

---

# ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: UMA REFLEXÃO SOBRE ABORDAGENS COMPLEMENTARES

Luiz Guilherme de Oliveira\*  
Sued Wilma Caldas Melo\*\*

**RESUMO:** O presente artigo investiga o papel do Estado como promotor do desenvolvimento e discute como este processo ocorre na América Latina e no Brasil mais especificamente. A análise partiu do progresso técnico e da transformação industrial e o papel do Estado foi abordado com foco na estrutura e na capacidade dos aparelhos estatais. Assim como a atuação, a ausência do Estado afeta a sociedade, sendo que as implicações para o desenvolvimento dependem da adequação da estrutura interna, da relação Estado-sociedade e da conformação das instituições e neste sentido, cada nação apresenta uma trajetória distinta.

**Palavras-chaves:** Estado; Desenvolvimento; América Latina.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas seis décadas, as ideias a respeito do desenvolvimento, em especial nos países em desenvolvimento, seguiram uma trajetória sinuosa e imprecisa, culminando em ganhos de complexidade. Complexificação relacionada não apenas ao entendimento que o desenvolvimento já não pode ser reduzido ao crescimento econômico ou ao reconhecimento das restrições ambientais, mas à necessidade de se incluir debates mais amplos a respeito da democracia e dos direitos humanos. Assim, não é possível definir desenvolvimento de modo fixo ou definitivo, somos capazes apenas de sugerir o que o desenvolvimento deve implicar em contextos particulares. Há, de fato, uma espécie de batalha conceitual que estabelece a forma como o desenvolvimento é concebido e os meios definidos para alcançá-lo, bem como os atores centrais e o seu modo de interação com a sociedade (KNUTSSON, 2009).

Uma discussão frequentemente presente nos debates acerca do desenvolvimento é o papel que o Estado deve assumir neste processo. Ao longo da história moderna identifica-se enfoques distintos, desde um período de estatismo cego; sucedido pela adoção de estratégias neoliberais, pós Consenso de Washington com a conseqüente limitação da atuação do Estado; até os debates mais recentes que retomam a centralidade estatal, procurando identificar as causas das imperfeições e dos desequilíbrios e distinguir as condições que fazem da atuação do Estado algo benéfico.

As abordagens atuais argumentam que tanto a atuação quanto a ausência do Estado afetam a sociedade e que os resultados dependem da adequação da estrutura interna e da forma como é estabelecida a relação Estado-sociedade. Neste contexto, o presente trabalho teve como objetivo investigar de que forma o Estado pode atuar na promoção do desenvolvimento e discutir como este processo ocorre na América Latina. A metodologia incluiu a pesquisa bibliográfica sobre Estado e desenvolvimento, mais especificamente as abordagens de atores como Peter Evans, Theda Skocpol e Bob Jessop. Sendo que o olhar para o caso da América Latina se deu a partir do estruturalismo latino-americano e com base na experiência brasileira.

O papel do Estado como promotor do crescimento econômico e do desenvolvimento é analisado neste trabalho a partir do capitalismo. Acredita-se que o estudo dos processos de desenvolvimento deve necessariamente considerar o sistema de produção que estamos inseridos. Sendo o capitalismo uma construção social, outra premissa refere-se a crença que não existe apenas uma forma

---

\* Professor Associado-UnB.

\*\* Doutoranda-UnB.

de capitalismo industrial, de onde justifica-se a adequação de se considerar o modo como o capitalismo surgiu na América Latina, se refletir sobre suas especificidades e de se procurar caminhos para o desenvolvimento desta região a partir da própria realidade latino-americana.

Destaca-se ainda que optamos por não utilizar o termo intervenção, por acreditamos tratar-se de vocábulo pouco adequado quando o propósito é pensar sobre os processos do desenvolvimento. Intervenção pode remeter a situações adversas e transmitir a ideia de uma atuação de fora para dentro, de algo excepcional, de dissociação. Associações que encontram-se distantes de objetivos multidimensionais do desenvolvimento conforme entendido neste trabalho, tais como inserção, envolvimento, cooperação e parceria.

Além desta introdução, o artigo conta com mais três seções. Na primeira abordamos o conceito de Estado e discutimos como ele pode atuar na promoção do desenvolvimento a partir do seu papel de induzir a transformação econômica e proporcionar bem-estar social; em seguida discutimos as principais características da relação Estado e desenvolvimento na América Latina e por fim apresentamos a conclusão do trabalho.

## 2. ESTADO E DESENVOLVIMENTO

As discussões deste trabalho iniciam com a apresentação das concepções de Estado, visto que o entendimento de suas características, estrutura e estratégias facilita a compreensão de como ele atua e de que modo pode impulsionar o desenvolvimento. A definição clássica e amplamente aceita de Estado foi dada por Max Weber (1999), para quem os estados são como associações compulsórias que reivindicam controle sobre os territórios e sobre as pessoas que neles vivem. A partir desta, Evans (2004) destaca quatro papéis fundamentais desempenhados pelo Estado: guerrear, assegurar a ordem interna, promover a transformação econômica e assegurar níveis mínimos de bem-estar social. Sendo os dois primeiros, funções clássicas e os dois últimos uma exigência do mundo moderno, a qual o autor denomina de papel transformador.

O Estado, segundo Weber (1999), também possui o monopólio da violência legítima na sociedade. Sem tal exclusividade, ele não conseguiria exercer seu papel clássico de assegurar a ordem interna e tampouco ofertar serviços públicos. Jessop (2010) ressalta, entretanto, que a definição weberiana foca na soberania formal dos estados modernos em relação à sua população e às outras nações e no direito e na capacidade que eles detêm de utilizar a coerção, o que não significa que o exercício do poder ocorra frequentemente por meio da coerção física (o que representaria falha ou crise estatal).

Para Weber (1999), o quadro administrativo do Estado é quem exerce a violência legítima, sendo o poder estatal desempenhado na rotina da administração. No Estado moderno, quem governa é a burocracia, ou seja, é a burocracia um parâmetro de modernização do Estado. Burocracia no sentido weberiano é dotada de seis elementos básicos: regras formais que prescrevem os deveres dos cargos da administração burocrática, organização hierárquica, manutenção de registros, meritocracia, empregos em tempo integral e remuneração salarial (JESSOP, 2010).

As duas funções clássicas do Estado, embora importantes não serão centrais neste trabalho. Como o foco recai sobre os processos de desenvolvimento, será explorado o modo como o Estado pode promover a transformação econômica e como pode garantir níveis mínimos de bem-estar social. Esta ênfase na transformação industrial e no dinamismo econômico, entretanto, não deve ser confundida com uma redução do entendimento de desenvolvimento aos aspectos puramente econômicos, vários autores a exemplo de Polanyi (2000) já destacaram a inadequação de tal restrição.

No entendimento de Polanyi (2000), a escolha da sociedade do século XIX de se basear nos fundamentos econômicos a conduziu ao colapso. Desde o predomínio da sociedade de mercado, vivemos um desenvolvimento cego e inteiramente antinatural. A mudança de mercados regulamentados para autorreguláveis, ao final do século XVIII, transformou completamente a estrutura da sociedade, pois as relações sociais pararam de ditar as regras e a sociedade tornou-se completamente subordinada à economia. Neste sentido, o autor esclarece que o grande problema não é o fato da sociedade se basear na economia, pois em certa medida qualquer sociedade tem que se basear nela, mas o fato de a economia se fundamentar no autointeresse e possuir como único propósito a criação de lucros e bem-estar para alguns “privilegiados”.

A subordinação da sociedade à economia resulta no aniquilamento da substância humana e natural da sociedade. O que pode ser visto como a própria desumanização social, onde predominam valores meramente mercantis como a expansão do consumo, mas também uma racionalidade individualista e a coisificação das relações humanas. Tais efeitos apontam a necessidade de transformações profundas, que, para Polanyi (2000), incluem o fim da economia de mercado. É preciso um desenvolvimento em que a sociedade tenha supremacia, o que requer consequentemente que o sistema econômico deixe de ser o protagonista (POLANYI, 2000).

Fundamentado em tais reflexões, o destaque deste trabalho ao que Evans (2004) denomina de papel transformador do Estado, mais especificamente no fomento ao crescimento industrial, ocorre em virtude da observação de que os Estados que conseguiram promover maiores níveis de bem-estar social foram os que combinaram o dinamismo econômico com aumento da inclusão social. Entende-se, neste sentido, que o primado da sociedade carece de uma economia dinâmica, pois não há como sustentar os investimentos sociais sem competitividade, inovação e desenvolvimento tecnológico e que a dissociação da economia da sociedade é um fator que limita a sustentação do bem-estar social.

Outro ponto relevante é que não há como separar o mercado do Estado, pois o Estado representa elemento constitutivo do próprio mercado. É o Estado que define parâmetros mercadológicos, dita as regras sanitárias, atua nos direitos dos consumidores e até cria certos mercados, e esta não representa uma característica atual. Conforme explica Polanyi (2000), desde o início os mercados dependem do intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado do Estado, sua história se entrelaçou não apenas com outros tipos de laços sociais, mas com as formas políticas do Estado. Um Estado efetivo não era simplesmente um complemento ao mercado, era um pré-requisito essencial para a formação de relações de mercado.

Retomando ao papel transformador do Estado, Skocpol (1985) lembra que embora atualmente cada vez mais abordagens apontem o Estado como elemento chave para o desenvolvimento, tal ideia até pouco tempo praticamente não possuía ressonância. Até aproximadamente a década de 1980, as teorias dominantes e as agendas de pesquisa das ciências sociais raramente falavam sobre o Estado. Este era considerado um conceito obsoleto, associado a estudos jurídicos-formalistas empoeirados de princípios constitucionais particulares.

Nesta linha de argumentação, Evans (2004) explica que o papel do Estado para o desenvolvimento é marcado por três momentos distintos. O primeiro corresponde ao estatismo, período anterior à década de 1970, em que predominava a fé na beneficência genérica e na eficácia do Estado como solução para o subdesenvolvimento. O segundo, a partir de 1970, remete à desilusão com o estado endêmico, à emergência do pensamento neoliberal, ao avanço da teoria do *rent-seeking* e à crença acrítica no mercado. O Estado não foi capaz de promover o desenvolvimento em alguns países e passou a ser demonizado, restrito a proteção das liberdades individuais e a garantia dos direitos de propriedade. O terceiro momento corresponde ao atual em que Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) denominam

de “*Bringing the state back in*”, em que são retomados os estudos sobre o Estado a partir de um novo quadro analítico, com foco na atuação eficiente do Estado.

De acordo com Jessop (2010), embora as teorias concordem que o Estado está entre os determinantes mais importantes do crescimento econômico, elas diferem no entendimento de como o Estado atua na promoção do desenvolvimento. Examinando a literatura, o autor identificou duas perspectivas dominantes nos debates recentes: a neoclássica e a do estado desenvolvimentista. Os neoclássicos veem a interferência estatal como imprópria, pois provocam distorções nos preços e alocação ineficiente dos recursos; assim, defendem que o papel do Estado deve ser restrito à criação de um ambiente institucional onde as forças do mercado possam atuar. Já para a perspectiva do Estado desenvolvimentista, a atuação do Estado pode gerar efeitos bastante positivos, seus seguidores preconizam que os mercados não são capazes de prover a coordenação necessária para o desenvolvimento e que, embora não seja garantia de sucesso, o Estado possui papel fundamental.

A abordagem do estado desenvolvimentista ao retomar a centralidade do Estado e buscar romper com a fé cega no mercado se baseia na constatação de um ponto comum na história a partir do século XX, a influência cada vez maior do Estado como instituição e ator social. O Estado moderno não pode mais ser entendido apenas como um instrumento de dominação, e deve ser analisado cada vez mais como um ator potencialmente autônomo. O Estado tanto é influenciado pela sociedade, como também influencia direta e indiretamente os processos sociais e políticos. Neste sentido, não constitui um mero foro em que os grupos sociais criam demandas e empreendem lutas políticas, é sim uma estrutura organizacional que atua em prol de seus próprios interesses (SKOCPOL, 1985).

Essa perspectiva analisa o Estado como um ator social capaz de afetar a cultura política, estimular a formação de alguns tipos de grupos e ações, e conduzir ao levantamento de certas questões políticas. Importa destacar que esta capacidade de agência é variável e não possui uma característica estrutural fixa, pois, assim como as organizações de coerção e administração passam por transformações, ela também sofre modificações ao longo do tempo (SKOCPOL, 1985).

Reconhecida a influência cada vez maior do Estado como instituição e ator social, a questão primordial não é “o quanto”, mas “que tipo” de atuação estatal é capaz de promover o desenvolvimento. Direcionamento relevante para que não se cometa o erro de acreditar que a ação do Estado é por si só benéfica e superior na resolução dos problemas. O primeiro ponto que deve ser levado em consideração é o reconhecimento que existem coisas que o Estados possui condições de fazer e outras que são pouco prováveis que ele o faça, sendo a capacidade e as estruturas estatais o principal determinante do rol de ações passíveis de execução (EVANS, 2004).

Os Estados não são homogêneos, suas estruturas internas e relações com a sociedade variam radicalmente, e isto é o que ajuda a explicar porque alguns países são mais desenvolvidos que outros. Conforme sugerem os estudos da abordagem do estado desenvolvimentista, a estrutura estatal dos países considerados mais desenvolvidos é composta por pelo menos três características: burocratização, autonomia e forte relação Estado-sociedade. Aspectos chaves que auxiliam a disciplinar e coordenar os atores estatais, permitem que o Estado persiga seus próprios objetivos, oferecem informações e recursos sobre os atores sociais que embasam as atividades dos atores públicos. O que aumenta a capacidade organizacional, limita o *rent-seeking* e cria um ambiente de compromisso e um sentido de coerência corporativa que conferem à atuação ativa um caráter indispensável (JESSOP, 2010).

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) dispensam forte ênfase na função desempenhada pela burocracia. Embora se trate de um termo visto por cidadãos e atores públicos como negativo e até mesmo pejorativo, os autores defendem que é a escassez de burocracia weberiana que prejudica o desenvolvimento, não a sua prevalência. Para eles, esta corresponde a um notável grau de

profissionalismo e preparo técnico no exercício das funções e sua construção remete a distintos aspectos que vão desde a busca por mão-de-obra qualificada por meio de concursos públicos baseados na meritocracia e salários competitivos, até a regulação das competências organizacionais.

A ausência de uma burocracia weberiana limita a capacidade de atuação do Estado, acarretando efeitos danosos em sua autonomia. O Estado torna-se propenso a ser cooptado por interesses particulares e as relações com os grupos sociais tendem a ser clientelistas. Por outro lado, a burocracia como uma entidade corporativamente coerente, embora não seja infalível, mostra aos agentes estatais como agir sob determinadas circunstâncias e facilita o condicionamento da maximização da sua utilidade individual aos objetivos da burocracia como um todo. Eles se tornam engrenagens impessoais em uma máquina organizacional pré-programada, com meios formais para tomada de decisão e previsibilidade nos procedimentos adotados. Elementos que geram uma atuação estatal coesa e ampliam a capacidade do Estado de implementar políticas complexas (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985)

No que compete a autonomia, as abordagens do estado desenvolvimentista preconizam que em um ambiente onde coexistem inúmeros grupos de interesse disputando espaço, o Estado deve ser suficientemente autônomo para que, apesar da resistência de grupos sociais fortes seja possível implementar as políticas necessárias. Característica imprescindível dado que o desenvolvimento econômico frequentemente demanda políticas que no curto prazo afetam negativamente grupos específicos, mas que, a longo prazo, geram resultados positivos para a economia nacional (JESSOP, 2010).

Autonomia não significa o Estado pairando sob a sociedade, mas representa uma demanda que provém da própria burocracia, uma vez que o Estado é detentor de informações chaves e que precisa possuir coordenação estratégica em torno de um objetivo comum. No entanto, na visão de Evans (2004), não basta a existência de uma estrutura robusta que impeça a captura do Estado, a autonomia precisa ser acompanhada de parceria e de articulação externa. Estreitar os laços com grupos sociais, empresariado e a sociedade como um todo é fundamental para o dinamismo econômico.

A autonomia inserida preconiza que o Estado só terá condições de formular metas e objetivos autônomos e independentes caso esteja imbricado nas estruturas sociais que o cercam. Este imbricamento resulta em um conjunto de parcerias que, por meio de canais institucionalizados, viabilizam a coleta de informações sobre o ambiente privado, a formulação de políticas em conjunto e também são capazes de induzir determinadas decisões privadas, que culminam na alavancagem dos investimentos necessários para que a transformação industrial ocorra (EVANS, 2004).

Autonomia é alcançada por meio de uma forte relação entre o Estado e a sociedade, sendo que neste aspecto, o imbricamento da burocracia com as elites empresariais é fundamental porque impulsiona uma acumulação de capital baseada no lucro e não na renda. A situação contrária, por outro lado, promove um deslocamento dos ativos reais, facilitando a criação de monopólios e elevando os retornos das atividades improdutivas. Assim, o rentismo impera sob as atividades produtivas, comprometendo o dinamismo e levando ao declínio da economia (EVANS, 2004).

Semelhante aos mercados que funcionam apenas quando imbricados em outras formas de relações sociais, o Estado carece de imbricamento social para ser forte e autônomo. O imbricamento social acrescido de arranjos neo e macro-corporativistas ajudam a formar uma burocracia socialmente desejada, sem estereótipo e mais próxima do sentido weberiano. Cabe destacar ainda que, somente na presença conjunta de burocracia weberiana e autonomia inserida que a transformação industrial foi eficiente, conforme observado por Evans (2004), a partir das experiências de países como Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Zaire, Brasil e Índia.

Após breve discussão sobre as três características comuns ao aparato estatal das economias avançadas (burocracia, autonomia e relação estado-sociedade), cabe perguntar: como podemos identificar/distinguir um Estado desenvolvimentista? Encontramos tal resposta no papel transformador do Estado: os estados desenvolvimentistas são os que conseguem promover a transformação industrial. Considerando que o bem-estar social e o crescimento econômico são complementares, a próxima seção analisa o caso latino-americano, enfatizando como o Estado atuou na transformação industrial destes países.

### 3. DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

A análise do desenvolvimento realizada neste trabalho tem como pano de fundo a teoria das variedades de capitalismo, cujos estudos mostram que as pressões contemporâneas do mercado, longe de conduzir a convergência em um modelo de capitalismo melhor ou mais eficiente, gerou formas diferentes de organização do capitalismo, operadas por lógicas distintas, realizando diferentes ações, mas igualmente duráveis até mesmo diante das novas tensões (THELEN, 2014). Assim, considerando que o capitalismo é resultado de uma construção social e em virtude da importância de se incluir as especificidades de cada nação, a atenção das discussões é direcionada para os processos de desenvolvimento na América Latina. Embora também existam variações entre os países desta região, acredita-se que as características-chaves são semelhantes e permitem uma análise conjunta.

Investigar como ocorre a relação Estado e desenvolvimento na América Latina requer inicialmente uma delimitação do que se entende por desenvolvimento. Autores latino-americanos, a exemplo de Furtado (1983), esclarecem a inadequação de se conceber o desenvolvimento como a expectativa que o estilo de vida das nações ricas irá generalizar-se em escala planetária. O autor argumenta que as economias dos países pobres nunca serão desenvolvidas, no sentido de iguais às economias dos países ricos. A industrialização que se realiza nos países subdesenvolvidos é substancialmente distinta do processo de industrialização que, em etapa anterior, vivenciaram os países desenvolvidos.

Neste sentido, o autor declara que os padrões de consumo de uma ínfima parcela da humanidade que vive nos países industrializados não se tornarão acessíveis de modo universal, sendo a ideia de desenvolvimento econômico simplesmente um mito. Ao contrário de uma distribuição igualitária da renda, o que se observa é a ampliação da distância entre países desenvolvidos e países não desenvolvidos e ainda o aumento considerável da lacuna que, dentro dos países pobres, separa uma minoria privilegiada das grandes massas da população (FURTADO, 1983).

Trata-se de um estilo de desenvolvimento que tem como característica marcante a desigualdade e a exclusão. A renda se concentra em benefício das economias ricas e das minorias ricas que vivem nos países pobres. Sendo que a parcela da população habitante de países subdesenvolvidos que consegue reproduzir o padrão de consumo das nações ricas é bem pequena e não conseguiu aumentar significativamente mesmo após os processos de industrialização. A predominância de tal pensamento, entretanto, é muito útil para fazer com que as populações pobres aceitem grandes sacrifícios e para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório deste modelo (FURTADO, 1983).

Um ponto que é importante ressaltar é que esta ideia de comportamentos específicos e trajetórias próprias de desenvolvimento nos países latino-americanos começou a ser pensada a partir do surgimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948. Até este período, sob forte influência da divisão internacional do trabalho e da teoria das vantagens comparativas, acreditava-se na predeterminação de um país em basear-se apenas em suas potencialidades naturais, independentemente da posição ocupada por este nicho na economia global.

Deste modo, já que não havia espaço para industrialização de novos países, acreditava-se que cabia à América Latina o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os centros industriais.

Prebisch (2000), reconhece a indiscutível validade teórica e os benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho, mas esclarece que este raciocínio se baseia em uma premissa contestada pelos fatos. Segundo esta, os países de produção primária não precisam industrializar-se, pois os frutos do progresso técnico chegariam até eles mediante o intercâmbio internacional (uma vez que este tende a se distribuir de maneira equitativa). De acordo com o autor, isto não ocorre porque existe um explícito desequilíbrio, o que torna a industrialização o único meio de uma nação se desenvolver (PREBISCH, 2000).

Cabe salientar que este pensamento, embora até certo ponto ingênuo, é o marco inicial e que a partir dele descortinou-se outras discussões mais complexas. Além de romper com o determinismo e alertar para a necessidade de se iniciar o processo de industrialização nos países latino-americanos, as contribuições de Prebisch são relevantes porque inauguram os estudos sobre a América Latina pensados a partir dos próprios latinos, alertando para inadequação de soluções universalistas. Enfoque que encontra grande ressonância nas discussões recentes que pretendem ultrapassar o paradigma da existência de um modelo único e universal de desenvolvimento, chamando atenção para o caráter desigual e excludente destas fórmulas ocidentais desenvolvimentista e abrindo caminho para as múltiplas possibilidades e trajetórias.

Constituindo a América Latina uma construção social específica, como ocorreu seu processo de industrialização? Qual configuração o capital industrial assumiu nessa região? Respostas a tais indagações requerem considerar o desenvolvimento econômico como detentor de uma forte dimensão histórica. Cada região, de acordo com suas circunstâncias locais, possui um modo próprio de industrializar-se, de inserir-se na economia mundial, de introduzir progresso técnico, de absorver força de trabalho, de distribuir renda. Os desdobramentos históricos são determinantes e tornam o desenvolvimento de cada país um processo inédito (BIELSCHOWSKY, 2000).

Os estudos sobre a realidade econômica e social da América Latina afirmam que não há soluções universais e que o caminho para o desenvolvimento não engloba etapas encadeadas em que alcançando um nível, necessariamente chegar-se-á ao próximo. O subdesenvolvimento, deste modo, não representa uma etapa do processo de desenvolvimento e as economias avançadas não necessariamente o vivenciaram. Trata-se, de fato, de um processo específico, que necessita de um esforço de teorização autônomo. A simples analogia com os processos vivenciados pelas nações avançadas conduz a interpretações falsas e formulações incoerentes e não contribui para a superação das restrições enfrentadas por cada nação periférica (FURTADO, 2000).

Pensar as particularidades do desenvolvimento na América Latina requer considerar o papel central que o Estado desempenhou e até hoje desempenha na conformação geral da economia. O capitalismo industrial latino-americano foi construído por meio de forte planejamento e atuação estatal, o que não se observa, por exemplo, no capitalismo ibérico que se estruturou a partir de uma característica mercantil. Na América Latina, foi o Estado o responsável por implementar ações para induzir a expansão econômica e acelerar os processos de absorção tecnológica, sendo que, no que tange à tecnologia, deteve também outra função importante, a de internalizar as inovações produzidas nos países avançados (OLIVEIRA, 2015).

Analisando a expansão da economia brasileira a partir da teoria das inovações schumpeterianas, Oliveira (2015) esclarece que o impacto das inovações é tão relevante nos países subdesenvolvidos como nos países de economia avançada, sendo que a diferença reside no ator que protagoniza o processo inovativo. Nos países centrais, o ator responsável pelo processo inovativo é

essencialmente a firma, enquanto nos países periféricos este papel cabe ao Estado. Independente da forma de ação (caráter de “balcão” ou de inserção mais seletiva e estratégica), na América Latina o desenvolvimento sempre foi estadocêntrico. Mesmo em situações aparentemente lideradas por empresas privadas, quem assume o risco da atividade econômica é o Estado, como se observa, por exemplo, nos financiamentos concedidos por bancos públicos.

Retomando a relação entre desenvolvimento e transformação industrial e aplicando-a a análise da América Latina, observa-se que, a despeito dos apontamentos teóricos sobre a importância da industrialização, nesta região a transformação industrial ainda não se realizou plenamente. A principal forma de inserção dessas nações no mercado global ainda ocorre principalmente por meio de commodities agropecuárias ou de produtos agroindustriais de baixo valor agregado. Depender de exportações de commodities, conforme alerta Balestro (2012), constitui uma estratégia danosa, visto que, além de elevar a vulnerabilidade externa, limita uma divisão social do trabalho compatível com a criação de empregos mais qualificados, aumento de produtividade e taxas mais altas de inovação das firmas.

O que se verifica em países latino-americanos detentores de grande quantidade de recursos naturais como o Brasil é o reforço das vantagens comparativas, centrado sobretudo na produção de matérias-primas. O Estado brasileiro, por exemplo, não conseguiu implementar uma estratégia ou política capaz de elevar a produção e tornar competitiva a exportação de produtos agroindustriais mais elaborados; com isso, os grãos permanecem os principais geradores de divisas para a nação. A grande questão é que, além das limitações ambientais e implicações sociais que não são objeto deste trabalho, este modelo gera impacto negativo na cadeia de valor do país, visto que os insumos, máquinas e implementos são em grande maioria importados, não acarretam em dinamismo algum para economia nacional.

A ineficiência da atuação estatal no que tange a estrutura industrial na América Latina possui relação direta com a perpetuação do pacto entre Estado e as oligarquias rurais. Ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos que conseguiram desmontar as elites rurais, na América Latina as elites continuam imperando, como pode ser observado, por exemplo, na dificuldade de se realizar a reforma agrária. O controle do Estado pelas elites rurais impede que este atue com a autonomia necessária, assim, conforme constata Balestro (2012), em detrimento do estímulo e apoio aos setores industriais nascentes com maior densidade tecnológica, os Estados latino-americanos permanecem privilegiando grandes grupos econômicos vinculados à produção de commodities agroexportadoras.

Além das elites rurais, os Estados latino-americanos permanecem cooptados pelos interesses das elites rentistas que buscam a segurança do Estado para garantir oportunidades de acumulação de capital baseadas na renda. Assim, nessa região as atividades improdutivas acabam dominando as atividades produtivas e a economia acaba por retrair. Longe de apoiar o empresariado com maior eficiência econômica nos fatores de produção capital, trabalho e tecnologia (renda por meio da obtenção de lucro); os Estados acabam por reforçar as inúmeras formas clientelistas em torno dos investimentos públicos, seja por meio da proteção estatal aos monopólios privados, seja pelo protecionismo a setores ineficientes (BALESTRO, 2012).

Dentre os outros impeditivos à eficiência da ação estatal latino-americano na promoção do desenvolvimento encontra-se também a ausência de burocracia weberiana. Analisando apenas dois componentes básicos da estrutura burocrática, o recrutamento meritocrático e a existência de carreiras estáveis, percebemos o quão longe nos encontramos do tipo ideal weberiano. Tomando outra vez o Brasil como exemplo, observamos que, embora o Estado tenha alterado a forma de recrutamento e atualmente adote concursos públicos, estes ainda diferem muito do rigor e seletividade que Evans (2004) identificou no Japão.

Os concursos também não representam a única forma de ingresso na administração pública, ainda existem muitos cargos de nomeação política que incham o aparato estatal e dificultam a sua institucionalização. Levantamentos indicam que, em 2015, os cargos de direção e assessoria superior chegou a 19.200, números exorbitantes, principalmente quando comparados aos de outras nações. Os planos de carreira também não são adequados, baseados nas indicações, a gestão é interrompida sempre que ocorre mudanças políticas, além da inexistência de uma gestão de longo prazo, a alta gestão indicada geralmente não faz parte do órgão, dificultando maior comprometimento e fortalecimento da identidade corporativa (DINIZ, 2007).

No Brasil, segundo a análise de Diniz (2007), nunca existiu uma burocracia tipicamente weberiana, desde o início, o país contou com um sistema híbrido, caracterizado pela presença tanto de princípios universalistas e meritocráticos, quanto de práticas clientelistas. Na visão da autora, o loteamento dos cargos públicos, acrescidos dos outros aspectos de estrangulamento da administração pública brasileira, representa uma mazela histórica que acarreta em um círculo vicioso de efeitos perversos como extinção da capacidade de implementação de políticas públicas, manutenção da desigualdade, discrepância na distribuição de renda e deterioração da democracia.

Por fim, cabe justificar a utilização da abordagem do estado desenvolvimentista para a análise das especificidades da América Latina, tendo em vista que esta perspectiva foi originalmente concebida pelo estudo de Chalmers Johnson sobre o Ministério do Comércio Exterior e da Indústria do Japão. As razões se assemelham as apresentadas por Balestro (2012), para quem o conceito de estado desenvolvimentista é útil porque permite capturar as motivações típicas que caracterizam uma atitude desenvolvimentista por parte da elite estatal, isto é, introduz na explicação a dimensão da ação e, por conseguinte, dos grupos sociais dispostos a realizá-la, seus atributos e motivações.

Balestro (2012) considera a presença/ausência de uma elite modernizante e de uma burocracia disposta a promover o desenvolvimento como um fator fundamental para entender as particularidades do processo de desenvolvimento no Brasil e na Argentina (que neste trabalho generalizamos para a América Latina). Na visão do autor, os distintos estudos sobre os estados desenvolvimentistas mostram que antes de analisar as medidas econômicas "recomendáveis", antes de defender reformas políticas deste ou daquele tipo, é fundamental questionar sobre a existência ou não de um grupo disposto a encarnar um projeto de desenvolvimento industrial e de construir uma "coalizão desenvolvimentista" capaz de levá-lo adiante (BALESTRO, 2012).

Nesta mesma linha, Diniz (2007) esclarece que o desenvolvimento não é gerado espontaneamente, representa, antes de tudo, o resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas por elites dirigentes determinadas a superar as situações adversas e elevar o bem-estar da sociedade. Neste sentido, a autora compartilha dos argumentos de Balestro, destacando a importância de existir coalizões políticas que sustentam o constructo político necessário à promoção do desenvolvimento.

As ações que conduzem ao desenvolvimento são, de antemão, um ato de natureza política. Assim, mesmo a capacidade estatal constituindo um pré-requisito para a eficiência da ação do Estado, ela não gerará resultados satisfatórios sem a presença de grupos afinados e dispostos a promover tal mudança. Considerações que, quando aplicadas a análise da realidade brasileira, geram inquietação e até mesmo aflições. No país nunca houve um projeto nacional de desenvolvimento e, além do mais, pode-se até dizer que esta ideia desapareceu do cenário político recente. Conformação que, se em condições normais já seria um sério problema, é potencializada diante do atual contexto de instabilidade política e crise institucional.

A construção deste projeto nacional, embora fundamental, representa um grande desafio. Este diz respeito tanto à dimensão e à abrangência (deve englobar os 200 milhões de brasileiros), quanto aos

atributos essenciais como autonomia, coletividade, inclusão e igualdade. É dotado também de incertezas, pois embora saibamos que a estrutura social existente é um condicionante, não sabemos a amplitude e implicações indiretas que ela pode acarretar. Os desafios, entretanto, não diminuem a urgência de iniciarmos a formulação deste projeto de desenvolvimento nacional. Por onde começar, que direções seguir, como superar os obstáculos são reflexões que ultrapassam as fronteiras deste trabalho; do que aqui foi discutido, entretanto, podemos considerar como fundamental a atuação estatal, o imbricamento entre Estado e sociedade e a burocratização.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado se manterá central em resolver os problemas coletivos. Além dos bens que ele provê como saneamento básico, estradas, escolas, saúde pública e comunicação, a sociedade necessita de regras previsíveis, estrutura organizacional concreta que priorizem o interesse coletivo em contraposição ao individual. O Estado também é fundamental para o funcionamento da economia de mercado, os dois estão inter-relacionados, sendo pouco provável existir um mercado eficiente com ações inadequadas do Estado ou uma sociedade em que não ocorram relações comerciais.

As questões sobre a atuação do Estado devem, portanto, estar presentes quando se trata de análises sobre o desenvolvimento. Este, embora envolva questões complexas como democracia, participação social, equidade, igualdade, globalização e os desafios da participação no mercado internacional, financeirização e estruturas de poder, foi abordado no presente artigo a partir do progresso técnico e da transformação industrial. Enquanto a análise do Estado ocorreu com foco na estrutura e na capacidade dos aparelhos estatais.

Não existem soluções universalistas ou cominho exclusivo para que uma nação alcance o desenvolvimento. As ações que a ele conduzem dependem diretamente do contexto histórico, do modo como se estruturam as relações econômicas, sociais e políticas nas diferentes sociedades. Na América Latina, a forma como as estruturas produtivas, organizações de mercado e configurações sociais ocorreram fizeram da sua trajetória de desenvolvimento estadocêntrica, isto é, o Estado foi/é o principal promotor das transformações técnicas e sociais. Neste sentido, características como a incipiência de uma burocracia weberiana e a fraca estrutura do aparato estatal, entre outros aspectos, fizeram como que a atuação do Estado não resultasse em desenvolvimento.

Colocar o Estado no centro das soluções dos problemas da vida coletiva perpassa por considerá-lo como um ator social, visto que não há como pensar em estratégia de desenvolvimento em um Estado neutro. O Estado como ator social capaz de interferir no curso das mudanças da economia e da sociedade é condicionado pela estrutura do seu aparato estatal. A América Latina, além da insuficiência das estruturas estatais, enfrenta uma série de dificuldades históricas que torna imprescindível a realização de um conjunto de transformações estruturais. Em países como o Brasil, dentre tais mudanças, encontra-se a construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

**ABSTRACT:** This study investigates the role of the state for development and discusses how it occurs in Latin America and Brazil. Attention has also been paid to the technical progress, industrial transformation, and the structure and state apparatuses. States perform is fundamental, but the absence of the state affects the society, and the implications for development depend on the adequacy of the internal structure, the State-society relation and the their institutions and in this sense, each nation presents a different trajectory.

**Keywords:** State; Development; Latin America.

**REFERÊNCIAS**

- BALESTRO, M.V. Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília v. 6, n. 2, p. 82-101, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (orgs). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. p. 13-68.
- DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- EVANS, P.B. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. p. 239-262.
- JESSOP, B. Redesigning the state, reorienting state power, and rethinking the state. In: LEICHT, K.T.; JENKINS, C. (edit.) **Handbook of Politics: state and society in Global Perspective**. New York: Springer, 2010. p. 41-61.
- KNUTSSON, B. The intellectual history of development towards a widening potential repertoire. **Perspectives**, Gothenburg, n.13, apr. 2009.
- OLIVEIRA, L.G. Expansão cíclica da economia brasileira: um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich. **Revista de Pesquisa em Política Públicas**, Brasília, n.1, set. 2015. p. 1-8.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Compus, 2000.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. p. 69-136.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
- THELEN, K. **Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity**. New York, Cambridge University Press, 2014.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

*Data da submissão: 30 Janeiro 2018.*

*Data do aceite: 28 Junho 2018.*