

POLÍTICA INDUSTRIAL COMO INSTITUIÇÃO DESENVOLVIMENTISTA: UMA CRÍTICA AO “NOVO DESENVOLVIMENTISMO” BASEADA NAS EXPERIÊNCIAS DE BRASIL E COREIA DO SUL

Adriano José Pereira^a

Ricardo Dathein^b

^aProfessor adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

^bProfessor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Artigo recebido em 09/06/2015 e aprovado em 23/02/2016.

RESUMO: O artigo analisa a política industrial como instituição desenvolvimentista necessária ao desenvolvimento de economias retardatárias, contrastando os casos brasileiro e sul-coreano. Apesar das singularidades das economias analisadas, destaca-se que a industrialização, como estratégia de desenvolvimento, constitui-se um padrão de regularidade enquanto instituição desenvolvimentista fundamental. Argumenta-se que isso não está contemplado nas proposições “novo-desenvolvimentistas”, que reforçam a importância da indústria para o desenvolvimento econômico nacional, mas destacam a política cambial como principal instrumento de política industrial, cuja validade é considerada restrita, ao passo que as instituições desenvolvimentistas, como a política industrial ativa, são elaboradas visando a um desenvolvimento econômico consistente no longo prazo, com mudança estrutural.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimentismo; política industrial; economia brasileira; economia sul-coreana.

CLASSIFICAÇÃO JEL: L5; O2; O5.

INDUSTRIAL POLICY AS A DEVELOPMENTAL INSTITUTION: A REVIEW ON THE “NEW DEVELOPMENTALISM” BASED ON THE EXPERIENCES OF BRAZIL AND SOUTH KOREA

ABSTRACT: This article examines the industrial policy as a developmental institution required for the development of the latecomer economies by comparing the case studies of Brazil and South Korea. Despite the uniqueness of the economies in analysis, it is emphasized that industrialization, as a development strategy, forms a regular pattern while it is a fundamental developmental institution. It is argued that this was not considered in the “new developmental” propositions, which reinforce the importance of the industry to the National economic development, but value the exchange rate policy as the main instrument of the industrial policy, whose validity is considered restricted, while the developmental institutions, as the active industrial policy, are developed to establish a consistent economic development in the long term and with structural change.

KEYWORDS: developmentalism; industrial policy; Brazilian economy; south Korean economy.

1. INTRODUÇÃO

As trajetórias econômicas nacionais têm demonstrado que as funções do Estado na economia vão além dos aspectos distributivos e da correção de falhas de mercado, o que implica em compreender a primazia institucional do Estado frente aos mercados existentes. Nesse sentido, em virtude da necessidade de intervenção direta do Estado na economia, para promover o desenvolvimento econômico, passou a ser fundamental estabelecer os limites da sua atuação tanto no plano teórico quanto na execução das políticas econômicas.

Mesmo entre os autores que consideram importante a intervenção do Estado na busca do desenvolvimento econômico nacional, observa-se que não há consenso acerca de quais seriam os limites do intervencionismo. É nesse sentido que a concepção de desenvolvimentismo, como ação deliberada do Estado, objetivando o desenvolvimento econômico nacional através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial (FONSECA, 2014), tem diferentes significados para países e momentos históricos distintos. Ou seja, mesmo que a ideia de um Estado desenvolvimentista tenha sido difundida e generalizada, sua representação histórica não segue um padrão, seja considerando-se as políticas econômicas adotadas, seja considerando seus resultados no longo prazo. O motivo parece simples: as trajetórias econômicas são idiossincráticas, por mais que o desenvolvimento econômico, através da industrialização, seja um objetivo comum.

Deve-se ressaltar que, apesar de importantes, as generalizações costumam esconder as singularidades nacionais. Por isso, este artigo concentra a análise em duas economias que têm se destacado, historicamente, em suas respectivas regiões: o Brasil, na América Latina, e a Coreia do Sul, no Leste Asiático. Tal escolha também leva em consideração o fato de que têm sido feitas, ao longo das duas últimas décadas, comparações entre as duas economias, que, em grande medida, reforçam a importância das suas singularidades (CANUTO, 1994, 1993; GOLDENSTEIN, 1994; EVANS, 1996; VIOTTI, 2001; CANÊDO-PINHEIRO, 2013; VELOSO; FERREIRA e PESSÔA, 2013, entre outros).

A partir de um enfoque teórico-histórico comparativo, este artigo aborda o papel do Estado (desenvolvimentista) no desenvolvimento econômico de países em busca do emparelhamento tecnológico (*catching up*); enfatiza as mudanças estruturais ocorridas em decorrência e ao mesmo tempo associadas às mudanças institucionais (coevolução) (NELSON, 1998) promovidas por países de industrialização retardatária na segunda metade do século XX e no início do século XXI; destaca o caso brasileiro como “modelo” de industrialização bem-sucedido na América Latina, e o sul-coreano, no Leste Asiático, desenvolvido a partir do “modelo” de industrialização japonês (PALMA, 2004; KIM, 2005); e considera que as trajetórias econômicas devem ser

compreendidas a partir das opções de políticas econômicas adotadas ao longo do tempo e da sua condição de implementação, ainda que o objetivo principal seja comum a diferentes países: a perspectiva de emparelhamento tecnológico como estratégia de desenvolvimento econômico através da industrialização.

O objetivo principal do artigo consiste em identificar a importância das mudanças institucionais, com ênfase na política industrial, para as propostas desenvolvimentistas, dado que essas mudanças por vezes impulsionam e por vezes restringem as transformações estruturais necessárias ao desenvolvimento. As comparações são importantes justamente para demonstrar as especificidades das estratégias e de seus resultados, que passariam a ser condicionantes históricos do desenvolvimento nacional no Brasil e na Coreia do Sul.

A abordagem parte do conceito de instituições, consideradas construções históricas que compreendem um conjunto de hábitos, costumes, rotinas, normas etc., adotadas em um determinado contexto, que afetam o comportamento dos indivíduos e das organizações que, por sua vez, ao interagir com as instituições, promovem uma trajetória de transformação permanente (HODGSON, 2006, 2007). Portanto, a importância e a eficiência das instituições do desenvolvimento, como a política industrial, podem ser mensuradas a partir do desempenho das economias ao longo do tempo. Nesse sentido, no desenvolvimentismo, a política industrial ativa (utilizando-se de protecionismo, subsídios, financiamento (com destaque à inovação) e seletividade (inclusive “escolha de vencedores”), de forma articulada) é considerada uma instituição fundamental, porque consiste na criação e/ou aperfeiçoamento das condições econômicas vigentes, visando à transformação socioeconômica, em que compete ao Estado a elaboração da estratégia de desenvolvimento, a qual depende da adesão dos agentes privados para sua efetividade. Portanto, vai além de uma postura passiva, em que o Estado se limita às políticas macroeconômicas de estabilização e à regulação da atividade econômica (sobretudo na correção das falhas de mercado). Como destacam Suzigan e Furtado (2010, p. 38), a política industrial ativa é uma “[...] intervenção na realidade do mercado, tentando recriar essa realidade, para deslocar as trajetórias existentes para patamares superiores, para recriar as configurações existentes e dotá-las de dinâmicas novas e melhores”.

Em linhas gerais, o artigo analisa o papel do Estado na criação e incentivo ao desenvolvimento de instituições (com foco na política industrial) promotoras do desenvolvimento econômico nacional, contrapondo-se à ideia de que existe uma dicotomia entre as funções do Estado e as do mercado quando se trata de economias capitalistas, independentemente de seu estágio de desenvolvimento.

Nesse sentido, entende-se que o Estado, em economias capitalistas, tem sido responsável, em vários casos, pela criação e incentivo de instrumentos de promoção de maior

eficiência estática e dinâmica dos mercados, inclusive no que se refere à realização de política industrial, a qual foi fundamental tanto para as principais economias latino-americanas, entre as décadas de 1950 e 1970, quanto ainda tem sido, por exemplo, para algumas economias do Leste Asiático, e também para países desenvolvidos (AMSDEN, 2009; SUZIGAN e FURTADO, 2010; MAZZUCATO, 2014; BLOCK e KELLER, 2011).

O artigo também visa a demonstrar que as proposições “novo-desenvolvimentistas”, a partir de suas *Dez Teses*¹, são insuficientes para a promoção do desenvolvimento, tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul, embora sejam relevantes para o debate atual sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, por tratar-se de um conjunto de propostas de políticas econômicas visando à retomada do crescimento, principalmente se comparadas às políticas de cunho liberal adotadas no Brasil recentemente (de Collor a FHC).

Além desta introdução, este artigo possui mais quatro seções. A seção 2 analisa a política industrial enquanto instituição desenvolvimentista e destaca o papel do Estado como agente do desenvolvimento econômico, cujo intervencionismo tem na política industrial ativa o principal instrumento (protagonista) na busca do desenvolvimento econômico, o que ainda é considerado fundamental para economias retardatárias. A seção 3 faz um breve resgate histórico acerca da importância das instituições capitalistas para a efetividade das políticas econômicas desenvolvimentistas, com ênfase na industrialização, tratando dos casos brasileiro e sul-coreano, demonstrando as suas idiossincrasias, ainda que tenham a política industrial como instituição capitalista em comum. A seção 4 discute as limitações da proposta novo-desenvolvimentista, especificamente no que se refere à pouca ênfase dedicada à política industrial, considerada, na perspectiva desenvolvimentista adotada neste artigo, como o instrumento fundamental na busca do desenvolvimento econômico, via emparelhamento tecnológico, como evidenciado no caso sul-coreano. Por último, na seção 5 são apresentadas as considerações finais, sintetizando os principais argumentos desenvolvidos nas demais seções.

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL ATIVA COMO INSTITUIÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

A história econômica capitalista tem sido marcada por importantes contrastes, como as visões antagônicas de Adam Smith e Alexander Hamilton, as quais acabariam por se constituir em referências para algumas concepções contemporâneas a respeito dos limites da ação do Estado na busca do desenvolvimento econômico, inclusive na acei-

¹ Disponível em: <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp>.

tação ou não da condição do Estado enquanto agente do desenvolvimento, como tem sido destacado por algumas vertentes teóricas em economia que se difundiram ao longo dos séculos XIX e XX.

Apesar de se tratarem de concepções cuja origem remonta ao século XIX, o desenvolvimentismo, na perspectiva de List (1988), e o institucionalismo, na de Veblen (1965), acabariam sendo pouco articulados como formas de interpretação, bem como forma de busca do desenvolvimento econômico em várias economias de industrialização tardia, com destaque para os países latino-americanos. Esse fato acabaria contrastando com os resultados positivos, em termos de desenvolvimento econômico, observados em algumas economias do Leste Asiático. Em termos contemporâneos, essa perspectiva agrega neoinstitucionalistas (herdeiros do institucionalismo norte-americano) e evolucionários (neoschumpeterianos), cujas visões, de forma articulada, caracterizam uma abordagem institucionalista-evolucionária, que tem sido adotada por autores como Chang (2007) e Nelson (2002), entre outros, visando a uma compreensão do desenvolvimento a partir de uma análise da coevolução das tecnologias físicas e sociais. Tecnologias sociais, segundo Nelson e Sampat (2001), são formas de coordenação das ações humanas, sendo as instituições as tecnologias sociais padronizadas, amplamente aceitas e geralmente empregadas. Nelson (2002 e 2008) enfatiza os aspectos organizacionais quando trata das tecnologias sociais, que dão suporte às instituições vigentes, contribuindo para o seu funcionamento de forma mais adequada, considerando-se o contexto em que estão inseridas; na medida em que são enraizadas, no sentido de estabelecidas e utilizadas com frequência, as tecnologias sociais são incorporadas ou podem transformar-se em instituições. Nesse sentido, tal suporte, incorporado às instituições vigentes, contribui para as inovações institucionais, ou seja, ocorre a institucionalização das tecnologias sociais.

O desenvolvimentismo identifica-se, historicamente, com a adoção de estratégias de desenvolvimento de economias capitalistas retardatárias, inclusive da maioria daquelas que atualmente são consideradas desenvolvidas (LIST, 1988; CHANG, 2004a; AMSDEN, 2009), e pressupõe que os mercados são subordinados ao Estado, cuja primazia institucional é um componente fundamental do desenvolvimento econômico nacional, pois mercados não são criações espontâneas. Ao contrário, a história do capitalismo comprova que o intervencionismo moldou os mercados, em grande medida contribuindo para que fossem concentrados. Assim, a primazia institucional do Estado, frente aos mercados, é parte constitutiva e fundamental da evolução capitalista. Na medida em que esse processo traz resultados positivos no longo prazo, as políticas de governo, em grande medida, tornam-se políticas de Estado.

Portanto, o desenvolvimentismo não se trata de regulação de mercados para corrigir suas falhas, mas do uso de política industrial para promover transformação estru-

tural e capacidade competitiva em âmbito interno e internacional. Nesse sentido, o desenvolvimentismo consiste em uma construção teórico-histórica derivada das estratégias de desenvolvimento econômico de países retardatários, a partir de suas tentativas de emparelhamento (*catching up*) com as economias avançadas, visando a reduzir os percalços em suas trajetórias de crescimento de longo prazo, o que significa que esses países desenvolveram instituições capitalistas cujo desempenho foi suficientemente favorável ao seu próprio desenvolvimento.

A adoção de política industrial ativa vinha sendo considerada o caso mais evidente desse processo, tanto para aqueles países em vias de desenvolvimento (retardatários) quanto para grande parte (senão todos) dos desenvolvidos. No entanto, a crise econômica que acometeu uma série de economias nas décadas de 1970 e 1980 traria à tona novamente o debate acerca das funções do Estado e do mercado em economias capitalistas.

Como um dos resultados desse processo, contrariando os fatos históricos que combinaram, de forma positiva, desenvolvimentismo e instituições capitalistas (com ênfase na política industrial ativa), o tratamento dado às políticas econômicas durante as décadas de 1980 e 1990 não considerava positiva a intervenção do Estado na promoção da política industrial (CHANG, 1999; 2004a).

Citando o sucesso obtido pelos países do Leste Asiático, Chang (2007, 2004a, 2004b) e Amsden (2009) discordam da abordagem dominante (*mainstream economics*, cuja sustentação política ganha força com o Consenso de Washington, no final dos anos 1980), para a qual as prioridades na política econômica seriam estritamente de natureza macroeconômica em um sentido amplo (distribuição de renda, estabilidade, infraestrutura, políticas antitruste etc.). Entretanto, mesmo entre os que defendem a necessidade de uma política industrial, os autores admitem que não há consenso sobre o seu significado, como tem sido ressaltado nos comparativos entre Brasil e Coreia do Sul (detalhes na próxima seção).

Em uma perspectiva mais abrangente, a política industrial estaria relacionada a investimentos em infraestrutura, educação, controle sobre monopólios e cartéis, simplicidade e estabilidade do sistema tributário, mercado de capitais flexível etc., ou seja, instrumentos típicos de um Estado regulador. Para Chang (1999, 1994), por mais que isso possa exercer efeitos positivos sobre o investimento e a produção industrial, essas são políticas muito abrangentes, de natureza agregada, que acabam sendo voltadas para o conjunto da economia, muitas vezes não produzindo efeitos significativos sobre o setor industrial. Nesse sentido, o autor defende uma política industrial específica, mas com efeitos positivos para a economia como um todo. Em outros termos, os principais efeitos de transbordamento se dariam a partir da indústria. Como ressalta Amsden (2009), as políticas desenvolvimentistas, com destaque para a política industrial ativa, implicam tanto em seletividade quanto em formas de financiamento público,

através dos bancos de desenvolvimento. Ou seja, a política industrial deve ser concebida e implantada através de diferentes instrumentos, ao mesmo tempo em que é avaliada enquanto instituição promotora da mudança estrutural.

Como também destacado por Rodrik (2010), as políticas industriais em países não desenvolvidos devem ser políticas de diversificação produtiva e exportadora, podendo-se demonstrar empiricamente como, em países hoje desenvolvidos, essa diversificação ocorreu correlacionada com o aumento de renda *per capita*. Ou seja, o “crescimento não está relacionad[o] a nenhum tipo de vantagem comparativa estática”, mas sim à capacidade de diversificar “investimentos numa ampla gama de novas atividades” (p. 30). Sem negar a importância do “capital humano” e da “qualidade institucional”, o autor afirma que, com aparente independência desses fatores, o crescimento está fortemente correlacionado com a estrutura produtiva. Rodrik ressalta como “princípios gerais” elementos como sustentabilidade fiscal, controle da inflação e direitos de propriedade, mas dá maior ênfase à política de câmbio real subvalorizado, “a política industrial mais eficaz que se pode conceber” (p. 36). Por outro lado, enfatiza a necessidade de que as medidas de incentivo sejam acompanhadas de exigências de desempenho, prestação de contas, avaliações, normas punitivas e mecanismos automáticos de retirada de apoios em casos de fracasso.

A partir das leis de Kaldor pode se justificar as políticas industriais tendo em vista o fato de o setor industrial gerar impactos superiores em termos de encadeamentos das cadeias produtivas (efeito estrutural), pelas economias de escala e escopo (efeito microeconômico), pelo ritmo de inovação (efeito tecnológico), no sentido de possuir maiores elasticidades-renda da demanda dos produtos exportados, diminuindo restrições de balanço de pagamentos (efeito macroeconômico), pela maior dispersão territorial possível da produção (efeito regional) e considerando a crescente e ampla relação ou encadeamentos entre indústria e serviços empresariais de alta qualificação. Esse último efeito tem sido destacado por Kupfer (2015), sendo chamado de “servitização” da indústria (na literatura internacional, *servitization in industry*), tendo origem em mudanças organizacionais e tecnológicas promotoras de encadeamentos entre setor industrial (ou produtivo em geral) e serviços de alta qualificação. A economia crescentemente tende a ser uma *network-oriented economy*, na qual ocorre coprodução e as inovações são resultantes da interação entre firmas. Esses processos incluem cada vez mais serviços intensivos em conhecimento, pois esses os facilitam largamente (TOMLINSON, 2001). Nesse sentido, e também partindo do conceito de sistemas de inovação e de sistema nacional de fomento (ABDE, s/d), as políticas industriais não têm um foco apenas no setor secundário da economia.

Assim, a política industrial deveria ser seletiva, voltada para setores específicos, visando à eficiência produtiva e com foco nas atividades produtivas que gerem exter-

nalidades positivas, segundo Chang (2004b, 1994). Como o Estado é o promotor da política industrial, torna-se imprescindível que tenha a dimensão da importância dessa política para o desenvolvimento nacional. A política industrial é um instrumento de coordenação da ação do Estado como garantidor da maior eficiência produtiva, no sentido de eficiência dinâmica de crescimento (keynesiana) e dinâmica de inovações (schumpeteriana), segundo as definições de Dosi, Pavitt e Soete (1990), com seus efeitos para a economia em seu conjunto. Passaria pela coordenação do Estado a garantia de que determinados setores, considerados fundamentais, não sofreriam de problemas de excesso ou de falta de investimentos. Onde é requerida uma grande escala produtiva, a coordenação de investimentos seria ainda mais necessária, assim como políticas estatais de regulação da expansão da capacidade produtiva dos setores (inclui entrada de novas empresas e redução de custos de transação). Além disso, a construção de um Sistema Nacional de Inovações (SNI), com o foco no aprendizado e na inovação, e a construção de capacitações visando à inserção internacional são considerados papéis essenciais desse Estado.

O mercado tenderia a manter a estrutura produtiva em um determinado setor, passando pelo Estado a responsabilidade de promover as mudanças estruturais necessárias, através da política industrial. Isso daria a esta o *status* de “instituição desenvolvimentista”, na medida em que os agentes privados aderissem à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, capitaneada pelo Estado. Se o desenvolvimentismo pressupõe uma ação deliberada do Estado na busca do desenvolvimento, sob a liderança do setor industrial, a política industrial ativa deve perdurar pelo menos enquanto o desenvolvimento, sobretudo no sentido de emparelhamento tecnológico com as economias desenvolvidas, não for atingido. É nesse sentido que a política industrial ativa deve ser entendida como uma instituição desenvolvimentista fundamental, que não necessariamente precisa ser abandonada pelas economias desenvolvidas, dado que, como destaca Perez (2001), o desenvolvimento é um “alvo móvel”.

Conjuntamente com as inovações tecnológicas, as inovações institucionais e seu suporte (as tecnologias sociais) (NELSON, 2002, 2008) seriam necessárias para o desenvolvimento econômico nacional. Ainda que as mudanças físicas (*catching up* tecnológico) sejam de mais fácil execução, seria imprescindível promover a política industrial enquanto instituição desenvolvimentista, dada a necessidade de criação de um arcabouço institucional favorável ao desenvolvimento. Enquanto instituição desenvolvimentista, a política industrial necessita tanto de tecnologias sociais quanto de outras instituições compatíveis com a estratégia de desenvolvimento adotada.

Como destacam Suzigan e Furtado (2010, p. 12),

[...] a política industrial não deve ser apenas reativa a falhas de mercado e sim ativa, abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a coevolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Com isso a política industrial pode criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico liderado pela indústria e impulsionado por inovação.

A política industrial seria um exemplo de que as mudanças econômicas são promovidas, de forma evolucionária, com ação planejada. Além disso, a intervenção do Estado na promoção de mudanças socializa os riscos, contribuindo para reforçar a interdependência entre as empresas e os demais agentes inovadores. Isso é importante porque transfere da firma individual parte dos custos da sua decisão, o que permite direcionar novos investimentos. Como destaca Mazzucato (2014), os investimentos públicos em inovação minimizam os riscos do setor privado que, por sua vez, usufrui dos efeitos positivos gerados, sobretudo, pelas inovações de “base” realizadas e/ou financiadas pelo Estado, inclusive em economias desenvolvidas.

Chang (1994) sinaliza para possíveis problemas da política industrial, entendendo que, de alguma forma, todos podem ser equacionados, com algum grau de intervenção estatal. O primeiro estaria relacionado à informação, incompleta ou imperfeita, de que o planejamento se tornaria mais necessário, desde que o Estado utilize as informações de forma adequada, no sentido de criar condições favoráveis em relação às expectativas das empresas. Para resolver esses problemas de informação, o Estado seria mais eficiente do que o mercado.

Outro problema, conforme Chang (1994), diz respeito à relação entre busca de renda (*rent-seeking*) e empreendedorismo. Na visão evolucionária, um dos motivos que levam o empreendedor a inovar seria o poder de monopólio e, conseqüentemente, da renda gerada a partir dessa condição (lucro schumpeteriano). Portanto, a política industrial precisa garantir condições adequadas de apropriabilidade, cumulatividade e oportunidade derivada das inovações, mas ao mesmo tempo precisa evitar a permanência indevida desses lucros do monopólio, uma vez que poderiam beneficiar algumas empresas em prejuízo da coletividade e desestimular a pressão competitiva geradora de inovações, inclusive a destruidora de barreiras à entrada.

Sobre a necessidade de um suporte institucional para promover a política industrial, Chang (2007, 1999) entende que a dinâmica dessas instituições é evolucionária e depende de inovações, de forma que cada país deve aprender com a experiência (na-

cional e internacional, passada e presente) e moldar as suas instituições conforme a necessidade de seu projeto particular. O autor ressalta que a política industrial tem benefícios, mas também tem custos. Está relacionada a questões econômicas, políticas e institucionais e, quando bem conduzida (cita o caso do Japão e da Coreia do Sul), costuma atingir importantes objetivos para o desenvolvimento do país em seu conjunto.

Em suma, na perspectiva institucionalista-evolucionária, o exemplo do Leste Asiático sinaliza para a necessidade da intervenção estatal, ainda que de forma diferente da experiência latino-americana durante o PSI. Para isso, seria necessária uma estratégia de desenvolvimento econômico nacional em que a política industrial seria fundamental. Entende-se que o contraste entre os casos brasileiro e sul-coreano contribui para esclarecer a questão.

3. O DESENVOLVIMENTISMO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: BRASIL E COREIA DO SUL

Conforme Fishlow (2013), a crescente intervenção do Estado (desenvolvimentista) na economia, entre as décadas de 1950 e 1970, foi um fenômeno global (no escopo do keynesianismo), em que várias economias de industrialização retardatária adotaram políticas intervencionistas com maior dirigismo, visando a acelerar o seu desenvolvimento econômico a partir do setor industrial. Os resultados da industrialização acelerada estiveram atrelados às singularidades de cada economia, ainda que a política industrial tenha sido o instrumento (em muitos casos transformado em instituição) principal na busca do desenvolvimento econômico, como um objetivo de longo prazo. Em termos gerais pode-se afirmar que economias que não obtiveram êxito em seu processo de industrialização, nesse contexto, podem ser consideradas casos em que ou não houve condições de adoção de política industrial ativa, ou, caso tenha sido adotada, tal política não se tornou uma “instituição desenvolvimentista”, não tendo sido suficiente para viabilizar o *catching up* tecnológico. Os incentivos macroeconômicos não tiveram contrapartida nas ações microeconômicas a ponto de promoverem uma mudança na trajetória de desenvolvimento econômico nacional, sobretudo em função da mudança de paradigma tecnoeconômico (PEREZ, 2001) ocorrida entre as décadas de 1970 e 1980. Além disso, a forma como a política industrial foi adotada, no caso brasileiro, com excesso de protecionismo e, em grande medida, centrada na atração de capital estrangeiro, acabaria condicionando a possibilidade de adoção de política industrial ativa, como instituição desenvolvimentista, dificultando qualquer estratégia de desenvolvimento, sobretudo em um cenário de crise financeira pelo qual passou a economia nacional na década de 1980 e início dos anos 1990.

Bielschowsky (1988) define desenvolvimentismo como uma ideologia de transformação da sociedade através de um projeto econômico. Pedro Fonseca (2014), ao contrário de Bielschowsky, define desenvolvimentismo como política econômica. No caso latino-americano, o desenvolvimentismo não se caracterizaria por um corpo teórico único em torno de um “modelo” de desenvolvimento, sendo “tributário de diferentes correntes teóricas”, todas antagonônicas à corrente dominante, sobretudo no que se refere ao papel do Estado no desenvolvimento econômico nacional, tendo em vista também a diversidade ideológica dos governos da região (MOLLO e FONSECA, 2013). Mas também devido ao ecletismo e pragmatismo associado à CEPAL, cuja influência foi fundamental para a adoção de políticas econômicas durante o processo de substituição de importações (PSI) de países latino-americanos. Assim, uma interpretação enfatiza o desenvolvimentismo como um conjunto de ideias que viraram medidas/políticas intervencionistas, enquanto a outra interpretação destaca as políticas econômicas e as criações institucionais, as quais foram interpretadas ou justificadas por diferentes ideias e teorias.

Nesse sentido, o desenvolvimentismo estaria condicionado pelas iniciativas do Estado, cuja principal função seria promover a industrialização como forma de contrapor as economias nacionais periféricas ao modelo de divisão clássica do trabalho (países industrializados – países agrícolas), que tinha na Teoria das Vantagens Comparativas a sua sustentação ideológica.

A lógica desenvolvimentista latino-americana (no escopo do diagnóstico da CEPAL, 1949) pressupunha que, enquanto a produção primária dependia, sobretudo, de demanda externa, a indústria seria capaz de criar seus próprios mercados, o que implicava a necessidade de um controle interno sobre a estratégia de desenvolvimento das principais economias latino-americanas. A política industrial constituía-se em uma instituição fundamental na promoção das transformações estruturais necessárias ao desenvolvimento.

No pós-Segunda Guerra, o PSI latino-americano requeria tanto uma transformação estrutural (tecnoprodutiva) quanto institucional, na medida em que buscava o desenvolvimento econômico tendo como referência as economias capitalistas industrializadas. Sendo assim, o intervencionismo deveria promover a industrialização ao mesmo tempo em que consolidava relações entre as instituições capitalistas fundamentais (Estado, mercados e empresas).

Uma das propostas fundamentais estava baseada na defesa do argumento da indústria nascente, que proporciona a diversificação produtiva, a formação e adensamento de cadeias produtivas, a criação de capacidade exportadora e a geração de ocupações mais produtivas, por exemplo. O argumento da indústria nascente também pressupõe que as atividades protegidas geram externalidades positivas, principalmente associadas ao aprendizado (*spillover* do conhecimento), que seriam fundamentais para

a consolidação da indústria nacional, em função da crescente necessidade de inovar que permeia os diferentes ramos produtivos. Deve-se ressaltar que, na medida em que os efeitos de transbordamento associados à inovação se reduzem, a proteção tenderia a agir negativamente sobre os ganhos de eficiência produtiva. Além disso, a opção pelo crescimento associado ao capital estrangeiro (produtivo e financeiro) tornaria ainda menos consistente a estratégia de desenvolvimento introvertido com protecionismo, como ficaria evidenciado no Brasil na década de 1980.

Palma (2004) faz uma análise comparativa entre os países do Leste Asiático (“gansos voadores”), influenciados pelo modelo japonês, e os países latino-americanos (“patos vulneráveis”), supostamente influenciados pelos Estados Unidos, no período que compreende as últimas três décadas do século XX. Ao contrário da América Latina, que foi perdendo participação no comércio internacional, os países do Leste Asiático, que haviam adotado uma política econômica de criação de vantagens comparativas endogenamente (dinâmicas), promoveram o crescimento econômico através da criação de um ambiente institucional favorável, baseado em políticas comercial e industrial ativas e integradas, voltadas para a exportação de produtos com maior conteúdo tecnológico, visando aos mercados dos países da OCDE.

Conforme Palma (2004), os países do Leste Asiático caracterizaram-se por dois movimentos de oferta de produtos: o primeiro, chamado “movimento sequencial ao longo da curva de aprendizado”, caracterizou-se pela reprodução do modelo japonês pelos países recentemente industrializados (NIC) de primeira geração (Coreia, Cingapura, Hong Kong e Taiwan) e, em seguida, pelos NIC de segunda geração (Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia) e pela China, que substituíram as exportações dos de primeira geração no mercado mundial; o segundo movimento implicou em competir entre si ou integrar a produção para a exportação com empresas japonesas. Ambos os movimentos contribuíram para o desenvolvimento econômico desses países a partir de uma estratégia nacional de inserção internacional com política industrial ativa.

Em relação à América Latina, Palma (2004) afirma que não há evidências de forças endógenas e/ou exógenas (políticas comercial e industrial) que sinalizem no sentido de que a região passaria a ser competitiva em produtos industrializados, ao invés de ter sua competitividade internacional baseada, predominantemente, em produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico (aspecto que seria ainda mais evidente na primeira década do século XXI). De acordo com o mesmo autor, não haveria, no início dos anos 2000, qualquer indicação de políticas, ou outros arranjos institucionais, que sinalizassem para mudanças estruturais promotoras de desenvolvimento econômico na América Latina. O autor entende que a forma de inserção da região, em um mundo globalizado, aliada às políticas liberais adotadas nos anos 1990, não trouxeram resultados satisfatórios e, o que é ainda pior, contribuíram para dificultar as mudanças es-

truturais, sobretudo as de cunho tecnoprodutivo. Como destaca Lall (2003), a liberalização dos mercados, em um contexto de globalização, tornou o *catching up* das economias retardatárias ainda mais difícil do que seria com a adoção de políticas desenvolvimentistas, a despeito da crise financeira pela qual passaram tais economias.

A crise econômica sofrida por algumas economias em desenvolvimento na década de 1980 acabaria se tornando um divisor de águas entre o Estado intervencionista e o liberal, sobretudo nos países latino-americanos, na medida em que o período é caracterizado pela ideia (predominante) de que o Estado tornara-se um entrave ao desenvolvimento (EVANS, 1996; REINERT, 1999). Como um dos resultados da crise, o final da década de 1980 seria marcado pela aceitação do “receituário liberal” por parte de vários países em desenvolvimento. Ganhou importância o Consenso de Washington, como “nova” referência de política econômica, baseado em um conjunto de políticas que sinalizaram para a redução da intervenção do Estado na economia, considerada uma ação fundamental para a retomada do crescimento econômico, sobretudo por parte das economias periféricas.

Por sua vez, o fracasso do receituário do Consenso de Washington², verificado principalmente nas economias de industrialização tardia, viria demonstrar que o intervencionismo não era o principal responsável pela estagnação das economias periféricas, como ficava explícito no exemplo de algumas economias do Leste Asiático. O Estado desenvolvimentista continuava sendo um agente fundamental na busca do desenvolvimento econômico nacional daqueles países (CHANG, 1999), com políticas seletivas cada vez mais voltadas à inovação (AMSDEN, 2009; MAZZUCATO, 2014).

Por um lado, a fragilidade institucional, no que se refere ao crescimento econômico, típica dos países latino-americanos, acabaria por dificultar as estratégias de desenvolvimento adotadas no pós-Segunda Guerra. Por outro, reforçava a justificativa da necessidade de intervenção do Estado na consolidação do modelo de desenvolvimento adotado por alguns países asiáticos (EVANS, 1996). A necessidade de um Estado desenvolvimentista poderia ser reduzida na medida em que o país avançasse em sua tentativa de *catching up*, como destacado por Chang (2004), ao analisar, em perspectiva histórica, a redução da intervenção do Estado na economia em países de industrialização avançada, em que as políticas de estabilização macroeconômica ganham relevância, mas não como instrumentos desenvolvimentistas. No entanto, uma interpretação alter-

² Ao mesmo tempo em que propõe a adoção de políticas ortodoxas aos países latino-americanos, considerando o intervencionismo como o principal entrave ao desenvolvimento econômico na região, o Consenso de Washington não consegue explicar o bom desempenho das economias do Leste Asiático, confirmando a prerrogativa de Evans (1996), de que o Estado pode ser um problema, mas também pode ser a solução.

nativa afirma que tende a ocorrer não a eliminação, mas a mudança de foco do Estado desenvolvimentista, que permanece mesmo em alguns países desenvolvidos. Fred Block, por exemplo, afirma a existência de um estado desenvolvimentista oculto nos EUA, caracterizado por ele como um *Developmental Network State* (BLOCK, 2008).

O distanciamento entre os países latino-americanos e os países do Leste Asiático tem sido objeto de investigação há pelo menos duas décadas, o que tem suscitado alguns estudos comparativos sobre os motivos dos diferentes resultados obtidos a partir das estratégias de emparelhamento dessas economias. Mais especificamente, alguns estudos têm estabelecido comparações entre o desenvolvimento sul-coreano e o brasileiro, no que se refere aos efeitos (positivos e negativos) das medidas intervencionistas relacionadas ao processo de industrialização desses dois países, cujas principais transformações industriais começaram a partir de uma base agrária. Em ambos os casos, as políticas industriais foram ativas, visando à industrialização como condição fundamental para o desenvolvimento econômico nacional. Apesar das estratégias industrializantes serem diferentes, tanto na Coreia do Sul quanto no Brasil a política industrial foi transformada em uma instituição nacional desenvolvimentista, na medida em que passou a desempenhar um papel central nas políticas de Estado, a partir de um planejamento objetivando o desenvolvimento econômico no longo prazo.

Na Coreia do Sul e no Brasil, a concentração industrial acabou sendo uma estratégia desenvolvimentista, cuja diferença fundamental estaria relacionada à propriedade (nacional ou estrangeira) das principais empresas. Ao contrário do Brasil, a Coreia do Sul não incentivou os investimentos estrangeiros diretos (IED) durante o seu PSI, promovendo políticas de atração desses investimentos a partir da fase de produção para a exportação³, adotando o Japão como principal fonte de transferência tecnológica. A reduzida importância dos IED, como forma de transferência de tecnologia, contrastou com a ênfase dedicada à importação de bens de capital pela Coreia do Sul entre as décadas de 1960 e 1970 (KIM, 2005).

No caso brasileiro, o intervencionismo acabaria visando mais à proteção do que à competição, em conformidade com as dimensões do mercado interno e com a forma de associação feita com o capital estrangeiro (AREND e FONSECA, 2012), o que, por sua vez, teria aumentado a dependência tecnológica nacional.

³ Até os anos 1980, as etapas da industrialização sul-coreana compreenderam: uma primeira fase (1962-1972), de concentração da produção para a exportação de produtos de baixa intensidade tecnológica; uma segunda fase (1973-1979), voltada para a indústria pesada e para a internalização de atividades produtivas de maior intensidade tecnológica; e uma terceira fase, de reestruturação produtiva, com foco na produção industrial voltada para a exportação de produtos de maior intensidade tecnológica (principalmente de base microeletrônica), que ganharam destaque com o quinto plano quinquenal em 1982 (GOLDENSTEIN, 1994).

O argumento da indústria nascente, tipicamente desenvolvimentista, acabaria por ter validade restrita durante o PSI no Brasil, dado o porte inicial das empresas que aqui se instalaram, sobretudo as de capital estrangeiro. Nesse sentido, o protecionismo acabaria por premiar a ineficiência produtiva, dada a falta de exposição da produção nacional ao mercado internacional, contrastando com a estratégia sul-coreana de proteção (com metas) seguida de exposição (exportação) da produção industrial nacional. Mesmo no que se refere à competição interna, o PSI brasileiro não foi eficaz (CIMOLI *et al.*, 2007).

Na década de 1980, houve uma mudança significativa na política industrial sul-coreana, cujo foco foi deslocado de ramos industriais considerados estratégicos (a partir de tecnologias disponíveis) para atividades relacionadas à inovação. O governo passaria de uma condição de maior intervencionismo durante o PSI (fases 1 e 2) para uma redução da intervenção na terceira fase, voltando a reforçar os subsídios para as empresas que realizavam pesquisa e desenvolvimento (P&D), a partir do final dos anos 1980.

Nesse mesmo contexto, a economia brasileira vivia a expectativa dos resultados do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em meio à crise de financiamento provocada pelas dívidas externa e interna. Nesse cenário, o hiato tecnológico, que havia se reduzido durante o PSI, voltaria a se ampliar durante a década de 1980 no Brasil (KUPFER, 2005), dada a dificuldade de acompanhar o avanço tecnológico internacional⁴.

Para Goldenstein (1994), o Estado desenvolvimentista, no Brasil e na Coreia do Sul, cumpriu suas funções internas a partir de uma relação de dependência com o capitalismo internacional. Condição que teria se aprofundado no primeiro caso⁵ e se reduzido no segundo, na medida em que o governo brasileiro, ao contrário do sul-coreano, permitiu que os IED, durante o PSI, fossem realizados com controle majoritário das empresas.

A “tríplice aliança” (EVANS, 1980) sul-coreana teve no capital estrangeiro seu elo mais frágil, por escolha deliberada do governo, que decidiu apostar no capital nacional na década de 1960. No Brasil, as empresas estrangeiras, que já eram o elo privado mais desenvolvido da aliança, acabariam por se constituírem, também, por escolha do governo (cf. FRANCO, 1998), no agente principal da segunda tentativa de *catching up*

⁴ Por exemplo, a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, somente em 1985, se deu em contexto de crise financeira e reduzida articulação entre o setor produtivo e os órgãos públicos relacionados à inovação, e em um cenário internacional de profundas mudanças tecnológicas e organizacionais, as quais não foram acompanhadas pelo setor industrial brasileiro.

⁵ A exemplo do caso brasileiro, o acesso ao financiamento externo (endividamento) foi fundamental para a expansão produtiva da Coreia do Sul entre as décadas de 1950 e 1960. Baseada em Evans (1980), Goldenstein (1994, p. 139-40) afirma que: “Nos anos 50 essa ajuda foi equivalente a cinco sextos das importações coreanas, e entre 1953 e 1962 é estimada em 80% da formação bruta de capital fixo do país”.

(CASTRO, 2003) da economia brasileira na década de 1990, em função do processo de abertura econômica combinada com a ausência de política industrial ativa.

No caso sul-coreano, um importante argumento apresentado consiste na ideia de que a exposição à competição internacional esteve associada à necessidade de intervenção do Estado apenas em um primeiro momento, para que houvesse a busca de uma maior eficiência produtiva, como efeito positivo da política industrial, adotada a partir de mecanismos de incentivos e punições (CANUTO, 1993; KIM, 2005)⁶. Ao contrário do modelo de subsídios “de graça para todos” (indiscriminado), como no caso brasileiro, o governo sul-coreano adotou um método similar ao japonês, em que o “princípio da reciprocidade” colocava o bom desempenho produtivo como condição obrigatória às empresas (AMSDEN, 1992, 2009).

Entre outros resultados, isso teria feito com que a indústria sul-coreana se desenvolvesse com uma base de aprendizado (ativo, cf. VIOTTI, 2001) compatível com as recorrentes mudanças tecnológicas em âmbito internacional. Por isso que, para Kim (2005), a chave do sucesso sul-coreano está no aprendizado tecnológico, desenvolvido entre as décadas de 1960 e 1980, que permitiu ao país estabelecer-se (emparelhar-se) como uma importante economia do paradigma tecnoeconômico das redes flexíveis (PEREZ, 2001). Isso teria sido realizado com política industrial ativa, com o desenvolvimento de aptidões tecnológicas⁷, a partir da década de 1960, em que a imitação passaria a ser um ponto de partida fundamental para o *catching up* sul-coreano. Transitar da imitação para a inovação passaria pela ação desenvolvimentista do Estado, que transformou a política industrial em uma instituição nacional pró-desenvolvimento econômico. Isso permitiu que o salto de qualidade das empresas sul-coreanas fosse dado na fase de maturidade/padronização do paradigma da produção “em série” (PEREZ, 2001), em que a tecnologia existente estava incorporada às máquinas. Com o advento do paradigma das redes flexíveis (como uma nova janela de oportunidade), parte das empresas do país já havia realizado o seu aprendizado tecnológico. A partir daí, o in-

⁶ Como destaca Goldenstein (1994, p. 144), “O Estado não só estabelecia metas como financiava, controlava, punia e premiava. Cabia ao Estado a concessão de licenças e subsídios, a definição de quem produzia o que e quanto e até mesmo a estruturação patrimonial das empresas”. No Brasil, tendo em vista a industrialização com forte presença de capital estrangeiro, esse tipo de medida sempre foi visto como um custo adicional, que desestimularia a entrada de IED. O protecionismo é adotado para atrair investimentos externos, no que é bem sucedido. No entanto, como atrair IED tornou-se algo permanente, criou-se o problema do estímulo à ineficiência, inclusive das empresas estrangeiras.

⁷ Ou seja, a “[...] capacidade de fazer uso efetivo de conhecimento tecnológico nas tentativas de assimilar, utilizar, adaptar e mudar tecnologias vigentes” (KIM, 2005, p. 16).

vestimento em P&D (público e, sobretudo, privado⁸) passaria a ter um papel cada vez mais importante na política industrial.

Já no caso brasileiro, a ênfase no desenvolvimento do PSI por etapas (departamentos DIII, DII, DI) caracterizava uma estratégia de desenvolvimento altamente dependente de recursos públicos e externos, tendo em vista a dificuldade de desenvolvimento de um sistema financeiro com capacidade de financiamento de longo prazo (amplo e barato), situação que começaria a mudar com as reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), em 1966, mas não o suficiente para dar respostas duradouras às necessidades de completar o PSI (GOLDENSTEIN, 1994). Completar o PSI, a partir do II PND, implicava adotar um padrão maduro de avanço tecnológico externo, incorporando tecnologias disponíveis para uso em larga escala, o que tornava imprescindível a intervenção do Estado. Por sua vez, a dependência externa (tecnológica e financeira) acabaria restringindo o desenvolvimento produtivo ao impor limites à política industrial a partir da década de 1980. O “modelo” brasileiro se limitaria à reprodução da tecnologia vigente (FURTADO, 1981).

Nesse contexto, o desenvolvimentismo, no caso brasileiro, se confundiu com o próprio PSI, ainda que esse não fosse uma condição permanentemente necessária para a existência daquele. Como ressaltam Mollo e Fonseca (2013, p. 224), “[...] a associação entre desenvolvimentismo e defesa de um projeto de industrialização verificou-se no Brasil através da substituição de importações, mas esta foi uma *forma histórica* de materializá-lo, a qual pode ser superada sem, todavia, superar o desenvolvimentismo como ideologia ou estratégia para o futuro”. Por esse motivo, o esgotamento do PSI, no Brasil, teria destituído o desenvolvimentismo de sentido prático como estratégia de desenvolvimento, decretando o abandono da política industrial como “instituição desenvolvimentista”. As críticas ganharam importância a partir das comparações com o caso sul-coreano, considerado bem-sucedido, sobretudo porque a Coreia do Sul ganharia destaque ao mesmo tempo em que o Brasil entrava em crise na década de 1980.

Diferentemente do caso brasileiro, o PSI sul-coreano⁹ não se caracterizou como o modelo de desenvolvimento econômico nacional. Desde o início da industrialização acelerada (anos 1960), o governo sul-coreano apostou no aprendizado tecnológico como mecanismo fundamental para o crescimento da produção industrial, sobretudo nos ramos voltados à exportação, como questão estratégica para o desenvolvimento econômico

⁸ Conforme Kim (2005), em 1963 o setor privado respondia por apenas 2% dos investimentos em P&D na Coreia do Sul, passando para 84% em 1994. Conforme dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação brasileiro (MCTI) (2015), o setor privado foi responsável, em 2013, no Brasil, por 40,3% do total dos dispêndios em P&D e, na Coreia do Sul, por 75,7%.

⁹ No caso sul-coreano, conforme Kim (2005), o PSI teria englobado principalmente os ramos de eletrônicos, aço, maquinaria, computadores e o farmacêutico.

nacional. Por isso foi necessário formar grandes conglomerados nacionais (*chaebols*) para que a substituição de importações fosse simultânea, e não concorrente, com a promoção de exportações, ainda que com concentração de capital (nacional). A escala produtiva planejada determinaria a necessidade de uma produção voltada para as exportações, aliada aos ganhos de competitividade, via aprendizado tecnológico. Nesse sentido, os *chaebols* representaram a unidade produtiva da política industrial desenvolvimentista do governo sul-coreano até o início da década de 1980 (KIM, 2005). Por esse motivo, para Amsden (1992), a Coreia do Sul é um caso de desenvolvimentismo pragmático, em que o Estado foi sendo moldado na medida em que as práticas desenvolvimentistas davam bons resultados, ou seja, transformou e foi transformado pelo processo econômico, adaptando a sua estrutura organizacional ao paradigma das redes flexíveis (PEREZ, 2001), como tem feito visando ao advento do próximo paradigma tecnoeconômico. Ou seja, houve uma coevolução das tecnologias físicas e sociais. No Brasil, o desenvolvimentismo também assumiu um caráter pragmático, que se esgotaria junto com o II PND e a crise da dívida externa, ao decretar-se o abandono da política industrial ativa.

No caso brasileiro, a modernização promovida pela reestruturação produtiva na década de 1990, ainda que tenha contribuído para o emparelhamento tecnológico de parte do parque industrial nacional, não foi acompanhada de inovações institucionais e da sua capacidade de sustentar o aprendizado tecnológico localmente. Faltaram tecnologias sociais voltadas ao desenvolvimento produtivo, associadas à inexistência de política industrial ativa. O abandono da política industrial acabaria decretando a incapacidade de desenvolvimento de tecnologias sociais pró-inovação.

A coordenação das ações governamentais em articulação com o setor privado consiste na “questão central para a gestão da política industrial e tecnológica”, o que não tem ocorrido de forma satisfatória no Brasil há mais de três décadas. A redução do papel do Estado na economia brasileira na década de 1990 desarticulou os precários elos existentes entre as instituições (públicas e privadas) voltados à inovação (SUZIGAN e FURTADO, 2010).

As tentativas de retomada da política industrial na economia brasileira, desde 2003¹⁰, com resultados pouco expressivos, demonstram as dificuldades herdadas de

¹⁰ Em 2003 foi implantada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), cuja existência, segundo Suzigan e Furtado (2010, p. 20), “[...] por vezes nem é lembrada pelos responsáveis por algumas das principais instituições da área”. Para uma avaliação preliminar da PITCE, ver CGEE/ANPEI (2009). Em 2008 foi implantada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, em 2011, o Plano Brasil Maior, como estratégias mais amplas, mas que ainda contemplam a importância da política industrial (detalhes disponíveis em: <www.mdic.gov.br>). Para uma avaliação crítica, ver Almeida (2013) e Rezen-de (2013).

mais de duas décadas de abandono dessa instituição desenvolvimentista, ainda que não diminuam a sua importância para o desenvolvimento econômico nacional.

Em contraste, a política industrial sul-coreana recente tem operado, conforme Suzigan e Furtado (2010), na construção de um SNI voltado para o século XXI, em que o Ministério da Ciência e Tecnologia nacional tem um papel de destaque na estratégia de desenvolvimento, que continua baseada em política industrial ativa, enquanto principal componente do planejamento econômico, acrescida de outras demandas sociais, como melhor distribuição de renda.

Em suma, a Coreia do Sul é considerada um caso bem-sucedido de desenvolvimentismo, enquanto o Brasil é um caso controverso, comprovando que as estratégias desenvolvimentistas, ainda que com objetivos e instrumentos semelhantes, produziram resultados distintos. O abandono da política industrial, como instituição desenvolvimentista, viria dificultar ainda mais a situação brasileira.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL E “NOVO DESENVOLVIMENTISMO”

A volta do debate acerca do desenvolvimentismo na América Latina nos anos 2000 é fruto da incapacidade de vislumbrar soluções para a retomada do crescimento a partir das políticas liberalizantes definidas e adotadas a partir do Consenso de Washington. A reprodução das instituições de padrão global (CHANG, 2007), sobretudo no que se refere às políticas macroeconômicas de estabilização, havia demonstrado a fragilidade das alternativas de crescimento econômico na região, a partir da redução do intervencionismo.

Nesse contexto, volta à tona a necessidade de repensar uma estratégia de desenvolvimento econômico nacional para as economias retardatárias, que se submeteram às políticas econômicas liberais durante as décadas de 1980 e 1990. Reascende-se o debate acerca das funções do Estado enquanto agente econômico, surgindo as bases do que viria a se constituir em novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006, 2004), enquanto crítica à ortodoxia liberal¹¹ e, ao mesmo tempo, proposta de retomada do desenvolvimento econômico brasileiro.¹²

¹¹ Para uma comparação sintética entre a visão ortodoxa liberal de desenvolvimento e o novo desenvolvimentismo, ver Bresser-Pereira e Gala (2012).

¹² Alguns autores têm analisado a proposta novo-desenvolvimentista em seu conjunto (BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; MOLLO e FONSECA, 2013; MATTEI, 2013; entre outros). Esta seção enfatiza a importância, considerada reduzida e equivocada, acerca do papel a ser desempenhado pela política industrial em uma estratégia de desenvolvimento econômico em um país de renda média como o Brasil.

A proposta novo-desenvolvimentista consiste, em grande medida, em uma atualização do que seus formuladores denominam de velho desenvolvimentismo, a partir de uma revisão das políticas desenvolvimentistas do passado, considerando a maior complexidade da realidade econômica mundial atual. Ou seja: “A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no ‘velho desenvolvimentismo’, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos dessa estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual” (SICSÚ *et al.*, 2007, p. 515).

Enquanto o nacional (velho) desenvolvimentismo tratava de economias pobres, a abordagem novo-desenvolvimentista é voltada para países de renda média, o que representa uma mudança no objeto de estudo tanto do ponto de vista analítico como propositivo (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2012). Economias como a brasileira, a partir de sua industrialização, deveriam ser analisadas a partir de um novo enfoque de desenvolvimento, dado que teriam atingido outro patamar de renda *per capita*, refletindo um estágio de desenvolvimento diferente daquele do PSI.

O novo desenvolvimentismo reúne um conjunto de proposições que, supostamente, estariam ou deveriam estar sendo empregadas na busca da retomada do desenvolvimento econômico dos países industrializados de renda média, sobretudo os latino-americanos. O novo desenvolvimentismo, conforme Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 823), “[é] uma estratégia de desenvolvimento nacional informal”, que pode ser também denominada “instituição fundamental para o desenvolvimento econômico”.

Nesse sentido, o Estado regulador (forte) seria necessário para um mercado forte (SICSÚ *et al.*, 2007). Não haveria primazia institucional do Estado, aspecto fundamental para a adoção de uma política industrial ativa, mas caberia a sua coordenação na execução da política produtiva nacional, e haveria uma complementaridade entre Estado e mercado (OREIRO e PAULA, 2012).

Como destaca Carneiro (2012), é necessário fazer uma distinção em relação à retomada do debate e às propostas acerca do desenvolvimentismo no Brasil, dado que as propostas novo-desenvolvimentistas, (SICSÚ *et al.*, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2012) entendem que o papel do Estado deveria ser essencialmente de caráter regulador e estabilizador (preços macroeconômicos), e não de promotor do desenvolvimento a partir de política industrial ativa.

O novo desenvolvimentismo atribui grande importância ao câmbio e aos gastos públicos em educação como mecanismos de ganho de competitividade e produtividade, espelhando-se no que teria sido feito pelos países do Leste Asiático. Como ressaltam Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 814), o novo desenvolvimentismo, ou “[o] novo sistema, cuja construção está hoje adiantada, enfatiza os principais preços macroeconômicos (nomeadamente, a taxa de câmbio e a taxa de juros) e coloca a taxa de câmbio no centro da teoria econômica do desenvolvimento”.

Enquanto os velhos desenvolvimentistas são associados à política industrial ativa (em que o Estado apostaria em setores estratégicos), que, para Bresser-Pereira (2004), não deveria ser a prioridade na busca do desenvolvimento, para o novo desenvolvimentismo, a política industrial deveria situar-se no âmbito da política macroeconômica nacional (MATTEI, 2013), em que o câmbio teria um papel de destaque como instrumento de política industrial.

Portanto, a proposta novo-desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2012) considera a política industrial subsidiária e limitada, mas ao mesmo tempo estratégica, devendo voltar-se para a seletividade, com ênfase nas exportações. A seletividade, neste caso, estaria vinculada a políticas macroeconômicas e setoriais, ao passo que, na perspectiva desenvolvimentista, seletividade deve estar subordinada à política industrial vigente, como decorrência da estratégia de desenvolvimento. Por exemplo, os investimentos em P&D podem ser estratégicos, do ponto de vista da seletividade, independentemente de onde são realizados, ou seja, os setores selecionados decorrem da política desenvolvimentista em seu conjunto, podendo abranger uma gama mais ampla ou mais restrita de atividades produtivas. Não se trata, portanto, de uma política macroeconômica visando a abranger todas as atividades, com ênfase nas exportadoras. Em suma, a proposta novo-desenvolvimentista é pouco seletiva do ponto de vista da política industrial ativa.

Na proposta novo-desenvolvimentista, a indústria de transformação enquanto núcleo tecnológico mais dinâmico não tem papel de destaque, para a qual a política industrial ativa torna-se uma instituição desenvolvimentista, ainda que aquela seja considerada um setor estratégico para o desenvolvimento econômico nacional. Deve-se ressaltar que a necessidade de desenvolver tecnologia internamente reforça a importância de uma política industrial ativa, sem a qual se torna difícil a realização do *catching up*, o que não está contemplado na proposta novo-desenvolvimentista, segundo a qual a relevância da política industrial está centrada na dependência de instrumentos de política macroeconômica como determinantes das ações micro-organizacionais. Para o novo desenvolvimentismo, assim, a criação de um ambiente macroeconômico favorável ao setor industrial é considerada uma condição suficiente para o crescimento via o mercado. Portanto, não se trata de política industrial como instituição desenvolvimentista, em contraste com o caso sul-coreano, em que a política industrial ativa é uma instituição nacional há décadas.

Ainda que o Brasil tenha completado a sua “revolução capitalista” (BRESSER-PEREIRA e THEUER, 2012) e se tornado um país de renda média, não obteve êxito como ingressante na quinta revolução industrial (na passagem dos anos 1970 para os 1980), revelando as dificuldades impostas pela dependência tecnológica criadas pelo modelo de desenvolvimento adotado.

Por mais que Bresser-Pereira e Theuer (2012) destaquem os problemas de financiamento externo, que teriam sido determinantes para a crise dos anos 1980, a questão tecno produtiva é fundamental, sobretudo porque demonstra a falta de capacidade do setor industrial brasileiro de acompanhar (emparelhar-se) o desenvolvimento das novas tecnologias, ou seja, de transitar do paradigma antigo (fordista) para o novo (redes flexíveis), o que já ocorria mesmo antes da crise da dívida.

Como destaca Amsden (1992), a chave para compreender o sucesso dos países do Leste Asiático deve ser buscada “além da atividade exportadora ou da educação”. Ademais, para a autora, baixos salários e câmbio desvalorizado não são recursos que sustentam a competição internacional em países que não possuem mecanismos eficientes voltados à inovação.

Nesse sentido, os ganhos de produtividade, a partir do setor industrial, continuam sendo fundamentais para o crescimento da renda *per capita*, inclusive de países de renda média, como o Brasil. A inserção internacional pouco dinâmica da produção industrial brasileira, em comparação com economias como a sul-coreana (e até mesmo de outros países menos expressivos do Leste Asiático), é um indicativo de que a política industrial ativa deveria ser prioridade em qualquer estratégia desenvolvimentista nacional.

Cabe ressaltar que, no caso sul-coreano, a seletividade como estratégia fundamental de política industrial, por sua vez, teve e continua tendo papel central no desenvolvimento econômico nacional (AMSDEN, 2009; MAZZUCATO, 2014). Portanto, o modelo sul-coreano não poderia ser considerado novo-desenvolvimentista, como propõem Bresser-Pereira e Gala (2012)¹³, a partir de uma generalização. Desse modo, há um equívoco em considerar os países asiáticos como tendo adotado estratégias de desenvolvimento novo-desenvolvimentistas¹⁴. No caso da política industrial, algumas proposições novo-desenvolvimentistas é que têm sido elaboradas à luz do caso sul-coreano, e não o contrário. O desenvolvimentismo sul-coreano, como estratégia nacional de desenvolvimento, continua centrado em uma instituição desenvolvimentista fundamental: a política industrial ativa.

¹³ Como observam Bresser-Pereira e Gala (2012, p. 28): “É verdade que estes países, cujas estratégias de desenvolvimento são essencialmente novo-desenvolvimentistas, não elaboraram uma teoria econômica nova. Foram essencialmente pragmáticos”.

¹⁴ Das dez teses (originais) do novo desenvolvimentismo, quatro são relacionadas, diretamente, com a política cambial como instrumento de política industrial de exportação. Bastos (2012) é contundente ao afirmar que o “novo”, de fato, trata-se de um desenvolvimentismo exportador do setor privado, que se contrapõe, em grande medida, ao que o autor denomina “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, identificado com o atual governo. A corrente novo-desenvolvimentista, de acordo com Bastos (2012, p. 789), “[...] partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento”.

Portanto, a retomada do uso de instrumentos de política desenvolvimentista não caracteriza algo novo do ponto de vista de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A adoção e adaptação desses instrumentos, sobretudo os diretamente relacionados à política industrial, têm se dado por diferentes economias ao longo da história. No caso brasileiro não se trataria, portanto, de um novo modelo, mas de uma reação adaptativa ao contexto internacional a partir da retomada do uso de instrumentos de política industrial bastante conhecidos.

No caso brasileiro, as empresas mais competitivas, em grande parte das atividades industriais (sobretudo nas de maior intensidade tecnológica), são de capital estrangeiro, em virtude tanto da opção pela internacionalização da estrutura produtiva industrial (a partir de JK) quanto do processo de abertura e atração de mais capital estrangeiro, promovido na segunda metade da década de 1990.

Nesse sentido, a seletividade da política industrial brasileira, como proposta pelo novo desenvolvimentismo, implicaria, necessariamente, em incentivos à competitividade e à inserção internacional de empresas que já possuem tais atributos. Ao ser favorável à maior abertura de mercado (ainda que com discriminação), em virtude da globalização comercial (BRESSER-PEREIRA e GALA, 2012), o novo desenvolvimentismo reforçaria a importância das empresas de capital estrangeiro da indústria de transformação brasileira, aprofundando a dependência tecnológica nacional. Fica difícil, portanto, estabelecer uma estratégia nacionalista (SICSÚ *et al.*, 2007) de desenvolvimento em que o setor industrial teria papel central enquanto gerador e difusor de conhecimento, dado que a maior parte das empresas mais inseridas internacionalmente, a partir da economia brasileira, é estrangeira.

Ao contrário, o caso sul-coreano tem sido emblemático sob o ponto de vista de política industrial como instituição desenvolvimentista na medida em que foi feita uma opção pelo fortalecimento das empresas de capital nacional, cuja capacidade competitiva foi desenvolvida a partir da economia nacional. Portanto, o desenvolvimentismo sul-coreano não é novo, como também não é velho. Ele evoluiu para manter a economia nacional permanentemente na busca do desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro ocorreu um abandono do desenvolvimentismo, situação expressa, sobretudo, na ausência de política industrial ativa por mais de duas décadas. Nesse sentido, o desenvolvimentismo no Brasil acabaria sendo datado, porque interrompido. Isso não aconteceu na Coreia do Sul. Não há um novo porque não houve um velho desenvolvimentismo sul-coreano, dado que a política industrial ativa, como instituição desenvolvimentista nacional, vem sendo o centro do desenvolvimento econômico desde a década de 1960, e, ao que tudo indica, continuará sendo. Nesse contexto, a política macroeconômica está subordinada à estratégia de desenvolvimento, com planejamento econômico e política industrial. Inclusive por isso sua política macroeconômica é mais bem-sucedida que a brasileira.

Como bem compreendido pela proposta novo-desenvolvimentista, “o desenvolvimento de um país é um processo idiossincrático, de certa forma não reprodutível. Não há um único modelo a ser seguido, e sim inúmeras possibilidades e combinações” (SICSÚ *et al.*, 2007, p. 516). Se, por um lado, é correto afirmar que o desenvolvimento econômico é um processo idiossincrático, por outro, é preciso compreender que existem condições fundamentais para a sua promoção em economias capitalistas retardatárias, como a brasileira, em que a política industrial segue tendo papel fundamental. O fato de serem singulares não significa que as economias retardatárias não possam apresentar algum padrão de regularidade em seu desenvolvimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A industrialização, baseada na heterogeneidade (Brasil) ou na seletividade (Coreia do Sul), tornou-se um condicionante (*lock in*) interno do desenvolvimento econômico nacional, impondo restrições e/ou impulsionando o emparelhamento tecnológico desses países. Isso demonstra que a adoção de estratégias desenvolvimentistas, com base em política industrial ativa, ainda que em um mesmo momento histórico, tem diferentes resultados em economias cujas trajetórias são distintas.

Os casos brasileiro e sul-coreano são exemplos de que o desenvolvimentismo tem sido compatível com a articulação entre as instituições capitalistas fundamentais (Estado, mercados e empresas). Deve-se ressaltar, no entanto, que existem diferenças na forma de intervencionismo, que podem conduzir ou não a economia nacional a uma trajetória de crescimento de longo prazo, na busca do desenvolvimento econômico, e que a natureza das empresas, bem como a forma como estas atuam a partir do contexto nacional, tem um papel de destaque nesse processo.

É nesse sentido que a institucionalidade da política industrial ativa depende da forma como os agentes microeconômicos aderem ao processo de desenvolvimento econômico nacional. Por si só a existência de instituições capitalistas não determina que o entrelaçamento institucional existente entre elas funcione de forma a promover a busca do desenvolvimento econômico. A falta de articulação entre o plano macro e as estratégias microeconômicas é um sintoma de economias em que a política industrial não surte necessariamente os efeitos esperados, por maiores que sejam os esforços empreendidos na sua formulação e execução.

O novo desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que critica a abordagem institucionalista da ortodoxia convencional (liberal), porque é centrada no cumprimento de contratos (direitos) para o adequado funcionamento dos mercados e, conseqüentemente, para o bom desempenho das economias, propõe que se construa uma institui-

ção nacional a partir de uma estratégia de desenvolvimento baseada em mecanismos de coalizão social. A questão central seria como convencer os agentes (públicos, mas, sobretudo, privados) a aderir ao modelo proposto.

Ainda que as proposições de política macroeconômica novo-desenvolvimentistas sejam uma importante contraposição à política econômica ortodoxa liberal (ou sua ausência), não há garantias de adesão dos agentes microeconômicos. Por isso, há a necessidade de retomada de uma política industrial ativa, adaptada ao contexto atual, mas seguindo os velhos princípios, como instituição nacional de desenvolvimento, para que as estratégias microeconômicas sejam compatíveis com as políticas macroeconômicas de crescimento.

A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, ao dar sustentação teórica às proposições novo-desenvolvimentistas, reforça a compreensão de que um conjunto de políticas alternativas (ao projeto liberal) não é sinônimo de uma instituição nacional de desenvolvimento econômico, ainda que possam criar as bases para o seu surgimento.

Mesmo que não haja consenso sobre como deveria ser a política industrial no Brasil, a maioria dos autores citados não tem dúvidas acerca da sua função de protagonista no desenvolvimento econômico nacional. Ou seja, trata-se de uma instituição desenvolvimentista que deve ser adaptada às idiosincrasias nacionais, cada vez mais em consonância com o cenário internacional, dado que as economias estão mais abertas.

No caso brasileiro, a política industrial, enquanto instituição, foi abandonada a partir do esgotamento do PSI. A sua retomada é fundamental, dado o estágio de desenvolvimento econômico nacional e apesar das dificuldades de torná-la novamente uma instituição desenvolvimentista.

Portanto, quando se trata de política industrial ativa, compreende-se que não há “novo” ou “velho” desenvolvimentismo. Essas expressões são de cunho retórico e não se sustentam a partir de uma análise teórico-histórica comparativa, a exemplo da realizada neste artigo.

6. REFERÊNCIAS

- ABDE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO. *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento*. s/d.
- ALMEIDA, M. “Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira”. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 273-93.
- AMSDEN, A. H. A difusão do desenvolvimento: o modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 1, p. 133-40, jan./mar. 1992.

- AMSDEN, A. H. *A ascensão do “resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- AREND, M.; FONSECA, P. C. D. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 1, p. 33-54, jan./mar. 2012.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a hidden Developmental State in the United States. *Politics & Society*, v. 36, n. 2, p. 169-206, jun. 2008.
- BLOCK, F.; KELLER, M. (Orgs.). *State of innovation: the US Government's role in technology development*. London: Paradigm Publishers, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 625-630, out./dez. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./jun. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. “O novo-desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”. In: OREIRO, J. et al. (Orgs.). *Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Editora Universitária (UFPE), 2012, p. 25-58.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, v. 21, n. especial, p. 811-29, dez. 2012.
- CANÊDO-PINHEIRO, M. “Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil”. In: FERREIRA, P. C. et al. *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 381-404.
- CANUTO, O. Aprendizado tecnológico na industrialização tardia. *Economia e Sociedade*, n. 2, p. 171-189, 1993.
- CANUTO, O. *Brasil e Coreia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.
- CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas-SP, v. 21, n. especial, p. 749-78, dez. 2012.
- CASTRO, A. B. Brazil's second catch-up: characteristics and constraints. *CEPAL Review*, n. 80, p. 71-80, ago. 2003.
- CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS; ANPEI – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS. *Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial*. Brasília-DF: CGEE, ANPEI, 2009.
- CHANG, H-J. *The political economy of industrial policy*. London: MacMillan Press, 1994.
- CHANG, H-J. “The economic theory of developmental state”. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). *The developmental state*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999, p. 182-199.

- CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004a.
- CHANG, H-J. *Globalisation, economic development and the role of the state*. London and New York: Zed Books, 2004b.
- CHANG, H-J. “Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues”. In: CHANG, H-J. (Org.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, 2007, p. 17-33.
- CIMOLI, M. et al. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 6, n. 1, p. 55-85, jan./jun. 2007.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Estudio económico de América Latina*. Santiago (Chile): CEPAL, 1949.
- DOSI, G. et al. *The economics of technical change and international trade*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- EVANS, P. B. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- EVANS, P. B. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico – Revista de Ciências Sociales*, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, jan./mar. 1996.
- EVANS, P. B. “Extending the ‘institutional’ turn: property, politics, and development trajectories”. In: CHANG, H-J. (Org.). *Institutional change and economic development*. Nova York: United Nations University Press, 2007, p. 35-52.
- FISHLOW, A. “Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois”. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 23-43.
- FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-56, jul./dez. 2004.
- FONSECA, P. C. D. “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”. In: CALIXTRE, A. B. et al. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- FRANCO, G. H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3, p. 121-147, jul./set. 1998.
- FURTADO, C. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de Economia Política*, v. 1, n. 1, p. 41-49, jan./mar. 1981.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, p. 1-25, mar. 2006.
- HODGSON, G. M. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization Studies*, v. 28, n. 1, p. 95-116, jan. 2007.
- KIM, L. *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.
- KUPFER, D. “A indústria brasileira após a abertura”. In: CASTRO, A. C. et al. (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento 1: economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 201-231.

- KUPFER, D. *Setor externo e competitividade da indústria brasileira*. Apresentação em Power Point, COSEC-FIESP, São Paulo, mar. 2015.
- LALL, S. "Technology and industrial development in an era of globalization". In: CHANG, H-J. (Ed.). *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2003, p. 277-98.
- LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1998.
- MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 1, p. 41-59, jan./mar. 2013.
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Distribuição percentual dos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), segundo setor de financiamento, países selecionados, 2000-2013. *Indicadores, Comparações Internacionais, Recursos Aplicados*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336709/Distribuicao_percentual_dos_dispendios_nacionais_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_segundo_setor_de_financiamento_sup_1_sup_paises_selecionados.html>. Acesso em: 3 dez. 2015.
- MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2, p. 222-239, jan./jun. 2013.
- NELSON, R. R. "The co-evolution of technology, industrial structure and supporting institutions". In: DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHITRY, J. (Eds.). *Technology, organization and competitiveness: perspective on industrial and corporate change*. Oxford University Press, 1998, p. 319-35.
- NELSON, R. R. Bringing institutions into evolutionary growth theory. *Journal of Evolutionary Economics*, n. 12, p. 17-28, 2002.
- NELSON, R. R. What enables rapid economic progress: what are the needed institutions? *Research Policy*, v. 37, n. 1, p. 1-11, 2008.
- NELSON, R. R.; SAMPAT, B. N. Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 44, n. 1, p. 31-54, jan. 2001.
- OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. "O novo desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social". In: OREIRO, J. L. et al. (Orgs.). *Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Editora Universitária (UFPE), 2012, p. 59-94.
- PALMA, G. "Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos EUA, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina". In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2004, p. 393-451.
- PEREZ, C. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de La CEPAL*, n. 75, p. 115-136, 2001.
- REINERT, E. S. The role of the state in economic growth. *Journal of Economic Studies*, v. 26, n. 4/5, p. 268-326, 1999.

- REZENDE, L. “Política industrial para a inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes”. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 355-72.
- RODRIK, D. Políticas de diversificação econômica. *Revista CEPAL*, n. especial, mai. 2010.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, v. 40, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2010.
- TOMLINSON, M. “A new role for business services in economic growth”. In: ARCHIBUGI, D.; LUNDVALL, B-A. (Orgs.). *The globalizing learning economy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- VEBLEN, T. B. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.
- VELOSO, F.; FERREIRA, P. C.; PESSÔA, S. “Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-guerra”. In: FERREIRA, P. C. et al. *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 3-38.
- VIOTTI, E. B. National learning systems: a new approach on technical change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. *Science, Technology and Innovation Discussion*, Center for International Development, Harvard University, Cambridge/MA, Paper n. 12, 2001.