

Saylor, Ryan

State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa

Helder Ferreira do Vale*

Oxford: Oxford University Press, 2014. 244 p.

Os fatores históricos relacionados à construção de instituições públicas mais fortes têm sido sistematicamente estudados em muitas disciplinas. No entanto, as condições e os processos históricos que fortaleceram certas instituições públicas em alguns países, mas não em outros, permanecem pouco compreendidas. *State Building in Boom Times* suscita novo interesse por esse tema ao analisar as condições para a construção do Estado para além da Europa. Com esse objetivo, o livro destaca o papel dos setores exportadores de matérias-primas no fortalecimento das instituições públicas durante períodos de forte crescimento econômico.

Ryan Saylor analisa o aumento da capacidade do Estado em momentos de aumento de exportações de matérias-primas mediante comparação histórica entre seis países – Argentina, Chile, Colômbia, Gana, Ilhas Maurício e Nigéria. Nessa comparação, o livro concentra-se em dois elementos críticos: nas coalizões entre atores econômicos e políticos e na provisão de bens públicos, tais como pacificação territorial, transporte e redução de custos de transação de capital.

O livro argumenta que os países que favoreceram a formação de coalizões entre as elites políticas e econômicas durante períodos de prosperidade criaram fortes incentivos para as elites dominantes expandirem a provisão de bens públicos. Saylor considera que *booms* de exportação de matérias-primas alteram o *status quo*, já que geram lucros apenas para certos atores econômicos e, por sua vez, ameaçam a hegemonia política das elites dominantes na medida em que esses atores exigem a provisão de bens públicos adicionais.

* Hankuk University of Foreign Studies, Seoul, Republic of Korea. helderdovale@gmail.com <<https://orcid.org/0000-0002-4993-7932>>

Na análise de Saylor, a criação de coalizões entre elites em momentos de forte crescimento econômico determinou variações nos processos de construção do Estado nos seis estudos de caso. A Argentina, o Chile e as Ilhas Maurício protagonizaram as histórias mais bem-sucedidas de construção do Estado na América Latina e na África. Esses foram os países em que coalizões pró-edificação de instituições estatais foram formadas com sucesso para a distribuição dos ganhos provenientes do período de bonança entre as elites políticas dominantes e os emergentes exportadores de matérias-primas. A provisão de bens públicos foi um dos principais resultados desse pacto entre elites.

Em contraste, Colômbia, Gana e Nigéria não tiveram êxito no processo de construção do Estado, uma vez que os exportadores de matérias-primas tentaram manter uma alta acumulação de lucro e adquirir poder político sem o apoio das elites políticas dominantes. Por sua vez, as elites políticas desses países acreditavam que os exportadores não representavam uma ameaça crível e durável à sua posição política e, portanto, não responderam às demandas vindas dos setores exportadores que se beneficiavam do período de bonança econômica.

No Chile, as exportações de trigo e cobre prosperaram entre 1848 e 1883. Originalmente, a principal aliança política no Chile selou a predominância da região centro-norte, em detrimento de outras partes do país. As regiões politicamente marginalizadas usaram o *boom* econômico para desafiar o *status quo* exigindo que o Estado oferecesse bens públicos, como ferrovias, para reduzir os custos de transporte e apoiar a extração de matérias-primas. Inicialmente, a classe política chilena hesitou em atender a essas demandas, mas posteriormente subsidiou a construção de ferrovias, as quais simultaneamente permitiram que o Estado penetrasse territorialmente em regiões remotas do país.

O caso da Argentina seguiu uma dinâmica similar ao caso chileno. Entre 1852 e 1886, o setor de exportação de lã aumentou seu potencial econômico, exigindo a expansão das fazendas de ovelhas para além da província de Buenos Aires, onde o poder político e o econômico se concentravam tradicionalmente. As províncias litorâneas e setentrionais, onde foram criadas novas fazendas de ovelhas, ameaçaram o equilíbrio de poder territorial na Argentina, forçando as elites dominantes em Buenos Aires a expandir a provisão de bens públicos para essas áreas, estabelecendo estradas de ferro e um novo sistema bancário.

De maneira semelhante à Argentina e ao Chile, as Ilhas Maurício ampliaram entre 1825 e 1895 a capacidade do Estado com a consolidação de exportadores de açúcar que se firmaram como elite dominante sem oposição de outros grupos de elite. Essa coalizão governista conseguiu expandir a

capacidade do Estado e desenvolver iniciativas que favoreceram o *boom* das exportações, como a construção de infraestrutura de transporte, a facilitação de crédito e a promulgação de regulamentos trabalhistas.

Entretanto, diferentemente da Argentina e do Chile, nas Ilhas Maurício o Estado não institucionalizou o poder central na esfera local. Isso aconteceu porque, enquanto nas Ilhas Maurício os exportadores de açúcar foram os principais beneficiários do *boom* de matérias-primas, na Argentina e no Chile havia vários grupos de exportadores beneficiados pelo *boom* que competiam entre si. Com o propósito de conter a rivalidade entre as elites locais, o Estado central criou instituições de âmbito local, chamadas de “instituições não mediadas” (*unmediated institutions*). Essas instituições fortaleceram a capacidade do Estado substituindo os “caciques locais” (*societal notables*) pelos administradores do governo central.

Os três casos restantes servem como exemplos do fracasso no processo de construção do Estado. Na Colômbia (1880-1905) as elites dominantes não foram compelidas a responder às demandas dos exportadores de café durante o *boom* de matérias-primas. Portanto, a provisão de bens públicos aumentou apenas gradualmente e fora das regiões exportadoras de café. Gana (1945-1966) é um exemplo de mudança na coalizão governista de uma liderança tradicional para uma elite urbana emergente que resultou na marginalização dos exportadores de cacau durante o *boom* de exportações. A Nigéria (1945-1966) experimentou um *boom* de exportações de várias matérias-primas, incluindo cacau, amendoim e óleo de palma. No entanto, os exportadores desses produtos eram incapazes de articular uma oposição à coalizão nacionalista dominante, levando-os à marginalização.

Entre as inúmeras contribuições teóricas de *State Building in Boom Times*, vale a pena destacar algumas em particular. Primeiramente, o livro avança numa proposta inovadora na interpretação de dinâmicas de construção do Estado, colocando como elemento central nesse processo a demanda das elites periféricas por bens públicos. Igualmente inovadora é a interpretação de que essas elites marginalizadas foram agentes essenciais para a formação de coalizões entre elites. O livro também oferece uma perspectiva alternativa ao argumento prevalente de que países economicamente dependentes de exportações de matérias-primas têm algumas capacidades institucionais debilitadas. Por último, identifica o importante papel das instituições locais na dinâmica política territorial e sua influência no processo de construção do Estado.

Apesar dessas importantes contribuições, *State Building in Boom Times* apresenta elementos que merecem ponderações. É importante, por exemplo,

considerar que todos os países analisados no livro viviam sob regimes não democráticos e que suas instituições estatais foram capturadas por poderosas elites, aspectos esses ignorados pelo autor. Saylor sustenta que para manter uma coalizão entre elites seria necessário que alguns membros dessas elites fizessem uso de retribuições extraoficiais de natureza econômica, política e cultural, como benefícios compensatórios concedidos por sua lealdade. Entretanto, nesse argumento Saylor não explora suficientemente as consequências negativas desses benefícios, como práticas corruptas que poderiam ter impactado negativamente no desenvolvimento da capacidade do Estado nos países analisados.

A abordagem de Saylor sobre a evolução histórica das instituições falha ao ignorar a possibilidade de retrocessos em processos históricos, já que seu enfoque considera a capacidade do Estado como algo constante ao longo do tempo. Ou seja, em consonância com a literatura vigente (Soifer, 2016), para Saylor a construção do Estado é um processo histórico linear sem possibilidade de trajetórias alternativas.

O papel das conjunturas críticas, como guerras, por exemplo, em processos históricos é outro fator significativo negligenciado no livro. Considerando a existência de guerras em cinco dos seis países analisados pelo livro, seria necessário entender como as guerras interferiram na construção do Estado. Essa consideração é particularmente importante quando se considera que os esforços de pacificação e manutenção da paz podem interferir no processo de construção do Estado (Kovács, 2019).

Um elemento essencial para a construção do Estado que Saylor ignora é o papel das classes sociais – fator com implicações particularmente importantes para a formação de coalizões (Waldner, 1999). No caso específico da América Latina, há indícios de que a mobilização da classe trabalhadora contribuiu para diferentes dimensões da construção do Estado (Kurtz, 2013). Dessa forma, a questão sobre como as classes sociais contribuíram no processo de construção do Estado permanece em grande parte sem resposta no livro.

Apesar dessas críticas, a formação de coalizões para a provisão de bens públicos em momentos de expansão econômica representa, sem dúvida, uma perspectiva inovadora que influenciará profundamente nossa compreensão de fatores históricos no processo de construção do Estado.

REFERÊNCIAS

- KOVÁCS, Balázs Áron. *Peace Infrastructures and State-Building at the Margins*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- KURTZ, Marcus J. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- SOIFER, Hillel David. The Development of State Capacity. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (ed.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press, 2016.
- WALDNER, David. *State Building and Late Development*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.



Resenha recebida em 15 de dezembro de 2018.

Aprovada em 11 de maio de 2019.