collander, 1984, p. 2) recaptura parcialmente algumas das percepções iniciais de Marx sobre a desigualdade que caracteriza a orientação política do Estado. Questionando tanto a busca efetiva de objetivos comuns (ação coletiva) quanto o cumprimento de ordens (relações dirigente/agente), os neo-utilitaristas transformaram a coerência do Estado, de uma “associação compulsória” weberiana, em algo considerado mais problemático. As preocupações neo-utilitaristas com a “captura” de partes do aparato do Estado por grupos de interesse forçaram um reexame da pretensão do Estado de ser um agente da sociedade e transferiram o foco da atenção para as relações Estado-sociedade.

Como explicação de um padrão de comportamento que pode ou não dominar um aparato de Estado específico, o neo-utilitarismo foi um valioso estímulo para a reavaliação da natureza institucional do Estado. Mas como uma teoria mestra monocausal aplicável a Estados genericamente, que é o que tende a se tornar nas mãos de seus seguidores mais radicais, ele obscureceu mais do que iluminou. Além disso, apesar de sua elegância e aparente rigor, a própria visão neo-utilitarista teve sérias falhas teóricas. Sua ambição exagerada e suas falhas tornaram sua retração quase que inevitável.

## A RETRAÇÃO DA ORTODOXIA NEO-UTILITARISTA

A economia política neo-utilitarista é tanto cínica quanto utópica: cínica por negar a importância prática do “espírito público” (cf. Toye, 1991b, p.

322) e utópica por presumir que a “mão invisível” oferece uma alternativa fácil. Seu lado utópico lhe deu carisma, mas também lhe sobrecarregou com posições difíceis de defender, tanto logicamente quanto empiricamente. Sua visão extrema do Estado, apesar da sua elegância, era, em última análise, logicamente insustentável. Sua crença utópica no poder do mercado de reconstruir a sociedade era igualmente insustentável.

A visão neo-utilitarista do Estado como uma agregação de interesses individuais faz mais do que impugnar a possibilidade de servir ao bem público: torna impossível a própria existência do tipo de Estado limitado que a economia neo-utilitarista exige. A visão neo-utilitarista de uma economia eficiente requer um Estado tradicional, neoclássico, um “Estado vigia noturno” cujas ações são “amplamente, senão inteiramente, restritas a proteger os interesses individuais, pessoas e propriedade, e fazer respeitar contratos privados voluntariamente negociados” (Buchanan, Tollison e Tullock, 1980, p. 9). Como tal Estado surge de interesses individuais? É difícil explicar por quê, se os funcionários públicos estão principalmente interessados em garantir benefícios individuais.

A lógica neo-utilitarista fornece pouca evidência sobre o que impede funcionários isolados de trabalharem juntos como uma coletividade. Se omitirmos esse dilema lógico e postularmos que, de alguma forma, o Estado resolve seu próprio problema de ação coletiva, há um problema lógico adicional. Por que deveriam aqueles que têm o monopólio sobre a violência ficar satisfeitos em ser apenas vigias noturnos? Por que não expandir os benefícios privados indefinidamente? Em resumo, uma estrita aderência à lógica neo-utilitarista torna a existência do Estado como um ator coletivo difícil de explicar e o Estado vigia noturno uma impossibilidade teórica.

As concepções neo-utilitaristas do mercado são igualmente problemáticas. Para começar, tendem a se afastar da afirmação da economia neoclássica que os mercados competitivos irão resultar em eficiência alocativa a curto prazo, para a afirmação bem mais poderosa de que os mercados competitivos são suficientes para produzir o tipo de transformação estrutural que está no cerne do processo de desenvolvimento. A teoria econômica neoclássica é bem mais agnóstica sobre a probabilidade de a maximização marginal se mover inexoravelmente na direção desejada para atingir otimização a longo prazo.

Considerando que novas atividades, novas formas de produção e novos tipos de empreendimentos são necessários para obter progresso no bem-estar social, a maximização da receita marginal pode levar à estagnação da capacidade produtiva em um “ponto ótimo”. As mudanças incrementais em práticas correntes podem ser menos atraentes do que manter o *status quo*, tornando

muito difícil alcançar um patamar superior que esteja muito distante das práticas correntes. Como afirma Srinivasan (1985, p. 39), se um sistema está operando com algum grau de afastamento do ponto de equilíbrio a longo prazo, as características teoricamente atraentes do equilíbrio competitivo não asseguram que “um comportamento de maximização de lucro pelos produtores e um comportamento de maximização de bem-estar pelos consumidores, levando em conta as práticas correntes, irão de alguma forma levar a economia a um equilíbrio competitivo”.<sup>5</sup>

Mesmo se os mercados fossem capazes de, além da eficiência alocativa, promover mudanças estruturais, os fundamentos teóricos da fé neo-utilitarista no mercado como um agente independente de mudanças ainda seria problemática. Os neo-utilitaristas frequentemente vão bem além das afirmações da economia política clássica de negar a importância das normas culturais e de outros tipos de relações sociais para sustentar o processo de troca (cf. Colclough, 1991, p. 21). Adam Smith, afinal de contas, considerou *A teoria dos sentimentos morais* um complemento natural a *A riqueza das nações*.

Não há razão para acreditar que as relações de troca sejam ontologicamente precedentes a outros tipos de relações sociais. Estudos detalhados de processos reais de troca (em oposição às sínteses analíticas de seus resultados) descobriram que os mercados só operam bem quando são sustentados por outros tipos de redes sociais, compostos de laços individuais polivalentes. Nesse sentido, Granovetter (1985) argumenta que “o mercado anônimo de modelos neoclássicos é virtualmente inexistente na vida econômica”. As atividades comerciais sustentáveis a longo prazo requerem uma confiança densa e profundamente desenvolvida, além de formas de compreensão culturalmente compartilhadas, resumida por Durkheim sob o título, aparentemente simples, “elementos não contratuais do contrato”. A troca pode reforçar esses outros tipos de laços, mas não pode se sustentar em sua ausência.

As organizações formais que “internalizam” as relações de troca, estabelecendo normas obrigatórias para a transmissão de informação para reduzir os “custos de transação”, podem oferecer uma alternativa parcial para os laços informais polivalentes. Como Williamson (1975) e outros enfatizaram, a economia moderna é caracterizada pelo encapsulamento das relações de troca dentro de grandes organizações formais, assim como por transações entre maximizadores individuais independentes. O papel das hierarquias formais não é eliminar as normas e redes informais, mas permitir a construção de um conjunto de vínculos dentro do qual uma cultura interna pode crescer. Entretanto, independente do fato de enfatizar redes organizacionais formais ou informais, é difícil de evitar a conclusão de que as relações de troca estão imersas na cultura nutriente fornecida por outros tipos de estruturas sociais.

Ver os mercados como necessariamente dependentes de outros tipos de conexões sociais tem sérias implicações para as prescrições neo-utilitaristas. Os esforços por “liberar” as relações de troca da dependência de outras estruturas sociais são “antinaturais” e, portanto, estão sujeitos a serem rejeitados por todos os envolvidos. Caso a liberação efetivamente ocorresse, existiria o grande risco de as bases de sustentação institucional, que permitem que as transações ocorram eficientemente em seu ambiente natural, serem destruídas.

As contradições inerentes às tentativas práticas de implementar políticas neoliberais foram tão sérias quanto aquelas defrontadas pelas teorias neo-utilitaristas. Em primeiro lugar, surgiu a questão de como lidar com a ausência de mercados eficientes em muitas áreas cruciais das economias em desenvolvimento. Como diz Michael Lipton, analisando os problemas dos mercados agrícolas, “assim como não existe boca livre, não há mercado livre; os mercados são caros. Os riscos da atividade agrícola e das necessidades de informação são tão estruturais que o envolvimento crescente do Estado é um pré-requisito (para mercados mais livres) (Lipton, 1991, p. 27). Se os mercados tivessem de ser construídos socialmente, quem poderia construí-los? Os Estados não poderiam fazê-lo por decreto, mas ainda assim os Estados seriam essenciais. A busca de mercados nos remete de volta ao Estado.

Analistas como Kahler (1990) mostraram o “paradoxo ortodoxo” das prescrições políticas neoliberais. Impor a ortodoxia neoliberal implica a imposição de mudanças radicais nas práticas de negócios existentes. Quem poderia institucionalizar tais mudanças? De acordo com a teoria neo-utilitarista, os políticos racionais deveriam ser radicalmente contra a mudanças de regras que permitissem a eles criar paraísos rentistas. Mas, ao formular as políticas, os neoliberais não têm outra escolha senão assumir que o Estado irá, de alguma forma, querer e ser capaz de implementar políticas que eliminem sua própria capacidade de gerar paraísos rentistas. Caso os dirigentes responsáveis se comportassem da forma como deveriam, de acordo com a teoria neo-utilitarista, não haveria possibilidade de isto acontecer. Em resumo, se as políticas propostas pelos teóricos neo-utilitaristas tivessem oportunidade de serem efetivamente implementadas, sua teoria do Estado estaria errada.

As proposições de políticas neoliberais tornaram-se, é claro, crescentemente hegemônicas na década de 1980, mas sua implementação prática oferecia resultados ambíguos, carecendo do carisma apresentado pela perspectiva teórica. Primeiramente, tornou o “paradoxo ortodoxo” difícil de ser ignorado. Quando a liberalização, privatização e outras políticas associadas ao neoliberalismo foram implementadas, foram de fato os dirigentes governamentais que formaram o núcleo do “time de mudanças” que fez a mudança possível (ver

Waterbury, 1992), tornando a teoria neo-utilitarista do Estado ainda mais difícil de sustentar. Além disso, ficou claro que a implementação de políticas neoliberais não era uma cura milagrosa para os males da estagnação e ineficiência. Retornando ao final da década de 1980, aos países em desenvolvimento, os “estatistas” dos anos 1950 e 1960 não pareciam o desastre que deveriam ter sido de acordo com as teorias neo-utilitaristas. Os reformistas ortodoxos dos anos 1980 podem alegar sucessos, mas, no todo, as mudanças no desempenho eram ambíguas em vez de dramaticamente positivas. Era ainda possível argumentar sobre a necessidade de estimular o funcionamento dos mercados, mas era muito mais difícil sustentar que isso era o suficiente para o crescimento.<sup>6</sup>

Os resultados práticos reforçaram a reflexão teórica ao sugerir que a análise neo-utilitarista era no mínimo incompleta. Falar sobre “gestão governamental” e “construção institucional” ficou tão na moda que até o Banco Mundial começou a considerar a possibilidade de que os problemas de seus clientes surgiam não apenas em consequência de políticas inadequadas, mas também de deficiências institucionais corrigíveis somente a longo prazo.<sup>7</sup> O discurso de Karaosmanoglu, vice-presidente do Banco Mundial, não foi, assim, a aberração que pareceu à primeira vista. Era parte do recuo geral e, pode-se dizer, inevitável da ortodoxia neo-utilitarista.

“Recuo” é um termo relativo. O neoliberalismo ainda era uma agenda política poderosa no final da década de 1980. O Estado permanecia desacreditado. A fé utópica nos mercados continuava sendo um fundamento atraente para uma retórica política otimista. Na ausência de um sucessor intelectual que constrangesse a teorização neo-utilitarista, as prescrições políticas neoliberais retiveram legitimidade e carisma, apesar de seus problemas óbvios. O que era necessário era uma reação coerente e sistemática que preenchesse as lacunas do paradigma neo-utilitarista. A maneira de produzir tal reação era menos óbvia, mas as partes de uma solução estavam começando a se unir.

## RETOMANDO A TRADIÇÃO INSTITUCIONAL COMPARATIVA

A incapacidade de o neo-utilitarismo emergir com uma representação logicamente convincente do Estado foi inevitável frente a sua incapacidade de combinar o “individualismo metodológico” com uma apreciação dos efeitos institucionais.<sup>8</sup> A pressuposição neo-utilitarista de que o comportamento dos Estados pode ser conceitualizado em termos da simples agregação de motivações individuais permaneceu como obstáculo ao desenvolvimento de um retrato realista do Estado. Os burocratas não são maximizadores independentes. Suas decisões dependem de contextos institucionais complexos, com interações

historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais aceitas pelos indivíduos que trabalham no próprio Estado.<sup>9</sup> Tais padrões constituem uma realidade anterior aos “interesses individuais”. Eles definem as prioridades dos objetivos individuais que competem entre si e a gama de meios utilizados para atingi-los.

A falta de perspectiva comparativa foi também uma consequência natural da fascinação pela lógica associal das decisões individuais. À medida que as escolhas individuais pudessem ser previstas por meio de um conjunto simples de pressuposições motivacionais universalistas, e à medida que a agregação de escolhas individuais fosse o suficiente para prever os impactos organizacionais, uma teoria genérica de como os gestores do Estado se comportam seria suficiente. Mas se os padrões institucionais históricos definem os interesses individuais e restringem a maneira como estes são perseguidos, um diagnóstico como “um modelo que serve para tudo” não pode funcionar. Tanto as ações do Estado como suas consequências para o desenvolvimento se tornam contingentes do contexto no qual estão imersas. Sendo assim, a melhor maneira de realizar uma análise comparativa é começar identificando as diferenças contextuais para então buscar as regularidades fundamentais.

Para quem busca um sucedâneo ao modelo neo-utilitarista do Estado, um lugar lógico de se procurar é na longa tradição de trabalhos que analisam o Estado em termos históricos comparativos. Metodologicamente, é uma tradição que analisa seriamente as instituições. Teoricamente, está mais associada ao espírito da economia política clássica do que da “teoria econômica da política” dos neo-utilitaristas (Toye, 1991b, p. 324). Também é uma tradição que oferece pressuposições substantivas contrastantes em relação à natureza e ao papel do Estado. Ela sempre criticou a proposição de que a troca era uma atividade “natural” que exigia apenas um suporte institucional mínimo, e considerava a ação ampla do Estado como fundamental para a criação e sustentação do mercado.

Na década de 1940, Karl Polanyi argumentou que “o caminho para o livre mercado estava aberto e era mantido aberto graças a um enorme aumento no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado” (Polanyi, 1957 [1944], p. 140). Desde o início, de acordo com Polanyi, a vida do mercado foi entrelaçada não apenas com outros tipos de laços sociais, mas também com diferentes tipos de políticas governamentais. Um Estado efetivo não era simplesmente um auxiliar do mercado, mas sim um pré-requisito essencial à formação das relações de mercado.

A perspectiva de Polanyi abre uma porta para recuperar até mesmo os *insights* anteriores de Weber. Tendo em vista as sociedades com mercados já

estabelecidos, Weber argumentou que as operações das grandes empresas capitalistas dependiam da disponibilidade de um tipo de ordem que somente um Estado burocrático moderno podia oferecer. Ele afirmou que “o capitalismo e a burocracia se encontraram e se pertencem mutuamente” (Weber, 1968 [1904-1911], p. 1395, n. 14). A pressuposição de Weber sobre a intimidade da relação baseou-se numa concepção do aparato burocrático do Estado que era uma imagem espelhada da visão neo-utilitarista. Os burocratas de Weber viam seus interesses atendidos pela execução de suas atribuições e pela contribuição para a realização dos objetivos do aparato como um todo. Usar as prerrogativas do cargo para buscar interesses privados era a característica arquetípica das formas pré-burocráticas. A superioridade do Estado burocrático moderno está em sua habilidade de superar a lógica individualista.

Para Weber, o Estado era útil àqueles que operavam nos mercados precisamente porque as ações de seus funcionários obedeciam a uma lógica bem diferente daquela atribuída à troca utilitarista. Na visão de Weber, a capacidade do Estado para sustentar os mercados e o processo de acumulação capitalista depende de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente na qual os indivíduos vêem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. A coerência corporativa exige que os funcionários responsáveis sejam até certo ponto isolados das exigências da sociedade circundante. O isolamento, por sua vez, é acentuado por um *status* distinto e recompensador aos burocratas. A concentração de capacitação na burocracia por meio de recrutamento meritório e a provisão de oportunidades para premiações em carreiras de longo prazo são também fundamentais para a eficiência da burocracia.

A utilidade da perspectiva weberiana é que ela vai além da discussão sobre as políticas que são passíveis de dar suporte aos mercados e trazem à tona a questão do tipo de estrutura institucional que o Estado deve ter de forma que seja uma contrapartida eficiente aos grupos empresariais privados. As políticas bem-sucedidas têm fundamentos estruturais. As estruturas burocráticas criam um conjunto de incentivos para os funcionários do governo, gerando afinidade entre estes incentivos e as políticas exigidas para o crescimento capitalista.

Se Weber estiver com a razão, não daria certo impor políticas diferentes ao aparato estatal sem mudar a estrutura do próprio Estado. Mudanças reais em políticas e no comportamento dos agentes dependem da possibilidade de criar novas estruturas no Estado. Ao mesmo tempo, a perspectiva weberiana gera uma hipótese comparativa poderosa: as diferenças na estrutura do aparato estatal deveriam implicar diferenças na sua eficácia. Deveria, portanto, ser

possível ir além da identificação tautológica dos Estados desenvolvimentistas como aqueles que induzem o desenvolvimento, e explicar as diferenças na *performance* desenvolvimentista com base em contrastes estruturais duradouros.

Embora Weber seja claro sobre o tipo de estrutura estatal que complementa melhor o crescimento do mercado, ele considera a robustez e o dinamismo da acumulação capitalista como algo permanente. Enquanto o Estado sustenta uma estrutura estável de regras, permitindo assim que os retornos sobre os investimentos sejam previsíveis, os agentes privados farão o resto. Ele não explora a questão de como o Estado poderia ir além de apenas reforçar as tendências naturais dos investidores, ou como poderia responder a uma situação na qual as forças empresariais privadas falhassem em emergir. O Estado de Weber é um apoio essencial ao capital privado, mas não constitui um agente transformador em si próprio.

Pensar como os Estados podem ir mais longe do que simplesmente prover um ambiente estável para o capital privado significa olhar mais de perto as relações Estado-sociedade, particularmente aquelas que conectam o Estado aos grupos empresariais. O trabalho de economistas institucionalistas, como Gerschenkron e Hirschman, oferece uma visão das relações Estado-sociedade que servem como um bom complemento a Weber.

O trabalho de Gerschenkron (1962) sobre os países de desenvolvimento tardio na Europa não considera a capacitação empresarial como dada e focaliza a atenção mais diretamente nas relações entre o Estado e o capital.<sup>10</sup> Em seu ponto de vista, o desenvolvimento capitalista recente foi caracterizado por uma disjunção entre a escala da atividade econômica exigida para o desenvolvimento e o escopo efetivo de vínculos econômicos privados. Competir com Estados já industrializados significava combinar o domínio de novas tecnologias de produção com exigências de capital superiores às aquelas que o empresariado local era capaz de acumular. Para resolver essa contradição, o Estado deveria ir além de apenas prover um ambiente adequado e se envolver mais ativamente na organização dos mercados financeiros.

No argumento de Gerschenkron, o Estado ainda está considerando o problema dos riscos, mas a garantia de um ambiente previsível não é mais o suficiente. Faltando tanto capitalistas individuais capazes de assumir riscos na escala exigida pela tecnologia moderna, quanto instituições privadas que irão permitir que grandes riscos sejam partilhados por uma ampla rede de investidores, o Estado deve servir como banco de investimentos, reunindo os fundos necessários e encorajando sua aplicação em atividades transformadoras.

Hirschman, que se concentrou nos países em desenvolvimento “muito recente” do Terceiro Mundo, dá um passo além na ênfase de Gerschenkron

na ação do Estado como um estímulo potencial a novas atividades. Ele argumenta que o capital não é o principal ingrediente que falta. O que impede o caminho da transformação industrial é uma carência de empresariado no sentido de “percepção de oportunidades de investimento e sua transformação em investimentos reais” (Hirschman, 1958, p. 35). Quem tem recursos para investir encontra muita dificuldade em tomar as decisões necessárias para transformar sua fortuna em novas atividades produtivas. A “tomada de decisão induzida por maximização” constitui a chave para o progresso econômico (ibid, p. 44).

Entre as instituições que podem estimular uma tomada de decisão, o Estado é um candidato óbvio. Para representar este papel, o Estado deve ir além de fornecer um ambiente previsível ou reunir capital disponível em volumes maiores. Hirschman vê o Estado como uma fonte potencial de incentivos “desestabilizadores” que tornam mais difícil fugir das decisões e, portanto, induzem o capital privado a se tornar mais empresarial.

Gerschenkron e Hirschman sugerem que o repertório do Estado deve ir além do que foi vislumbrado por Weber. Será que suas idéias também têm implicações para a visão de Weber sobre as estruturas do Estado? Eles não negam a importância de uma estrutura burocrática competente, coerente, mas sugerem que o distanciamento indiferente sugerido por Weber pode não ser suficiente. O novo empresariado de que fala Gerschenkron e o processo sutil de transformação da iniciativa privada enfatizado por Hirschman exigem mais do que regras previsíveis e impessoais. Num processo de transformação gerschenkroniano ou hirschmaniano, o formato do projeto de acumulação precisa ser descoberto, quase que inventado, e o Estado deve ser um participante em sua invenção.<sup>11</sup> Não é suficiente diminuir a percepção de riscos. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado. Isso, por sua vez, exige conexões mais íntimas com agentes econômicos privados, um Estado que esteja mais em “parceria” com a sociedade, e não isolado dela.<sup>12</sup>

Gerschenkron e Hirschman não exploram as formas de relações Estado-sociedade que seus modelos de ação do Estado podem assumir, mas sugerem a necessidade de complementar a hipótese de estrutura interna weberiana com uma análise das relações Estado-sociedade. Como estão estruturados os elos entre o Estado e os grupos empresariais que ele tenta estimular? Este é um desafio que Gerschenkron e Hirschman deixam para os futuros adeptos da proposta institucional comparativa.

Eles também são menos entusiastas que Weber quanto à capacidade do Estado para desempenhar os papéis que eles consideram necessários. O legado

dessa tradição não foi uma imagem espelhada “estatista” da fé utópica neo-utilitarista no mercado. Saber se um Estado qualquer é capaz ou não de compensar as deficiências dos agentes econômicos privados e impulsionar um processo de transformação permanece em aberto. Hirschman é particularmente inflexível neste ponto, argumentando explicitamente que “o fato de o empresariado privado ser incapaz – ou não estar disposto – de fazer certos trabalhos que gostaríamos que fossem realizados não garante que o governo possa realizá-los” (Hirschman, 1958, p. 65).

O que a tradição comparativa institucional tem a oferecer é a identificação de alguns papéis que o Estado pode vir a preencher caso o processo de transformação econômica siga adiante, e algumas sugestões sobre que tipos de características institucionais podem ser necessárias para que o Estado tenha chance de representar esses papéis. Nesse contexto, as questões para os sucessores dessa tradição são: Podemos identificar mais claramente as características organizacionais internas e os padrões de conexões externas associados com a ação efetiva do Estado? Podemos encontrar exemplos históricos concretos que ilustrem suas variações? Curiosamente, no final dos anos 1980 havia uma variedade de “revisões institucionalistas” do modelo neo-utilitarista dando suporte a esta agenda.

### REVISÕES INSTITUCIONALISTAS DO MODELO NEO-UTILITARISTA

O modelo neo-utilitarista do Estado foi apenas parte de uma tradição mais ampla de “ator estratégico” ou modelos de “escolha racional”, que continuaram a evoluir durante as décadas de 1970 e 1980. À medida que esta evolução acontecia, uma série de idéias bastante subversivas aos preceitos ideológicos das políticas neoliberais começaram a emergir.

Em áreas nas quais os modelos de escolha racional mais precisos podiam ser confrontados com dados empíricos objetivos, tornou-se logo óbvio que a lógica da motivação individual atomista, sem argumentos institucionais complementares, era inadequada. Analistas da política americana como Kenneth Shepsle (1987) e Terry Moe (1987) verificaram que algo se interpunha entre o caos que a maioria das regras eleitorais deveria, teoricamente, provocar e a estabilidade (para não dizer a calcificação) que caracteriza, na prática, a política nos Estados Unidos. A resposta teria de ser as “instituições”, entendidas como práticas historicamente entrelaçadas e estruturas firmemente estabelecidas.<sup>13</sup> Uma evolução paralela pode ser vista entre os historiadores econômicos interessados no desenvolvimento, sendo o trabalho de Douglas North um exemplo proeminente.

Por focalizar direitos de propriedade, o trabalho anterior de North (por exemplo, North e Thomas, 1973) foi considerado como alinhado na crença neo-utilitarista no livre mercado como a chave do desenvolvimento. A “nova economia institucional” (North, 1986) foi, portanto, julgada como um complemento da perspectiva neo-utilitarista, e não uma alternativa. Entretanto, ao final da década de 1980, estava bem claro que North estava planejando algo bem antagônico ao projeto neo-utilitarista.

No trabalho posterior de North, a análise institucional, definida em termos amplos, ganha maior importância. Adotando uma postura mais de sociólogo do que de economista, North enfatiza a “ampla difusão de restrições informais”, observando que “em nossas interações diárias com outras pessoas, quer seja com a família, em relações sociais externas ou em atividades de negócios, a estrutura governante é inteiramente definida por códigos de conduta, normas de comportamento e convenções” (North, 1990, p. 36). Ele então argumenta que “as estruturas institucionais” são “a chave crítica ao relativo sucesso das economias” (ibid., p. 69) e lamenta que “paguemos um alto preço pela aceitação sem crítica da teoria neoclássica” porque “supunha-se que a alocação ocorresse num mundo sem atritos, ou seja, num mundo onde as instituições não existiam ou não eram importantes” (ibid., p. 131).

Tal postura iconoclasta por parte de um laureado com um Prêmio Nobel, cujo trabalho foi visto como favorável à perspectiva neo-utilitarista, era uma importante indicação de que as coisas estavam mudando. Infelizmente, North oferece apenas uma pequena contribuição para a construção de uma abordagem alternativa. Sua discussão sobre “estruturas institucionais” está fundamentada em poucos exemplos ilustrativos, a maioria dos quais relacionada aos direitos de propriedade.<sup>14</sup> Além disso, à medida que vê as normas culturais como variável principal e as formas organizacionais como variável dependente, ele não está predisposto a analisar mais detalhadamente o papel das estruturas organizacionais. North considera a visão neo-utilitarista do Estado como um leviatã, como uma “história mal contada”, mas oferece pouca análise concreta de como as variações na estrutura do Estado podem ter conseqüências para a transformação industrial.

O trabalho de North dá apoio moral a uma economia política institucional comparativa, sem no entanto fornecer um exemplo empírico claro. Felizmente, outros estavam construindo um revisionismo mais estruturado. A evolução do trabalho de Robert Bates sobre a agricultura africana é talvez o melhor exemplo de como um modelo de análise pode superar as pressuposições neo-utilitaristas, substituindo-as por uma perspectiva mais institucionalmente sofisticada, sem perder sua porção analítica.

Em 1981, Bates publicou *Markets and States in Tropical Africa*, que logo se tornou um clássico sobre os perigos da intervenção estatal em países em desenvolvimento. O livro de Bates forneceu muita água para o moinho neo-utilitarista, mas se tratava de economia política genuína, não simplesmente de uma aplicação da lógica econômica às instituições políticas. Bates tornou claro que os resultados observados eram baseados em um contexto institucional específico, historicamente fundamentado, e não numa lógica genérica inelutável de como os Estados funcionam. Entretanto, a descrição das conseqüências da ação do Estado era bem consistente com a perspectiva neo-utilitarista.

Na visão de Bates, os dirigentes estatais nos países africanos recém-independentes, munidos de poderosos instrumentos de controle econômico herdados dos regimes coloniais, usaram esses instrumentos para beneficiarem as elites urbanas, incluindo eles próprios. Suas políticas destruíram os incentivos dos agricultores para aumentar a produção agrícola, sabotando assim o processo de desenvolvimento. Na busca de uma combinação de sobrevivência política e auto-enriquecimento, criaram paraísos rentistas, erigiram obstáculos burocráticos à alocação eficiente de recursos e acabaram debilitando a agricultura camponesa – o único setor econômico capaz de impulsionar o desenvolvimento futuro. A solução parecia estar no desmantelamento do poder do Estado, deixando os camponeses livres para aproveitar as oportunidades do mercado, a exemplo do que um modelo neo-utilitarista simplista sugeria.

Voltando à agricultura africana, num estudo de 1989 sobre o Quênia, intitulado *Beyond the Miracle of the Market*, Bates explora temas similares, mas com uma motivação diferente. Ele começa por criticar o que chama de “renascimento neoclássico” por sua “falha em lidar adequadamente com instituições” e por sua “falha em analisar as políticas” (Bates, 1989, p. 3) e acaba produzindo uma análise muito diferente das conseqüências da intervenção burocrática nos mercados agrícolas. Bates argumenta que somente com uma “intensa infusão de regulamentação burocrática” seria possível assegurar o aporte de capital necessário à reconstrução da agricultura camponesa. O monitoramento e o controle dos insumos produtivos pelo Estado se revelaram a melhor maneira de assegurar o padrão de qualidade para exportação, e as restrições administrativas impostas foram a melhor forma de capturar economias de escala em processamento (ibid., p. 75-81). Nesse caso, em vez de constituir um inimigo da produção agrária, a intervenção estatal permitiu o seu desenvolvimento.

Isto não quer dizer que o Estado tenha se tornado o principal motor do desenvolvimento no trabalho posterior de Bates. Ao contrário, o dilema de seu argumento gira em torno da interação entre o Estado e suas contrapartes pri-

vadas. Inicialmente, as dotações institucionais, predominantemente aquelas associadas com o Estado, “definem a maneira pela qual os interesses econômicos são formados” enquanto definem simultaneamente as condições políticas que determinam se os interesses são realizados ou frustrados (ibid., p. 152). Mais tarde, grupos de interesse efetivos facilitam algumas estratégias do Estado e inibem outras.

Observando a evolução da agricultura do Quênia, Bates notou, por exemplo, que enquanto a intervenção econômica do Estado permitiu o aparecimento de plantas de grande escala para processar a produção agrícola, as novas instituições políticas deixaram os processadores “sujeitos à predação econômica” por pequenos produtores que trabalhavam por meio de seus representantes políticos (ibid., p. 86-87).<sup>15</sup> O argumento de Bates não é simplesmente que o Estado ajuda a criar as classes. Os interesses da sociedade, uma vez solidificados, tornam-se cruciais na definição das futuras estratégias de desenvolvimento do Estado. No caso do Quênia, os “prósperos produtores agrícolas” (ibid., p. 147) eram as contrapartes privadas cruciais. Seu apoio político foi fundamental para a construção de novas formas de envolvimento do Estado. A chave para o desenvolvimento agrário do Quênia foi o fato de que seus líderes “aliaram o Estado à sorte da elite agrária emergente” (ibid., p. 39).

Vale a pena reiterar as características-chave do que podemos chamar de “o Bates maduro, institucional comparativo”. Primeiro, o Estado é analisado não como uma entidade genérica cujo impacto econômico pode ser deduzido de predileções inerentes aos burocratas, mas como uma criação contingente histórica cujas propriedades dependem de dotações institucionais específicas e do caráter da estrutura social reinante. Segundo, diante de certas circunstâncias históricas, o envolvimento do Estado no processo de acumulação pode ser um ingrediente essencial na promoção de crescimento e transformação. Como Bates afirma em sua conclusão, “as burocracias e organizações não estão necessariamente em oposição aos mercados. Ao contrário, elas são freqüentemente responsáveis por sustentar e desencadear as forças do mercado” (Bates, 1989, p. 150). Terceiro, os Estados e as sociedades são mutuamente constitutivos. Os interesses e as classes não são logicamente mais relevantes que o Estado e suas políticas. Os Estados ajudam a definir os interesses privados e têm um papel crucial no crescimento de classes e grupos de interesse. Uma vez que as classes e os grupos de interesse se fundem, se tornam obstáculos poderosos nas subseqüentes estratégias do Estado.

O trabalho de Bates sugere a promessa de uma síntese feliz que iria institucionalizar o trabalho na tradição da escolha racional, revitalizar a tradição

institucional comparativa e relegar as versões simplistas e insociais da visão neo-utilitarista do Estado às copiosas latas de lixo da história. De fato, as coisas não são tão simples. Enquanto o revisionismo estava derrubando o pensamento neo-utilitarista inicial, a tradição institucionalista comparativa estava confrontando a questão do Estado numa variedade de novas maneiras, complicando a definição de uma “abordagem institucional comparativa”.

### VARIAÇÕES INSTITUCIONAIS COMPARATIVAS

A visão neo-utilitarista do Estado, embora imperfeita, era parte de um conjunto de respostas surgidas em virtude das dificuldades existentes em se lidar com questão do Estado. A política desenvolvimentista dos anos 1950 e 1960 pode ter sido baseada numa pressuposição implícita de um Estado benevolente e capaz, mas esta pressuposição não foi explicitamente teorizada.<sup>16</sup> Os debates teóricos entre pluralistas e marxistas durante as décadas de 1960 e 1970 se concentraram principalmente em como o Estado era controlado pela sociedade, em vez de ver o Estado como um ator em seu próprio direito.<sup>17</sup> A década de 1980 viu a proliferação de trabalhos que tentavam “trazer o Estado de volta”.<sup>18</sup>

No final dos anos 1980, não era mais possível deixar o Estado sem ser analisado, independente da posição de cada um com relação a sua benevolência, capacidade ou culpabilidade. Entretanto, ainda havia fortes divergências mesmo entre aqueles que adotaram uma abordagem institucional. Alguns estavam preocupados em ampliar os modelos clássicos de Weber, Gerschenkron e Hirschman para descrever os sucessos desenvolvimentistas contemporâneos.<sup>19</sup> Outros estavam mais interessados em compreender como as iniciativas do Estado eram prejudicadas pelas estruturas sociais que o circundavam. O que unia os dois grupos era que ambos colocavam as relações Estado-sociedade no centro de suas análises.

*Strong Societies and Weak States*, de Joel Migdal, é um dos melhores exemplos da última abordagem, na qual as relações Estado-sociedade são vistas como o contraponto que sabota a ação do Estado. Para Migdal, os Estados do Terceiro Mundo continuam sendo “fracos”, embora tenham “se tornado presenças formidáveis em todas as camadas da sociedade” e “afetado muito o curso das mudanças econômicas e sociais” (Migdal, 1988, p. 39). Eles são fracos porque “fragmentos difusos da sociedade permaneceram fortes” (ibid., p. 137), retendo no nível local a capacidade de frustrar as ações do Estado. O Egito de Nasser, cuja reforma agrária transformou a sociedade egípcia, é um dos melhores exemplos de Migdal. Apesar de o sucesso de Nasser “em promover o fim da poderosa classe de grandes proprietários rurais mediante

a reforma ter sido retumbante” (ibid., p. 189), e “de o Estado ter efetivamente transformado a sociedade” (ibid., p. 195), Nasser não pôde substituir o poder local dos ricos e da classe média rural e daqueles “homens fortes” que representavam politicamente os seus interesses.

Migdal não é obviamente um neo-utilitarista. Ele certamente não faz nenhuma pressuposição de que o Estado é simplesmente uma agregação da maximização individual. Apesar de, a exemplo dos neo-utilitaristas, ele ver a lógica da agenda do Estado como fundamentalmente em conflito com a lógica das relações sociais fora do Estado, ele apresenta esta polaridade em termos totalmente diferentes e chega a conclusões também diferentes. Em vez de Estado *versus* mercado, a polaridade de Migdal é Estado *versus* sociedade. Para os neo-utilitaristas, a capacidade dos dirigentes do governo em colaborar com elites privadas em projetos de “obtenção de privilégios” torna o Estado uma ameaça poderosamente perigosa para o mercado. Para Migdal, o mesmo comportamento mostra a fraqueza do Estado perante a sociedade. Para os neo-utilitaristas, um aumento do alcance da ação do Estado significa uma redução do poder das forças do mercado. Para Migdal, o poder social das elites locais significa, quase que por definição, uma diminuição do poder do Estado. Focalizando o controle social, Migdal vê o projeto básico dos detentores de poder como inerentemente em oposição ao projeto básico do Estado. As elites locais querem preservar sua esfera de controle; o Estado quer expandir sua esfera. Ambos não podem ganhar.

Esta abordagem de soma zero das relações Estado-sociedade contrasta com a economia política institucional comparativa clássica, definida anteriormente. A pressuposição fundamental de Weber, Gerschenkron ou Hirschman é que um projeto comum fundamenta as interações do Estado e da sociedade. Tanto as elites industriais como o Estado estão interessados na transformação, pois nenhum pode implementar o projeto sozinho e cada um contribui com alguma coisa para a sua realização.

Por que a idéia de projetos conjuntos entre Estado e sociedade está ausente na visão de Migdal? Uma das razões é porque ele focaliza a questão do controle social e não da transformação econômica. Projetos conjuntos exigem resultados de soma positiva, como o aumento da produção. Migdal está apenas tangencialmente interessado em tais resultados. Ele tem pouco a dizer sobre os industriais – que são as contrapartes implícitas para Gerschenkron e Hirschman – ou mesmo sobre as elites rurais capitalistas – como “as elites agrárias emergentes” de Bates. Os “homens fortes locais” e as elites rurais tradicionais que constituem seu foco de análise estão provavelmente muito menos interessados em projetos conjuntos.

Ao focalizar grupos sociais cujos principais interesses são paroquiais e conservadores, e ao enfatizar o controle social como resultado, Migdal destaca o jogo de soma-zero nas relações Estado-sociedade. Entretanto, mesmo nos casos descritos por Migdal, existem exemplos claros de predomínio de projetos conjuntos. A análise das relações entre Nasser e os agricultores médios e ricos é o melhor exemplo. A política antiproprietário rural deu a estes agricultores espaço para consolidarem-se como uma poderosa classe rural. Ao mesmo tempo, este grupo deu uma importante contribuição à agenda econômica de Nasser. De acordo com Migdal (1988, p. 204-205), depois da reforma agrária, sob a liderança dos médios agricultores, a produção e a produtividade agrícola excederam o rápido crescimento populacional do Egito, o que reverteu a tendência de queda da produção e da produtividade que ocorria no velho regime.

Este projeto conjunto pode ter eventualmente se transformado em luta entre o Estado e “os homens fortes” rurais pela continuidade da transformação da agricultura, mas inicialmente foi uma relação mutuamente fortalecedora. O Estado ajudou a criar um grupo social cujo projeto econômico, por sua vez, contribuiu com a agenda desenvolvimentista do próprio Estado.<sup>20</sup>

A relevância dos projetos conjuntos depende não só do momento histórico mas também da agenda do pesquisador. Para Migdal, a agricultura africana epitomiza a luta entre o Estado e a sociedade pelo controle social, mas Bates conseguiu descobrir a possibilidade de projetos conjuntos.<sup>21</sup> A importância do ponto de vista de Migdal pode ser melhor ilustrada com a comparação de seu estudo sobre as relações Estado-sociedade na Ásia Oriental com outros exemplos recentes de análise institucional comparativa do desenvolvimento asiático. Quando Migdal analisa a Ásia Oriental, ele vê um “deslocamento social em massa” resultando em “Estados fortes”. Os Estados não podem ser “fortes” na visão de Migdal, “sem fatores exógenos criando primeiro condições catastróficas” (Migdal, 1988, p. 262). O deslocamento social, que enfraquece severamente o controle social, é uma “condição necessária” para a emergência de um Estado forte (ibid., p. 269).

Sem negar que os “deslocamentos sociais” ajudaram a estabelecer, no pós-guerra, novos parâmetros na Ásia Oriental, outros analistas enfocaram a natureza do projeto conjunto que subsequente emergiu. Dois estudos de países, um realizado por Alice Amsden (1989) sobre a Coreia e outro, por Robert Wade (1990) sobre Taiwan, estão entre os numerosos trabalhos que ilustram este ponto.<sup>22</sup> Os dois autores analisam a elaboração e execução de projetos baseados numa relação simbiótica entre o Estado e os grupos industriais nascentes. A contribuição do Estado em tais projetos compartilhados

é considerada crucial, mas eles também exigem o engajamento de sócios privados no processo de desenvolvimento.

Amsden argumenta que a “industrialização tardia”, no estilo Leste asiático,<sup>23</sup> requer um tipo de interferência do Estado que vai além do papel de “banco de investimento” de Gerschenkron ou de “investidor reestruturante” de Hirschman.<sup>24</sup> Na visão de Amsden,

a Primeira Revolução Industrial foi construída no *laissez-faire*, a Segunda, com base na proteção da indústria nascente. Na industrialização tardia, os alicerces são os subsídios – que incluem tanto proteção quanto incentivos financeiros. A alocação de subsídios tornou o governo não apenas um banqueiro, como Gerschenkron (1962) o concebeu, mas também um empresário, usando subsídios para decidir o que, quando e o quanto produzir. (Amsden, 1989, p. 143)

Além disso, o Estado deve “impor padrões de desempenho aos grupos de interesse que recebem suporte público. Em troca dos subsídios, o Estado exige certos padrões de desempenho das firmas” (ibid., p. 145-146). A combinação de incentivos e de exigência de desempenho não apenas define o comportamento das atividades industriais existentes como permite ao Estado dar vida a um conjunto de grupos empresariais que podem servir como contrapartida privada num projeto conjunto de transformação industrial.

A descrição de Wade da agressividade do papel do Estado é mais contida, mas fundamentalmente similar. Ele argumenta que o sucesso industrial de Taiwan se baseia no “mercado governado”, uma série de políticas que “permitiram ao governo guiar – ou governar – os processos de alocação de recursos de forma a gerar tipos de produtos e investimentos diferentes do que teriam ocorrido tanto com o livre mercado quanto com a política de mercado livre simulada” (Wade, 1990, p. 26-27). Ele especifica períodos de “liderança do Estado” em determinados setores, durante os quais as iniciativas do Estado eram cruciais à transformação de setores-chave (ibid., p. 111). Outra vez, a política do Estado não apenas muda o comportamento dos atores existentes, mas também ajuda a trazer para a sociedade atores sem os quais o desenvolvimento industrial seria impossível.

Olhando a Ásia Oriental pela visão de Amsden e Wade, somos levados a percorrer um círculo completo, partindo dos neo-utilitaristas e voltando ao apoio iconoclastico do vice-presidente Karaosmanoglu, do Banco Mundial, ao “governo ativista” com o qual este capítulo começou. São precisamente análises como as de Amsden e Wade que fornecem as bases empíricas para a convicção de Karaosmanoglu de que um “papel governamental mais ativista pode ser um fator decisivo para um crescimento industrial veloz”.

Sem dúvida, no começo dos anos 1990, o Banco Mundial como instituição sentiu que tinha de levar a sério a perspectiva institucionalista compa-

rativa. Seu principal relatório sobre o “milagre do Leste asiático” tentou colocar o banco em uma posição intermediária entre a visão neoclássica e o “revisonismo” da visão de Amsden e Wade. O relatório reconheceu que “em algumas economias, principalmente naquelas do noroeste da Ásia, intervenções seletivas contribuíram para o crescimento” (Banco Mundial, 1993, p. vi). Também reconheceu inflexivelmente o valor das burocracias weberianas (ibid., p. 157-189).<sup>25</sup>

Será que isso significa que a agenda institucional comparativa já foi completada? Dificilmente. Apesar das dificuldades teóricas dos neo-utilitaristas em lidar com o Estado, nenhum quadro alternativo pode pretender incorporar a elegância que dá carisma a este modelo. Contribuições recentes à tradição institucional comparativa validam a busca de tal alternativa, mas também destacam os desafios que devem ser enfrentados pelo caminho.

### UMA AGENDA INSTITUCIONAL COMPARATIVA

Qualquer política econômica institucional comparativa do Estado deve oferecer uma visão clara, tanto da estrutura interna do Estado, quanto do caráter das relações Estado-sociedade. A hipótese de Weber sobre o papel da burocracia ainda é o ponto de partida para a análise da estrutura interna. O problema das relações Estado-sociedade deve ser repensado de uma forma mais dinâmica, dentro dos moldes sugeridos na análise de Bates, que considera a política do Estado como um fator endógeno na mudança do caráter de suas contrapartes na sociedade.

A afirmação original de Weber de que as estruturas burocráticas estatais constituem uma fonte de vantagens é consistentemente sustentada pelos analistas contemporâneos. Neste ponto, Migdal concorda com Amsden e Wade. Ao enfatizar “os deslocamentos” como condição necessária para um “Estado forte”, ele preocupou-se em afirmar que uma “burocracia independente” (Migdal, 1988, p. 274) é uma das condições suficientes. Tanto Amsden como Wade identificam os burocratas estatais como representantes de papéis cruciais na transformação industrial. Até o Banco Mundial concorda.

É necessário, entretanto, fazer uma importante ressalva. Weber tende a ver a crescente oscilação (instabilidade) da burocracia como inevitável. Análises como as de Migdal fazem com que as estruturas burocráticas pareçam mais vulneráveis e mais difíceis de serem alcançadas. Estabelecer uma organização burocrática capacitada é uma tarefa desanimadora na maioria dos Estados do Terceiro Mundo. Caso uma máquina administrativa eficiente seja estabelecida, é possível ocorrer tanto sua dissolução e decadência quanto sua expansão e

fortalecimento. Se a transformação exige uma burocracia eficiente, não há nenhuma garantia de que a oferta vá atender à demanda. A abordagem institucional comparativa inverte a imagem neo-utilitarista do Estado. É a insuficiência de burocracia que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência.

Infelizmente, este consenso ainda não se reflete nos debates sobre políticas públicas e nos argumentos populares (a exemplo do que foi mostrado no Capítulo 1). “Burocracia” é ainda um termo pejorativo tanto para os cidadãos quanto para os formuladores de políticas. É a antítese moribunda e inefetiva da iniciativa empresarial e do governo eficiente. Ou, na imagem postulada pelo neo-utilitarismo, a fonte de auto-abastecimento dos funcionários privilegiados. Pode ser considerada ainda como uma combinação maligna das duas imagens. Raramente, ou praticamente nunca, é vista como um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência, tal como postulado por Weber. “Burocracia” é usada como um termo genérico, equivalente ao “aparato organizacional do Estado”. Não se pode dizer que Estados variem substancialmente no grau em que são “burocráticos”. Reforçando este problema conceitual, está a surpreendente carência de evidências sistemáticas comparativas que analisem as variações no grau em que estruturas estatais existentes se aproximam do tipo ideal de “burocracia” weberiana.

Para explorar o potencial da abordagem institucional comparativa, a hipótese Weberiana deve ser analisada à luz de diferentes países e agências governamentais. Examinar as agências envolvidas em determinados setores industriais, como faz este estudo, é uma maneira de adicionar elementos empíricos à idéia de que é a escassez, e não o excesso, de burocracia que impede o desenvolvimento. A idéia é identificar as diferenças na forma como os Estados são organizados e então associar essas diferenças às variações obtidas em termos de desenvolvimento. Não é fácil provar empiricamente tais conexões, mas pelo menos a lógica do argumento é clara.

A questão das relações Estado-sociedade é mais complicada. Duas posições aparentemente conflitantes coexistem. Por um lado, há a posição de “insulamento”. Para Weber, o insulamento da sociedade é uma pré-condição necessária para o funcionamento da burocracia.<sup>26</sup> Migdal concorda, observando que as ligações entre os “implementadores” dentro do aparato do Estado e os “homens fortes” fora dele acabam por sabotar a capacidade do Estado de realizar os seus projetos de desenvolvimento. Bates (em seu primeiro livro) e os neo-utilitaristas vão mais longe, associando o desenrolar das ligações Estado-sociedade com a “captura” do aparato do Estado por aqueles que buscam privilégios rentistas.

A ênfase no insulamento tem sentido lógico. A não ser que a lealdade ao resto do aparato do Estado tenha algum tipo de precedência sobre as liga-

ções com outros grupos sociais, o Estado não funcionará. O tipo de burocracia coerente e coesiva, postulada na hipótese de Weber, deve ter um certo grau de autonomia perante a sociedade. O problema é separar os benefícios do insulamento dos custos do isolamento.

Toda a idéia de projetos compartilhados, que é central nas visões de Gerschenkron, Hirschman, Amsden e Wade, considera que as conexões sólidas com grupos sociais são fundamentais à eficácia do desenvolvimento. Intuitivamente esta visão também faz sentido. Afinal, nós estamos falando de sociedades capitalistas nas quais nem o investimento nem a produção podem ser implementados sem a cooperação de atores privados. A idéia de que os Estados operam mais eficientemente quando suas conexões com a sociedade são minimizadas não é mais plausível do que a idéia de que os mercados operam isolados de outras conexões sociais. Assim como na realidade os mercados só funcionam se estiverem “inseridos” em outras formas de relações sociais, tudo indica que os Estados também devem estar “inseridos” para serem eficientes.

A questão de como a autonomia e a inserção social podem ser eficientemente combinadas é ainda mais complicada pelo fato de os Estados e as estruturas sociais serem mutuamente determinantes. Por um lado, a presença de grupos sociais organizados com algo a ganhar com o processo de transformação reforça a perspectiva de sustentação de um Estado burocrático transformador. Por outro, as burocracias eficazes reforçam as perspectivas de que o empresariado emergente se transforme efetivamente em grupos sociais organizados. Analogamente, uma sociedade caracterizada por uma rede local de detentores de poder pouco articulada, com interesses estabelecidos no *status quo*, irá dificultar a sobrevivência de um aparato do Estado coerente e coeso. Da mesma forma, a ausência de um aparato de Estado coerente torna menos provável que a sociedade civil vá se auto-organizar de uma forma melhor do que os frouxos laços de lealdade existentes.

Existem várias formas de identificar tais laços de relações recíprocas. Neste estudo comecei observando as estruturas governamentais e as relações Estado-sociedade e seus impactos em termos de mudanças sociais, e, mais especificamente, na organização industrial. Outra alternativa seria começar analisando as estruturas sociais, e a partir daí tentar explicar o surgimento de formas particulares de organização do Estado e das relações Estado-sociedade.

Qualquer que seja o rumo tomado, o objetivo final é o mesmo: captar a dinâmica das relações Estado-sociedade e juntá-las à “hipótese weberiana” de que a organização interna é o desafio básico enfrentado pela abordagem comparativa institucional. As generalizações analíticas devem estar sedimen-

tadas na análise de evidências históricas específicas. Temos de considerar a co-variação das estruturas do Estado, das relações Estado-sociedade e dos resultados em termos de desenvolvimento. O que separa os Estados que incorporam o pesadelo neo-utilitarista dos Estados que podem legitimamente pretender serem desenvolvimentistas? Como funcionam os projetos conjuntos de transformação? Que tipos de papéis do Estado estão envolvidos? Como os projetos compartilhados bem-sucedidos mudam as relações entre o Estado e seus colaboradores privados? O uso da evidência histórica comparativa para responder a essas questões permite explorar a oportunidade oferecida pelo recuo do neo-utilitarismo e moldar uma visão mais satisfatória do papel do Estado no processo de desenvolvimento.