

Todos os direitos reservados aos autores. Obra de domínio público. Permitido o uso do conteúdo desde que citada a fonte.

Fonte: Verso da folha de rosto do livro.

REFERÊNCIA

BALESTRO, Moisés. Perspectivas do developmental state no Brasil. In: RANINCHESKI, Sonia; NEGRI, Camilo; MUELLER, Charles (Org.) **Economia brasileira em perspectiva histórica**. Brasília: Verbena, 2011, p. 87-99.

ECONOMIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

ORGANIZADORES:

SONIA RANINCHESKI

CAMILO NEGRI

CHARLES MUELLER

BRASÍLIA

2011

VERBENA
EDITORA

Todos os direitos reservados aos autores. Obra de domínio público.
Permitido o uso do conteúdo desde que citada a fonte.

Editoração eletrônica e capa: Mojo Design

VERBENA EDITORA

Editores

Benicio Viero Schmidt
Arno Vogel
Fabiano Cardoso

Editores-associados

Maurício Dias David
Antonio E. Guerreiro de Faria Jr.
Ana Maria Costa

Conselho Editorial

Santiago Alvarez (Argentina)
Eleonora Menicucci
Luiz Carlos de Lima Silveira
Ivan Quagio
Mary Allegretti
Lia Zanotta Machado

Tarso Mazzotti
Marco da Silva Mello
Lacir Jorge Soares
Geniberto Paiva Campos
Hermes Zaneti
Paulo Amarante

Direção Executiva

Cassio Loretti Werneck

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária
Maria Solange de Oliveira Pereira Fierro – CRB: 3217/8*

E19

Economia brasileira em perspectiva histórica. / Sonia Ranincheski,
Camilo Negri, e Charles Curt Mueller, organizadores. Brasília: Verbena, 2011
176 p.

ISBN 978-85-64857-01-8

I. Economia 2. História 3. Brasil I. Ranincheski, Sonia (org.) II. Mueller,
Charles Curt (org.) III. Negri, Camilo (org.) VI. Título

CDD 330.09

VERBENA
EDITORA

SRTV/Norte Quadra 701, – Ed. Brasília Rádio Center
Ala B - Sala 3030 – Asa Norte – Brasília-DF – CEP 70.719-000
www.verbenaeditora.com.br

Israiran
Studies
Association **BRASA**

PERSPECTIVAS DO DEVELOPMENTAL STATE NO BRASIL

MOISÉS BALESTRO¹

A ESCOLHA DA EXPRESSÃO *Developmental State* em vez da tradução Estado Desenvolvimentista não se constitui preciosismo, mas deriva da necessidade de estabelecer uma clara diferença entre a noção de um Estado estratégico indutor de uma transformação industrial ocorrendo *pari passu* com a construção de um sistema de proteção social e o Estado desenvolvimentista associado ao período da substituição de importações. A literatura sobre o *Developmental State* revela especial preocupação com temas que vão além da economia *stricto sensu*. Há uma preocupação com as instituições, com as relações políticas entre Estado, empresários, burocracia e trabalhadores e com as transformações endógenas da economia industrial. O conceito de instituição já enseja um debate que não estava presente de forma mais sistemática no desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960. Mais do que as 'regras do jogo' que facilitam e restringem a interação humana (North, 1990), as instituições guardam relação com os interesses e as relações sociais entre os atores. Na definição de Swedberg (2005), elas constituem um *lock-in* durável destes interesses e relações sociais que orientam a forma em que

1. Professor na Universidade de Brasília no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC). Pesquisador na área de sociologia econômica. Suas áreas de interesse são diversidades do capitalismo, construção de mercados, inovação e desenvolvimento e desenvolvimento rural. É membro da *Society for the Advancement of Socio-Economics* (SASE), da *IberoAmerican Academy of Management* e da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Possui artigos em periódicos e capítulos de livros em temas sobre desenvolvimento, inovação e gestão.

estes podem ser realizados. As instituições constituem os padrões de ação e relações humanas que persistem e se reproduzem ao longo do tempo (Crouch, 2005).

A 'virada institucional' na abordagem dos processos de desenvolvimento constitui uma diferença fundamental em relação ao desenvolvimentismo anterior. Para além dos fatores de produção capital, trabalho, tecnologia, da ampliação do mercado interno e de outros elementos associados à estrutura econômica de uma nação, é necessário identificar as formas de governança, quais atores e como estes atores realizam as suas coalizões relativamente aos processos de desenvolvimento. O espaço da construção dos fatores econômicos estruturais é o espaço institucional. Não se pode pensar em uma estrutura dissociada das relações sociais e da ação dos atores. Neste sentido, não existem 'projetos de desenvolvimento' que possam funcionar como *deus ex machina*, sem levar em conta os atores sociais fundamentais, seus interesses e os seus cursos de ação.

Evans (2005) recorda que as instituições podem facilitar a escolha dos objetivos de desenvolvimento. Um Estado que condensa relações de força mais equilibradas entre trabalhadores e empregadores pode ter maior legitimidade para colocar o desenvolvimento como um desafio societal. Em outros termos, os compromissos que resultam dos conflitos entre empresários, trabalhadores e governo contribuem para as mediações necessárias no estabelecimento dos objetivos do desenvolvimento. Vale lembrar que muitas inovações resultam das restrições a uma determinada maneira de organizar a economia. A necessidade de combinar, em maior ou menor grau, a proteção social com a eficiência econômica serviu como incentivo para o redesenho de processos produtivos capazes de permitir ganhos de produtividade para compensar os salários mais altos.

O presente capítulo está dividido em quatro partes. Uma primeira parte recupera algumas lições da experiência coreana de *Developmental State*. A recuperação dessa experiência vai além de uma ilustração empírica de um país de industrialização tardia que logrou enorme sucesso em suas estratégias de *catch-up*. A experiência pode ser considerada matéria prima de uma espécie de tipo ideal weberiano para a construção teórica do *Developmental State*. Uma segunda parte situa o *Developmental State* no contexto do chamado novo-desenvolvimentismo. Este último é uma elaboração mais presente na América Latina. Parte-se do suposto de que há uma fertilização cruzada promissora entre o novo-desenvolvimentismo e a discussão do *Developmental State*. A terceira parte busca ir além do entusiasmo obtido com o relativo sucesso econômico brasileiro dos últimos anos e colocar questões estruturais que ainda precisam ser enfrentadas na construção de um *Developmental State* no Brasil. Algo a ser discutido em maior detalhe nesta seção tem a ver com a mudança de patamar do capitalismo brasileiro. Pensar as instituições, sua dependência de trajetória, sua construção e transformação exige pensar o capitalismo brasileiro. O conceito de capitalismo vindo da economia política clássica e ganhando proeminência nos debates contemporâneos da sociologia econômica precisa ser retomado como conceito integrador das complexas relações entre economia, política e sociedade. Ao final, são feitas considerações que permitam pensar sobre algumas perspectivas do *Developmental State* no Brasil.

LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA COREANA

○ *DEVELOPMENTAL STATE* LIDERA um processo de transformação industrial e tem como requisito chave a existência de uma burocracia competente, coesa e com autonomia relativa. O eixo da sua ação é desempenhar um papel de coordenação na implementação de políticas tecnológicas e industriais. A noção de desenvolvimento está associada ao *upgrading* industrial. Neste sentido, o suposto do desenvolvimento é a existência de uma divisão de trabalho internacional em que alguns países são menos industrializados e desenvolvidos tecnologicamente do que outros.

O *upgrading* está relacionado ao aumento da produtividade, da diferenciação e do conteúdo tecnológico dos bens e serviços produzidos no país. Estes indicadores de *upgrading* são acompanhados do aumento da taxa de inovação, da qualificação profissional, do desenvolvimento de um sistema de financiamento ao investimento e das ações coletivas para construção de novos mercados. São também os elementos fundamentais de uma estratégia de *catch-up*.

Há duas tensões que permeiam a construção do *Developmental State*. A primeira tem a ver com a coesão burocrática de um lado e as arenas de conflitos políticos de outro. O Estado é uma relação social em que o exercício e a eficácia do poder do estado é um produto contingente de um equilíbrio em mutação das forças políticas localizadas dentro e fora dele (Jessop, 2008). Este equilíbrio, por sua vez, é condicionado pelas instituições. A coesão burocrática seria essencial para conferir estabilidade à ação do Estado. No entanto, ela necessita fazer mediações com as forças políticas em disputa. O tipo de dinâmica dos conflitos políticos e a burocracia coesa não são mutuamente excludentes, mas podem gerar complementaridade. Ou seja, a dinâmica dos conflitos para contribuir para a ampliação e maior legitimidade dos objetivos do desenvolvimento.

A outra tensão tem a ver com a autonomia burocrática e a captura pelos interesses privados. De um lado, uma burocracia insulada e autorreferenciada torna a realização dos seus interesses o *leitmotiv* da ação do Estado. De outro, a ausência de uma burocracia estável com relativa autonomia torna o Estado mais facilmente refém de interesses particulares de um ou outro grupo social organizado. A solução para esta tensão passa pelo que Evans (2004) chama de 'autonomia imbricada' (*embedded autonomy*). Uma autonomia que não é insulada das redes sociais que vinculam a burocracia coesa e racional às firmas e associações empresariais, bem como aos sindicatos de trabalhadores e aos próprios movimentos sociais. A autonomia imbricada enseja a possibilidade de estabelecer um intenso diálogo sem perder liderança e visão da agenda estratégica do desenvolvimento.

A coordenação entre Estado e firmas fora da governança de mercado é algo importante na experiência coreana e se inscreve naquilo que autores como Yamamura e Streeck (2001) denominam variedade não-liberal do capitalismo. A variedade não-liberal parte do pressuposto que a coordenação pelo mercado não é a única responsável

pelo aumento da vantagem competitiva (Chang, 2006). A coordenação na forma associativa ou de políticas industriais se mostrou mais eficiente do que o mercado no aumento das capacidades tecnológicas das firmas coreanas. Dois fatores que contribuíram para o aumento destas capacidades foram as políticas educacionais para oferecer um ensino médio e superior de qualidade para toda a população e o direcionamento para exportações de produtos com conteúdo tecnológico em que o governo desempenhou papel decisivo com políticas de comércio internacional (Kim, 2005).

O uso do planejamento e de estratégias industriais com forte atuação do Estado foi decisivo para a experiência coreana. Um exemplo foi o limite à expansão da capacidade produtiva que poderia levar a um 'excesso de competição'. A regulação estatal estabeleceu barreiras à entrada para evitar que o excesso de competição levasse a um guerra de preços com efeitos deletérios para a capacidade competitiva das grandes firmas coreanas. Algo que seria visto como 'distorção' da economia de mercado foi um dos fatores que contribuiu para acumulação de capacidades tecnológicas e organizacionais das firmas.

A ideia de um apoio direto do Estado às estratégias das firmas geralmente está associada ao fomento de um comportamento *rent-seeking* de parte do empresário que vê no apoio estatal uma oportunidade de obter ganhos à revelia da sua eficiência econômica. A fim de evitar isso, o Estado coreano construiu um sistema de monitoramento capaz de fornecer informações detalhadas e atualizadas para os necessários ajustes nas políticas industriais (Chang, 2006). Diferentemente de experiências do período de substituição de importações em que o apoio estatal se convertia em um incentivo à ineficiência econômica, o Estado coreano previa sanções e retirada do apoio estatal quando as firmas se revelassem ineficientes. Os padrões de desempenho exigidos se converteram em um poderoso incentivo para as firmas desenvolverem suas capacidades tecnológicas; mesmo os grandes conglomerados (*chaebols*) não foram poupados da disciplina estatal (Viotti, 1997).

No que diz respeito à ação do Estado e sua estruturação, Chibber (2002) destaca que a existência de uma racionalidade burocrática coesa não é suficiente para o sucesso da coordenação do Estado no desenho e implementação das políticas industriais. Os conflitos intraestatais por recursos do Estado não contraditórios com a existência de uma burocracia racional e estável. A experiência coreana do Conselho de Planejamento Econômico (*Economic Planning Board*) revelou a necessidade da transformação das relações de poder intraestatais para acomodar o mandato de coordenação da execução das políticas industriais coreanas. O Conselho estava acima de outros ministérios e podia exercer comando sobre o funcionamento destes órgãos, monitorando o desempenho de outras agências governamentais e supervisionando a formulação e implementação das políticas.

O Conselho de Planejamento Econômico do governo coreano era a fonte da política industrial, bem como possuía supremo controle sobre o processo orçamentário anual e a alocação de crédito. Ou seja, a mesma agência que elaborava os

planos anuais também elaborava o orçamento anual das políticas industriais sem ter que obter permissão parlamentar ou concordância do Ministério da Fazenda (Chibber, 2002). Um outro aspecto apontado por Chibber (1999) foi a combinação de monitoramento sistemático das firmas beneficiárias das políticas industriais, a disposição e capacidade de redesenhar as instituições estatais quando necessárias e, acima de tudo, a habilidade de disciplinar as firmas locais na adesão à estratégia global. O Conselho de Planejamento Econômico permitiu a centralização do poder de formulação da política econômica formando uma espécie de superministério (Chang, 2006).

Uma outra diferença para com a experiência das políticas industriais brasileiras foi a exposição dos produtos industriais coreanos à competição internacional. A exposição à intensa competição internacional operou como um incentivo para as firmas coreanas desenvolverem suas capacidades tecnológicas (Viotti, 1997). A incapacidade do Estado brasileiro em estabelecer medidas de desempenho em troca do apoio dado à indústria nacional possui relação com a dificuldade de lidar com a tensão entre autonomia burocrática e captura pelos interesses privados.

Em documento da OCDE (OECD Review of Innovation Policy Korea, 2009) sobre as políticas e sistema de inovação da Coreia, são apontados alguns pontos fortes e fracos que possuem implicações diretas para a estratégia de *catch-up* que fora bem sucedida nas últimas décadas, mas dá sinais de esgotamento com a entrada de novos países competidores, como é o caso da China. Segundo o documento, o principal desafio do sistema de inovação coreano é uma migração de um sistema baseado no aprendizado tecnológico para um sistema inovador – um movimento do *catch-up* para a criação.

Na sequência, são apresentados alguns pontos fortes e fracos apontados pelo documento.

Pontos fortes para a inovação na Coreia:

- *Forte comprometimento do desenvolvimento tecnológico:* o consenso entre vários governos da importância da ciência, tecnologia e inovação como impulsionador do crescimento socioeconômico;
- *Altos níveis de gastos domésticos em P&D:* o percentual chega a 3,23% do PIB, um dos mais altos do mundo;
- *Altos níveis de gastos do setor privado em P&D:* o setor privado é responsável por três quartos dos investimentos em P&D;
- *Uma força de trabalho extremamente educada:* a Coreia figura muito bem em índices internacionais em leitura, matemática e ciência. A educação secundária está universalizada e o país rumo para universalização do ensino superior;
- *Forte disposição em aprender com os erros e aprender com os outros:* o país se beneficiou de um aprendizado acelerado em razão de sua abertura para aprender com os próprios erros e habilidade para avaliar as opções de políticas públicas a partir de experiências internacionais;

- *Alto grau de interesse em ciência e tecnologia*: uma sociedade pronta para adoção de tecnologias de ponta e com um número de jovens estudando ciência e engenharias maior do que em qualquer outro país da OCDE;
- *Forte infraestrutura em TI*: a Coreia possui uma das maiores taxas de banda larga do mundo e uma das mais extensas redes de comunicação de telefonia móvel.

Pontos fracos para a inovação na Coreia:

- *Pouca capacidade de conduzir pesquisa fundamental*: as universidades empregam 70% dos doutores na Coreia, mas respondem por apenas 10% do gasto coreano em pesquisa;
- *Vínculos entre o sistema de inovação*: desconfiança mútua e falta de entendimento entre universidades e institutos de pesquisa do governo; vínculos mais próximos e mutuamente benéficos;
- *Desempenho fraco no setor de serviços*: embora responda por 60% do emprego coreano, a contribuição dos serviços é muito pequena para o aumento da produtividade agregada;
- *Pequenas e médias empresas relativamente fracas*: a estrutura industrial baseada nos *Chaebols* funcionou bem na fase de *catch-up*, mas deixou o legado de um tecido empresarial de PMEs pouco desenvolvido;
- *Desenvolvimento regional desequilibrado*: a concentração das atividades econômicas na região metropolitana de Seul cria desequilíbrios regionais;
- *Coordenação de políticas limitada*: apesar dos avanços do Conselho de Planejamento Econômico, as rivalidades entre os ministérios que possuem seus próprios programas de financiamento e políticas de pesquisa ainda são grandes. Isso resulta na duplicação de políticas e programas e cooperação interministerial insuficiente.

Pode-se resumir que as principais lições da experiência coreana se concentram em um esforço de investimentos públicos para implementar o *upgrading* industrial e possibilitar a ação do Estado como agente coordenador e líder da estratégia de desenvolvimento. Destacam-se os investimentos na P&D, na qualificação profissional e no aprendizado tecnológico ativo que viabilizaram que o país chegasse a uma capacidade inovadora similar a dos países desenvolvidos.

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

○ NOVO-DESENVOLVIMENTISMO POSSUI ALGUMAS diferenças marcantes com o desenvolvimentismo. A primeira tem a ver com a substituição do conceito de intervenção do Estado pelo conceito de coordenação do Estado. A própria definição de política industrial corrobora essa diferença. A política industrial é vista como um mecanismo de coordenação *ex ante* dos agentes econômicos. A segunda é a substituição

do conceito de proteção (proteção da indústria infante) pelo de inserção; trata-se do esforço necessário para assegurar uma inserção competitiva do país em uma economia globalizada. Ao invés do protecionismo, há uma preocupação com as condições macroeconômicas que possam facilitar o desenvolvimento industrial a exemplo da taxa de juros e da taxa de câmbio competitivas (Bresser-Pereira, 2010). No entanto, há semelhanças importantes entre as duas formas de desenvolvimentismo. A primeira, e talvez mais significativa, é ideia-força de que o processo de desenvolvimento não ocorre de forma espontânea como consequência inexorável da ação das forças do livre mercado. Neste sentido, há outra semelhança entre ambos: a ruptura ou não conformidade com a ortodoxia econômica.

O novo-desenvolvimentismo recupera a economia política clássica (Bresser-Pereira, 2010). A noção de criação de riqueza estaria muito mais presente do que a busca pelo equilíbrio geral enfatizada pelo pensamento econômico ortodoxo. Tanto Smith quanto Marx dedicaram boa parte da sua obra para entender os processos e relações sociais que permitem a transformação dos recursos naturais em mercadorias, a criação de riqueza como resultado da ação humana e da organização social e econômica constituída para essa finalidade. O primeiro livro da *The Wealth of Nations* trata das causas da melhoria nas forças produtivas do trabalho e o segundo, da mesma natureza, acumulação e uso dos recursos. No caso de Marx, há especial ênfase em *Das Kapital* para a divisão do trabalho, a criação de valor, a produtividade, a fusão entre ciência e produção no capitalismo e os processos de acumulação. É razoável afirmar que toda a literatura que trata da transformação industrial, da inovação, da competitividade sistêmica tem nestes autores contribuições relevantes, com maior ou menor grau de mediação.

Há também a recuperação da escola histórica alemã. Nesta abordagem, merecem destaque os trabalhos de Friedrich List e Gustav von Schmoller. Schmoller (*apud* Hodgson, 2001) introduziu o conceito de ‘causação circular’ em que indivíduos e estruturas são mutuamente constitutivos. Uma ideia chave para entender as relações entre instituições e ação econômica e social no sentido weberiano. Em outros termos, a ‘causação circular’ permite verificar o papel das regras formais e informais, dos hábitos e dos valores culturais na construção e reprodução das organizações econômicas sejam elas firmas, cooperativas e arranjos interorganizacionais. Quanto a List, não seria um exagero identificar os prelúdios da noção de transformação industrial em seu ‘Sistema Nacional de Economia Política’, como revela a citação abaixo.

As forças produtivas de cada manufatura isolada são também aumentadas na proporção em que toda a capacidade manufatureira do país for desenvolvida em todos os seus ramos, e quanto mais intimamente estiver unida com todos os outros setores da atividade. (...) Por conseguinte, possuirá mais força produtiva, e conseqüentemente será mais rica a nação que tiver cultivado a atividade manufatureira em todos os setores dentro do seu território no máximo grau de perfeição. (List, 1986, p. 109).

A ideia-força de List está relacionada ao desenvolvimento da capacidade industrial e suas múltiplas interações com a esfera social, política e cultural de uma nação. O seu trabalho histórico minucioso dá origem a uma tradição que os estudos comparativos institucionais buscam recuperar a exemplo do trabalho de Peter Evans (2004) e de Ha-Joon Chang (2003).

O novo-desenvolvimentismo encara a globalização comercial como oportunidade que pode ser aproveitada por meio do *upgrading* industrial, mas vê a globalização financeira como um risco que os países em desenvolvimento não devem assumir. Isso pode ser claramente identificado no aumento do capital especulativo de curto prazo a partir da redução global dos juros, tornando a remuneração do capital por meio de juros no Brasil algo muito atraente. A título de exemplo, os investidores estrangeiros dobraram seu estoque de aplicações na dívida pública brasileira, passando de R\$ 79 bilhões para R\$ 141 bilhões em julho deste ano, um patamar recorde (Valor Econômico, 20 de agosto de 2010). Neste sentido, as condições macroeconômicas de uma taxa de juros moderada e uma taxa de câmbio competitivas são mais importantes do que a política industrial. A política industrial brasileira, por não estar combinada com condições macroeconômicas favoráveis ao desenvolvimento industrial, não foi capaz de conter o processo de desindustrialização em curso. Segundo dados apresentados por Michel e Squeff (2010), em 2000, os cinco principais itens exportados pelo Brasil respondiam por 21,3% do total de vendas externas, entre as quais dois produtos eram manufaturados (aviões e automóveis de passageiros). Já em 2009, os cinco principais itens das exportações responderam por 29,2% do total exportado e nenhum desses produtos era manufaturado. Recentemente, foi divulgada notícia de que um documento interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) alerta sobre desindustrialização no Brasil que ameaça as contas externas do país. Essa constatação fora antecipada por Coutinho *et al.* (2005). Segundo eles, o aumento da participação de insumos importados representou uma perda de densidade de algumas cadeias produtivas, além de um aumento estrutural da elasticidade-renda das importações, tendo este último relação com a sobrevalorização cambial.

Para o novo-desenvolvimentismo, a estratégia nacional de crescimento é a instituição-chave do desenvolvimento. O *Developmental State* necessita de mecanismos de coordenação entre a diversidade de atores que concorrem para o desenvolvimento. Além disso, ele precisa ter a capacidade de equilibrar os interesses sociais, combinando a eficiência econômica com a proteção social. A experiência irlandesa promoveu uma combinação de políticas industriais ativas, gestão macroeconômica estável e atenção à inclusão social por meio de uma política social mais ativa. O Estado irlandês ajudou a elevar a produtividade, a capacidade tecnológica e a base de habilidades da economia. Um tripé entre estado, setor privado e organizações de inclusão social (Kirby, 2009).

Como destaca o documento da CEPAL (2008), apesar de não haver fórmulas para a construção das alianças entre o setor público e o setor privado, os países com maior

êxito neste sentido foram aqueles que lograram consenso em torno das estratégias de transformação produtiva. Essas estratégias constituem um processo social e político de tentativa e erro. Não há espaço para um desenho institucional *ex ante*. A construção da estratégia possui uma natureza evolucionária de experimentação e adaptação.

Apesar da preocupação do papel das instituições e da sua história no processo de desenvolvimento econômico, a abordagem do novo-desenvolvimentismo possui limites para entender a dinâmica dos conflitos entre classes, elites, burocratas e outros grupos sociais relevantes para o desenvolvimento (Leiva, 2008). As restrições às estratégias de desenvolvimento que derivam do rentismo crescente da financeirização da economia possuem razoável imbricamento em parte das elites brasileiras. A concertação para a formação e implementação de uma estratégia nacional, necessariamente, terá de lidar com os interesses contrários daqueles que são beneficiados pelo que Bresser-Pereira (2010) chama de macroeconomia da estagnação.

A 'VIRADA INSTITUCIONAL' AINDA POR VIR

A ÊNFASE NA FORMAÇÃO de uma racionalidade burocrática é necessária, mas não suficiente para o *Developmental State*. A regra burocrática é consistente com as rivalidades intragovernamentais e disputas para obtenção dos recursos (Chibber, 2002). Desta forma, a racionalidade burocrática precisa estar acompanhada da coesão estatal e isso é garantido por meio de um esforço de coordenação do aparato estatal. Os conflitos entre agências surgem em função da complexa amálgama de agências responsabilizadas com distintas funções e cujos papéis são frequentemente sombreados, além da competição por recursos.

Uma solução para resolver os conflitos entre as agências governamentais passa pela criação de um órgão de coordenação. No entanto, a experiência revela que este órgão de coordenação precisa estar dotado de apoio político que o coloque em uma posição hierárquica acima das agências cujas atividades serão coordenadas. Esta foi uma lição importante das experiências de *Developmental State* tanto no Leste Asiático como nos casos europeus da Irlanda e da Finlândia. Neste sentido, um dos desafios institucionais do Estado brasileiro para desempenhar seu papel de liderança em uma estratégia nacional de desenvolvimento é a construção de uma governança que permita a colaboração entre as agências governamentais responsáveis pelas políticas industriais, educacionais, de qualificação profissional e de infraestrutura, além das políticas macroeconômicas. Um primeiro passo é criar uma gestão colaborativa entre Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

É válido recuperar o documento da CEPAL sobre os princípios ou diretrizes para a aliança entre o setor público e o setor privado na construção de uma estratégia de desenvolvimento. As diretrizes, ao contrário da lógica de 'boa governança' do período neoliberal que prescreve um modelo único para todos os países, derivam das experiências de processos de desenvolvimento em diferentes países.

As diretrizes podem constituir uma agenda das mudanças necessárias para a construção de um *Developmental State* no Brasil. Para além das mudanças gerenciais, algumas implicam processos organizacionais e institucionais. Assim, é útil mencionar algumas das barreiras para a consecução dos princípios da aliança público-privada apontada pelo documento. Em que pese o aumento da racionalidade burocrática no Estado brasileiro, ele ainda é mais fortemente influenciado pelos grupos político-partidários na composição de seus quadros do que em países caracterizados pela presença de um *Developmental State*, o que enfraquece a racionalidade burocrática.

QUADRO 1 – PRINCÍPIOS DA ALIANÇA PÚBLICO-PRIVADA PARA A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA (CEPAL, 2008)

Princípios da aliança público-privada para a transformação produtiva	Características
Visão estratégica com enfoque estrutural de curto e médio prazo	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas macroeconômicas que garantam a estabilidade; • Fortalecimento da educação básica e secundária e, crescentemente, da educação superior; • Políticas públicas para contribuir com a coordenação não realizada de forma eficiente pelo mercado; • Existência de uma estratégia (formal ou tácita); • Construção de consenso e partilha da estratégia nacional com entes subnacionais.
A aliança público-privada é fundamental na formulação e na implementação de estratégias	<ul style="list-style-type: none"> • Os atores da aliança variam de país para país; • Os mecanismos de governança para as alianças são variados (acordos formais, exigências legais, incentivos seletivos, redes sociais, diálogos que indicam compromissos etc); • Construção de consenso.
Para que as autoridades especializadas tenham liderança na implementação da estratégia, elas necessitam apoio político, capacidade e credibilidade técnica para gerir recursos adequados do orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • A participação do Ministério da Fazenda na estratégia é importante; • Nomeação de dirigentes com grande prestígio político e técnico para liderar as agências responsáveis pela condução da implementação da estratégia; • Dotação de recursos humanos e financeiros suficientes para execução; • Construção de entendimento e de consenso públicos sobre o valor da agência para o desenvolvimento econômico.
Cada área ou atividade da estratégia deve ter uma ou mais agências dedicadas a apoiar o setor privado para o alcance de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Há necessidade de manter um equilíbrio entre a especialização em distintas agências e as exigências de coordenação.
Quanto mais estruturada e específica a estratégia, maior será a necessidade de claros mandatos e de coordenação entre ministérios e agências	<ul style="list-style-type: none"> • A existência de instituições com mandatos claramente definidos diminui os riscos de duplicação de esforços e tensões a respeito da distribuição territorial de tarefas; • Elaboração de planos com monitoramento regular e <i>accountability</i> para o Ministério responsável.
Os organismos de execução da estratégia devem ter burocracia de elevada qualidade técnica e com relativa estabilidade para garantir credibilidade de atuação junto ao setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de incentivos para manutenção do pessoal qualificado; • Autonomia em relação ao ciclo político-eleitoral.

Princípios da aliança público-privada para a transformação produtiva	Características
As políticas focalizadas aumentam a motivação para estabelecer alianças público-privadas	<ul style="list-style-type: none"> • O caráter seletivo facilita a construção de compromissos com maior interesse das empresas em se vincularem às agências ao longo de todo o ciclo de vida da estratégia.
A eficácia dos programas e dos instrumentos está ligada à forma como se administra o processo	<ul style="list-style-type: none"> • Os programas de incentivos possuem maior probabilidade de êxito quando dirigidos a indústrias e setores que possuem maior capacidade de coordenação; • Estabilidade no financiamento e na execução dos programas e das políticas; • O co-financiamento e a distribuição de riscos podem aumentar a eficiência dos programas; • Necessidade de exigir responsabilidade das corporações multinacionais nas negociações de incentivos, (estabelecer um prazo mínimo de permanência no país). • Assegurar um equilíbrio entre o rigor da administração e a rapidez de resposta à solicitação da empresa para o desembolso de recursos.
Para que as estratégias sejam eficazes é necessário uma avaliação das suas aplicações e impactos em relação aos objetivos traçados	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um sistema estruturado de avaliação; • Análise de dados das empresas antes e depois dos programas com a ressalva de que há programas de longo prazo; • Criação de grupos de controle entre empresas beneficiárias do programa e das políticas, e as não-beneficiárias.
As alianças público-privadas com representação de interesses diversos, regras claras, transparência e modalidades de avaliação podem minimizar o risco de que o governo seja capturado pelo setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Uma clara exposição dos objetivos do programa de incentivos com avaliações baseadas em evidência pode minimizar a captura; • Uma forte cultura burocrática de responsabilidade pelas decisões em relação aos resultados das políticas de desenvolvimento econômico.

Fonte: "La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades" CEPAL (2008).

Não há coerência entre as políticas de emprego e políticas industriais com as políticas macroeconômicas, especialmente no que diz respeito à taxa de câmbio e à taxa de juros. No âmbito das políticas industriais e de qualificação profissional, a cultura da avaliação e do monitoramento ainda é incipiente, o que compromete as adaptações necessárias para a implementação bem sucedida de uma estratégia de desenvolvimento.

A coordenação intragovernamental carece de um agente coordenador politicamente forte com elevada legitimidade na sociedade e no interior do Estado. O problema aumenta com a atuação dos órgãos de controle, orientada politicamente, que muitas vezes utilizam o espaço institucional da auditoria e do controle dos gastos públicos como um meio de dificultar a implementação dos programas e projetos do governo.

A força de trabalho brasileira carece de um sistema educacional público de qualidade e as empresas, em termos agregados, investem pouco em qualificação profissional. Por sua vez, as políticas públicas de qualificação profissional são pouco conectadas à demanda das empresas e possuem pouca efetividade (Marinho, Balestro e Walter, 2010). As relações entre capital e trabalho se caracterizam por baixos salários e baixa qualificação profissional com baixo índice de sindicalização. O baixo índice de

sindicalização dificulta a incorporação dos trabalhadores por meio dos seus sindicatos e centrais na concertação de uma estratégia de desenvolvimento.

Há também uma ilusão dirigista que se traduz na noção de que relações hierárquicas entre as elites patronal e sindical, distantes da realidade cotidiana dos trabalhadores e empregadores, pode substituir a mobilização e engajamento das forças sociais da nação em um processo de desenvolvimento. Conforme Portes e Smith (2010), uma combinação chave em uma instituição desenvolvimentista é a combinação de algumas medidas de qualidade interna com o envolvimento ativo dos atores estratégicos. Este último parece ser o mais problemático no contexto latino-americano. Há uma tendência ao insulamento da burocracia, não conseguindo envolver outros atores chaves.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

UMA CONDIÇÃO PARA o sucesso das políticas de desenvolvimento industrial é a compatibilidade entre as políticas macroeconômicas (taxa de juros, tributação, políticas fiscais, investimento público, governança do mercado de trabalho e distribuição de renda etc) e as políticas industriais (Cimoli *et al.*, 2009). Em termos estruturais, o subinvestimento do Brasil e da América Latina na diversificação dos seus produtos de exportação em um mundo com uma demanda em mutação levou o país e a região à condição de grandes jogadores em produtos marginais (Palma, 2009).

Uma parte importante da resposta tem a ver com o comportamento rentista e avesso ao risco das elites latino-americanas. As elites latino-americanas lograram criar um ambiente político-institucional no qual os direitos de propriedade e os incentivos contribuem para o rentismo improdutivo e o enfraquecimento do papel de coordenação econômica do Estado. Por outro lado, há sinais de que essa dependência de trajetória associada ao atraso e desigualdade e os seus efeitos sobre a nação começam a dar sinais de arrefecimento. Abre-se a possibilidade de uma mudança institucional no capitalismo brasileiro que o levaria a um novo patamar.

Ao contrário do credo neoliberal de que a autorregulação dos mercados levaria a um aumento da competitividade do país, o que se observa é o contrário. A internacionalização das grandes multinacionais brasileiras possui no BNDES talvez o seu principal parceiro. De 2007 a 2010, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 10 bilhões em operações de participações acionárias de empresas brasileiras que buscavam a internacionalização (Valor Multinacionais Brasileiras, 2010).

Foram os bancos públicos que tiveram um papel chave nas medidas anticíclicas na crise de 2008. Os grandes projetos de investimento do setor privado também possuem elevada participação dos bancos públicos. Entre 2007 e 2009, os desembolsos do BNDES aumentaram de R\$ 64,9 bilhões para R\$ 92,8 bilhões (Valor Financeiro – Bancos Públicos, Julho de 2009). Os investimentos governamentais em infraestrutura acumulam mais de uma dezena de bilhões de dólares. Os investimentos em P&D brasileiros ainda estão muito abaixo dos países desenvolvidos, mas já são significativamente

maiores do que de outras duas economias mais industrializadas da América Latina. O Brasil investe 1,09% contra 0,51% da Argentina e 0,37% do México, segundo o Ministério de Ciência e Tecnologia, com dados de 2008.

Em que pese a relevância destas modificações na economia brasileira, elas correm o sério risco de serem insuficientes para a chegada do capitalismo brasileiro a um novo patamar. Há necessidade de uma mudança mais estrutural na política econômica e no que se poderia chamar de comportamento estratégico das elites brasileiras. Coloca-se o desafio de abandonar o rentismo associado a uma economia exportadora de *commodities* com baixa qualificação profissional da sua força de trabalho. Os setores mais dinâmicos da economia brasileira, com mais inovação e desenvolvimento tecnológico, precisam ser também aqueles que possam disseminar os padrões das relações entre capital e trabalho nas firmas brasileiras, na relação com o sistema vocacional e de qualificação profissional e nos modelos de gestão que considerem o aumento da produtividade com qualidade mais importante do que os baixos salários. O avanço e consolidação de um *welfare state* no Brasil dependem de uma mudança institucional na variedade de capitalismo que caracteriza o país.