

# REFLEXÕES PARA UMA RENOVADA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Rodrigo Loureiro Medeiros<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo aborda a temática da política industrial e sua relação com o processo de desenvolvimento econômico. Trata-se claramente de um assunto polêmico. No entanto, durante o século XX e atualmente há vários registros acadêmicos qualificados de como políticas dessa natureza impulsionam transformações em diversos aspectos da vida humana. Observa-se que o relacionamento entre instituições e organizações é um dos seus aspectos centrais. Para um país como o Brasil, esse debate traduz-se na exploração das possibilidades de construção de uma sociedade mais equitativa, além de se buscar evitar erros e omissões do passado. Ressalta-se ao longo do texto como o sistema nacional de intermediação financeira revela-se o principal ponto de estrangulamento ao desenvolvimento econômico sustentado brasileiro. Destaca-se também que o desenvolvimento dos países não é obra do acaso.

**Palavras-chave:** Política industrial; Desenvolvimento econômico; Instituições e organizações; Sistema nacional de intermediação financeira.

## Abstract

This paper deals with the relation between industrial policies and economic development, which has been clearly a controversial subject. However, during the XX century and currently, there are some qualified academic registers of such matter showing how human life has been changed. It is observed that the relationship between institutions and organizations is one of its central aspects. For a country as Brazil, this debate expresses the exploration of the possibilities to construct a more equitable society. Errors and

omissions from the past can be prevented. The Brazilian financial market is the main bottleneck to the country's sustained economic development. It is also distinguished that the development of the countries is not the work of an invisible hand.

**Key words:** Industrial policies; Economic development; Institution and organization; Brazilian financial market.

## Introdução

O debate sobre o desenvolvimento econômico no Brasil sempre esteve imerso em polêmicas. Pode-se também dizer tranquilamente que em outros lugares a situação não é muito diferente. Os reflexos não seriam outros no assunto política industrial.

Após as crises da dívida externa da década de 1980 e do modelo de substituição de importações centrado no mercado interno, o desenvolvimento econômico brasileiro passaria por mudanças profundas. O fim do processo hiperinflacionário e o Plano Real são marcos relevantes do debate ainda não encerrado.

Divergências quanto ao papel dos diversos atores nesse processo ocorreriam. Franco (1995) e Williamson (1994), por exemplo, recomendavam que o Estado deveria afastar-se do relacionamento direto com as atividades produtivas, limitando-se aos aspectos básicos da vida do país. Nessa perspectiva, bastava ao Estado brasileiro colocar as finanças públicas em ordem, criar um clima institucional favorável ao investimento e abrir oportunidades para os agentes privados que a alocação dos fatores de produção se processaria eficientemente, maximizando o bem-estar coletivo. Coutinho e Ferraz (1994), entre outros, propu-

nam ações cooperativas entre as organizações públicas e privadas para que a inserção competitiva do Brasil no comércio internacional fosse elevada em termos de valor agregado de produção.

Apesar das nítidas divergências, pode-se encontrar um relativo consenso entre os autores desses dois conjuntos de visões antagônicas na necessidade dos agentes privados nacionais desempenharem um papel mais contundente no processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Pouco se evoluiu na prática até janeiro de 1999. Com a desvalorização cambial e o início do crescimento das exportações, a temática da política industrial retorna ao escopo das prioridades nacionais. Os reflexos seriam sentidos na campanha presidencial de 2002, quando os debates entre os quatro principais candidatos gravitaram em torno desse assunto. O Ministério do Desenvolvimento lançaria posteriormente, em 2003, *As diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Logo em seguida, as fronteiras acadêmicas e burocrático-estatais das discussões seriam ultrapassadas. Organizações como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) estavam debatendo intensamente uma política industrial para o Brasil.

Do ponto de vista acadêmico, o Nobel de Economia de Douglass C. North, em 1993, traduz-se num considerável avanço em considerar que o desenvolvimento dos países está relacionado ao grau de capacidade político-institucional e organizacio-

<sup>1</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ e professor da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE). E-mail: medrodrigo@gmail.com

nal das respectivas sociedades em articular projetos e interesses comuns. Há, portanto, no próprio *mainstream economics* um expressivo espaço para a Economia Institucional, a perspectiva metodológica adotada neste artigo.

Segundo North (2005), as instituições são elementos centrais para o desempenho econômico dos países. As transformações econômicas são consideradas decorrências de um conjunto de crenças, valores, experiências e conhecimentos acumulados pelas sociedades organizadas. Numerosas instituições e organizações têm sido construídas ao longo do século XX, transformando incertezas em risco calculado e reduzindo o custo de transação para os agentes econômicos. Não se fará neste texto a didática separação entre instituições, representando as regras do jogo, e as organizações, caracterizando os jogadores. Organizações, além de influenciarem as regras do jogo, também são instituições na medida em que são formadas por crenças, valores e acumulam conhecimentos e experiências.

O artigo se divide em seções. A segunda aborda o caráter sistêmico do processo de desenvolvimento econômico, descrevendo as bases de suas relações institucionais. Idiosincrasias do caso brasileiro são objetos de análise na terceira seção. Na quarta seção, levando em conta a complexidade e a dinamicidade do processo de integração de mercados, os conceitos de estratégia e planejamento são revistos de forma a discutir uma arquitetura básica de propostas de política industrial para o Brasil. Destacar-se-á o papel das instituições na articulação e na efetivação dos resultados econômicos e como o sistema nacional de intermediação financeira revela-se o principal ponto de estrangulamento ao desenvolvimento sustentado brasileiro.

### **Aspectos sistêmicos do processo de desenvolvimento econômico**

O tema do desenvolvimento econômico foi amplamente abordado ao longo do tempo. Entre as diversas

correntes do pensamento econômico, o debate ainda se encontra imerso em polêmicas.

No entanto, o século XX recebeu dos escritos de Joseph Schumpeter uma valiosa contribuição. O papel dos empreendedores é um aspecto fundamental para se compreender o desenvolvimento econômico dos países. As oportunidades de investimento induzem inovações tecnológicas, gerando ondas de destruições criativas nos sistemas produtivos (SCHUMPETER, 1949). Paradigmas emergentes geram novas oportunidades de negócios e reestruturam, em larga medida, setores momentaneamente consolidados. Os ciclos econômicos são impulsionados desta forma.

Para que haja o processo de transformação provocado pelo desenvolvimento das forças produtivas, Schumpeter ressaltou a noção de sistema econômico e como o mesmo deve funcionar de forma a permitir a efetiva emergência dos empreendedores. Não cabe ao Estado escolher os vencedores da arena econômica, porém isso não significa que ele deva apenas observar o que se passa. Condições de crédito, o nível de liquidez da economia, infra-estrutura física, base científica, técnica e empresarial, recursos humanos qualificados, organizações produtivas dinâmicas e capazes de aprender continuamente são alguns dos fatores que têm feito uma grande diferença quando se analisa o desempenho econômico dos países.

As instituições têm um papel importante nesse processo. Nos tempos atuais, a concentração econômico-financeira nos países da tríade – EUA, União Européia e Japão – impõe desafios para os países em desenvolvimento, pois já se identifica que não há uma relação direta entre as difusões das novas tecnologias, do comércio e do investimento direto estrangeiro e a inexorável desconcentração geográfica do capital (UNCTAD, 1997). Uma discussão realista sobre desenvolvimento equitativo global precisa começar a partir do reconhecimento de que, em uma economia de mercado baseada na propriedade privada, grande par-

## **“Contornar obstáculos não é obra de seres iluminados.”**

te dos recursos se encontra nas mãos de poucos, cujos gastos e comportamentos determinam a acumulação de capital. O grande desafio se encontra nos países em que os mais abastados acumulam mais da metade da riqueza gerada, pouco contribuindo para a geração de atividades geradoras de prosperidade coletiva.

Contornar obstáculos como os descritos acima não é obra de seres iluminados. Lições recentes existem e se encontram documentadas. A meticulosa análise econométrica de Rodrik (1999), por exemplo, oferece um conjunto de subsídios para se afirmar que os países emergentes detentores de um expressivo desempenho econômico sustentado após a Segunda Guerra foram os que conseguiram articular um conjunto de continuadas estratégias domésticas de investimento com instituições apropriadas para lidar com choques externos, não os que apenas confiaram em reduções de barreiras alfandegárias e nos movimentos dos fluxos de capitais.

North (2005), por sua vez, é enfático ao afirmar que as instituições são elementos centrais para o desempenho econômico dos países. Instituições capazes de lidar com mudanças fazem parte do seu quadro analítico. O aspecto capital da contribuição das instituições ressaltado pelo autor ocorre na transformação de incertezas em risco calculado e na redução dos custos de transação para os agentes econômicos privados. Crenças, valores, experiências e conhecimentos coletivos imersos nas instituições integram esse complexo processo. A coordenação econômica, uma possibilidade real em uma trajetória de desenvolvimento, se apresenta na medida em que as incertezas e os custos de transação precisam ser administrados pelas organizações e as mesmas estão convencidas de que a cooperação é melhor alternativa do que a competição.

“ *Coréia do Sul,  
Taiwan, Malásia e  
China não inventaram a  
roda, apenas a estão  
adaptando as suas  
especificidades.* ”

O que teria sido do Japão, após a Segunda Guerra, se suas instituições não houvessem sabiamente conciliado políticas ativas de comércio exterior, o que incluiu câmbio favorável à exportação, a introdução de novos paradigmas de produção, a qualificação generalizada da mão-de-obra e a engenharia reversa? Tecnologia administrativa constitui produto transportável (SCHONBERGER, 1984). Coréia do Sul, Taiwan, Malásia e China não inventaram a roda, apenas a estão adaptando as suas especificidades. A experiência brasileira passada de privilegiar grupos econômicos, sem as devidas contrapartidas de desempenho, não pode ser esquecida.

Estratégias de desenvolvimento requerem ações articuladas com as janelas de oportunidades abertas pelo cenário internacional, pois as conexões entre fatores locais, regionais e globais se fazem cada vez mais presentes.

Ao longo do século XX e ainda nos dias atuais, a cooperação institucional entre organizações públicas e privadas tem se manifestado nas ações interligadas de políticas industriais, comerciais e tecnológicas (AMSDEN, 2001; BAIROCH, 1993; CHANG, 2002; EDWARDS, 1996). O Estado continua jogando um papel importante.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o orçamento nacional continua sendo um instrumento de políticas tecnológicas e industriais que geram efeitos multiplicadores. As encomendas feitas ao complexo industrial-militar, que compreende sistemas duais de produção, e as inovações tecnológicas decorrentes, posteriormente introduzidas no campo comercial, são situações em que o Estado norte-americano busca, através

do gasto público planejado, contribuir para a geração de riqueza nacional. Os países que compõem o bloco da União Européia também se utilizam de expedientes similares para promover atividades econômicas. O mercado financeiro, em especial o de capitais, desempenha um papel mais ativo nos EUA do que nos países que compõem a zona de circulação do euro.

Após a instalação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em meados da década de 1990, quando foram estipulados limites ao poder do Estado na efetivação de políticas industriais, é comum presumir-se que, em países como o Brasil, não há muito a ser feito nesse sentido. Isso é parcialmente verdade, porém duas coisas precisam ser ditas: (1) a OMC permite flexibilidade na aplicação de tarifas para a efetivação de políticas competitivas de fomento a atividades econômicas nascentes; (2) novos paradigmas de produção geralmente provocam revoluções em setores até então consolidados, contribuem para a redução das barreiras de entrada e criam novas oportunidades para os agentes emergentes.

Na arena econômica global, as organizações competem e cooperam. Especificidades setoriais e políticas de distintas áreas geográficas integram seus cálculos. Estratégias distintas são traçadas a partir da criteriosa análise das características geográficas das operações.

A coordenação econômica, expressa por diversos tipos de cooperação entre organizações, não se limita à esfera das operações nos mercados. Os elevados custos das pesquisas científicas e as decorrentes incertezas do sucesso das inovações tecnológicas também têm feito com que alianças sejam utilizadas. O Estado, em parceria com as organizações privadas, continua jogado um papel relevante.

As estatísticas reunidas pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2005) ilustram o quadro dos gastos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) dos países desenvolvidos e a distribuição dos seus custos. No início da década de 1990, EUA, Japão e Alemanha

já gastavam mais de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em P&D. A União Européia está buscando elevar seus gastos em P&D de 1,9% para 3% do PIB do bloco até 2010. O Brasil, em 2001, apresentou um gasto de aproximadamente 1% do PIB em P&D. A atual supremacia mundial dos norte-americanos é inquestionável, pois as estatísticas revelam que os mesmos respondem por 40% dos dispêndios em P&D da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2001, o financiamento público representou 18,5% do total gasto no Japão, 25,0% na Coréia do Sul e na Finlândia, 27,0% nos EUA, 33% na Alemanha, Canadá e no Reino Unido, 37% na França, 40% na Espanha e 50% na Itália.

Os novos tempos não eliminaram a relevância de conceitos como estratégia e planejamento. Está cada vez mais difícil negar que, no mundo contemporâneo, instituições e políticas influenciam o desempenho econômico dos países.

Atualmente, o quadro é mais complexo do que prevaleceu até a década de 1970. O papel das instituições no manejo da gradual transição do paradigma de produção em massa para o flexível e na desregulamentação dos mercados financeiros são pontos relevantes do processo em curso (HELLEINER, 1994). Observa-se, desde então, um deslocamento no apoio público aos grandes projetos setoriais para uma maior ênfase na inovação tecnológica, induzindo a integração entre universidades e organizações produtivas. Políticas tecnológicas mais abrangentes e transversais, englobando setores produtivos com elevado potencial competitivo global, como nanotecnologia e biotecnologia, são novas formas de intervenção do Estado.

A articulação e a efetivação de políticas industriais modernas, como é o caso do apoio estatal a atividades nascentes e inovadoras, podem ser realizadas com sucesso no Brasil. O trabalho de Freeman e Soete (2000), por exemplo, ilustra como casos dessa natureza ocorreram em outros países.

As reformas institucionais, a importação e a adaptação local de

tecnologias aprovadas nos países desenvolvidos, os decorrentes estímulos ao desenvolvimento tecnológico endógeno, a qualificação generalizada da mão-de-obra e o financiamento estatal ao setor privado nacional com contrapartidas de desempenho fizeram da Coréia do Sul um caso de sucesso.

Em 2010, alianças estratégicas de empresas indianas com investidores estrangeiros estarão exportando US\$ 50 bilhões em *software*, equivalente ao que o Brasil vende ao exterior em produtos de baixo valor agregado. Há, conseqüentemente, a expectativa de que os indianos mobilizem milhares de engenheiros, programadores e técnicos.

Um caminho similar também pode ser percorrido pelo Brasil. Faz-se necessário, para tanto, melhorar o seu ambiente macroeconômico para que ele deixe de ser hostil ao investimento produtivo.

### Idiossincrasias brasileiras

Entre as décadas de 1930 e 1980, viveu-se no Brasil sob os ciclos ideológicos do desenvolvimentismo e da doutrina de segurança nacional estabelecida pelo regime militar (BIEL-SCHOWSKY, 2000; LEOPOLDI, 2000). Pode-se dizer que os seus graves problemas não foram enfrentados. A estrutural concentração da propriedade da terra improdutiva e da renda, por exemplo, gerava pressões inflacionárias de câmbio e custo médio para a economia brasileira. Como o país ainda não possui um mercado financeiro voltado para o investimento produtivo, um capitalismo financeiro endógeno, a construção de um sistema industrial sustentado é obstruída.

Fatos como a crise da dívida externa nos anos oitenta, o esgotamento do modelo de substituição de importações voltado para o mercado interno e a desorganização das finanças públicas fariam com que mudanças fossem sentidas nos debates sobre a temática do desenvolvimento econômico brasileiro.

Rangel (1982), entre muitos intelectuais desenvolvimentistas, foi um dos pioneiros das discussões. Tornou-se posteriormente lugar comum dizer que o setor estatal deveria per-

der certas posições e ganhar outras na arena econômica. Zelar por aspectos estratégicos como comércio exterior e o bom funcionamento do sistema financeiro nacional, coordenando-os, e criar um ambiente favorável ao investimento produtivo são também atribuições de um Estado democrático eficiente. Atualmente, não se observa divergências no argumento de que a solvência do balanço de pagamentos e a adequada liquidez da economia são centrais para que o desenvolvimento brasileiro ocorra de forma sustentada.

A ausência de um capitalismo financeiro endógeno, capaz de alocar eficientemente recursos e também deslocá-los setorialmente para explorar oportunidades de investimento, era reclamada. Tal visão não é tão diferente do que pensam algumas instituições internacionais. Estatísticas reunidas pelo Fundo Monetário Internacional, por exemplo, revelam que a tênue associação produtiva entre empresas e mercado financeiro, expressa pela modesta relação crédito privado/PIB, pífios 28%, obstrui o desenvolvimento sustentado das forças produtivas e reforça a concentração de renda no Brasil (IMF, 2005). Na Coréia do Sul, essa relação gira em torno de 90%, no Canadá, 73%, nos EUA, 46%, na França, 82% e no Chile, 63%.

Economias mais desenvolvidas têm por característica apresentar sistemas financeiros de intermediação diversificados e ajustados às necessidades de suas estruturas produtivas, permitindo a alavancagem por parte das organizações econômicas, através da canalização de recursos dos agentes superavitários para os demandantes de capital (CARVALHO, 2005). Pode-se claramente observar que a diversificação dos diversos sistemas financeiros trouxe alternativas nos prazos de operações, bem como maior eficiência no controle dos seus riscos. Isso ainda não ocorre sistemicamente no Brasil, apesar da atuação de expressivos bancos estrangeiros que parecem acomodados ao status de credores do Estado.

Instrumentos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do

Brasil (BB) são importantes, porém insuficientes para dar conta das urgentes necessidades do país. Além disso, presume-se que uma economia capitalista se faça com risco assumido pelos agentes privados. Não se pode olvidar que faz parte da história econômica brasileira a socialização dos prejuízos, seja por desvalorizações cambiais impostas pelo complexo cafeeiro na Primeira República ou pela ineficiência de alguns empreendimentos industriais privilegiados ao longo do processo de substituição de importações.

A partir da considerável desvalorização do real em relação ao dólar no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999, abrir-se-iam espaços efetivos para uma renovada política industrial. As exportações avançavam e a atualização tecnológica das empresas brasileiras fazia-se necessária. No entanto, estima-se que, do total de unidades industriais operando no Brasil, apenas 33% efetivaram inovações tecnológicas entre 1998 e 2003, sendo que o grosso das mesmas apresentou um caráter defensivo em virtude da ausência de transformações estruturais relevantes encontradas (CASTELO BRANCO, 2005).

Esforços foram e continuam sendo demandados. O projeto Inovar, conduzido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Ministério de Ciência e Tecnologia vem buscando apoiar uma nova fase de desenvolvimento econômico. Um dos aspectos interessantes do programa é sua parceria com a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Contornar a tímida relação crédito-produção no Brasil, canalizando recursos dos agentes econômicos superavitários para as atividades inovadoras é o desafio.

Outra ação conduzida pela FINEP diz respeito ao apoio aos arranjos produtivos locais de grande potencial competitivo global. Apoiar as atividades nascentes e inovadoras é a meta. A constituição de pólos tecnológicos é uma de suas decorrências atuais. Reunindo empresas e institutos de pesquisa, em um espaço planejado e organizado, os pólos são ambientes indutores do desenvolvimento de atividades de alto valor

“ A importância  
geográfico-econômica  
dos cálculos  
retornou ao escopo dos  
estudiosos e é elemento  
de preocupação  
por parte dos agentes  
econômicos... ”

agregado, propiciando, em muitos casos, a emergência de empresas de base tecnológica. Trata-se claramente de uma moderna e louvável iniciativa de política industrial.

Apesar da perspectiva otimista dos resultados a serem auferidos por esses empreendimentos, é possível que a concentração geográfica dos arranjos produtivos voltados para a inovação tecnológica possa repetir características já conhecidas e documentadas do processo de substituição de importações voltado para o mercado interno. A concentração geográfica dos investimentos gera economias externas localizadas, contribuindo para aumentar a rentabilidade dos capitais na região de mais alta produtividade (MYRDAL, 1968). Nesse sentido, não se pode esperar que o livre fluxo de capitais compense graves disparidades regionais, pois as próprias organizações financeiras comerciais tendem a drenar os recursos para o espaço econômico no qual a rentabilidade do capital é maximizada.

A importância geográfico-econômica dos cálculos retornou ao escopo dos estudiosos e é elemento de preocupação por parte dos agentes econômicos quando precisam decidir a localização de atividades produtivas no mundo (KRUGMAN, 1995). Nos dias atuais, constata-se que alguns parques incentivos fiscais não são capazes de estender eficientemente o espaço econômico de um país. Levar em conta que as disparidades regionais brasileiras ainda representam um grave problema para o desenvolvimento equilibrado do país é importante.

Com uma excelente infra-estrutura física, universidades de ponta e empresas interessadas, São Paulo está liderando a constituição de polos tecnológicos apoiados em vocações locais. O sistema paulista de parques tecnológicos foi lançado no início de 2006 com pompas e circunstâncias.

Quando se analisa uma economia que se abre à concorrência global, uma precária infra-estrutura logística interfere nos custos dos produtos e faz com que a desconcentração das atividades econômicas seja prejudicada. Nos EUA, considerado o *benchmark* internacional do setor de transporte de cargas, uma tonelada de grãos chega ao porto exportador, via ferrovia, por US\$9; já no Brasil, o custo de transporte rodoviário varia entre US\$25 e US\$40 (MELLO; GALL, 1997). A distância física entre produção e mercado consumidor é menos importante do que a distância econômica entre os mesmos.

Estabelecer parcerias público-privadas na área de infra-estrutura de transportes apresenta-se como um imperativo para que o Brasil possa trilhar a rota do desenvolvimento econômico sustentado. A superação dos entraves na infra-estrutura de transportes brasileira demandará esforços coordenados da parte de organizações públicas e privadas. Não há nesse caso, como em tantos outros, a necessidade de se escolher entre Estado e mercado, polarizando-os.

Superar os graves entraves ao desenvolvimento das forças produtivas no Brasil irá requerer a cooperação institucional entre organizações privadas e públicas, algo similar ao que aconteceu e ainda ocorre nos países desenvolvidos.

### **Política industrial para o século XXI: estratégia e planejamento**

Poucos estudiosos duvidam atualmente que economias retardatárias necessitam de instituições capazes de impulsionar dinamismo tecnológico e desenvolvimento. Forças de mercado, o apoio estatal aos empreendedores nacionais e à inovação tecnológica são elementos cen-

trais de uma política industrial para o século XXI (RODRIG, 2004). Já não é mais novidade para as ciências econômicas e políticas que grande parte das significantes diversificações produtivas encontradas no mundo resulta da cooperação institucional entre organizações públicas e privadas. Nesse complexo processo, alguns cuidados são necessários: as estruturas de Estado precisam manter autonomia em relação aos interesses privados, embora mantenham contatos com os mesmos. Destaca-se que, em uma sociedade democrática, a transparência das ações estatais e a sua constante prestação de contas são aspectos relevantes do processo de desenvolvimento econômico.

Mais do que a simples disponibilidade de matérias-primas, também se reconhece atualmente que o capital humano e a sua capacidade de transformar conhecimentos em resultados econômicos são elementos-chaves no processo de desenvolvimento das forças produtivas em um país. Em um contexto complexo, no qual os serviços associados à produção revelam-se grandes carregadores de investimentos (CHESNAIS, 1994), repensar a adequada qualificação dos recursos humanos também é uma tarefa das instituições nacionais.

Um ambiente nacional favorável ao investimento produtivo, a introduções de inovações tecnológicas e ao desenvolvimento organizacional é fundamental em um mundo dinâmico marcado por incertezas e assimetrias. As instituições têm um papel importante a desempenhar. A expansão dos mecanismos de mercados não implica na eliminação do planejamento como instrumento de organização sócio-econômica (EGGERTSON, 1990). Pelo contrário, observa-se que os mercados funcionam bem quando há estruturas confiáveis nas quais eles possam se apoiar.

O Estado continua tendo um papel importante. Consta-se que, em muitos casos, é difícil inclusive delimitar as fronteiras entre instituições públicas e privadas, já que o desenvolvimento econômico revela-se o resultado sistêmico de esforços conjugados. Não há, no entanto, um enquadramento institucional único

que sirva a todas as sociedades. Cada povo necessita encontrar suas soluções.

Aprender com as experiências dos outros é sempre enriquecedor, desde que as particularidades de cada caso sejam observadas. Não se pode deixar de observar que o liberalismo foi uma importação brasileira problemática desde o século XIX, pois dificilmente ele poderia florescer num clima não-liberal (FURTA-DO, 2003). O perverso instituto da escravidão, causador de consideráveis repercussões históricas nas concentrações da propriedade e das oportunidades de ascensão social, obstruiu, em larga medida, o desenvolvimento econômico brasileiro. As contradições entre o liberalismo político e o econômico fizeram com que os liberais locais se apegassem aos aspectos estritamente formais do liberalismo, na crença de que boas leis produziram organizações viáveis que, por sua vez, elevariam a moralidade do próprio sistema político. Guardadas as devidas proporções, tais fatos parecem estar se repetindo novamente nos sucessivos governos da Nova República (SANTOS, 1999). O potencial brasileiro, no entanto, é enorme. Mobilizar e organizar economicamente a sociedade para realizá-lo é um desafio.

Conceitos como estratégia e planejamento precisam ser recuperados e repensados à luz dos novos tempos, pois se constata que as instituições de diversos países continuam jogando um papel importante nos seus respectivos processos de desenvolvimento: a construção e a manutenção de um ambiente macroeconômico favorável ao desenvolvimento das forças produtivas, a transformação de incertezas em risco calculado para os agentes econômicos privados e a redução dos custos de transação. O histórico brasileiro de apoio estatal sem as devidas contrapartidas de desempenho privado explica parte da ineficiência de alguns empreendimentos industriais varridos pelos anos noventa, quando houve a abertura do mercado nacional. Mecanismos de coordenação precisam ser repensados.

Quando se olha para um importante mecanismo de coordenação

**“ O histórico  
brasileiro de apoio  
estatal sem as devidas  
contrapartidas de  
desempenho privado  
explica parte da  
ineficiência de alguns  
empreendimentos  
industriais... ”**

como o mercado de capitais, é necessário que se reflita o processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Segundo Valadares e Leal (2000), a concentrada estrutura acionária das sociedades anônimas brasileiras é um entrave ao desenvolvimento do mercado de capitais no país. O estudo elaborado pelos autores levantou que 62% das sociedades anônimas brasileiras possuem um acionista com mais de 50% do capital votante.

Considerando que os indivíduos são adversos ao risco, a concentração acionária contribui na elevação da relação risco/retorno e, conseqüentemente, influi na obstrução do desenvolvimento econômico nacional. Trata-se de um custo similar ao imposto pelo concentrado sistema bancário à sociedade brasileira. A falta de proteção aos acionistas minoritários e os problemas com a transparência das informações publicadas nos balanços merecem a atenção da Comissão de Valores Mobiliários, assim como a concentração bancária exige medidas concretas por parte do Banco Central capazes de aumentar a concorrência no setor.

O documento expedido pelo Ministério do Desenvolvimento sobre política industrial certamente representa um avanço na confecção de uma diretriz básica que busque articular Estado, organizações privadas, inovação tecnológica e comércio exterior (MDIC, 2003). As faltas de detalhamentos dos mecanismos de intermediação financeira, responsáveis pelo custo do capital e do método de aferição da contrapartida de desempenho, caso haja a injeção

de recursos públicos em empreendimentos privados, representa uma grave e preocupante omissão.

A sustentação do desempenho econômico das organizações depende de investimentos, da aceitação dos seus riscos e dos mecanismos de intermediação financeira disponíveis. Instrumentos de crédito público, como é o caso do BNDES, podem ajudar, desde que haja a clara percepção de que os programas de fomento funcionam melhor quando estão em sintonia com as demandas de capital do setor privado. Na atual conjuntura global, o apoio estatal a atividades nascentes e inovadoras revela-se a forma de sucesso na efetivação de políticas industriais.

Vantagens comparativas dinâmicas, viabilizadas pela introdução de inovações nos processos produtivos, podem ser construídas com tempo, estratégia, organização e esforços coletivos. A cooperação institucional entre organizações públicas e privadas foi e ainda é um meio valioso de construí-las.

### **Conclusão**

Os argumentos expostos não pretenderam abarcar toda a complexidade da temática do desenvolvimento econômico. Destacaram-se os aspectos considerados sistêmicos do processo e como o mesmo depende do bom desempenho de instituições e organizações.

Distintas instituições e organizações podem ser encontradas no mundo. Não há um enquadramento único que preencha toda a pluralidade das diversas sociedades. Cada país necessita construir suas próprias soluções. Pode-se aprender com a experiência dos outros, desde que as peculiaridades de cada caso sejam observadas.

O processo de desenvolvimento econômico requer vontade, organização, bases institucionais e esforços coletivos. Ações cooperativas são linhas mestras desse processo. O intercâmbio de conhecimentos e experiências, a formação de estruturas de consenso, o estabelecimento de compromissos cruzados, a transparência das ações dos envolvidos, a redução dos custos de transação e a construção das bases de relações

de confiança são aspectos viabilizados pela cooperação institucional entre organizações públicas e privadas. O Estado democrático tem um papel importante na articulação das bases desse processo.

Os conceitos de estratégia e planejamento continuam válidos, embora tenham evoluído e se tornado, em larga escala, mais complexos. Repensar esses conceitos à luz dos novos tempos é uma tarefa que transcende as tradicionais fronteiras profissionais. Trata-se de uma tarefa coletiva e que irá requerer a cooperação entre os diversos atores envolvidos com os problemas dos sistemas produtivos brasileiros e sua competitividade internacional.

O Brasil é um país de enorme potencial. A reconhecida criatividade do seu povo, de enorme capacidade para driblar as dificuldades da vida, é um precioso ingrediente social capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro, caso haja um conjunto de orientações estratégicas que indique como articular esse capital humano às estruturas produtivas.

Discutir o processo de desenvolvimento econômico é como caminhar pelos campos da discórdia humana, pois o que está em jogo não são apenas idéias. Relações de poder permeiam as diversas sociedades do globo. O lema “um voto para cada cidadão” não pode ser automaticamente deslocado para o campo da representação política. Refletir sobre essas questões significa repensar maneiras de retomar o desenvolvimento econômico brasileiro a partir do princípio da equidade social. Nos dias atuais, há poucas dúvidas quanto ao fato de que instituições e organizações eficazes determinam os vencedores na arena econômica mundial.

A literatura econômica costuma ensinar que existem algumas circunstâncias, até certo ponto tirânicas, nas quais os processos em curso impõem uma lógica perversa que, em muitos casos, estrangula a capacidade institucional e organizacional das sociedades na realização de desejadas transformações. Ainda que o Brasil esteja navegando por

esses mares, avanços podem e devem ser feitos. Há consideráveis margens para progressos institucionais democráticos e não-radicais. Foi isso que se buscou mostrar neste texto.

## 6. Referências

AMSDEN, A. **The rise of “the rest”**: challenges to the West from late-industrializing economies. London: Oxford University Press, 2001.

BAIROCH, P. **Economics and world history**: myths and paradoxes. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CARVALHO, F. “O sistema financeiro brasileiro”. In: **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Organizadores) Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.

CASTELO BRANCO, T. **Ambiente brasileiro de inovação**. Rio de Janeiro: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, 2005.

CHANG, H-J. **Kicking away the ladder – development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

CHESNAIS, F. **La mondialisation du capital**. Paris: Syros, 1994.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo de competitividade da indústria brasileira**. 2.ed. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

EDWARDS, P. **The closed world**: computers and the politics of discourse in Cold War America. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

EGGERTSSON, T. **Economic behavior and institutions**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1990.

FRANCO, G. **O Plano Real e outros ensaios**. 2.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **The economics of industrial innovation**. 3.ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32.ed. São Paulo: Editora Nacional, 2003.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1994.

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **Diretrizes das políticas tecnológicas e de inovação – uma análise comparada**. São Paulo: IEDI, 2005.

IMF – International Monetary Fund. **World economic outlook**. Washington (DC): IMF, 2005.

KRUGMAN, P. **Development, geography, and economic theory**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995.

LEOPOLDI, M. A. **Política e interesses da industrialização brasileira**: as associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília (DF): MDIC, 2003.

MELLO, J. C.; GALL, N. “A encruzilhada dos transportes”. In: **Braudel Papers**. 19.ed. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1997.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

RANGEL, I. **Ciclo, tecnologia e crescimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RODRIK, D. **The new global economy and developing countries**: making openness work. Washington (DC): Overseas Development Council, 1999.

\_\_\_\_\_. “Industrial policy for the twenty-first century”. In: **Faculty Research Working Paper Series**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, JFK School of Government, 2004.

SANTOS, W. **Paradoxos do liberalismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SCHONBERGER, R. **Técnicas industriais japonesas**. São Paulo: Pioneira, 1984.

SCHUMPETER, J. **Change and entrepreneur**: postulates and patterns of entrepreneurial history. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Trade and Development Report**. New York, Geneva: United Nations, 1997.

VALADARES, S. M.; LEAL, R. “Ownership and control structure of Brazilian companies”. In: **Working Paper**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPEAD, 2000.

WILLIAMSON, J. (Ed.) **The political economy of policy reform**. Washington (DC): Institute For International Economics, 1994.