



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTITUIÇÕES

Eduardo Strachman

Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Doutor em
Ciências Econômicas – área de
concentração: Política Econômica, sob
a orientação do Prof. Dr. Wilson
Suzigan.

*Este exemplar corresponde ao original
da tese defendida por Eduardo
Strachman em 06/12/2000 e orientada
pelo Prof. Dr. Wilson Suzigan.*

CPG, 06/12/2000

Campinas, 2000



UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	T/UNICAMP
	St 81p
V.	Ex.
TOMBO BC/	44882
PROC.	16-392101
C	☐
D	☒
PREC	R\$ 11,00
DATA	23/06/04
N.º CPD	

CM00157782-2

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

St81p Strachman, Eduardo
Política industrial e instituições / Eduardo Strachman. -
Campinas : [s.n.], 2000.

Orientador: Wilson Suzigan.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Política industrial. 2. Política industrial – Brasil – 1950 -. 3.
Equilíbrio (Economia). I. Suzigan, Wilson. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Aos Profs. Wilson Suzigan, meu orientador, e Cláudio S. Maciel, pela amizade, já de mais de uma década, e por mostrarem que conhecimento e inteligência podem estar acompanhados por sabedoria, gentileza e caráter.

Ao Prof. Roosevelt M.S. Cassorla, por tudo isto, pela paciência, e também por tentar (e às vezes conseguir — é difícil) me ensinar coisas extremamente importantes, já há alguns anos.

Ao grande amigo e companheiro de trabalho, Marcos R. Vasconcelos, pela amizade, conhecimento, inteligência, dedicação, seriedade, caráter, etc.

Aos meus pais, Ademar e Suzana, às minhas irmãs, Jacqueline e Marina, e aos meus fantásticos sobrinhos, André e Mariana, pelo carinho constante.

À Pilar e à Sabrina, por todo o anterior (de verdade), por mais um pouco, pela alegria, muita alegria, e pela paciência. Que este trabalho tenha alguma utilidade para elas.

Agradecimentos

A feitura de uma tese depende, em muitas etapas, de mais do que somente uma pessoa. Por isto, gostaria de agradecer às pessoas que me auxiliaram na sua realização:

Aos Profs. Luciano Coutinho, Mariano Laplane e Cláudio S. Maciel, pelas sugestões cruciais, ainda quando este trabalho se encontrava em fase de projeto — além disso, o Prof. Cláudio é um companheiro inigualável para almoços inteligentes, críticos, “mordazes” e divertidos, ademais de uma importante fonte bibliográfica geral.

Ao Prof. Antônio Carlos M. Silva, pelos importantes comentários e sugestões (inclusive bibliográficas) para o primeiro capítulo, e à Profa. Maria Antonieta Leopoldi, pelas importantes recomendações para a bibliografia do capítulo cinco e por ter me facultado a leitura da tradução revista de sua excelente tese de doutorado, ainda no prelo. Ao colega Pedro P. Zahluth Bastos, igualmente pelas recomendações bibliográficas, presentes em vários capítulos, juntamente com algumas relevantes observações ao capítulo cinco.

Ao meu orientador, Wilson Suzigan, pela paciência, dedicação e inteligência, em 12 anos e duas teses de orientação.

Aos colegas Marcos R. Vasconcelos e José Ricardo Fucidji, por algumas indicações bibliográficas esparsas, pelo apoio e pelas (inúmeras) discussões sobre temas gerais — fúteis ou sérios, econômicos ou não — pelo companheirismo e inteligência (manifestos também em vários trabalhos “clássicos”, em co-autoria), pela longa e saudosa permanência conjunta no CEDOC, e também pela alegria proporcionada para enfrentar a sempre presente e “multifacetada” aridez acadêmica. A Francisco C. Orlandini, pelo companheirismo e por algumas indicações bibliográficas importantes, e a José Eduardo Roselino e Ana Paula Matusita, pela amizade.

Aos inigualáveis Maria Aparecida Fernandes e José Alberto Curti, pela prestimosidade, competência, simpatia e amizade. À Dora, Ademir, Lourdes, Célia, Nira e Samuel, por terem sempre me ajudado a me localizar e permanecer (nos bons tempos), por longas horas, no CEDOC. Aos espetaculares, efficientíssimos, gentis e companheiros, Daniel Antonio de Oliveira, Yoshiko Ishiko de Oliveira (Conceição) e Eizo Ishiko (Zé), do Xerox. Ao sempre gentil e amigo Pedro Biffi, do NEIT.

Aos eternos e indispensáveis amigos Sérgio M. Schwab e Roberto H. Tito Gremler. Aos amigos e cunhados Rinaldo de Lucca e Daniel Boklis, e aos queridos Trude Hahn, Stefan, Ursula, Silvia, Di, Persio, Biel e Dudu Hamburger.

Índice

Introdução	1
1. Os Fundamentos da Teoria Neoclássica e as Razões pelas quais ela Pode	
Prescindir das Políticas Industriais	11
1.1. Um Modelo de Equilíbrio Geral	15
1.1.1. A Teoria Neoclássica do Comércio Internacional	19
1.2. Alguns Argumentos Adicionais contra a Política Industrial	23
1.2.1. O Argumento do Estado Autônomo	23
1.2.2. O Argumento de que os Burocratas Procuram seus Próprios Benefícios	26
1.2.3. O Argumento dos Grupos de Interesses	29
1.2.4. O Argumento das Falhas de Governo	33
a) o problema das informações	33
b) o problema da busca por renda	39
1.2.5. O Argumento dos Prejuízos Causados ao Desenvolvimento Tecnológico, Devido à sua Imprevisibilidade	43
1.2.6. Breves Comentários acerca dos Argumentos contra a Política Industrial	45
1.2.7. Algumas Propostas para Sanar as Falhas de Governo	48
2. A Política Industrial	59
2.1. Breve História dos “Heréticos”	60
2.2. A Possível Utilidade da Política Industrial	61
2.3. A Definição de Política Industrial	63

2.4. Alguns Argumentos Adicionais a Favor da Política Industrial	69
2.4.1. As Falhas de Mercado	69
a) os bens públicos	74
b) os mercados não-competitivos	76
c) as externalidades	87
d) o desenvolvimento tecnológico	93
2.5. As Relações entre a Política Industrial e as Políticas Macroeconômicas	102
2.5.1. Algumas Ilustrações das Relações entre a Política Industrial e a Política Macroeconômica	105
3. As Instituições	109
3.1. A Definição e algumas Características das Instituições	109
3.2. A Relação entre as Instituições, sua Resistência à Mudança e os outros Componentes Sociais e Estruturais	115
3.3. Outras Tendências Favoráveis ou Contrárias à Homogeneidade e à Transformação Institucionais	126
3.4. As Organizações	142
3.4.1. O Isomorfismo nas Organizações	158
4. As Relações entre as Instituições e as Políticas Industriais	165
4.1. Os Impactos das Instituições sobre as Políticas Industriais	166
4.2. A Influência das Políticas Industriais sobre as Instituições	170
4.3. Uma Breve Ilustração: A Comparação entre as Reações do Japão e da China ao Desafio Representado pelas Potências Ocidentais, a Partir do Século XIX	180
5. A Década de 50, no Brasil	191
5.1. O Pano de Fundo Internacional	192
5.2. Uma Breve Descrição da Década de 50, no Brasil, e dos seus Antecedentes Históricos	197
5.2.1. Antecedentes Históricos dos Grandes Projetos de Industrialização no Brasil	198
5.2.2. Uma Descrição Sucinta da Década de 50, no Brasil	201

5.3. Algumas Considerações acerca da Institucionalidade durante o II Governo

Vargas e o Governo Kubitschek	205
-------------------------------------	-----

5.3.1. Algumas Considerações Iniciais e a Institucionalidade Montada no Período

1930-1955	205
-----------------	-----

5.3.2. As Causas da Institucionalidade Não Integrada	213
--	-----

5.3.3. A Institucionalidade do Plano de Metas	218
---	-----

5.4. Uma Questão e uma Hipótese: As Razões do Insucesso Relativo das

Políticas do II Governo Vargas, quando Comparadas às do Governo Kubitschek, e as Implicações Históricas das Escolhas destes Governos	221
---	-----

5.4.1. As Razões do Insucesso Relativo do II Governo Vargas	224
---	-----

5.4.2. As Razões do Sucesso Relativo do Governo Kubitschek	250
--	-----

5.4.3. Um Retorno e uma Conclusão ao Problema e à Hipótese Anteriores	259
---	-----

Conclusão	263
------------------------	-----

Bibliografia	271
---------------------------	-----

Tabelas

Tabela 5.1. Brasil: Índices de crescimento do PIB, PIB per capita, produção industrial e indústria de transformação (1980-1999)	223
--	-----

Gráficos

Gráfico 3.1	130
--------------------------	-----

Siglas e Abreviaturas

- BNDE(S)** — Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (e Social, pois nos anos 80 foi agregado um S, referente a Social, ao seu nome original)
- CACEX** — Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
- CAPES** — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior
- CDE** — do Conselho de Desenvolvimento Econômico
- CDI** — Comissão de Desenvolvimento Industrial
- CEIMA** — Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico
- CEIME** — Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico
- CEPAL** — Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CEPE** — Comissão Econômica para a Europa
- CEXIM** — Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (posteriormente substituída pela CACEX)
- CFCE** — Conselho Federal do Comércio Exterior
- CMBEU** — Comissão Mista Brasil-EUA
- CME** — Comissão de Mobilização Econômica
- CMg** — Custo Marginal
- CNPA** — Comissão Nacional de Política Agrária
- CNI** — Confederação Nacional da Indústria
- CP** — Computador Pessoal
- CPA** — Conselho de Política Aduaneira
- CSN** — Companhia Siderúrgica Nacional
- CVRD** — Cia. Vale do Rio Doce
- DASP** — Departamento Administrativo do Setor Público
- DNAEE** — Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
- EG** — Equilíbrio Geral
- FIESP** — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FIRJ** — Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FMI — Fundo Monetário Internacional

MEG — Modelo de Equilíbrio Geral

MHO — Modelo Heckscher-Ohlin

MITI — Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (do Japão)

NAFTA — North American Free Trade Agreement

OECD — *Organization for Economic Co-Operation and Development* (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

OP — Ótimo de Pareto

P & D — Pesquisa e Desenvolvimento

PGI — Plano Geral de Industrialização

PL — Partido Liberal

PND — Plano Nacional de Desenvolvimento

PRIs — Países Recentemente Industrializados

PR — Partido Republicano

PSD — Partido Social Democrático

PSP — Partido Social Progressista

PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

RMg — Receita Marginal

SPI — Setor de Produção Industrial

SUMOC — Superintendência da Moeda e do Crédito (anterior à constituição do Banco Central do Brasil)

TBR — Teoria da Busca por Renda

TEG — Teoria do Equilíbrio Geral

TNCI — Teoria Neoclássica do Comércio Internacional

UDN — União Democrática Nacional

“Os problemas relacionados à tecnologia e à transformação econômica têm sido geralmente tratados de um modo semelhante: avaliar, por exemplo, o nível de ‘falha de mercado’ associado com a incerteza tecnológica, ou a ‘imperfeição do mercado’ originando-se dos direitos de propriedade sobre a inovação. A metodologia é atraente, na sua generalidade; simples o suficiente para ser tratada, na sua forma básica, com matemática de graduação; incorpora várias crenças de senso-comum sobre o benefício dos mercados descentralizados e, por último, mas não menos importante, é suficientemente dominante na comunidade profissional para tornar abrangente e generalizada a sua aceitação.”(Dosi, Pavitt & Soete, 1990:238).

“Ó menina vai ver nesse almanaque como é que isso tudo começou
Diz quem é que marcava o tic-tac e a ampulheta do tempo disparou (...)
Quem é que sabe o signo do capeta, o ascendente de Deus Nosso Senhor
Quem não fez a patente da espoleta explodir na gaveta do inventor
Quem tava no volante do planeta que meu continente capotou”(Chico Buarque, Almanaque, 1982)

“Negras nuvens (...)
Incomodado estou, num corpo estranho
Com governantes da América Latina
Notando meu olhar ardente
Em longínqua direção
Julgam todos que avisto alguma salvação
Mas não, é a ti que vejo na colina (...)
Faz algazarra a malta em meu castelo
Pálidos economistas pedem calma (...)
Sei que é sonho
Não porque da varanda atiro pérolas
E a legião de famintos se engalfinha...”(Chico Buarque, Sonhos sonhos são, 1997)

“Nós temos que dar ao Brasil o que ele não tem e que por isso até agora não viveu, nós temos que dar uma alma ao Brasil e para isso todo sacrifício é grandioso, é sublime.(...) O despaisamento provocado pela educação em livros estrangeiros, contaminação de costumes estrangeiros por causa da ingênita macaqueação que existe sempre nos seres primitivos, ainda, por causa da leitura demasiadamente pormenorizada não das obras-primas universais dum outro povo, mas das suas obras menores, particulares, nacionais, esse despaisamento é mais ou menos fatal, não há dúvida, num país primitivo e de pequena tradição como o nosso. Pois é preciso desprimitivar o país, acentuar a tradição, prolongá-la, engrandecê-la.... É preciso começar esse trabalho de abasileiramento do Brasil... Avanço mesmo que enquanto o brasileiro não se abasileirar, é um selvagem. Os tupis nas suas tabas eram mais civilizados que nós nas nossas casas de Belo Horizonte e S. Paulo. Por uma simples razão: não há Civilização. Há civilizações.... Nós só seremos civilizados em relação às civilizações o dia em que criarmos o ideal, a orientação brasileira. Então passaremos da fase do mimetismo pra fase da criação. E então seremos universais, porque nacionais. Como os egípcios, como os gregos, como os italianos da Renascença, como os alemães de 1750-1880, como os franceses do séc. 17, como os norte-americanos do séc. 20, etc.... Você faça um esforcinho pra abasileirar-se. Depois se acostuma, não repara mais nisso e é brasileiro sem querer. Ou ao menos se não formos nós já completamente brasileiros, as outras gerações que virão, paulatinamente desenvolvendo o nosso trabalho, hão de levar enfim esta terra à sua civilização. Como você vê eu formulo votos, tenho esperanças sem vergonha nenhuma. Tenho um grande orgulho disso.”(Mário de Andrade, 1924. In A Lição do Amigo: Cartas de Mário de Andrade a Carlos Drummond de Andrade).

Introdução

Economistas e outros interessados em economia procuram há muito tempo compreender as razões das diferenças de desempenho entre os vários países e regiões, tanto em termos de desenvolvimento econômico como de dinamismo e capacidade para diminuir, no caso dos menos adiantados, ou ampliar, no caso dos mais avançados, o hiato que separa estes países e regiões de seus concorrentes. O instrumental utilizado para isso tem sido bastante diversificado, em vista da grande quantidade de dados, da variedade de abordagens e da extensão temporal abrangidas, o que implica em possibilidades muito diferenciadas e, por vezes, opostas, de explicação para uma mesma questão. Os resultados alcançados são igualmente díspares, como é próprio de análises com enfoques variados sobre um tema de tal amplitude. Como explica Landes (1969:15-123), para o caso da Primeira Revolução Industrial — ponto inicial para a divergência entre os desenvolvimentos posteriores das várias regiões do globo — o porquê dessa Revolução ter ocorrido na Europa (e na Grã-Bretanha) não é passível de determinação totalmente precisa, em consequência do grande número de variáveis intervenientes.¹

Este trabalho também representa uma tentativa de contribuir para a explicação das disparidades entre o desenvolvimento econômico dos vários países e regiões, procurando realçar a relevância das políticas industriais para explicar tais diferenças de desenvolvimento, ainda que essas políticas não sejam as únicas responsáveis pelas diferenças entre os desenvolvimentos das nações. Por outro lado, é certo não existirem casos de países que se iniciaram em uma trajetória decidida de desenvolvimento sem uma importante atuação prévia ou concomitante de seus Estados nacionais — a despeito da relevância, de certa autonomia e, em alguns casos, da preponderância das decisões e desenvolvimentos privados com relação às políticas estatais.

Destarte, mesmo no caso já referido da Revolução Industrial britânica, os investimentos estatais prévios em estradas e canais de navegação fluvial foram muito importantes para o desenvolvimento econômico anterior e posterior àquela revolução, assim como o foi a maior preocupação do Estado

¹ Ver ainda Hobsbawm (1988:cap. 1) e Findlay (1992).

britânico em atender às suas classes mercantis, em comparação com a atuação de outros Estados (Landes, 1969:15-9,46-53).

Uma similar participação do Estado pode também ser ressaltada para o outro “paradigma” de evolução econômica liberal entre os países desenvolvidos, o dos EUA, no qual a proteção contra importações — sobretudo aquelas provenientes da Grã-Bretanha, no século XIX — teve importância crucial para seu posterior desenvolvimento econômico, em simultâneo, uma vez mais, com a evolução e as decisões autônomas de seu setor privado (Lazonick, 1992a). Portanto, tal ponto de vista não significa imputar aos Estados nacionais uma responsabilidade total pelas evoluções econômicas de seus países, mas sim compreender o papel benéfico que esses Estados tiveram para tal desenvolvimento, em conjunto com a atuação dos agentes privados, sobretudo nos casos dos países cujas “Revoluções Industriais” mais se distanciaram no tempo em relação à original britânica.

Pode-se afirmar que isto já constitui uma síntese de grande parcela dos objetivos do corrente trabalho. Assim, uma de suas metas é ao menos demonstrar a possibilidade teórica de as políticas industriais se verificarem benéficas para o desenvolvimento econômico. Ademais, isto auxiliaria na fundamentação teórica de vários casos empíricos, quer de sucesso ou insucesso, ainda que muitas vezes tais políticas sejam adotadas sob formas disfarçadas, em decorrência de preconceitos ideológicos, especialmente naqueles países que na atualidade mais recorrem a elas — os desenvolvidos (OECD, 1989; 1992b). Portanto, caso seja bem sucedido na demonstração da relevância das políticas industriais para o desenvolvimento econômico das nações, este trabalho pode também contribuir para a reconstrução de certas concepções ideológicas (conforme definidas no capítulo 1).

Tal demonstração é efetuada sobretudo nos dois primeiros capítulos. O primeiro trata das bases fundamentais da teoria neoclássica e das razões pelas quais ela pode prescindir das políticas industriais, enquanto o segundo busca apresentar uma sustentação teórica alternativa para as políticas industriais. De fato, mostrou-se necessário, no capítulo inicial, apresentar os fundamentos que visam sustentar a não intervenção do Estado nas economias, ou restringi-la ao mínimo possível, desenvolvidos e utilizados por parte de muitos economistas neoclássicos e por alguns seguidores de outras correntes da ciência econômica. Estes fundamentos objetivam demonstrar de que forma as economias poderiam se manter em seu funcionamento adequado, se deixadas sem restrições injustificadas aos seus mercados, ou retornar o mais rapidamente a tal funcionamento apropriado — vale dizer, a uma situação com o menor número possível de falhas de mercado e/ou equilíbrio — a partir de algumas medidas corretivas, mas que não devem ultrapassar tal objetivo de sanar

imperfeições. Ora, o que procurarei deixar claro é que tal concepção teórica, baseada na Teoria do Equilíbrio Geral e também em uma derivação desta, a Teoria Neoclássica do Comércio Internacional, não é a mais apropriada, seja para o entendimento das economias reais, seja para prescrições a respeito de tais economias.²

Um embate teórico semelhante, i.e., entre uma teoria pertencente à concepção geral da corrente econômica principal e uma visão alternativa, ocorreu com a crítica de Schumpeter (1942: caps. 7-8) à concepção dominante de concorrência que predominava (e ainda predomina) tanto na ciência econômica como entre os organismos reguladores governamentais e o grande público (Vercelli, 1991). Esta visão de concorrência, a qual, segundo Schumpeter, sempre percebe as grandes empresas e os acordos entre elas como prejudiciais ao desempenho econômico, era responsável, entre outras coisas, por graves equívocos no que tange às políticas públicas (por exemplo, aquelas direcionadas a limitar tais acordos e o poder das grandes empresas). A despeito disso, tal concepção teórica atomista manteve-se como majoritária até nossos dias, sendo apenas desafiada em uma pequena parte do meio acadêmico, especialmente pelos seguidores do próprio Schumpeter. Contudo, e de uma perspectiva otimista, pode-se também perceber alguma difusão recente da concepção teórica schumpeteriana em meios acadêmicos e não acadêmicos, a partir, provavelmente, da própria premência empírica de sua aceitação, ocasionada pela necessidade cada vez maior de admitir grandes empresas e acordos entre elas como sendo em muitos casos benéficos ao grande público e às economias como um todo, constituindo-se mesmo em condição *sine qua non* para a sobrevivência e desenvolvimento de muitas dessas empresas.

No entanto, a partir de um tal exemplo da história do pensamento econômico e da difusão das idéias de um autor como Schumpeter, parece impor-se a necessidade de algum ceticismo quanto às repercussões de trabalhos mais limitados, que procuram combater tanto as visões de senso comum, prevalentes entre economistas e leigos, quanto as bases mesmo destas percepções, cada vez mais rebuscadas, na sua reelaboração constante de concepções simplificadas iniciais, ou

² Cf. também Hahn (1984:75,88-9). Ou, como há muito tempo explicou Keynes (1926:117), a respeito da relevância da busca por um equilíbrio geral a partir de condições de *laissez-faire*: "A beleza e a simplicidade destas teorias são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais, mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação.... [Os economistas] guardam para um estágio posterior sua análise dos fatos reais. Além disso, muitos dos que reconhecem que as hipóteses simplificadas não correspondem precisamente aos fatos, concluem, apesar disso, que elas representam o que é 'natural' e, portanto, ideal. Eles consideram saudáveis as hipóteses simplificadas e doentias as demais complicações." Qualquer semelhança com o debate interminável, que chega incólume até nossos dias, a respeito da pertinência das concepções que conduzem a um equilíbrio geral e também de outras hipóteses simplificadoras, utilizadas pelo *mainstream economics* para a compreensão do mundo econômico empírico, não é mera coincidência, mas sinal de que neste ponto a ciência econômica não avançou significativamente (Davidson, 1991; 1993). Ressalte-se, no entanto, que, ao menos desde Popper (1963) e Lakatos (1970), sabe-se da impossibilidade de resolver definitivamente qualquer embate entre teorias. Assim, é impossível refutar terminantemente qualquer uma delas.

mesmo de idéias algo complexas, mas empiricamente inviáveis (Davidson, 1991; 1993), como a de equilíbrio geral, a partir de uma mutação e desenvolvimento da idéia da mão invisível de Smith (1776), e da prescrição dela derivada, de não intervenção, no geral, do Estado sobre a economia.³

Eis, segundo Keynes (1926:109-11), as razões da perenidade destas idéias:

“Em primeiro lugar, a corrupção e a incompetência dos governos do século XVIII, dos quais muitos legados sobreviveram no século XIX. O individualismo dos filósofos políticos tendia para o *laissez-faire*. A harmonia divina ou científica (conforme o caso) entre o interesse particular e a vantagem política também tendia para o *laissez-faire*. Mas, acima de tudo, a inépcia dos administradores públicos contribuiu muito para levar o homem prático ao *laissez-faire* — um sentimento que, de maneira alguma, desapareceu. Quase tudo o que o Estado fizesse além de suas funções mínimas, no século XVIII, era, ou parecia, injurioso, ou sem êxito. Por outro lado, o progresso material entre 1750 e 1850 veio da iniciativa individual, e quase nada ficou a dever à influência intervencionista da sociedade organizada como um todo. Assim, a experiência prática reforçava os raciocínios *a priori*. Os filósofos e os economistas nos diziam que, por diversas e profundas razões, a empresa privada sem entraves iria promover o maior bem para a sociedade toda. O que poderia ter servido melhor ao empresário? E olhando em torno, poderia um observador negar que as bênçãos do progresso, que distinguem o período em que viveu, deviam ser atribuídas às atividades de indivíduos ‘interesseiros’? Assim, o terreno estava preparado para a doutrina que, em bases divinas, naturais ou científicas, estabelecia que a ação do Estado deveria ser rigorosamente limitada, e que, na medida do possível, a vida econômica deveria ser deixada, sem regulamentos, à aptidão e ao bom senso de cidadãos individualistas, impelidos pela admirável motivação de subir na vida. (...) acho que não iríamos pensar como fazemos se Hobbes, Locke, Hume, Rousseau, Paley, Adam Smith, Bentham e Miss Martineau não tivessem pensado e escrito como o fizeram. Um estudo da história das idéias é uma preliminar necessária para a emancipação do espírito. Não sei o que torna o homem mais conservador: conhecer apenas o presente, ou apenas o passado.”

Keynes procurou também explicar as causas e as implicações da perenidade das várias idéias (ou ideologias) econômicas, notadamente entre aqueles que não as desenvolvem, mas antes as absorvem, participando da sua evolução (às vezes), somente por meio de pequenos e pouco significativos acréscimos. Na era do *laissez-faire* (Keynes, 1926), tal papel era realizado pelos manuais de difusão popular da “boa doutrina”, tendo a função passado, atualmente, para os manuais de economia — sejam eles bons ou ruins.⁴ Assim, segundo Keynes (1936:382-3), em uma passagem muito conhecida do final de *A Teoria Geral*,

“as idéias dos economistas e dos filósofos políticos, tanto quando certas como quando erradas, são mais poderosas do que é comumente entendido. Na realidade, o mundo é regido por pouco mais do que isso. Homens práticos, que se creem completamente

³ Hahn (1984:72,136). No entanto, segundo Keynes (1926:108-9,112-20), “[a] frase *laissez-faire* não se encontra nas obras de Adam Smith, Ricardo e Malthus. Até a idéia não se encontra de forma dogmática em qualquer um desses autores. Adam Smith, naturalmente, era a favor do livre comércio e contrário a muitas limitações setecentistas ao comércio. Mas sua atitude em relação às leis de navegação e à legislação contra a usura mostra que ele não era dogmático. Até sua famosa passagem sobre ‘a mão invisível’ reflete a filosofia que associamos a Paley, e não ao dogma econômico do *laissez-faire*.... a defesa de Adam Smith do ‘evidente e simples sistema de liberdade natural’ deriva da sua visão teísta e otimista da ordem no mundo, tal como foi proposta em sua *Theory of Moral Sentiments*, e não de qualquer proposição característica da economia política.” (id.:112).

⁴ Como explica Hahn (1984:75), alguns livros-texto “utilizam a teoria mecanicamente, e aparentemente sem compreendê-la. Por exemplo, existem vários relatos a serem encontrados sobre a proposição de que um equilíbrio de livre-comércio é Pareto-eficiente para o mundo como um todo. Muito raramente estes livros-texto explicam em detalhes, completa e precisamente, o que se requer para atingir este resultado, em particular, a ausência de retornos crescentes e um conjunto completo de mercados tipo Arrow-Debreu. Se estas suposições fossem apresentadas e discutidas, eles poderiam ser menos inclinados a declarar o livre-comércio ‘ótimo’. Como se encontram atualmente, sua concentração no caso dos dois bens, por ‘razões expositórias’, leva-os a esquecer que este artifício os bloqueia de discutir problemas intertemporais, isto é, ao menos metade da estória. Eu sempre especulo a respeito de se outros assuntos sofrem tanto a partir de escritores de livros-texto.” Ver também id.:88-9,136. No entanto, no meu entender, são tais autores bastante mais dogmáticos e menos cuidadosos na interligação entre pressupostos e conclusões que dão o tom global da ciência econômica enquanto ideologia, e não autores do nível de Hahn, Arrow, Coase, etc., a despeito da grande importância destes últimos para a discussão dos contornos e pressupostos gerais ao qual vários dos autores (ainda) menos importantes, porém preocupados com a correção e lógica de seus argumentos, sempre recorrem.

isentos de quaisquer influências intelectuais, são normalmente escravos de algum economista defunto. Loucos em posições de autoridade, que escutam vozes no ar, estão destilando seu delírio de algum escrevinhador acadêmico de poucos anos atrás. Eu estou seguro de que o poder dos interesses estabelecidos é imensamente exagerado em comparação com o gradual abuso das idéias. Na verdade, não imediatamente, mas depois de um certo intervalo; pois no campo da filosofia econômica e política não há muitos que sejam influenciados por novas teorias depois que eles têm vinte e cinco ou trinta anos de idade. De modo que as idéias que os servidores civis e os políticos, e até mesmo os agitadores, aplicam aos acontecimentos correntes, provavelmente não são as mais novas. Porém, cedo ou tarde, são idéias, não interesses estabelecidos, que são perigosos, para o bem ou para o mal.”

Tomando por base essas ponderações iniciais, torna-se mais fácil expor os delineamentos e objetivos gerais deste trabalho. Um primeiro fator instigante das discussões nele efetuadas foi a não aceitação de que economistas e outras pessoas práticas, favoráveis às políticas industriais, não tenham uma estrutura teórica apropriada à fundamentação de seus argumentos, tendo que o fazer unicamente como se fosse algo parecido com uma profissão de fé. Ainda que as defesas das políticas industriais possam mesmo apresentar, às vezes, características deste último tipo, é certo que atualmente já se possui uma literatura bastante ampla sobre as quais as políticas industriais podem se alicerçar,⁵ inclusive — e, em muitos casos, mais importante — porque boa parte desta literatura não procura única ou principalmente sanar as chamadas “falhas de mercado”, a partir do arcabouço neoclássico.⁶

Foi isto que me levou a apresentar, no primeiro capítulo, a Teoria do Equilíbrio Geral, em seus pré-requisitos gerais, assim como uma sua derivação, a Teoria Neoclássica do Comércio Internacional, com a finalidade de compreender melhor a sustentação que estas fornecem para muitas das prescrições acerca de políticas industriais, ao menos para o grande número de autores que considera adequado derivar prescrições a partir daquele arcabouço teórico. Porém, como alternativa mais promissora e pertinente, no meu entender, para sustentar teoricamente a compreensão das economias capitalistas e fundamentar a adoção de políticas industriais, procurei apresentar os delineamentos essenciais de uma estrutura econômica alternativa, evolucionista. Para isto me apoiei sobretudo em vários dos autores chamados heterodoxos (além de em alguns da chamada corrente principal da economia — o *mainstream economics*), procurando selecionar em cada um deles os principais aspectos que sustentam uma perspectiva evolucionista, dinâmica, e que prescindam de noções de equilíbrio e de maximização, além de considerar as características mesmas

⁵ Por exemplo, entre outros, Johnson (1984a;1984b); Dosi & Soete (1988); Dosi *et alii* (1990); Soete (1991); Chang (1994a;1994b); Kagami (1995); Moreira (1995).

⁶ Como o fazem, por outro lado, autores como Brander (1986); Branson & Klevorick (1986); Dixit (1986); Grossman (1986); Itoh *et alii* (1988); Jacquemin (1995); Krugman (1986;1993a;1993b); Richardson (1986); Spencer (1986) e Villela & Correa (1995), entre outros. Observe-se, entretanto, que, em inúmeros casos, as análises de tais autores são bastante profícuas e pertinentes, não devendo sob hipótese alguma serem dispensadas ou desmerecidas. Contudo, e este é o ponto que destaco aqui, em inúmeros casos elas ficam aquém do desejável, ao utilizar como modelo básico de referência a Teoria do Equilíbrio Geral, a partir da qual estes autores, entre outros, prescrevem suas sugestões de políticas industriais. Estes pontos serão explicados com maiores detalhes nos capítulos 1 e 2, a seguir.

das economias capitalistas, e não *wishful thinkings* elaborados a partir de uma visão de capitalismo que nunca teve maiores conexões com a história deste sistema, como já há muito tempo advertiu Schumpeter (1942: caps. 7-8). Foram estas as idéias básicas que me conduziram ao capítulo 2.

Em direção similar, procurei examinar o papel das instituições, sobretudo em sua influência sobre as políticas industriais — e igualmente de um ponto de vista não-ótimo e dependente de trajetórias prévias, inclusive no que se refere à relação nada simples e linear destas instituições com as várias técnicas que permeiam as economias. Tais influências das instituições foram buscadas seja no que se refere ao relacionamento mútuo entre elas mesmas, tomadas isoladamente, seja no tocante às suas conexões com as políticas industriais e com o que chamo de fatores (ou componentes) sociais — como a política, os interesses, as ideologias e as próprias instituições.⁷

Optei por um tal ponto de vista a fim de tentar estabelecer algumas das causas que conduzem alguns países ou regiões a fazer uso de políticas industriais — muitas vezes de amplo alcance — enquanto outros não o fazem. Vale dizer, não quis apenas determinar qual o potencial empírico das políticas industriais, mas também compreender minimamente — ainda que não com exatidão, pela própria impossibilidade, na maioria dos casos, de fazê-lo — quando ocorre a adoção de tais políticas e quais os fatores que influenciam tal escolha. A hipótese aqui utilizada é que a complexa inter-relação entre aqueles fatores sociais estabelece historicamente se, e como, tais políticas são efetuadas. Conseqüentemente, se for possível demonstrar razoavelmente tal hipótese, aumentar-se-á consideravelmente a capacidade explicativa sobre as trajetórias díspares seguidas por diferentes países e regiões, ainda que estas trajetórias, em muitos casos, não sejam contínuas ou suaves, i.e., ainda que elas tenham sofrido mudanças bruscas.

Tal tipo de análise foi conduzido principalmente nos capítulos 3 e 4 desta tese. No final do quarto capítulo, inclusive apresentou-se uma primeira ilustração empírica dessa estrutura teórica, aplicando-a aos casos do desenvolvimento diferenciado do Japão e da China, no século XIX, em resposta ao desafio industrial e militar representado pelas invasões ocidentais.

No quinto capítulo, por fim, busquei verificar ainda uma vez mais o potencial heurístico da estrutura teórica e explicativa desenvolvida nos capítulos anteriores, empregando-a também, mais pormenorizadamente, ao caso do Brasil — com especial destaque para a década de 50 e suas implicações para a evolução histórica posterior do país. Com isto, tentei explicar as raízes das

⁷ Esses fatores foram examinados de um modo mais sucinto do que aquele dedicado exclusivamente às instituições, a não ser quando do entrelaçamento deste conjunto de fatores na determinação da evolução diferenciada das várias sociedades, como será visto sobretudo nos capítulos 3, 4 e 5.

opções realizadas naquela década e quais os fatores que influenciaram tais escolhas, mostrando também, de acordo com o arcabouço desenvolvido nos capítulos prévios, as consequências de longo prazo, para o país, da trajetória escolhida. É possível que tal incursão sobre a história econômica brasileira tenha permitido acrescentar algum novo conhecimento a aspectos que vêm longamente sendo discutidos, em uma já extensíssima bibliografia sobre aquele período, sobretudo em suas implicações para as décadas posteriores.

Essas foram as metas principais deste trabalho e as hipóteses que o guiaram. A estrutura do trabalho e o conteúdo de cada capítulo são apresentados a seguir, um pouco mais de detalhadamente.

Principio o primeiro capítulo com a apresentação do modelo básico de Equilíbrio Geral e dos infindáveis problemas encontrados para tentar torná-lo consistente, passando, a seguir, a uma análise semelhante da Teoria Neoclássica do Comércio Internacional. Na sequência, exponho alguns argumentos adicionais, não encontrados nas duas estruturas teóricas anteriores, contrários às políticas industriais, como o do Estado autônomo, o de que os burocratas procuram seus próprios benefícios, o dos grupos de interesses, o das falhas de governo (subdividido nos problemas das informações e da busca por renda) e o de que as ações do Estado acarretam prejuízos ao desenvolvimento tecnológico, devido à imprevisibilidade e “anarquia” deste desenvolvimento, o qual se veria “engessado” por tal tentativa de direcionamento estatal.

Juntamente com estes argumentos, apresento, de forma preliminar — já que eles são desenvolvidos com maiores minúcias no segundo capítulo — uma série de contra-argumentos que procuram mostrar a possibilidade de contornar tais empecilhos a políticas industriais eficientes, alguns de extrema importância. Por fim, teço breves considerações gerais sobre os argumentos contrários às políticas industriais e apresento algumas propostas para sanar as falhas de governo, i.e., para resolver algumas das barreiras que obstarão a intervenção governamental eficiente sobre a economia e o desenvolvimento industrial. Isso encaminha a discussão para o capítulo seguinte, sobre a relevância das políticas industriais.

Assim, o segundo capítulo é uma tentativa de resposta a muitos dos desafios colocados às políticas industriais, listados e contrapostos de forma não suficiente no primeiro capítulo. Início com a apresentação dos parâmetros básicos do que considero uma teoria evolucionista pertinente. Em seguida, discorro rapidamente acerca de alguns dos principais economistas heterodoxos, vários dos quais favoráveis à atuação mais decidida do Estado nas economias. Passo, então, à discussão

da possível utilidade das políticas industriais e a uma definição precisa deste conceito, apresentando alguns argumentos adicionais a favor de tais políticas. Estes argumentos são baseados, sobretudo, nas chamadas falhas de mercado e em alguns exemplos específicos de divergência entre o mundo real e as necessidades do Modelo de Equilíbrio Geral, como os bens públicos, os mercados não-competitivos, as externalidades e o desenvolvimento tecnológico. Por fim, analiso as relações entre a política industrial e as políticas macroeconômicas, dada a relevância e a interferência mútua de cada uma destas políticas, exibindo também algumas ilustrações desse relacionamento muitas vezes conflituoso.

No terceiro capítulo, concentro-me sobre as instituições. Começo definindo-as e apresentando algumas de suas principais características, como seu papel redutor da incerteza, a interligação entre instituições e a oposição a qualquer conceito de ótimo para elas. Mostro também a possibilidade de subdividi-las, quando desejável, em formais e informais, em macro e microinstituições. Na sequência, explico a resistência das instituições a mudanças e também as relações entre instituições e outros componentes sociais (política, interesses, ideologia, etc.) e estruturais. Exponho também algumas tendências favoráveis (ou contrárias) à homogeneidade ou à transformação institucional (por exemplo, as interligações e contradições entre instituições e técnicas, os conflitos inter-institucionais, a possibilidade de “importações” de instituições pelos vários países, etc.). Ao final do capítulo, destaco um tipo específico de instituições — as organizações — primeiramente as definindo, para em seguida explicar as conexões entre tais organizações e as instituições como um todo. Explico também as dificuldades para a avaliação das organizações e algumas formas para tentar contornar tais dificuldades, além das razões da tendência (ou não) ao isomorfismo organizacional.

No capítulo quatro, trato das relações entre as instituições e as políticas industriais, conforme definidas no segundo e terceiro capítulos. Inicialmente, apresento os impactos das instituições sobre as políticas industriais, por exemplo, colocando certos parâmetros àquelas políticas e, desta forma, tornando mais fáceis alguns rumos para estas do que outros. Em seguida, percorro o caminho inverso, destacando a influência das políticas industriais sobre as instituições, e enfatizando a possibilidade de o Estado modificar algumas destas últimas — até mesmo um vasto conjunto — e a exequibilidade de um tal projeto. Encerro o capítulo com uma breve ilustração: a comparação entre as reações do Japão e da China ao desafio representado pelas potências ocidentais, a partir do século XIX, preparando desta maneira o terreno para outra análise empírica detalhada, a ser feita no último capítulo, sobre os anos 50, no Brasil.

No quinto capítulo, procuro ilustrar empiricamente e de forma mais aprofundada os argumentos apresentados nos quatro capítulos precedentes, por meio de uma análise da década de 50, no Brasil. Tal análise principia com a exposição das condições econômicas e políticas internacionais daquela década, seguindo com uma breve descrição, específica para o caso brasileiro, do período e de seus antecedentes históricos, com especial atenção sobre os projetos de industrialização. Posteriormente, examino a institucionalidade montada desde 1930, no país, sublinhando aquela desenvolvida e utilizada pelo II governo Vargas e pelo governo Kubitschek. Explico as razões para esta institucionalidade não ser plenamente integrada e também para a perenidade e “hereditariedade” de algumas soluções institucionais encontradas, a despeito de sua funcionalidade ou não, como aliás é comum em vários ambientes e países, conforme descrito no capítulo 3. Concluo mostrando as razões do insucesso relativo das políticas do II Governo Vargas, quando comparadas às do Governo Kubitschek, e as implicações históricas, até os dias atuais, das escolhas daqueles Governos. Isto porque, segundo a hipótese apresentada no capítulo e a partir da estrutura teórica exposta especialmente no terceiro capítulo, as escolhas efetuadas naquela década conduziram a uma dinâmica em uma série de fatores sociais (institucionalidade, política, ideologia, interesses, condições históricas, etc.) e em seu intrincado relacionamento conjunto, que implicaram em consequências mais duradouras para os dias atuais, no Brasil, do que qualquer período posterior. Algumas de tais consequências são mostradas, sucintamente, no que se refere à institucionalidade erigida a partir dos anos 70 e às características das políticas industriais adotadas a partir daquela década.

Ao final, apresento as principais conclusões.

Capítulo 1

Os Fundamentos da Teoria Neoclássica e as Razões pelas quais ela Pode Prescindir das Políticas Industriais

Os adeptos das políticas industriais geralmente se confrontam, na defesa destas políticas, com a oposição teórica e empírica dos partidários da chamada corrente principal da ciência econômica (*mainstream economics*) — principal em termos de hegemonia no interior desta ciência — em qualquer uma das muitas vertentes desta corrente. Por isto, antes de alicerçar teoricamente as políticas industriais, o que será feito sobretudo no próximo capítulo, procuro agora expor, de forma sucinta, os fundamentos que norteiam toda a corrente principal, em todas suas inúmeras versões — apesar da existência de algumas importantes variações entre essas versões, o que lhes confere sua particularidade frente à raiz principal.¹

Para isto, apresento, inicialmente, a estrutura geral desta corrente, a chamada **Teoria do Equilíbrio Geral** (TEG), e uma de suas principais derivações e subdivisões, a **Teoria Neoclássica do Comércio Internacional** (TNCI), visto que estas duas teorias constituem as mais importantes fontes de argumentação daqueles que se opõem às políticas industriais, sobretudo quando estas últimas apresentam um caráter abrangente. Assim, a TEG e a TNCI, a partir de seus alicerces básicos e das análises empíricas realizadas a partir deles (a chamada economia positiva), conduzem a duas prescrições

essenciais (a chamada economia normativa): 1) a de não-intervenção nos mecanismos de mercado, uma vez que estes mecanismos tenderiam, se deixados livres de quaisquer interferências, a conduzir ao equilíbrio, inclusive em termos mundiais; e 2) em casos excepcionais, à prescrição de intervenção, a fim de adequar as condições econômicas reais àquelas que são previstas por aquelas teorias, ou seja, a fim de eliminar ou ao menos diminuir as “falhas” de mercado.

Assim, para efetuar os propósitos deste capítulo e dar a ele suporte teórico, parto, inicialmente, do “melhor dos mundos” econômicos e sociais imaginável (ao menos teoricamente, segundo os economistas neoclássicos), qual seja, um mundo de **Equilíbrio Geral** (EG), no qual, como consequência, a TNCI também vigora. Desejo demonstrar que estas duas construções teóricas — e os modelos que as procuram desenvolver e aplicar — não são adequados como guia para a compreensão do mundo real e para a ação sobre este. Isto porque é inviável basear qualquer prescrição normativa sobre teorias com contradições internas insolúveis, inescapáveis mesmo sob condições extremamente restritivas (Petri, 1998; S. Possas, 1996:153). E isto, apesar de todo o rigor com que são erigidas e dos pressupostos irrealistas necessários para tentar torná-las consistentes, vale dizer, sem contradições internas.²

Como agravante, procuro deixar claro — além das inconsistências lógicas, ao menos quando consideradas as características necessárias para que as economias reais se adaptem aos pressupostos da TEG (Hahn, 1984:75,88-9) — que estes pressupostos são inapropriados a uma ciência empírica e histórica (Simon, 1976:145-7; Samuels, 1995a). Como ilustração, observe-se os conflitos insolúveis que Petri (1998:14-8) aponta para o tempo necessário para a economia se ajustar e atingir o EG (no caso de um EG com transcurso de tempo, i.e., sem que se recorra desde o início a algo sem qualquer contrapartida real, como o leiloeiro walrasiano — Hahn, 1984:126), em um instante qualquer, e as prováveis mudanças nas dotações relativas de bens de capital (e também, no caso de um equilíbrio temporário, nas formas das funções de expectativas)³ que podem ocorrer durante este processo de ajuste, a não ser que se lhes adicione suposições adicionais (por exemplo, desaparecendo com o problema, ao supor que os bens de capital são homogêneos, como nas versões mais antigas, walrasianas, dos **Modelos de Equilíbrio Geral** — MEGs; id.:18). Ora, tais mudanças, se fossem permitidas, transformariam aquelas condições iniciais de equilíbrio, com o que ele não mais seria

¹ Petri (1998). Note-se, entretanto, que não se vai expor cada uma destas versões, mas apenas apresentar os elementos básicos que sustentam cada uma delas.

² Contudo, para uma posição contrária, Hahn (1984:52).

³ Hahn (1984) em inúmeras passagens igualmente enfatiza que a TEG não trata adequada e realisticamente a formação de expectativas. Ver, por exemplo, id.:82-4.

atingível.⁴ Como resultado, seria necessário buscar um novo equilíbrio a partir das condições modificadas, e assim por diante. Ou seja, em tal caso, haveria que se abrir mão ou da diferenciação na composição dos bens de capital, ou das decisões dos agentes que transformem a dotação relativa inicial de capital — a fim de não importunar as condições iniciais de equilíbrio, tornando esses agentes, deste modo, irracionais (o que é uma contradição provavelmente insolúvel com outro dos postulados básicos do *mainstream economics*; Hodgson, 1997:666, n. 1) — ou ainda da existência do tempo.⁵

Este é o chamado **problema da impermanência**, ou seja, da não persistência das condições iniciais. Consequentemente, se não se supõem condições estáveis, por exemplo, para a dotação de fatores, se se permite que a economia mude suas condições iniciais, isto resulta em um caráter dependente da trajetória (*path-dependent*) para uma tal economia, pois as mudanças em parâmetros e variáveis têm implicações sobre mudanças posteriores, e assim por diante, tornando irrelevantes quaisquer cálculos acerca das condições de equilíbrio correspondentes àquelas condições iniciais.⁶ A estes aspectos se pode acrescentar que, mesmo se estas condições iniciais se mantivessem, não se poderia prever qual equilíbrio seria atingido, visto que não se sabe o que acontece durante o desequilíbrio (a não ser com suposições adicionais acerca da existência de atratores, de pontos em torno dos quais a economia gravitaria, etc.).⁷

Portanto, tendo por base este desconhecimento sobre o comportamento das economias em desequilíbrio, pode-se concluir — sabendo-se que as economias, na realidade, estão sempre em

⁴ A não ser que se pudesse supor a possibilidade de retorno às condições iniciais e também, novamente, a estabilidade destas condições, o que nos devolveria ao problema inicial e a ele se acrescentaria o absurdo da repetição perfeita do passado, ainda que sem a inversão do sentido do vetor temporal, ou seja, apesar de não postular que o tempo seja “retrocedível”.

⁵ Petri (1998:17-8); Possas (1995). Portanto, neste caso, a “inconsistência não é... uma contradição formal do modelo: é uma inconsistência entre a lógica de explicação econômica, a qual requer que o equilíbrio determine a situação rumo à qual a economia tende, e o vetor dado (o observado) de dotações de bens de capital, o qual não se manterá inalterado durante qualquer processo de ajuste (exceto aqueles de contos-de-fadas).” (Petri, 1998:17). Isto torna, mais uma vez, impossível que se postule qualquer tendência a atingir o referido equilíbrio, a não ser sob condições extremamente restritivas.

⁶ Petri (1998:15); Antonelli (1997:662); Hayek (1967:74-6). Como também o demonstram vários exercícios com modelos não-lineares, em economia ou não. Neles, mínimas alterações nas condições iniciais, ou vigentes no decorrer de um “experimento”, tornam imprevisível seu resultado final (Silverberg, 1988). David (1994:208) define desta maneira o fenômeno de dependência da trajetória [*path-dependence*] em sistemas aleatórios (estocásticos) dinâmicos: “Um processo cujos resultados são dependentes da trajetória é ‘não-ergódico’: sistemas possuindo esta propriedade, se permanecerem estruturalmente imperturbados, são incapazes de se livrar dos efeitos de eventos passados e não possuem uma distribuição de probabilidade limitante, invariante, que seja contínua em todo o espaço de estados [possíveis]. Em outras palavras, eles são dirigidos rumo à vizinhança de um ou de outro entre vários ‘atratores’ possíveis, com as seleções entre estes últimos sendo feitas, tipicamente, por meio das consequências persistentes de algumas condições aleatórias e transitórias que prevaleceram cedo na história do processo. A contrapartida da propriedade de dependência da trajetória no caso de sistemas determinísticos manifesta-se, mais diretamente, através da ‘extrema sensibilidade às condições iniciais’, do resultado (de equilíbrio).”

⁷ Petri (1998:14-6); Hahn (1984:124-7); McKenzie (1987). E de suposições acerca da inexistência de efeitos tipo manada em direção contrária ao equilíbrio. Hahn (1984:126-7) explica da seguinte maneira situações deste tipo: “se mudanças nos preços são o resultado de cálculos de participantes reais da economia, elas podem com certeza ser mal calculadas. Isto é, os participantes podem julgar a mudança de preços não ser vantajosa para eles quando ela realmente o é. Mas mesmo quando eles calculam corretamente isto pode acontecer. Pois as consequências para você, de sua mudança de preço, dependem, por sua vez, dos cálculos de outros sobre as consequências a serem esperadas da mudança de preços deles.”

desequilíbrio com relação ao comportamento estrito previsto pela teoria — que os neo-walrasianos têm muita dificuldade para explicar o nível de divergência entre a concepção teórica sobre a qual se fundamentam e os dados e o comportamento observados nas economias reais, e muito pouco a dizer sobre o comportamento das economias reais (Hahn, 1984:11). E que, ao contrário do que é geralmente considerado, a teoria neo-walrasiana não se encontra totalmente imune a acusações de inconsistência lógica, ao menos, conforme enfatizei, quando consideradas as características necessárias para que as economias reais se ajustem aos pressupostos da TEG (Hahn, 1984:75,88-9; Petri, 1998:16-8).⁸

A partir destas colocações e da existência de um referencial teórico alternativo, evolucionista e institucionalista,⁹ o qual prescinde destas condições restritivas e busca se ajustar, o máximo possível — e desde o início — às condições reais existentes nas várias economias, procuro fundamentar teoricamente as decisões de política industrial e demonstrar o potencial por elas oferecido com relação à eficiência,¹⁰ bem-estar,¹¹ renda, produção e produtividade das economias e sociedades que as utilizam.

⁸ Como explica Hahn (1984:88-9): “A economia de equilíbrio, por causa das suas bem conhecidas implicações de bem-estar, é facilmente conversível em uma apologia dos arranjos econômicos existentes, e é freqüentemente assim convertida. Por outro lado, a recente, razoavelmente elaborada, análise dos planos ótimos para uma economia que esteja sempre em equilíbrio tem, suspeita-se, erroneamente conduzido pessoas a acreditar que nós realmente sabemos como uma economia deve ser controlada.” Ver igualmente, entre outras passagens, id.:11,75,89-90,132,147. Hahn (id.:78-9) também aponta que o modelo de equilíbrio geral, normalmente, não serve para analisar uma economia monetária, “uma vez que, de acordo com tal construção, o dinheiro não teria nenhuma função e, portanto, não seria viável.” Ademais, se o dinheiro é introduzido, emerge, inevitavelmente, a incerteza entre o momento da troca de um bem, por dinheiro, e a ulterior troca deste mesmo dinheiro, por um bem (id.:91-2). Adicione-se que este modelo possui também grandes e/ou insanáveis dificuldades para explicar o mercado de ações, certas formas de incerteza e de expectativas, assim como a concorrência imperfeita, o oligopólio, os fazedores de preços, a maior parte das coalizões entre os agentes, e determinadas questões acerca da assimetria de informações (id.:79,86).

⁹ Optou-se por não expor os principais aspectos das teorias evolucionista e institucionalista, tanto por restrições de espaço quanto por já haver inúmeras apresentações e resenhas de excepcional qualidade. Para algumas delas, cf. Amendola *et alii* (1993); Baptista (1997); Dosi (1988b;1991); Dosi *et alii* (1994); Dosi & Marengo (1994); Freeman (1993); Hodgson (1988); Nelson (1991;1992a;1994b); OECD (1992a); Possas (1988;1989a;1992); S.Possas (1993); Radzicki & Sterman (1994); Resnick & Wolff (1994); Samuels (1990;1995a) e Williamson (1993).

¹⁰ Que pode ser definida de várias formas. Por exemplo: eficiência alocativa estática, eficiência alocativa dinâmica — ou eficiência seletiva, segundo os termos de Nelson & Winter (1974:890-4;1977;1982), preocupados com a eficiência das empresas na geração e/ou acompanhamento de inovações (Chang, 1994b:300,n. 9) — eficiência empresarial, eficiência produtiva, eficiência keynesiana, eficiência schumpeteriana, etc. (Dosi *et alii*, 1990; Possas, 1996:77-81). Em termos paretianos, isto é, estáticos, ela pode assim ser enunciada, segundo Kreps (1990:154): “Dado um conjunto X de resultados sociais exequíveis, um resultado $x \in X$ é dito ser **Pareto-eficiente**, ou ótimo de Pareto em X , se nenhum outro resultado exequível $x' \in X$ é Pareto-superior a x .” (negritos no original). Ver também Sen (1987a:69); Pindyck & Rubinfeld (1991:765-6) e Varian (1987:16-7). Note-se que Kreps (1990:154) define o **ótimo de Pareto** (OP) como sendo aquele que é socialmente (e teoricamente) exequível, dada uma dotação e distribuição inicial de recursos (Hahn, 1984). Por outro lado, deve-se ressaltar a dificuldade para definir este OP em termos dinâmicos, quer dizer, quando é preciso fazer uma escolha inter-temporal entre “máximos bem-estares”, em diferentes períodos. Este ponto é discutido, *inter alios*, em Dosi (1988a); Dosi & Soete (1988;1991); Soete (1991); Dosi *et alii* (1990); Dosi *et alii* (1994:16); Possas (1995:78) e Possas *et alii* (1995:30-1).

¹¹ Para as condições estritas nas quais um virtual EG equivale a um OP — ou seja, ao máximo bem-estar possível — dada uma distribuição apropriada das dotações, e também o contrário, isto é, em que uma alocação Pareto-eficiente corresponde a um equilíbrio de mercado, ver os chamados dois teoremas da economia do bem-estar, (Kreps, 1990:155-81,187-92,199-205,286-8; Varian, 1978:323-9,345-8;1987:545-52,567-8). Para que estes dois teoremas tenham validade, notadamente em um caso de uma economia com produção, é necessário: 1) que as preferências dos consumidores sejam localmente insaciáveis (Kreps, 1990:33-4,199,n. 4; McKenzie, 1987:511; Varian, 1978:344-5); 2) que estas preferências sejam não-decrescentes (Kreps, 1990:33,199); 3) que sejam convexas (Kreps, 1990:34-6,200; McKenzie, 1987:511; Varian, 1987:549-50; e para uma qualificação a esta suposição,

Porém, só farei isto no próximo capítulo. Antes analisarei um Modelo de Equilíbrio Geral (MEG).

1.1. Um Modelo de Equilíbrio Geral

Um EG, em um sentido moderno,¹² em uma economia com produção,¹³ para ser atingido, necessita que várias condições se realizem: 1) os mercados devem ser completos, i.e., devem haver preços, inclusive futuros, para todos os bens e serviços, sob todas as condições possíveis,¹⁴ quais sejam: a) as características destes bens (seus atributos físicos, por exemplo); b) a localização (e.g., em duas cidades diferentes); c) a data de entrega;¹⁵ e d) o estado de natureza (é preciso que haja preços correntes e futuros para, por exemplo, manteiga, bicicletas ou guarda-chuvas, hoje, com sol, e para os mesmos, caso chova, e assim por diante, para quaisquer diferenças na natureza capazes de influenciar os preços dos inúmeros bens e serviços);¹⁶ 2) os agentes devem possuir o conhecimento perfeito de todos estes

Kreps,1990:211,n. h; Varian,1978:344); 4) que sejam contínuas (Kreps,1990:36-7,200; e para uma qualificação, Varian,1987:543-4); 5) que não haja retornos crescentes de escala (Varian,1987:568; McKenzie,1987:511); e 6) que não haja externalidades, nem na produção, nem no consumo (Kreps,1990:202-5,esp. 204-5; Varian,1978:432;1987:568,597-619). Para críticas adicionais e bastante severas à pertinência da noção de ótimo, no que se refere ao bem-estar social, dada a impossibilidade empírica, ainda que não teórica, de que tal máximo social exista (a qual exige, como vimos, condições bastante restritivas para sua viabilidade), cf. Kolm (1994:721-7;1995). Possas (1996:77-8) também assinala que o EG e o OP surgem como critério de avaliação geral da economia e das políticas governamentais pelo *mainstream economics*, mas critica duramente estes conceitos pelo seu irrealismo. Ver também Possas (1995:5-8,18-23;1996:83); Lawson (1995:2); Suzigan & Villela (1997:15-25); Randall (1978:7); Yoffie (1993); Heertje (1988:5-6); Porter (1990); Shapiro & Taylor (1990:866;876); Ozaki (1984:67-68); Chang (1994a:9-10;61-79;99); Hodgson (1991:520-522); Dosi (1988a:130-131); Soete (1991:53) e Stiglitz (1989a), sobre a teoria da segunda melhor solução (*second best*), já que a primeira não é factível nem ao menos teoricamente, pois não pode ser conhecida. Porém, note-se, mais uma vez, que autores como Brander (1986); Branson e Klevorick (1986); Dixit (1986); Grossman (1986); Itoh *et alii* (1988); Jacquemin (1995); Krugman (1986;1993a;1993b); Richardson (1986); Spencer (1986) e Villela & Correa (1995:28-38), entre outros, consideram o referencial teórico de EG e da TNCI como básico para suas análises e prescrições.

¹² Em que, segundo Kreps (1990:188-9,195-6,284-5), as firmas estejam maximizando seus lucros, os consumidores suas utilidades (dadas suas restrições orçamentárias), e a demanda total do sistema seja menor do que (ou igual à) oferta mais a dotação inicial de recursos. De acordo com Hahn (1984:47), “[u]m equilíbrio constitui-se, então, de um triplo: um vetor de preços não-negativo, um vetor de demanda e um vetor de oferta, tal que (a) o vetor de demanda é o vetor soma da atividade da[s] família[s] [*households*] a estes preços, (b) o vetor de oferta é o vetor soma da atividade das firmas a estes preços, e (c) para nenhum bem a demanda excede a oferta.” Ver também McKenzie (1987:503) para uma história do conceito e dos modelos de EG. O leitor menos familiarizado e/ou curioso a respeito da TEG deve ter paciência e acompanhar os detalhes, por vezes excessivos, das 13 condições que exponho a seguir. Porém, o leitor menos interessado e mais familiarizado, certamente pode evitar tais pormenores, apenas acompanhando a linha expositiva principal, sem dar grande atenção às notas. Em certo sentido, tal indicação vale também para o restante da tese.

¹³ Pois é possível postular diferentes concepções de EG, a partir de postulados iniciais diversos, por exemplo, em uma economia sem produção, com rendimentos crescentes, sob certas condições restritivas, etc. Cf. Hahn (1984), para exemplos e implicações de várias destas concepções de EG.

¹⁴ Hahn (1984:75,112-3,121). Nestes preços estão incluídos os das tecnologias, da mesma forma que preços para o lazer, em contraposição ao trabalho (id.:113-4). Hahn (id.:81) explica melhor a função desta pré-condição: “A suposição de que todos mercados intertemporais e contingentes existem tem o efeito de colapsar o futuro no presente... Este cenário pode ser atacado com base no realismo e na relevância. Nós sabemos que muitos dos mercados estipulados não existem.”(grifos no original). Ver também id.:92.

¹⁵ De acordo com Hahn (1984:113), “manteiga hoje, em Warwick, não é, sob o ponto de vista de qualquer comerciante, o mesmo que manteiga amanhã, em Warwick.”

¹⁶ Hahn (1984:47); Coricelli & Dosi (1988:124); Stiglitz (1989a:61,65,n. 30). Ao conjunto destas diferentes condições também se dá o nome de “mercado de reivindicações contingentes de Arrow-Debreu”, em que toda característica diferente de um ativo é considerada como se fosse um diferente ativo (Guesnerie,1987:646). Porém, Hahn (1984:117) nota que “[d]ois agentes não podem tomar parte em um contrato no qual a entrega seja contingente a um evento que eles não podem observar. Pois, certamente, nossos gananciosos agentes não confiam um no outro. Portanto, se a informação difere entre os agentes, alguns mercados contingentes não

preços de todos os bens e serviços, inclusive futuros,¹⁷ o que torna a incerteza, pelo menos em um sentido Knightiano/Keynesiano, totalmente incompatível com qualquer suposição teórica de EG;¹⁸ 3) os ofertantes e demandantes não podem afetar individualmente os preços;¹⁹ 4) os agentes têm que atuar racionalmente;²⁰ 5) as preferências devem ser contínuas;²¹ 6) as preferências devem ser convexas;²² 7) os preços devem ser não negativos, pois as preferências dos consumidores não podem ser decrescentes (Hahn, 1984:47; McKenzie, 1987:499-500; Kreps, 1990:190-1,285); 8) o conjunto das possibilidades de produção tem que ser contínuo, apesar de poder não o ser para algumas firmas em separado (Varian, 1978:394; Hahn, 1984:48; Kreps, 1990:291); 9) o mesmo conjunto tem que ser côncavo, também

podem existir, como uma questão de lógica." Tais eventos poderiam ocorrer, por exemplo, tanto nos mercados de bens como no mercado de trabalho ou no setor de seguros (id.117-8). Consequentemente, como explica Hahn (1984:123-4), nas economias reais, "a falta de mercados contingentes significa que a economia de mercado é associada a mais incerteza do que a teoria pura permite. A falta de mercados intertemporais significa que um grande peso precisa ser depositado sobre as expectativas de mercado.... Esta era a visão de Keynes. Eu ainda estou para ver ela ser refutada. Os franceses tiraram [disto] a conclusão de que eles ao menos precisavam de um planejamento indicativo. Os japoneses empregaram, por um grande tempo, instituições, a fim de suplementar as decisões privadas de investimento. Na Alemanha, os bancos parecem atuar como substitutos do mercado. Na Grã-Bretanha, onde os políticos agora seguem gurus, ao invés de argumentos, somos todos postos a confiar na mão invisível do mercado fazendo um serviço que, na prática, ela não vai e não pode fazer." Ver também id.:136-7.

¹⁷ Contudo, para uma posição contrária à necessidade de conhecimento de todos esses preços, cf. Hahn (1984:48,51). Isto porque, "se tivermos informações específicas sobre os relacionamentos que caracterizam a economia, então é perfeitamente possível existir um equilíbrio Arrow-Debreu mesmo que os axiomas da teoria sejam violados." (id.:51). Todavia, Hahn (id.:53) reconhece que ao modelo Arrow-Debreu falta "que os custos e os processos de informação, as transações e os custos de transação, e também as expectativas e a incerteza, sejam explícita e essencialmente incluídos na noção de equilíbrio."

¹⁸ Para Hahn (1984:113), "a hipótese de mercados completos... assegura que a incerteza tenha sido eliminada da decisão de produção, já que os mercados permitem um seguro completo." Cf. também id.:121-2; Varian (1978:363-6,398); Kreps (1990:216-23); Villela & Correa (1995:35) e Hodgson (1997:666,n. 1). Ou mesmo incerteza em um sentido Schackiano (cf. Dosi & Orsenigo, 1988:18). Ver também Alchian (1950:211); Davidson (1972:9-25; 1980; 1982-83:182-7); Kregel (1976; 1980); Carvalho (1983-84:266-70,278-9; 1988); Lawson (1988; 1995:17,20-3; 1997:101,122); Possas (1986:304-6; 1987:22-8; 1995:7-8; 1996) e Vercelli (1991:72-82,134,157; 1993a:7-12). A manipulação dos dados referentes a todos estes ativos exige, por sua vez, que todos os agentes sejam hiper-racionais, tanto no que diz respeito a seus poderes preditivos quanto no que se refere suas habilidades de planejamento, com todos os problemas lógicos que isto implica (Varian, 1978:363; Davidson, 1982-83; Dow, 1985:152; Winter, 1986:S430-3; McKenzie, 1987:510; Kreps, 1990:217-21; Coricelli & Dosi, 1988:124; Vercelli, 1991:21-2,98). Para problemas adicionais referentes à improbabilidade de que, se houver equilíbrio, este seja Pareto-eficiente, devido às questões concernentes a problemas tipo agente-principal, cf. Stiglitz (1987a:970). Como comenta Chang (1994a:62): "Se todo mundo conhece os planos de todos os outros, então por que precisamos de um sistema de preços ou de qualquer outro mecanismo de coordenação? Em outras palavras, o equilíbrio no modelo de concorrência perfeita é alcançado somente porque se assume que o problema da coordenação não existe desde o início!" Note-se também que, paradoxalmente, muitos adeptos do planejamento central igualmente advogam, ainda que de maneira inadvertida, um conhecimento total, só que neste caso por parte do Estado (id.:142,n. 1). Uma outra possibilidade é supor que os agentes não cometem erros sistemáticos em suas previsões do futuro, ou seja, que os agentes se aproximam paulatinamente da representação correta da realidade (McKenzie, 1987:500). Isto corresponde à chamada versão "fraca" das expectativas racionais (Lucas Jr. & Sargent, 1981:307-8; Minford & Peel, 1983:5; Davidson, 1982-83; Dow, 1985:149-52; Amadeo S., 1982:115-9; Vercelli, 1991:94-100).

¹⁹ McKenzie (1987:510); Ledyard (1987b:326-8); Kreps (1990:194); Villela & Correa (1995:34-5).

²⁰ Varian (1978:38,131,343); Sen (1987a:68-9); Hodgson (1997:666,n. 1). Racionalmente segundo o sentido que é dado a esta palavra pelos neoclássicos, ou seja, maximizando benefícios, utilidade ou lucros. Cf. Coricelli & Dosi (1988:124-5); Kreps (1990:194,cap. 2) e Vercelli (1991:99-100).

²¹ Varian (1978:393; 1987:543-4); Kreps (1990:36-7,211); Eaton & Eaton (1988:45-6). Em termos mais simples, esta continuidade das funções utilidade garante que as pessoas estejam sempre dispostas a realizar trocas (*tradeoffs*) entre diferentes mercadorias.

²² Debreu (1987:217); McKenzie (1987:510); Kreps (1990:211,291); Varian (1978:364,393-4), inclusive para a qualificação de que nem todos os consumidores precisam possuir preferências convexas, desde que um grande número destes as possua, de forma que a demanda agregada assuma esta característica. A convexidade das preferências relaciona-se a uma Taxa Marginal de Substituição estritamente decrescente, ao menos para os consumidores tomados agregadamente (Eaton & Eaton, 1988:52-5). Hahn (1984,74,n. 2) define com maior precisão estas preferências: "Suponha que um consumidor seja indiferente entre a e b, dois pontos no espaço de

quando tomado agregadamente;²³ 10) os rendimentos têm que ser decrescentes;²⁴ 11) não pode haver economias de escala;²⁵ 12) não pode haver externalidades, nem na produção, nem no consumo;²⁶ e 13) todos os bens têm que ser substitutos brutos entre si.²⁷

mercadorias (um eixo para cada bem). As preferências são não-convexas se algum ponto c , com $c = \alpha a + (1 - \alpha)b$, $0 < \alpha < 1$, é inferior a ambos a e b .²³

²³ Varian (1978:344-5,364); Debreu (1987:217); McKenzie (1987:510); Kreps (1990:291) e Vilella & Correa (1995:35). A concavidade da curva que representa o conjunto das possibilidades de produção indica a Taxa Marginal de Transformação entre produtos, i.e., a inclinação precisa da curva da fronteira das possibilidades de produção em qualquer ponto escolhido. Assim, a concavidade denota o custo de oportunidade de um aumento na produção de uma mercadoria em relação à diminuição na produção de outra(s), o qual será sempre crescente — se a curva for côncava, ao menos agregadamente — à medida em que se acresça a produção de uma mercadoria em detrimento de outra(s). Isto significa que a produtividade marginal da mercadoria que é produzida mais intensamente se reduz, à medida em que se amplia sua produção, ao mesmo tempo em que se eleva a produtividade marginal da(s) outra(s) mercadoria(s). Tal característica garante um equilíbrio entre a produção das várias mercadorias, também quando esta curva é confrontada com a que representa a função utilidade agregada — portanto, levando-se em consideração simultaneamente as preferências dos consumidores e as possibilidades de produção — além de permitir, é claro, a existência de um EG (Eaton & Eaton, 1988:531-3; Pindyck & Rubinfeld, 1991:778-85; Hahn, 1984:47).

²⁴ Kreps (1990:206-13,292); Varian (1978:344-5; 1987:543-4); Chang (1994a:62) e Vilella & Correa (1995:35). Kreps (1990:292) aponta que é possível alcançar o equilíbrio com rendimentos constantes, desde que as firmas evitem estabelecer preços que lhes garantam lucros infinitos (cf. também Baptista, 1997:8). Hahn (1984:48,51,116), no entanto, aponta ainda para algumas possibilidades de equilíbrio geral, com retornos crescentes e concorrência imperfeita, por exemplo, desde que os retornos crescentes não sejam internos às firmas, ou no caso em que o sejam, que não sejam muito grandes. Contudo, ele mesmo (id.:50) qualifica esta proposição, ao afirmar que “agora me parece claro que existem dificuldades lógicas em dar conta da existência de agentes chamados firmas... a menos que permitamos a existência de retornos crescentes de algum tipo. Mas quando há retornos crescentes, pode não ser possível demonstrar que existem quaisquer estados econômicos possíveis que se qualifiquem ou como equilíbrios de Arrow-Debreu ou como membros do núcleo [ver abaixo]. Pode ser também errado pensar em um número grande de firmas.” Isto porque, com retornos crescentes, as firmas podem se tornar excessivamente grandes, transformando-se em formadoras de preços (*price-makers*), em vez de tomadoras de preços (*price-takers*), contrariando a teoria; ou mesmo, em tais condições, se as firmas continuarem a atuar como *price-takers*, os retornos crescentes podem inviabilizar a existência de preços de equilíbrio (id.:116). Ver também id.:75,99. Note-se que, para Hahn, o núcleo de uma economia, referido acima, é “um estado exequível de uma economia, na qual nenhuma coalizão de agentes pode melhorar a situação deles próprios, [o que] seria certamente um local de repouso de um processo econômico real.” (id.:49).

²⁵ Debreu (1987:217); Williamson (1989:38); Baptista (1997:11). Note-se que estas sete últimas condições (de 5 a 11) perfazem as chamadas funções bem comportadas (Kreps, 1990:211,214; Dosi *et alii*, 1990:17). Isto significa, é claro, que, para a existência de um EG, é necessário que várias funções assumam formatos “bem comportados”. Todavia, “[m]esmo sob a suposição largamente utilizada de retornos constantes de escala (RCoE) — para não mencionar o caso perturbador de retornos crescentes de escala (RCrE) — o modelo de concorrência perfeita não garante uma solução para o problema da coordenação [entre os agentes]... Quando as tecnologias com RCoE prevalecem em um grupo numeroso, *ex-ante*, as firmas podem se comportar como se a curva de demanda fosse horizontal (isto é, como se elas fossem individualmente negligenciáveis), mas *ex-post* não há garantia de que o mercado irá se compensar [clear], uma vez que uma firma individual, não sendo limitada pela tecnologia de produção, pode produzir tanto quanto quiser. Em outras palavras, não há maneira de determinar o número de firmas e seus respectivos produtos em uma indústria caracterizada por uma tecnologia de produção com RCoE, como é reconhecido até mesmo por manuais neoclássicos padrão (por exemplo, Varian, 1978). Assim, mesmo com tecnologia com RCoE, podem existir tão poucas firmas em um mercado que se dê origem à interdependência e conseqüentemente à necessidade de coordenação *ex-ante*.” (Chang, 1994a:62). Ver também, em sentido semelhante, ou seja, para a virtual impossibilidade de um EG em uma economia em que haja poder de mercado, Hahn (1984:99,116-7).

²⁶ Pois estas invalidam os dois teoremas do bem-estar, o que significa, adicionalmente, que, em um caso em que existissem externalidades, um equilíbrio walrasiano muito provavelmente seria *ineficiente* (McKenzie, 1987:510; Kotowitz, 1987; Guesnerie, 1987; Kreps, 1990:204-5,288-9). Segundo Hahn (1984:118), as “externalidades constituem um argumento *prima facie* para a intervenção do governo em uma economia de mercado. Portanto, economias que se afastam significativamente da concorrência perfeita — isto é, em geral, as economias reais — seriam candidatas à organização de uma mão visível.” (grifos meus). Ver também id.:16,119-20,124. Hahn (id.:16) aponta também para as externalidades decorrentes das decisões de algum(ns) agente(s) sobre as decisões de outros agentes, no que Chang (1994a:62) chamaria de o problema da coordenação, o qual também se aplica à teoria keynesiana (cf. também Moreira, 1995:15-6). Destaque-se, ainda, que a incidência de tarifas e impostos também inviabiliza o segundo teorema do bem-estar (Varian, 1978:326,346; 1987:552-4; McKenzie, 1987:510; Kreps, 1990:200-2,287-91; Vilella & Correa, 1995:35-8). Contudo, para uma qualificação a esta afirmação, cf. Sandmo (1987:1063).

²⁷ Varian (1978:395); Davidson (1980:295); Kreps (1990:215) e Varian (1987:120-2), para uma definição simplificada destes bens. A definição precisa seria: dois (ou mais) bens, i, j, k , etc., são substitutos brutos se, em um vetor (ou ponto — Varian, 1978:473) de preço p , $\partial z_i(p)/\partial p_j > 0$ para todo $i \neq j$, em que z_j é a demanda pelo bem j (id.:395). Uma outra maneira de tornar mais precisas as

Estas são as condições necessárias, mas não suficientes, para a existência de um único EG, uma vez que mesmo sob elas, a TEG não se encontra livre de inconsistências, como vimos, a despeito de suas excessivas restrições e irrealismo. Ademais, elas apenas demonstram a possibilidade de que tal EG possa se realizar, e não de que ele tenda efetivamente a ocorrer em termos teóricos, muito menos empíricos (Coricelli & Dosi, 1988a:128-9; Possas, 1996:78; Petri, 1998), pois então todo um conjunto de condições restritivas adicionais teria que ser enunciado. Assim, ainda que fizéssemos a suposição heróica de que houvesse uma grande semelhança entre este modelo teórico e o mundo real — ou seja, de que se pudesse, em termos empíricos, pressupor que as economias nacionais (ou a mundial como um todo) pudessem ser entendidas por este modelo, ou ser a ele bastante próximas — um último e grave problema seria colocado para os que advogam a pertinência da análise do EG enquanto meio de entendimento da realidade empírica e de prescrição de políticas para ela (ou, para os neoclássicos, respectivamente de economia positiva e economia normativa).²⁸ não há prova suficiente de que há uma tendência para que a economia alcance este equilíbrio (precisa-se, mais uma vez, para que se demonstre tal tendência, fazer uso de suposições adicionais) ou de que, uma vez que a economia nele se encontre, qualquer alteração que a desloque deste ponto a faça a ele retornar (o que também necessita de pressupostos adicionais). Também não existe qualquer demonstração indicando quer o período de tempo necessário para um retorno ao equilíbrio, quer a qualidade dos modelos econômicos no que se refere à sua adequação em comparação com a realidade.²⁹ Ao contrário: tem-se demonstrado, também matematicamente — pelo menos sem a presença de soluções *ad hoc*, como a do leiloeiro walrasiano (Varian, 1978:398), de regras de ajustamento de preços (Varian, 1978:398-9; McKenzie, 1987:511), ou de condições especiais para as funções de demanda (como, por exemplo, axiomas de preferência revelada) ou para as trocas (processos de **Edgeworth** ou de **Hahn**) (Varian, 1978:398-402; McKenzie, 1987:511) — que se a economia estivesse em EG, pequenos deslocamentos deste ponto poderiam, com o transcorrer do tempo, distanciá-la progressivamente dele, ao invés de aproximá-la, e sem qualquer garantia de retorno (Heiner, 1988:149; Silverberg, 1988:534-6).

condições necessárias e suficientes para a unicidade do EG — matematicamente, apesar de ser extremamente limitada quanto ao seu significado econômico — pode ser conseguida utilizando análise de índices (o que requer domínio de topologia diferencial para sua demonstração — Varian, 1978:395-7).

²⁸ Alguns problemas também surgem com os chamados paradoxos de Arrow, de Grossman & Stiglitz, de Sims, de Hahn e de Tirole. Cf. Vercelli (1991:21-2; 1993a:7). Cf. também Coricelli e Dosi (1988:130-1), a respeito de problemas de consistência das suposições quanto à formação de expectativas — na versão “forte” das expectativas racionais — com o pressuposto, essencial para os novoclássicos e muitos neoclássicos, de individualismo metodológico.

²⁹ Davidson (1980:295); Winter (1986:S432); Coricelli & Dosi (1988:129-33, 143); Kreps (1990:288). Antes, em sentido oposto. Pois como também visto na introdução a este capítulo, os teóricos do EG não têm meios de se certificar acerca do grau de divergência entre seus modelos teóricos e os dados observados nas economias reais.

Além disso, como já foi igualmente mencionado, há ainda, entre outros, o **problema da impermanência** (Petri, 1998:14-9,24-6,30-1), vale dizer, a questão de que o tempo necessário para que o EG seja atingido é provavelmente suficiente para que os fatores de produção (se o fator capital não for considerado homogêneo), assim como os formatos das funções de expectativas (no caso de um equilíbrio temporário), tenham mudado em praticamente qualquer extensão possível, de maneira que os dados não sejam mais iguais aos iniciais. Isto traz como consequência, uma vez mais, que

“a economia não pode atingir nem gravitar em torno do equilíbrio correspondente aos dados iniciais; o próprio equilíbrio mudou, devido a esta mudança de dados...”(id:15).

Ademais, o equilíbrio que se atinge, no geral, se puder ser qualificado como tal, é dependente da trajetória, ou seja, não depende apenas das condições iniciais para que seja alcançado, mas também do “caminho” percorrido.³⁰ E torna-se ainda mais contingente e dependente da trajetória se relaxados alguns dos pressupostos dados acima, como, por exemplo, o de que todos os bens devem ser substitutos brutos entre si, ou de que mudanças tecnológicas, em gostos, disponibilidade de recursos produtivos, instituições, política, etc., não ocorram, ou somente o façam dentro de certos limites “bem comportados”, favoráveis.³¹

Tendo isto em mente, vejamos agora como o MEG se coaduna com a TNCI.

1.1.1. A Teoria Neoclássica do Comércio Internacional

A TNCI é uma das áreas de aplicação da TEG,³² com sua busca incessante pelas condições que realizem um EG³³ e, portanto, sua pressuposição essencial de que, pelo menos sob determinadas condições, os mercados devem compensar-se (*clear*) (Possas,1995:5,18-20,29;1996:83; Possas *et alii*,1995:29). No entanto, tal EG deve se realizar, agora, em termos globais, a despeito de poder ser atingido igualmente com relação a qualquer tipo de comércio — entre países, cidades, regiões, pessoas, classes sociais, etc. — e não só ao comércio internacional. De fato, foi só por um acidente histórico

³⁰ Petri (1998:15). Cf., por exemplo, Silverberg (1988:532-3), para as implicações de modelos não-lineares. Ver também Allen (1988:102-4,118); Heiner (1988:149,162-3); Coricelli & Dosi (1988:137); Vercelli (1991:32) e Dosi *et alii* (1994:5,26).

³¹ Davidson (1980:295); Coricelli & Dosi (1988:129-37); Silverberg (1988:532-6); Kreps (1990:215); Vercelli (1991:32-3) e Dosi *et alii* (1994:37-8). Vercelli (1991:33) aponta que, uma vez que posições de desequilíbrio geram oportunidades de lucro para alguns agentes, estes agentes beneficiados devem procurar manter ou ampliar estas oportunidades. Isto pode fazer com que se atinja equilíbrios aquém do pleno emprego, como postulou Keynes (1936), ou levar à busca incessante de vantagens com relação aos concorrentes, por exemplo, por meio de inovações, como postulou Schumpeter (1942).

³² Chipman (1987:922); McKenzie (1987:498); Steedman (1987:406) e Dosi *et alii* (1990:6-7,17).

³³ Aliás, um único e estável EG. Cf. Kaldor (1972), *apud* Baptista (1997:8,n. 8). Este EG, ou o OP que sob certas condições lhe seria equivalente, seria correspondente ao “nirvana”, segundo Demsetz (1964), *apud* Chang (1994a:46-7), e também Hahn (1984:93). Ver ainda Akerlof (1976:23) e as notas 10 e 11 deste capítulo.

que este problema da consecução do EG por meio do comércio entre diferentes agentes ficou conhecido como comércio internacional (Dosi *et alii*, 1990:7).

É objetivo essencial da TNCI alcançar teoricamente este EG, a despeito das variações que possa haver nos supostos iniciais, conforme cada diferente modelo, quando se os compara com o **Modelo Heckscher-Ohlin** (MHO) básico (por exemplo, quanto à homogeneidade ou não das tecnologias ou dos produtos, quanto ao “bom comportamento” das funções de produção ou de consumo, quanto às economias de escala, retornos crescentes, etc. — Jones, 1987:624; Dosi *et alii*, 1990:17-23). Na realidade, o MHO, na sua essência, não é mais do que uma ilustração particular do MEG para uma economia aberta, com suas suposições e restrições habituais (Dosi *et alii*, 1990:7).

No entanto, o mero relaxamento de algumas das suposições básicas que possibilitam que o equilíbrio do MHO seja determinado (i.e., concorrência perfeita, imobilidade dos fatores de produção, tecnologia homogênea e com difusão livre e imediata, funções de produção e de utilidade bem comportadas — Dosi *et alii*, 1990:23) já conduz a alguns resultados bastante interessantes, ou seja, à indeterminação da direção e do volume do comércio para o modelo como um todo:

“Além do mais, o teorema da equalização dos preços dos fatores não segue, geralmente. Em termos de implicações para o bem-estar, dependendo de qual suposição é relaxada, as conclusões sobre os ‘ganhos do comércio’ estão às vezes de acordo e às vezes em desacordo com o modelo ortodoxo.”(ibid.)

Os supostos básicos, geralmente encontrados nos vários modelos da TNCI “pura”, são os seguintes (Dosi *et alii*, 1990:7,17-8): **1) com relação à tecnologia:** as tecnologias — e, nos modelos menos “puros”, mais realistas, as diferenças entre elas — podem ser adequadamente representadas por funções de produção, que devem ser “bem comportadas” (Williamson, 1989:38), vale dizer, contínuas, convexas, com retornos decrescentes, sem economias de escala, etc., exatamente, é claro, como os requisitos para as funções de produção em um EG. Contudo, uma suposição adicional é que as tecnologias disponíveis devem ser idênticas para os vários países, ou seja, de que todos os países devem ter acesso às mesmas tecnologias; **2) com relação ao comportamento das empresas:** a concorrência perfeita prevalece, no geral, nos vários modelos (Williamson, 1989:38), e os agentes, como anteriormente, são maximizadores (Kreps, 1990:194, cap. 2; Vercelli, 1991:99-100); **3) com relação à demanda:** os gostos são idênticos entre os países, e as funções de utilidade são também, como visto, “bem comportadas” (Krugman & Obstfeld, 1988:76; Williamson, 1989:38); e **4) com relação ao mecanismo de ajuste:** os ajustes são supostos de tal forma a garantir, por hipótese, a compensação de todos os mercados, de bens e de fatores (Hahn, 1984:75; Dosi & Orsenigo, 1988:14; Dosi & Soete, 1988:403).

Adicione-se que os postulados fundamentais quanto às implicações da atuação das transnacionais na economia e comércio internacionais provêm dos mesmos pressupostos básicos da TEG e da TNCI, os quais partem da suposição de empresas de mesmo tamanho, nos vários países, com igual acesso — independentemente da localização — à tecnologia, financiamento, recursos humanos (ou melhor, “trabalho”), infra-estrutura física, etc. (na verdade, na maioria dos modelos nem mesmo se postula a necessidade de tantos fatores, os quais podem se resumir a capital e trabalho, ou mesmo somente a trabalho, nas freqüentes reelaborações do modelo ricardiano — Krugman & Obstfeld, 1988; Kregel, 1996:30-1; Petri, 1998).³⁴

A partir desta estrutura básica dos pressupostos da TNCI que possibilitam, teoricamente, o funcionamento de mercados em EG, inclusive no que se refere ao comércio internacional, é possível mostrar os desacordos mais graves com relação a eles e às suas implicações, quais sejam, em primeiro lugar, a prescrição de políticas para corrigir as discrepâncias entre as suposições da TEG e o mundo real. Como é sabido, a estas divergências entre a TEG e os dados da realidade dos mercados se dá o nome de “falhas de mercado”,³⁵ pois os que utilizam este conceito crêem que somente estas falhas poderiam estar impedindo que os vários mercados — e o mercado mundial como um todo — apresentem um desempenho semelhante àquele previsto pela teoria, ou seja, que o melhor dos mundos econômicos e sociais possíveis ocorra (Itoh *et alii*, 1988:8; Villela & Correa, 1995). Entretanto, vimos que não é adequada a utilização dos vários MEGs e nem da TNCI como parâmetros para a análise de casos econômicos empíricos.³⁶

Segundo, logicamente, e a partir desta constatação, que estas teorias não são pontos de partida apropriados para justificar políticas públicas, sejam elas políticas econômicas ou industriais.³⁷ Isto porque, implícita ou explicitamente, medidas adotadas tomando como fundamento teórico estes modelos

³⁴ Kregel (1996:30) introduz uma crítica sutil e devastadora a estes pressupostos. Ele aponta que, “como Coase foi o primeiro a observar, empresas existem devido à ineficiência de se conduzir operações pelo mecanismo de mercado. Um aumento na operação global de empresas transnacionais reduz, portanto, o número de decisões e transações que são coordenadas ‘no mercado’ e aumenta o número de decisões e transações que se dão ‘fora do mercado’, dirigidas pela administração das empresas. Um aumento da globalização não significa necessariamente que o mecanismo de mercado terá uma função mais importante — e, portanto, o suposto aumento na eficiência alocativa não representa uma consequência direta, a menos que a empresa [ou a interação entre elas] produza exatamente o que o mercado teria produzido.”

³⁵ Há um grave desacordo quanto ao conceito de “falhas de mercado”, que será discutido mais adiante, no ponto 2.4.1. Ver também, Nelson & Soete (1988:632-3); Chang (1994a:5-7, 17-8, 132; 1994b:294-300); S. Possas (1993:168); Possas (1995:11-2; 1996); Possas *et alii* (1995:29-34) e Baptista (1997:6).

³⁶ Simon (1976:145-7); Krugman (1986:15); Dosi (1988a:138, n. 28); Dosi & Soete (1988); Chang (1994a; 1994b); Possas (1995:11-2; 1996) e Possas *et alii* (1995:29-34).

³⁷ O significado preciso deste último conceito será apresentado no início do próximo capítulo.

significam que se pretende atingir o funcionamento ideal teorizado por eles, não importando se as condições essenciais do mundo real não se coadunam com eles.³⁸

Terceiro, como detalharei no próximo capítulo, que existem teorias as quais, a partir de pressupostos iniciais bastante realistas — apesar de em maior número do que os pressupostos da TEG e, talvez, por isso, de uma maior complexidade inicial — permitem uma melhor compreensão do mundo econômico real, sem que seja necessário recorrer a subterfúgios e expedientes *ad hoc* para harmonizar teoria e realidade.³⁹ Ao mesmo tempo, estas teorias permitem chegar a resultados finais igualmente mais realistas, quando não mais simples, do que os alcançados pela TEG, embora indeterminados — isto é, dependentes da trajetória — e sem equilíbrio.⁴⁰

E quarto, como analisei anteriormente, que a partir destas teorias mais realistas tem-se, evidentemente, uma fundamentação mais sólida para a prescrição de políticas, entre elas as industriais.

Como mais uma vez explica Petri (1998:15-8):

“Se se abandona o conto de fadas do tateamento [*tatonnement*] instantâneo... tem-se o direito de dizer que a teoria do equilíbrio neo-walrasiano não pode nos dizer, de modo algum, qualquer coisa sobre o comportamento das economias reais.(...) Uma outra implicação... é que, uma vez que o equilíbrio neo-walrasiano não pode indicar as tendências das economias reais, nenhuma conclusão pode ser derivada da teoria neo-walrasiana a respeito de se as economias reais tendem ao pleno emprego de recursos. Conseqüentemente, a teoria do equilíbrio geral neo-walrasiano não pode ser o microfundamento da tese de que as economias de mercado tendem ao pleno emprego de recursos.”

Para concluir, note-se que as teorias neoclássicas, apesar de suas diferenças, apresentam semelhanças em pelo menos duas suposições básicas: a racionalidade substantiva, maximizadora, como

³⁸ Winter (1986:S428-9). Como mostram Dosi *et alii* (1990:237-8), existe uma grande diferença “entre arriscar predições altamente improváveis sobre a ‘situação do mundo’ [*state-of-the-world*] e excluir *ex hypothesi* as possibilidades da ‘situação do mundo’ que a teoria não poderia explicar.(...) O impacto das políticas e das instituições é, então, avaliado a partir de um metro — o equilíbrio ao qual o sistema econômico chegaria se deixado livremente, sob hipóteses muito especiais e às vezes desajeitadas, as propriedades das quais produzem resultados ‘ótimos’.” Cf. também Possas (1995;1996).

³⁹ Como se sabe, ao menos desde Friedman (1953), é possível, em economia, a alguns autores se despreocuparem com os fundamentos de qualquer modelo teórico utilizado para compreender a realidade, pois bastaria, segundo aquele autor, que um modelo seja corroborado pelos dados empíricos para ser aceito ou não, independentemente de sua coerência lógica. É certo que é possível achar passagens na filosofia da ciência e do conhecimento que parecem dar razão a Friedman, como em certas partes separadas do todo de Popper, e também de Lakatos, que asseveram, ser todas teorias igualmente improváveis. No entanto, o anti-indutivismo radical de Popper, contrário ao uso da indução como corroborador de teorias, absolutamente não sustenta argumentações baseadas exclusiva ou principalmente em dados estatísticos, assim como a luta de vários cientistas e filósofos por aproximar-se da realidade, ainda que parcialmente, e por compreender seus mecanismos intrínsecos — por exemplo, como em Bhaskar (1975;1989). Estas concepções filosóficas e/ou metodológicas, portanto, permitem rejeitar, ao menos para quem advoga uma visão semelhante para a ciência, tal argumentação indutivista e instrumental de Friedman. Contudo, deve estar claro que esta não é uma questão livre de controvérsias, nem que pode ser definitivamente encerrada. Conseqüentemente, e como corolário, a escolha metodológica última, implícita ou explícita, por parte de um autor, sempre dependerá do posicionamento de cada um quanto a questões de método e do modo como se deve entender a ciência. Para vários destes pontos, cf., entre outros, Popper (1963;1970); Kuhn (1962;1970a;1970b) Lakatos (1970); Feyerabend (1970); McCloskey (1983); Lawson (1995;1997); Dow (1997) e, para uma explicação geral de vários destes tópicos, Vasconcelos *et alii* (1998).

⁴⁰ Allen (1988:116-8); Amendola *et alii* (1993); Aoki (1991:419); Boyer (1993); Chiaromonte & Dosi (1993); Coricelli & Dosi (1988:125-7,137-41); Coricelli *et alii* (1991); Dosi *et alii* (1994:5-26); Dosi & Orsenigo (1988:19-22,32); Fagerberg (1987; 1988); Heiner (1988); Metcalfe (1981;1988); Nelson (1994a;1994b); Nelson & Winter (1974;1977;1982); Silverberg (1988:533-55); Silverberg *et alii* (1988) e Vercelli (1991;1993a;1993b). Estas são, ao mesmo tempo, algumas das principais razões da não aceitação,

norma de decisão dos agentes,⁴¹ e o equilíbrio, como norma de atuação e/ou de decisão dos agentes, ao qual se deve adicionar os equilíbrios possíveis e tendenciais nos mercados, sejam estes alcançados em mercados individuais, em um conjunto de mercados, ou em todos os mercados tomados agregadamente (EG — Possas, 1995:5,18).⁴²

É preciso, porém, antes de apresentar os argumentos favoráveis às políticas industriais, acrescentar uma outra série de argumentos contra estas políticas, a partir de novos tipos de problemas postos tanto pelo *mainstream economics* como por cientistas políticos, sociólogos, filósofos e juristas, vale dizer, não tomando como base os desenvolvimentos a partir da TEG e/ou da TNCI. Estes questionamentos concernem, essencialmente, a capacidade de os governos atuarem com eficiência, devido às mais variadas razões, a despeito da possibilidade teórica de que o mercado possa necessitar de interferências do Estado para seu melhor funcionamento. Portanto, o que estas críticas destacam é que, mesmo que tais intervenções sejam potencialmente benéficas, necessita-se saber se o Estado possui competência para realizá-las. Ou, como explica Chang (1994a:6),

“[q]uase todo mundo concorda que o Estado tem um papel a cumprir, mas há pouco acordo sobre quando e como ele deve agir. Talvez a razão pela qual exista tão pouca concordância é que a intervenção do Estado é um fenômeno complexo, envolvendo muitos problemas controversos, como eficiência, moralidade, poder, liberdade e legitimidade, para citar somente uns poucos.”

Vejamos brevemente cada um destes problemas.

1.2. Alguns Argumentos Adicionais contra a Política Industrial

1.2.1. O Argumento do Estado Autônomo

A visão de que o Estado pode defender, por vezes, seus próprios interesses — o que seria feito, em muitos casos, de forma exclusiva, ou como objetivo principal de sua atuação — possui vários defensores na ciência econômica e/ou política, desde alguns marxistas até neoclássicos

em grande escala, destas teorias “alternativas”, i.e., heterodoxas. Assim, muitos dos adeptos do *mainstream* as consideram, por conta desta indeterminação e desequilíbrio, como não-científicas (Dosi *et alii*, 1990:15; Possas, 1995:7-11, 18-23, 28-9; 1996:83).

⁴¹ Em oposição à racionalidade procedimental. Cf. Simon (1962:472-3; 1976); Sen (1987a:70-1); Stiglitz (1991:15-9) e Sah (1991).

⁴² Ver também, em sentido semelhante, Hahn (1984:1-3), mas sem que este ponha ênfase na maximização. No entanto, também neste âmbito, é certo que Hahn não é um neoclássico típico, sendo muito mais crítico quanto a qualquer possibilidade de maximização, sobretudo nas economias reais — e não apenas em economias virtuais, i.e., sob condições exclusivamente teóricas. Ver, por exemplo, quando ele discorre brevemente (id.:140), mas sem tomar posição, a respeito de teorias evolucionistas e darwinistas a respeito de maximização. Ou quando afirma que “[p]osto da forma mais amena possível, a economia sequencial [ou seja, as economias nas quais o tempo transcorre e em que, como consequência, eventos em um momento influenciam eventos seguintes] tem apresentado problemas de expectativas de mercado que não foram ainda resolvidos. Desafortunadamente, isto não é tudo. Em uma economia

(Chang,1994a:18). Assim, muitos marxistas apontam que o Estado, em determinadas situações, pode adquirir autonomia e buscar seus próprios fins, se não há uma classe ou, de acordo com algumas versões marxistas mais recentes, certos interesses,⁴³ que imponham seus objetivos a este Estado, posição também defendida por alguns autores não-marxistas (Heeger,1973; Useem,1979;1983; Hall,1986). Já para alguns neoclássicos (Krueger,1974; Tullock,1987a;1987b:1042-3), o Estado é um predador, uma vez que, a partir do monopólio de algumas funções que exerce, desenvolve uma estrutura de direitos de propriedade (Coase,1960) e um sistema de taxaço que maximiza sua renda líquida — o que acresce seu controle sobre os recursos e, conseqüentemente, seu poder econômico e político — a despeito dos prejuízos e/ou ineficiências que essa forma de atuação possa gerar (Chang,1994a:18,140,n. 16).

Entretanto, outros neoclássicos, como North (1990), reconhecem que há limites para um tal comportamento por parte do Estado, tanto pela ameaça, no próprio país, de substituição dos políticos e/ou burocratas que dominam o Estado, quanto pelo risco representado por países estrangeiros (Chang,1994a:18). Porém, note-se, como mostrarei com mais detalhes no terceiro capítulo, que não há nenhuma garantia “otimizadora” para os Estados nacionais, seja a partir destas ameaças internas, seja das externas, ao contrário do que imaginaria certa racionalidade maximizadora *a la* Friedman (Hodgson,1988;1991;1994).

Assim, não há nada que possa assegurar que aqueles que dominam um Estado irão modificar sua forma de atuação em tempo hábil, a fim de se contrapor àquelas ameaças. E isto em decorrência de dois motivos principais: 1) a falta de vontade de modificar, muitas vezes, esta forma de atuação do Estado, ou seja, a inexistência, em muitos casos, de fortes interesses, e com articulação suficiente, para impor tal modificação, sobretudo frente à sempre presente existência de

sequencial, não está de nenhuma forma claro o que é que a firma deveria maximizar...”(id.:82). E isto como resultado, por exemplo, de algo simples como expectativas divergentes entre os vários acionistas (id.:82-4).

⁴³ Pode-se definir interesses como um conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes tanto da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade quanto das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões (Tapia,1993:21,n. 11) e da ideologia de cada um dos participantes. Por sua vez, a ideologia pode ser entendida como o modo através do qual cada pessoa procura explicar “o mundo” como um todo, compreendido, por sua vez, como tudo que adentra o campo perceptivo destas pessoas, ou sobre o que elas refletem (neste caso podendo até mesmo incluir o que não existe). Cf. North (1990:16-7,23,n. 7,101,137-8;1994:574,n. 6); Fligstein (1991:316) e Johnson (1992:39). As relações entre estes aspectos e os interesses dos atores, ou ainda com questões de percepção e cognição, podem ser vistas em Fligstein (1991:315-6,335), e também, entre outros, em Veblen (1899:116-8,158); Keynes (1936:383-4); Schumpeter (1949:351,358); Popper (1963;1970); Kuhn (1962;1970a;1970b); Lakatos (1970); Rutherford (1983:733-7) e Lawson (1997:120-1). Cf. também Polanyi (1944:183,185,213-6); Ayres (1951:49-51); Street (1967:62); Gerschenkron (1969:12-7); Cardoso (1971); Gordon (1973:267-8); Strassmann (1974:683-4); Schweinitz (1974:856); Fustfeld (1977:754-6,765-6); Blank (1978); Katzenstein (1978b;1984:59,74-5;1985:103-4) Bauer & Cohen (1981:120-1,267); Furtado (1983:99-104); Fernandes (1968:183); Hall (1986:169,274-82); Ramstad (1986:1077); Hayes (1987); Freeman & Perez (1988:41); Pralke (1988:96); Muller (1989:25-7); Samuels (1990); Tool (1990:172); DiMaggio & Powell (1991a:3,11,33); Zucker (1991:84-8,102-5); Jepperson (1991:158-9); Scott (1991:180-1); Friedland & Alford (1991); Galaskiewicz (1991:294); Brint & Karabel (1991:346,350-51).

interesses contrários a uma tal transformação; e 2) a falta de percepção, em inúmeros eventos, quanto à necessidade de mudança e/ou com relação a quais seriam as maneiras viáveis, se existirem, de efetuar tais mudanças. Isto é, problemas no que concerne à ideologia *lato sensu*.⁴⁴ Vale dizer, não há nada que assevere que um Estado ineficaz, ou aquele que o substituir, tornar-se-á eficiente sob o acicate da concorrência externa ou da pressão interna. Antes pelo contrário, a presença, muitas vezes, de mecanismos dependentes da trajetória e de concentração em certo(s) tipo(s) de hábitos ou soluções, ou seja, de *lock-ins* nestes hábitos e soluções, a despeito de sua eficiência ou ineficiência, pode tornar extremamente difícil, quando não impossível, quaisquer transformações mais profundas na forma de atuação do Estado, apesar do risco que ela pode colocar à sua própria sobrevivência e/ou à do país.

A partir de tais ponderações, torna-se patente que o Estado nem sempre possui a habilidade ou a capacidade para corrigir as “falhas de mercado” (Chang, 1994a:18; Moreira, 1995:6), ao contrário do que pensam alguns economistas e estudiosos mais ingênuos, pró-intervencionismo estatal. Por outro lado, é igualmente forçoso destacar que, pelo menos nas sociedades modernas, torna-se praticamente impossível a existência de um arbítrio e autonomia completos por parte de qualquer Estado, sem que a sociedade a eles reaja, por possuir um controle mínimo deste Estado. Aliás isto é reconhecido até mesmo por economistas neoclássicos partidários dessa visão predatória do Estado, a partir do reconhecimento de que nestas sociedades surge o crescimento de certas instituições independentes (por exemplo, os poderes legislativo e judiciário), com poder e capacidade para arbitrar a ação destes Estados (North, 1990; Chang, 1994a:18-9).

Neste mesmo sentido, a postulação de uma tal autonomia por parte do Estado e/ou de seus ocupantes parece negligenciar a relevância dos interesses destes ocupantes, como será visto com mais detalhes no sub-item seguinte, os quais, pelo menos em alguns casos, podem se distanciar de uma mera busca por maior poder ou renda pessoal, sendo muitas vezes conectados aos de pessoas e grupos fora do Estado, devido a fatores como certo tipo de educação comum, formação profissional, “visão de mundo”, etc.,⁴⁵ podendo atingir a procura por interesses do grupo como um todo — e mesmo de um país, entendido como um agrupamento — em vez da interpretação simplista da mera busca pela realização de interesses pessoais (Sen, 1987a:69-71; 1987b:388).

1,356); Singh *et alii* (1991); Dopfer (1991:542-4); Watkins (1991:105); Lazonick (1992a:119-20); Dosi & Kogut (1993:255); Nelson (1993a:519-20); Tapia (1993:12-3, 141-2); David (1994:216); Fiori (1994:136-7) e Valle (1996:64-6).

⁴⁴ Conforme definida na nota anterior.

⁴⁵ Useem (1979, 1983); Muller (1989); Scott & Meyer (1991); DiMaggio (1991) e Brint & Karabel (1991). Para maiores detalhes, ver também o terceiro capítulo.

Segundo Chang (1994a:24):

“Certamente seria problemático interpretar cada política [pública] como um resultado da política de grupos de interesse, uma vez que o Estado não responde apenas a demandas de grupos de interesse, mas freqüentemente toma iniciativas, por boas ou más razões.”

Por isto é importante discutir a influência destes interesses. Mas antes, é preciso conhecer uma derivação do argumento do Estado autônomo.

1.2.2. O Argumento de que os Burocratas Procuram seus Próprios Benefícios

Em consonância com o discutido no tópico anterior, existe, conforme já assinalado, um argumento adicional que recai sobre o (mau) comportamento dos próprios burocratas, e não apenas do Estado como um todo. Destarte, os que advogam esta linha de raciocínio colocam em dúvida qualquer possibilidade de que as burocracias possam agir com espírito público, dados os interesses dos burocratas no seu próprio bem-estar. Assim, para conseguir maximizar seu poder dentro e fora de suas organizações e/ou seus salários, os burocratas públicos procurariam, sobretudo ou unicamente, conseguir o maior orçamento e a maior autonomia possíveis para suas instituições.⁴⁶ Como resultado, os que defendem um tal ponto de vista afirmam que os burocratas logicamente não são diferentes dos outros indivíduos na busca pela satisfação de seus próprios interesses (Chang, 1994a:22), o que, na realidade, não se configura em uma idéia diferente do hedonismo básico que constitui a base filosófica e “psicológica” do *mainstream economics*.⁴⁷

Todavia, a este tipo de argumento pode-se antepor, uma vez mais, o fato de que existem grupos e princípios que, se colocados em ação, podem obstar, pelo menos parcialmente, intenções deste tipo dos burocratas. Tais grupos e princípios seriam formados: 1) pelos políticos, os quais ao buscarem otimizar suas votações, podem colocar como objetivo obstar tal voracidade da burocracia, procurando assim conter tanto os orçamentos públicos quanto os níveis de taxaço necessários para viabilizar tais orçamentos; 2) em menor grau, pelo próprio público e/ou pela imprensa, tomando medidas que visem conter minimamente o ímpeto desta burocracia, por exemplo, via protestos ou a publicação de relatos a respeito da atuação do Estado (o Estado e sua burocracia, devido ao seu caráter público, suas características monopólicas e, conseqüentemente, à grande dificuldade de se contornar sua ação, são mais sujeitos aos mecanismos de “voz”, isto é, de crítica e de protesto, do que aos mecanismos de “saída”, os

⁴⁶ Chang (1994a:22); Clague (1994). No capítulo terceiro as organizações e instituições serão conceituadas e analisadas mais detalhadamente.

⁴⁷ Veblen (1898); Miller (1978:15); Dugger (1979); Sen (1987a).

quais se dão mais comumente quando há opções de troca com relação aos agentes que realizam determinada(s) função(ões) — Hirschman, 1970, 1995; Chang, 1994a:23); 3) pela necessidade de exames públicos para que o preenchimento de cargos seja efetuado, sempre que possível, de forma meritória; 4) pela auditoria freqüente dos gastos públicos; 5) pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei; 6) pela inculcação, nos burocratas contratados — ou mesmo previamente a qualquer contratação — de uma ideologia de responsabilidades públicas e de respeito às leis, de zelo no trato das funções e objetivos públicos e no cumprimento das suas obrigações e de obediência às diretivas superiores;⁴⁸ e 7) ligado ao ponto anterior e ao de número 1, pela subordinação da burocracia às decisões políticas, o que, em muitos casos, consegue evitar que estes burocratas assumam objetivos próprios, desvinculados dos interesses do Estado e do público como um todo (que elege os políticos — Chang, 1994a:23-4).

Contudo, sabe-se que os políticos, no geral, encontram-se em desvantagem de conhecimento e informação com relação aos burocratas.⁴⁹ Isto porque estes últimos normalmente adquirem uma formação específica para exercer suas funções, além de a elas se dedicarem profissionalmente, enquanto os políticos ou possuem uma formação genérica, que os distancia do saber específico dos burocratas a respeito de determinada área de conhecimento e atuação, ou, se por acaso tiverem formação na mesma área de conhecimento de determinados burocratas, vêem-se em desvantagem com relação a eles por não disporem do conhecimento e das informações no mesmo nível de detalhes daqueles que trabalham com elas no seu dia-a-dia (Chang, 1994a:22-3).

Para piorar esta situação, o fato de o Estado e/ou suas agências ser monopólico em muitas de suas funções acarreta sérios empecilhos à avaliação do desempenho desta burocracia

⁴⁸ Pereira (1975); Johnson (1982); Zysman (1983); Clague (1994). Conforme explica Chang (1994a:23-5), “os burocratas podem e atuam de um modo que não é somente auto-interessado. Com freqüência os burocratas pensam neles próprios, correta ou erroneamente, como os guardiões do interesse público (ou nacional), de qualquer maneira que este seja definido, e atuam para promovê-lo. Uma... razão é que espírito público, altruísmo, e assim por diante, são freqüentemente tomados como um princípio genuíno e não como um véu fino para disfarçar o auto-interesse.(...) O problema agente-principal torna aqui impossível assumir que o Estado é uma entidade unificada, sem olhar para os casos individuais em termos da força da hierarquia no interior da burocracia, para a independência dos burocratas de posição elevada, a ideologia prevalecente no interior da burocracia, o método de recrutamento”, além do quão resistente o Estado pode ser às demandas dos grupos de interesse, de “quais são os objetivos dos políticos que se encontram no topo... e assim por diante.”(ênfases no original). Portanto, não se pode assumir *a priori* nem que o Estado vai agir de acordo com os interesses públicos, como pressupõe boa parte da economia do bem-estar social padrão, nem que ele agirá somente para seu próprio benefício, de seus burocratas ou de determinado(s) grupo(s) de interesse. Na realidade, pode-se postular que as políticas públicas se encontram sempre entre estes dois extremos, sendo que nos Estados mais eficientes estas atuam predominantemente no interesse público, e nos Estados ineficientes sobretudo segundo interesses de pessoas ou grupos no interior ou exterior do próprio Estado. Sobre a questão agente-principal, cf. Leibenstein (1976); Munro (1987) e Stiglitz (1987a).

⁴⁹ Clague (1994); Ledyard (1987a:342-3). Este ponto também será tratado mais detalhadamente no capítulo terceiro.

e do próprio Estado como um todo.⁵⁰ Tudo isto pode levar a que os burocratas atuem em seu próprio benefício, ainda que circunstancialmente. Em suma, segundo a terminologia de Leibenstein, todo este conjunto de fatores pode conduzir a uma ineficiência X por parte da burocracia pública.⁵¹

Alguns autores adicionam que uma tal busca por benefícios particulares indevidos a partir de um cargo público pode minar total ou parcialmente a legitimidade do Estado e da sua atuação. Isto como consequência de que o Estado não mais agiria no interesse da sociedade como um todo, de acordo com o princípio da igualdade entre todas as pessoas, mas passaria a atuar tendenciosamente em benefício de (alguns de) seus funcionários e de certos interesses, pessoas e grupos com maior acesso ao Estado.⁵²

No entanto, este argumento é muito parcial, ao dar total primazia a uma suposta possibilidade de isenção total do Estado, ou seja, de não completo favorecimento, ainda que não intencional, de nenhum grupo na elaboração das políticas públicas (o que não ocorre em país nenhum) e na possibilidade de ausência de uma política industrial em sociedades e economias modernas.⁵³ Tal ausência absolutamente não existe em uma sociedade moderna, havendo isto sim, em alguns países em que as sociedades como um todo historicamente adquiriram uma forte prevenção contra o Estado, políticas industriais implícitas, i.e., “envergonhadas”, com todas as desvantagens que estas apresentam com relação a políticas explícitas e antecipatórias.⁵⁴

⁵⁰ Tullock (1987b). No entanto, para algumas opiniões em contrário e para discussões acerca de formas de avaliação do desempenho do Estado e das várias burocracias, públicas ou privadas, ver Powell & DiMaggio (1991).

⁵¹ Como explica Leibenstein (1976:62), “não há necessidade alguma de supor que as entidades de decisão e de atuação [públicas ou privadas]... tenham que usar os insumos da maneira mais eficiente possível. Referimo-nos ao grau de ineficiência X como a diferença entre a eficiência máxima de utilização de insumos e a verdadeira eficiência.”. Ver também Stiglitz (1987a) e Kotowitz (1987).

⁵² Chang (1994a:85); Krueger (1974); Buchanan (1980); Tullock (1987a); Olson (1987). Esta questão da influência de certos interesses sobre as políticas públicas — a qual será mais detalhada no próximo sub-tema — juntamente com a possibilidade de os funcionários públicos atuarem em benefício próprio, é um dos principais argumentos que minam as posições favoráveis às políticas industriais nos EUA, especificamente porque a partir da existência destas políticas, a suposta igualdade entre os cidadãos não mais vigoraria.

⁵³ “Por exemplo, a política monetária pode, *prima facie*, parecer imune às atividades de grupos de interesse, mas é bem sabido que os industrialistas freqüentemente fazem *lobby* por políticas monetárias expansionistas, enquanto os financistas usualmente fazem *lobby* por políticas monetárias apertadas. E não há garantia de que tal *lobby* não vai envolver corrupção e desta forma colocar em risco a legitimidade do Estado.” (Chang, 1994a:86). Cf. também Hall (1986). Note-se, estranhamente, que, na maioria das vezes, as mesmas pessoas que crêem na impossibilidade de controle público sobre a burocracia responsável por uma política industrial advogam a existência de bancos centrais completamente independentes para seus países. Entretanto, por qual razão estes bancos estariam livres de suspeitas de falta de controle democrático sobre suas formas de atuação, de controle por grupos de interesses, de corrupção, etc.? Na realidade, muitos apontam exatamente o contrário, devido à muito menor publicidade que as decisões de uma tal burocracia independente recebem, em comparação, por exemplo, com as políticas industriais. Estas últimas apresentam, na maioria dos casos, de forma relativamente transparente, quais serão seus beneficiários e prejudicados, enquanto o mesmo não ocorre com as políticas monetária e econômica como um todo.

⁵⁴ Este ponto será visto mais pormenorizadamente no próximo capítulo. É também neste sentido envergonhado que uma organização supra-nacional, como a OECD, que de certa maneira congrega todos os países mais desenvolvidos do mundo, procura ocultar cada vez mais as políticas industriais em seus relatórios — cf. a diferença entre um relatório mais antigo e

Em segundo lugar, a percepção de legitimidade de uma sociedade ou de um sistema econômico e político não depende exclusiva ou majoritariamente dessa percepção de um igualitarismo do Estado em sua “não-intervenção”. Esta característica pode ser sobrepujada por problemas sob certos ângulos mais fundamentais, quais sejam, o da igualdade social, das oportunidades, ou de maior justiça na distribuição de renda existentes (Chang, 1994a:85). A estas questões, a maioria dos teóricos neoclássicos confere, estranhamente, pouquíssima atenção, com, por exemplo, a distribuição de renda sendo frequentemente tomada como um resultado “natural” dos n preços da economia (inclusive dos salários), da produtividade dos fatores e da alocação de recursos, pretensamente não havendo como modificar seu resultado, caso isto signifique uma distribuição de renda desigual (ou mesmo em oportunidades desiguais, por exemplo, de educação, emprego, etc. — Amadeo S., 1982). As consequências de tais desigualdades, como esclarece Dobb (1925:157-8, *apud* Chang, 1994a), são

“uma tendência psicológica ao antagonismo e ao descrédito da parte dos grupos e classes dependentes, com relação àqueles em uma posição de vantagem.... Se isto acontece... a sociedade pode cessar de ter uma ‘vontade geral’, a qual se supõe existir em uma comunidade democrática harmoniosa; seus segmentos podem não responder aos mesmos apelos idealísticos e seu antagonismo latente pode preveni-los de subordinar seus interesses segmentares próprios ao sucesso do todo...(...) a harmonia somente pode ser obtida pela coerção ou por uma série de compromissos... e considerações puramente estratégicas podem tender mais e mais a sobrepujar quaisquer considerações de máximo bem-estar e eficiência.”

Corroborando o acerto das afirmações de Dobb, compara-se a incidência de conflitos sociais (inclusive delinquência juvenil e outros crimes) em países com notória igualdade de oportunidades, como os países nórdicos, os países baixos, a Suíça, a Áustria, a Alemanha (Katzenstein, 1984; 1985), ou mesmo outros países da Europa Ocidental, além do Japão e do Canadá, com aqueles existentes nos EUA — a maior potência econômica do planeta, porém a menos pródiga em termos de igualdade de oportunidades e de distribuição de riqueza entre as nações desenvolvidas, sobretudo durante seu último longo período republicano (1981-1993) e liberal — isto para não falar de países com desigualdades notórias, como muitos da América Latina, África e Ásia.

1.2.3. O Argumento dos Grupos de Interesses

A partir de uma lógica em todo semelhante à anterior, o argumento dos grupos de interesses sugere que cada pessoa ou, preferencialmente, grupo social, irá unicamente procurar conseguir que o Estado execute políticas que estejam de acordo com seus interesses (Krueger, 1974; Tullock, 1987a).

realista (OECD, 1989) e um mais recente (OECD, 1992b) — a fim, igualmente, de coaduná-los com a corrente principal da ciência econômica e com o pensamento liberal crescentemente hegemônico naqueles países e no mundo.

Para isto, tais agentes buscarão articular estes interesses da melhor forma possível, organizando associações — instituições formais ou informais, que os defendam. Como resultado, a prevalência de um ou outro grupo entre vários vai depender da força política inerente a cada um deles, magnificada ou debilitada pelas suas capacidades diferenciadas de articular e representar interesses.⁵⁵

Especificamente no caso dos interesses dos setores econômicos, tal tipo de argumento recorre, usualmente, à suposta fixação destes setores por subsídios, barreiras artificiais à entrada, impostos penalizadores da concorrência, etc., em prejuízo dos demandantes (Krueger, 1974; Tullock, 1987a; Chang, 1994a:20). Estranhamente, tal tipo de raciocínio é acompanhado de perto por alguns marxistas (O'Connor, 1973), os quais apontam que no capitalismo o Estado defende unicamente os interesses da classe capitalista ou, eventualmente, em situações de conflito no interior desta classe, dos capitalistas dominantes, em detrimento daqueles de importância periférica, com os prejuízos para a sociedade como um todo, provenientes desta forma de atuação.

Todavia, é importante enfatizar a pertinência do argumento dos grupos de interesses, o qual não pode ser menosprezado. Com efeito, trata-se de um dos aspectos mais difíceis de refutar quanto à adequação da adoção de determinadas políticas industriais, dado que coloca em xeque — ainda que parcialmente — seus possíveis resultados em termos do benefício à sociedade como um todo, ou de uma grande parcela dela.

Contudo, cabem algumas observações: primeiramente, sublinhe-se uma vez mais a possibilidade de o Estado — ou pelo menos certas pessoas, grupos ou setores no seu interior — procurar defender algo como o interesse público (Chang, 1994a:140, n. 18) ou o interesse do que eles crêem realmente ser o da sociedade como um todo, ainda que tal percepção esteja incorreta. Corroborando esta afirmação, deve-se igualmente destacar a influência da agenda pública sobre a capacidade de certos grupos obterem maior ou menor ascendência sobre as decisões do Estado. Destarte, a falta de capacidade de inserir determinada reivindicação no interior da agenda estatal ou de colocá-la em um bom lugar entre suas prioridades pode tornar impossível a ação eficiente de qualquer grupo de interesses e o atendimento de suas reivindicações (Chang, 1994a:21). Assim, a motivação e capacidade de o Estado produzir independentemente certos planos de políticas

⁵⁵ Chang (1994a:19-20); Olson (1987). Este argumento, muitas vezes, é auxiliado pelo da desigualdade entre a capacidade e custo de aquisição de informações (Ledyard, 1987a:743) por grupos articulados de interesses, quando comparada aos inarticulados. Na realidade, a capacidade para organizar tais instituições é um aspecto fundamental normalmente negligenciado na discussão sobre interesses. Porém, uma maior habilidade na articulação de interesses pode, certamente, alavancá-los, enquanto um menor sucesso em

públicas e colocá-los ou priorizá-los na agenda política também pode ser um forte aspecto que contraria qualquer visão simplista de grupos de interesses, pois, desta maneira, o Estado ou alguma(s) de suas instituições — se bem sucedidos nesta tarefa de produção autônoma de planos de políticas públicas — podem aglutinar interesses e apoios políticos até então dispersos e amorfos, ao mesmo tempo em que podem excluir deliberadamente da agenda, pela sua não priorização, outros assuntos e interesses considerados importantes. Como corolário, um Estado competente, formado por uma burocracia essencialmente meritória, deve ser capaz, em muitos casos, de adiantar-se aos interesses dos vários agentes privados (e mesmo públicos) e dos vários grupos sociais, de certa maneira gerando, por meio de sua atuação, os próprios interesses destes agentes e grupos (Johnson, 1982; Clague, 1994; Chang, 1994a:21).

Pode-se ainda agregar que, apesar de os vários interesses poderem enviesar a ação estatal em benefício de alguns grupos, em detrimento de outros (Krueger, 1974) — como verdadeiramente parece ocorrer no mundo real — isto não significa que as políticas públicas devam ser evitadas, dada a possibilidade de que mesmo com elas atendendo certos interesses mais do que outros, ainda assim o resultado final em termos de eficiência, bem-estar e/ou crescimento econômico pode ser melhor do que na sua ausência (Stiglitz, 1989a; 1989b; Dosi *et alii*, 1990). Na realidade, é impossível determinar plenamente *ex-ante* se um resultado benéfico (e de que monta) irá ocorrer, havendo em muitos casos grandes dificuldades para estabelecer, sem sombra de dúvidas, e mesmo *ex-post*, se o efeito global de uma intervenção foi positivo ou não, dadas as inúmeras repercussões diretas e indiretas, sobretudo quando se consideram prazos mais longos, de determinada(s) atividade(s) ou forma(s) de atuação do Estado.⁵⁶ Todavia, o que parece estar razoavelmente bem assentado, no interior da discussão teórica em economia, é a possibilidade de que as intervenções estatais sejam benéficas em termos de eficiência e bem-estar.

De acordo com Stiglitz (1989a:61-6),

“o Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar, o qual representou a formalização da noção de Mão Invisível de Adam Smith, requer que haja um conjunto completo de mercados de risco e futuros. Somente sob estas condições os mercados competitivos assegurarão a eficiência econômica.(...) Mais fundamentalmente, Greenwald e Stiglitz... mostraram que as economias nas quais os mercados são incompletos ou nas quais a informação é imperfeita — isto é, todas as economias — não são, em geral, restritas à eficiência de Pareto; isto é, quase sempre existe alguma forma de intervenção bastante limitada do governo (por exemplo, impostos e subsídios que respeitem as limitações nos mercados e na informação) que é proveitosa em termos de Pareto.(...) Podem existir [também] políticas governamentais que aumentarão a capacidade da economia de mercado de levantar e alocar capital.(...) Além do mais, pode existir uma clara diferença entre os retornos privados e sociais, tanto para o empreendimento quanto para o

tal tipo de atividade os deixará sub-representados. Cf. também Heeger (1973); Useem (1979;1983); Hall (1986); Olson (1987) e Chang (1994a:20-1,140,n. 18).

⁵⁶ O que é certo, portanto, é que a atuação do Estado modifica a alocação de recursos na economia, inclusive entre aqueles que estão sendo empregados e os inutilizados. Muda também, como resultado, em muitos casos, a quantidade e a qualidade dos recursos disponíveis, quando tomados prazos mais longos.

fornecimento de capital para os novos empreendedores.(...) Uma das lições mais importantes da teoria do segundo melhor (*second best*)... é que, quando existem importantes distorções na economia, a remoção de uma distorção pode não aumentar o bem-estar. Na maioria dos países menos desenvolvidos existem muitas distorções.(...) [Assim, o] que poderia ser chamado 'segunda' ou 'terceira' melhor política tem que ser desenvolvido." ⁵⁷

Acrescente-se que há a possibilidade de que a articulação de interesses realizada pelo Estado seja suficientemente abrangente e eficiente de forma a integrar a grande maioria das pessoas e grupos de uma sociedade, ao mesmo tempo em que os resultados das políticas públicas executadas a partir desses novos interesses integrados sejam efetivamente benéficos para a maior parte da população. Ressalte-se ainda que várias destas políticas nem ao menos necessitam de critérios "metafísicos" como medida de suas eficiências relativas: é só pensar nos resultados benéficos para a (quase) totalidade de uma população provenientes de um vigoroso período de crescimento econômico — a única forma de prover uma melhoria generalizada das condições econômicas de vida para toda uma população, seja nos países desenvolvidos, ou nos em desenvolvimento — ou da existência de políticas públicas de saúde e/ou educacionais de boa qualidade, e que possibilitem um acesso generalizado a toda uma população (Coutinho & Ferraz, 1994).

É claro que, mesmo para casos notórios de sucesso em uma ou mais políticas públicas mencionadas acima, sempre haverá a possibilidade de questionamento a respeito de se o mesmo resultado não poderia ter sido alcançado sem a presença do Estado ou, preferencialmente — no caso daquelas pessoas fortemente refratárias às políticas públicas — se resultados melhores não poderiam ter sido atingidos caso todas as tarefas tivessem sido delegadas ao setor privado e aos mecanismos de mercado. No entanto, as hipóteses para tais comparações, em certos casos notórios — como os do desenvolvimento econômico japonês, no pós-2ª guerra, e o dos tigres asiáticos, a partir dos anos 60/70; ou o desenvolvimento educacional destes mesmos tigres asiáticos, nos mesmos anos 60/70, e de um país como a Alemanha, a partir do final do século XIX; ou ainda o das políticas de saúde pública em Cuba — têm que ser extremamente irrealistas, para se mostrarem minimamente consistentes, plausíveis e dignas de atenção, varrendo certos dados anti-livre mercado para debaixo do tapete, a fim de alcançar os resultados previamente esperados, contrários às intervenções estatais. ⁵⁸ Todavia, mesmo bastiões do pensamento liberal, como o Banco Mundial (IBRD, 1993), já admitem

⁵⁷ Ver também Stiglitz (1987b:132-143), Brander (1986:25) e Branson & Klevorick (1986:250).

⁵⁸ Torres F^o (1983); Canuto (1991;1994); Chang (1994a); Dornseifer & Kocka (1993).

o sucesso histórico das políticas industriais nos países asiáticos, aceitando, enfim, a pertinência empírica de tais políticas.

1.2.4. O Argumento das Falhas de Governo

Muitas teorias da chamada economia do bem-estar, ou mesmo da economia política, ou ainda pertencentes à literatura de política industrial, assumem, ao menos implicitamente, que o Estado é onisciente e onipotente, tendo a possibilidade de atuar sempre da forma mais eficiente possível, sem enfrentar quaisquer obstáculos para isto. No entanto, mais recentemente, alguns teóricos — agrupados sob o nome de teóricos das “falhas de governo” — têm destacado problemas que obstam sequer a possibilidade de ação ótima por parte do Estado. As duas principais correntes a tratar destas “falhas” são: 1) as que analisam os problemas de coleta e processamento de informações; e 2) as que estudam a busca por (aumento de) renda (*rent-seeking*) por parte dos vários agentes, os quais procuram influenciar, para este fim, a ação do Estado.

Note-se que estas duas linhas de argumentação postulam que

“mesmo que o Estado seja benevolente e tente genuinamente aumentar a eficiência da economia (embora o oposto tenda a ser assumido por aqueles que têm este ponto de vista)... pode falhar na consecução de seus objetivos.”(Chang, 1994a:25).

Vejamos cada uma destas correntes separadamente.

a) o problema das informações

Para efetuar uma política pública, o Estado necessita coletar e processar informações a respeito de como esta deve ser, a partir de várias alternativas. Precisa também, após a política pública ser decidida, coletar e processar dados acerca do andamento desta política e do desempenho dos vários responsáveis pela sua execução, sejam estes funcionários de alto ou baixo escalão, tanto no que se refere a pessoas ou instituições internas quanto às externas ao Estado (por exemplo, do setor privado). Por outro lado, tal coleta e processamento de informações implica em custos, sendo impossível saber antecipadamente qual a relação custo-benefício ótima para esta atividade e até que ponto ela deve ser seguida. Isto porque, uma vez que se desconhece o resultado da coleta ou processamento adicionais, não se pode determinar de antemão quais os benefícios exatos que podem provir de tais atividades, mesmo em um caso simples, em que a quantidade de informações adicionais a ser verificada esteja perfeitamente delimitada, por exemplo, em certa área — digamos, algumas prateleiras — dedicada a um assunto específico,

em uma biblioteca perfeitamente conhecida. Vale dizer, mesmo neste caso ocorre incerteza radical no que tange a esta relação custo/benefício.⁵⁹

No entanto, o problema da coleta e processamento de informações pelo Estado não é diferente do encontrado pelo setor privado, que passa pela mesma incerteza no que se refere a estas atividades. Ou seja, de acordo com o ponto de vista aqui adotado, tal problema não se constitui em um empecilho às políticas públicas, pelo menos não maior do que para as ações dos vários agentes (incluindo-se, é claro, as instituições) exteriores ao Estado, pois todos têm que se defrontar com limitações de capacidade, quer para a coleta quer para o processamento de informações, sejam tais limitações provenientes de escassos recursos materiais, financeiros, humanos, computacionais, etc., sejam de uma combinação de todos estes.⁶⁰ O mesmo sucede no tocante à incerteza, pois uma vez que ela permeia todo o ambiente econômico e grande parte das decisões (Keynes, 1936; 1937a; Davidson, 1982-83; 1991; 1993), nem o setor público, nem o privado, possuem o privilégio de não a confrontar.⁶¹ Portanto, assim como a incerteza e a insuficiência de informações não impedem o setor privado de planejar suas atividades, o mesmo ocorre com o setor público, não devendo, conseqüentemente, razões deste tipo serem arvoradas como empecilhos à intervenção do Estado nas economias (Gerybadze, 1992:153; Chang, 1994a:80-1).

Saliente-se, no caso dos países que se industrializam tardiamente (*late comers*), a maior facilidade de obtenção de informações a respeito dos rumos que se deseja dar para suas economias, a partir dos exemplos e informações disponíveis sobre as nações desenvolvidas. Vale dizer, em tais

⁵⁹ Hodgson (1997); Shackle (1983). Para o caso da incerteza com relação ao resultado de um P & D que não tenha sido finalizado, cf. Pavitt (1992a:223-4) e Pavitt & Patel (1994:781-3).

⁶⁰ Simon (1962; 1976; 1991); Hodgson (1997); Chang (1994a:80-1); Ledyard (1987b).

⁶¹ Note-se, contudo, a maior abrangência da incerteza, com relação ao conceito de racionalidade limitada (Hodgson, 1997:668-73), pois a primeira engloba problemas decorrentes de deficiências na capacidade de coleta e/ou processamento de informações (como na racionalidade limitada — Heiner, 1988; Pelikan, 1988), assim como de desconhecimento “puro e simples” com relação ao futuro e aos desdobramentos de cada tipo de ação. Sobre esta incerteza e esta racionalidade ainda intervêm fatores psicológicos e psico-sociais, podendo auxiliar a obscurecer qualquer pretensão de racionalidade plena dos agentes, públicos ou privados (Hodgson, 1988:9; 1997; Keynes, 1930:139, n. 1; Dow, 1985:100, a respeito de Keynes e Freud; The Economist, 1999). Observe-se, ademais, que tanto o setor privado quanto o público sofrem com a incerteza decorrente das múltiplas arquiteturas organizacionais e dos vários sistemas de incentivos possíveis, não havendo nenhuma razão *a priori*, a partir de tal constatação, para que o desempenho organizacional do setor privado seja melhor do que o do setor público, nem para o contrário. Assim, não será dado maior destaque à questão comumente apresentada dos possíveis obstáculos que um sistema de incentivos insuficiente poderia interpor às políticas estatais, por exemplo, como consequência de não estar em jogo o capital e/ou o emprego, ou ainda, o padrão de vida do burocrata público (Kotowitz, 1987:549; Ledyard, 1987a). Isto porque, como será visto mais detalhadamente adiante, existe sempre outro sistema de incentivos e punições para um funcionário público, que vai desde recompensas (por exemplo, promoções, aumentos de salários) e punições formais (remanejamento para cargos de menor importância e/ou remuneração, ou até mesmo demissões), até as informais (reconhecimento pelos seus pares ou, alternativamente, desprezo da parte deles). Em muitos casos, não se pode dizer que tais incentivos/punições sejam menos eficientes do que aqueles que vigem no setor privado, os quais se resumem, segundo os neoclássicos, direta ou indiretamente, à maior ou menor remuneração (do trabalho ou do capital). Em oposição a tal suposto, os heterodoxos procuram sempre mostrar que os sistemas de incentivos são mais amplos do que aqueles simplesmente pecuniários.

casos, as etapas necessárias a um objetivo de desenvolvimento mostram-se bastante mais claras e facilitadas do que no caso das industrializações pioneiras, visto que há uma trajetória na qual se espelhar. Portanto, o problema da insuficiência de informações e da incerteza, apesar de existente também no caso dos *late comers*, é muito mais grave para os países líderes (ou em determinados setores produtivos destes países), pois eles não têm a quem imitar em seus planejamentos para a frente.⁶² Contudo, destaque-se que mesmo os *late comers*, apesar de estarem apenas imitando outros países, precisam de capacidade para processar todas as informações disponíveis e transformá-las em conhecimento e ação, além de também não disporem de certeza a respeito do sucesso de seus projetos de desenvolvimento.⁶³

De acordo com Chang (1994a:26), vários destes aspectos já haviam sido notados há muito pelos “austriacos”, seja do ponto de vista do custo do tratamento (coleta e processamento) de informações (Lachman, 1976), seja do enfrentamento da incerteza, por exemplo, em um autor como Shackle (1967; 1983) — o qual possui ligações fortes tanto com os keynesianos quanto com os austriacos (Possas, 1986:305) — mas também em outros autores, como Hayek (1968:48) e Wiseman (1985:14). Todavia, o ponto relevado pela maioria dos austriacos é que, como a quantidade de informações necessárias para o Estado elaborar suas políticas públicas é muito maior do que a necessária para os agentes privados independentes e não-coordenados, dado que os governos precisam dar conta de um grande número de agentes e da sua interação, isto se tornaria um empecilho intransponível ao planejamento público (Gerybadze, 1992:158-9; Chang, 1994a:26; S. Possas, 1996:153, 155).

Além disso, os austriacos enfatizam a assimetria entre o conhecimento dos vários agentes individuais, em contraposição ao governo, instituições governamentais e funcionários públicos. Isto porque cada agente individual, por estar inserido em determinada atividade teria (e tem, efetivamente) um número muito maior de informações e um conhecimento mais detalhado destas atividades do que aquele que poderia ser transmitido a um agente a elas externo, seja este um

Sobre estes pontos, ver, entre outros, Veblen (1898; 1899); Polanyi (1944; 1957); Hodgson (1988; 1997); Pelikan (1988); Simon (1991); Sah (1991); Pondé (1993) e Clague (1994).

⁶² Lembre-se da mudança de atitude do MITI, na época em que o Japão terminou seu processo de *catch-up*, quando este Ministério teve que modificar sua forma de planejamento, passando a publicar periodicamente suas “visões” (Torres F^o, 1983; 1991; s.d.; Chang, 1994a). Ora, quando se tenta imitar um processo já atravessado e razoavelmente conhecido de um país, não há nenhuma necessidade de grandes “visões”, apesar da incerteza que também cerca esta mimese. Cf. também Dosi (1988a:138-41) e Gerybadze (1992:160, n. 18).

⁶³ Por exemplo, normalmente não há consenso sobre qual a sucessão exata de etapas e de medidas que devem ser adotadas para realizar um *catch-up*.

supervisor, coletor e/ou processador de informações.⁶⁴ Esta questão, como se sabe, é um dos tópicos analisados pelo chamado problema agente-principal e pelas questões do risco moral e da compatibilidade de incentivos, os quais se entrelaçam.⁶⁵

Contudo, é forçoso mencionar que os problemas das assimetrias entre as informações e conhecimentos dos vários agentes permeiam as várias economias nas quais o conhecimento não é perfeito — todas, portanto — em que há problemas de custos, capacidade, existência de recursos humanos e materiais, etc., para a coleta e processamento de informações, para a transformação destas em conhecimento, para a transmissão destes conhecimentos, e assim por diante. Da mesma forma, tais problemas geralmente encontram-se onipresentes nas inúmeras relações entre os vários agentes que participam do processo econômico, e.g., entre os vários escalões das empresas, sejam do setor produtivo ou não, entre as pessoas pertencentes a cada um destes escalões, fornecedores e demandantes, tomadores e fornecedores de financiamentos, administradores e acionistas, Estado e setor privado, etc.

Em todos estes exemplos surge a questão da assimetria informacional (Stiglitz, 1987a; Postlewaite, 1987) — expressa em situações particulares como a do agente-principal, mencionada acima,⁶⁶ dos riscos morais (Kotowitz, 1987; Guesnerie, 1987), e da seleção adversa (Stiglitz, 1989a; 1989b) — a partir da possibilidade de que os agentes mais bem informados e com maior conhecimento possam utilizar tais vantagens em seu próprio proveito, por exemplo, obtendo rendas maiores do que as que lograriam se a(s) outra(s) parte(s) estivessem em uma posição de maior igualdade. Todavia, como se sabe, os vários agentes que se vêem em desvantagem informacional procuram meios — ainda que, como sempre, imperfeitos — para diminuir tal assimetria e controlar melhor os problemas com os quais se relacionam (Chang, 1994a:80-2).

Não se pode esquecer também — como será visto mais detalhadamente no terceiro capítulo — da força que certos empecilhos morais, de costumes, etc., podem exercer, em certos casos, culturas e grupos, no sentido de obstar que os agentes mais “sabidos” obtenham vantagens de seus pares (North, 1990; 1994). Tais empecilhos podem igualmente existir nas várias relações

⁶⁴ Cf. também Hahn (1984:128-9).

⁶⁵ Leibenstein (1976); Stiglitz (1987a; 1991); Kotowitz (1987); Guesnerie (1987); Postlewaite (1987); Ledyard (1987a; 1987b); Simon (1991); Sah (1991) e Chang (1994a:26; 1994b:297). É neste sentido que Gerybadze (1992:162, n. 17) aponta para a possibilidade de as empresas fornecerem informações distorcidas aos governos, visto que podem temer ajudar os rivais ou podem querer glorificar suas próprias tecnologias e depreciar a dos concorrentes. Pode-se acrescentar ainda o caso — muito comum, por exemplo, no Brasil — em que as firmas temem que as informações que elas fornecem a certos organismos do governo não serão utilizadas somente por estes, mas também por outros organismos governamentais com fins, por exemplo, de fiscalização.

⁶⁶ Ou a ela semelhante, nos casos em que o agente e o principal pertençam a instituições diferentes.

mencionadas acima (por exemplo, no interior das empresas, nos relacionamentos entre fornecedores e demandantes, ou entre empresas privadas e o governo, etc.), tanto via uma relação cordial e de parceria que pode ser construída com o tempo, não sendo sua interrupção ou a quebra de confiança (que pode se dar de uma vez por todas, uma vez ocorrida) benéfica para nenhuma das partes (Pondé, 1993), quanto por meio de incentivos à cooperação e sanções (às vezes severas) contra atitudes desleais. Tudo isto pode ser ainda auxiliado pela busca de aprimoramento dos sistemas de monitoramento dos agentes e de suas atividades.

Ressalte-se também — e este é um ponto extremamente relevante — que não há maiores razões para que os agentes mais proximamente responsáveis por uma determinada atividade sejam mais capazes de tomar as decisões concernentes a ela, sobretudo quando estas decisões estão fortemente relacionadas com e têm importantes implicações para outras atividades das quais esses agentes mais próximos não têm maiores conhecimentos. Isto se torna óbvio quando se considera que comumente falta a estes agentes uma visão mais abrangente, sistêmica, do conjunto de atividades, ao mesmo tempo em que seus pontos de vista normalmente possuem uma forte tendenciosidade, pondo em relevo mais do que o necessário questões concernentes a problemas específicos de seu trabalho, em prejuízo de uma perspectiva mais global, ou não considerando devidamente problemas de coordenação. Não é por outra razão que os responsáveis por decisões mais abrangentes, apesar da utilidade de conhecerem bastante bem as várias atividades específicas, não devem ser sobrecarregados com informações referentes a essas últimas, a fim de não perderem a capacidade de aprimoramento de suas informações (Johnson, 1992) e de perceber e decidir sobre questões mais amplas e que muitas vezes envolvem coordenação entre inúmeras variáveis.⁶⁷

Isto pode se tornar mais claro pela divisão da assimetria informacional relacionada ao Estado em duas vertentes: **1) a assimetria informacional entre os funcionários públicos de alto e de baixo escalão**, a qual pode se transformar facilmente nos problemas da busca por renda e do risco moral por parte dos funcionários com maior informação, pois estes podem utilizar este diferencial informacional a seu favor.⁶⁸ Destaque-se, como complemento, que devido aos problemas

⁶⁷ “Se o objetivo da política industrial é aumentar a eficiência da economia como um todo, pode realmente ser melhor, sob certas circunstâncias, não ser afetado por informação localizada possuída pela firma. Especialmente quando a decisão envolve externalidades que não são sustentadas pela firma, o Estado pode tomar uma decisão melhor em decorrência apenas da natureza mais global da sua informação, e não por ser um ente superior.” (Chang, 1994a: 82, ênfases no original).

⁶⁸ O problema da busca por renda será analisado logo a seguir. Já a questão do risco moral é conhecida também, por vezes, como a das “atividades encobertas” (*hidden actions*), tomadas no sentido de atividades não observáveis. Entretanto, o risco moral pode igualmente ser entendido como uma incompletude de contratos, a qual pode gerar conflitos entre os vários agentes participantes. “Esta incompletude pode surgir devido a várias razões: a coexistência de informação desigual e aversão ao risco ou produção conjunta, os custos e as barreiras legais à realização de contratos e os custos de fazer cumprir um

geralmente encontrados, em maior ou menor grau, para a transmissão de informações, haveria sempre dificuldades para transmiti-las e/ou absorvê-las, mesmo em uma situação em que os burocratas estivessem realmente interessados em disseminá-las;⁶⁹ e 2) **a assimetria informacional entre o Estado e as instituições para as quais ele dirige suas políticas**, pois, de fato, conforme visto, o Estado não consegue obter informações no mesmo nível de detalhamento daqueles que concentram sua atenção e conhecem com maior profundidade suas áreas de atuação e os problemas que elas enfrentam (Guesnerie, 1987:646). Não se deve esquecer também dos problemas de custos e recursos materiais e humanos dedicados a transferir estas informações e conhecimento, assim como da já referida capacidade diferenciada de cada agente para coletá-los e processá-los.⁷⁰ E nem dos problemas da não completa transferibilidade dos conhecimentos, devido ao caráter tácito de parte deles (Dosi, 1988b; Dosi *et alii*, 1990:9; S.Possas, 1993).

Não obstante, Chang (1994a:27) aponta algumas soluções para tais problemas colocados pelas informações, para o setor público:

“No que concerne ao problema da informação assimétrica, no interior do aparelho estatal, note-se que o problema existe em qualquer organização de tamanho razoável, e não somente no interior do aparelho estatal. O fato de que as grandes organizações, incluindo o Estado, desenvolvem-se e funcionam razoavelmente bem, mostra que existem métodos para mitigar o problema agente-principal, por exemplo, pelo delineamento de uma estrutura organizacional apropriada e a promoção da lealdade organizacional. Além disso, a informação assimétrica pode existir entre o Estado e os grupos que são alvo das políticas, mas ela também existe entre as partes, em contratos privados. E, novamente, o fato de que transações que envolvem elevadas assimetrias informacionais são conduzidas rotineiramente, mostra que existem maneiras de controlar este problema por meio de inovações organizacionais.”

Portanto, as instituições (Chang, 1994b:296-8), como será analisado no capítulo terceiro, também constituem um meio criado pelos homens, às vezes propositalmente, às vezes de forma espontânea, para diminuir a força do desconhecimento como um todo, permitindo que se aumente a

contrato.”(Kotowitz, 1987:549). Ver também Akerlof (1970; 1976:23-4; 1984); Akerlof & Dickens (1982); Guesnerie (1987) e Postlewaite (1987).

⁶⁹ Dosi (1988b); Sah (1991:68,82-6); S.Possas (1993:88-90) e Chang (1994a:141, n. 23).

⁷⁰ Cf. Heiner (1988) e Coricelli & Dosi (1988). Hodgson (1988:6) procura diferenciar dados sensoriais, informações e conhecimento. Assim, para ele, “[o]s dados sensoriais consistem da vasta confusão de sinais auditivos, visuais ou outros, que chegam ao cérebro. Não temos outro contato com o mundo exterior e com nossos semelhantes do que através destes dados sensoriais. Enquanto os dados sensoriais são necessários para nos fornecer informações, eles não são de modo algum suficientes e os dois não são a mesma coisa. Para derivar informações é necessário impor uma estrutura conceitual sobre a confusão de estímulos neurológicos, envolvendo suposições implícitas ou explícitas, ou teorias que não podem elas mesmas ser derivadas somente dos dados sensoriais. Em outras palavras, há que existir um processo de cognição dos dados sensoriais, para selecioná-los e convertê-los em uma forma que tenha, em algum sentido, significado e conteúdo informacional para o agente.” Há que se notar, adicionalmente, a distinção entre informação e conhecimento. Ambos não constituem simples coleções de dados do mundo exterior, mas sim elaborações mentais realizadas sobre dados sensoriais (id.:6-10,35-6; Popper, 1963; Kuhn, 1962; 1970a; 1970b; Lakatos, 1970; Bhaskar, 1975; 1989). Porém, o conhecimento envolve uma elaboração mental adicional das informações, na busca da estrutura subjacente que delimita e possibilita a ocorrência dos eventos e estados de coisas observados em nível empírico. É preciso enfatizar, contudo, que este conhecimento é passível de mudança, não sendo totalmente estável, uma vez que necessita ser revisto e aprofundado a partir das refutações (parciais) e aperfeiçoamentos que por vezes ocorrem em face de elaborações a partir de novas informações. Como resultado, não há qualquer garantia sobre a correção e infalibilidade deste conhecimento. Por fim, observe-se a semelhança entre a concepção de três diferentes níveis de percepção da realidade, encontrada em Hodgson, e o realismo crítico de Bhaskar (1975; 1989). Para uma explicação resumida, cf. Vasconcelos *et alii* (1998).

previsibilidade das ações dos vários agentes. Não se deve esquecer também o papel do Estado — igualmente uma instituição, formado por um conjunto de pessoas organizadas de uma determinada forma e de acordo com certas regras — como criador de instituições que permitem a mitigação deste desconhecimento.

b) o problema da busca por renda

A busca por renda é, em grande medida, um refinamento de um dos argumentos mais clássicos contra a intervenção do Estado na economia, apresentado ainda por Smith (1776), em sua *A Riqueza das Nações*. Qual seja, o de que os privilégios, sob a forma de proteção, garantidos por parte dos governos a empresas, inevitavelmente conduzem a ineficiências no sistema econômico como um todo. Assim, na busca por rendas, as várias empresas e pessoas passariam a se dedicar exclusiva ou principalmente a conseguir privilégios, garantindo rendas diferenciais para si, ao invés de esforçarem-se por alcançar uma maior eficiência produtiva. Isto significaria que, além da ineficiência em termos produtivos gerada no sistema econômico a partir da intervenção do Estado no livre funcionamento do mercado, a busca por renda também implicaria um desvio dos recursos materiais e humanos para atividades que possibilitem a obtenção de rendas diferenciais a partir de favores do Estado.⁷¹

Assim, enquanto a busca por renda diferencial através de meios produtivos leva à tentativa de aumentar a eficiência produtiva, reduzindo custos, aumentando a qualidade,⁷² vale dizer, em termos schumpeterianos, conduzindo a inovações incrementais ou mesmo radicais, seja nas técnicas e na organização da produção, seja em novos produtos, formas de distribuição, *marketing*, expansão de mercados (regionais ou mundiais), etc. (Schumpeter, 1942), traduzindo-se em benefícios sociais em consequência desta maior eficiência, a procura pela apropriação de rendas diferenciais decorrentes de privilégios públicos representaria um desperdício de recursos em termos sociais, visto que haveria necessidade de destinar recursos humanos e materiais para garantir estes privilégios, os quais poderiam ser alocados, sob outras condições, produtivamente. Deste modo, ao passo que o esforço de cada agente se faria acompanhar, no caso de tais recursos serem aplicados produtivamente, por benefícios públicos, em termos de inovações ou da busca por emulá-las, no outro caso, esses recursos seriam despendidos unicamente em atividades improdutivas, as quais

⁷¹ Krueger (1974); Tullock (1987a); Chang (1994a:27); Moreira (1995:6).

⁷² Marx (1867), Schumpeter (1912;1942), Nelson & Winter (1974:888); Possas (1989b), Chang (1994a:44,141,n. 24). Isto se dá, por exemplo, devido à difusão (*spill over*) destas melhorias e inovações para o sistema econômico como um todo, por meio das firmas que procuram emular as empresas bem sucedidas. É em decorrência desta difusão que, por exemplo, o P & D

obstariam a livre alocação de recursos e, deste modo, os incentivos e a pressão por maior eficiência em termos de inovações ou da emulação destas, além de afetar a percepção das pessoas quanto à justiça do sistema econômico e sua disposição para cooperar e respeitar as regras deste sistema (Krueger, 1974:293-5, 301-2; Tullock, 1987a:147-8; Chang, 1994a:29).

Portanto, um dos argumentos utilizados pelos adeptos da **Teoria da Busca por Renda** (TBR) é que a busca por privilégios monopolísticos artificialmente criados, em contraposição ao que consideram a situação ideal — que seria a de concorrência perfeita, do modelo neoclássico básico — desvirtuaria o sistema econômico como um todo.⁷³ Buchanan (1980), um de seus principais autores, argumenta, exatamente como explicado acima, que enquanto os benefícios sociais acompanham os privados quando há a possibilidade de entrada, os recursos destinados a conseguir privilégios estatais destinam-se unicamente a erigir barreiras artificiais à entrada e, desta forma, a acumular lucros extraordinários artificialmente criados, sem nenhuma contrapartida social. Antes pelo contrário: as consequências de tais atividades implicariam em prejuízos sociais, ao proteger empresas ineficientes e garantir-lhes lucros de monopólio, a despeito desta ineficiência (Chang, 1994a:28).

Sem dúvida, nos casos de políticas industriais mal elaboradas, as quais não incluem medidas de incentivo e pressão por eficiência (na produção, *marketing*, distribuição, etc.)⁷⁴, pode ocorrer que a busca por privilégios e renda demande uma boa parte dos esforços concorrenciais de pessoas e empresas.⁷⁵ Todavia, esta teoria parece negligenciar propositalmente os casos onde as políticas industriais foram exitosas, como no Japão, Coréia do Sul, Taiwan e França.⁷⁶ E esta omissão se torna mais grave quando vários destes teóricos forçam a mão ao refutar, com

geralmente apresenta maiores benefícios para a sociedade do que para as firmas que o realizam inicialmente (Watkins, 1991:89, OECD, 1992a).

⁷³ Logo, na TBR está frequentemente implícito — quando não explícito — que os mercados são competitivos, i.e., perfeitos, e que as barreiras à entrada e à livre concorrência são criadas artificialmente, via privilégios garantidos pelo Estado. Como se sabe, este argumento é completamente falacioso (Nelson & Winter, 1982; Hodgson, 1991; 1994), pois como visto ainda neste sub-item 1.2.4 e como já é de domínio público na literatura heterodoxa, as próprias atividades das empresas na busca por garantir rendimentos diferenciados leva a que elas muitas vezes consigam vantagens com relação a seus concorrentes, protegidas por simples dificuldades de emulação ou por patentes, marcas, segredos industriais, restrições legais, capacidade ociosa planejada, etc. Por outro lado, quanto maiores as vantagens que as empresas possuam com relação a seus concorrentes estabelecidos ou potenciais, quer dizer, quanto maiores forem suas diferenciações em comparação com estes competidores, maiores serão também suas expectativas com relação à lucratividade (Steindl, 1952; Kalecki, 1954; Bain, 1956; Penrose, 1959; Labini, 1964; Possas, 1985).

⁷⁴ Veja-se o exemplo da indústria de computadores e periféricos no Brasil, em Evans & Tigre (1989a, 1989b), Possas (1991) e Tapia (1993). Ver também Moreira (1995).

⁷⁵ Note-se que as empresas (reais ou virtuais), no decorrer do processo competitivo, o qual, como ensinou Schumpeter (1942), é perene, podem usar todos os recursos disponíveis para seu sucesso, inclusive adulação, suborno, etc., se isto for necessário ao seu bom desempenho (Chang, 1994a:142, n. 27), como aliás se vê no mundo real, em todos os países.

argumentos pouco consistentes, a possibilidade de os Estados contornarem os empecilhos potenciais ao bom desempenho de suas políticas industriais, por exemplo, por meio dos mencionados mecanismos de incentivo e de pressão por eficiência.⁷⁷

Assim, para estes teóricos, se o Estado, por exemplo, resolvesse leiloar abertamente determinado(s) direito(s) para produzir certos produtos, o decorrente aumento da renda estatal resultaria, possível e simplesmente, em maiores vencimentos para seus funcionários, o que se configura em um *non-sequitur* notável. E isto, por sua vez, conduziria a que as pessoas se dedicassem com maior afinco a se converter em funcionários públicos, tornando os empregos equivalentes no setor privado pouco atraentes. E continuam, neste fantástico argumento tortuoso, procurando contornar aquele primeiro *non-sequitur*: mesmo no caso em que os salários públicos não aumentassem, como decorrência das rendas públicas provenientes de tais leilões, ainda assim as pessoas e empresas procurariam obter reduções diferenciadas para si nos impostos ou subsídios, e o Estado, “logicamente”, não teria nenhum meio ou vontade de se precaver contra tal comportamento (Chang, 1994a:29). Vale dizer, o Estado não teria nenhum meio para acumular reservas financeiras em épocas de grandes receitas, a fim de despendê-las em períodos que necessitassem de maiores gastos públicos — por exemplo, em períodos recessivos (Tavares, 1981) — como o faz, por exemplo, a Suécia, ou para reduzir de maneira razoavelmente justa a taxaço sobre seus contribuintes, como tem feito um governo como o da Noruega, a partir de suas crescentes receitas com o petróleo do Mar do Norte, ou como se discute atualmente, corretamente ou não, nos EUA, em decorrência dos superávits do Tesouro daquele país.

Entretanto, a TBR ressalta, e com razão, que a existência de oportunidades para a obtenção deste tipo de renda diferencial, conseguida por meio de privilégios estatais, afeta a percepção das pessoas quanto ao funcionamento do sistema econômico, conduzindo-as a se dedicar cada vez mais à busca por privilégios desta espécie e desincentivando-as a obter uma efetiva eficiência econômica (Chang, 1994a:141-2, n. 27). Sem dúvida, pode-se citar um razoável número de casos empíricos que corroboram este argumento. Contudo, tal tipo de conduta pode ser vista principalmente em países sem políticas industriais explícitas, ou seja, naqueles com as chamadas políticas industriais implícitas, ou “envergonhadas”, especialmente nos casos em que estas políticas não obedecem a praticamente nenhuma diretriz estratégica.

⁷⁶ Johnson (1982); Zysman (1978;1983;1994); Torres F^o (1983;1991;s.d.); Ozaki (1984); Yamamura (1986); Hall (1986); Freeman (1988); Hamada & Honda (1992); Nishikawa (1995); Canuto (1991;1994); Chang (1994a;1994b); Moreira (1995); Coutinho (1999).

Isto pode parecer paradoxal aos adeptos da não-intervenção. Por outro lado, parece claro, se se detém mais demoradamente nas questões implicadas pela falta de uma política industrial determinada, que tal ausência confere uma grande margem de atuação aos funcionários públicos e aos políticos, os quais, pela falta de maiores diretrizes, podem se deixar guiar, ao menos parcialmente, pelos seus “próprios objetivos”.⁷⁸ Neste sentido, também torna-se claro que o problema da busca por renda constitui igualmente um problema de informação imperfeita — por exemplo, de diferença entre as informações possuídas pelos funcionários públicos e aquela transmitida aos superiores e/ou ao público como um todo — e de contratos e sistemas de incentivos igualmente imperfeitos, dado que não garantem o melhor desempenho possível dos agentes.⁷⁹

Além disso, é necessário ressaltar que a TBR não percebe que muitos recursos despendidos na busca por renda (Chang, 1994a:29) não constituem desperdícios sob uma perspectiva social — a não ser que se considere o argumento apresentado acima, de que os agentes desviam sua preocupação principal e dedicam tempo para este meio de obtenção de renda diferencial (Chang, 1994a:141, n. 26). Isto porque também não se pode concordar com a suposição de pleno emprego utilizada por tal teoria, a partir do MEG, a qual implicaria que qualquer desvio de rendimentos para atividades não-produtivas resultaria em uma diminuição da produção da sociedade como um todo e em um menor nível de bem-estar social. Na verdade, como salienta Chang (1994a:29-30), pode muito bem ocorrer o contrário, pois em uma situação de desemprego, como ensinou Keynes (1936), até mesmo gastos aparentemente improdutivos e absurdos, como enterrar dinheiro em buracos para ter-se que gastar novamente para retirá-lo de lá, podem ser benéficos em termos de emprego e renda para a sociedade como um todo. Por conseguinte, se uma economia não se encontra em pleno emprego, tais recursos somente se configuram em perdas, em princípio, de um ponto de vista privado, pois há que se transferir recursos de um agente privado para outro.

Por outro lado, se o Estado erigir artificialmente certas barreiras à entrada, conferindo determinada proteção a alguns produtores, mas demandar, em simultâneo, que estes mostrem um

⁷⁷ Johnson (1982); Torres F^o (1983;1991;s.d.); Canuto (1991) e Chang (1994a).

⁷⁸ Este é o caso notório dos países anglo-saxões e, principalmente, dos EUA. Para elucidações sobre o funcionamento do chamado complexo industrial-militar americano, cf. Galbraith (1967) e Nelson (1988). Naquele caso, pode-se perceber a busca pelas maiores empresas americanas — principalmente durante o *boom* dos gastos militares nos EUA, nos anos 80 — por distanciarem-se dos setores mais competitivos, acessíveis aos japoneses, protegendo-se e garantindo elevados lucros ao fornecerem para aquele complexo (Dosi, 1988a:141). Para o caso da GE e da RCA, ver Strachman (1992:382, e n. 38). Ver também Borrus *et alii* (1986); Maciel (1988); Tyson (1992) e Moreira (1995).

bom desempenho no que diz respeito a um determinado número de variáveis, efetivamente retirando a proteção se tal desempenho não for alcançado (Moreira, 1995), pode-se, em certo sentido, paulatinamente, trocar estas barreiras à entrada iniciais por barreiras “naturais” erigidas pelas próprias empresas, a partir de seu desempenho e do acúmulo de algumas vantagens diferenciais. Em uma tal situação, a qual ocorreria, por exemplo, no caso das indústrias infantis, o Estado iria diminuindo pouco a pouco a proteção à indústria nacional, se possível seguindo um cronograma estipulado antecipadamente, até que esta indústria tivesse condição de concorrer com empresas estrangeiras.⁸⁰

1.2.5. O Argumento dos Prejuízos Causados ao Desenvolvimento Tecnológico, Devido à sua Imprevisibilidade

Para muitos autores, as políticas industriais, por terem sua origem em um organismo central, como o Estado — por mais ramificado que este seja em certos países — colocariam obstáculos intransponíveis ao desenvolvimento tecnológico. Isto sucederia em decorrência da excessiva coordenação das decisões por parte do Estado, a qual impediria as decisões autônomas dos agentes individuais e os benefícios delas derivados, da mesma forma que a concorrência e o livre fluxo de informações entre estes agentes. Assim, para vários economistas, este seria o principal (e “irrefutável”) argumento contrário às políticas industriais, pois dado que o desenvolvimento tecnológico é em grande medida, e por sua própria natureza, imprevisível e “descentralizado”, uma excessiva concentração das decisões e das informações obstará um dos seus aspectos mais dinâmicos (Chang, 1994a: 71-4), levando a um “engessamento” do sistema econômico e a um bloqueamento das inovações. Esta é uma das principais críticas dos “austriacos” a qualquer tentativa de centralização da economia, ou de planejamento (Hayek, 1968: 48; Littlechild, 1977; Shackle, 1983), visto que se assim se procedesse, os vários agentes perderiam sua independência como geradores e transmissores de novos conhecimentos (com a tecnologia estando, é claro, entre estes conhecimentos).

De fato, mesmo sob condições descentralizadas, vários austriacos, assim como os neoschumpeterianos, enfatizam os problemas de transmissibilidade de informações e de conhecimento (Allen, 1988; Heiner, 1988) — com sua necessidade de codificação, de capacidade de compreensão

⁷⁹ Postlewaite (1987); Kotowitz (1987); Guesnerie (1987); Ledyard (1987a); Chang (1994a: 141, n. 23).

e de utilização por parte do receptor, etc. (Chang, 1994a:72-3). No entanto, no caso de um órgão centralizador das decisões, como quando são aplicadas políticas industriais, uma parte ainda maior das informações e do conhecimento — muitas vezes desconhecida, dado o caráter tácito de parte deste conhecimento (Dosi, 1988b) — seria perdida ou mal usada, uma vez que não mais fluiria livremente entre os agentes dispersos. Todo este problema seria ainda ampliado pela impossibilidade de que qualquer agente individual, entre eles o Estado, tenha capacidade para utilizar toda a informação e o conhecimento a ele transmitido.

Como consequência, vários autores (neo)austríacos e neo-schumpeterianos apontam para os problemas que podem emergir da centralização excessiva — como ocorreu, por exemplo, na extinta URSS — tornando muito mais difícil e imperfeito o desenvolvimento tecnológico.⁸¹ Todavia, tais dificuldades também ocorrem nos países capitalistas, pois a centralização (*lock-in*) muito antecipada em determinado(s) projeto(s) dispendioso(s), pode fechar linhas promissoras de desenvolvimento tecnológico, até mesmo conduzindo ao fracasso de todo um programa, como ocorreu com as usinas americanas de energia nuclear.⁸² Nesta mesma direção, vários autores ressaltam que uma excessiva centralização pode minorar, ou até mesmo fazer com que desapareça, a concorrência entre os vários agentes (e suas várias tecnologias) — por exemplo, no caso dos sistemas tecnológicos não-compativeis entre si — na disputa pela aprovação do mercado, nos casos de um *lock-in* prematuro (David, 1985; 1987; 1993a). É claro que as várias empresas que disputam um mercado, especialmente os mercados tecnologicamente mais dinâmicos, procuram direcioná-lo de forma a que o *lock-in* se dê sobre suas tecnologias e/ou formas de atuação (Arthur, 1996). Porém, não se deve esquecer o importante papel que o Estado pode ter para tentar evitar um tal *lock-in* ineficiente ou prematuro, em determinadas tecnologias, mantendo em aberto alternativas tecnológicas menos promissoras ou ainda em exame.⁸³

Em sentido semelhante, ou seja, evitando *lock-ins* ineficazes, vários autores apontam que o auxílio do Estado (por exemplo, via financiamentos, reserva temporária de mercado, etc., ou seja, via políticas de proteção e de promoção em geral) é necessário, na grande maioria dos casos, para sair de uma situação de subdesenvolvimento (inclusive tecnológico), em que ocorre um *lock-in* em

⁸⁰ Note-se que tal tipo de política e de execução foi realmente efetuado no caso japonês e coreano, especialmente nos períodos iniciais de suas tentativas de alcance (*catch-up*) com os países e empresas mais avançados, líderes. Cf. Johnson (1982); Torres F² (1983; 1991; s.d.); Canuto (1991; 1994); Chang (1994a); Moreira (1995) e Coutinho (1999).

⁸¹ Hayek (1968); Littlechild (1977); Nelson (1988); Buckley & Day (1980). Ver também Hahn (1984:128-9).

⁸² Nelson (1988); David (1987). Para um caso semelhante, na Grã-Bretanha, Buckley & Day (1980).

“soluções” e instituições ineficientes, além da solidificação de baixos níveis de conhecimento e de capacidade de aprendizado (Hirschman, 1958; 1970; 1995; Stiglitz, 1987b). Como consequência, tal ação verificar-se-ia imprescindível para se tentar conseguir que esta concentração em determinados tipos de “saída” (*lock-in*) se desse em um patamar de desenvolvimento mais elevado, ou mesmo se transformasse em um desenvolvimento estável, ao adquirir um certo dinamismo próprio.

1.2.6. Breves Comentários sobre os Argumentos contra a Política Industrial

Os teóricos neoclássicos, especialmente aqueles preocupados com a economia do bem-estar, secundados por muitos autores da escola austríaca, interpõem, como visto, uma série de argumentos importantes contrários a atuações importantes dos Estados sobre as economias sob suas jurisdições. E isto muitas vezes de maneira bastante elegante, convincente e instigante, demandando, conseqüentemente, consideração e debate (Chang, 1994a:30,33).

Um primeiro ponto a ser analisado é que a existência das chamadas “falhas de mercado” é necessária para que a intervenção do Estado faça sentido (Ledyard, 1987b). Isto não se constitui em um problema maior, pois, como procurarei demonstrar no próximo capítulo, estas falhas são onipresentes. Todavia, o ponto a ser destacado é que sua existência não é suficiente para que se recorra a tais políticas. Isto porque a ação do Estado poderia, pelo menos em tese, conforme anteriormente apontado, ser tão prejudicial a este funcionamento, que ela mais prejudicaria do que melhoraria a economia e o bem-estar social.⁸⁴

É claro que isto somente em tese, pois, em termos empíricos, torna-se praticamente impossível, no caso das políticas industriais mal sucedidas, avaliar se na sua ausência os países ou regiões teriam sido mais beneficiados do que com sua existência.⁸⁵ Entretanto, a experiência parece não validar tal suposição de maior prejuízo decorrente da utilização de políticas industriais do que na sua ausência. Vale dizer, para que não parem dúvidas: mesmo com todas as imperfeições e

⁸³ David (1985, 1987, 1993a, 1993b); Allen (1988); Arthur (1988, 1989, 1996). Casos clássicos em que a tecnologia menos eficiente venceu são a disputa entre os sistemas VHS e Betamax, para equipamentos para vídeo, e entre a IBM e a Apple, tanto para computadores pessoais quanto para os respectivos *softwares* específicos utilizados.

⁸⁴ Postlewaite (1987). Como afirma Chang (1994a:142, n. 30), com precisão, além das “falhas de mercado” não implicarem necessariamente que as intervenções estatais sejam benéficas, o próprio sistema e a história do capitalismo estão repletos de “imperfeições” que conduzem a vantagens às empresas que as conseguem contornar, por exemplo, institucional ou organizacionalmente, sem intervenções por demais abrangentes do Estado. A partir de tais oportunidades, as empresas que divisam maneiras institucionais de “driblar” estes problemas de coordenação, inclusive possibilitando ganhos inicialmente não-previstos, adquirem vantagens com relação às suas concorrentes. “O surgimento do sistema fabril, das empresas por sociedade anônima, das firmas multidivisionais, da integração vertical e da conglomeração são apenas umas poucas inovações deste tipo.” (Chang, 1994a:142, n. 30). Ver também Coase (1937); Williamson (1979); Pondé (1993); Chandler Jr. (1962; 1977; 1990) e Lazonick (1992a; 1992b; 1993).

desvios das políticas industriais e os conseqüentes prejuízos por elas causados, o conjunto das vantagens alcançadas por meio destas parece suplantar os danos tomados agregadamente. Mas note-se que isto é, em boa medida, e em um grande número de casos, uma questão de preferência ideológica por realçar tais e tais tipos de resultados, em detrimento das conseqüências opostas, ou seja, é uma questão em aberto. Afinal, sempre há uma extrema dificuldade — para não dizer impossibilidade — de imaginar como teria sido a história se tal ou qual fato não tivesse ocorrido. Pois para uma tal argumentação ser realizada é necessário considerar todas as conseqüências diretas e indiretas do que efetivamente ocorreu e as comparar com o que poderia ter acontecido se tudo tivesse se passado diferentemente.

Isto pode ser ilustrado, ao menos como analogia, pelas dificuldades que ocorrem contemporaneamente a partir das crescentes e importantes preocupações ecológicas, as quais tornam qualquer tipo de cálculo a respeito de vantagens e desvantagens do desenvolvimento ainda mais complexos e passíveis de controvérsia. Todavia, para muitos, mesmo uma tal argumentação, em grande medida, não faz mais do que corroborar a necessidade de políticas governamentais, por exemplo, internacionais, para tratar de problemas como os do aquecimento global e o do risco de progressivo desaparecimento das camadas de ozônio sobre os pólos (Nelson & Soete, 1988:634). Tal papel benigno das políticas governamentais, também no que concerne aos impactos ambientais, pode igualmente ser visto, modernamente, pelos maiores recursos científicos e tecnológicos que os países desenvolvidos possuem para enfrentar as mazelas (sociais e ecológicas) do desenvolvimento (OECD, 1992a). Ou seja, como apontado por muitos cientistas, o desenvolvimento científico, tecnológico e social — que só pode emergir com um nível adequado de desenvolvimento econômico — é pré-requisito para o aparecimento de propostas e de soluções para os problemas ecológicos e sociais, tanto em decorrência de um melhor aparelhamento técnico para estas propostas quanto de uma maior conscientização das responsabilidades e possibilidades individuais e coletivas.

Entretanto, em prol dos que racionalmente não crêem no benefício líquido — i.e., descontando-se os efeitos negativos — do desenvolvimento econômico, deve-se novamente destacar que a não exeqüibilidade de um cálculo preciso para algo que envolve tantas variáveis de difícil ou mesmo impossível mensuração (Kapp, 1968; 1976a; 1976b; Polanyi *et alii*, 1957a; Swaney &

⁸⁵ O termo “região”, nesta tese pode tanto designar uma determinada área geográfica de um país quanto o espaço constituído por um conjunto de países (como, por exemplo, a América Latina, à qual nos estudos da CEPAL, por exemplo, foi dada uma peculiaridade histórica, ou o Sudeste Asiático, etc.) ou por partes de alguns países (a Amazônia, a Patagônia, etc.).

Evers,1989), principalmente quando se as considera agregadamente, praticamente inviabiliza qualquer avaliação definitiva. Mesmo assim, crê-se na possibilidade de apontar para o papel benéfico do desenvolvimento econômico, se este for planejado de forma relativamente eficiente e for, portanto, razoavelmente controlado, minorando as consequências negativas e aumentando os efeitos benéficos, dada a mencionada onipresença das falhas de mercado e os efeitos favoráveis “líquidos” alcançados por meio da atuação do Estado. Em uma direção similar, crê-se poder apontar para os resultados benéficos das políticas industriais, por exemplo, ao retirar os países de *lock-ins* ineficientes.

Com efeito, uma característica comum a todos os países subdesenvolvidos é a ausência do Estado, mais grave quanto maior aquele subdesenvolvimento. Vale dizer, nestes países, o Estado não possui meios para planejar políticas com um mínimo de envergadura, muito menos para executá-las ou fiscalizar sua aplicação (ou mesmo para atuar no sentido de sancionar certas normas e leis por ele promulgadas em benefício da sociedade), sendo que o inverso ocorre com relação aos países desenvolvidos, apesar da retórica em contrário (OECD,1989;1992b; Itoh *et alii*,1988). Isto aponta mais uma vez para o papel crucial do Estado, e das sociedades, determinando os caminhos que podem ser trilhados e as ações que podem ser empreendidas pelos seus vários agentes, até mesmo quando atuando no mercado, seja por meio de regras, incentivos e sanções para a atuação destes agentes, seja pela própria atuação do Estado.

Reafirmando esta possibilidade de o Estado atuar como agente favorável ao desenvolvimento econômico e industrial, é preciso igualmente, mais uma vez, salientar os casos do Japão e dos países asiáticos, nos quais, após um longo debate entre os que defendiam o papel do Estado como o grande impulsionador dos períodos de industrialização vertiginosa e de *catch-up* destes países e aqueles que procuravam negar qualquer relevância maior a tal agente nos processos de desenvolvimento (Canuto,1991), até mesmo uma instituição conservadora como o Banco Mundial (IBRD,1993), notoriamente seguidora da ortodoxia teórica em economia, admitiu o papel benéfico do Estado naqueles países. Isto significa, em termos “práticos”, que também segundo aquela instituição existe ao menos a possibilidade empírica de uma atuação favorável do Estado no que concerne ao desenvolvimento econômico, industrial e social, ainda que a grande maioria dos neoclássicos não reconheça a abrangência das “falhas de mercado” nas economias capitalistas e os empecilhos que tais falhas interpõem a uma maior racionalidade econômica, se não se pode contar com a ação reparadora, apesar de imperfeita, do Estado. Ou seja, que existe a possibilidade de o

Estado sanar uma grande parcela das onipresentes “falhas de mercado”, ao mesmo tempo em que se mostra apto a contornar boa parte das “falhas de governo” (ao menos minimizando-as). Se vai ser bem sucedido nesta função depende de uma série de fatores — institucionais, organizacionais, políticos, ideológicos, de momento histórico — os quais podem e devem ser analisados para se tentar prever o resultado daquela atuação e para a elaboração das políticas da maneira mais eficaz possível.⁸⁶ No entanto, em última instância, estas políticas só podem ter seus resultados conhecidos *ex-post*, em razão de fatores como a incerteza, tanto sobre as condições futuras das economias como um todo (nacionais e internacional) como da reação dos agentes individuais implicados (seja tomados isoladamente, seja quando se considera a interação entre eles — S.Possas, 1996).

Algo semelhante ocorre, conforme analisei no sub-item anterior, quando se trata do desenvolvimento tecnológico. Destarte, muitas vezes descarta-se a possibilidade de a política industrial ter impactos positivos sobre este desenvolvimento, com base nas condições “anárquicas” que o regem, em um argumento que destaca a qual destaca que qualquer intervenção simplesmente significaria a colocação de obstáculos à busca por inovações e pela renda diferencial genuinamente conseguida a partir dela pelos vários agentes.

Conseqüentemente, se se quiser fundamentar teoricamente, e de forma consistente, as políticas industriais, é preciso refutar também os argumentos adicionais a elas contrários, mostrando que a intervenção do Estado, além de poder contornar as “falhas de mercado”, pode também evitar uma grande parcela das “falhas de governo”, tanto teórica como empiricamente. É isto que faço a seguir.

1.2.7. Algumas Propostas para Sanar as Falhas de Governo

Pretende-se, neste item, apresentar uma lista — certamente não-exaustiva — de medidas para sanar, ou ao menos minorar, se possível significativamente, as falhas de governo. Isto será feito tendo sempre, como pano de fundo, tanto as noções de racionalidade limitada dos agentes quanto a incerteza, as quais permeiam grande parte das decisões econômicas, sobretudo as mais importantes, entre elas grande parte daquelas tomadas pelo Estado.

Em primeiro lugar, é preciso apontar para a necessidade de se alcançar a maior racionalidade possível para o Estado, tomado como um todo, o que inclui as instituições e organizações que o constituem. Quer dizer, deve-se procurar organizar o Estado e as partes que o

⁸⁶ Este ponto será melhor discutido no capítulo 3, no qual se tentará expor melhor os efeitos desta interação de múltiplos

conformam de maneira a evitar ao máximo decisões irracionais de um ou mais agente(s) isolado(s), uma vez que não se pode considerar como garantida qualquer identificação entre o Estado (e seus objetivos) e os funcionários desse Estado (Chang, 1994a:34).

Em segundo lugar, como já foi afirmado anteriormente, deve-se buscar recrutar para o Estado funcionários extremamente capazes, remunerando-os condignamente. É necessário também, para que isto suceda, estabelecer critérios de seleção por mérito, assim como uma meritocracia que se orgulhe do alto nível de qualidade no desempenho de suas funções e que zele por não permitir rachaduras neste esquema meritocrático.⁸⁷

Em terceiro lugar, é importante que o Estado tenha capacidade para coletar e processar informações, a fim de que possa preparar estratégias de intervenção mais eficazes. É necessário, então, prover o Estado de recursos materiais e humanos suficientes para efetuar tais tarefas.⁸⁸ Uma outra medida relevante é diminuir o número de níveis hierárquicos que compõem os organismos que perfazem o Estado. Tal medida baseia-se nas mais modernas teorias a respeito da administração eficiente (Womack *et alii*, 1990). Igualmente, deve-se procurar organizar estes níveis hierárquicos e o processo de tomada de decisões de maneira a que, quanto mais elevados forem tais níveis hierárquicos, mais abrangentes sejam as resoluções das quais eles tomem parte, quer a fim de, como vimos, deixar os níveis hierárquicos mais altos com mais tempo e recursos para facultar-lhes uma maior fundamentação nas deliberações mais abrangentes, quer para não torná-los tendenciosos por excesso de informações a respeito de certos problemas específicos a uma certa área, ao invés de proporcionar-lhes uma visão razoavelmente homogênea dos vários aspectos a serem contemplados.⁸⁹ Ao mesmo tempo, quanto mais difícil for avaliar o desempenho dos funcionários do Estado, devido ao tipo de funções que exercem, menor liberdade de ação e maior necessidade de reportação freqüente a seus superiores deve ser tentada, o que possibilitaria também

fatores e a incerteza inerente a tal relacionamento complexo.

⁸⁷ Hirschman (1970); Sah (1991); Simon (1991); Chang (1994a:37). Para aqueles que consideram fantasiosas tais pretensões, recomenda-se a leitura do livro sobre a história do MITI (Johnson, 1982), no qual se descreve os critérios de seleção dos funcionários como um todo para o governo japonês, as maneiras de atrair os melhores e mais promissores alunos, a virtual impossibilidade de inserir qualquer funcionário que não seja escolhido de tal maneira, o zelo destes funcionários pelo seu desempenho, o fato de o ministério ter-se tornado mítico, no Japão e fora dele, a partir do incrível processo de desenvolvimento daquele país, etc. Cf. também Torres F^o (1983;1991). Ver ainda Chang (1994a:cap. 4), a respeito da busca bem sucedida da Coreia do Sul por emular o exemplo japonês — tanto com relação ao MITI quanto no que se refere ao desenvolvimento econômico como um todo — e Zysman (1983) e Hall (1986), para o caso francês e sua história de sucesso na formação, recrutamento de burocratas e desenvolvimento econômico, no pós-2^a guerra.

⁸⁸ Chang (1994a:35) sublinha os problemas muitas vezes encontrados, neste sentido, por países “em desenvolvimento”, em decorrência da escassez de estatísticas confiáveis e de capacidade para interpretá-las.

⁸⁹ Womack (1990); Womack *et alii* (1990); Sah (1991) e Simon (1991). “Dado que a capacidade de qualquer indivíduo para processar informações é limitada, a liberação dos mais importantes tomadores de decisões das decisões rotineiras aumentará a capacidade conjunta de o Estado processar informações.”(Chang, 1994a:35).

minorar os problemas de assimetria de informações entre os vários níveis hierárquicos do funcionalismo.⁹⁰

Neste mesmo sentido, para minorar o problema da assimetria informacional entre, por um lado, o Estado, e, pelo outro, as pessoas e instituições para as quais são direcionadas as políticas públicas mas que não pertencem aos seus quadros, deve-se procurar o melhor relacionamento e o maior nível de consulta mútua possível entre estes vários agentes.⁹¹

Como esclarece Chang (1994b:299):

“A possibilidade de o Estado promover uma visão equivocada deveria ser minimizada pela construção de um mecanismo para juntar e comparar diferentes visões existentes na sociedade, incluindo aquela adotada pelo Estado, e para criar um [razoável] consenso a partir delas.”⁹²

Pode-se apontar também para o importante papel que as empresas estatais, em setores também com empresas privadas, podem representar, por poderem fornecer ao Estado informações de forma mais desprendida do que suas congêneres privadas (Chang, 1994a:142, n. 4). Contudo, tal vantagem dependerá, em grande medida, do próprio relacionamento entre o Estado e as estatais, e também entre suas respectivas burocracias, ou seja, da capacidade de controle do Estado sobre suas empresas e da relativa harmonia de todo o aparelho estatal e de seu pessoal.

Como foi visto acima (sub-item 1.2.4), o Estado também pode procurar meios para evitar que seus funcionários, incluindo políticos e governantes que tomam decisões por esse Estado, apropriem-se de renda a eles dirigida por certos agentes, sobretudo externos ao Estado, tentando influenciar aquelas decisões.⁹³ Um modo de assim proceder é através do isolamento da burocracia de influências dos políticos,⁹⁴ tanto por meios institucionais — tornando as decisões desta burocracia autônomas, no mais alto grau possível, com relação a qualquer tentativa de influência por parte dos políticos — como por mecanismos como o pagamento de salários elevados aos burocratas — tornando-os menos suscetíveis à influência de interesses estranhos ao interesse público — e pela inculcação nestes servidores da responsabilidade por suas obrigações como

⁹⁰ Este último ponto está também relacionado à questão de injetar nesta burocracia o orgulho pelo bom desempenho em suas funções, à qual já se fez referência acima.

⁹¹ Mais uma vez, pode-se buscar exemplos vitoriosos, neste sentido, nos casos japonês, francês e coreano. Cf. Torres F^o (1983;1991); Zysman (1983); Chang (1994a:37) e Coutinho (1999).

⁹² Chang (1994b:299, n. 8) adiciona que o “consenso não deve ser interpretado como um resultado de um processo harmonioso de tomada de decisões, envolvendo todos os agentes relevantes. No mundo real, o consenso emerge tipicamente de um processo elevado de conflitos, o qual frequentemente exclui vários agentes que são relevantes, ao menos sob certos pontos de vista. De fato, uma grande parte da política é decidir quem será incluído ou excluído do processo de tomada de decisões.”

⁹³ Ou, em linguagem mais popular, para que não aceitem algum tipo de suborno que possa modificar aquelas decisões, em prejuízo da sociedade como um todo.

⁹⁴ A partir dos dados empíricos de Zysman (1983) e Johnson (1982), os quais mostram a importância deste isolamento da burocracia com relação aos políticos, na França e no Japão.

guardiães do espírito público e como pessoas devotadas ao bom desempenho de suas funções (Clague, 1994). Neste sentido, o opróbrio público àqueles que comprovadamente tiverem prevaricado pode ser também de grande valia.

A vantagem de isolar a burocracia de maiores influências dos políticos, seria evitar que os políticos, por estarem sempre sujeitos aos processos eleitorais, e por serem mais propensos do que os burocratas a aceitar influências com menor ou mesmo nenhum respaldo técnico, modifiquem as diretrizes mais gerais de atuação do Estado (Muller, 1989; Powell & DiMaggio, 1991). Todavia, em contrapartida, é forçoso recordar que o suporte eleitoral confere aos cidadãos, por meio de seus representantes eleitos, em muitos casos, algum controle e influência sobre as políticas públicas e suas diretrizes básicas, podendo torná-las um pouco menos tecnocráticas, o que também é importante, apesar da ascendência crescentemente avassaladora da burocracia técnica sobre os políticos (Muller, 1989). Portanto, a possibilidade de influência irá depender do quanto a burocracia é permeável a pressões externas, enquanto os resultados desta influência dependerão — se esta ascendência externa for possível — do grau de “clareza relativa” de cada um destes agentes, burocráticos ou políticos, no que diz respeito aos objetivos da sociedade.

Neste sentido, nos países mais desenvolvidos, a burocracia adquire tal autonomia em termos de coleta, processamento de informações, e elaboração de planejamentos e projetos a partir destas informações, que muitas vezes, principalmente nos países líderes, a burocracia parece estar praticamente imune a qualquer interferência dos políticos (ainda que não de outros interesses). De fato, antes ocorre o inverso, ou seja, é a burocracia que abastece os políticos com dados para suas decisões nas mais diferentes áreas de interesse governamental (Muller, 1989).

Aliás, essa é uma das principais razões pelas quais tem diminuído, na maioria dos países, o interesse pela política e pelo processo eleitoral. Pois as possíveis transformações acarretadas por eventuais mudanças dos governantes no poder, apesar de ocorrerem, passam a ser cada vez menores e, às vezes, muito pouco significativas, dada a autonomia das burocracias e da “máquina” do Estado como um todo. No entanto, não se deve desprezar a influência das configurações institucionais, da ideologia reinante e dos interesses nesta “solidificação” de determinados modos de atuação do Estado, tornando muito difícil qualquer modificação mais substantiva destes modos, por exemplo, via processo eleitoral, a despeito das ineficiências no

funcionamento dos Estados.⁹⁵ Ou seja, tal conjunto de fatores adquire características historicamente determinadas, dependentes da trajetória de cada país, como veremos com mais detalhes no capítulo 3.

No mesmo rumo da discussão realizada acima, é preciso salientar que um meio de liberar os responsáveis pelas políticas públicas da influência dos agentes “buscadores de rendas” é torná-las meramente indicativas, restringindo o poder discricionário dos burocratas ou políticos sobre a alocação de recursos e/ou os mecanismos de proteção públicos. Foi este o sistema utilizado, destaque-se, tanto na França quanto no Japão, predominantemente no período de políticas industriais mais vigorosas, quando estes países se dedicavam com afincamento à realização do *catch-up* com as maiores potências econômicas do pós-guerra, notadamente com os EUA.⁹⁶

Muitos autores apontam que nos EUA, um país no qual somente existe uma política industrial implícita, é muito maior a influência de *rent-seekers* sobre os responsáveis por estas políticas implícitas do que nos países que seguem estratégias indicativas explícitas (Johnson, 1984a; 1984b; Chang, 1994a:39). Não é por outro motivo que todas as maiores empresas fornecedoras do chamado complexo industrial-militar americano (nele incluído o setor aeroespacial), assim como seus lobistas, procuram influenciar o orçamento daquele complexo, conhecendo na prática as melhores formas de atuação para conseguir este intento, enquanto advogam uma completa ausência de políticas industriais naquele país, visto que assim se adaptam à ideologia vigente e simultaneamente se livram da atenção pública, a qual crê não precisar tomar conhecimento de políticas que pretensamente não existem (Galbraith, 1967; Ergas, 1987; Nelson, 1988; 1993a).

Por outro lado, alguns Estados podem procurar seguir uma política de “escolha dos vencedores”, como aquela efetuada pela Coreia. Apesar de este sistema ter uma maior tendência a sofrer “influências” externas ao Estado — pois tornar-se um vencedor, em um tal sistema, é muitas

⁹⁵ Galbraith (1967); Hobsbawm (1968); Katzenstein (1978c; 1984; 1985); Zysman (1983; 1994); Useem (1983); Hall (1986); Muller (1989); Powell & DiMaggio (1991) e Lazonick (1992a; 1992b; 1993).

⁹⁶ Ver mais uma vez Johnson (1982); Torres F² (1983); Zysman (1983); Chang (1994a:39). Chang (1994a:53, 144, n. 27) menciona a função redutora de custos de transação proporcionada por este planejamento indicativo, seja das transações efetuadas somente entre agentes não pertencentes ao Estado, seja daquelas entre estes últimos e o Estado, quando tal tipo de planejamento é (razoavelmente) acatado pela sociedade. Com efeito, se isto ocorre, reduz-se significativamente o espectro de decisões passíveis de serem tomadas pelos vários agentes, já que estas devem se coadunar, ao menos moderadamente, com aquele planejamento. Chang (id.:47-8) define estes custos de transação como todos os custos de coordenação dentro das e entre as diferentes unidades econômicas. Estes custos devem ser claramente diferenciados, em termos teóricos (visto que na prática isto se torna às vezes extremamente difícil — id.:144, n. 18), dos custos de produção. Em sentido semelhante, pode-se enunciar os custos de transação como sendo aqueles incorridos no planejamento, adaptação e monitoramento do cumprimento de tarefas, definidas pela base técnica e organizacional vigentes (Pondé, 1993:32). Ver também Suzigan & Villela (1997:24-5). No próximo capítulo serão analisadas as economias dos custos de transação proporcionadas pelas políticas industriais, quando se discutir as externalidades.

vezes uma questão de vida ou morte, utilizando-se, então, todos os recursos possíveis para ser bem sucedido — pode-se conseguir com isto que os grupos e empresas sigam com bastante presteza as políticas determinadas pelo Estado, por exemplo, atingindo um elevado nível de qualidade, produtividade, P & D, entre outros.⁹⁷ Como resultado, os benefícios de tal competição feroz facilmente ultrapassam quaisquer custos que possam emergir em decorrência da atuação de *rent-seekers* (Chang, 1994a:39). Ademais, muitos dos setores nos quais se encontram tais empresas e grupos (e também os setores visados por eles) são monopólicos ou oligopólicos por natureza (id.:41), devido sobretudo às escalas de produção necessárias para tornar a produção eficiente. Isto torna verdadeiramente notável a estratégia governamental de conseguir extrair desempenhos competitivos acirrados de tais grupos e empresas.⁹⁸

Já com relação ao desenvolvimento tecnológico, um ambiente propício é essencial para sua ocorrência, nele incluindo uma suficiente capacitação empresarial, científica e em engenharia, além de estímulos a este desenvolvimento, muitos deles provenientes do Estado. No entanto, é preciso sublinhar que, para muitos casos e setores, uma grande capacidade científica não é necessária, apesar da sua crescente importância, nas últimas décadas, com a aceleração do desenvolvimento tecnológico e a progressiva interpenetração entre ciência e tecnologia (Rosenberg, 1992:92; Nelson & Rosenberg, 1993; Chesnais, 1994).

Esta importância do ambiente para o desenvolvimento tecnológico pode também ser ilustrada pela evolução diferenciada dos países desenvolvidos. Assim, um país como o Japão, mesmo não apresentando, até mais recentemente, uma performance notável em termos científicos (Rosenberg, 1992:92),⁹⁹ conseguiu realizar um impressionante salto econômico e tecnológico (Freeman, 1988). Em contrapartida, a Grã-Bretanha, apesar de seu sucesso científico em termos internacionais,¹⁰⁰ não conseguiu traduzir tais realizações científicas em uma participação de relevância comparável em termos de desenvolvimento tecnológico (Rosenberg, 1992:92-3). Vale

⁹⁷ Canuto (1991) e Coutinho (1999) reportam o processo de desaparecimento de alguns grandes grupos coreanos (*chaebols*) por não se conformarem às determinações da política industrial daquele país, sendo, assim, preteridos, em detrimento de seus concorrentes.

⁹⁸ No caso japonês, conseguiu-se, semelhantemente, um desempenho fortemente competitivo de empresas e grupos oligopólicos, chegando até à preocupação inversa por parte dos formuladores da política industrial, qual seja, a de conter a competição e o investimento excessivos. Cf. Johnson (1982) e Torres F² (1983).

⁹⁹ Todavia, o Japão vem rapidamente progredindo neste setor, principalmente pela percepção da progressiva importância daquela inter-relação entre ciência e tecnologia, especialmente nos países líderes em tecnologia.

¹⁰⁰ Ainda que declinante em termos relativos, devido à crescente perda de importância econômica e tecnológica daquele país e à deterioração de seu sistema científico e educacional, especialmente quando comparado ao de seus principais concorrentes.

dizer, as imbricações entre ciência e tecnologia não são tão simples como geralmente se considera (id.).

Na verdade, esta evolução diferenciada dos vários países em termos científicos e tecnológicos, como não poderia deixar de ser, possui raízes históricas no próprio desenvolvimento econômico e industrial destas nações. Assim, no caso do Japão, ocorreu a busca deste país por realizar um *catch-up* com os países mais desenvolvidos, procurando para isto construir sistemas educacionais, técnicos e científicos de elevada qualidade, assim como havia sido feito, em épocas anteriores, pelos EUA e Alemanha, em suas tentativas de emulação do sucesso econômico e tecnológico — principalmente — mas também científico, da Grã-Bretanha (Noble,1977; Mowery,1983;1992; Dornseifer & Kocka,1993). Por outro lado, a Grã-Bretanha continuou se fiando em demasia, devido a motivos históricos, institucionais (Lazonick,1992a;1992b;1993), ou mesmo ideológicos (Hobsbawm,1968; Hall,1986), no mercado, para seu desenvolvimento, perdendo o estímulo, ou mesmo a capacidade, para as reformas necessárias tanto na maneira de atuação e de inter-relacionamento de seu setor privado quanto naquela de seu setor público — por exemplo, sem tornar a educação acessível a toda a população e sem criar escolas técnicas e Universidades de primeira linha, como na Alemanha (Kogut,1992; Dornseifer & Kocka,1993).¹⁰¹

Com isto pretende-se ilustrar a possibilidade de atuação do Estado para garantir um ambiente propício à mudança tecnológica, o que pode ser conseguido, como mostrarei a seguir, por políticas industriais e econômicas que promovam um elevado ritmo de desenvolvimento (Nelson,1993; Rosenberg,1992). A razão disto é que a busca por vantagens tecnológicas se torna ainda mais atraente em um ambiente deste tipo, pois ele proporciona às firmas um mercado com maiores oportunidades e, freqüentemente, também taxas de crescimento e rentabilidade mais elevadas. Os casos japonês e britânico, vistos anteriormente, servem como ilustrações paradigmáticas do que acabei de expor.

Recorde-se que, para muitos, o Japão é o único caso de país atrasado que conseguiu efetivamente adentrar no rol dos países mais desenvolvidos — talvez acompanhado pela Itália, a qual não contou, no entanto, com uma atuação tão decidida, radical e bem-sucedida de seu Estado

¹⁰¹ Este desenvolvimento educacional alemão foi posteriormente copiado pelos EUA, especialmente no que se refere às Universidades (Noble,1977). Contudo, recorde-se uma vez mais o papel de vanguarda do Estado inglês, anteriormente à Revolução Industrial, em termos de política industrial *avant la lettre*, tanto na proteção à sua indústria têxtil contra as importações dos países baixos quanto na melhoria da sua infra-estrutura física, por meio de investimentos em estradas e em canais (Landes,1969). Parece que, sem dúvida, este é mais um caso de *lock-in* em determinada saída institucional, a despeito do envelhecimento posterior desta solução. E isto após ter-se desaprendido, devido ao sucesso liberal, as soluções alternativas prévias que possibilitaram este sucesso (Lazonick,1992a). Sobre “arteriosclerose institucional”, ver Norton (1986:20).

nacional (Gerschenkron, 1962; Posner, 1978; Oliveira, 1985). Este sucesso japonês foi alcançado, como se sabe, por políticas explícitas de transformação econômica e social, com mudanças institucionais radicais deliberadamente planejadas por aquele Estado e pela elite dominante daquele país, a partir da Revolução Meiji, sofrendo um novo impulso logo após a derrota sofrida na 2ª guerra mundial.¹⁰²

Este desenvolvimento econômico japonês apresenta, ademais, um interesse especial, pela marcante relação de mão dupla com seu desenvolvimento tecnológico, já que ambos foram estimulados pelo Estado e visados pelas empresas daquele país (também instigadas pelo Estado), em um ambiente protegido, mas não sem nenhuma obrigação de reciprocidade por parte destas empresas (Freeman, 1988). Conforme destaquei acima, tal reciprocidade deveria assomar na forma de uma crescente competitividade e capacidade concorrencial, estimuladas ainda pelo acicate da redução planejada tanto da proteção quanto dos incentivos a estas empresas, *pari passu* ao progressivo alcance (*catch-up*) competitivo com relação às empresas dos países desenvolvidos. Este alcance competitivo, por sua vez, podia ser instigado e observado pelos resultados empíricos das exportações das empresas monitoradas para os mercados dos países desenvolvidos, sobretudo para os EUA.

Já no caso britânico, ocorreu uma situação oposta, na qual o país pioneiro da Revolução Industrial perde paulatinamente sua primazia industrial, em um processo literalmente secular (Hobsbawm, 1968), para em uma época mais recente chegar até mesmo a um período de desindustrialização absoluta (Hall, 1986). Como se sabe, após a 2ª guerra mundial, alguns governos britânicos, sobretudo trabalhistas, procuraram estabelecer uma política industrial mais intervencionista, em oposição às políticas simplesmente reativas, normalmente implementadas naquele país.¹⁰³ Contudo, rapidamente tais governos desistiram destas tentativas de maior direcionamento da indústria britânica, em prol de políticas econômicas contracionistas, na tentativa de defesa da paridade de uma libra inglesa freqüentemente sobrevalorizada. Isto se dava porque tal sobrevalorização era erroneamente percebida como um requisito básico para a confiança e estabilidade das condições dos contratos estabelecidos pela *City* londrina, e para seu sucesso como o então principal mercado financeiro do planeta.¹⁰⁴ Vale dizer, aquelas tentativas de política

¹⁰² Hobsbawm (1977:164-71); Johnson (1982); Dosi *et alii* (1990:42,50-1); Dosi *et alii* (1994). Vários destes aspectos serão melhor analisados no item 4.3.

¹⁰³ Uma definição mais precisa destes termos poderá ser encontrada no próximo capítulo.

¹⁰⁴ Blank (1978); Zysman (1983); Hall (1986). Em um problema que remonta ao começo do século e, mais fortemente, ao período entre-guerras (Skidelsky, 1996:84-6). Assim, uma conjugação de certos interesses com algumas

industrial mais direcionadoras estiveram à mercê das recorrentes políticas macroeconômicas contracionistas seguidas pelo governo inglês e, o que é pior, sem solução definitiva para aquele problema recorrente de sobrevalorização, pois nunca a libra foi desvalorizada o suficiente a ponto de propiciar maior estabilidade ao Balanço de Pagamentos inglês e maior competitividade aos produtos britânicos, contornando definitivamente a tendência fortemente deficitária da balança comercial daquele país e permitindo-o seguir políticas expansionistas.¹⁰⁵

Ao mesmo tempo, a Grã-Bretanha progressivamente perde importância relativa como pólo tecnológico, em termos internacionais, pelos mesmos motivos que conduziram o Japão a um papel de destaque neste setor: reduzidos incentivos aos investimentos em tecnologia, dado o baixo crescimento econômico do país (o menor entre todos os países desenvolvidos, no pós-2ª guerra — Zysman, 1983:cap. 1; Torres F^o, 1983) e o pouco dinamismo de suas empresas. Deve-se mencionar também o atraso britânico em dois tópicos que constituem vantagens para os japoneses, quais sejam, os de capacitação empresarial (notadamente industrial) e em engenharia, em cuja formação de recursos humanos e de escolas especializadas a Grã-Bretanha ficou muito atrás de países com desenvolvimento econômico mais vigoroso, a partir do impulso dado a tais países e a suas empresas, escolas e recursos humanos, pela própria ampliação da demanda por bons engenheiros e técnicos decorrente das políticas de *catch-up* (OECD, 1992a; Noble, 1977). Com isto, a Grã-Bretanha começa a perder terreno sobretudo para os dois países que lideraram a economia e a indústria mundiais na primeira metade deste século, os EUA e a Alemanha, além de para o Japão, na segunda metade do século.

Conforme mencionado anteriormente, muitos explicam o relativo atraso britânico nestas áreas exatamente como consequência do grande sucesso anterior daquele país, o qual teria tornado suas instituições (inclusive os costumes) bastante rígidas e inadequadas a uma ulterior

concepções ideológicas equivocadas, a qual julgava e julga ser importante defender a paridade de uma moeda, a despeito dos efeitos deletérios desta paridade sobre a economia real, foi minando paulatinamente a indústria britânica (id.:84-6,118; Keynes, 1936:382-3; Hobsbawm, 1968).

¹⁰⁵ Pode-se tecer uma comparação entre estas políticas econômicas e aquelas seguidas pela Alemanha Ocidental. Esta última, apesar (ou por causa) de seu muito maior desenvolvimento industrial, com seus interesses financeiros estando fortemente ligados aos da sua indústria, “sofria” recorrentemente de um mal oposto ao inglês: uma moeda frequentemente desvalorizada e com pressões externas para uma valorização, em decorrência de superávits comerciais e de transações correntes significativos (posteriormente ao fim do sistema de Bretton Woods, tais pressões passaram a ser por uma apreciação que efetivamente começou a ocorrer — Kreile, 1978; Miranda, 1990; Belluzzo, 1999). Ou seja, enquanto as políticas econômicas inglesas de curto prazo, anti-desenvolvimentistas e anti-industriais, conduziam a uma progressiva perda de valor real e de participação da libra nos mercados financeiros internacionais, o contrário ocorria com o marco alemão, a partir de políticas econômicas mais fortemente preocupadas com os interesses produtivos daquele país. Em suma: o valor e a participação, no longo prazo, da moeda de um país nos mercados internacionais, parecem depender intensamente das condições de sustentabilidade do seu Balanço de Pagamentos e de seu sucesso industrial e em serviços, não sendo sua participação nos mercados financeiros suficiente, então, para garantir seja a

transformação virtuosa (Hobsbawm, 1968; Lazonick, 1992a) — sendo exemplos disto o distanciamento entre o sistema financeiro e o setor industrial, sem grande participação direta do primeiro no setor secundário; a excessiva confiança no sistema de mercado, em vez de utilizar-se mais pesadamente as relações verticais e horizontais inter-firmas; o elitismo da educação britânica, com desprezo pela aplicação prática dos conhecimentos, levando a um enaltecimento da educação clássica e a uma desqualificação de maiores habilitações em áreas técnicas, como a administração de empresas e a engenharia (o que conduziu também, por sua vez, a um atraso do ensino destas áreas em suas Universidades); o desprezo britânico, até recentemente, pelo trabalho físico,¹⁰⁶ o que levava à quase impossibilidade de um engenheiro britânico aprender as especificidades do processo de produção no mesmo nível de minúcias de um engenheiro japonês, dado o treinamento obrigatório pelo qual este último tem que passar na própria linha de montagem, executando tarefas típicas de operários (Womack *et alii*, 1990); o menor nível de educação e treinamento da força de trabalho britânica, quando comparada à de seus principais concorrentes internacionais, o que resulta em menor produtividade do trabalho, etc. (Dosi & Kogut, 1993:254).

estabilidade daquela paridade, seja a participação desta moeda nos negócios internacionais (Miranda, 1992; Vasconcelos, 1998).

¹⁰⁶ Veblen (1899) procura explicar tal tipo de comportamento ocioso e cerimonial, apesar de não se centrar em nenhum país específico. Sem dúvida, vários dos aspectos mencionados acima estariam, talvez, mais bem localizados no capítulo 3, que versa sobre as instituições. Todavia, quis-se ressaltar, ainda neste capítulo, as implicações institucionais e estruturais de um reduzido nível de crescimento econômico e de poucos incentivos a este e à mudança tecnológica por parte de todo o sistema econômico de um país e, em particular, por parte de seu Estado.

Capítulo 2

A Política Industrial

O objetivo deste capítulo é, essencialmente, a fundamentação teórica das políticas industriais. Busca também corroborar empiricamente tais políticas, destacando seus resultados positivos — pelo menos potencialmente — em termos de alguns parâmetros (produção, eficiência, produtividade, renda, bem-estar, etc.; Gerybadze, 1992:151-2; Kolm, 1994; 1995), analisando ainda, sucintamente, as relações e os conflitos entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas, dado que tais conflitos são uma possível e freqüente fonte de perturbação para a consecução de ambas as políticas.

Em contraposição aos pressupostos neoclássicos, expostos no capítulo anterior, neste se pretende aduzir os principais aspectos da chamada teoria evolucionista, auxiliada por contribuições de outras correntes heterodoxas (ou “heréticas”)¹ e até mesmo de alguns representantes na vanguarda do *mainstream economics*, desde que apresentem alguma contribuição relevante para uma concepção teórica alternativa (Dosi *et alii*, 1990:item 2.3; Samuels, 1995a). Uma teoria heterodoxa e evolucionista, no meu entender, deve prescindir de qualquer concepção de equilíbrio ou de racionalidade substantiva, devendo também incluir a incerteza em um sentido Knightiano/Keynesiano entre as características fundamentais do sistema econômico, e imprescindíveis para o entendimento deste sistema (Davidson, 1982-83; 1991; 1993). Vale dizer, segundo a concepção teórica que se pretende apresentar, a impossibilidade de conhecimento perfeito ocorre tanto por motivos de insuficiência de capacidade de coleta e de processamento de informações quanto pela própria incerteza, i.e., a total impossibilidade de conhecer com precisão probabilística o futuro de inúmeras variáveis econômicas.² Isto porque a incerteza não implica apenas na insuficiência de capacidade para a coleta e/ou o processamento de informações, mas sim na própria inexistência de informações *ex-ante*, no momento no qual elas são necessárias. A partir de tal constatação, torna-se até mesmo irrelevante, em

¹ Formada por autores (neo)schumpeterianos, (pós)keynesianos, neo-keynesianos, institucionalistas, (neo)austriacos, etc.

² Simon (1962; 1976); Egidi & Narduzzo (1997); Keynes (1937a); Davidson (1982-83; 1991; 1993); Johnson (1988:296; 1992:23); Dalum *et alii* (1992:301, n. 6); Possas (1995:5, 18) e Hodgson (1997).

muitos casos, saber qual a capacidade de os agentes coletarem e tratarem adequadamente as informações.³

Tomando estes aspectos como ponto de partida, uma teoria evolucionista deveria ter como pontos centrais: 1) a dinâmica; 2) a adequação à economia e à sociedade vistas como fenômenos históricos; 3) a rejeição da idéia de que estas economias e/ou sociedades propendem a um equilíbrio ótimo qualquer; 4) a refutação de qualquer possibilidade de racionalidade substantiva, maximizadora; e 5) a incerteza, inevitável para uma teoria que se pretenda histórica.⁴

2.1. Breve História dos “Heréticos”

Vários autores têm procurado fundamentar teoricamente a necessidade de atuação do Estado nos mais diversos âmbitos das economias, a fim de que estas aumentem seu nível de eficácia. Muitos denominam tais autores de “heréticos”, por se oporem à corrente principal da ciência econômica, nos casos em que esta última postula — em qualquer uma de suas n versões (Davidson, 1982-83; 1991; 1993) — que o maior nível de eficiência alocativa somente deve ser alcançado quando o Estado absolutamente não intervém na economia, deixando as livres forças do mercado agirem por si sós ou, no máximo, que o Estado deve agir para contrabalançar alguma “rigidez” nas economias reais (nos mercados de trabalho, de bens, de capitais, etc.), quando comparado às previsões teóricas ortodoxas.⁵ Os primeiros destes heréticos surgiram no final do século XVIII e início do XIX, com Tucker, Serra, Ferrier, List, Hamilton, e mesmo, inadvertidamente, Smith (1776), em algumas partes de *A Riqueza das Nações*, apesar de este livro ser também considerado o marco inicial da corrente principal da ciência econômica.

A partir de então, esse livro de Smith carrega consigo uma sina tríplice e contraditória: ser simultaneamente o “fundador” da corrente principal da ciência econômica, da muito mais herege economia política (com sua maior atenção para a relevância da política e da sociedade sobre a

³ De acordo com Dequech (1998:8), “uma noção de incerteza forte é uma na qual o conhecimento, devido à insuficiência de evidências, é incompleto em uma extensão tal que impede as pessoas de formar uma distribuição de probabilidade única, aditiva e plenamente confiável. Esta incerteza não se refere a uma situação onde a informação necessária existe potencialmente mas a capacidade mental dos agentes não é poderosa o suficiente para lidar com ela.”(grifos meus). Ver também id.:78. Para a diferença entre seu conceito de incerteza forte, em contraposição ao conceito de incerteza fraca, ou risco, cf. id.:8.

⁴ Stolper (1991); Possas (1995;1996); Setterfield (1997); Samuels (1997); Petri (1998). Contudo, é importante perceber que determinadas concepções de equilíbrio específicas podem ser úteis para as teorias que fazem parte do que se poderia chamar de uma teoria evolucionista geral. Por exemplo, a possibilidade de equilíbrio aquém do pleno emprego, em Keynes (1936; 1937a; 1937b), é de tal modo contrária à noção de equilíbrio normalmente utilizada pelo *mainstream economics* e útil para a apresentação da possibilidade de que uma economia capitalista não apresenta qualquer tendência inata a um ótimo — neste caso, o de pleno emprego — que pode perfeitamente ser empregada por teorias que procurem se contrapor a tal perspectiva (Setterfield, 1997:65-9). Portanto, certas noções de equilíbrio não são diametralmente opostas às de história (ibid.).

⁵ Como vimos no capítulo anterior.

“economia”), e ser um dos primeiros livros a dar suporte teórico à ação do Estado sobre a economia — mais uma vez, ainda que inadvertidamente — devido ao inter-relacionamento dinâmico entre o crescimento do comércio internacional realizado por um país e o da sua produtividade (Dosi *et alii*, 1990:26-31).

Provavelmente não é uma coincidência o fato de que entre todos estes autores heréticos haja ingleses, alemães, franceses, italianos e americanos, ou seja, representantes de cada uma das principais nações do Ocidente nos últimos dois séculos (ou ainda mais, no caso dos ingleses e franceses), em sua preocupação de como manter seus respectivos países em tal grupo de nações de vanguarda, se possível adquirindo uma posição hegemônica. Neste sentido, o próprio título do mais famoso livro de Smith, *“Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”*, indica qual sua preocupação central. Faltaria apenas um autor japonês nessa lista de autores, para termos o G-6 da economia mundial atual. Porém, o Japão, no final do século XVIII e início do XIX, ainda não havia sido invadido pelo Ocidente — o que só se daria em de 1851, e nem, por conta disso, iniciado sua reação para tentar alcançar este Ocidente, imitando-o. Isto só ocorreria alguns anos mais tarde, ou seja, a partir de 1868, com a Revolução Meiji.⁶

Esta tradição de investigação sobre as causas das diferenças entre a riqueza das várias nações, principalmente em sua vertente herética (ou heterodoxa), continua, mais recentemente — após uma longa interrupção, em boa medida acarretada pela hegemonia praticamente total do pensamento ricardiano, até o início do século XX — com os autores do ciclo do produto; da defasagem tecnológica e das vantagens cumulativas dinâmicas (tecnológicas, de escala, etc.), como Vernon, Thirlwall, Cornwall e Kaldor, em grande parte dentro da tradição pós-keynesiana; passando pelos estruturalistas latino-americanos, concentrados na CEPAL e no grupo ligado àquele organismo; pelos historiadores econômicos, como Gerschenkron e Kuznets; pelos economistas ligados à Comissão Econômica para a Europa (CEPE), como Myrdal; pelos institucionalistas norte-americanos; por vários economistas franceses, como Mistral, Boyer e Chesnais, ligados ou não à chamada “Escola da Regulação”; além dos neo-schumpeterianos, como Freeman, Rosenberg, Nelson e outros.⁷

2.2. A Possível Utilidade da Política Industrial

A partir dos desenvolvimentos teóricos acumulados dentro desta tradição heterodoxa, principalmente em seus trabalhos mais recentes, pretendo mostrar como a teoria econômica

⁶ Como veremos com mais detalhes no final do capítulo 4.

progressivamente reuniu fundamentos teóricos que sustentam as políticas industriais. Isto porque um importante aspecto no que diz respeito a estas políticas é a razoável despreocupação, até recentemente, de muitos de seus defensores, com qualquer fundamentação teórica para elas (se bem que um tal tipo de comportamento se mantém em muitos dos seus mais ferrenhos e capacitados adeptos), visto que podiam recorrer a inúmeros casos empíricos que substituíam parcialmente tais deficiências teóricas com relação às políticas industriais. Esta despreocupação tinha quatro causas básicas: primeiro, a deficiência de alicerces teóricos consistentes, pelo menos quando comparados aos desenvolvimentos teóricos realizados pelo *mainstream*, na busca deste último por uma fundamentação teórica que sustentasse sua prescrição básica de não intervenção estatal sobre as economias.

Em segundo lugar, conforme mencionei anteriormente, a desconsideração, por parte de muitos defensores das políticas industriais, de uma maior relevância de um suporte teórico para elas, pois para estes defensores bastava a percepção da sua fundamentação empírica (Chang, 1994a:4) e a existência de condições políticas, conhecimento (ou intuição) e instituições razoavelmente adequadas para implementá-las. Vale dizer, a existência de um sem número de casos empíricos exitosos provava, para seus defensores, a eficácia de tais políticas, a despeito da inexistência ou tibieza de uma base teórica que as fundamentasse. Além do mais, como se sabe, muito se tem feito em política industrial sem nenhuma, ou praticamente nenhuma, fundamentação em termos teóricos.⁸

A terceira causa era que, até o final da década de 70, não havia, a despeito dos desenvolvimentos teóricos acima referidos, uma discussão pública a respeito de tais políticas, especialmente no mundo acadêmico de língua inglesa (Chang, 1994a:3), dominado, ainda mais do que o de outros países, pelo *mainstream economics*. Como se sabe, não há uma entrada para política industrial no *The New Palgrave Dictionary of Economics*, apesar de este dicionário, o mais completo de economia, supostamente atentar para todos os principais tópicos de teoria e história do pensamento econômico. Com isto, tal discussão somente começa a ser levada a cabo, mais seriamente, nos países anglófonos (e mesmo nos outros países, dada a dominância da literatura econômica em língua inglesa sobre a “agenda” das pesquisas e discussões teóricas e empíricas em economia), a partir do claro sucesso dos projetos de industrialização do Japão e dos Países Recentemente Industrializados (PRIs)

⁷ Dosi *et alii* (1990:26); Dosi & Soete (1988:409-10; 1991:101), Stolper (1991), Vercelli (1993a).

⁸ Sendo a história das políticas industriais no Japão, no pós-2ª guerra, um exemplo clássico disto. Cf., por exemplo, Borras *et alii* (1986:92), a respeito das políticas setoriais estabelecidas para a indústria de semicondutores, naquele país, a despeito da inexistência de qualquer fundamentação teórica mais sólida. Aliás, esta é a história da política industrial como um todo, naquele país, no pós-2ª guerra. Isto porque tal política foi, em grande medida, implementada por engenheiros que não possuíam maiores conhecimentos de economia e até mesmo enfrentavam forte oposição de economistas profissionais (mais um caso que mostra a

do leste da Ásia, conjugado à percepção do declínio industrial americano — sobretudo de algumas áreas e setores específicos daquele país — e inglês (e também de alguns outros países da Europa Ocidental; id.:3-4), nos anos 80 e início dos 90.

E, em quarto lugar, a ignorância com relação aos desenvolvimentos teóricos realizados pelos “heterodoxos”,⁹ assim como no que diz respeito àqueles desenvolvidos por parte do *mainstream*. Afinal, na segunda metade do século XX, pelo menos no quarto de século que termina no início dos anos 70,¹⁰ já se acumulavam, como visto, quase duzentos anos de busca por embasamentos teóricos para as políticas industriais.

Contudo, é certo que, na atualidade, a fundamentação teórica das políticas industriais mostra-se cada vez mais necessária, tanto a fim de procurar vencer as resistências dos setores contrários a elas, existentes em todas as economias (Zysman,1983; Hall,1986), e enfrentar os debates com os representantes do *mainstream* (normalmente ligados àqueles setores), acerca da validade de tais políticas, quanto com o objetivo de dar suporte a que estas políticas sejam melhor implementadas. Inicialmente, para maior clareza, é necessário definir o que se entende por política industrial.

2.3. A Definição de Política Industrial

São inúmeras as definições de política industrial usadas pelos vários autores que já se dedicaram ao assunto, sendo muitas delas compatíveis entre si (Suzigan & Villela,1997; Strachman,1995). Por exemplo, alguns autores incluem, nas suas definições, apenas as políticas direcionadas para complexos, setores, tecnologias ou mesmo empresas específicos, não considerando aquelas que estimulam a indústria (e os serviços) como um todo,¹¹ enquanto outros, principalmente em tempos mais recentes, defendem que as políticas industriais devem ser dirigidas para toda a estrutura industrial. Para estes últimos, é um equívoco a adoção de políticas industriais setoriais, dado que elas discriminam, de um

importância das concepções teóricas do *mainstream*, ou seja, da ideologia, para a determinação da visão de mundo e da forma de atuação dos vários agentes). Ver também Tyson (1992); Torres F^o (1973;1991;s.d.) e Nishikawa (1995:167).

⁹ Cf., por exemplo, os desenvolvimentos teóricos realizados por Kaldor, nos anos 70, no que tange às políticas industriais e às inconsistências do *mainstream*. Estes desenvolvimentos, como mostra Baptista (1997), serviram inclusive, em grande parte, como estrutura básica para vários dos avanços teóricos dos chamados neo-schumpeterianos (id.; Dosi *et alii*,1990).

¹⁰ Que foi a época de maior discussão, em nível internacional, acerca da pertinência das políticas industriais e de desenvolvimento, e da estrutura adequada que estas deveriam assumir. Aquele período também merece destaque porque nele a intervenção e regulamentação dos Estados sobre suas respectivas economias nacionais, da mesma forma que a existência de regulamentações e mecanismos de auxílio internacionais — na institucionalidade montada em Bretton Woods — foram co-responsáveis pela chamada “época de ouro” do capitalismo (Davidson,1992-93; Hobsbawm,1994; Strachman,1994). Tal época de ouro, como se sabe, é constituída pelos 25 ou 30 anos de maior crescimento econômico de toda a história do capitalismo, o qual inclusive se espalhou por grande parte de sua periferia, na qual um grande número de países inclusive se desenvolveu a taxas mais elevadas do que os do centro.

¹¹ Komiya (1975) e Okimoto (1989), *apud* Kagami (1995:119-20); Corden (1980:167); Adams & Bollino (1983:13-14); Kenworthy (1990:234); Chang (1994:60-61) e Suzigan & Villela (1997:25-9).

modo inevitável e inaceitável, alguns setores em favor de outros (Chang, 1994:59-61). Por fim, há aqueles que aceitam a presença de ambas as políticas em suas definições.¹²

Há ainda aqueles que postulam que as políticas industriais devam ser fundamentalmente antecipatórias, ou seja, bastante mais intrusivas do que as políticas meramente reativas, devendo ser também, por conseguinte, abrangentes e integradas entre si, objetivando a transformação estrutural e procurando agir com antecedência ao surgimento de problemas decorrentes de certos desenvolvimentos setoriais, econômicos, sociais, etc. Portanto, tais políticas industriais antecipatórias colocam-se em oposição às políticas industriais reativas, aquelas direcionadas aos setores industriais em declínio ou com problemas.¹³

Corroborando esta afirmativa e em oposição a esses últimos tipos de políticas industriais, Johnson (1984a:8) explica o que são as políticas positivas (ou antecipatórias) e explícitas:

“Em um sentido positivo, explícito, a política industrial significa a iniciação e coordenação de atividades governamentais para alavancar ascendentemente a produtividade e competitividade de toda a economia, e de indústrias específicas que dela fazem parte. Sobretudo, uma política industrial positiva significa a infusão de um pensamento estratégico, orientado para determinados objetivos, na política econômica. É a tentativa do governo de mover-se para além das... preocupações agregadas... com as políticas monetária e fiscal...”¹⁴

Como resultado, quando a política industrial é positiva, é praticamente impossível que também não seja explícita, se bem que, como visto acima, os governos podem procurar não as tornar explícitas, a fim de não enfrentar oposição de interesses e/ou ideologias contrárias.

Já as políticas reativas normalmente assumem características de auxílios financeiros a empresas (ou mesmo a setores inteiros) com dificuldades e/ou a seus empregados, embora modernamente esta ajuda aos empregados seja conjugada a programas de treinamento e requalificação, i.e., a certas políticas antecipatórias, ao menos quando se procura efetivamente qualificar estes empregados para

¹² Johnson (1984a:9, 1984b:241-242); Corden (1980:167); Ozaki (1984:48); Norton (1986:4) e Yamamura (1986:205). De acordo com Johnson (1984a:9), “[a]s políticas industriais macro e micro são ambas importantes, mas o aspecto micro — o assim chamado ‘estabelecimento de metas industriais’ [*industrial targeting*] — tem sido com frequência enfatizado em detrimento do primeiro, embora o estabelecimento de metas não possa ser bem sucedido sem condições macro favoráveis e seja melhor avaliado como uma questão de suplantar médias, não em termos de sucessos ou fracassos absolutos.” Norton (1986:4) igualmente destaca a possibilidade de as políticas industriais serem tanto de alcance geral (por exemplo, todo o mercado de trabalho, todas as empresas) como setorial.

¹³ Segundo Gerybadze (1992:151-2, 159-60), nos principais países industrializados, as políticas industriais têm sido cada vez mais ativas e antecipatórias, ou seja, direcionadas para o que se imagina será o futuro, em oposição a políticas simplesmente passivas e reativas, as quais são implementadas a partir de mudanças em condições pretéritas relativamente estáveis. Neste exato sentido, vem-se registrando, naqueles países, um aumento expressivo das políticas direcionadas para ciência e tecnologia, inclusive por meio de progressivos acordos internacionais (OECD, 1992a; Chesnais, 1994). A principal explicação para um tal crescimento destas políticas tecnológicas, sobretudo daquelas de âmbito internacional, é a percepção da sua extrema relevância para o desempenho de longo prazo daqueles países. Assim, dada a incerteza que cerca os resultados dos gastos com tecnologia, mostra-se importante para os Estados manterem políticas de auxílio e incentivo a tais gastos.

¹⁴ Ver também Johnson (1984a:25); Kenworthy (1990) e Porter (1990).

setores mais dinâmicos, dentro de um horizonte de mais longo prazo.¹⁵ Ou seja, neste último caso, tem-se certas políticas reativas de mais curto prazo conjugadas a políticas antecipatórias quando considerada uma perspectiva com um horizonte temporal mais extenso.

Logo, deve-se ter presente que as políticas industriais reativas, principalmente quando isoladas das políticas antecipatórias, assumem, quase que de maneira inevitável, características eminentemente *ad hoc*.¹⁶ Não obstante, alguns países conferem um caráter extremamente planejado a tais políticas reativas, executando todo um cronograma organizado com relação ao fechamento de plantas e à transferência de recursos humanos e também, quando possível, de recursos materiais, dos setores em declínio para outros. Destarte, países notoriamente conhecidos pela sua utilização de um intervencionismo claro e explícito, como o Japão e os países nórdicos da Europa Ocidental (além de vários outros daquele mesmo continente, os quais atuam, contudo, em uma escala menos “agressiva”), procuram transferir para atividades mais promissoras, e da forma mais ordenada possível, recursos de indústrias que tenham se tornado notoriamente inviáveis, em termos econômicos (ainda que não técnicos), por exemplo, devido a seus elevados custos salariais e/ou de matérias-primas.¹⁷

No entanto, estes casos consistentemente mais planejados das políticas reativas podem ser considerados como exceções. Assim, tais políticas, exatamente por serem resultado, no geral, de ações descoordenadas e *ad hoc* dos governos, não conduzem, normalmente, à realização de nenhum objetivo mais consistente de longo prazo, além de apresentarem as inevitáveis distorções presentes nas políticas dirigidas a determinados setores, empresas ou grupos sociais específicos. Na maioria dos casos, estão interligadas a políticas industriais implícitas, ou, como preferem alguns teóricos, a políticas industriais “envergonhadas”, de forma que se pode tomar estas duas denominações praticamente como sinônimos. Tais políticas são assim chamadas porque: 1) os governos preferem deixá-las ocultas — como, por exemplo, na maioria dos países da OECD (OECD, 1989; 1992b; Suzigan, 1997) — a fim de, conforme já

¹⁵ Para ambos os tipos de políticas, cf. Atkinson & Coleman (1989:60): “O que distingue uma postura antecipatória de uma reativa é a predisposição, por parte do Estado, de intervir na organização industrial do setor.”(id.:61). Corden (1980:168) também aponta para o caráter positivo, ou seja, antecipatório, que podem assumir as políticas para realocação e requalificação da força de trabalho.

¹⁶ Johnson (1984a:8; 1984b:236); Ozaki (1984:48); Dosi (1988a:140-142); Soete (1991:53-57) e Kenworthy (1990:239). Deve-se atentar também para as características estruturais e/ou institucionais que fazem com que, em determinados países, as políticas industriais tenham que ser implícitas (ou “envergonhadas”), reativas e *ad hoc*, como é o caso dos países anglo-saxões, enquanto em outros elas possam ser explícitas, antecipatórias, abrangentes e planejadas, a partir de uma estratégia industrial integrada, como, fundamentalmente ocorre no caso da Alemanha, Suécia, França, Itália, Japão e Coreia, entre outros. Cf. Zysman (1978; 1983; 1994); Torres F^o (1991:134-135); Kagami (1995:124); Katzenstein (1978a; 1978b; 1984; 1985); Blank (1978); Krasner (1978); Kreile (1978); Pempel (1978); Posner (1978); Johnson (1982); Chang (1994a); Coutinho (1999); Yamamura (1986:170-171); Cline (1986:215-217) e Branson & Klevorick (1986:252-253).

discutido, não enfrentar oposição de setores contrários a estas políticas e/ou não macular o suposto esforço destes países em seguir os cânones da ideologia econômica liberal; e 2) porque estes governos efetivamente não dispõem de uma verdadeira estratégia industrial ou de uma estrutura institucional capazes de executar um tal tipo de estratégia, com o que estas políticas somente podem assumir um caráter implícito e *ad hoc*.¹⁸

Por fim, existem ainda aqueles que defendem a presença dos dois tipos de políticas em suas definições, vale dizer, tanto as antecipatórias como as reativas (Corden, 1980; Johnson, 1984a:11; 1984b:241-242; Ozaki, 1984:48). É exatamente neste sentido que alguns autores (Corden, 1980:168; Johnson, 1984a:7-8; Kenworthy, 1990:239) apontam que as políticas industriais podem ser positivas ou negativas, implícitas ou explícitas, o que são, em grande medida, designações diversas, respectivamente, para políticas antecipatórias — as quais seriam positivas e (mais) explícitas — e as reativas — por sua vez, negativas e (mais) implícitas, além de defensivas.

Por outro lado, alguns autores postulam que as políticas industriais devem atuar essencialmente sobre o “lado da oferta” — por exemplo, sobre a mudança das funções de produção e/ou da composição dos fatores de produção utilizados como insumos — apesar de reconhecerem o importante papel representado pelas políticas que agem sobre o “lado da demanda”, as quais atingem indiretamente o “lado da oferta” (Adams & Bollino, 1983:13-14; Johnson, 1984a:11; 1984b). Já outros autores apontam explicitamente para a importância das políticas industriais que agem também sobre o “lado da demanda”.¹⁹

Há também os que postulam que as políticas industriais devam ser implementadas somente como resposta às “falhas de mercado”, ou seja, como visto, às diferenças entre o funcionamento das economias reais e aquele previsto pela TEG e pela TNCI, por terem estes autores, é claro, tais

¹⁷ OECD (1989; 1992b). Para o caso de algumas indústrias declinantes no Japão, como a de alumínio, naval (para grandes petroleiros), etc., após o primeiro choque do petróleo, e seu “desmanche” concertado, ver Torres F² (1991).

¹⁸ De acordo com Johnson (1984b:236), “não existe uma tal coisa... como não ter uma política industrial. Nós temos uma política industrial nos EUA e ela não é uma boa [política].”(ênfase no original). Kenworthy (1990:239) aponta que a “verdadeira escolha é entre uma política industrial coordenada, antecipatória e uma *ad hoc*, reativa.” Assim, sobre o significado real de tirar o governo da economia, Samuels (1995b:48) explica que ao “se livrar de uma regulação, não se fica livre do governo... A desregulação significa que o governo estará apoiando o interesse contrário e deixando exposto o interesse protegido até então. Não é uma escolha entre governo e nenhum governo. É uma que define qual interesse, qual distribuição de custos o governo apoiará.” Ver também Johnson (1984a:8); Ozaki (1984:67-68) e Norton (1986:35).

¹⁹ Ozaki (1984:48); Yamamura (1986). É importante destacar que aqueles autores não fornecem maiores explicações a respeito de tal opção pela não consideração das políticas que atuam sobre a demanda, ainda mais quando se sabe que nos países com políticas industriais ativas, antecipatórias, aquelas políticas tiveram uma função importantíssima, proporcionando mercados (muitas vezes garantidos) para a oferta. Para o caso do Japão, cf. Yamamura (1986) e Torres F² (1991:186-187). E para o caso dos equipamentos pesados para energia elétrica, principalmente nuclear, em que políticas de garantia de demanda foram usadas pelos EUA, Canadá, Japão e pelos principais países da Europa, cf. Strachman (1992:173-81).

concepções teóricas como parâmetros para suas prescrições.²⁰ Já os “heréticos”, conforme antes assinalado, defendem que a principal fundamentação teórica para as políticas industriais não provém da comparação entre as economias reais e as previsões da TEG, mas sim do cotejo da realidade com propostas teóricas mais radicais.²¹

Assim, é necessária uma definição precisa de política industrial, a qual delimite com clareza o que se entende por tais políticas, também a partir do que já foi discutido até aqui. Tal definição, no meu entender, deve ser ampla, de forma a incluir como políticas industriais todas aquelas que se dirigem ao setor industrial e de serviços — dado o crescente inter-relacionamento entre aqueles setores e, conseqüentemente, a progressiva dificuldade para delimitar as fronteiras entre ambos (Fajnzylber, 1983) — seja sobre a oferta ou sobre a demanda. Neste sentido, as políticas industriais devem compreender igualmente o “lado industrial” da chamada agro-indústria (i.e., excluindo as atividades agro-industriais que podem ser mais claramente classificadas como pertencentes à agropecuária propriamente dita), apesar da também crescente dificuldade de separação entre agropecuária e indústria, pelo menos nos setores mais modernos da primeira, os quais se encontram cada vez mais interligados ao setor secundário (Silva, 1992).

Portanto, considero como política industrial todas as políticas dirigidas especificamente aos setores industrial e/ou de serviços,²² o que abrange, mais uma vez, a parte industrial da agro-indústria, a despeito de o setor industrial, em muitos casos, e crescentemente, não ser o de maior peso nas economias capitalistas mais desenvolvidas. Isto porque, como se sabe, nestas economias, a indústria tem sido progressivamente suplantada pelo setor terciário. Todavia, tal fato não impede a indústria de comandar toda a lógica produtiva da sociedade, por meio de suas relações com outros setores, em grande parte direcionando-os e sendo responsável por uma boa parcela de seu crescimento econômico e de seu dinamismo tecnológico (Zysman & Cohen, 1987; Borras & Zysman, 1992:23). Isto pode inclusive ser visto na aceitação — em vários casos impensada — da lógica, estrutura e/ou de procedimentos industriais, fabris e/ou privados, para setores pouco (ou nada) afeitos a estes, como educação, saúde, governo, etc.²³

²⁰ Brander (1986); Branson & Klevorick (1986); Dixit (1986); Grossman (1986); Itoh *et alii* (1988); Jacquemin (1995); Krugman (1986; 1993a; 1993b); Richardson (1986); Spencer (1986); Villela & Correa (1995); Tsuruta (1982) e Goto & Irie (1989), *apud* Kagami (1995:119).

²¹ Dosi (1988a; 1988b); Dosi *et alii* (1990); Dosi *et alii* (1994); Amendola *et alii* (1993); Angresano (1989); Antonelli (1997); Dugger (1979); Johnson (1988; 1992); Nelson (1992a); Possas (1995; 1996); Samuels (1990; 1995a; 1997); Setterfield (1997).

²² Neste mesmo sentido, Adams e Bollino (1983); Fajnzylber (1983); Chang (1994a:56-58) e Thurow (1992).

²³ Fajnzylber (1983); Meyer & Rowan (1991:55-6); DiMaggio & Powell (1991b:70) e Dosi & Kogut (1993:249-53). Ver também o próximo capítulo, para uma tentativa de elucidação institucionalista deste fenômeno.

Com isto, excludo da definição de política industrial as políticas macroeconômicas, as mais claramente direcionadas à agropecuária, e as políticas sociais e regionais (quando não primariamente destinadas ao setor industrial), apesar dos impactos de todas elas sobre a política industrial, e vice-versa (Nelson & Rosenberg, 1993:13). Isto para não transformar esta definição em um termo “em que cabe de tudo” (*catch-all term* — Chang, 1994a:59-61), que a esvaziaria de conteúdo, uma vez que incluiria políticas que muitas vezes têm como objetivo precípua, ou mesmo exclusivo, outros setores econômicos ou sociais que não o industrial. Porém, destaque-se que as políticas destinadas à infraestrutura (física) estão contempladas nesta definição de políticas industriais. E isto por dois motivos básicos: 1) visto que elas necessitam, essencialmente, para serem executadas, da atuação decidida de amplos segmentos dos setores secundário e terciário, contribuindo, portanto, pelo lado da demanda, para o desempenho econômico e, em muitos casos, tecnológico de tais segmentos; e 2) por causa do impacto que apresentam sobre estes mesmos setores (e também sobre o agropecuário) pelo lado da infraestrutura tomada como insumo, i.e., pelo lado dos custos e das condições de atuação das empresas, quando se analisa pelo lado da oferta.

Para finalizar, e parodiando Johnson (1984a:7), poder-se-ia dizer que as políticas industriais são, juntamente com as políticas fiscal, monetária e cambial, ou seja, com o que é conhecido como política econômica, o quarto braço das políticas públicas, as quais deveriam incluir, da mesma forma, as políticas agrícolas (ou para a agropecuária) e as políticas sociais, vale dizer, um quinto e um sexto componentes. Entretanto, as políticas econômicas, agrícolas e sociais devem ser separadas da definição de política industrial, pelos motivos já apresentados, a não ser no caso de parte da política agrícola.²⁴

²⁴ Apesar dos impactos notórios que estas últimas políticas apresentam sobre os setores considerados na definição aqui escolhida de políticas industriais, é melhor deixar tais políticas apartadas desta definição. Contudo, deve-se sempre considerar estes impactos, de forma a tornar clara a necessidade de coordenação entre as políticas industriais e as sociais, pelo menos na medida em que se queira aumentar a eficiência das primeiras (Coutinho & Ferraz, 1994). Isto porque é possível considerar as políticas sociais de um modo independente de sua finalidade econômica: assim seu objetivo único e, talvez, principal, não seja aquele proveniente da inter-relação com as políticas industriais ou com a eficiência econômica. Como nota Galbraith (1998:5-5), entre todas as políticas sociais que analisa, no caso específico da educação sua “justificativa não é somente que uma força de trabalho educada aumenta a produtividade econômica, como se faz hoje, infelizmente. É sobretudo porque a boa educação aumenta e enriquece a experiência de vida. Essa é a verdadeira justificativa.” Por outro lado, os impactos das políticas industriais sobre as políticas sociais são mais difíceis de analisar, apesar dos seus efeitos consideráveis sobre as condições sociais no longo prazo, em decorrência do que representa o desenvolvimento econômico sobre variáveis como emprego, renda, riqueza e, portanto, possibilidade (financeira e material) de oferecer políticas sociais de qualidade. Neste mesmo sentido, não se deve desprezar o impacto dos desenvolvimentos materiais, passíveis de serem alcançados por políticas industriais gerais, ou direcionadas a setores específicos, sobre determinados bens que podem ser extremamente importantes para o custo e a qualidade de vida da população, como todo um conjunto de bens de consumo, entre eles, por exemplo, os custos e qualidade dos materiais de construção. Devo esta observação ao Prof. Claudio S. Maciel.

2.4. Alguns Argumentos Adicionais a Favor da Política Industrial

Existem vários argumentos que procuram fundamentar, mesmo dentro da lógica da corrente hegemônica da economia, a necessidade de, por vezes, fazer uso de políticas públicas para aumentar a eficiência ou o bem-estar da economia como um todo. Procuro expor agora, sucintamente, tais argumentos. Inicialmente, busco mostrar com maiores detalhes as causas que levam à rejeição do conceito de “falhas de mercado”, a não ser quando utilizados como uma primeira aproximação e simplificação para as questões do afastamento das economias reais do previsto pelo *mainstream economics*. Em seguida, passo à análise mais específica dos bens públicos, dos mercados não-competitivos e das externalidades, devendo-se também ter presente que todas constituem casos específicos de falhas de mercado, sendo apresentadas separadamente apenas com o fito de maior clareza na exposição.

2.4.1. As Falhas de Mercado

De início, é preciso explicar as razões da não-concordância com a idéia de “imperfeições”, ou “falhas de mercado”. Como mostram Nelson e Soete (1988:632-3), estes dois conceitos têm seu foco em condições de equilíbrio que deveriam estar idealmente presentes em todo um conjunto de mercados, em um sistema de mercado estilizado (id.:632). Contudo, como essas “falhas de mercado” são onipresentes (Chang, 1994b:297-8), i.e., uma vez que todas as pré-condições para um EG não se encontram presentes empiricamente nas economias reais, é necessário o

“abandono da tradicional meta normativa de tentar definir um ‘ótimo’ e a estrutura institucional que o irá atingir... [em troca da] aceitação dos objetivos mais modestos de identificar problemas e possíveis melhorias.”(ibid.)

Um posicionamento semelhante é defendido por Silvia Possas (1993:167), e de forma ainda mais radical e correta: as falhas de mercado, dada sua onipresença nas economias capitalistas, logicamente não se constituem em falhas, mas sim características essenciais delas. Vale dizer, para que não restem dúvidas: o termo “falhas de mercado” deveria ser trocado por “características dos mercados”, o que não deve ser visto como um preciosismo semântico, mas sim uma transformação radical no modo como se percebem os mercados e seu funcionamento.²⁵

Chang (1994b:297-8), neste mesmo sentido, igualmente procura demonstrar que as diferenças entre a realidade empírica e a concepção neoclássica de EG, ou seja, as “falhas de mercado”, não são pertinentes como fonte de fundamentação para a atuação do Estado, dado o espraçamento daquelas

²⁵ Cf. Possas (1995:11;1996); Possas *et alii* (1995:29-34) e Baptista (1997:6), todos com base em Schumpeter (1942).

falhas pelas economias. Ele corretamente agrupa os que defendem esta idéia como adeptos da “Economia do Bem-Estar” (*Welfare Economics*), pois o objetivo destes é “corrigir” as economias empíricas, livrando-as de tais “falhas” (ou contornando seus efeitos deletérios), de forma a que elas se aproximem o mais possível do máximo Bem-Estar previsto pela TEG. Assim, tais adeptos consideram a ação do Estado e as instituições extra-mercado como, no melhor dos casos, a **segunda melhor solução** (*second best*), a partir da impossibilidade de atingir a **melhor solução** (id.:297), a qual somente sucederia se todas as pré-condições para um EG destacadas acima estivessem presentes.

Reforçando esta posição, como será visto no próximo capítulo, as instituições que conformam os mercados nos diferentes países — as quais estão muitas vezes interligadas entre si, de forma mais fraca ou mais forte, inclusive aquelas que compreendem os Estados — não são as mesmas, sendo peculiares a cada um destes países. Logo, a maneira como é constituído o mercado e o conjunto de instituições em cada país não tem nada de natural ou ótimo.²⁶

Não é por outra razão que Chang (1994b:297-8) afirma que

“a despeito do seu tom fundamentalmente pró-intervencionista, a economia do bem-estar compartilha com o neoliberalismo, o qual é anti-intervencionista, a crença na primazia institucional do mercado.... A visão institucionalista, em contraste, não crê na primazia institucional do mercado. Ela acredita que o mercado é somente uma das muitas instituições econômicas, e não necessariamente a mais importante. Além do mais, ela argumenta que não há razão para crer que existem fronteiras ‘cientificamente’ dadas entre diferentes instituições — especialmente o tipo de limite descrito pela dicotomia mercado-Estado sustentado pela economia do bem-estar e pelo neoliberalismo.... [E]sta visão reconhece explicitamente o papel do Estado como planejador, defensor e reformador de várias instituições formais e informais, ao mesmo tempo em que leva a sério as restrições políticas ao efetivo exercício de um tal papel (conforme apontado pela nova economia política).”

Portanto, neste caso, mais uma vez, não se mostra possível concordar integralmente com argumentações fundadas no bem-estar, pois elas explicitamente se baseiam nas falhas de mercado. Ainda assim, como já destaquei, o recurso a tal conceito pode ser útil para auxiliar na demonstração da debilidade do arcabouço de EG como ponto de partida para a compreensão do funcionamento das economias e da forma como os vários agentes privados ou públicos podem atuar sobre elas.

Um dos exemplos mais gritantes da onipresença das “falhas de mercado” se dá com relação à insuficiência de informações (e/ou de capacidade para processá-las — Heiner, 1988). Destarte, na quase totalidade dos casos, há uma completa impossibilidade de o mercado fornecer todas as informações suficientes para a tomada de decisões ótimas — ou, pelo menos, como pensa a vertente fraca dos novoclássicos, que sejam em média ótimas. Por exemplo, não se pode estabelecer um nível ótimo para os gastos em P & D, tanto no que se refere às próprias empresas ou instituições que os realizam quanto

em termos regionais, nacionais, ou mesmo globais. A razoável adequação que porventura possa existir no que diz respeito a este nível só pode ser verificada *ex-post*, não sendo, contudo, ótima, dada a impossibilidade de se verificar, seja *ex-ante*, seja *ex-post*, tal ótimo (afinal, não se sabe qual o efeito de gastos adicionais de P & D que não tenham sido realizados, dados o desconhecimento e a incerteza que inerentemente cercam os resultados de tais dispêndios). Conseqüentemente, são inevitáveis a percepção *ex-post* de duplicação, triplicação, etc., “indevida” de linhas de P & D,²⁷ o sobredimensionamento global de certas linhas e programas, simultaneamente ao entendimento de que outras foram subdimensionadas ou mesmo impropriamente abortadas (Nelson & Soete, 1988; OECD, 1992a). Isto por causa da ignorância (por suposto) com relação exatamente ao que se quer descobrir — pois se não existisse tal ignorância isto significaria que o que se quer descobrir na verdade já estaria descoberto — bem como quanto à melhor forma de fazer tal descoberta e da melhor forma possível. Como consequência, é impossível saber *ex-ante* qual o nível adequado de sobreposição de gastos em P & D, dadas as vantagens iniciais de tal sobreposição, assim como, em muitos casos, é impossível saber *ex-ante* quais as melhores direções a serem seguidas por cada um destes vários P & Ds sobrepostos, sobretudo em suas fases mais iniciais, a fim de proporcionar as melhores alternativas tecnológicas, havendo mesmo o risco de *lock-in* — quer dizer, a concentração em certo(s) tipo(s) de hábitos ou soluções — ineficiente.²⁸ Portanto, tais soluções podem ser, e muitas vezes são, ineficazes, pelo menos de uma perspectiva *ex-post* e em comparação com outras alternativas que permitissem melhores resultados (David, 1985; 1987; 1993a; 1993b; Gerybadze, 1992:157-8; Antonelli, 1997).

Este, aliás, é um problema comum quando se trata de informação, qual seja, o desconhecimento *ex-ante* quanto à informação adequada e aos recursos apropriados que devem ser devotados à sua obtenção, inclusive nos casos em que se conhece mais radicalmente *ex-ante* os limites da investigação a ser feita, por exemplo, quando se sabe que uma informação existe (o que pode ser ilustrado pelo caso de

²⁶ Polanyi (1944;1957); Polanyi & Arensberg (1957); Polanyi *et alii* (1957b); Kapp (1968;1976a;1976b); Swaney & Evers (1989); North (1990); Simon (1991); Chang (1994b:297-8).

²⁷ As aspas referem-se à importância, já comentada, especialmente nas fases mais iniciais de P & D — mais ligadas ao “P”, portanto — de ter vários P & Ds simultâneos, paralelos e que se sobrepõem. A utilidade desta duplicação, triplicação, etc., de P & D é propiciar escolhas, seja anteriormente ao lançamento de um produto no mercado, seja posteriormente a este lançamento, e evitar um *lock-in* prematuro em uma solução pouco eficiente em termos técnicos e/ou de mercado. Cf. Dosi (1984); Nelson (1988); Rosenberg (1992).

²⁸ Na realidade, se fosse possível um tal nível de conhecimento *ex-ante*, é claro que ele seria dedicado diretamente à aplicação na melhor solução tecnológica, não sendo necessária nenhuma sobreposição de P & Ds concorrentes. A própria existência destes múltiplos P & Ds sobre um mesmo assunto demonstra a inviabilidade da onisciência *ex-ante* com relação à melhor solução. Este ponto é aceito até mesmo por grande parte do *mainstream*, o qual postula, contudo, que a solução ótima se dá *ex-post*, via escolha da melhor tecnologia pelo mercado, e não *ex-ante*. Apesar de não estar de acordo com soluções ótimas, concordo que a solução se dá *ex-post*, via mercado, Estado, decisões inter-empresas, ou qualquer outro meio, seja este eficiente ou não.

uma pesquisa sobre um determinado assunto em uma biblioteca, no qual não se tem meios seguros para determinar se se deve continuá-la por um prazo adicional ou se é melhor interromper a pesquisa com as informações “suficientes” já coletadas, pois se desconhece o restante das informações possíveis de serem obtidas naquela parte da biblioteca que se resolveu desprezar, no caso de desistência de uma pesquisa exaustiva em toda a parcela considerada relevante de tal biblioteca— Hodgson, 1997:668-9; Stiglitz, 1987b; 1989a; 1989b). Isto porque, mesmo em um tal caso, por não se conhecer com precisão quais os benefícios que podem provir de realizar pesquisas por um maior período de tempo frente aos seus custos, é necessário decidir arbitrariamente o momento de encerrá-las.

Outro exemplo claro de debilidade da TEG é a possibilidade — ou melhor, em termos expectacionais, a quase inevitabilidade — de as economias se encontrarem em um “equilíbrio” aquém do pleno emprego, conforme demonstrado há muito tempo por Keynes (1936; 1937a; 1937b). Vários autores propõem uma situação análoga para o caso do desenvolvimento tecnológico e da ampliação das capacidades produtivas das economias. Assim, destacam a possibilidade de que estas economias se encontrem, também quase que inevitavelmente, “presas” a um estágio de desenvolvimento e de incremento de suas capacidades produtivas e tecnológicas aquém do que poderia ser atingido se houvesse maior coordenação dos investimentos,²⁹ o que é chamado por Chang (1994a:61-71) de o **problema da coordenação**.³⁰

Conseqüentemente, há neste caso fundamentação teórica, ainda que esta não seja hegemônica, para a intervenção do Estado na economia, quer através de políticas macroeconômicas, quer de políticas mais propriamente dirigidas ao desenvolvimento industrial.³¹ É preciso enfatizar também, a partir de tal constatação, tanto a possibilidade de um “desequilíbrio”

²⁹ Dosi (1988a); Dosi & Orsenigo (1988); Dosi *et alii* (1994); Fagerberg (1987; 1988); Stiglitz (1989a; 1989b); Chang (1994a:61-5, 83). Este último autor aponta também para o destaque que Marx conferia a tal desperdício de recursos decorrente da falta de coordenação, no capitalismo. Ver ainda as críticas de Stiglitz (1993) ao artigo de Krugman (1993b) e, para uma visão diversa, Krugman (1993a). Para exemplos empíricos de não utilização da capacidade produtiva máxima, por falta de coordenação, mesmo em economias em guerra, cf. Monnet (1976) e Skidelsky (1996).

³⁰ Postula-se, portanto, neste trabalho, a partir de vários autores “heterodoxos”, notadamente de Marx (1867), Kalecki (1933; 1954) e Keynes (1936; 1937a; 1937b), que as economias capitalistas se encontram, na maior parte do tempo, em condições aquém do pleno emprego dos recursos produtivos, podendo aproximar-se de tal condição apenas com o auxílio da coordenação *ex-ante* das decisões dos vários agentes e/ou via investimentos públicos e/ou por meio de estímulos públicos ao investimento privado e/ou, ainda, em decorrência de uma concentração de investimentos privados em um período extremamente favorável a estes. Ver também Moreira (1995:14-5).

³¹ Nas palavras de Chang (1994a:65, 148, n. 18): “Se o mercado falha para resolver o problema da coordenação, e se tal falha pode produzir perdas, existe um argumento para a coordenação extra-mercado, ou *ex-ante*. Como a economia neo-institucional demonstra, a firma (ou a hierarquia, nas palavras de Williamson) é a forma mais representativa de coordenação extra-mercado, mas existem formas diversas de coordenação extra-mercado.... O planejamento central é também um artifício institucional para resolver o problema da coordenação e a política industrial é outro artifício deste tipo.(...) A própria diversidade de artifícios de coordenação em uma economia capitalista é testemunho da diversidade dos problemas de coordenação a serem resolvidos. E esta é uma razão pela qual nós enfatizamos a natureza particularista da política industrial, uma vez que, para ser bem sucedida,

positivo, *a la* Hirschman (1958;1995) — em que o sobreinvestimento em um determinado setor ou em certa(s) empresa(s) conduz a um “desequilíbrio” entre estes setores e empresas e seus fornecedores ou demandantes, levando-os a ampliar, por sua vez, seus investimentos, e assim por diante³² — quanto a de um desperdício representado pelo sub-investimento e sub-aproveitamento de recursos (materiais, humanos, científicos, tecnológicos, etc.) e do potencial de crescimento, por vezes exponencial, destes recursos.³³

Perceba-se, então, que os investimentos que tornam viáveis a ampliação de qualquer destes recursos (desde que estes sejam renováveis e ampliáveis) servem de base para futuros investimentos, os quais, por sua vez, viabilizam novas ampliações a partir de uma nova capacidade produtiva aumentada, e assim por diante, ou seja, as diferentes capacidades e recursos são cumulativos. Isto também é uma forma de demonstrar que o desenvolvimento como um todo, ou mesmo em setores específicos, abdicado por um certo período,³⁴ nunca pode ser recuperado, já que se renuncia a um patamar superior de capacitações e de potencial de acréscimo a elas, a partir do qual se iniciaria em uma nova rodada de acumulação (de capital, conhecimento, tecnologia, capacidade organizacional, etc.), e assim por diante.³⁵

Como explica Chang (1994b:298-9), o Estado pode ter um importante papel nestes processos cumulativos, ao direcionar a transformação geral e/ou de capacitações específicas:

“Vista assim, a mudança estrutural... requer muito mais do que a seleção a partir de um conjunto de escolhas pré-existente. Requer formular a própria escolha, quer dizer, fornecer uma visão para o futuro. E o Estado, como o agente central, pode representar um importante papel no fornecimento de uma tal visão... no estágio inicial de mudança... direciona[ndo] os agentes do setor privado rumo a uma ação concertada, sem fazê-los despender recursos na coleta e processamento de informações, em barganhas, e assim por diante. Ao planejar uma mudança estrutural, o Estado está fornecendo uma visão, antes do que meramente coordenando um movimento rumo a um equilíbrio mais elevado; isto significa que existe um importante elemento empresarial n[este] exercício.”

ela tem que ser feita sob encomenda, a fim de se ajustar à natureza do problema da coordenação envolvido em um exemplo particular.”

³² Na realidade, Hirschman (1958) aponta que no capitalismo todo o processo de desenvolvimento é desequilibrado, no sentido dado acima, e mesmo todo o processo conjunto de investimento, pois é praticamente impossível que estes investimentos estejam coordenados de maneira tão exata que se ajustem com total perfeição. Isto, aliás, não seria nem mesmo desejável, dadas as repercussões positivas do desequilíbrio sobre os setores e empresas que estejam sub-investindo, pois ele levaria a uma ampliação dos investimentos.

³³ Porém, recorde-se o problema “inverso”, apresentado quando se tratou o desenvolvimento tecnológico, no sub-item 1.2.5, qual seja, o da excessiva coordenação e controle, em alguns casos, das decisões por parte do Estado. Esta, como se viu, pode bloquear os benefícios provenientes da autonomia decisória dos vários agentes, da concorrência e do livre fluxo de informações.

³⁴ Por exemplo, devido a um período de recessão provocado por determinada política econômica contracionista (Hall, 1986). Este é um ponto percebido por poucos economistas, qual seja, o de que o desenvolvimento perdido, na maioria das vezes, dado tal caráter cumulativo (como enfatizam os neo-schumpeterianos, por exemplo, para as tecnologias — Dosi, 1988b), é, na maioria dos casos, irreversível. Muitos economistas, notadamente neoclássicos, crêem na reversibilidade das decisões ou de seus efeitos, a partir da mudança de sinal com relação a uma decisão anterior. O que se procura mostrar, a partir de algo simples como tais efeitos cumulativos, é que tal esta reversibilidade, quando tal período recessivo é prolongado, não ocorre.

³⁵ Ao mesmo tempo, a não acumulação de determinados recursos, quando vista de uma perspectiva temporal, pode implicar em trajetórias completamente diversas, tornando ainda mais patentes a não reversibilidade das decisões. Também este ponto será analisado com mais detalhes no próximo capítulo.

Passemos, então, a alguns importantes exemplos adicionais de “falhas de mercado”.³⁶

a) os bens públicos

Uma primeira defesa possível da atuação do Estado na economia provém dos problemas apresentados pelos chamados bens públicos (Sandmo, 1987; Gerybadze, 1992:157-8; Chang, 1994a:8-9; Moreira, 1995:12). Estes bens, pelo fato de poderem ser consumidos ou desfrutados por várias pessoas (ou empresas), e não somente por quem por eles pagou, correm sempre o risco de ser escassamente produzidos, uma vez que não há uma completa apropriação dos resultados dos gastos por parte de quem os realizou.³⁷ Assim, a característica definidora destes bens, que os separa dos bens privados — os que só podem ser consumidos por aqueles que por eles pagaram (Chang, 1994a:8) — é a não-exclusividade.³⁸

Em consequência da possível escassez de tais bens com características públicas — ou com baixa apropriabilidade, de acordo com a terminologia neo-schumpeteriana — e da sua utilização por um agente não colaborador (*free rider*), além das questões referentes à chamada ação coletiva (Ledyard, 1987a), pode ser importante que o Estado forneça uma parte ou mesmo a totalidade de tais bens. Vale dizer, a racionalidade dos agentes individuais faria com que procurassem, ao mesmo tempo, e no mais elevado grau, reduzir seus gastos — não arcando, portanto, com os custos destes bens — e aumentar seus benefícios — fazendo uso de bens públicos fornecidos por outrem, por exemplo, no caso dos investimentos em P & D.³⁹

³⁶ Observe-se, uma vez mais, que esta argumentação, fundada na não aceitação do conceito de “falhas de mercado”, é genérica, sendo os casos a seguir alguns dos exemplos particulares em que a realidade apresenta problemas inescapáveis para a TEG.

³⁷ Note-se que a questão da exclusividade é a mesma da apropriabilidade, apresentada pelos neo-schumpeterianos, com a diferença de que a apropriabilidade é uma questão de grau. Assim, há bens ou “fatores” mais apropriáveis do que outros, enquanto a exclusividade, pelo menos da forma como é definida pelos neoclássicos, é absoluta: um bem ou é exclusivo ou não é. Como define Dosi (1988b:1139), referindo-se especificamente às tecnologias e às inovações, questão central para os neo-schumpeterianos, “cada tecnologia incorpora uma proporção específica entre aspectos de bem público e características privadas (i.e., economicamente apropriáveis). Chamemos de apropriabilidade àquelas propriedades do conhecimento tecnológico e dos artefatos técnicos, dos mercados e do ambiente legal, que permitem as inovações e as protegem, em graus variados, como ativos produtores de rendimentos contra as imitações de competidores.” (ênfases no original). Ver também OECD (1992a); S. Possas (1993:87-8); Moreira (1995:12).

³⁸ E não a não-rivalidade, ou seja, o fato de o consumo de um bem por parte de uma pessoa (ou empresa) não reduzir o consumo de outra (Chang, 1994a:138, n. 2). Ou, em termos mais precisos, o fato de a existência de um consumidor adicional de uma dada mercadoria implicar um custo marginal nulo para o produtor desta mercadoria, para qualquer nível específico de sua produção (Pindyck & Rubinfeld, 1991:871). A não-exclusividade, por sua vez, pode ser também definida como a impossibilidade de excluir pessoas (ou empresas) do consumo de uma determinada mercadoria (Pindyck & Rubinfeld, 1991:872). Assim, “um bem com não-rivalidade no consumo pode ser um bem privado se existirem meios para excluir outros indivíduos (i.e., os assim chamados bens de clubes).” (Chang, 1994a:138, n. 2). Isto mostra que o problema essencial dos bens públicos é de direitos de propriedade e não técnico, podendo, portanto, ser resolvido, em muitos casos, por meio de taxaço e de incentivos (id.:8, 138, n. 2; Alchian, 1965:129; Coase, 1937, 1960).

³⁹ Os gastos públicos em P & D e educação, por exemplo, influenciam os sinais disponíveis e os cálculos das empresas, quando de suas próprias decisões de investimento. Cf. Dosi (1988b:226-228, 234), Dosi & Soete (1988, 1991); Kagami (1995) e Suzigan & Villela (1997).

Desta maneira, uma das soluções viáveis para este tipo de problema é a utilização de taxaço ou de incentivos que mudem os valores dos parâmetros para o cálculo das relações custo/benefício das empresas (Chang, 1994a:8,138,n. 2; Coase, 1937,1960). Um caso típico seria a pesquisa agrícola, de baixíssima apropriabilidade por parte dos agricultores e empresas agrícolas que a executam. Disto resulta que esta passa a ser efetuada, em grande parte, pelo setor público, ou pelos fornecedores de insumos e equipamentos (Nelson & Winter, 1982; Nelson & Soete, 1988:631). Tal caso pode ser expandido, conforme mostra um estudo da OECD (1992a), para o conflito entre a relação custo/benefício percebida pelas empresas responsáveis por uma inovação, as quais desejam se apropriar o máximo possível das oportunidades abertas por esta inovação, por meio da restrição de sua difusão, e a busca por emulação por parte das empresas concorrentes, ao menos originalmente não inovadoras. Assim, uma restrição à difusão permitiria às empresas inovadoras ampliarem sua apropriabilidade dos frutos econômicos e tecnológicos destas inovações, os quais se veriam materializados sob a forma de maiores lucros e/ou oportunidades de crescimento (Schumpeter, 1942). Por outro lado, o setor público procura ver estas inovações difundidas o mais rapidamente possível, dado que isto significa um maior espraçamento do progresso técnico pelas economias (Nelson & Soete, 1988:631; OECD, 1992a). Como resultado, o Estado pode arcar com parte dos custos de tais inovações, a fim de tornar mais atraente aquela relação entre custos e benefícios, até mesmo compensando economicamente as firmas inovadoras por estas difusões aceleradas e a conseqüente não apropriação por estas firmas de todos os resultados econômicos que “normalmente” proviriam de tais inovações.

Ainda outros exemplos seriam a coleta, processamento e disseminação de informações acerca do comércio internacional, ou de novos desenvolvimentos e perspectivas tecnológicas, a qual tem sido feita de uma maneira centralizada por alguns países, como o Japão e a Coréia do Sul (Chang, 1994a:145-6,n. 23). Tal atitude por parte de uma entidade coletiva, seja ela pública ou não, explica-se pelo elevado custo e relativa ineficiência por parte de uma única firma específica, na maioria dos casos, para coletar, processar e interpretar seus próprios dados, em decorrência das dimensões das áreas a serem rastreadas e/ou da complexidade e abrangência das informações e conhecimentos envolvidos. Pode-se mencionar ainda, como ilustração, os custos e dificuldades para a montagem de sistemas públicos de ensino, pesquisa, treinamento (Universidades, Laboratórios Técnicos) e também de saúde.⁴⁰

⁴⁰ Noble (1977); Hobsbawm (1977;1988); Dosi (1988a:138-9); Porter (1990); Marsden (1993); Dornseifer & Kocka (1993); S.Possas (1996:161); Burlamaqui (1996:412). Note-se que estas funções foram efetuadas, em muitos países, pelo menos em

b) os mercados não-competitivos

A existência de economias de escala — estáticas ou dinâmicas —, economias de escopo, economias de internacionalização, custos irrecuperáveis (*sunk costs*), diferenciação de produto, ou ainda, de comportamento colusivo entre empresas, constituem “imperfeições de mercado” com relação ao MEG, as quais podem justificar a ação governamental para corrigi-las, inclusive para os adeptos destes MEG ou de versões dele derivadas, como os modelos de equilíbrio parcial.⁴¹ No caso das economias de escala estáticas, estas imperfeições podem ocorrer, por exemplo, com relação à produção, pois se as empresas não produzirem com a escala mais eficiente, terão, *coeteris paribus*, custos mais altos do que suas concorrentes, o que leva a uma inevitável concentração de mercado. Assim, as escalas das plantas, as indivisibilidades, a especialização do maquinário e do pessoal empregado, além das vantagens estáticas de escala (porém não provenientes da produção, como os custos de capital, de insumos, de publicidade, de P & D) passam a ser muito importantes, podendo todas elas apresentar também ganhos dinâmicos. Todas estas economias, as quais se sobrepõem, atuam no sentido de concentrar os mercados (Moreira, 1995:18). Portanto, no caso das economias de escala dinâmicas, as empresas podem aperfeiçoar seus métodos de produção, de projeto, organizacionais, de distribuição, de *marketing*, etc., com o acúmulo de produtos fabricados, o que leva a uma queda dos custos através do tempo (Chang, 1994a:65; Pindyck & Rubinfeld, 1991).⁴²

parte — como na montagem do sistema de ensino universitário nos EUA (emulado do alemão) — por organizações de empresas e/ou de pessoas, mas sem necessariamente a presença do Estado, apesar de este também ter um importante papel no ensino, inclusive universitário, naqueles países. Ver também Postlewaite (1987:134), para os problemas colocados por avaliações diferenciadas dos bens públicos por parte dos vários agentes.

⁴¹ Krugman (1986:8-15); Spencer (1986); Borrus *et alii* (1986:92); Chang (1994a:9,65).

⁴² Dosi *et alii* (1990:56) igualmente enfatizam a importância das economias de escala, assim como das externalidades e das capacidades inovativas, para explicar as diferenças entre as taxas de crescimento econômico dos vários países. Como destaca Baptista (1997:11), a existência de economias de escala implica necessariamente o abandono da hipótese da igualdade das funções de produção, resultando em vantagens, no caso das economias de escala estáticas, para as empresas que possuam maior capacidade produtiva (e que possam utilizar suficientemente esta maior capacidade) e, no caso das economias de escala dinâmicas, em um diferencial positivo para as empresas que consigam acumular, no tempo, uma maior quantidade produzida e também, a partir disto, um maior conhecimento (tecnológico, produtivo, organizacional, etc.) proveniente de tal produção acumulada (Dosi, 1984). Ou seja, as empresas, grupos de empresas, regiões ou países que tiverem precedência na constituição de uma grande capacidade de produção e/ou no acúmulo de uma grande quantidade de produtos fabricados apresentam vantagens com relação a seus concorrentes. E mais: estes ativos, ao proporcionar vantagens àqueles que os possuem, implicam, quase que inevitavelmente, uma diferenciação crescente destes proprietários com relação aos deles destituídos, a não ser que alguma(s) fonte(s) de desvantagem compensatórias surjam para contrabalançar as primeiras, ou que os concorrentes se apossem de outros ativos diferenciais, por exemplo, a partir de algumas das várias “imperfeições de mercado” já assinaladas. Por outro lado, também as empresas inicialmente beneficiadas podem somar novos ativos diferenciais às vantagens advindas das economias de escala, ampliando sua supremacia. Note-se que uma argumentação semelhante, em vários destes aspectos, é feita por alguns teóricos da chamada “nova teoria do crescimento”, os quais enfatizam o papel de fatores como economias de aprendizado e retornos crescentes (ou mesmo de retornos constantes, por exemplo, com determinadas políticas públicas — Barro, 1990; King & Rebelo, 1990), além de mudança tecnológica endógena, em seus modelos de crescimento (Romer, 1986; 1990; Lucas, 1988; Grossman & Helpman, 1991; Almeida, 1996).

Por outro lado, as economias de escopo implicam em mais uma tendência à concentração, pelas vantagens de custos que conferem às empresas diversificadas, ou seja, às empresas que produzem para vários mercados diferentes.⁴³ Como explica Moreira (1995:18):

“As economias de escopo são largamente atribuídas a insumos que são prontamente compartilhados na produção de diferentes produtos. Por exemplo, firmas multiprodutos podem economizar em serviços de administração, por terem um acervo comum de planejadores financeiros, de contadores e de pesquisadores de mercado, ou elas podem otimizar o uso de maquinário que não seja produto-específico. Porém, existem também outras economias de [firmas] multiprodutos que não estão ligadas a ‘insumos públicos’. Por exemplo, as economias de espalhamento de riscos, de estabilização de ganhos, de interação de multimarcas, e as vantagens de subsídios cruzados, ou de mercados de capital internos [às firmas].”

As economias de internacionalização referem-se ao fato de que muitas empresas, além de serem grandes e diversificadas, produzem em e/ou para vários mercados nacionais. A despeito da semelhança que pode ser encontrada entre tal internacionalização e as economias de escala e de escopo, é possível determinar vantagens específicas provenientes desta internacionalização: 1) a exploração de diferenças de preços de insumos e de fatores, por parte das transnacionais, ao espalhar sua produção por vários países; 2) o acesso facilitado a diferentes mercados de capitais; e 3) a transferência de recursos entre as várias bases nacionais destas empresas, a fim de minimizar o pagamento de tributos (Moreira, 1995:18-9).

Já os custos irrecuperáveis implicam em falhas de mercado porque uma vez que tenham sido destinados a investimentos a certas finalidades específicas, não podem ser inteiramente recuperados por meio de sua utilização com outro tipo de objetivo, ou pela venda de certos ativos para outras empresas. Tudo isto, devido aos maiores riscos interpostos, leva a uma maior possibilidade de subfornecimento dos bens produzidos a partir de tais investimentos, principalmente se envolverem, como usualmente ocorre, problemas de coordenação com outros investimentos.⁴⁴ Conduz, igualmente, a uma tendência à concentração de mercado, se houver poucos agentes dispostos a enfrentar estes riscos, principalmente quando muito elevados.⁴⁵

A diferenciação de produto, por sua vez, configura-se em uma “imperfeição de mercado” por conferir às empresas (algum) controle sobre a demanda por seus produtos, possibilitando também que elas influenciem seus próprios preços. Conforme destaca Moreira (1995:17), as vantagens que uma

⁴³ Estas economias ocorrem, por exemplo, em uma empresa que produz dois produtos, se $C(y_1, y_2) < C(y_1, 0) + C(0, y_2)$, onde C é o custo total e y_i os produtos relevantes (Moreira, 1995:18).

⁴⁴ Os quais serão vistos mais adiante. Cf. também, Chang (1994a:65); Hirschman (1958).

⁴⁵ Neste sentido, os investimentos destinados a setores com maiores prazos de maturação — normalmente os que envolvem maiores escalas estáticas ou dinâmicas — se mostram os mais irrecuperáveis, ou mais ilíquidos. O que não significa que os investimentos em outros ativos, tangíveis ou intangíveis, sejam plenamente recuperáveis ou apresentem uma excessiva liquidez. Como explica Chang (1994a:65), “é somente no mundo dos financistas (ou no mundo dos economistas?), onde todo ativo é ‘geral’ e ‘líquido’... que qualquer investimento, se revelado não lucrativo, pode ser instantaneamente revogado, com nenhum, ou no máximo, um pequeno custo. Contudo, nas economias industriais modernas, os ativos são freqüentemente específicos aos investimentos e, desta forma, não podem ser transferidos sem uma perda em seu valor...”.

empresa conhecida pode conseguir em termos de lucros maiores e/ou de custos menores, e o esforço necessário das empresas em desvantagem para reduzir preços e lucratividade, ou ainda, o aumento de alguns custos (como, por exemplo, os de propaganda), a fim de tentar igualar as condições com as empresas em vantagem, já foram há muito explicados por Chamberlin (1933), Robinson (1933) e Bain (1956).⁴⁶

Por fim, o comportamento colusivo, por afetar as condições de oferta (a quantidade ofertada e/ou os preços e/ou a qualidade), desviando, por definição, ainda que por um breve momento, o setor de uma conduta “perfeitamente competitiva”, constituem uma última falha de mercado.

Como aponta Baptista (1997:9), entre estas “falhas de mercado”, Kaldor enfatizou sobremaneira as economias de escala e a diferenciação de produto, no que foi seguido pelos neo-schumpeterianos, os quais sublinharam ainda a importância das diferenças de dinamismo entre as várias tecnologias, ou seja, de perspectivas tecnológicas, conforme uma empresa, grupo de empresas, região ou país, escolha produzir um ou outro tipo de produto(s). A este dinamismo os neo-schumpeterianos (Dosi, 1988a; Dosi *et alii*, 1990) dão o nome de **eficiência schumpeteriana**, destacando-a da **eficiência de crescimento (ou keynesiana)** — a diferença de potencial de crescimento entre diferentes produtos/setores, dada por suas diferentes elasticidades-renda — já que estes dois conceitos de eficiência se misturavam em Kaldor. Confrontaram ainda ambos os conceitos com o de **eficiência estática (ou ricardiana)**, que corresponderia ao máximo bem-estar atingível em um mundo em que o EG vigorasse.

Kaldor, a partir de um referencial keynesiano, recuperou o **princípio de causação circular e cumulativa**, de Myrdal, segundo o qual uma vez principiada uma rota de sucesso (ou de fracasso), esta tende a se autoperpetuar e aprofundar. E isto a fim de melhor compreender o mecanismo de diferenciação crescente entre empresas, países ou regiões, com base no acúmulo de vantagens de certos produtores com relação aos seus concorrentes. A tal processo, posteriormente, os neo-schumpeterianos referiram-se como, entre outros, **círculos virtuosos/viciosos**, **retornos dinâmicos crescentes/decrescentes**, **retroalimentação positiva/negativa**, de “**lock-in/out**”, ou ainda, de **dependência da trajetória**.⁴⁷ Todos estes termos implicam que, se há economias de escala estáticas ou dinâmicas, a precedência no mercado pode trazer ganhos e vantagens crescentes

⁴⁶ É claro que tais desvantagens entre empresas, as quais podem ser magnificadas pelos renomes igualmente diferenciados de seus respectivos países-sede nos vários mercados, implicam em uma importante razão para uma intervenção estatal que possa ajudar as empresas em desvantagem. Cf. Moreira (1995:19).

⁴⁷ Dosi (1988a; 1988c:226,234); David (1985; 1993a; 1993b); Arthur (1988; 1989; 1996); Perez & Soete (1988); Silverberg (1988:547); Dosi *et alii* (1990:126-9); Antonelli (1997); Egidio & Narduzzo (1997); Baptista (1997:11-2); Myrdal (1976).

e concentração de mercado. Isto em razão de a empresa pioneira em um determinado mercado ou inovação poder abocanhar uma grande parcela do mercado inicial (importante para ambos os tipos de economias de escala) ou mesmo de poder ampliar sua participação com maior velocidade do que a de seus concorrentes, o que lhe traria ganhos diferenciais progressivos com relação a eles. Tal processo, inclusive, poderia levar a uma polarização crescente ou definitiva entre as empresas que conseguiram se apropriar de vantagens e as que não o fizeram, a qual pode ser amplificada e transposta para uma clara hierarquia entre regiões e/ou países.

Destarte, Kaldor igualmente enfatiza a possibilidade de que o acúmulo de vantagens diferenciais leve a empresas cada vez maiores e, como consequência, com maior probabilidade de aumento de suas relações capital/trabalho, ou seja, a empresas com maiores oportunidades para apropriarem-se de economias de escala estáticas crescentes e de técnicas capital-intensivas, mais produtivas (Baptista, 1997:11-2; Porter, 1990), além de a um acúmulo desigual de conhecimento com relação às suas concorrentes.

As consequências desta possível polarização são bastante claras para as empresas, regiões e países que rumam para o pólo desfavorecido (e com menor crescimento econômico): uma vez que o funcionamento autônomo do mercado implica em uma tal propensão à polarização, a única solução possível, ainda que essa possa falhar (Chang, 1994a; 1994b; Stiglitz, 1989a; 1989b), é a tentativa de gerar condições “artificiais”, que possam contrabalançar tal desvantagem inicial, i.e., que conduzam a uma mudança “artificial” dos sinais recebidos pelo mercado. Isto pode ser feito, por exemplo, por métodos como a criação de mecanismos de proteção aos mercados nacionais, a fim de incentivar os empresários a entrar em setores com riscos anteriormente muito elevados ou a ampliar as escalas das suas empresas, tanto estáticas quanto dinâmicas, viabilizando, desta forma, que estas empresas “desçam suas curvas de aprendizado”.⁴⁸ A esta proteção geralmente são agregadas políticas de promoção, com o objetivo de tentar igualar as condições disponíveis no exterior ou, se possível, sobrepujá-las, revertendo, ainda que não “naturalmente”, as desvantagens iniciais com relação aos países estrangeiros. Todas estas medidas, as quais perfazem grande parte

⁴⁸ Tais riscos não se resumem aos do próprio empresário empreendedor, mas incluem também aqueles enfrentados pelos financiadores dos empreendimentos. Estes últimos riscos conduzem a uma forte tendência à inadequação do volume e condições de crédito, nos países subdesenvolvidos, também devido a problemas como a insegurança do credor, juros excessivamente elevados, sistemas financeiros precariamente desenvolvidos e voltados para os empréstimos de curto prazo, inexistência de mercados secundários melhor constituídos que possibilitem uma maior repartição e proteção contra os riscos, etc. (Moreira, 1995:23-7). É claro que todos estes problemas de financiamento implicam em novas possibilidades de atuação do Estado com finalidades de política industrial, agora na função de direcionador do crédito da economia. Como é sabido, a conjugação entre os empecilhos representados por sistemas privados de financiamento deficientes e as possibilidades de promoção abertas a partir da capacitação ao direcionamento de

do que se convém chamar de política industrial, significam, portanto, mais uma vez, a negação do livre comércio.⁴⁹

Desta forma, para Kaldor (1972), a presença de retornos crescentes, de escala e outros, não consiste em um caso especial ou em uma aberração das condições econômicas empíricas normalmente encontradas, quando se as coteja com o ideal da TEG, mas sim uma característica comum a diversos processos econômicos e também a quase todas as tecnologias (Baptista, 1997:11). Ao mesmo tempo, a relação capital/trabalho pode ser tratada, tanto em termos estáticos quanto dinâmicos, como uma função da escala de operações, restrita, por sua vez, pela extensão dos mercados atingíveis e não pelos preços relativos dos fatores.⁵⁰

Neste exato sentido, Kaldor ainda salienta a existência de um segundo fator de diferenciação dinâmica entre empresas, o qual decorre do aprendizado obtido com a produção (*learning by doing*), ou seja, das possíveis (e crescentes) divergências entre a produtividade e rentabilidade das diferentes empresas, causadas por tais economias de escala dinâmicas (Baptista, 1997:11; Arrow, 1962; 1969; Possas, 1993). Demonstra, desta forma, a inter-relação dinâmica entre a evolução da demanda — consubstanciada nas diferentes elasticidades-renda dos diversos bens ou grupos de bens — e a da oferta, a qual tem seus níveis e eficiência fixados por aquela demanda, mas a qual, por sua vez, determina, pelo menos parcialmente, a evolução daquela demanda (Bauer & Cohen, 1981), por meio, entre outros, das possibilidades estabelecidas para as economias de escala (estáticas e dinâmicas). É por causa deste tipo de efeitos que Kaldor também procura demonstrar os efeitos do “multiplicador do comércio exterior” sobre a evolução dinâmica de variáveis cruciais para as perspectivas futuras das empresas e países produtores. Tais efeitos do comércio exterior podem se dar sobre as taxas de crescimento (eficiência de crescimento, ou keynesiana) de determinado(s) setor(es), ou mesmo sobre as da economia como um todo (também

financiamentos pelo setor público provavelmente se constituíram no principal mecanismo de política industrial, em várias experiências bem sucedidas de desenvolvimento (Zysman, 1983).

⁴⁹ Dosi (1988a); Dosi *et alii* (1990); Soete (1991); Baptista (1997:12). Ou como explica Coutinho (1999:357): “Não resta dúvida — para qualquer analista sério e informado — que o desdobramento e a concretização dos processos de industrialização dos países periféricos dependeram diretamente da iniciativa, fomento e coordenação por parte do Estado. Desde logo coube ao Estado estruturar e alocar meios de crédito e de capitalização com taxas de juros baixas e prazos relativamente longos. Além do financiamento, um conjunto de instrumentos tributários e tarifários foram manejados para aumentar as taxas de lucro dos empreendimentos (e.g. proteção aduaneira via tarifa, isenções fiscais sobre a produção e/ou sobre os lucros, isenções fiscais sobre a importação de equipamentos, esquemas de depreciação acelerada etc.). Regulamentos e normas também foram comumente utilizados (e.g. licenças de importação, controles sobre remessas financeiras, reservas de mercado e restrições à entrada, monopólios legais, incentivos a fusões, normas técnicas etc.). Pode-se ainda citar o uso de incentivos e créditos fiscais à exportação e, no caso coreano, às atividades de P & D. Todas essas práticas foram fundamentais para reduzir o grau de risco, elevar a taxa de retorno e viabilizar financeiramente a realização dos investimentos pelo setor privado e/ou pelas empresas estatais.”

⁵⁰ Ver também Baptista (1997:11) e Arrow (1969:29).

via efeito multiplicador da demanda — Keynes, 1936) e, conseqüentemente, sobre a evolução dos níveis de eficiência deste(s) setor(es) e/ou desta economia. Mas podem recair igualmente sobre o dinamismo tecnológico de tais setores e economias, ao que alguns neo-schumpeterianos se referem, como visto, como eficiência schumpeteriana (Dosi *et alii*, 1990), pois esta possibilita maiores economias de aprendizado e também maiores níveis de P & D nos setores dinâmicos. Vale dizer, Kaldor sublinha o papel dinâmico e contingente do mercado (uma vez que os efeitos dinâmicos exatos só vão ser conhecidos *ex-post*) como impulsionador do crescimento econômico e das inovações tecnológicas e organizacionais, e não simplesmente como alocador de recursos dados, como gostaria a visão estática (Baptista, 1997:12-3). Ou, alternativamente, enfatiza o efeito que as decisões de empresas e países podem ter sobre a própria extensão de tais mercados, a qual igualmente, em muitos casos, não pode ser tomada como um dado, sobretudo para os produtores individuais, sejam eles empresas ou países.

Por outro lado, não se deve esquecer também das conseqüências dinâmicas que as tecnologias apresentam sobre o crescimento econômico e dos setores. Ou seja, neste caso há também um processo auto-reforçador, mas agora na direção contrária à analisada anteriormente, conduzindo a mais um processo de causação circular e, portanto, ou virtuoso ou vicioso, mas cujas conseqüências caminham agora das escolhas tecnológicas para os efeitos sobre o crescimento. Não é por outro motivo que Kaldor e os neo-schumpeterianos igualmente enfatizam as possibilidades diferenciadas das várias tecnologias no tocante a seu dinamismo em termos do crescimento da demanda pelos produtos dela derivados, ao mesmo tempo em que destacam as diferentes perspectivas de desenvolvimento posterior destas tecnologias. De fato, para muitos neo-schumpeterianos este parece ser o principal causador de disparidades de crescimento e de dinamismo como um todo, no longo prazo (Fagerberg, 1987; 1988; Dosi *et alii*, 1994).

Ora, conforme antes explicado, as tecnologias possuem um comportamento dependente das suas trajetórias, o que significa que ao escolher um certo grupo (*cluster*) de produtos ou determinada(s) tecnologia(s)/trajetória(s) tecnológica(s) — com base nas suas perspectivas de desenvolvimento futuro e de crescimento da demanda pelos produtos gerados por meio delas e/ou dos seus possíveis impactos tecnológicos sobre outros setores ou sobre a economia como um todo — está se decidindo, em grande parte, o sucesso ou insucesso futuro destas variáveis. Isto não significa a impossibilidade de abandono de certas trajetórias que tenham *ex-post* se revelado economicamente improficuas ou tecnicamente pouco promissoras, mas sim que tal mudança, apesar

de factível, é feita geralmente com custos bastante elevados (S.Possas,1993:item 5.3). Exatamente por isto, aliás, é que na literatura neo-schumpeteriana aparecem várias advertências contra os riscos de um *lock-in* prematuro, em alguma tecnologia que se mostre posteriormente inviável técnica e/ou economicamente, dados os custos ou mesmo a impossibilidade completa de reverter tardiamente uma opção inicial precipitada a fim de rumar em direção a uma tecnologia diversa da escolhida em princípio. Destaque-se que estas advertências são muitas vezes acompanhadas de propostas de intervenção estatal para minorar o risco de um tal *lock-in* equivocado, mantendo aberta a utilização das e/ou os investimentos na(s) outra(s) tecnologia(s) ou *clusters*, até que esteja claro qual(is) a(s) tecnologia(s) mais adequada(s) técnica e/ou economicamente (Nelson,1988; David,1987;1993b).

Ainda no que tange aos mercados “não-competitivos”, como se sabe, a diferenciação de produtos igualmente tem a propriedade de acarretar disparidades entre as elasticidades-renda dos vários bens, o que também leva a divergências quanto à demanda e ao crescimento potencial dos vários produtos/fabricantes/setores/países. Assim, os produtos que apresentam maiores elasticidade-renda e seus respectivos fabricantes, setores, ou ainda os países nos quais são produzidos, terão melhores perspectivas de crescimento e de geração de empregos (inclusive com salários crescentes — Baptista,1997:9; Porter,1990).

Recorde-se que a diferenciação de produtos afeta, fundamentalmente, a condição de nº 3, explicitada no item 1.1, para a existência do EG, segundo a qual os ofertantes (e também os demandantes) não podem afetar individualmente os preços. E, como vimos, tal diferenciação de produtos é também um fator de desigualdade entre as receitas prospectivas dos vários produtores (fabricantes ou países), por tornar possível a alguns deles a obtenção de preços e/ou vendas mais elevados, ao contrário do que prescreve o MEG básico. Portanto, também no caso dos países ou regiões, elasticidades-renda dissimilares acarretam disparidades no crescimento da renda agregada e do emprego, a partir do momento em que se opta pela produção de determinado(s) produto(s) ou pela adoção de tecnologia(s) específica(s), com maior ou menor sucesso, para não mencionar, mais uma vez, os impactos dinâmicos de tais elasticidades-renda díspares sobre o crescimento da demanda e, a partir disto, sobre os desenvolvimentos tecnológicos.

Conseqüentemente, a escolha de uma determinada trajetória produtiva e tecnológica por um país apresenta reflexos posteriores sobre suas taxas de crescimento econômico e de emprego, assim como sobre o grau de restrições de Balanço de Pagamentos a ser enfrentado. E isto pela influência de tais variáveis sobre suas exportações, importações e competitividade prospectivas, assim como

sobre o valor relativo da sua produção e riqueza, em decorrência dos reflexos de todas essas variáveis sobre o comportamento futuro das taxas de câmbio, além de sobre desenvolvimentos tecnológicos posteriores, e assim por diante (Baptista, 1997:9-10; Dosi *et alii*, 1990; Fagerberg, 1987; 1988). Desta forma, a eleição de uma determinada trajetória produtiva e tecnológica virtuosa implica a possibilidade de atender internamente à demanda por produtos com maior elasticidade-renda, ao mesmo tempo em que permite também suprir os mercados de exportação com tais produtos, dando lugar a ganhos dinâmicos a partir da produção acumulada nestes dois mercados e da tecnologia escolhida, além das conseqüências já expostas no que concerne aos efeitos multiplicadores. Em simultâneo, a partir de tais escolhas consegue-se reduzir as importações para atender à demanda por tais produtos com maior elasticidade-renda, com os reflexos favoráveis de uma trajetória deste tipo — juntamente com as conseqüências favoráveis do sucesso nos mercados exportadores — sobre a balança comercial e o balanço de pagamentos. Além do mais, em um tal caso, o ajuste das transações com o exterior muito mais dificilmente será feito via preços,⁵¹ mas essencialmente via quantidades, dadas as elasticidades-renda diferenciadas pelos diversos bens (Baptista, 1997:10; Dosi *et alii*, 1990; Amendola *et alii*, 1993).⁵²

Também no caso do comportamento colusivo, sendo por definição um comportamento não competitivo, ainda que por vezes temporário (Schumpeter, 1942:cap. 7-8; Possas *et alii*, 1995), sua existência igualmente significa a presença de ineficiências com relação ao MEG.⁵³ A partir da existência de tais ineficiências com relação àquele modelo, alguns autores (até mesmo não economistas — cf. Schumpeter, 1942:cap. 7-8) prescrevem a necessidade de o Estado intervir, para tornar o funcionamento destes mercados imperfeitos o mais semelhante possível ao previsto pelo MEG. Esta ação estatal poderia ser efetuada via legislação anti-truste, por exemplo, com desmembramento de empresas com

⁵¹ A não ser que ocorram variações das taxas de câmbio. Mas mesmo estas deverão ou ocorrer mais raramente ou atingir proporções menores do que aquelas enfrentadas pelos produtores de bens com menor elasticidade-renda, sempre mais propensos a enfrentar crises de balanço de pagamentos.

⁵² É claro que no caso de escolhas infelizes para trajetórias produtivas e tecnológicas, os reflexos são opostos aos explicitados acima.

⁵³ Da mesma forma que nos casos recém comentados de economias de escala e de diferenciação, além das outras possibilidades igualmente já discutidas de distanciamento do modelo de concorrência perfeita, a partir da existência de economias de escopo, de internacionalização e dos custos irrecuperáveis (*sunk costs*). O argumento clássico é que, no caso dos mercados não-competitivos, uma empresa, ao procurar maximizar seus lucros no ponto em que sua receita marginal (RMg) iguala seu custo marginal (CMg), não mais o fará no ponto em que esta RMg coincide com o preço, como no caso da curva de demanda horizontal da concorrência perfeita. Isto porque, no caso dos mercados não-competitivos, a curva de demanda é negativamente inclinada, o que implica uma CMg com o dobro da inclinação desta curva de demanda, com o que a empresa em questão ainda maximiza seus lucros no ponto em que CMg e RMg se interceptam, mas que se situa, logicamente, abaixo do preço correspondente a tal equilíbrio. Por outro lado, o preço de equilíbrio alcançado encontra-se acima daquele que ocorreria em condições de concorrência perfeita, proporcionando lucros acima dos "normais" e com um nível de produção diferente do de maior eficiência, em que os custos são minimizados (Chang, 1994a:138-9, n. 6; Pindyck & Rubinfeld, 1991:552-9). Observe-se que o comportamento colusivo, assim como a maior diferenciação, aumenta a inclinação

poder “excessivo” de mercado,⁵⁴ ou por meio da regulação de preços, ou ainda da estatização de tais empresas. Adicione-se que, no caso dos oligopólios ou monopólios, este tipo de atitude é justificada por tais autores, também como meio de contrabalançar o excessivo poder político que pode provir desta concentração, o qual não seria submetido a qualquer controle democrático, vindo a se somar ao já descrito poder de mercado (Chang, 1994a:9, 139, n. 7).

Todavia, é possível demonstrar que a correção de alguma(s) situação(ões) — mas não simultaneamente de todas — nas quais vigora a concorrência imperfeita, não necessariamente conduz a uma maior eficiência da economia, ao contrário do previsto por aquelas soluções, tomadas isoladamente. Vale dizer, a tentativa de aproximar a realidade econômica empírica daquela prevista pelos modelos de concorrência perfeita ou de EG pode não resultar em um aumento da eficiência econômica, dada a abrangência das “imperfeições”, podendo até mesmo conduzir ao resultado inverso (Stiglitz, 1989a; 1989b; Chang, 1994a:9). A despeito disto, com base nestas demonstrações, alguns anti-intervencionistas paradoxalmente buscam se contrapor a quaisquer medidas anti-truste, a não ser que as fosse possível realizar em todos os mercados simultaneamente — mas ressalte-se a impossibilidade prática de efetuar um tal tipo de ação, a qual pode ser percebida pelos inúmeros requisitos necessários para tornar um MEG consistente, o que torna inviável, conforme analisado no capítulo anterior, qualquer tentativa séria de aproximar alguma economia real da TEG.

Contudo, baseadas nestes mesmos argumentos da impossibilidade de solução ótima, ou seja, de adequação ao MEG, as teorias da **segunda melhor solução** (*second best*) concluem que, apesar de não se poder garantir que a intervenção em um ou mais mercados determinados será positiva ou negativa, elas ao menos podem ter resultados positivos. Assim, ressaltam que as intervenções extra-mercado, com base em ambos os pontos de vista — ou seja, quer as que se fundamentam sobre o MEG, quer aquelas que se apóiam sobre uma concepção não-equilibrista e, se possível, evolucionista da economia — podem ser benéficas ou prejudiciais à economia e à sociedade sobre as quais incidem, dependendo da qualidade de tais intervenções. A diferença será, então, em relação ao desenho e ao sucesso de tais intervenções, também a partir das concepções ideológicas que as fundamentam.

das curvas de demanda e da RMg, afastando ainda mais o equilíbrio alcançado daquele preconizado segundo o modelo de equilíbrio parcial ideal.

⁵⁴ Por exemplo, com escalas muito grandes em relação ao mercado, pelo lado da oferta, e/ou que possuam um elevado controle da demanda por seus produtos, via diferenciação, ou ainda que apresentem comportamento colusivo, implicando restrições desnecessárias de produção ou majoração de preços para além do que seria obtido em mercados competitivos.

É possível ilustrar esta diferença seguindo o modo como os dois referenciais procuram tratar um problema específico, qual seja, o da legislação e intervenção anti-truste, utilizando-se a crítica de Schumpeter e de alguns neo-schumpeterianos às concepções dos neoclássicos. Por exemplo, Possas *et alii* (1995:14-5) mostram, a partir de Schumpeter (1942) e da teoria dos custos de transação,⁵⁵ que a integração vertical⁵⁶ e os contratos formais (ou mesmo informais) assinados entre empresas não constituem, necessariamente, e nem ao menos na grande maioria dos casos, tentativas para limitar a concorrência, mas sim, em muitos casos, meios para evitar os custos de comportamentos oportunistas por parte de empresas isoladas (que transacionem somente esporadicamente e/ou não tenham um relacionamento de maior importância entre si). Destarte, por meio de tais expedientes, as empresas poupam-se também das necessidades de elaboração e reelaboração freqüente de contratos e dos esquemas de coordenação entre elas.

De fato, Schumpeter (1942) já ressaltava a importância das restrições de preços, patentes, acordos, etc., como forma de acrescer os lucros decorrentes dos investimentos em P & D, pelas próprias empresas que os geraram. Quer dizer, as empresas procuram, em grande parte, proteger as fontes de lucros que elas próprias criaram e que é um dos estímulos para despenderem dinheiro em atividades inovadoras e de elevada incerteza com relação a retorno.⁵⁷ Entretanto, ainda segundo Schumpeter (1942), tais restrições são, em quase todos os casos, temporárias e pouco eficientes, quando se as analisa de um ponto de vista de mais longo prazo, apresentando maiores implicações somente nos casos dos setores menos dinâmicos tecnologicamente e em termos de crescimento.⁵⁸

“Tais casos ocorrem e é correto tratar deles. Mas como mostram os exemplos práticos normalmente dados, são casos marginais, principalmente nos setores mais afastados de tudo que é mais característico da atividade capitalista. Além do mais, são transitórios por natureza. No caso do comércio varejista, a concorrência que interessa não é a que se dá entre lojas adicionais do mesmo tipo, mas a de lojas de departamentos, das cadeias de lojas, das estruturas de reembolso postal e dos supermercados, que estão destinados a destruir aquelas pirâmides mais cedo ou mais tarde. Ora, uma construção teórica que despreza esse elemento essencial do caso despreza o que há de mais tipicamente capitalista... (...) [Portanto,] na realidade capitalista, diferentemente de sua descrição de livro-texto, não é esse tipo de concorrência que conta, mas a concorrência através de novas mercadorias, novas tecnologias, novas fontes de oferta, novos tipos de organização (a grande unidade de controle em larga escala) — concorrência que comanda uma vantagem decisiva de custo ou qualidade e que atinge não a fimbria dos lucros e das produções das firmas existentes, mas suas fundações e suas próprias vidas. A eficiência desse tipo de concorrência, perto do outro, é assim como um bombardeio comparado a se forçar uma porta — e é tão mais importante que passa a ser relativamente indiferente saber se a concorrência no sentido comum funciona mais ou menos prontamente; em qualquer dos casos, a poderosa alavanca que, no longo prazo, expande a produção e reduz os preços, é feita de outro material.” (Schumpeter, 1942:114-6).

Logo, de acordo com Schumpeter (1912;1942), tal busca por fontes de assimetria, ou seja, por vantagens competitivas — e em um ambiente mutante — é uma das principais características

⁵⁵ Coase (1937;1991a;1991b;1991c); Williamson (1979;1993); Pondé (1993).

⁵⁶ Penrose (1959); Possas (1985); Dosi *et alii* (1992).

⁵⁷ Rosenberg (1990); Pavitt (1991;1992a;1993); Pavitt & Patel (1991); OECD (1992a); Possas *et alii* (1995:22,34).

⁵⁸ Cf. também Possas *et alii* (1995:22-3,34) e Arthur (1988;1989;1996).

do capitalismo e sua principal fonte de dinamismo tecnológico e de crescimento econômico.⁵⁹ É ela igualmente a principal responsável pelo aparecimento de condições monopolísticas (temporárias) para as empresas que as detêm e desenvolvem. Assim, de acordo com Schumpeter (1942:cap. 7-8) e os neo-schumpeterianos, estas condições monopolísticas, em praticamente todos os casos, não são duradouras, variando de setor para setor a possibilidade de protegê-las e acrescê-las, à qual se contrapõe a contratendência de ulterior difusão e emulação de tais vantagens inicialmente monopolísticas, ou até mesmo sua ultrapassagem por desenvolvimentos realizados pelos concorrentes.⁶⁰

Tal processo de diferenciação das vantagens competitivas leva também, em muitos casos, a uma tendência à concentração de mercado.⁶¹ Pode-se até mesmo dizer, como já afirmavam os teóricos da concorrência monopolística (Chamberlain, 1933; Robinson, 1933), que qualquer diferenciação entre produtores é equivalente a um oligopólio de certas condições privilegiadas (localização, qualidade, características, etc.) por grupos restritos de produtores e/ou pelos seus produtos, os quais se configuram apenas em “bons substitutos uns dos outros” (Possas, 1985:23-4). Na realidade, como já havia sido igualmente sublinhado por Schumpeter (1942:118-21), tais práticas monopolistas são inerentes à acumulação e à busca por um diferencial de poder de mercado e por vantagens competitivas, dado o maior potencial de lucratividade e crescimento que tais práticas proporcionam.

Nos anos mais recentes, a profusão de contratos e acordos inter-empresas — inclusive internacionalmente,⁶² sobretudo entre aquelas mais dinâmicas tecnologicamente — assim como a crescente atenção dada por estas empresas a suas relações com fornecedores e clientes,⁶³ fizeram com que tais tipos de “conluio” e de tentativa de estabelecimento de uma relação tecnicamente (e, às vezes, financeiramente) profícua, ao longo de períodos em muitos casos extremamente dilatados,

⁵⁹ Aliás, este processo perene de busca pela renovação das vantagens competitivas, i.e., segundo Schumpeter (1942:113,115), de Destruição Criativa, “é o fato essencial acerca do capitalismo. É nisso que consiste o capitalismo e é aí que têm de viver todas as empresas capitalistas.(...) Não é preciso frisar que a concorrência do tipo que agora temos em mente age não apenas quando existe de fato, mas também quando é meramente uma ameaça onipresente. Ela disciplina antes de atacar. O empresário sente-se em situação competitiva mesmo quando está só em seu campo ou quando, embora não estando sozinho, detém uma posição tal que os peritos do governo não conseguem ver qualquer concorrência efetiva entre ele e quaisquer outras firmas no mesmo campo ou em campos vizinhos e, em consequência, concluem que, examinando bem, sua conversa sobre as preocupações da concorrência não passa de faz-de-conta.” Cf. também OECD (1992a). Recorde-se que Schumpeter se baseou explicitamente em Marx (1867:cap. 13), o qual enfatizava o caráter evolutivo do capitalismo (Schumpeter, 1942:112). Não nos esqueçamos também que “O Capital” iria ser originalmente dedicado a Charles Darwin (Desmond & Moore, 1991).

⁶⁰ Como explica Schumpeter (1942:135), “uma posição de monopólio não é, em geral, uma almofada sobre a qual se dorma. Da mesma forma que pode ser obtida, só pode ser mantida com muita atenção e energia.” Cf. também Possas (1989b); Dosi *et alii* (1990:115-26, 138, n. 11) e OECD (1992a).

⁶¹ À qual se opõe, mais uma vez, a contratendência de difusão destas vantagens.

⁶² Pavitt & Patel (1991); Pavitt (1992b); OECD (1992a:cap. 10); Chesnais (1994).

tornasse-se essencial para a própria sobrevivência das empresas envolvidas, suas competitividades em termos dinâmicos, a aceleração do ritmo das inovações e a redução dos custos destas inovações. Isto propiciou claros benefícios ao consumidor, se se analisa tal processo sob este ponto de vista, e em muitos casos sem lucros descomunais para tais empresas. Ademais, estes lucros, em grande medida, tiveram que ser prontamente reinvestidos em atividades inovativas ou de ocupação de mercado — recorde-se, mais uma vez, a relação dinâmica entre esta ocupação e a redução dos custos, vale dizer, as economias de escala dinâmicas (Dosi,1984) — e tanto em investimentos tangíveis como em intangíveis (cada vez mais importantes, por exemplo, em P & D, melhoria das relações com fornecedores e clientes, treinamento de funcionários, etc.; OECD,1992a), inclusive com grandes possibilidades de prejuízos, falência ou abandono da produção caso aquelas empresas ficassem para trás em tal disputa competitiva, sobretudo nos setores mais dinâmicos (Arthur,1996). Vale dizer, como explicam Possas *et alii* (1995:33), tais acordos e inter-relacionamentos, além de serem pré-requisitos para esta eficiência dinâmica (Heertje,1988), pouco provavelmente levam a uma cartelização em ambientes com grandes e crescentes velocidades no que tange à introdução de inovações, os quais são instabilizados ainda mais, contemporaneamente, pela progressiva redução de barreiras (tarifárias e/ou não-tarifárias) ao comércio e financiamento internacionais, i.e., pelo que se convencionou chamar de globalização ou mundialização (Chesnais,1994).⁶⁴

c) as externalidades

Vimos sucintamente, no capítulo 1, que as externalidades interpõem obstáculos que impossibilitam a consecução de um EG. Assim, para que se postule a possibilidade de atingir um EG, não podem existir externalidades, seja na produção ou no consumo. Isto porque, lembrando o argumento, elas tornam inválidos os dois teoremas do bem-estar, resultando, além do mais, na provável ineficiência de um equilíbrio walrasiano, caso ele viesse a ser alcançado sob tais condições.

Como explica Chang (1994a:10-1):

“Uma das suposições na ciência econômica de livro-texto é que cada indivíduo tem apenas que considerar seus meios e fins. Falando tecnicamente, os sistemas de preferências (ou as funções de utilidade) e as funções de produção individuais são independentes daqueles de outros. As externalidades existem onde há alguns efeitos de espalhamento, de uma atividade de um indivíduo para aquelas de outros, levando a uma discrepância entre a estrutura de custo/benefício privada e a estrutura de custo/benefício social. Sem dúvida, a interdependência entre as atividades dos indivíduos não pode ser um problema em

⁶³ Lundvall (1988;1991;1992a); Shimada (1991); Roos (1991); Imai & Baba (1991).

⁶⁴ Possas *et alii* (1995:24) afirmam que a concentração industrial é condição necessária, mas não suficiente, para a acumulação de poder de mercado e para a tomada de medidas anti-competitivas por parte das empresas que se situam no interior de tais mercados (não somente em preços, como prefere o *mainstream*, mas também protegendo outros fatores de competitividade, como qualidade, fornecedores exclusivos, etc.).

si mesma, porém, onde seus efeitos não são propriamente compensados, emerge uma 'interdependência não transacionada', chamada externalidade."(ênfases no original).

Todavia, alguns autores pensam se não seria factível divisar uma saída prática para um tal problema (inclusive para as externalidades positivas), por exemplo, determinando detalhadamente todos os direitos de propriedade das partes envolvidas, assim como todos os detalhes de possíveis futuras negociações entre tais partes (id.:11), resolvendo, assim, um dos problemas interpostos para a consecução de um EG. Contudo, tal solução mostra-se inexequível, dados os custos de transação envolvidos (Williamson,1979;1983; Pondé,1993), seja para a aquisição de informações e o processamento adequando delas,⁶⁵ seja para a negociação e o cumprimento dos contratos, necessários para possibilitar tal solução (Coase,1960; Chang,1994a:11), não se devendo esquecer ainda da incerteza inerente a todo o processo, a qual inviabiliza a antevisão de todos os problemas futuros e sua solução contratual *ex-ante*, sobretudo nos contratos de mais longo prazo.⁶⁶

Por outro lado, deve estar claro que, mesmo que uma tal solução fosse possível, ela ainda assim se afastaria terminantemente das condições para que o sistema atingisse o EG. Isto porque tal solução se configuraria em um artifício extra-mercado, o que tanto representa problemas insolúveis de informação quanto de potencial influência individual sobre os preços de mercado (pontos 2 e 3, item 1.1), inviabilizando a "simultaneidade instantânea" necessária para a consecução de um EG.

Em vista disso, surge a possibilidade (e a justificativa teórica) para a ação do Estado compensar tal problema de externalidades, quer pelo fornecimento "adequado" dos bens e serviços que apresentem externalidades positivas (educação, saúde, infra-estrutura social e física, P & D, instituições *lato sensu* modernas e funcionais),⁶⁷ quer pela concessão de incentivos a este fornecimento, ou ainda pela taxaço daqueles que são responsáveis por externalidades negativas (por exemplo, sobre poluição nos seus vários sentidos — Chang,1994a:11), ou pela determinação, ainda que imperfeita, de certas regras de atuação e de negociação, solucionando assim, mesmo que não perfeitamente, alguns problemas referentes a custos de transação (Chang,1994b:300; Coase,1960). Ou seja, o Estado pode ter também um importantíssimo papel como criador e modificador de instituições, conforme analisarei com mais detalhes no capítulo quatro.

⁶⁵ Simon (1962;1976;1991); Sah (1991); Egidi & Narduzzo (1997) e Hodgson (1997).

⁶⁶ Davidson (1982-83;1991;1993); Imai & Baba (1991:397-8); Pondé (1993); Hodgson (1997).

⁶⁷ A respeito das externalidades, cf. Johnson (1984a:8); Heertje (1988:5-6); Prakke (1988:71-2); Dosi (1988a:141); Dosi *et alii* (1990:148-9); Dosi & Soete (1991:94-104); Chesnais (1991:152); Gerybadze (1992:157-8); Nelson (1993a:521-2) e Foray (1995:10).

Tais externalidades abrangem também as conexões inter-setores e inter-empresas,⁶⁸ em termos de investimentos interligados ou investimentos com complementaridades tecnológicas.⁶⁹ Incluem ainda as externalidades na disponibilidade e concessão de crédito e/ou de informação (Guesnerie, 1987; Kotowitz, 1987; Stiglitz, 1989a; 1989b) — não necessariamente com qualquer correspondência em fluxos de mercadorias entre os agentes (Dosi *et alii*, 1990:241) — o aprendizado e educação, os mercados de trabalho⁷⁰ e de produtos, as instituições em geral, ou mesmo todo o conjunto de inter-relações entre os agentes,⁷¹ perfazendo um ativo coletivo de empresas, setores, países ou mesmo de toda uma região.⁷² Vale dizer, estes vários “ativos” implicam, mais uma vez, conforme sua existência ou não, cálculos de custo/benefício bastante diversos dos vários agentes. Tão diversos, deve-se ressaltar, quanto a possibilidade de um efetivo investimento em um dado setor ou em um país, por parte de uma empresa, ou a recusa a realizar um tal desembolso, em decorrência de uma relação custo/benefício especialmente desfavorável, a qual pode ser ainda magnificada pelos custos absolutos envolvidos (Moreira, 1995:cap. 1).

Nelson e Soete (1988:633-4) esclarecem este ponto:

“[A]s implicações de longo prazo da mudança técnica, as ‘externalidades’ da economia ortodoxa, não [podem ser]... suscetíveis a uma categorização definitiva de uma vez por todas, e estão intimamente relacionadas a contextos históricos e institucionais específicos. Em uma grande extensão, os problemas envolvidos são aspectos da mudança econômica. Os processos de mudança estão continuamente lançando novas ‘externalidades’ com as quais se precisa lidar de uma maneira ou de outra. Em um regime no qual o progresso técnico esteja ocorrendo e a estrutura organizacional esteja evoluindo em resposta a padrões mutantes de demanda e oferta, novas interações extra-mercado que não estejam contidas adequadamente pelas leis e políticas preexistentes são quase certas de aparecer, e as velhas de desaparecer. Os inseticidas químicos de longa permanência não eram um problema oitenta anos atrás. Esterco de cavalo poluía as cidades, mas emissões automotivas não. O problema canônico da ‘externalidade’ da teoria evolucionista é a geração, por novas tecnologias, de benefícios e custos que as velhas estruturas institucionais ignoram.

⁶⁸ Por exemplo, no caso da criação de uma rede de fornecedores e/ou de demandantes, ou do aprimoramento das relações entre usuários e produtores.

⁶⁹ Resultando na inexistência de graves problemas com relação a um nível adequado de demanda, ou mesmo de oferta, ou de falta de fornecedores com capacidade produtiva ou qualidade suficientes, ou ainda de infra-estrutura adequada, etc. Vale dizer, os investimentos de uma empresa dependem da existência e/ou dos investimentos de outras empresas (demandantes, fornecedores ou mesmo empresas com importantes inter-relações tecnológicas), por exemplo, durante um processo de instalação simultânea de vários setores, coordenados por meio de uma política industrial (Hirschman, 1958; 1995; Tavares, 1981; Shapiro & Taylor, 1990:861-862; Chang, 1994a:75; 1994b; Moreira, 1995:14-5). Nos casos em que isto não se dá, todo um conjunto de investimentos pode ser inviabilizado, como historicamente ocorreu, por exemplo, na Grã-Bretanha, em uma das primeiras tentativas de uniformizar todas as bitolas de sua extensa malha ferroviária, a fim de equiparar esta última à dos países que com ela concorriam (Landes, 1969). Por outro lado, sucede o contrário quando se consegue concatenar uma série de investimentos, como no caso do Brasil, nos anos 50 e 70 (Lessa, 1975; Tavares, 1978). Ver também Dosi *et alii* (1990:126-9,241).

⁷⁰ Por exemplo, a qualificação da força de trabalho ou a existência de informações a respeito das condições deste mercado.

⁷¹ Isto é, inclusive cada inter-relação entre vários destes agentes/aspectos, como, por exemplo, a relação muitas vezes imprescindível entre inventores, inovadores e financiadores.

⁷² Hirschman (1958; 1995); Chang (1994a:11); Dosi *et alii* (1990:241-3); Stiglitz (1989a:esp. 66; 1989b); Nelson & Rosenberg (1993); Nelson (1993a); Krugman (1986:6); Pavitt (1991; 1992; 1993); Rosenberg (1990); Minsky (1975); Heertje (1988:8-10); Teece (1986); Pranke (1988); Lundvall (1988; 1991; 1992a); Malerba (1992:328-9); Mowery (1992); Kapp (1968; 1976a; 1976b); Setterfield (1993:760-763); Myrdal (1976); Moreira (1995:cap. 1). Chang (1994a:11-2) chega a afirmar que, “a partir do momento em que começamos a aceitar a universalidade das externalidades, parece questionável se há, de qualquer modo, justificativa para ter transações de mercado. O tema importante aqui não é se as externalidades existem ou não, mas explorar sob quais condições as transações de mercado irão (ou deverão) ser adotadas, e sob quais condições as instituições extra-mercado, incluindo intervenção estatal, irão (ou deverão) ser adotadas...”.

De uma tal perspectiva, o conceito de um 'ótimo social' desaparece. Ocupando um papel central na análise política estão agora as noções de que a sociedade deveria estar se engajando em experimentações e que as informações e retroalimentações a partir destas experimentações serão uma preocupação central no direcionamento da evolução do sistema econômico."

Desta maneira, torna-se patente também a importância do sistema legal e das regulamentações várias, como será visto no próximo capítulo, como uma externalidade extremamente relevante ao desenvolvimento econômico e social (North, 1990). E pode-se também mostrar crucial a participação do Estado como fornecedor de várias destas externalidades, alterando relações custo/benefício desfavoráveis a investimentos importantíssimos, a ponto de poderem fazer a diferença entre uma trajetória de progresso ou a permanência de empresas, setores ou países inteiros em condições de estagnação, ou mesmo de retrocesso.⁷³ E isto devido à posição estratégica do Estado como um dos únicos atores capazes de representar os interesses das sociedades como um todo (Chang, 1994b:299), ainda que possa favorecer certos agentes ou camadas da sociedade mais do que outros e não agir com completa imparcialidade com relação aos interesses dos próprios agentes pelos quais ele é responsável. Tal fato ocorre, entre outros motivos, porque as próprias políticas defendidas pelos vários Estados e pelos atores que o compõem dependem, obviamente, da visão de mundo (ideologia) destes atores, com todas as inconsistências e tendenciosidades que estas possam apresentar quando cotejadas com o que seria ideal, uma vez que, entre outros problemas, as ideologias também estão sujeitas, em maior ou menor grau, a interesses (e à política).

Todos estes fatores apontam para a necessidade de um sistema legal razoavelmente adequado e de um Estado que forneça parte de toda esta série de externalidades, sob a forma de políticas industriais (para a infra-estrutura material, tecnológica, de financiamento, de compras dos organismos estatais e para-estatais, etc.) e de políticas sociais, aí inclusas as políticas educacionais e científicas (para as Universidades, os laboratórios de pesquisa), com sua interface clara com as políticas industriais e tecnológicas, etc. (Dosi *et alii*, 1990:249,255-6). Isto não significa que todos os (ou a maioria dos) Estados possuem a capacidade, coerência institucional, organizacional, vontade e apoio políticos, além dos meios necessários para tomar medidas que possam beneficiar grande parte das suas sociedades (Moreira, 1995:30), o que é certamente magnificado pela incerteza inerente a tais políticas (Gerybadze, 1992:153). Os Estados podem inclusive não possuir a agilidade suficiente para modificar suas políticas industriais frente a inevitáveis (ainda que muitas vezes de pequena relevância) equívocos iniciais na sua concepção ou aplicação, ou mesmo simplesmente a fim de que elas melhor se adaptem às mudanças, muitas vezes imprevistas, que

⁷³ Esta discussão sobre diferentes trajetórias será vista também nos próximos capítulos.

ocorrem nas suas economias e indústrias, tanto “naturalmente” — ou seja, em decorrência das transformações pelas quais estas passam com o tempo — como devido aos próprios efeitos das políticas industriais.⁷⁴

Não obstante, conforme já salientado, tal possibilidade de existência de políticas industriais ineficientes não pode ser um argumento contra a adoção de qualquer política industrial, pois assim como qualquer decisor público ou privado, o Estado também pode se equivocar em suas escolhas e ações (Chang, 1994b:299). Se assim não fosse, i.e., em um mundo em que existissem previsões perfeitas (ou seja, em um mundo de expectativas racionais, tanto em sua versão fraca quanto forte),⁷⁵ nenhuma estratégia ou atividade empreendedora (em um sentido schumpeteriano) seriam necessários, seja por parte do Estado, seja do setor privado.

Como visto anteriormente, há certas decisões e ações que só podem ser tomadas de forma minimamente eficiente pelo Estado (ou por algum outro organismo público que realize várias das funções que na maioria dos países fica a cargo deste Estado), devido aos problemas agrupados sob o termo genérico de “falhas de mercado” (existência de externalidades, mercados não-competitivos, bens públicos, informação imperfeita, surgimento de *free riders*, etc., em comparação com o “nirvana” que seria atingido pelo “livre jogo das forças de mercado”), havendo o risco de não serem tomadas por nenhum agente se o Estado não se mostrar capaz de adotá-las, o que conduz a diferentes trajetórias, como vimos, para os diferentes países. Isto não impede, porém, que o Estado possa agir, ao menos teoricamente, de um modo ineficiente — quando considerados os resultados de sua ação em termos absolutos — prejudicando ainda mais a eficácia do sistema econômico e a alocação de recursos do que se não interviesse.⁷⁶ No entanto, para minorar aquele risco e, ao mesmo tempo, ampliar a possibilidade de que o resultado global da atuação do Estado tenha mais benefícios do que custos — vale dizer, seja eficiente em termos líquidos — reparando aquelas falhas de mercado da melhor maneira factível, o Estado, conforme já destacado, deve coletar a maior quantidade possível de diferentes visões quanto à forma que deveriam assumir as políticas públicas, a fim de habilitar-se a intervir de um modo razoavelmente eficaz (Chang, 1994b:299).

⁷⁴ Chang (1994b:299). Vários destes pontos serão igualmente abordados de maneira mais minuciosa nos próximos capítulos.

⁷⁵ Lucas Jr. & Sargent (1981); Minford & Peel (1983); Davidson (1982-83); Fischer (1988); Vercelli (1991).

⁷⁶ Porém, como visto, como verificar, sem sombra de dúvidas, tal ineficiência em termos empíricos, i.e., como medir todos os prós e contras que sempre surgem da ação do Estado e compará-los com uma situação hipotética na qual tal ação não tivesse acontecido?

Corroborando a afirmação acima, deve-se lembrar que, em uma economia anárquica como a capitalista, na qual a propriedade dos meios de produção está dispersa por um grande número de agentes (a despeito de concentrada de maneira diferenciada por parte de cada um deles), e na qual cada um destes agentes tem a liberdade para decidir seus próprios objetivos e ações, o benefício coletivo das decisões dos capitalistas é dependente de uma interação virtuosa entre estas decisões (Keynes, 1936; Chang, 1994b:298). Como isto, conforme ressaltado anteriormente, quase nunca ocorre de maneira apropriada, sobretudo se se deixa o sistema atuar de uma forma completamente livre, é necessário que alguma coordenação seja efetuada por uma entidade pública. Isto significa que o Estado apresenta um potencial para executar algumas atividades, o qual na maioria dos países nenhum outro agente possui, ainda que por algum motivo o Estado não consiga realizar tal potencial. Assim, somente em alguns poucos países estas funções podem ser realizadas por outro agente que assuma funções públicas — por exemplo, nos países nórdicos, países baixos, Suíça, Áustria e Alemanha, parte deste papel é efetuado pelos sindicatos trabalhistas e patronais, na maioria das vezes atuando em conjunto com o próprio Estado, no que se chama concertação (Katzenstein, 1984; 1985).⁷⁷

Então, em razão de que os agentes individuais e dispersos podem: 1) ser inaptos para iniciar, realizar ou coordenar as várias mudanças (técnicas, institucionais, infra-estruturais, etc.), tomadas tais mudanças de modo razoavelmente isolado ou conjuntamente; 2) sofrer, neste mesmo sentido, muitas vezes patologicamente, da falta de uma visão sistêmica; e 3) não possuir os meios adequados para se coordenarem com outros agentes, até mesmo nas decisões mais relacionadas a suas próprias empresas (ou seja, aquelas que não envolvem instituições, técnicas, infra-estrutura ou qualquer outro ativo com características de bens públicos), o que amplifica a incerteza de cada agente com relação às decisões de seus pares mais relevantes, e do conjunto como um todo,⁷⁸ pode se mostrar crucial que o Estado assuma tais funções, sob pena de nenhuma delas ser realizada, com as conseqüências conhecidas em termos de atraso absoluto ou relativo em comparação com os países concorrentes (Lazonick, 1992a; 1992b; 1993). Portanto, precisa-se da coordenação de um agente central, seja ele o Estado ou não (Chang, 1994b:298-9):

⁷⁷ É interessante notar que Chang (1994a:52, 146, n. 24) analisa esta tarefa de coordenação, por parte dos Estados e/ou de instituições públicas não-estatais, do ponto de vista dos custos de transação. Assim, uma das vantagens da coordenação de certas ações pelo Estado e/ou por tais instituições públicas não-estatais é a redução dos custos de coordenação (por exemplo, de barganha) entre um número muito grande de agentes, além de proporcionar uma redução da incerteza enfrentada por eles, ao tornar mais previsíveis suas decisões e atividades. Neste mesmo sentido, a existência de instituições públicas não pertencentes ao Estado reduz os custos de transação deste último, pois elas assumem boa parcela da responsabilidade de monitoramento, coação e (re)negociação entre as partes que participam de um acordo, muitas vezes executando tais funções com maior eficiência do que o próprio Estado.

⁷⁸ Keynes (1936); Kalecki (1954:86); Hirschman (1958); Chang (1994a:49-50).

“Assim vista, a mudança estrutural, como definida aqui, requer muito mais do que escolher a partir de um conjunto pré-existente de opções. Requer formular o próprio conjunto de opções, quer dizer, fornecer uma visão para o futuro. E o Estado, como o agente central, pode ter um importante papel no fornecimento de tal visão. Fornecendo uma tal visão em um estágio incipiente de mudança, o Estado pode dirigir os agentes do setor privado rumo a uma ação concertada, sem fazê-los despender recursos na coleta e processamento de informações, em barganhas, e assim por diante. Ao organizar uma mudança estrutural, o Estado está fornecendo uma visão antes do que meramente coordenando um movimento em direção a um equilíbrio mais alto; isto significa que existe um importante elemento empreendedor no exercício. Seja ele privado ou público, a função empreendedora requer a habilidade para fornecer uma nova visão, quão grandiosa (como no caso da visão de Henry Ford a respeito da produção em massa, ou da visão do Estado japonês de uma economia altamente habilitada, baseada no conhecimento de *softwares*) ou limitada (como em numerosos casos de inovações incrementais) ela possa ser.(...) [Com isto, não se está] afirmando que o Estado necessariamente tenha uma habilidade superior para identificar um melhor rumo futuro para a[s] economia[s] naciona[is] (embora isto possa bem ser o caso, como no exemplo de algumas indústrias *hi-tech* japonesas), mas apenas que o fornecimento de um ‘ponto focal’ em torno do qual as atividades econômicas podem ser organizadas, em tempos de maiores transformações econômicas, pode ser extremamente útil.(...) Além do mais, nós aceitamos a possibilidade de que a visão fornecida pelo Estado como empreendedor possa estar equivocada do começo, ou se tornar assim devido a falhas para modificá-la de acordo com as mudanças no ambiente. Contudo, esta possibilidade não pode, por si só, prover um argumento definitivo contra a função empreendedora do Estado. Isto porque todas as visões empreendedoras, privadas ou públicas, correm o risco de estar equivocadas.”⁷⁹

Ou seja, o Estado possui tanto a capacidade de ele mesmo determinar uma solução para um impasse de coordenação, estabelecendo um padrão para este sistema, como de “simplesmente” transmitir sua “visão”, i.e., sua percepção, sobre determinado assunto, o que já pode ser suficiente para concentrar mais o foco dos vários agentes não coordenados em certas direções (Gerybadze, 1992:158-9, n. 15).⁸⁰ Esta segunda possibilidade pode ser ainda magnificada se este Estado atuar, na prática, segundo os parâmetros desta visão e recompensar/punir os vários agentes conforme eles a sigam (ou não), em seus rumos de ação “livremente” determinados. Como se sabe, tal tipo de foco estabelecido pelas visões do Estado foi largamente utilizado no caso de algumas industrializações bem sucedidas, como a francesa, japonesa e coreana.⁸¹

d) o desenvolvimento tecnológico

No capítulo anterior (sub-item 1.2.5), foram apresentados alguns argumentos contrários às políticas industriais, a partir de determinadas características do desenvolvimento tecnológico, sobretudo sua anarquia e imprevisibilidade. Isto foi feito porque, segundo alguns autores, sobretudo da escola austríaca, tais características inviabilizariam qualquer dirigismo por parte do Estado, em suas políticas industriais como um todo e também naquelas especificamente voltadas para o desenvolvimento tecnológico. No entanto, agora pretendo mostrar o desacordo com relação a tal

⁷⁹ Em sentido semelhante, Rothwell & Dodgson (1992:223-4) apontam que as políticas públicas também evoluem (elas também são *path-dependent*), ou seja, igualmente se acumula conhecimento a respeito de tais políticas.

⁸⁰ Vale dizer, assim como o setor privado (Imai & Baba, 1991), o Estado também possui funções organizadoras e de coordenação dos vários agentes, com a diferença que seu escopo é normalmente mais amplo do que o das empresas, ou mesmo de grupos empresariais individuais, até mesmo porque com frequência os engloba (Gerybadze, 1992:166, n. 30; Lazonick, 1992a).

⁸¹ Zysman (1978;1983); Torres F^o (1991); Chang (1994a); Canuto (1991). Como mostra Coutinho (1999:359), no caso da Coreia do Sul, o Governo Park (1961-79), “[e]m troca dos benefícios estatais, exigia resultados imediatos, desempenho exportador e aprendizado tecnológico. O custo dos eventuais fracassos e falhas era alto e exemplarmente levado ao

concepção de impossibilidade intransponível de atuação estatal em prol daquele desenvolvimento, pelo menos quando se procura evitar qualquer dirigismo ou “engessamento” excessivos e, ao mesmo tempo, busca-se ter consciência de como ocorre o desenvolvimento tecnológico.

Como demonstram sobretudo os neo-schumpeterianos e ao contrário do que pensa grande parcela do *mainstream*, o desenvolvimento tecnológico não consiste meramente de mudanças nas funções de produção. Isto porque, entre outras razões, em muitos casos se torna bastante imprecisa a representação qualitativa de mudanças técnicas em termos de uma relação simplista entre preços (ou custos) e quantidades. Adicionalmente, tal relação representa simplesmente um resultado, o qual deixa oculto todas as causas e especificidades das diferentes empresas, setores ou países, para se chegar a ele (Nelson & Winter, 1974; 1977; 1982; Dosi *et alii*, 1990:9-10). De fato, é preciso enfatizar as características particulares das funções de produção de cada empresa individual, inclusive nos mercados mais pulverizados (ou seja, competitivos no sentido dado a esta palavra pela corrente principal) e tecnologicamente estáveis, para não mencionar os mercados mais dinâmicos, em termos tecnológicos ou mesmo de outras inovações.

Ora, tais características implicam uma relação entre o desenvolvimento tecnológico e os mercados não-competitivos, com as transformações tecnológicas refletindo-se apenas parcialmente naquelas funções de produção. Mesmo assim, se abstrairmo-nos de tais dificuldades e resolvermos representar a capacidade produtiva das diferentes empresas por meio de funções de produção (necessariamente simplificadas frente à multiplicidade de fatores intervenientes na produção destas empresas e à interação complexa entre vários deles), a partir do momento em que se postula que cada empresa e sua respectiva função de produção são únicas e complexas, tem-se um afastamento das condições básicas do EG e, conseqüentemente, da concorrência perfeita. Conforme visto acima, este ponto já tinha sido notado há muito pelos teóricos da concorrência monopolística (Robinson, 1933; Chamberlin, 1933). De fato, como também perceberam seus seguidores, as empresas — especialmente nos setores tecnologicamente mais dinâmicos — buscam constantemente diferenciar-se de suas concorrentes, inclusive potenciais, gerando vantagens competitivas e tentativas de barrar sua emulação pelos concorrentes, assim como a entrada de novos competidores em seus mercados.⁸² E, como também apontado anteriormente, esta mesma diferenciação e o desenvolvimento tecnológico que em boa medida a torna possível são igualmente

conhecimento público — variando desde simples admoestações, perda de outras oportunidades, até a exclusão do acesso aos programas governamentais de fomento, e, no limite, à humilhação pública do principal acionista e executivo do grupo.”

⁸² Bain (1956); Penrose (1959); Nelson & Winter (1982); Possas (1985; 1988; 1989b); Dosi, Teece & Winter (1992)

responsáveis pela divergência de desempenhos entre os setores e países que englobam tais empresas, em um relacionamento complexo de determinação conjunta desses vários desempenhos, o qual vem se intensificando com a aceleração progressiva do desenvolvimento tecnológico. É isto que vai impedir, por exemplo, e progressivamente, o aparecimento de casos isolados de sucesso em apenas um ou dois destes três componentes (ou seja, empresas, setores ou países — Porter, 1990; Dosi *et alii*, 1990; Coutinho & Ferraz, 1994). Não é por outra razão que vários autores apontam tal busca por diferenciação, realizada por intermédio de inovações, como a responsável pela maior parte das divergências dinâmicas de desempenho entre estas empresas, setores e países (outro fator importantíssimo é a taxa de investimentos), ultrapassando em muito variáveis como a existência de recursos naturais, custos dos fatores, barreiras ao comércio, etc.⁸³ Vale dizer, o desenvolvimento tecnológico, secundado pelas taxas de investimento, é a principal causa das diferenças de crescimento econômico dos vários países, e também de suas produtividades, rendas e salários, no longo prazo.

Outro reforçador de tais divergências no tocante ao desempenho, e que se afasta cabalmente de qualquer veleidade de um mercado perfeito ou de igualdade entre empresas e países, é, conforme analisado anteriormente, a questão da **cumulatividade**, i.e., o fato de que empresas e países acumulam, de forma diferenciada, conhecimentos, informações⁸⁴ e capacidade de processamento e uso destas informações,⁸⁵ podendo-se agregar ainda a acumulação desigual de recursos materiais pelas diferentes empresas e países, a qual muitas vezes acompanha *pari passu*, aquele diferencial de capacitação tecnológica e de conhecimentos como um todo. Vale dizer, cada uma destas empresas e países reúne recursos (materiais, humanos, científicos, tecnológicos, financeiros, etc.) de uma maneira não-convergente com seus concorrentes, ainda que, em alguns casos, tal evolução de competidores ocorra de modo razoavelmente similar. Isto é, há a

⁸³ Fagerberg (1987;1988); Dosi *et alii* (1990:11,26-8,51-6); Amendola *et alii* (1993); Dosi *et alii* (1994). Note-se, como explicam Dosi *et alii* (1990:248-9,262-3,n. 18), que as **eficiências keynesiana** (aquela que, como explicado anteriormente, advém dos investimentos) e **schumpeteriana** (a qual provém das inovações) geralmente se complementam e são pré-condições para sua evolução mútua. Destaque-se também que um argumento baseado na relevância dos desenvolvimentos tecnológicos e dos investimentos, assim como no relacionamento destas duas variáveis, é mais geral do que o da indústria infante, pois não se trata “apenas” de permitir o crescimento de uma indústria incipiente, mas sim de escolher, se possível, quais os setores, ou conjunto de setores (*clusters*) têm as melhores perspectivas em termos de taxa de inovações e de elasticidade da demanda e, portanto, de crescimento e de investimentos (id.:266, inclusive para uma comparação entre o desempenho vitorioso do Japão e o fracasso histórico britânico). Cf. também Dosi (1988a:132-137; 1988c:234); Soete (1991:53-57); Dosi *et alii* (1990:3,6-8); Arrow (1962;1969); Kagami (1995:123) e Baptista (1997); e para o caso do complexo eletrônico, tornando-se o mais dinâmico em ambos os sentidos acima e o de maior peso econômico nos países desenvolvidos, Laplane (1992).

⁸⁴ Dosi (1988a:122) aponta que até mesmo em um sentido alocativo estático, ricardiano, as inovações são fruto de falhas de mercado: “em mercados descentralizados, o incentivo para inovar necessita de algum tipo de informação assimétrica e de lucros supra-normais.”

possibilidade teórica — a qual é amplamente verificável empiricamente — de divergência nas capacitações dos vários agentes (empresas, países ou o que for), com alguns tornando-se cada vez mais aptos a obter acréscimos futuros destas capacitações, enquanto outros podem ser alijados da competição ou ao menos ficar defasados, ainda que temporariamente, em relação a outras empresas e países (Nelson & Winter, 1982).

Como afirmam Dosi *et alii* (1990:85):

“Uma vez que a natureza cumulativa e específica às firmas, das tecnologias, seja reconhecida, seu desenvolvimento no tempo cessa de ser aleatório, tornando-se, porém, passível de restringir-se a zonas que estão proximamente relacionadas tecnologicamente com as atividades existentes. Se aquelas zonas puderem ser identificadas, avaliadas e explicadas, é possível, em princípio, predizer possíveis padrões futuros de atividades inovativas em firmas e países.”⁸⁶

Esta é mais uma das razões embasadoras das políticas industriais — provavelmente a principal — pois para tornar praticável a acumulação progressiva destes *n* recursos, especialmente no caso de um agente que não os possui suficientemente, pode-se mostrar imperativa a intervenção do Estado.⁸⁷ Isto porque os custos relativos de aquisição inicial destas capacidades, de aprendizado, etc., são maiores do que os de “simples” manutenção de conhecimentos a pouca ou razoável distância dos líderes, os quais são ainda enormemente magnificados quando da sua não-disponibilidade (Stiglitz, 1989a; 1989b), a ponto de se mostrarem intransponíveis sem a ajuda do Estado.⁸⁸ Ou seja, há uma série de recursos e desenvolvimentos que têm que ser criados muitas vezes praticamente a partir do nada, e que, na maioria dos casos, envolvem custos amplificados, tanto devido à sua ausência coletiva em quantidade e qualidade suficientes quanto à grande incerteza decorrente de um estágio incipiente de desenvolvimento e da desconfiança quanto à possibilidade de realmente conseguir suplantá-lo, mudando radicalmente a trajetória “natural” de um país (Stiglitz, 1987b). E tais recursos, para serem gerados, necessitam impreterivelmente de uma ação concertada por parte de uma instituição pública, a fim de tornar factível sua emergência.

⁸⁵ Heiner (1988); Stiglitz (1987b); Rosenberg (1990;1991); Watkins (1991:89); Pavitt (1993); Dosi *et alii* (1990:126-9).

⁸⁶ Dosi *et alii* (1990:142) também consideram a diferenciação tecnológica entre empresas e países como o núcleo de sua explicação sobre o comércio internacional e sobre as diferenças entre os desenvolvimentos dos vários países.

⁸⁷ Consequentemente, para um autor como Johnson (1984a:8; 1984b:41), a existência de vantagens comparativas dinâmicas — por exemplo, provenientes de aprendizado, educação, capacidade organizacional e inovatividade — é uma razão suficiente para a implantação de políticas industriais.

⁸⁸ Neste sentido, recorde-se a insubstituível ajuda inicial de vários governos europeus à constituição da Airbus, para que esta empresa se tornasse viável e uma concorrente à altura dos fabricantes americanos de aviões de grande porte (Tyson, 1992). Destaque-se também que ainda que os recursos gastos para o acompanhamento das capacidades produtivas e tecnológicas para os vários produtos nunca tivessem sido pequenos (Freeman, 1974), atualmente estes se vêem aumentados com a aceleração do desenvolvimento tecnológico e a destinação progressiva de recursos a este desenvolvimento, conforme se mostra claro por meio do crescimento dos gastos em P & D das empresas e países que tencionam se manter nas proximidades da vanguarda tecnológica (OECD, 1992a; Chesnais, 1994).

Em suma, o Estado pode ser responsável pela elaboração de uma estratégia para o surgimento de um sem número de atividades conjuntas, as quais podem até mesmo ser, em sua maior parte, ações típicas de empresas privadas, mas que também compreendem atividades eminentemente públicas, como educação, treinamento, infra-estrutura, etc. (Moreira, 1995:23-30). Uma tal estratégia estatal deve interligar-se àquelas específicas das empresas privadas, procurando gerar sinergias entre estes dois tipos de agentes, a fim de que as várias empresas privadas e públicas acumulem recursos, acercando-se progressivamente das posições de liderança nos seus campos de atuação (Freeman, 1974; 1988; 1991; Dosi *et alii*, 1990:89).

Esta ação do Estado, portanto, é realizada a fim de contrabalançar os efeitos de avaliações pouco otimistas dos sinais emitidos, quer pelo mercado, quer pelos desenvolvimentos tecnológicos e científicos, se possível fazendo convergir tais avaliações rumo a uma ampliação dos investimentos produtivos e/ou tecnológicos. Vale dizer, a intervenção estatal pode ser necessária se se deseja modificar este padrão de sinais e de avaliações emitidos pelo mercado, principalmente quando é muito grande a distância com relação à fronteira tecnológica, dada a maior incerteza que se segue à (ainda) não acumulação dos recursos relevantes para se tornar minimamente competitivo (Hirschman, 1958; Dosi, 1988a:122,138-42; Dosi *et alii*, 1990:106-11,245). Como explica Moreira (1995:29), nos países em desenvolvimento,

“a taxa de desconto privada no que se refere aos investimentos em esforço tecnológico certamente será maior do que o ótimo social e, conseqüentemente, se seguirá o sub-investimento. Ademais... os problemas de informação imperfeita, infra-estrutura de ciência e tecnologia precária, indivisibilidades de P & D, e as desvantagens dinâmicas dos países atrasados, tudo conspira para tornar o esforço tecnológico doméstico altamente arriscado.”

Todos estes fatores conferem ao Estado um importante papel, seja no fornecimento de infra-estrutura educacional e de ciência e tecnologia, seja via incentivos a que empresas, especialmente nacionais, realizem gastos nestes âmbitos. A ênfase nos incentivos às empresas nacionais, no caso dos países em desenvolvimento, deve-se à maior facilidade representada pela possibilidade de importação de tecnologia ou de investimento direto estrangeiro, a qual, contudo, cobra depois custos elevadíssimos, como restrições por parte do licenciador de tecnologia, preços monopolísticos para estas tecnologias, etc. (ibid.). Por outro lado, os gastos em tecnologia como um todo implicam em externalidades tanto para aqueles que os realizam como para o sistema nacional de inovações como um todo:

“O excedente [externalidade] dos investidores poderia se originar da aquisição de capacidade tecnológica, a qual, por seu turno, poderia acrescer suas posições em ambos os mercados, de produtos e de tecnologia. No mercado de produtos, a aquisição de habilidades industriais provavelmente acelerará o aprendizado, reduzirá custos e melhorará a qualidade, permitindo uma maior penetração de mercado e até mesmo lucros econômicos, se os investidores conseguirem inovar. No mercado de tecnologia, uma maior capacidade tecnológica provavelmente reduzirá as assimetrias informacionais e, portanto, fortalecerá o poder de barganha dos

investidores nas aquisições tecnológicas. Poderia até possibilitar aos investidores evitar completamente o mercado e, desta forma, evitar os preços monopolísticos. Esta última vantagem é particularmente relevante em indústrias baseadas em ciência, nas quais a posição-chave da tecnologia no processo competitivo geralmente exclui por completo a possibilidade de licenciar tecnologia.”(Moreira,1995:28).

Outro tipo de atuação estatal consciente pode contornar, como já afirmado, certas falhas de mercado com relação ao estabelecimento de alguns padrões em sistemas, ou para determinadas atividades que dependem de uma solução tecnológica comum.⁸⁹ Tal tipo de problemas pode ser simplesmente resultante da falta de coordenação dos agentes, podendo ser sanado por uma entidade pública, por exemplo, pelo Estado. Assim, fatos desta espécie sucedem mesmo nos casos mais “elementares”, como nos do estabelecimento de um sistema de pesos e medidas (North,1990; Chang,1994a:52) e de determinação do lado das estradas que deve ser utilizado pelos motoristas de automóveis, entre outros, para os quais se necessita meramente da determinação de um padrão, sem prejuízo para qualquer uma das partes após a determinação da convenção geral que deverá ser seguida (Chang,1994a:145,n. 21).

Uma situação diversa, no entanto, ocorre quando há fortes interesses — notadamente econômicos — na determinação de tais padrões. Nestes casos, as firmas interessadas podem buscar impor seus próprios padrões ao mercado como um todo, sozinhas ou em conluio, com o objetivo de dominá-lo. Pois se conseguirem ser bem sucedidas nesta imposição, podem conseguir destruir grande parte dos concorrentes que não cederem ao novo padrão *de facto*, ou receber direitos pela venda de tecnologia às empresas “perdedoras”, ou ainda permanecer como estabelecadora(s) permanente(s) de regras tecnológicas para tal mercado.⁹⁰

Conseqüentemente, o estabelecimento de um padrão por parte de uma autoridade pública (Estado, instituição de classe, sindicato patronal, etc.) pode poupar custos de coordenação aos agentes. Em sentido semelhante, como vimos, vários outros tipos de coordenação de atividades por uma entidade pública (também não necessariamente o Estado) podem reduzir os custos sistêmicos globais, quando se os compara com os que seriam registrados se fosse necessário realizar, monitorar e fazer cumprir determinados acordos por parte de vários agentes. Tal necessidade de um organismo coordenador pode também ser explicada, conforme examinado no capítulo anterior,

⁸⁹ Observe-se, mais uma vez, a diferença entre esta necessidade de estabelecimento de padrões e as hipóteses de concorrência perfeita, em que os padrões já são dados e plenamente homogêneos para cada mercado específico, ou seja, em que se descarta *ex-ante*, por hipótese, qualquer necessidade de discussão a respeito de tais problemas (Chang,1994a:145,n. 22).

⁹⁰ Como no caso da IBM e da imposição ao mercado mundial de seus padrões relativamente ineficientes para computadores pessoais (*Personal Computers* — PCs), tanto em *hardwares* quanto em *softwares*, a partir de sua forte liderança internacional. Recorde-se que a IBM se recusou a aceitar uma solução concertada para estes padrões, literalmente deixando que o tempo (auxiliado por medidas como a “abertura” da arquitetura de seus PCs a quem desejasse obter a tecnologia) resolvesse a questão a seu favor, a despeito da menor eficiência técnica destes padrões específicos.

pela dificuldade de apropriabilidade dos resultados provenientes de ações individuais ou efetuadas por um grupo não abrangente de atores, vale dizer, em decorrência das características públicas de certos bens e de determinadas atividades, as quais vêm conjugadas aos problemas dos agentes não colaboradores (*free riders*) e de ação coletiva (Ledyard, 1987a; Olson, 1987; Sandmo, 1987). Por outro lado, isto não significa absolutamente o desejo de um Estado que não reconheça a capacidade e, por vezes, necessidade de que tal coordenação seja feita pelos próprios agentes entre si, às vezes com uma participação superficial sua.⁹¹

O setor público pode igualmente desempenhar um importante papel na redução dos riscos inerentes a tecnologias em estágio preliminar de desenvolvimento. O auxílio muitas vezes é necessário porque, como visto, sobretudo em suas fases iniciais, o P & D possui riscos bastante elevados, os quais, conjugados a custos igualmente altos, muitas vezes ultrapassam os benefícios esperados. Tal auxílio pode ser concedido também como consequência de os benefícios públicos das inovações, via sua difusão, serem maiores para a sociedade como um todo do que para a empresa inovadora, pois a sociedade geralmente não é prejudicada pela concorrência e se beneficia de uma difusão acelerada de tais inovações.⁹² Por isto, é do interesse público incentivar tal difusão rápida de inovações, desde que não se prejudique os investimentos privados em P & D, o que pode ser alcançado por meio de incentivos adequados às próprias atividades inovadoras (Nelson & Soete, 1988; OECD, 1992a; Foray, 1995:10). Portanto, em muitos casos, se o setor público não socializar parte dos riscos inseparavelmente ligados a tais atividades de P & D, elas deixarão de ser efetuadas na escala desejada pela sociedade. Vale dizer, dados estes aspectos de bens públicos das atividades inovadoras, o setor público tem uma razão teórica sobre a qual pode embasar tais incentivos, ao contrário do que postula a teoria neoclássica padrão, que postula que os riscos devem ser suportados apenas pelas empresas.

De modo semelhante, a criação de instituições jurídicas de direito privado, como, por exemplo, as de responsabilidade limitada, foi outro meio que permitiu que os riscos incorridos por determinadas pessoas em algumas de suas atividades (por exemplo, de P & D), dentro de uma empresa, não pudessem resultar em responsabilidades para tais pessoas, apenas para as empresas nas quais trabalham (Chang, 1994a:79). Isto significa uma enorme e importantíssima redução dos

⁹¹ Também por conta, às vezes, da incapacidade de esse Estado divisar e impor uma solução eficiente aos agentes.

⁹² Este também é um exemplo claro de avaliação diferenciada por parte dos vários agentes, simplesmente como consequência de perspectivas divergentes.

riscos a que estão sujeitas estas pessoas em suas atividades relacionadas a empresas e instituições (North, 1990). Desta forma, a

“socialização dos riscos por meio da intervenção do Estado... pode ser vista tão somente como uma extensão destes arranjos institucionais já existentes.” (Chang, 1994a:79).

Os exemplos acima são mais uma amostra de que não há necessidade de identificar o papel do Estado e das políticas públicas com aquele desempenhado pelos antigos países socialistas da Europa, incluindo a ex-URSS, nos quais sempre havia tanto restrições severas a uma maior autonomia decisória por parte dos agentes econômicos como incentivos deficientes a uma maior busca por aperfeiçoamento, além de imensos obstáculos à mudança e à voz, no sentido hirschmaniano.⁹³ Na realidade, o Estado pode, conforme visto, assumir uma postura “meramente” de coordenação, como nos países corporativistas europeus — nos quais, em muitos casos, tal posição é assumida, alternativamente, por instituições públicas não-estatais (Katzenstein, 1984; 1985) — ou mesmo semelhantemente à realizada pelas políticas industriais nos países asiáticos, notadamente no Japão e na Coreia (Johnson, 1982; Chang, 1994a).

Com efeito, deve estar claro que a política industrial — inclusive aquela direcionada ao desenvolvimento tecnológico — necessita ser desenvolvida paulatinamente, não precisando e, geralmente, não estando em nenhuma das duas “pontas” deste espectro imaginário, que vai da suposta total ineficiência socialista ao seu oposto igualmente ilusório, a completa eficiência das políticas industriais asiáticas, sobretudo do Japão (e do MITI) e, um pouco menos espetacularmente, da Coreia do Sul. O que se quer ressaltar é que, ainda que estas duas imagens opostas transmitam de modo razoavelmente fidedigno a realidade, deixam escapar algumas exceções que as distanciam um pouco destes pólos, ou seja, alguns exemplos de políticas eficientes, no primeiro caso, e de políticas ineficientes, no segundo.⁹⁴

⁹³ Isto é, a reclamações, sugestões e maior participação dos agentes nos destinos das instituições às quais eles estão, voluntariamente ou não, conectados (Hirschman, 1970; 1995). Ver também Nelson (1988) e Nagy (1994).

⁹⁴ Alguns exemplos de ineficiência foram, no caso francês, a busca de desenvolvimento do Concorde, sem maiores questionamentos a respeito da viabilidade econômica de um tal projeto, os quais foram ultrapassados por questões que se apoiaram antes no prestígio nacional do que na eficiência técnica e econômica (Carliner, 1986:165-166). Por outro lado, um exemplo bastante conhecido de eficiência, pelo menos técnica, na antiga URSS, é seu complexo militar-espacial, o qual foi capaz, como se sabe, de lançar um homem em órbita antes dos EUA, além de construir estações orbitais eficientes para prolongada permanência de astronautas, com todas as pesquisas científicas sobre os efeitos desta estadia que acompanham estas estações, também antes dos americanos. Seu arsenal nuclear e militar era igualmente exemplo de eficiência técnica, ainda que a um custo econômico proibitivo para a antiga economia soviética, constituindo-se em um dos principais fatores responsáveis pelo fim daquela experiência histórica. A URSS chegou também a desenvolver miniválvulas para equipar os controles de aviões, foguetes, etc., já que não possuía a tecnologia dos transistores. Note-se que estas miniválvulas possuíam um ótimo desempenho técnico, às vezes melhor do que o dos transistores, se bem que com menores perspectivas de sucesso no longo prazo, dados os limites para o avanço da sua miniaturização, para sua fabricação com uma produtividade semelhante à dos transistores, e também para a ausência de falhas importantes no seu funcionamento. Este seria um exemplo, segundo os conceitos evolucionistas neo-schumpeterianos, de uma

Por outro lado, as políticas industriais japonesas sempre primaram pela intensa consulta entre os setores privado e público (id.:150-156), atuando quase como uma parceria, a despeito do forte direcionamento e poder do MITI, especialmente até a conclusão do esforço japonês de *catch-up*, no início dos anos 80.⁹⁵ Isto aponta, uma vez mais, para a necessidade de o Estado coletar a maior quantidade possível de informações e de “conhecimentos”, a fim de elaborar com maior eficiência suas políticas industriais e cometer uma menor quantidade de equívocos.

A política industrial seria, então, um processo em evolução constante, podendo ser aperfeiçoada — como nos casos virtuosos — ou mesmo deteriorada, mas tendo que ser constantemente remodelada, conforme as condições históricas (entre elas as econômicas, tecnológicas, políticas, etc.) o exijam. Por exemplo, uma coisa são políticas destinadas a um *catch-up* com os países mais desenvolvidos e outra são políticas direcionadas a um país que tenha atingido a liderança tecnológica internacional, em vários setores (Torres F²,1991; Chang,1994a).

No que diz respeito especificamente às políticas industriais direcionadas ao desenvolvimento tecnológico, a atuação eficiente do Estado pode ocorrer quer sob a forma do estabelecimento de padrões, quando isto se mostrar preciso, quer dos incentivos e gastos com o objetivo de atingir os pré-requisitos necessários à atuação em determinado setor ou tecnologia — como a instalação de um número suficiente de empresas, laboratórios, instituições de pesquisa, universidades, instituições de financiamento, etc. Com isto, seria proporcionada uma escala mínima de recursos (materiais, humanos, financeiros) que possam tornar um país e as empresas nele instaladas aptas a produzir em setores com maior conteúdo tecnológico e também a desenvolverem suas próprias tecnologias. Note-se que, nesta acepção, o desenvolvimento tecnológico relaciona-se profundamente com a questão das externalidades. Como explica Dosi (1988a:127-8):

“Na teoria econômica, as externalidades são geralmente consideradas uma fonte melindrosa de não-convexidade, ao mesmo tempo em que consequências fortemente contraintencionais [delas provenientes] perturbam as suposições de racionalidade da teoria. Contudo, as interdependências não provenientes de transações entre setores, tecnologias e firmas, têm uma importância capital no processo de mudança tecnológica. Por exemplo, o conhecimento e a perícia no que diz respeito aos processos químicos contínuos podem permitir inovações tecnológicas no processamento de alimentos, mesmo quando as últimas não envolvem qualquer insumo químico; relações distantes entre produtores e usuários de equipamentos industriais são frequentemente um elemento fundamental no processo inovativo, mesmo se às vezes nenhuma transação econômica está envolvida; a produção de bicicletas extraiu, originalmente, conhecimento tecnológico da produção de espingardas... As complementaridades tecnológicas, as interdependências tecnológicas não provenientes de transações, e os fluxos de informações que não correspondem inteiramente aos fluxos de mercadorias, tudo representa um conjunto estruturado de

trajetória e paradigma tecnológicos, alternativa à dos transistores e também eficiente, mas com um horizonte de desenvolvimentos posteriores bem mais limitado do que o dos semicondutores (Dosi,1984;1988b). Já no caso do Japão, não se deve esquecer que aquele país não conseguiu desenvolver significativamente sua indústria aeronáutica e nem a de biotecnologia, e que o MITI chegou a quase impor uma concentração dos fabricantes japoneses de automóveis, sob o argumento de que não se poderia atingir escalas eficientes com um número muito grande de fabricantes, o que se mostrou, ao menos até os anos 90, um grande erro de avaliação.

⁹⁵ Johnson (1982); Yamamura (1986); Shapiro & Taylor (1990:876); Torres F² (1983;1991;s.d.).

externalidades tecnológicas que se encontra dentro de um ativo coletivo de grupos de firmas/indústrias, no interior de países/regiões e/ou que tende a ser internalizado no interior de empresas específicas. Em outras palavras (...) [e]stas interdependências e condições contextuais não provenientes de transações são, em diferentes graus, o resultado não-intencional de processos descentralizados (mas irreversíveis) de organização espacial (um exemplo óbvio é o 'Vale do Silício') e/ou o resultado de estratégias explícitas de instituições públicas e privadas (neste sentido se pode interpretar, por exemplo, as estratégias de integração vertical e horizontal dos oligopólios de eletricidade rumo às tecnologias microeletrônicas, ou os esforços de vários governos para criar 'parques científicos', etc.)." (ênfases no original).⁹⁶

Por fim, dada a extrema relevância das relações entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas, torna-se importante, a fim de encerrar este capítulo, discutir brevemente tal relacionamento, primeiramente em termos conceituais e, em seguida, a partir de algumas ilustrações empíricas. Isto deve ser feito sobretudo por causa das implicações que a busca pela hegemonia — no interior dos aparelhos de Estado dos vários países — da parte dos responsáveis por cada uma destas políticas, apresenta para a consecução de ambas.

2.5. As Relações entre a Política Industrial e as Políticas Macroeconômicas

Na maioria dos casos, as políticas defendidas pelos gestores das políticas macroeconômicas e das políticas industriais conflitam entre si, dado que os responsáveis pelas primeiras têm como objetivo exclusivo ou principal a obtenção da estabilidade macroeconômica (a qual se consubstancia, por sua vez, em níveis adequados de desempenho quanto à inflação, desemprego, déficit público e política monetária), enquanto as últimas elegem como alvo preferencial o desenvolvimento econômico e industrial, além de, em muitos casos, objetivos no que tange ao desenvolvimento regional e à qualificação da força de trabalho.

O horizonte visado de atuação por estas políticas é também diverso. Assim, para as políticas macroeconômicas, a obtenção de efeitos imediatos, ou em um prazo curto, pode ser extremamente importante, não sendo, em muitos casos, conflitante com a obtenção de resultados semelhantes quando considerados períodos de tempo mais dilatados. Em contraposição, para as políticas industriais os horizontes para a consecução de metas são muito mais dilatados. As metas de tais políticas, em grande parte dos casos, não são atingíveis em períodos diminutos, sendo até mesmo incompatíveis com a obtenção de resultados em prazos reduzidos. Isto, porém, não exime estas últimas políticas de perseguirem metas de curto prazo, uma vez que para atingir certas metas de longo prazo é necessário lograr várias metas parciais em prazos menores, assim como tornar compatíveis a perseguição de tais metas de longo alcance com outros objetivos de políticas.⁹⁷

⁹⁶ Cf. também Dosi *et alii* (1994:157-65); Lundvall (1988;1992a); Dalum *et alii* (1992); Nelson (1993a) e Nelson & Rosenberg (1993).

⁹⁷ Zysman (1983); Hall (1986); Muller (1989) e Lessa (1978), para os casos da França, Grã-Bretanha e Brasil.

Revela-se, assim, todo o potencial de conflitos resultantes de objetivos díspares por parte das políticas macroeconômicas e das políticas industriais, com os responsáveis pelas primeiras, na sua (quase) totalidade, escolhendo como alvo a estabilidade de algum(ns) dos agregados macroeconômicos mencionados acima, geralmente em prazos curtos,⁹⁸ enquanto os encarregados das últimas elegem como meta o desenvolvimento, nas suas mais variadas possibilidades. Contudo, não se deve negligenciar os conflitos exclusivamente restritos aos próprios responsáveis pelas políticas macroeconômicas, visto que se pode mostrar impossível atingir todas as metas discriminadas acima. Destarte, os gestores das políticas macroeconômicas, nos principais países do mundo, têm crescentemente elegido como meta, nos últimos tempos, a obtenção de índices adequados para inflação, desempenho financeiro do setor público (déficit público) e política monetária, em detrimento de objetivos com relação aos níveis de emprego (Chesnais, 1994; Mishkin, 1999).

Por outro lado, pode-se distinguir também os instrumentos utilizados e os objetivos dos gestores das políticas macroeconômicas e industriais, apesar de que estes muitas vezes se misturam. E de uma das três seguintes formas: 1) quando os instrumentos utilizados são tanto de políticas macroeconômicas como de políticas industriais, i.e., possuem ingredientes de ambas; 2) um determinado instrumento de política macroeconômica afeta um objetivo de política industrial; e, no sentido inverso, 3) um determinado instrumento de política industrial afeta um objetivo de política macroeconômica.

No primeiro caso, pode-se apontar para os efeitos diversos que diferentes medidas de política macroeconômica apresentam sobre as várias indústrias (Miranda, 1989:49). Por exemplo, tome-se os efeitos desiguais sobre as várias indústrias, a partir de alterações na renda disponível aos consumidores como um todo, ou a determinados grupos deles (em decorrência, por exemplo, de mudanças na política fiscal) ou de um aumento generalizado das taxas de juros.⁹⁹ É possível contrastar tal tipo de políticas teoricamente não-discriminatórias com aquelas que discernem explicitamente algumas indústrias e/ou empresas, penalizando-as ou isentando-as de forma mais intensa. Neste sentido, a maioria das políticas

⁹⁸ Isto, por si só, é um erro do ponto de vista de muitos proponentes das políticas industriais, pelo menos daqueles com maior atenção para problemas e propostas de política setoriais. Pois ao se dar atenção exclusivamente a dados agregados, pode-se perder detalhes relevantes dos setores, o que pode ter reflexos, posteriormente, nestes mesmos dados agregados. Este é o caso, por exemplo, das indústrias eletrônica e de telemática, as quais se utilizam largamente de componentes eletrônicos e para as quais, conseqüentemente, a fabricação de semicondutores é importante para sua competitividade. Como mostram alguns autores (Silva, 1985; Baptista, 1987; Borrus *et alii*, 1986; Borrus & Zysman, 1992:14-5, 34-43), a competitividade dos principais setores usuários destes componentes se encontra sobretudo na capacidade de projetá-los e fabricá-los. Portanto, caso esta indústria passe a importar seus componentes e/ou perca sua capacidade para projetá-los, tais dados aparecerão nos agregados macroeconômicos muitas vezes como pequenos aumentos nas importações totais. Entretanto, tais importações podem ter reflexos importantíssimos sobre a competitividade dos setores usuários e, a partir disto, sobre as exportações e as importações totais destes últimos setores, agora com reflexos importantes sobre o conjunto da balança comercial. É claro que o inverso deve ocorrer no caso da capacitação conjunta de tais fornecedores de insumos e de seus usuários.

macroeconômicas possui um elemento discriminatório, visto que estas recaem ou beneficiam mais intensamente algumas indústrias e setores, a expensas de outros, seja isto explícito ou implícito. E é por isto que tais políticas devem ser avaliadas com relação tanto a seus objetivos macroeconômicos quanto aos industriais (Corden, 1980:171).

Assim, no segundo caso, é preciso compreender de que maneira políticas fundamentalmente macroeconômicas afetam objetivos de política industrial, prejudicando/incentivando certos setores que deveriam ser estimulados/penalizados. Todavia, em muitos casos, há meios de conseguir que certas políticas industriais contrabalancem, pelo menos parcialmente, os virtuais efeitos deletérios das políticas macroeconômicas, seja anterior ou posteriormente à aplicação destas últimas políticas.¹⁰⁰ E isto apesar de tais políticas industriais poderem, por sua vez, apresentar outras conseqüências imprevistas (algumas indesejadas) sobre o conjunto ou algumas políticas industriais específicas, o que leva a novas correções, e assim por diante.

No terceiro caso, deve-se analisar de que forma as políticas industriais podem alterar dados básicos para as decisões de políticas macroeconômicas, como reduzindo as taxas globais de desemprego ou aquelas de determinada região ou indústria (Corden, 1980:173-174) — arrefecendo assim a necessidade de uma política macroeconômica global expansionista — ou mesmo diminuindo as taxas de inflação ou um déficit comercial, por meio de aumentos de produtividade. Perceba-se, e este ponto é extremamente importante, que desde que as políticas industriais sejam consistentes,¹⁰¹ não há contradição entre seus objetivos e os das políticas macroeconômicas, ao menos se for permitido um prazo suficiente para que os objetivos das primeiras sejam minimamente alcançados. Portanto, no caso de políticas industriais bem sucedidas, o crescimento da competitividade de um país pode levar, por exemplo, a aumentos de exportações maiores do que sua contrapartida em importações, com os resultantes reflexos positivos em termos de emprego, balanço de pagamentos, renda disponível (lucros e salários), etc. Outra conseqüência importante de políticas industriais eficientes pode se dar sobre a inflação, pois com o crescimento da produção e produtividade torna-se possível manter baixos (ou mesmo negativos) os índices de preços, mesmo com a transferência de boa parte

⁹⁹ Isto porque as várias empresas possuem diferentes níveis de endividamento e seus produtos apresentam também diferenças quanto às suas elasticidades-renda (Corden, 1980:171).

¹⁰⁰ “Por exemplo, o objetivo pode ser atingir um determinado crescimento da indústria, dentro de um certo período de tempo, prevenir qualquer declínio no emprego ou nos lucros da indústria ou, talvez mais comumente, prevenir um ‘excessivo’ declínio no emprego ou nos lucros. Neste caso, a política macroeconômica pode afetar o alcance do objetivo, a não ser que a política industrial seja deliberadamente compensatória.” (Corden, 1980:172). Ver também Kagami (1995:120) e Suzigan & Villela (1997:21).

¹⁰¹ Consideram-se consistentes as políticas industriais em que os objetivos, estratégias e instrumentos utilizados harmonizem-se minimamente, de forma a atingir aqueles objetivos, em sua essência.

de tais ganhos de produtividade aos salários, e isto em períodos relativamente longos (Suzigan & Villela, 1997:26). É o que será visto a seguir, com o auxílio de algumas ilustrações empíricas.

2.5.1. Algumas Ilustrações das Relações entre a Política Industrial e a Política Macroeconômica

Para ilustrar o terceiro e último caso acima, no qual políticas industriais afetam objetivos de política macroeconômica, pode-se utilizar o exemplo do Japão, da década de 80. Como se sabe, aquele país obteve elevadas taxas de crescimento, e com uma inflação reduzidíssima,¹⁰² apesar da forte depreciação do yen frente ao dólar, na primeira metade daquela década, e das flutuações constantes entre a paridade destas moedas e também das européias, durante todos os anos 80. Situação semelhante se deu na década de 90, contudo, de baixo crescimento econômico, naquele país (Torres F², 1997; Levi, 1997), mas em que fortíssimas flutuações do yen frente ao dólar não afetaram as taxas de inflação.

Uma explicação para tal comportamento “macro” da economia japonesa deve passar pela percepção de que aquele país, em decorrência de décadas de políticas industriais consistentes,¹⁰³ atingiu uma elevada competitividade e altas taxas de crescimento da produtividade industrial e de serviços, as quais lhe permitiram obter reduções freqüentes de preços reais nestes produtos, elevados *mark-ups* para os fabricantes, mega-superávits comerciais sistemáticos e participações crescentes e, em muitos casos, dominantes, das empresas japonesas em vários setores (Torres F², 1991; 1999:241). Isto possibilitou que os ajustes das empresas, em decorrência de variações em suas vendas ou custos (por exemplo, a partir das freqüentes e, por vezes, violentas flutuações cambiais), fossem realizados em cima dos *mark-ups*, altíssimos durante longos períodos, mas sem a necessidade de remarcação de preços (Borras & Zysman, 1992:19; Torres F², 1991).

Por outro lado, algumas destas conseqüências produziram, logicamente, impactos suplementares sobre as políticas macroeconômicas, as quais precisaram de meios, por exemplo, para “esterilizar” os mega-superávits, com o fito de não permitir que o câmbio se apreciasse, ao menos de maneira excessiva, prejudicando a rentabilidade e/ou a competitividade das empresas japonesas no exterior (Suzigan & Villela, 1997:26). Vale dizer, no caso do Japão, as políticas macroeconômicas foram ditadas, em grande

¹⁰² Ao contrário do que postulam teorias simplistas desenvolvidas a partir de uma relação ordinária como as curvas de Phillips (Corden, 1980:173-4; Amadeo, 1982:cap. 3). Destarte, parece que determinadas combinações de políticas macroeconômicas e industriais, da mesma forma que certas mudanças estruturais — tecnológicas, por exemplo — tornam bastante contingentes quaisquer combinações de desemprego (ou crescimento econômico) com taxas de inflação, podendo modificar quaisquer configurações “naturais” destas curvas.

¹⁰³ Johnson (1982); Torres F² (1983; 1991;s.d.); Ozaki (1984); Yamamura (1986); Yamamura & Yasuba (1988); Freeman (1988); Dosi (1988a); Laplane & Silva (1989); Hamada & Honda (1992); Nishikawa (1995); Kagami (1995); Tavares (1996).

medida, a partir dos interesses industriais, pelo menos enquanto os Ministérios da Indústria e do Comércio Internacional (MITI), das Finanças e o Banco do Japão assim procederam (Torres F², 1991; 1997; 1999; Tavares, 1996). Algo similar parece suceder, mais recentemente, no caso da China.

Todavia, dadas as notáveis flutuações que têm havido nos últimos anos entre as três principais moedas do mundo,¹⁰⁴ a explicação para a estabilidade de preços nos principais países desenvolvidos parece ser devida, em boa medida, a políticas macroeconômicas restritivas e a um *mix* consistente de fornecedores, ao redor do mundo.¹⁰⁵ No caso da Europa e dos EUA, ao menor sinal de recrudescimento dos baixíssimos índices de preços verificados nestes países recorre-se a expedientes recessivos de política econômica (Chesnais, 1994; Mishkin, 1999), sem nem ao menos haver sido dada, no caso europeu, uma maior margem a outras espécies e objetivos de políticas, a despeito dos elevados e crescentes índices de desemprego. De modo semelhante, nos EUA, apesar dos baixos níveis recentes de inflação e desemprego, ao menor sinal de que os salários estejam aumentando e que possam futuramente pressionar os índices de preços, iniciam-se as pressões de vários setores da sociedade americana sobre o *Federal Reserve*, por elevações dos juros básicos (Mishkin, 1999).

No caso japonês e de outras economias asiáticas, a forte depreciação recente de suas moedas nacionais parece não ter acarretado maiores impactos sobre os preços (Souza, 1999) devido a uma série de fatores: 1) a crise econômica que estes países vêm enfrentando nos últimos tempos ajuda a não pressionar ascendentemente os preços internos;¹⁰⁶ 2) a busca por mercados de exportação, notadamente o dos EUA, e a disputa com empresas de países que tiveram suas moedas nacionais depreciadas; 3) algum controle de preços (excetuando-se mais fortemente o caso do Japão), possível para Estados fortemente aparelhados e atuantes em suas economias nacionais; e 4) neste mesmo sentido, no caso japonês, a redução dos preços de muitas das importações realizadas pela sua economia, as quais provém do sudeste asiático (ligadas ao *mix* de fornecedores, referido acima), assim como a redução de seus custos financeiros em decorrência das reduzidíssimas taxas

¹⁰⁴ Dólar americano, yen e marco alemão, não por acaso as moedas das três principais potências econômicas e industriais do planeta. Como se sabe, o marco está sendo substituído por uma moeda européia, o Euro, “lastreada” em posições ainda mais fortes, em termos econômicos, industriais e financeiros, da economia européia.

¹⁰⁵ Para o caso do Japão, ver Torres F² (1999) e Coutinho (1999:367). Cf. também Vasconcelos & Strachman (1999).

¹⁰⁶ O Japão vem enfrentando baixos níveis de crescimento econômico praticamente desde o início da década de 90. Isto vem ocorrendo sobretudo devido à incerteza causada pela deterioração das condições de financiamento da economia daquele país, a partir de um surto especulativo com imóveis e outros ativos mobiliários — com prejuízos atualmente estimados em cerca de US\$ 1 trilhão — e das sombrias perspectivas de retomada do crescimento a partir de então, dado que ainda não se resolveu plenamente de que forma se ajudará a desvalorizar as dívidas referentes a tal surto e o modo como o setor público irá socializar parte destes prejuízos. Não se deve desprezar também a dificuldade de conseguir elevados índices de crescimento econômico em uma economia superdesenvolvida. Cf. Torres F² (1997; 1999); Levi (1997).

de juros cobradas pelo Banco do Japão, na tentativa pouco frutífera de estimular o crescimento econômico daquele país.

Já as ilustrações do segundo caso acima, em que instrumentos primordialmente pertencentes às políticas macroeconômicas afetam metas de políticas industriais, são inúmeras, muitas delas já apresentados no transcorrer deste trabalho. Assim, pode-se citar a progressiva e praticamente definitiva derrota dos interesses industriais ingleses frente à *City*, antes e depois da 2ª guerra, no que tange ao *mix* de taxas de câmbio e de juros adequadas ao desenvolvimento industrial britânico e não somente aos (supostos) interesses da *City* (Hobsbawm, 1968; Hall, 1986; Skidelsky, 1996). É possível mencionar também inúmeras outras histórias de países — na realidade, a maior parte deles sucumbe a este tipo de conflito entre políticas — sendo muito raros aqueles em que os objetivos de política industrial vencem os macroeconômicos. Assim, teríamos o Brasil interrompendo parcialmente o II PND (1974-79), a partir de 1976 (Lessa, 1978), com a finalidade de supostamente melhorar seu desempenho macroeconômico. Ou a Argentina bloqueando projetos de industrialização na década de 50, cedendo assim aos objetivos de estabilização macroeconômica, enquanto no Brasil, Kubitschek recusou-se terminantemente a dobrar-se às exigências do Fundo Monetário Internacional, seguindo até o fim seu ambicioso Plano de Metas.¹⁰⁷

Por fim, os casos em que os instrumentos utilizados são tanto de política industrial como de políticas macroeconômicas podem ser ilustrados, por exemplo, pelas relações e conflitos entre as políticas cambial e de comércio exterior, nos vários países. Neste sentido, Corden (1980:177-182) ressalta a sobreposição e as contradições intrínsecas do inter-relacionamento de um instrumento primordialmente “macro” de política, como a taxa de câmbio, e instrumentos “micro”, como cotas de importações, tarifas, subsídios, impostos, restrições às exportações, etc. Assim, medidas referentes a modificações reais na taxa de câmbio (id.:178-179; Miranda, 1989:49; Vasconcelos & Strachman, 1999) podem ter como objetivo principal os reflexos conseqüentes no Balanço de Pagamentos, e como objetivo secundário a proteção/desproteção da indústria nacional (diminuição/aumento das importações e incentivos/desincentivos às exportações), ou vice-versa, dependendo das prioridades do país em questão.¹⁰⁸ Miranda (1989:49), explica, a partir de Corden, alguns destes problemas no que diz respeito à relação entre as políticas macroeconômicas e as políticas industriais, nas décadas de 70 e 80:

¹⁰⁷ Malan (1984:92, e n. 138). Como mostrarei com maiores detalhes no último capítulo.

¹⁰⁸ Mas esta ordem de prioridades vai depender também do nível de estabilidade do “*front* macroeconômico”. Isto porque “[q]uanto mais distúrbios existirem do lado macroeconômico, maior é a probabilidade de a política industrial tornar-se orientada para o curto prazo, de debater-se em vão, [de ser] um instrumento na administração da crise política e econômica.” (Corden, 1980:183). Em uma acepção semelhante pode-se considerar a proposição de Rosenberg (1992:93), de que a capacidade de inovação tecnológica de

“Desde meados da década passada, a maioria das políticas objetivando o sistema produtivo tem tido, simultaneamente, caráter ofensivo e defensivo. Ao mesmo tempo em que visam ajustar a organização industrial aos desafios futuros, inscrevendo-se, assim, numa determinada estratégia de evolução tecnológica, elas aparecem, também, enquanto operações de adaptação impostas pela crise, devido à dificuldade de os agentes econômicos realizarem por eles mesmos os ajustamentos necessários. Ainda com relação às características das políticas industriais contemporâneas, é importante sublinhar que estas vêm se efetivando de forma subordinada à política macroeconômica, que tem efeitos diferenciados sobre os diversos setores produtivos ou, até mesmo, efeitos discriminatórios sobre a indústria. Vale dizer, a política macroeconômica não é neutra em relação aos objetivos dos diversos segmentos da economia. Ela afeta necessariamente os objetivos da política industrial e pode por esta ser afetada.(...) [Por exemplo, as] políticas de restrição creditícia e de elevação da taxa de juros praticadas no início desta década pelos EUA, Europa e Japão, afetaram de forma diferenciada os diversos setores industriais. As indústrias que tinham margem de lucro mais estreita e dependiam mais de créditos externos, passaram por maiores dificuldades; tiveram suas taxas de desemprego aumentadas e seus lucros diminuídos. Neste sentido, os efeitos diferenciados desta opção de política macroeconômica tiveram, em alguns países, de ser acompanhados por políticas defensivas do nível de emprego e de rentabilidade de determinados setores ou regiões deprimidas. Esta situação pode ser contrastada com medidas de política macroeconômica que contêm elementos deliberados de discriminação setorial. Quando se adota uma política creditícia de caráter restritivo, esta pode ser diferenciada segundo setores ou regiões. Em termos de política tributária, os impostos indiretos podem ser elevados mais sobre determinados produtos do que sobre outros. Introduzem-se, assim, elementos discriminatórios na política econômica geral que podem reforçar os objetos da política industrial.”

Tendo isto presente, é preciso passar agora à análise das instituições, o que será feito no capítulo a seguir, a fim de poder examinar, subsequente, as relações entre essas mesmas instituições e as políticas industriais.

um país depende, além da capacidade empresarial e organizacional das firmas e de seus empregados, em um nível “micro”, de um “ambiente econômico estável que conduza ao investimento e especialmente à vontade das pessoas na indústria de tomar decisões com base em horizontes de longo prazo”, no nível “macroeconômico”.

Capítulo 3

As Instituições

Para os fins deste capítulo, é preciso, primeiramente, definir instituições. Isto porque se multiplicam as definições de instituições entre aqueles que se dedicam a seu estudo, quer como tema principal, secundário, ou apenas periférico. E isto apesar de a maioria de tais definições ser semelhante, em sua essência, ao considerar, como instituições, leis, regras, hábitos, costumes, etc. Todavia, alguns aspectos diferenciam-nas, tornando-as, muitas vezes, mutuamente excludentes, pelo menos no que tange aos aspectos secundários.

3.1. A Definição e algumas Características das Instituições

Define-se instituições como regras e padrões de comportamento ou de interação entre pessoas, verificados em uma, ou parte de uma, sociedade, os quais adquirem alguma estabilidade, sendo, portanto, repetidos, ainda que por um período razoavelmente breve. Vale dizer, as instituições definem e restringem as escolhas e os comportamentos possíveis dos indivíduos, pelo menos em termos do que é socialmente apoiado ou considerado aceitável e racional, o que não significa que esses indivíduos necessariamente tenham consciência de tais normas e regras, ou do seu significado e racionalidade.¹ Assim, as instituições, ao mesmo tempo, refletem e determinam a estrutura de valores da sociedade.² Portanto, esta prescrição quanto ao comportamento e desempenho esperados para certas funções sociais

¹ Hall (1986:19); Elster (1989:99). Elster inclusive vai mostrar que as normas sociais precisam ser compartilhadas por algumas (ou muitas) pessoas. Johnson (1992:26) inclui, entre as instituições, hábitos, rotinas, regras, normas e leis, assim como as organizações. Note-se, para que não restem dúvidas, que se inclui a comunicação entre pessoas nestes padrões e regras de comportamento e de interação: "Os padrões de comportamento socialmente correlacionados são internalizados pelos indivíduos e tornam-se habituais. As instituições, então, são constituídas de hábitos, mas não são determinadas por hábitos. Sendo constituídas de hábitos, as instituições são frequentemente resistentes a mudar." (Tool, 1990:166). Cf. também Randall (1978:4); North (1990:4; 1991:97-8; 1994:569); Landesmann & Pagano (1994:199); Fligstein (1991:312); Zucker (1991); Jepperson (1991:145-52, 158-60, 162, n. 9, 10, 22); Dugger (1979:901-2); Langlois (1986a:17; 1986b:237, 247); Johnson (1988:280-2); Tool (1990:166); Meyer & Rowan (1991:42); Pondé (1993:14; 1996:540, n. 5); Dow (1994:244); Akerlof (1976:24); DiMaggio & Powell (1991a:25-6); Friedland & Alford (1991:232, 242-3, 249); Galaskiewicz (1991:294); Popper (1963:149-52); Coricelli & Dosi (1988a:137-41); Hodgson (1988:10); e, entre os pós-keynesianos, Davidson (1972a:12, 18, 147-58, 386-9; 1972b:91-7; 1980:300-2, 306; 1991); Kregel (1980:46-7); Amadeo (1982:43); Carvalho (1983-84:271, 278-9; 1989); Minsky (1975:163; 1982; 1986; 1993; 1993?); Ferri & Minsky (1992); Possas (1986:305; 1987:37; 1989a:12-3); ou mesmo Keynes (1936:239, 301-4), enfatizando a estabilidade dos contratos de trabalho.

e situações vai determinar — juntamente com as formas de recompensa e estímulo³ e as sanções contra condutas desviantes⁴ — os valores, as motivações⁵ e também o grau de confiança que se pode ter com relação a tais comportamento e desempenho.

As instituições podem, desta forma, atuar como meios de redução da incerteza, através da coordenação das expectativas divergentes dos agentes e da concentração destas em um certo intervalo (Simon;1991:39; North;1990;1991). Isto como consequência de que expectativas divergentes são mais facilmente formadas quando não se estabelecem certas leis, normas e regras, formalizadas ou não, que reduzem o espectro esperado de comportamento dos agentes, determinando — se possível, com um elevado grau de confiança — qual a conduta provável deles.⁶

Tem-se aqui alguns dos problemas clássicos analisados por Keynes (1936:148-9;1937a) — quais sejam, o da incerteza e o do grau de confiança — e por vários institucionalistas e pós-keynesianos. De

² Tool (1990:166). Ver também DiMaggio & Powell (1991a:16-7,25-6) para as visões e a importância dos valores para Parsons e Bourdieu, respectivamente. Para estes, os valores são inclusive anteriores à institucionalização, i.e., são pré-condições para esta.

³ Popper (1963:156); Tool (1977:836); Rutherford (1983); Rizzo (1985a:881-2); North (1990;1991); Johnson (1988:281); Elster (1989:99-100); Coricelli *et alii* (1991:549); Jepperson (1991:146-7,160,n. 7); Galaskiewicz (1991:294). É por isso que se preferiu definir instituições como padrões de comportamento e não como regras que os definem ou as restrições que os impõem, como faz, por exemplo, North (1990:3). Isto porque as recompensas, ainda que possam ser estabelecidas por meio de certas regras, pelo menos na maioria dos casos, dificilmente podem ser vistas como “restrições”.

⁴ Cf. Hamilton (1953:46-8), para o papel da coerção em Veblen e Commons; e Jepperson (1991:145) e Powell (1991:191), para o papel do poder na preservação das instituições nas teorias de Stinchcombe (1968:107). Isto faz, inclusive, com que este último as defina como “uma estrutura na qual pessoas poderosas estão comprometidas com algum valor ou interesse.” (*apud* Powell, 1991:191). Mas ver a crítica de Powell (*ibid.*) a uma definição de instituições baseada fundamentalmente sobre o exercício do poder.

⁵ Granovetter (1985); North (1990;1991); Coricelli *et alii* (1991:549); Galaskiewicz (1991:294); Johnson (1988:281) e Pondé (1993:14-6). Um parêntese adicional deve ser apresentado: não estão incluídas, nesta definição de instituições, as ideologias, como, por exemplo, em Veblen (1899:110), ou em alguns importantes autores institucionalistas mais recentes, como Friedland e Alford (1991:243), Galaskiewicz (1991:294-5) e Johnson (1992:27-8). Isto não significa que os “hábitos mentais” ou as idéias dos diferentes indivíduos não adquiram determinadas características rotineiras e certa estabilidade — histórica, cultural e pessoalmente determinadas — que não possam ser incluídas em uma definição de instituições. A grande objeção é à sobrecarga do conceito, quando se o une ao de ideologia, principalmente porque as ideologias, a despeito dos seus aspectos coletivos, têm uma natureza fortemente individual, que foge da definição de instituições apresentada acima (cf. também Jepperson, 1991:150). Para um conceito de ideologia, ver mais uma vez a nota 43 do cap. 1. Outras definições de instituições podem ser encontradas, por exemplo, em Commons (1931:649-51); Mitchell (1935:639); Hamilton (1953:44-5); Popper (1963:158); Zingler (1974:333-4); Samuels (1977:872;1995a:575,n. 1); Randall (1978:3-4); Dugger (1979:901-2;1980:49); Rutherford (1981:660;1983:722-3,739); Ramstad (1986:1075,1085); Langlois (1986a:17); Dosi & Orsenigo (1988:19); Coricelli *et alii* (1991:551); Jepperson (1991:143,145,147,160,161,n. 8,9,16); Friedland & Alford (1991:232,242,249); Galaskiewicz (1991:294); Dopfer (1991:535-6); Setterfield (1993:456); Edgren (1996:1017); DiMaggio & Powell (1991a:8,18; com relação às várias áreas das ciências sociais e suas diferentes definições); Lawson (1997:107); Stanfield (1980:599; com relação a Polanyi) e Dequech (1998:45-8). Um desenvolvimento moderno do conceito de ação coletiva, semelhante ao de Commons, encontra-se em Jepperson & Meyer (1991:207-8).

⁶ A estabilidade institucional reduz, assim, o nível de incerteza, ao diminuir o espectro esperado de ações frente a determinadas situações. Este ponto é enfatizado tanto pelos evolucionistas institucionalistas (Rutherford, 1983:722,739; Dopfer, 1991; DiMaggio & Powell, 1991a:9-10,25-8; Setterfield, 1993) e neo-schumpeterianos (Lundvall, 1992a:10; Johnson, 1992:25-6) quanto pelos pós-keynesianos (Dequech, 1998:74). Perceba-se que esta estabilidade pode inclusive proporcionar, como salienta Lundvall (1992a:10), “marcos de orientação [*guide-posts*] para as mudanças. Neste contexto, podemos considerar as trajetórias e os paradigmas tecnológicos, que proporcionam foco para as atividades inovadoras de cientistas, engenheiros e técnicos, como um tipo especial de instituição.” Nesse mesmo sentido é que Johnson (1988:287-8) aponta para uma escolha necessária (um *trade-off*) entre a flexibilidade da estrutura institucional e a função das instituições como marcos de orientação. Para algumas afinidades entre Keynes e os institucionalistas, ver, entre outros, Ayres (1951:48) e Tool (1981). Para a regularidade proporcionada pelas organizações, inclusive em Weber, cf. DiMaggio

fato, saliente-se o aumento do grau de confiança com que se pode fazer previsões, quando da existência de instituições “redutoras de incerteza”, já que elas contribuem imensamente para a diminuição da “possibilidade da nossa melhor previsão se mostrar bastante errada.” (Keynes, 1936:148).

As instituições podem ser tanto formais — como, por exemplo, regras e leis — quanto informais — como nos casos de convenções, comportamentos e códigos de conduta.⁷ Segundo North (1990:46), trata-se unicamente de uma diferença de grau, a qual talvez pudesse ser representada por um *continuum*, que iria de tabus, costumes e tradições — pelo lado informal — até constituições, leis e normas escritas — pelo lado formal:

“O movimento, demorado e desigual, de tradições e costumes não-escritos para leis escritas, tem sido unidirecional, assim que nos movemos de sociedades menos para mais complexas, e está claramente relacionado com a crescente especialização e divisão do trabalho associadas a sociedades mais complexas.” (ibid.).

Tal transformação das sociedades em sistemas cada vez mais complexos aumenta a utilidade de regras formais, as quais têm por finalidade delimitar com maior precisão os deveres e direitos de cada agente, principalmente quanto a situações e atividades que ocorrem com certa regularidade. Nesta mesma direção, a progressiva disseminação de organizações e hierarquias por sociedades crescentemente complexas incrementa a necessidade de formalização dessas mesmas organizações e hierarquias e de suas condutas internas e externas. Assim, as regras formais devem complementar, incrementar, modificar ou substituir as informais, restringindo ao máximo a possibilidade de ocorrência de imprevistos (North, 1990:46-7).

Por outro lado, em muitos casos as regras informais constituem extensões das regras formais (id.:40), complementando por meio de costumes, tradições, etc., o que não está ou não pode ser (devido a custos e incerteza) formalmente estipulado. É por isto que alguns autores (Alchian, 1965:129-30; North, 1990; 1991) apontam para uma indiferenciação entre regras formais e informais — por exemplo, entre leis e costumes — no que tange aos seus efeitos sobre as ações dos agentes. Vale dizer, ambos os tipos de instituições — as formais e as informais — podem apresentar resultados semelhantes quanto ao direcionamento e cerceamento das condutas dos atores sociais.

No entanto, não há qualquer correlação simples entre os desenvolvimentos destes dois tipos de regras, podendo facilmente ocorrer desconexões entre eles, ficando uma parte dessas instituições

& Powell (1991a:18). Simon (1991:39) mostra que se pode utilizar a teoria dos jogos para compreender certos comportamentos em ambientes nos quais se precisa dar conta de problemas de coordenação e interação.

⁷ North (1990:36). Perceba-se que os contratos podem se encontrar em ambas as categorias, ou seja, ser tanto formais — quando, por exemplo, são redigidos, com direitos e obrigações claramente estabelecidos — quanto informais — quando isto não ocorre, por exemplo, em contratos meramente verbais. Cf. Williamson (1979) e Pondé (1993).

atrasadas com relação à outra.⁸ Uma das razões para isto é que, mais até do que no caso das regras formais, as regras informais muitas vezes não são conscientemente estabelecidas, ou sequer percebidas (muitas vezes são tomadas como “naturais”) pelos agentes.⁹ Porém, uma vez mais, da mesma forma que para as instituições como um todo, as regras informais se mostram de grande conveniência para muitos destes agentes, pois diminuem-lhes a incerteza quanto às alternativas disponíveis, tanto ao restringir o leque de eventos viáveis quanto ao tornar mais previsíveis quais deles possuem maior possibilidade de acontecer. Isto auxilia uma razoável ordenação do mundo e das expectativas.¹⁰

Deve-se notar também que não há correlações simples entre determinadas estruturas institucionais formais e seu desempenho em termos econômicos. Entre outros motivos, tal fato é consequência de as instituições informais também intervirem neste desempenho, o que impossibilita postular a existência de qualquer “equação” simples ligando instituições formais a um determinado desempenho. No mínimo, seria necessário considerar todo o arcabouço institucional para uma melhor análise, é claro que, se possível, complementado por um exame da estrutura material e humana — i.e., de toda estrutura econômica, a qual se encontra entrelaçada àquela estrutura institucional — além das ideologias, distribuição de poder e interesses prevaletentes em tais ambientes.¹¹

As instituições podem ser conscientemente criadas — como as leis, normas e regras formalmente estabelecidas, e as Constituições dos vários países — ou surgir e evoluir de forma não premeditada — como no caso de grande parcela do direito consuetudinário e de certos hábitos e costumes.¹² Possuem tanto aspectos práticos e materiais (instrumentais) quanto simbólicos ou rituais, os quais, em muitos

⁸ North (1990:45); Johnson (1988:1992); Dalum *et alii* (1992:305-6) e David (1994:214-5). Observe-se, adicionalmente, que não há um conjunto único de correlações possíveis entre as instituições formais entre si, ou entre as instituições informais entre elas, podendo um conjunto de instituições ajustar-se melhor ou pior do que outros.

⁹ Isso as torna também dependentes de suas trajetórias prévias (*path-dependents*; David, 1994:209).

¹⁰ Popper (1963:149); Johnson (1988:288); Elster (1989); North (1990:41,83-4); David (1994:209); Dow (1994:244).

¹¹ North (1990:36,53,87-8,138); Liebhafsky (1976:754). A influência de ideologias, por exemplo, fica clara no revelador comentário que Ribeiro (1999) faz sobre o livro de Mello (1999), a respeito da guerra e das negociações entre Portugal e Holanda, no período 1641-69: “Evaldo... sabe mostrar o descompasso entre o interesse e a consciência que temos dele, entre a previsão seca e o desejo fremente, enfim, esse território vasto da ilusão que, no fundo, é o que mobiliza as pessoas e as massas. Afinal, se os portugueses não estivessem errados sobre a importância que ainda podiam exercer na cena do mundo, será que se teriam empenhado em lutar contra a Espanha, ou em recuperar da Holanda as terras que permitiriam a sobrevivência do reino?”.

¹² Rizzo (1985a:868-73); Langlois (1986b:251); Johnson (1988:282); North (1990:4); Dopfer (1991:535-6); Powell (1991:187); Dow (1994:244). As conscientemente criadas são chamadas de pragmáticas, pelos economistas da Escola Austríaca, baseados em Menger, e as inconscientemente, de orgânicas (Langlois, 1986a:17-9). Ou ainda, de acordo com Hayek (1968:48; 1989; *apud* Pondé, 1996:544), de provenientes de “organização deliberada” ou de “ordem espontânea”, respectivamente. Porém, note-se que “[n]os casos concretos, esta distinção entre instituições que são conscientemente construídas e instituições que se formam ‘espontaneamente’ é uma questão de grau, pois ambos processos podem estar presentes na formação de um arranjo institucional específico — e existe ainda a possibilidade de uma instituição ser criada por processos orgânicos e mantida por processos pragmáticos [e vice-versa]. Talvez o mais útil seja reconhecer que as instituições resultam de uma combinação — difícil de ser decomposta — de construção consciente e evolução espontânea, sendo o mais importante identificar as lógicas que governam estes processos — e uma delas é a lógica da concorrência.” (Pondé, 1996:544).

casos, encontram-se presentes simultaneamente.¹³ Logo, podem também ser diferenciadas pela participação de cada um destes aspectos em seu conteúdo. Destarte, algumas são exclusiva ou predominantemente instrumentais e materiais, outras o são cerimoniais, enquanto outras ainda compõem uma mescla razoavelmente “equilibrada” destas duas características (Friedland & Alford, 1991:232,241-3,249-53; Granovetter, 1985).

Perceba-se, contudo, que o caráter simbólico das instituições não é plenamente equivalente à cerimonialidade, pois, conforme será visto mais à frente, este termo não apenas significa que determinada instituição possui uma natureza simbólica, mas sim que assume um feitiço anti-instrumental. Quer dizer, que a instituição em questão tem como finalidade única ou precípua a diferenciação de *status*, os privilégios e o exercício de poder, enquanto as instituições instrumentais são marcadas pela sua clara utilidade na resolução de problemas de uma comunidade.¹⁴ Logo, as instituições possuem normalmente tanto características práticas quanto simbólicas, mas estas últimas não necessariamente ostentam uma natureza cerimonial, no sentido dado acima. O caráter simbólico das instituições, por exemplo, pode agir no sentido de justificar práticas úteis à sociedade, pelo menos por um certo período.¹⁵

Outro ponto importante, mencionado rapidamente acima, é que as instituições estão interligadas entre si, ainda que algumas de modo extremamente tênue. A criação ou mudança de algumas delas implica em impactos dinâmicos — vale dizer, ao longo do tempo — e muitos não-intencionais, sobre toda uma cadeia de instituições mais ou menos relacionadas. Estas consequências, várias das quais imprevistas, dão-se inclusive por um processo de retroalimentação (*feedback*) em direção às primeiras instituições modificadas e, posteriormente, a todo o conjunto (ou boa parte) de instituições, ocorrendo de forma diferenciada conforme a maior ou menor relação entre as várias instituições. Portanto, a

¹³ Miller (1978:14), com base em Veblen, define *instrumentalidade* como o pensamento ou ação capazes de alcançar um objetivo específico, uma solução específica para um problema (na terminologia de Veblen, isto é definido como pensamento ou ação tecnológica), cuja aplicação pode ser destinada, inclusive, a mudanças institucionais (Ramstad, 1986:1097). Por outro lado, um comportamento *cerimonial* (ou institucional, segundo os termos de Veblen) seria aquele guiado unicamente por considerações de posição social e *status*, sendo necessária, para sua aceitação, alguma forma de pressão por parte da sociedade (ou de alguma parcela dela) e, assim, o recurso à autoridade. Note-se que Ramstad (1986:1097) também insere as teorias e ideologias no interior de sua definição de instrumentalidade, baseada em Commons. Cf. também Commons (1931); Ayres (1934-35:190-6); Hamilton (1953:46-50); Zingler (1974:330-6); Breit (1973:249-50,255); Walker (1979); Rutherford (1981;1983:734); Neale (1982:365-7); Tool (1977:835-42;1981:578-83;1990:167-72); Gregori (1977:864-8;1980); Samuels (1977); Strassman (1974:676-7,683-5); Schweinitz (1974:855-6); Street (1967:62); Fufeld (1977:754-6,765-6); DiMaggio & Powell (1991b:79-80); Swedberg (1990:242-3), para esta discussão em Weber, e Edgren (1996:1019-23), para uma crítica.

¹⁴ Veblen (1899); Samuels (1977); Gregori (1977;1980); Rutherford (1981); Neale (1982); Tool (1977:835-6;1990:169).

¹⁵ De acordo com Friedland & Alford (1991:246-247): “Estruturas categóricas somente fazem ‘sentido’ quando organizam nossas vidas. A organização de recursos materiais não apenas envolve relações materiais reais; ela também comunica significados. A inabilidade de sociedades não-ocidentais de absorver as tecnologias e os bens materiais do Ocidente sem uma profunda transformação cultural indica o problema. Assim como a inabilidade do Ocidente para absorver valores não-ocidentais sem uma profunda transformação material.” Ver também id.:243,249-51.

criação e transformação institucional conjuga-se com a totalidade da evolução estrutural, ou com uma grande parcela dela, sendo uma parte das mutações institucionais e estruturais fruto de ações planejadas, enquanto outra ocorre de forma não-deliberada. Isto porque é absolutamente impossível, a não ser segundo os autores e modelos mais simplistas, prever todas as consequências de mudanças estruturais e/ou institucionais premeditadas.¹⁶

Pode-se, seguindo Dosi (1988a:137-8), separar as instituições eminentemente **econômicas** de outras mais espalhadas por toda a sociedade. A partir disto, é possível também dividir estas **instituições econômicas** em dois tipos adicionais: **1) as microinstituições**, que compreendem as estruturas empresariais e das corporações (por exemplo, as estruturas funcional e hierárquica — Pondé, 1993:14); capacidades específicas e regras de comportamento (por exemplo, de tomadas de decisão) dentro destas empresas, corporações, ou mesmo para a interação entre as empresas ou os mercados; modos de interação entre empresas, organizações financeiras e com o mercado, ou de todo este conjunto simultaneamente; relações de confiança e pessoais;¹⁷ padrões de concorrência, etc.; ou seja, as microinstituições são aquelas que se encontram unicamente no interior das firmas e mercados; e **2) as macroinstituições**, as quais abrangem, os organismos públicos (agências, ministérios, instituições de pesquisa, etc.) e os aparatos de regulação econômica e fomento (normas e legislações gerais, regras para concessão de créditos e subsídios, cobrança de tributos, interação com o governo — para vendas, compras, P & D, relações usuário-produtor), etc.¹⁸

Dosi (1988a:138; 1988b:1147-8) procura também mostrar que todo o conjunto de instituições é responsável, em boa medida, pelo modo de funcionamento das várias economias, com suas regras de comportamento, processos de aprendizado e de seleção, etc. Neste aspecto, aproxima-se de alguns autores de outras ciências sociais, que mostram a relevância das inter-relações entre instituições e a maior compatibilidade entre algumas delas quando comparadas a outras.¹⁹ Ao mesmo tempo, uma tal

¹⁶ Hirschman (1984;1995); Popper (1963:150-1); Johnson (1988); North (1990).

¹⁷ North (1990;1991); Silva (1994); Pondé (1996:543); S.Possas (1998).

¹⁸ Pondé (1993;1996). A respeito das macroinstituições, ver também Johnson (1988:281), Zysman (1994:258) e Baptista (1997:40-1). Frise-se que Johnson confere um caráter exclusivamente local (em contraposição a, por exemplo, instituições com abrangência nacional) à sua definição de microinstituições. Por outro lado, alguns autores institucionalistas, notadamente os provenientes das ciências sociais, fazem uma separação entre micro e macroinstituições tomadas agregadamente, ou seja, sem considerar à parte as instituições com maior conteúdo econômico. Todavia, grande parte destas definições é semelhante à apresentada acima. Cf., por exemplo, Zucker (1991:103-5), a respeito das macroinstituições. Uma perspectiva contrária a esta divisão em níveis macro e micro, pelo menos sem especificar claramente os significados de tais conceitos, se encontra em Jepperson (1991:149-50, 161, n. 13). Já alguns autores da escola austríaca, como Lachmann, concordam, em grande parte, com estas definições de micro e macroinstituições, às quais, no entanto, chamam de instituições internas e externas, respectivamente (Langlois, 1986a:18-9; Pondé, 1996:544, n. 16).

¹⁹ Tool (1990:166); Dopfer (1991:535-6); David (1994:213-4, 218); Landesmann & Pagano (1994:200). Por exemplo, uma estrutura fortemente hierárquica, dentro de uma empresa, combina melhor com sistemas intensamente hierarquizados de comunicação, remuneração, ou mesmo com uma sociedade mais hierarquizada.

complementaridade trabalha como um mecanismo reforçador destas instituições, i.e., no sentido de aprofundar a trajetória inicial, o *lock-in* — a concentração em certo(s) tipo(s) de hábitos ou “soluções” (com ou sem aspas) — a despeito deste se mostrar eficiente ou não.²⁰ Em sentido inverso, as incompatibilidades entre instituições oferecem grandes possibilidades de obstar um tal aprofundamento (David, 1994:214), até mesmo podendo conduzir, como veremos, a ulteriores transformações mais radicais em certas instituições ou na institucionalidade como um todo, especialmente quando se tem em mente a já comentada conexão entre estas e a estrutura material das sociedades (Veblen, 1899).

3.2. A Relação entre as Instituições, sua Resistência à Mudança e os outros Componentes Sociais e Estruturais

Não é correto afirmar que todas as instituições têm o mesmo impacto sobre as economias, devendo-se antes notar que as economias, sendo um dos componentes das sociedades e estando nelas inseridas, podem apresentar vínculos, por mais tênues que sejam, com todas as variáveis sociais (ou com a maioria delas) e estruturais, ainda que estes não possam ser determinados com precisão.²¹ No que se refere mais especificamente à estrutura econômica, destaque deve ser dado às tecnologias e aos investimentos realizados, dada a grande fixidez que estes às vezes apresentam, tornando-se fatores de aprofundamento dos processos de *lock-in*, tanto estruturais como institucionais, conforme já assinalado.

Assim, a interligação dos componentes estruturais às instituições explica certas configurações sistêmicas encontradas nas sociedades, por exemplo, a interdependência entre a configuração de um sem número de componentes (não necessariamente técnicos) apresentados por certos sistemas que se pretende adotar ou modificar, neles incluídas as instituições e técnicas relacionadas a eles.

Pode-se esclarecer o ponto por meio de algumas ilustrações. Assim, mudanças nos tipos de automóveis utilizados estão relacionadas a hábitos e preocupações com relação à conservação de

²⁰ Ver exemplos dos dois tipos, para a indústria automobilística, em Womack *et alii* (1990)

²¹ Este ponto será visto com maiores detalhes, mais adiante. Perceba-se que é neste sentido que vários autores, principalmente institucionalistas, procuram ressaltar, explícita ou implicitamente, a característica holística de suas concepções de economia e sociedade. Cf. Veblen (1899;1915); Mitchell (1924;1935); Commons (1931); Ayres (1934-35;1951); Polanyi (1944;1957); Polanyi *et alii* (1957b); Hamilton (1953); Witte (1954); Fustfeld (1957;1977); Hopkins (1957); Samuels (1967;1971;1988;1990;1995a); Kapp (1968;1976a;1976b); Gruchy (1969;1974); Gruchy *et alii* (1957); Hirschman (1970;1977;1984;1995); Rokkan [s.d.]; Akerlof (1970;1976;1980;1983;1984); Akerlof & Dickens (1982); W. Gordon (1973); Godelier (1974); Klein (1974); Martin (1974); Schweinitz (1974); Strassmann (1974); Zingler (1974); Melman (1975); R. Gordon (1976); Leibenstein (1976); Liebafsky (1976); Myrdal (1976); Tsuru (1976); Dopfer (1976;1991); Tool (1977;1981;1990); Galbraith (1978); Miller (1978); Wilber & Harrison (1978); Katzenstein (1978a;1978b;1984;1985); Zysman (1978;1983;1994); Useem (1979;1983); Dugger (1979;1980;1989;1990); Stanfield (1980); Bauer & Cohen (1981); Karpik (1981); Mirowsky (1981); Rutherford (1981;1983); Street & James (1982); Dragun (1983); Granovetter (1985); Hall (1986); Hirsch (1986); Ramstad (1986); Hodgson (1988); Boyer (1988); Johnson (1988;1992); Angresano (1989); Mendell (1989); Bauer & Matis (1990); DiMaggio & Powell (1991a;1991b); Powell (1991); Fligstein (1991); Friedland & Alford (1991); Jepperson (1991); Jepperson & Meyer (1991); Meyer & Rowan (1991); Orrù *et alii* (1991); Singh *et alii* (1991); Zucker (1991); Lundvall

energia e ao transporte público, mas também com todos os investimentos feitos pelas fábricas e pelo setor público a fim de produzir e propiciar os componentes materiais necessários e a infra-estrutura adequada a carros de certo tamanho (Powell, 1991:191). Também os problemas que ocorreram com relação às bitolas ineficientes e outros investimentos sistêmicos realizados pela Grã-Bretanha no século XIX estavam conectados à familiaridade e experiência acumuladas com todo o sistema tecnológico, técnicas de gerência, formas de financiamento, coordenação, rotinas, etc., acumulados através de décadas. Pode-se mencionar ainda os problemas similares acontecidos em vários países, ou mesmo internacionalmente, no que se refere a sistemas complexos como os de eletricidade, informação e comunicação.²²

Ora, como mostra Powell (1991:192-4) e conforme já visto, o processo de *lock-in* também se dá com as instituições e não somente com as tecnologias. Pode até mesmo ocorrer simultaneamente com relação a ambas, ainda que quaisquer destas se mostrem claramente como sub-ótimas. Destarte, às vezes se torna extremamente difícil modificar hábitos e interesses técnicos, financeiros, gerenciais, cognitivos, etc., a despeito de considerações sobre sua funcionalidade em termos estritamente instrumentais ou não (organizacionais, simbólicos, motivacionais, etc.).²³

“Além do mais, as concepções estabelecidas sobre ‘o jeito pelo qual as coisas são feitas’ podem ser muito benéficas; os membros de um campo organizacional podem usar estas expectativas estáveis como um guia para a ação e um modo para a predição do comportamento de outros. Estas não são necessariamente estórias sobre ineficiência ou má adaptação, mas antes relatos plausíveis de como as práticas e estruturas reproduzem a si próprias, em um mundo de informação imperfeita e retornos crescentes.” (Powell, 1991:194).²⁴

Logo, conforme igualmente já ressaltado, as instituições, da mesma forma que as tecnologias, também são dependentes de suas trajetórias prévias, quer dizer, de sua história.²⁵ De fato, é em decorrência desta característica do processo de transformação institucional, com base em configurações

(1991;1992a); Dalum *et alii* (1992); Burlamaqui (1996) e Valle (1996). Para uma explicação não econômica do significado de holismo, cf. Koestler (1967).

²² Landes (1969); Lazonick (1992a); Arthur (1988;1989;1996); David (1985;1991;1993a;1993b;1994); Perez (1985); Powell (1991:192-4); Hughes (1992); Rosenberg (1992); Strachman (1992:cap. 1).

²³ Gerschenkron (1962); Womack *et alii* (1990); Freeman (1988); Nelson (1988;1991;1992a;1993a;1994a;1994b); Nelson & Rosenberg (1993); Rosenberg & Steinmueller (1988); Mansfield (1988); Dosi & Kogut (1993); Norton (1986:20) e Nakagawa (1993).

²⁴ DiMaggio e Powell (1991b:64-5), Scott e Meyer (1991:108,117-20) e Scott (1991:173-4) definem os **campos organizacionais** — também chamados de **setores da sociedade** (*societal sectors*) — como certas áreas claramente delimitadas desta sociedade, como, por exemplo, determinadas organizações (empresas ou outras instituições, fundações, etc.) “produzindo” bens ou serviços similares, os proprietários destas organizações, seu pessoal contratado ou voluntário, principais fornecedores e clientes, agências regulatórias, fontes de financiamento, associações profissionais e sindicatos que tenham influência sobre elas, além de quaisquer outros organismos reguladores ou fontes de conhecimento. Portanto, são considerados nestes **campos organizacionais** tanto as relações que se dão localmente como as não-locais, sejam verticais ou horizontais, assim como também as influências culturais, técnicas ou políticas (Scott, 1991:174). Atente-se, conseqüentemente, para a definição funcional, não local de tais termos — a qual, desse modo, pode até mesmo ultrapassar fronteiras nacionais — assemelhando-se muito e sendo desenvolvida a partir dos conceitos econômicos de indústria e de mercado (Scott e Meyer, 1991:118).

²⁵ David (1985;1987;1993a); Arthur (1988;1989;1996); Dosi & Kogut (1993:252) e também, sem usar o termo *path-dependency*, Polanyi (1944:244); Polanyi & Arensberg (1957b:48) e Gruchy (1969:14). Para semelhanças e diferenças entre instituições e tecnologias, David (1994:217-9) e Samuels (1995a:573).

anteriores, que muitos se referem às instituições como “portadoras da história” (*carriers of history*), apesar de que todas as áreas do desenvolvimento humano — como a tecnologia, a ciência, as artes, etc. — são igualmente, portadoras da história (Schweinitz, 1974). Tal característica das instituições é reforçada pela lentidão com que geralmente mudam,²⁶ muitas vezes se tornando inadequadas aos desenvolvimentos tecnológicos, também por serem, para alguns, as variáveis mais refratárias a transformações em todas as sociedades.²⁷ Portanto, o desenvolvimento das instituições apresenta fortes relações com suas configurações passadas, as quais podem ser parcialmente rompidas quando ocorrem criações ou destruições radicais de algumas delas, ou mesmo de um conjunto de instituições (o que muitas vezes é referido como “uma certa institucionalidade”).²⁸ Mas em um tal caso, uma nova trajetória seria então iniciada, novamente corroborando as características relevadas acima.

Desta forma, uma vez mais, uma característica fundamental das instituições é que estas tendem a ser duráveis e de lenta mudança — o que lhes confere uma natureza persistente e rotineira — a despeito de quaisquer disfunções que possam apresentar em relação à sua época.²⁹ Por causa disto, são estas instituições que, em grande parte, vão conferir certas particularidades aos vários países e, obviamente, à sua institucionalidade tomada como um conjunto (Dosi & Kogut, 1993:249-52,255).

Por outro lado, a morosidade nos processos de mudança institucional, apesar de representar empecilhos à eficiência de sistemas que não se mostrem eficazes, possui certos aspectos funcionais, como o de não permitir a destruição completa da coerência de uma estrutura institucional (Johnson, 1988:288; 1992:43) ou sua instabilidade excessiva, com a incerteza dela decorrente. Estes podem ser motivos suficientes pelos quais mesmo quando se percebe, sem sombra de dúvidas, que uma estrutura institucional não se mostra funcional, deve-se ser cuidadoso, se possível, na sua substituição.

²⁶ David (1994:218), por exemplo, mostra que as instituições modificam-se mais lentamente do que as tecnologias. Ver também Samuels (1995a:573); Johnson (1988;1992) e Hodgson (1988:10), o qual chega a colocar tal característica como um componente da própria definição de instituições, o que, contudo, não parece adequado.

²⁷ Veblen (1899); Johnson (1988;1992); Dalum *et alii* (1992). Porém note-se, uma vez mais, que esta peculiaridade das instituições apresenta uma contrapartida benéfica, que é propiciar alguma estabilidade em ambientes que se transformam, atualmente, cada vez mais rápido. Este ponto será discutido posteriormente, com maiores detalhes.

²⁸ Polanyi (1944:244); Polanyi & Arensberg (1957a;1957b:48); Gerschenkron (1962); Gruchy (1969:14); Nelson & Winter (1982); Stiglitz (1989b:199); North (1990:87-8,138); Dosi *et alii* (1992); Dosi & Kogut (1993); Dornseifer & Kocka (1993); David (1985;1987;1991;1994:205-8); Zysman (1994:244-7,257-61). Ver também o capítulo seguinte.

²⁹ Veblen (1899:110); Popper (1963:158-60); Miller (1978:15); Hodgson (1988:10); Johnson (1988;1992); North (1990:7-8); Scott (1991:165). Elster (1989:99), por exemplo, define “normas sociais pela característica de que elas não são orientadas pelo resultado.... são ou incondicionais, ou, se condicionais, não são orientadas para o futuro.”(os segundos itálicos são meus). Ou seja, como ressaltam o próprio Elster (1989:100) e Setterfield (1993:756), as normas sociais e as instituições como um todo são procedimentalistas e não consequencialistas. Elster (1989:99-100) mostra também a importância da internalização destas normas para que elas sejam seguidas ou para que, se transgredidas, não o sejam sem repercussões internas (embaraço, culpa, vergonha, ansiedade, etc.) para a pessoa transgressora. Mas salienta igualmente a necessidade destas serem compartilhadas e sustentadas, ainda que apenas parcialmente, por pelo menos algumas pessoas, pois se não se constituíam meramente em normas privadas. Ver também Dequech (1998:149-50), a respeito das características convencionais das normas sociais.

No entanto, em muitos casos, pode-se revelar interessante destruir o máximo e o mais rápido possível toda uma institucionalidade caduca, cerimonial, ao invés de proceder-se aos poucos. Isto porque pode se mostrar importante modificar toda uma série de instituições, a fim de quebrar a série de elos entre várias delas, pondo desta maneira em funcionamento, em seu lugar, um novo conjunto de instituições e interligações que paulatinamente tendem a se solidificar, com todos os efeitos instrumentais e cerimoniais disto decorrentes. Portanto, os beneficiados por uma institucionalidade caduca podem encontrar forças e subterfúgios para mantê-la e, conseqüentemente, para não verem destruídos seus privilégios.³⁰ Porém, em outros casos, nos quais esses riscos não são tão elevados, pode-se mostrar mais proveitoso um ritmo de transformação mais lento, do que atingir ou avizinhar um completo caos institucional em decorrência de transformações institucionais muito bruscas, dadas as mencionadas interconexões entre as várias instituições e a incerteza que cerca os resultados de modificações radicais em todo este conjunto.³¹

É neste sentido, uma vez mais, que Johnson (1988:287-8;1992:43) aponta para a necessidade de realizar uma compensação (um *trade-off*) entre a flexibilidade de uma estrutura institucional — i.e., sua capacidade de transformação — e sua função como estabilizadora, vale dizer, a função desta estrutura institucional deriva de sua relativa constância, possibilitando, entre outras coisas, uma redução da incerteza, em situações em que outras variáveis são instáveis.³²

Todavia, qualquer persistência das instituições e das institucionalidades não deve ser confundida com legitimidade (Jepperson,1991:149). Tal fato torna-se bastante claro, quando se recorda que algumas instituições, como a corrupção, a fraude, o crime, o clientelismo, o nepotismo, etc., têm uma existência duradoura. Na verdade, várias instituições ilegítimas perduram pela dificuldade e riscos de modificar costumes, crenças e interesses há muito cristalizados (Akerlof,1976:40-3;1980;1983), os

³⁰ Algumas mudanças radicais efetuadas na França, no pós-2ª guerra, foram possibilitadas em grande parte, pela derrota dos interesses anteriormente beneficiados (pequeno comércio, agricultura e indústria) e por mudanças razoavelmente drásticas na institucionalidade subjacente. Esta perda de importância dos interesses agrícolas e do pequeno empresariado aconteceu com maior facilidade e radicalismo porque este último foi considerado em grande parte conivente e responsável (também por conta da sua ineficiência econômica relativa, quando comparada à dos principais países capitalistas da época) pela ocupação razoavelmente pacífica da França pela Alemanha, durante aquela guerra. Todavia, mesmo após estas transformações, os interesses da pequena agricultura e do pequeno empresariado ainda permaneceram relativamente fortes naquele país, o que é mais uma demonstração da perenidade institucional e/ou da dificuldade para se efetuar transformações institucionais e estruturais radicais. Sobre estes pontos, cf. Monnet (1976) e Zysman (1978;1983). Sobre (grandes) persistências em meio a mudanças radicais, cf. North (1990:89-91). Ver também Gerschenkron (1962).

³¹ Para a imprevisibilidade das conseqüências de certas políticas, cf. Hirschman (1958;1984;1995). Por exemplo, a derrocada dos ex-países comunistas da Europa e da ex-URSS — a partir de tentativas de mudanças bastante radicais em uma institucionalidade tornada excessivamente rígida, e por um período demasiadamente extenso — igualmente pode ser compreendida sob este ponto de vista (Hirschman,1995). Ao mesmo tempo, uma tal perspectiva pode permitir uma melhor compreensão das transformações bastante lentas e cautelosamente efetuadas (e ainda assim, das dificuldades para realizá-las) de um país como a China (Medeiros,1999).

³² Portanto, quando exercem tal tarefa, as instituições serviriam, em linguagem matemática, como “parâmetros”, ou mesmo “constantes”, enquanto outros fatores agiriam como “variáveis”.

quais, conforme destaquei no início do capítulo, muitas vezes não são nem ao menos percebidos, quanto mais compreendidos, pelas maioria das pessoas (Jepperson, 1991:147,152,160-1, n. 10,11). Assim, vários padrões de comportamento podem ser adotados sem a necessidade de qualquer intervenção, uma vez que sua aceitação e reforço são previstos com grande segurança, justificadamente ou não, por serem considerados naturais e legítimos (Powell, 1991:192), ou por implicarem dificuldades e riscos para sua modificação.

Sendo assim, absolutamente não cabe a afirmação de que as instituições propendem para algum “ótimo”, em um sentido paretiano e/ou neoclássico,³³ ao contrário do que afirmaram, por vezes, alguns importantes autores desta escola (por exemplo, Coase, Williamson e Buchanan).³⁴ As instituições apresentam, isto sim, um comportamento claramente dependente de suas trajetórias e histórias, sendo isto verdadeiro tanto para as instituições sociais como um todo quanto para instituições específicas mais relacionadas à economia, como as organizações — ou os comportamentos e rotinas adotados no interior delas (Powell, 1991:192; Nelson & Winter, 1977;1982; Langlois, 1992:106).³⁵ Tal fato já havia sido apontado pelos primeiros institucionalistas (Veblen, 1899; Ayres, 1934-35;1951), pelos institucionalistas modernos (inclusive pelos institucionalistas neoclássicos) e também por aqueles, economistas ou não,³⁶ que não se filiam claramente ao institucionalismo, mas que procuraram analisar o assunto de uma maneira “não-equilibrista”.

Há que se apontar igualmente para os interesses contrários a melhores soluções institucionais, pois, certamente, nem todas as pessoas e grupos são beneficiados por mudanças nas instituições. De

³³ Leibenstein (1976); Walker (1977:234); Hodgson (1988;1991;1994); Stiglitz (1991:15-7); Simon (1991:41-2); DiMaggio & Powell (1991a:33); Dalum *et alii* (1992); Lundvall (1992a); Zysman (1994:246-7); Dow (1994:262-5); Edgren (1996:1024-7) e Pondé (1993:5-6). Ver também a discussão feita no cap. 1 desta tese.

³⁴ É certo que tanto Coase quanto Williamson — assim como autores como Alchian (1950); Arrow (1969;1991); Hahn (1984) ou North (1990;1991;1994) — de modo algum podem ser colocados junto a alguns neoclássicos com um viés mais dogmático. Na verdade, o próprio impacto de grande parte da obra destes autores advém de sua postura crítica com relação a várias das inconsistências encontradas no âmbito de certas teorias. Neste exato sentido, encontra-se na obra de Coase, Williamson e de outros, passagens claramente em prol de uma visão otimizada dos neoclássicos, porém sempre preocupadas com a consistência dos seus argumentos (por exemplo, Coase, 1937;1960:42, esp.;1991c:66-7; Williamson, 1979:244-5;1991b:106; Alchian & Demsetz, 1972), assim como excertos críticos a uma tal perspectiva otimizada (Alchian, 1950; Coase, 1960:43; Williamson, 1993:121), pelo menos quando enfatizada meramente de forma simplista e dogmática (Winter, 1991:180-9; Possas *et alii*, 1995). Cf. também Mirowski (1981:604,612, n. 26) e Randall (1978:7-15), a respeito de Coase, Buchanan e Tullock.

³⁵ Powell (1991:194) inclusive sinaliza para a “aplicabilidade de noções de dependência da trajetória para efeitos tipo maria-vai-com-as-outras [*bandwagon effects*] em ciência, comunicação de massa e cultura popular...”. Cf. também, entre outros, Zingler (1974); Walker (1977;1979); Rutherford (1983); Powell (1991:192-4); Hirschman (1970:14); Akerlof (1976;1980:69-77;1983); Akerlof & Dickens (1982); Powell (1991:192-4); Setterfield (1993); North (1990:16-7,138;1991;1994:570-2); Hodgson (1991); Dopfer (1991:539-45) e Samuels (1995a:573).

³⁶ Kapp (1968;1976a;1976b); Klein (1977:789); Walker (1977:220-3,233-5); Miller (1978:16-7); Nelson & Winter (1982); Zysman (1983;1994:263-5); Johnson (1988;1992:26-8); Lundvall (1988;1991;1992a); Perez & Soete (1988); Freeman & Perez (1988); Nelson (1991); Simon (1991:41-2); Pagano (1991:317,327-30); DiMaggio & Powell (1991a;1991b); Powell (1991:188-94); Meyer & Rowan (1991); Jepperson (1991:152-3,159); Jepperson & Meyer (1991); Friedland & Alford (1991:243); Brint & Karabel (1991); Galaskiewicz (1991:295); Scott (1991:166-9); Scott & Meyer (1991:114); North (1990;1991;1994); Zucker (1991:83); Dalum *et alii*

fato, em muitos casos, um grande número de pessoas e grupos, ou pelo menos os mais fortes politicamente, opõem-se a transformações institucionais.³⁷ Entretanto, frise-se que a existência destes interesses contrários ao estabelecimento de melhores soluções institucionais não é condição necessária para o não surgimento de instituições ótimas, dada a impossibilidade de sequer delinear *ex-ante* tais instituições.³⁸ A partir desta constatação, vários economistas, e de diferentes escolas de pensamento, postulam a necessidade de aceitar não a melhor solução possível, visto que esta nem ao menos é concebível, porém uma que procure se aproximar do que poderia ser uma solução ideal, ou seja, para a inevitabilidade de conformar-se com uma “segunda” melhor solução (de acordo com as teorias de *second best*).³⁹

Na realidade, pode-se facilmente perceber a existência de duas tendências conflitantes no que diz respeito à propensão (ou não) das instituições de um país ou região a uma maior funcionalidade (no sentido de uma maior instrumentalidade, que não deve ser confundida com tendência a um ótimo), o que vale também para a funcionalidade das institucionalidades como um todo destes países ou regiões : primeiro, a tendência de os vários países procurarem copiar as instituições do(s) concorrente(s) bem sucedido(s), normalmente com adaptações às características da sua própria institucionalidade, até mesmo por buscarem aperfeiçoar estas novas instituições a serem emuladas, no que elas sejam menos eficientes (Jepperson & Meyer, 1991:228). Porém, em segundo lugar, como já visto, existe sempre uma inclinação oposta a esta, qual seja, a de cada país perpetuar suas características institucionais, até mesmo aprofundando-as.⁴⁰

Esta segunda tendência faria, então, com que cada país ou região aprofundasse suas características, a despeito de sua funcionalidade ou disfunção, a não ser que ocorresse uma tentativa deliberada de transformação institucional, a partir, por exemplo, da percepção de perda de competitividade — na atualidade, principalmente econômica, mas também, pelo menos em certos casos e em outros tempos, militar — com relação a países concorrentes, ou de revoluções, guerras ou ocupações por outros países (Zysman, 1994:259). Neste sentido, os países liberais (por exemplo, EUA, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia) assim permanecem, a despeito da disfunção de

(1992); Kogut (1992); Dosi & Kogut (1993:250-2); Nelson & Rosenberg (1993:16-8); Williamson (1993:121,139-44); Dow (1994:262-5); Edgren (1996:1024-7) e Pondé (1993:5-6; 1996:544-5).

³⁷ Cf. Nagy (1994:323-6), para o exemplo das dificuldades de transformação institucional nos antigos países socialistas do leste europeu, e Bueno (1996:345), destacando especialmente o caso brasileiro.

³⁸ Arthur (1988;1989;1996); David (1985;1987;1991;1993a); Nelson & Winter (1982); Stiglitz (1989b:199); Meyer & Rowan (1991:52); Scott (1991); Dosi *et alii* (1992:4,11-2,21-2); Clague (1994:273-5); Gerschenkron (1962); Zysman (1983;1994:244-7,257-61); Katzenstein (1985:37); Lazonick (1992a); Dosi & Kogut (1993) e Nelson & Rosenberg (1993:11).

³⁹ Chang (1994a;1994b); Nelson (1991); Pagano (1992:72-5) e Ferri & Minsky (1992:87-90).

certas características de suas instituições, o mesmo sucedendo com países com uma presença claudicante do Estado;⁴¹ enquanto os países corporativistas (por exemplo, Alemanha, Áustria, Suíça, Holanda, Bélgica, Dinamarca e os países escandinavos) buscam soluções que se coadunem com a institucionalidade peculiar a cada um deles,⁴² o mesmo ocorrendo com os países com forte presença do Estado (França, Japão, Coreia e outros países recentemente industrializados — PRIs — asiáticos).⁴³ Portanto, sempre existem forças contrárias a uma maior instrumentalidade institucional, sendo que uma destas forças é que as instituições são dependentes de suas trajetória e história prévias. No entanto, tais forças se chocam com a tentativa, por parte de alguns agentes, de torná-las mais instrumentais.

Entre as poderosas influências que podem intervir a favor ou contra uma maior instrumentalidade, deve-se mencionar, primeiramente, a **ideologia**. Sua importância pode ser resumida no fato de a ideologia ser claramente uma pré-condição para a ação dos vários agentes sobre o mundo. Isto é, os vários agentes logicamente dependerão do modo como apreendem este mundo nas suas tentativas de ação sobre ele, tanto a partir da interpretação do que deve ser feito quanto na definição da forma pela qual se deve atuar para conseguir certos resultados pretendidos.⁴⁴ Neste sentido, Hall (1986:277-82) mostra a importância da inter-relação entre instituições e ideologias, quando algumas instituições (por exemplo, organizações) procuram criar, previamente às suas ações, ideologias que as justifiquem, ou mesmo quando, após serem bem sucedidas em algum objetivo, geram ideologias que as legitimam. Tais ideologias, é lógico, podem se coadunar ou não com a realidade e/ou com os interesses, dependendo da percepção (visão de mundo) de cada agente.

Para não discutir apenas em nível abstrato, pode-se ilustrar essas observações tanto com o exemplo dos apoios recebidos pelo Tesouro britânico — e de boa parte da população daquele país, nas mais variadas camadas das sociedades, em suas políticas em defesa da libra — quanto pelos responsáveis pelos sucessivos planos de industrialização franceses, ambos no pós-2ª guerra. Destarte,

⁴⁰ Marsden (1993); North (1990:7-8). Para uma análise do conflito entre emulação e diferenciação das institucionalidades dos vários países, no que concerne a salários e mercado de trabalho, cf. Medeiros (1992).

⁴¹ Como é o caso da América Latina como um todo, pelo menos quando considerada a possibilidade de o Estado determinar os rumos da sociedade e/ou da economia, ou de coordenar, juntamente com o setor privado e a sociedade civil, grandes períodos de desenvolvimento. Este é o caso também de vários países de menor grau de desenvolvimento econômico da Ásia e da África. Cf. Jepperson & Meyer (1991:228); Chang (1994a); Norton (1986); Orrù *et alii* (1991); Chandler Jr. (1992a;1992b); Lazonick (1992a;1992b;1993); Mowery (1992); Nakagawa (1993) e Dosi & Kogut (1993:249-53).

⁴² Cf. Katzenstein (1984;1985); Dornseifer & Kocka (1993); Kogut (1992:286,306); Medeiros (1992:88)

⁴³ Zysman (1978;1983;1994); Orrù *et alii* (1991); Canuto & Ferreira Jr. (1989); Canuto (1991;1994); Coutinho (1999); Williamson (1993:121); Nakagawa (1993); Nishikawa (1995).

⁴⁴ Fernandes (1968:183); Furtado (1983:99-104); Samuels (1990); Bourdieu (1998). Segundo Friedland & Alford (1991:260): "Quando cientistas sociais importam a lógica institucional dominante para suas análises de indivíduos e organizações, de uma forma não investigada, eles irrefletidamente elaboram a ordem simbólica e a prática social das instituições que eles estudam. Estas elaborações, subseqüentemente, tornam-se fatores para a reprodução destas instituições e, assim, contribuem para sua hegemonia, seja

note-se que as políticas e os objetivos buscados por estes países foram frontalmente opostos em quase todo o período especificado (Hall, 1986), o que parece indicar que as políticas de pelo menos um destes deve ter sido equivocada, e de um modo bastante consistente. Então, torna-se claro que tal definição quanto às políticas a serem perseguidas depende dos parâmetros escolhidos por aqueles que avaliam as opções, a partir de suas ideologias, inclusive para a determinação de quais opções são conjecturadas e consideradas.

Em segundo lugar, há que se considerar os **interesses**,⁴⁵ que podem levar certas pessoas ou grupos a se oporem a mudanças institucionais, ou a terem obscurecida sua percepção de que tais mudanças sejam necessárias ou desejáveis. Quer dizer, neste último caso, os interesses misturam-se às ideologias, atingindo as instituições indiretamente, por meio do impacto que exercem sobre estas últimas.⁴⁶ É claro que os interesses igualmente podem servir para apoiar mudanças institucionais, o que não significa que os vários atores políticos os tenham necessariamente claros, i.e., que estes atores não possam defender causas contrárias a seus interesses, devido à aceitação irrefletida de certas ideologias.

É igualmente importante perceber que os vários atores sociais, individualmente ou em conjunto, podem procurar manipular as instituições (ou a lógica inerente a elas, quando há contradição entre elas — Friedland & Alford, 1991:255-9) a seu favor, i.e., segundo seus interesses. Entretanto, isto dependerá, entre outros fatores, da capacidade de justificação ideológica de tais atos e, como será visto de forma mais pormenorizada a seguir, do poder relativo destes vários agentes. Observe-se também que esta utilização de determinadas instituições e de suas lógicas, segundo os interesses e a ideologia de alguns agentes, pode, inclusive, ter como objetivo causas aparentemente desconexas com tais instituições e lógicas, como, por exemplo, o uso de argumentos religiosos, territoriais, lingüísticos, étnicos, raciais, sexuais, etc., para atingir objetivos bastante mais tangíveis, como posições políticas e/ou econômicas privilegiadas (Friedland & Alford, 1991:254-7; Tool, 1977:842).

Por fim, uma última e importante ligação entre interesses, por um lado, e ideologia e cultura, pelo outro, é que os primeiros também são determinados culturalmente, ou seja, via transmissão de conhecimentos, formas de percepção, conceitos, idéias, valores, mitos, rituais, teorias, relatos, de uma

através da socialização do pessoal institucional, ou por meio da formulação de política pública." Ver também Valle (1996:64-6), sobre a importância da ideologia (ou da cultura) para a tomada de decisões "técnicas".

⁴⁵ Para uma definição de interesses, ver, mais uma vez, a nota 43 do cap. 1.

⁴⁶ Veblen (1899:116-8); Hirschman (1977:48). Cf. também Street (1967:59); Samuels (1971:445; 1977:873, 884-888; 1990); Cardoso (1971); Schwarz (1995); Strassman (1974:683-4); Klein (1974:793); Randall (1978); Dragun (1983); Hall (1986); Hodgson (1988:12, 63-4, 271); Dugger (1990:427); Bauer & Matis (1990:64-7); Tool (1977:828-34; 1990:167, 172-3); Muller (1989:25-7, 35-6, 53-4); DiMaggio & Powell (1991a:28); Jepperson & Meyer (1991:214); Friedland & Alford (1991); Scott (1991); Zysman (1983; 1994:244-7, 272-3); Moisés (1994:95, n. 19). Para uma relação entre ideologia e instituições, na Grã-Bretanha do pós-2ª guerra, e especialmente

pessoa para outra e/ou de uma geração para outra (Jepperson, 1991:150-1; North, 1990:37,138). Isto significa que as ideologias pessoais adquiridas por meio desta transferência cultural interpessoal, ou mesmo as ideologias coletivas, compartilhadas por várias pessoas (o que conformaria a cultura), determinam os interesses.⁴⁷

Desta forma, as implicações das diversidades culturais sobre as diferentes economias nacionais são grandes, tanto para seu funcionamento presente como para o que concerne à sua evolução. Conforme explica Johnson (1992:39):

“Na medida em que possamos identificar *culturas nacionais*, devemos esperar diferenças nacionais na produção e inovação. A cultura torna nações com o mesmo tipo de sistema econômico, por exemplo, a Dinamarca, Suécia e Alemanha, diferentes umas das outras, e os sistemas culturais são governados por regras, e regras acerca de regras, incluindo regras para quebrar e mudar regras. Muitas destas regras se aplicam ao sistema econômico.”

Em terceiro lugar, a **política** vai apresentar impactos importantes sobre as instituições e os outros componentes sociais que estão sendo analisados. A política vai determinar, por exemplo, quais interesses irão prevalecer, tanto através do confronto de forças (normalmente não físicas) quanto pela capacidade diferenciada destas várias forças de articulá-los e de divisar formas para potencializar sua defesa — a partir também da percepção de seus interesses, o que também requer concepções ideológicas adequadas que permitam esta percepção.⁴⁸ Desta forma, a política exerce grande influência sobre quais tipos de instituições serão adotadas, dependendo de quem será beneficiado com elas e do jogo de forças para determinar quais serão acolhidas.⁴⁹

para as conexões entre monetarismo (ideologia) e interesses, naquele país, no período Thatcher, cf. Hall (1986:75-6,128-9) e Skidelsky (1996). Ver também Johnson (1971) e Davidson (1972b).

⁴⁷ DiMaggio & Powell (1991a:28); Scott (1991). Alguns autores (Friedland & Alford, 1991; Scott, 1991) utilizam de forma imprecisa o conceito de instituições em vez de o de cultura, confundindo-os (Gordon, 1973:267-8; Jepperson, 1991:150). Não cometendo tal equívoco, outros (Commons, 1931; Ayres, 1951; Witte, 1954; Kapp, 1968; 1976a; Gruchy, 1969; Tool, 1981; Hall, 1986:19; Hodgson, 1988; Samuels, 1988 e Johnson, 1992:25) enfatizam o papel da cultura no estabelecimento das ações e do aprendizado individuais. Para uma diferenciação entre instituições e convenções, cf. DiMaggio & Powell (1991a:9). É necessário notar que as instituições fazem parte da cultura de um país, tanto as nacionais quanto as estrangeiras, a partir do momento em que estas últimas sejam “importadas” (como apontam estudos antropológicos — Geertz, 1973; Magnani, 1984; Caldeira, 1984; Sahlins, 1985), quando se inicia sua adaptação a seu novo *locus*, o que é feito com maior ou menor facilidade, dependendo do caso. Desta forma, fica evidente que o conceito de cultura é mais amplo do que o de instituições. Por outro lado, North (1990:48,101-4,137) vai observar a influência da cultura ou de ideologias pretéritas sobre a possibilidade de implementação de certas instituições e determinadas formas de concertação política, como, por exemplo, no caso da tentativa de emprego de constituições ao estilo americano, em vários países da América Latina, quando as forças políticas, ideologia ou cultura prevalecentes não dão suporte suficiente a tais instituições. Sobre ideologia e interesses, cf. também Hall (1986:278).

⁴⁸ Klein (1974:795-801); Fusfeld (1977:756-8); Useem (1979;1983); Hall (1986:229-32); Muller (1989); North (1990:16,48,101-4,137); Brint & Karabel (1991:355-6,359,n. 15); Fligstein (1991:312); Tapia (1993) e Zysman (1994:260). Para a importância das ideologias dos partidos políticos, como elo entre seus membros, mas também direcionando os políticos e a política, Hall (1986:272-6).

⁴⁹ Fusfeld (1977:756-8); Dragun (1983:669); Rutherford (1983:726); Katzenstein (1984:59); Ergas (1987:232-3); DiMaggio & Powell (1991b:67); Coricelli *et alii* (1991:551) e Clague (1994:285-6). Assim, existem estudos de casos, em vários tipos de organizações (empresas, hospitais, escolas, museus, etc.), mostrando que os dirigentes destas instituições as procuram transformar em seu benefício, sejam as mudanças efetuadas instrumentais — i.e., tecnicamente adequadas — ou não (DiMaggio & Powell, 1991a:30-1). Para uma comparação e ênfase na semelhança entre institucionalistas e marxistas (por exemplo, Gramsci) a respeito destas questões, cf.

É claro que, no sentido inverso, há uma contrapartida a esta determinação, i.e., ocorre também a dependência da política (e mesmo dos interesses e de sua representação) com relação às estruturas institucionais prévias. Isto porque estas últimas podem ser utilizadas de maneiras diversas das originalmente almejadas (Zysman, 1994:259), sendo a política e os interesses fatores importantes nesta mudança das funções originais.⁵⁰

Como síntese para estes múltiplos fatores que se determinam, em boa medida, simultaneamente, e que conformam uma determinada sociedade e tornam possível (ou não) a existência, implantação efetiva e apoio a políticas industriais e de desenvolvimento, poder-se-ia imaginar uma representação gráfica virtual de todo este conjunto. Por exemplo, poder-se-ia conjecturar um gráfico de seis dimensões, com cada eixo representando, um determinado fator, ou seja, respectivamente: 1) as políticas industriais; 2) as instituições; 3) as ideologias; 4) a política propriamente dita; 5) os interesses; e 6) o período histórico (as condições materiais de um certo país ou região, em um dado momento, somadas às circunstâncias históricas internacionais, determinando as possibilidades de desenvolvimento e as políticas factíveis direcionadas a este fim).⁵¹ Assim, existiriam possibilidades múltiplas, infinitas, de combinação entre todas estas seis dimensões (ou de outras dimensões adicionais, em uma representação com maiores detalhes, a qual utilizasse, por exemplo, eixos separados para interesses privados e públicos, ou para os vários componentes que conformam as instituições — hábitos, regras, normas, leis, organizações, etc. — conforme visto acima, e assim por diante). Porém, mesmo em uma representação “simples”, de apenas seis dimensões, deve ficar claro que — apesar da possibilidade gráfica de existência de qualquer ponto neste gráfico, interligando suas seis dimensões — há na realidade nele muitos vazios, dado que, por exemplo, certas ideologias somente podem ser prevaletentes em um país com um certo grau de desenvolvimento econômico, ou interligadas a certas instituições. Já determinadas instituições, por sua vez, só podem existir em

DiMaggio & Powell (1991a:38,n. 29). Ver também Samuels (1971:445;1977:873); Street (1967:59); Randall (1978:2-13); Bauer & Cohen (1981) e Dragun (1983).

⁵⁰ A dependência, por parte da política, de fatores institucionais/ideológicos prévios, pode ser ilustrada, por exemplo, pela constância de certas concepções políticas tradicionais, como o patrimonialismo, o elitismo e o clientelismo, em certas regiões e/ou países, a despeito de considerações acerca de sua funcionalidade (Moisés, 1994:92). Neste sentido, cf. também Hall (1986:57), para a constância das instituições políticas inglesas, relacionada, assim como ocorre com as instituições econômicas, à industrialização precursora daquele país e ao antigo império.

⁵¹ Certamente é preciso abstrair a dificuldade para dar um conteúdo teórico ou empírico consistente a um eixo (uma dimensão) que represente “a política” ou “os interesses”, mas poder-se-ia imaginar uma figuração que fosse, em todos os eixos, do menos desenvolvido para o mais desenvolvido, ou que representasse cada possibilidade de cada uma das dimensões em um dado ponto de seu respectivo eixo, sem se preocupar em demasiado com algo como um vetor de desenvolvimento para algumas delas — pois, afinal, o que seriam, por exemplo, interesses ou ideologias mais desenvolvidos? Quer dizer, como representar tais variáveis complexas de forma linear, mais próprias para análises matemáticas e gráficas?

um país conjuntamente com certos interesses e/ou em determinados períodos históricos e/ou condições políticas, etc.

Portanto, todos estes fatores — as ideologias, os interesses, a política, o período histórico — influenciam a transformação institucional, seja através da criação original, seja da imitação de outros países, ou ainda de uma mescla das duas. É preciso notar que após tal transformação, via criação ou emulação institucional, as várias instituições de um país ou região (as organizações entre elas) tendem a se tornar semelhantes entre si, por compartilhar de uma mesma institucionalidade, ou seja, inclinam-se a um isomorfismo, o qual pode, por sua vez, ser contrabalanceado por algumas contratendências, conforme será analisado mais à frente. Esta imitação das instituições de outros países torna, como visto, a institucionalidade dos vários países cada vez mais semelhante, o que é compensado, contudo, pelas características institucionais iniciais de cada um e pela ação que estas últimas exercem sobre as instituições emuladas e suas ulteriores transformações.

Exemplos desta propensão à emulação dos casos bem sucedidos de outros países, ao mesmo tempo em que se conserva, voluntariamente ou não, certas peculiaridades nacionais, são a “mimese” feita pelo Japão, durante a Revolução Meiji, de várias instituições dos países ocidentais avançados⁵² ou, posteriormente, no pós-2ª guerra, a tentativa de vários países do sudeste asiático de imitar muitas das instituições japonesas, as quais teriam sido responsáveis pelo seu rápido processo de industrialização e desenvolvimento (Canuto & Ferreira Jr., 1989; Canuto, 1991; 1994). Pode-se pensar ainda, na busca pelos EUA, desde o início de sua colonização, por copiar instituições européias (sobretudo britânicas), fluxo que foi invertido, a partir do século XX, especialmente após o final da 2ª guerra mundial, com o início da era hegemônica daquele país.⁵³ Em sentido oposto, ressaltando a permanência das diferenças entre instituições de países bastante semelhantes, pode-se citar aquela existente entre os mercados de trabalho dos vários países (Medeiros, 1992), ou a diversidade entre os sistemas nacionais de inovação dos vários países nórdicos, apesar da relativa similaridade histórica, cultural, política e social daqueles países (Johnson, 1992:41).

⁵² DiMaggio & Powell (1991a:29; 1991b:69); Schwartz (1990). Ou como nos explica Hobsbawm (1977:170): “Em termos práticos a escolha não era difícil. O modelo inglês servia naturalmente como um guia para as estradas de ferro, telégrafo, obras públicas, indústria têxtil e muitos dos métodos de comércio. O modelo francês inspirava a reforma legal, e inicialmente a reforma militar, até que o modelo prussiano veio a prevalecer (a Marinha evidentemente seguiu o exemplo inglês). As universidades deviam muito ao exemplo alemão e americano, e a educação primária, a inovação na agricultura e os serviços postais, aos Estados Unidos [da mesma forma que o sistema bancário, inspirado no Federal Reserve americano (id.:168)]. Por volta de 1875-76 [ou seja, de 7 a 8 anos após o início da Restauração Meiji, em 1868], cerca de 500 a 600 especialistas estrangeiros, e mais tarde, em 1890, 3 mil, aproximadamente, estavam empregados sob supervisão japonesa. Mas politicamente e ideologicamente a escolha era mais difícil. Como iria o Japão escolher entre os sistemas rivais dos Estados burgueses-liberais — França e Inglaterra — e a monarquia prussiano-germânica mais autoritária?” (ênfases e acréscimos meus). Cf. também Roberts (1976:773-4).

⁵³ Teixeira (1983; 1999); Krasner (1978); Maier (1978); Teixeira (1983); Dalum *et alii* (1992:314).

Vejamos este ponto mais detalhadamente.

3.3. Outras Tendências Favoráveis ou Contrárias à Homogeneidade e à Transformação Institucionais

Qualquer emulação institucional primitiva, como visto, na imensa maioria dos casos, não representa uma cópia fiel das instituições que lhe serviram como modelo, uma vez que estas últimas sofrem uma série de adaptações em seu transplante. Tais adaptações são necessárias a fim de que as instituições emuladas se adaptem à institucionalidade e/ou às condições técnicas e estruturais anteriormente existentes no local para onde são trasladadas (Samuels, 1995a:573). Como destacam DiMaggio & Powell (1991a:32) em Orrù *et alii* (1991):

“As estruturas das firmas e as redes interfirmas são ‘impressionantemente uniformes ou isomórficas, no interior de cada economia, mas diferentes de cada uma das outras [economias] — elas exprimem os princípios organizacionais daquele ambiente econômico.’ Os autores desafiam a noção de que imperativos institucionais e técnicos são inconsistentes; em contraste, eles acham que considerações institucionais e técnicas ‘convergem harmoniosamente para modelar as formas organizacionais.’”

Destarte, após ser estabelecida uma certa institucionalidade, em um determinado país ou região, há um forte viés em direção a uma relativa uniformidade institucional no interior de tal *locus* geográfico (Orrù *et alii*, 1991:361-3; Kogut, 1992). Contudo, isto demanda a necessidade de explicar tanto esta posterior tendência à homogeneidade quanto a transformação institucional inicial.

Um primeiro determinante de certa homogeneidade institucional (e organizacional), no interior de um país ou região, seriam as fortes pressões que algumas instituições — entre elas, algumas organizações — exercem sobre outras instituições e organizações, para que assumam certas características comuns a suas congêneres.⁵⁴ Entre estas pressões pode-se citar aquelas exercidas por parte do Estado, de seus organismos ou de entidades profissionais, etc., em prol de uma homogeneização ou conformação a um modelo comum. Ou seja, em muitos casos, existe a necessidade de acomodação às regras legais e prescrições formais e informais emanadas do Estado, de seus órgãos e/ou do sistema legislativo, associações profissionais, empresas (por exemplo, clientes ou fornecedores importantes), etc. Tal fato está entremeado à capacidade diferenciada de cada uma destas instituições e organizações para influenciar outras instituições e suas ações, fazendo com que sigam determinadas regras e prescrições. Isto, por sua vez, demanda tanto a elaboração destas regras e prescrições quanto a força para que elas sejam obedecidas, diferenciada conforme a posição e postura das instituições dirigentes e subordinadas.

Outra forma de coerção, a qual pode facilmente estar interligada a estes aspectos políticos/legais, é a busca por adequação ao ambiente cultural no qual as instituições estão inseridas, seja por meio de “convites” à conformidade, seja pelas desvantagens de opor-se a ela.⁵⁵ Assim, a necessidade de adaptação aos costumes e hábitos de um país — entre eles, modelos implícitos de organização (Jepperson & Meyer, 1991:218-20) — seria uma das causas de homogeneidade institucional em um determinado espaço geográfico (DiMaggio & Powell, 1991b:64-8; DiMaggio, 1991:288-9). Isto ocorreria, por exemplo, com as estruturas das famílias e das empresas familiares que resultam destes costumes, hábitos e modelos implícitos de organização.⁵⁶ O mesmo vale para os hábitos e normas para as relações entre pessoas, inclusive no que diz respeito aos relacionamentos de negócios, em empresas ou em outros tipos de organização.

A incerteza também pode se constituir em um instigador da homogeneidade institucional. Isto em razão de que pode se mostrar vantajoso recorrer a instituições já consagradas em outros lugares e épocas para enfrentar situações ou períodos de grande risco (DiMaggio & Powell, 1991b:69). Deve-se atentar para o fato de que estes vários fatores podem se sobrepor, vale dizer, dois ou mais destes fatores podem exercer um viés em direção à homogeneidade institucional (ibid.). Por exemplo pode-se, propositadamente, com o intuito de adequar-se a um arcabouço institucional mais geral, copiar instituições consagradas, em vez de fazer frente à incerteza legal, cultural, ou simplesmente fruto do desconhecimento, que permeia instituições inovadoras.⁵⁷ Com isto, busca-se, em simultâneo, atender formalmente aos requisitos legais ou de aceitação de regras “informais” — as quais vão de regras de procedimento profissional, inclusive no que tange a organizações como um todo, até normas de comportamento sobre como vestir, falar, etc. — evitando-se a incerteza de enfrentar desafios por meio do desenho de novas instituições.

Saliente-se também, como visto acima, a inter-relação, muitas vezes funcional, entre instituições e técnica, por exemplo, nas organizações, sejam elas com fins lucrativos ou não, as quais assumem algumas características particulares em cada país.⁵⁸ Um exemplo clássico disto é o liame entre

⁵⁴ Teece (1986); Heertje (1988:8-12); DiMaggio & Powell (1991a:32; 1991b:67); Friedland & Alford (1991:243); Orrù *et alii* (1991); Amendola *et alii* (1993:457, 466-8); Zysman (1994:268-70); Valle (1996:64-6).

⁵⁵ A todo este conjunto de mecanismos, DiMaggio e Powell (1991b:67-9) dão o nome de isomorfismo coercitivo. Ver mais à frente, para maiores detalhes. Note-se também a existência de mecanismos tipo *lock-in* nesta tendência à homogeneidade (David, 1985; 1993a; 1993b; 1994; Arthur, 1988; 1989; 1996).

⁵⁶ Cf. o caso das empresas familiares taiwanesas, em comparação com as japonesas e coreanas, em Orrù *et alii* (1991), ou ainda o do uso simultâneo de várias instituições responsáveis por trocas, em Friedland & Alford (1991:258-9).

⁵⁷ Vale dizer, pode-se levar em consideração, concomitantemente, fatores miméticos e normativos, aos quais podem ser agregados outros fatores.

⁵⁸ Johnson (1988:281-5; 1992:23), Walker (1977:220-222; 1979), Stanfield (1980:599-600); DiMaggio & Powell (1991a:32); Powell (1991); Scott (1991); Orrù *et alii* (1991); OECD (1992a:40); Kogut (1992); David (1994) e Pagano & Rowthorn (1994:226).

tecnologias e direitos de propriedade, com estes últimos procurando influenciar as primeiras, mas ao mesmo tempo sendo por elas influenciados, por exemplo, nas firmas fordistas com sua institucionalidade (e a dos países nas quais predominam), em comparação com as firmas “toyotistas” e suas respectivas instituições mais adequadas (Braverman, 1974; Pagano & Rowthorn, 1994:226-7; OECD, 1992a:cap. 4).

É lógico que não necessariamente haverá harmonia entre instituições e técnicas escolhidas, assim como não haverá um único “resultado” possível para a relação entre as duas variáveis: portanto, elas influenciam-se reciprocamente, mas não de forma determinística (ibid.; Dosi e Orsenigo, 1988:21). Porém, isto não significa que qualquer combinação entre tecnologia e instituições (direitos de propriedade entre elas) seja possível, pelo menos com alguma estabilidade, mas sim que o leque de combinações factíveis é limitado (Pagano & Rowthorn, 1994:227).⁵⁹ Destarte, as tecnologias não se adaptam da mesma forma a qualquer institucionalidade; elas sempre sofrem adaptações para se amoldar às primeiras (Valle, 1996). Isto porque elas não se encontram apenas inseridas em um ambiente técnico, o que significaria um “vácuo” institucional; estão igualmente incorporadas a uma determinada sociedade, região ou país, com seus costumes, regras, leis, ou seja, com suas instituições. E este é um problema que se torna patente quando da importação de tecnologias.

Como explicam Dalum *et alii* (1992:311-2):

“As capacitações de uma firma não residem apenas na sua maquinaria e nos seus — tomados separadamente — empregados, mas também, e em primeiro lugar, na sua capacitação organizacional para transformar insumos em produtos. E esta capacitação, por sua vez, depende de seus relacionamentos institucionais com fornecedores, clientes, organismos públicos, institutos de pesquisa e da organização institucional local como um todo.(...) Uma vez que a[s] tecnologia[s] sempre têm que funcionar, em firmas ou outras organizações, em contextos onde pessoas e grupos se relacionam e comunicam, a fim de efetuar a produção, as instituições necessariamente afetam o como, e com quais resultados, as tecnologias são utilizadas. Assim, quando inovações tecnológicas são difundidas através de fronteiras nacionais, as adaptações são geralmente necessárias: ou partes do sistema institucional receptor ou a própria inovação (ou, talvez, ambos) têm que se adaptar. O aprendizado torna-se uma extensão do empréstimo [da tecnologia importada]. O empréstimo torna-se uma extensão do aprendizado.”

Por outro lado, um processo de “empréstimo” de instituições converte-se em algo mais problemático do que seu equivalente tecnológico.⁶⁰ Como assinalado, dada a lentidão normalmente encontrada nas mudanças institucionais, as emulações de tecnologia ocorrem, geralmente, com muito maior rapidez e enfrentando menores empecilhos do que as “importações” de instituições, mesmo considerando as adequações necessárias desta(s) tecnologia(s) à nova institucionalidade ou às condições estruturais diferenciadas dos vários países. É certo que as “importações” de instituições passam por processos semelhantes: adaptações à estrutura institucional vigente — a qual condiciona as novas

⁵⁹ Como mostra Johnson (1988:283-5), com exemplos empíricos e históricos, não necessariamente a tecnologia vai estar na vanguarda, em relação às instituições, nem o contrário. Sobre equilíbrios múltiplos e não-ergodicidade, cf. Klein (1991).

⁶⁰ De acordo com Johnson (1988:286-7), diferentemente do que ocorre com a maioria das tecnologias, não há proteção que aumente a apropriabilidade (em um sentido neo-schumpeteriano) das instituições para os países ou regiões que as desenvolveram, vale dizer, que impeça outros países ou regiões de copiar instituições ou aspectos destas que considerem interessantes.

instituições — ou mesmo, em alguns casos, a rejeição pura e simples destas novas instituições, por parte da institucionalidade estabelecida, o que se dá, por vezes, informalmente, i.e., de uma maneira não explícita.⁶¹ Todo este processo também garante a permanência e lentidão das transformações em uma institucionalidade, superior, na maioria dos casos, às mudanças congêneres nas técnicas.⁶²

Outros autores (Dosi & Kogut, 1993:252-5; Kogut, 1992:294,305-7) também enfatizam a inter-relação entre instituições e técnicas, as quais criam modos muito resistentes e/ou difundidos de ação e organização, nas mais variadas áreas. Não é por outro motivo que técnicas de produção em massa, após seu sucesso e espraiamento inicial pela produção propriamente dita, notadamente nos EUA, mas posteriormente em outros países (Medeiros, 1992) foram igualmente adotadas em atividades razoavelmente distantes de uma fábrica — como escolas e hospitais (Fajnzylber, 1983; DiMaggio & Powell, 1991b). Isto poderia igualmente explicar a crise que envolve toda esta institucionalidade “de massa”, principalmente no caso das instituições educacionais. Assim, esta crise atinge os setores da sociedade, produtivos ou não, que se mostram menos flexíveis, quer em termos de quantidade e qualidade do trabalho efetuado, quer no que tange aos quesitos organizacionais.⁶³

Uma relação similar, mas na direção oposta da descrita acima, é a de dependência quanto ao sistema educacional e de treinamento (grau de alfabetização dos empregados, de qualificação, etc.), das leis que regem este sistema e do mercado de trabalho, etc., quando se almeja adotar uma determinada técnica produtiva (mesmo em setores “não-produtivos”) ou estrutura organizacional, isto para os mais variados tipos de organização (Dosi & Kogut, 1993:250,254-5).

No Gráfico 3.1, abaixo, apresento uma ilustração a alguns destes problemas de escolha institucional. A partir dela, pode-se visualizar melhor as opções que uma organização (por exemplo, uma empresa) ou um país ou região podem vislumbrar ao calcular os custos e os benefícios possíveis de uma mudança institucional. Tal ilustração gráfica tem por alvo auxiliar na compreensão das barreiras

⁶¹ North (1990); Dalum *et alii* (1992:313); Kogut (1992:306-8); Lazonick (1992a:130-1); Sapelli (1992:292-3,310) e Clague (1994:273-4).

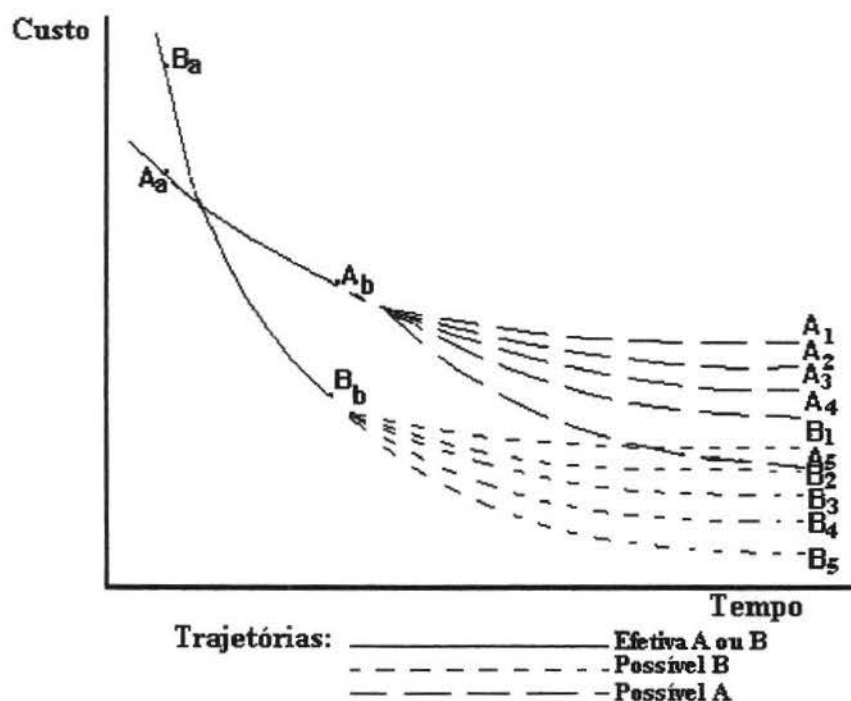
⁶² Johnson (1988:286). Esta semelhança entre os processos de importação de tecnologias e de instituições torna-se muito mais compreensível no caso das organizações, pois estas últimas podem ser tanto vistas como técnicas para a disposição de pessoas e/ou materiais quanto como instituições. Este ponto será discutido com maiores detalhes adiante, no sub-item 3.4.

⁶³ Historicamente, pode-se explicar, por exemplo, a maior facilidade para a adoção de idéias taylorísticas nos EUA — em comparação com a resistência a estas, em grande parte da Europa, notadamente na Grã-Bretanha — pela inexistência de guildas artesanais naquele país (Dosi & Kogut, 1993:253). Da mesma forma pode-se pensar também “os efeitos das diferenças na organização dos ambientes [institucionais] sobre a adoção de círculos de qualidade no Japão, Suécia e Estados Unidos. Enquanto esforços de mudança institucional foram organizados por associações empresariais, no Japão, e por coalizões governo/sindicatos, na Suécia, nos Estados Unidos, um movimento mais fraco foi montado por especialistas técnicos nas associações profissionais, universidades e organizações de advocacia e consultoria. Os governos centrais relativamente fracos da Grã-Bretanha e, especialmente, dos Estados Unidos, aumentaram a capacidade dos profissionais de estruturar ambientes naqueles países.” (DiMaggio, 1991:288-9). Pense-se igualmente na forte resistência das instituições empresariais fordistas à mudança, mesmo quando sua desfuncionalidade já se mostrava patente (Womack *et alii*, 1990).

interpostas pelos processos de *lock-in* e pelo aprofundamento crescente em um determinado modelo institucional.⁶⁴

Assim, pode-se imaginar que um determinado tipo de instituição(ões), *A*, seja plenamente dominante em um dos três elementos listados acima (organizações, países ou regiões). A trajetória das instituições (ou institucionalidades) de tipo *A*, no tempo, em termos de custo (poderia também, alternativamente, ser em termos de produtividade ou de funcionalidade), é conhecida até o momento “atual” em um, dois, ou mesmo segundo os três parâmetros acima referidos, e é dada pela curva contínua que passa por A_a até o ponto A_b , no gráfico.⁶⁵

Gráfico 3.1



A partir da observação de organizações (ou países, ou regiões) concorrentes, mais adiantados, é possível saber, com um elevado grau de certeza, o comportamento futuro da(s) instituição(ões) de tipo

⁶⁴ Note-se que um recurso ilustrativo análogo pode ser utilizado, praticamente sem maiores modificações, para câmbios tecnológicos, por exemplo, nos casos de mudanças de paradigma. Para uma definição de paradigma tecnológico, cf., entre outros, Dosi (1982;1984;1988b:1127-8); Freeman (1991:308); Sahal (1985) e OECD (1992a:39-40).

⁶⁵ Nos casos de países ou regiões, poder-se-ia pensar, alternativamente, em custos produtivos ou sociais.

B, pelo menos até o ponto *B_b*, que representa o “momento atual” deste tipo de instituição(ões) nestes países mais adiantados. Assim, baseando-se no estudo de instituições concorrentes, é possível notar que a(s) instituição(ões) de tipo *B*, nos competidores mais avançados, apresenta(m) vantagens sobre aquela(s) de tipo *A*. Todavia, o desempenho desta(s) instituição(ões), para além deste momento atual (dado por *A_b* e *B_b*, respectivamente para as instituições de tipo *A* e *B*), é incerto, só podendo ser presumido. Contudo, é possível arriscar previsões acerca da performance futura desta(s) instituição(ões), a fim de poder refletir sobre a funcionalidade de um eventual câmbio institucional.

Se se acreditar na viabilidade, no futuro, de as instituições de tipo *A* conseguirem voltar a ser mais eficientes do que as de tipo *B* (como o eram nos trechos mais à esquerda de *A* e *B*, no gráfico, antes de as duas curvas se cruzarem pela primeira vez), o que só ocorreria, segundo o gráfico abaixo, se a trajetória assumida por *A* fosse *A₅* e a por *B* fosse *B₁*, há uma razão, ainda que fraca, para permanecer em *A*, a despeito deste melhor desempenho de *A* parecer pouco provável.⁶⁶ Isto porque este só ocorreria com a conjugação de vários fatores e em uma única hipótese, pelo menos se os “cenários” possíveis estiverem corretos. Todavia, dados os elevados custos de mudança institucional (Dosi & Kogut, 1993:255-7), esta vantagem de se permanecer em *A* pode ser ampliada, havendo a possibilidade de ser ainda magnificada, pelo menos em um período inicial, pela inadequação entre diferentes instituições (as “velhas” e as importadas) e a incerteza quanto ao desempenho desta(s) nova(s) instituição(ões), em organizações (países ou regiões) não acostumados a ela(s) (Hirschman, 1995).

Portanto, a resistência a mudanças, nestes últimos casos, pode ser claramente percebida como racional, dada a possibilidade, ao menos *ex-ante*, conforme já discutido, de que a trajetória seguida das instituições de tipo *A* seja *A₅*, e as de tipo *B* seja *B₁*, com o que a eficiência futura da trajetória *A* novamente voltaria a ser maior do que a de *B*. É claro que se houver a possibilidade de que outras trajetórias de tipo *A* (desconhecidas e não representadas graficamente abaixo) possam, no futuro, exibir uma eficácia maior do que várias outras possíveis trajetórias de tipo *B*, torna-se ainda mais racional permanecer onde se está. Não se deve esquecer, para realçar este último argumento, que quando muitos interesses (conjugados à ideologia e a posições de poder) estão ligados a uma possível trajetória benéfica como esta última potencial de *A*, os personagens interessados irão certamente garantir que este

⁶⁶ É claro que se está “abstraindo”, por enquanto, de outras variáveis que poderiam auxiliar neste enrijecimento institucional em *A*, como os já mencionados interesses, ideologias, condições políticas, incerteza, inércia à mudança, etc., a fim de imaginar, por enquanto, uma decisão deste tipo unicamente de um ponto de vista “racional”, de eficiência relativa. Esta “abstração” será abandonada logo a seguir. É lógico que se poderia imaginar que os decisores, frente às incertezas e aos cenários possíveis, resolvessem esperar mais um pouco até que as trajetórias *A* e *B* estivessem mais claras. Entretanto, em algum momento, uma decisão do tipo aqui hipoteticamente ilustrado teria que ser tomada. Ao mesmo tempo, pode-se imaginar que o atraso na escolha de determinada(s)

último argumento é o correto, ou seja, que após um pequeno intervalo, a trajetória de tipo *A* irá mais uma vez mostrar sua superioridade com relação à de tipo *B*, podendo ainda argumentar que a maior eficiência momentânea de *B* é decorrente de outras vantagens que não institucionais.⁶⁷

Desta forma, a estes aspectos podem ser acrescentadas as dificuldades de interpretação e avaliação de problemas institucionais, por exemplo, na dúvida quanto à designação de determinada vantagem a causas institucionais ou a motivos técnicos (Dalum *et alii*, 1992:313; Womack *et alii*, 1990). Isto, mais uma vez, remete a problemas de interpretação do mundo real (Valle, 1996) — ou seja, de ideologia — além das questões referentes a interesses e à política, pois um tal tipo de interpretação errônea, seja esta feita de maneira “ingênua” ou propositadamente, desfruta de maior probabilidade de emergir quanto maiores os interesses e o poder dos interessados em uma tal interpretação. Como explicam Dalum *et alii* (1992:313):

“É mais fácil, tanto para os administradores quanto para os trabalhadores, aceitar mudanças no processo de trabalho, o que significa, meramente, que coisas técnicas devem ser feitas de um modo diferente, do que mudanças resultantes em uma redistribuição de padrões hierárquicos e na introdução de novas maneiras de se comunicar. Além do mais, se muitas pessoas e grupos interligados se sentem responsáveis por, ou identificam-se com, uma forma organizacional específica, eles podem tentar resistir até mesmo a mudanças menos importantes.”

Adicionalmente, há uma forte percepção de que as pessoas responsáveis por áreas técnicas são mais abertas a mudanças em suas respectivas áreas do que aquelas que se ocupam de aspectos institucionais ou organizacionais, ao menos, conforme salientado, quando as modificações sugeridas se limitam (majoritariamente) a estas áreas técnicas. Ademais, ao contrário do que ocorre com estas últimas áreas, as esferas institucionais e organizacionais (por exemplo, as que concernem os administradores e, principalmente, advogados) possuem um vocabulário e conhecimentos muito menos internacionalizados, homogeneizados (Dalum *et alii*, 1992:313) e consensuais, o que as torna mais protegidas de concepções diferentes das adotadas em determinado país ou região, a despeito de sua eficiência ou não.

Contudo, em contraposição a estes obstáculos à imitação institucional, é necessário considerar também a tendência das empresas internacionalizadas, ou daquelas que concorrem com empresas

instituição(ões) pode acarretar consequências desfavoráveis e dificilmente reparáveis àqueles que escolherem equivocadamente a pior trajetória a ser seguida, o que implica na necessidade de decidir.

⁶⁷ Um caso semelhante, como já ressaltai, se deu na indústria automobilística, com muitos administradores e empregados das empresas “fordistas”, as chamadas “firmas-M”, absolutamente se negando a acreditar que esta forma de organização da produção em massa estivesse com algum problema frente às empresas com administração tipo “japonesa”, as “firmas-J” — explicando toda desvantagem unicamente em termos de tecnologia e investimentos, quando não em práticas desleais por parte destas últimas firmas. Pode-se pensar igualmente, o que, contudo, não é consensual, nas vantagens ou desvantagens institucionais/legais dos EUA em comparação com outros países, e na necessidade dos outros, ou daquele país, modificar sua(s) respectiva(s) institucionalidades. Para estes vários aspectos, cf. Womack *et alii* (1990); Chandler Jr. (1992b); OECD (1992a:cap. 4); Samuels (1971); Rizzo (1985a, 1985b); Jepperson & Meyer (1991:212) e Lazonick (1992a, 1993).

transnacionais, a procurar emular as *best practices* internacionais. Tal procura tem sido exacerbada com o crescente acirramento da concorrência em termos internacionais e com o resultante estreitamento relativo do mercado mundial, ao que muitos se referem, imprecisamente, como o processo de globalização.⁶⁸ Portanto, parece certo que a concorrência inter-empresas e interpaíses, quer em termos econômicos e políticos, quer institucionais e organizacionais, seja um forte instigador à mimese institucional por parte daqueles que se vejam em desvantagem com relação aos competidores.⁶⁹

Porém, um empecilho a esta emulação institucional é que o conhecimento tácito — tão destacado pelos inúmeros estudiosos das tecnologias — é ainda mais importante no caso das instituições. Ou seja, ainda mais do que para as tecnologias — para as quais também vários dos processos não se encontram sob a forma de informação objetivamente detalhada, explicitada e codificada (Nelson & Winter, 1982; Dosi, 1988b:1126-7) — é muito difícil descrever instituições como se fossem “*blue-prints*”, vale dizer, planos esquemáticos completamente prontos para serem implementados e que contenham toda as informações necessárias ao funcionamento eficiente de uma tecnologia (ou, neste caso, instituições), nos mesmos moldes de sua fonte original; conseqüentemente, a maior parte destas organizações e de seus processos, se não todos, encontra-se apenas na memória e na prática das pessoas que nelas ou com elas atuam. Isto implica que o conhecimento incorporado nas organizações (da mesma forma que nas instituições) se encontra imensamente mais sujeito a desaparecer, juntamente com as transformações nestas organizações (e nas instituições), do que no caso das tecnologias. E uma vez perdido, provavelmente o estará para sempre (Dosi & Kogut, 1993:250; David, 1994:212-3, 219). Trata-se de um caso de decisões irreversíveis, da mesma forma que no caso dos investimentos: uma vez tomadas, não se pode voltar ao *status quo ante*.⁷⁰

Não se deve esquecer que, ao se optar por um determinado tipo de instituições — ou uma institucionalidade como um todo — tem início, conforme já observado, uma concentração de instituições em um determinado tipo de solução, o fenômeno do *lock-in*. Isto vai ser corroborado pelos processos de aprendizado/esquecimento nas instituições e tecnologias que acompanham esta institucionalidade selecionada (em comparação com as instituições e tecnologias a serem descartadas), os quais podem incluir, como visto, instituições e “técnicas” presentes em setores (e suas organizações) bastante díspares da sociedade, como empresas, escolas, hospitais, etc. (Dosi & Kogut, 1993:252-4; Dalum *et alii*, 1992; Johnson, 1992).

⁶⁸ OECD (1992a); Furtado (1992); Chesnais (1994); Batista Jr. (1998a; 1998b); Schwartz (1998).

⁶⁹ North (1990:137-8); DiMaggio & Powell (1991a:33; 1991b:63); Lazonick (1992a; 1992b) e Dosi & Kogut (1993:250, 255); Porter (1990).

Agregue-se o fato de muitas instituições (e organizações) serem específicas a cada país ou região, ou mesmo a cada empresa, ou no mínimo receberem certas “cores específicas” em cada um destes. Isto deve implicar em muita cautela e estudos aos processos de mudança institucional e organizacional, assim como ao transplante impensado de soluções alienígenas, dados os já referidos problemas de compatibilidade institucional.

É igualmente forçoso perceber que tais empecilhos a transformações institucionais (e organizacionais), não são frutos somente dos obstáculos listados acima, mas também do tempo, esforço ou dos recursos financeiros envolvidos na aquisição e acumulação de conhecimentos referentes ou ligados às antigas instituições e organizações, mesmo aquelas não diretamente atingidas, mas que o podem ser indiretamente, ainda que de forma involuntária (David, 1994:212-3), dada a já referida imbricação entre as várias instituições. Isto converte os responsáveis pelo conhecimento estabelecido — normalmente os mais envolvidos com antigas instituições e organizações — em mais receosos de perdê-lo, assim como aos recursos utilizados para adquiri-lo. A isto se deve juntar o temor de que a partir de tais mudanças eles se vejam privados de fatores como *status*, posição política, remuneração, hábitos arraigados (o que pode ainda ser auxiliado pela freqüente intolerância a mudanças, a qual pode ser fortalecida também pela idade — Johnson, 1992:43; North, 1990), etc.

Reforçando esta resistência a modificações institucionais, deve-se destacar ainda a estabilidade e a eficiência instrumental muitas vezes alcançada, mesmo em um *lock-in* institucional inferior, por vários agentes e pelos seus relacionamentos. Em uma situação deste tipo, pode se verificar benéfico, pelo menos em um curto prazo — como visto acima, e também segundo o exemplo gráfico — ignorar novas instituições ou informações que possam arriscar uma tal estabilidade, pois estas podem pôr em perigo a coordenação entre dois ou mais agentes, se estes, por exemplo, reagirem diferentemente às novidades. Logo, pode ser (relativamente) salutar estender até o máximo possível a eficácia de uma instituição ou institucionalidade inferior, assim como se dá no caso das técnicas, pois desta maneira elas podem até mesmo se equiparar aos paradigmas mais eficientes. Tal afirmação torna-se ainda mais verdadeira quando se recorda a incerteza absolutamente radical quanto a todas as conseqüências que podem advir de mudanças institucionais (Hirschman, 1995), conforme já salientei. Portanto, nestes casos, ainda que as mudanças possam ser potencialmente benéficas, os riscos que elas interpõem a certa harmonia institucional podem obstar — e por motivos racionais — sua adoção.

⁷⁰ Keynes (1936); Shackle (1967); Davidson (1972a:15-6; 1991; 1993); Possas (1986:305; 1987); Silva (1994).

Logicamente, agentes conservadores, fortemente avessos a riscos, sempre procurarão evitar tais quebras de harmonia, ao mesmo tempo em que podem utilizar tais argumentos como reforço de seu posicionamento contrário a mudanças. No entanto, é obrigatório perceber que mesmo um tal desvirtuamento do argumento anterior não deixa de ter uma fundamentação real. Ou seja, em um tal caso, o resultado atual (assim como na ilustração gráfica), digamos, em A_5 , pode apresentar um custo superior a um novo “equilíbrio” que leve em conta as novas informações ou instituições (digamos, em B_3 , no exemplo gráfico), mas ainda assim, preferível à chance de um equilíbrio ainda menos favorável, devido à descoordenação (Dow, 1994:244), por exemplo, em B_1 , com custo superior a A_5 . Isto seria algo como, “já que vem dando certo, permaneçamos fazendo assim, pois, apesar de que do outro jeito pode ser melhor, os riscos são muito grandes de dar errado e piorar tudo”.

É certo também que existem fatores que se opõem a este viés rumo a uma certa homogeneidade institucional, tais como: 1) a disparidade de competência intra e inter-organizacional (sejam as organizações produtivas ou não, com ou sem fins lucrativos), a qual pode, como resultado de transformações institucionais, acentuar-se, ao invés de decrescer, transformando os agentes menos competentes em mais refratários a mudanças;⁷¹ 2) a história e as trajetórias prévias às mudanças que se almejam nas várias instituições e organizações, o que está ligado ao aspecto anterior; 3) a concorrência entre diferentes instituições e organizações, pois aquelas envolvidas poderão tentar criar algum diferencial (real ou imaginário) que as distinga de seus competidores, ou seja, procurarão se diferenciar em relação a elas (Pondé, 1993); e 4) a inclinação em direção à permanência das capacitações principais (*core competences*) de cada uma destas instituições e organizações, fazendo com que algumas instituições e organizações se mostrem menos maleáveis (ou mais resistentes) a transformações do que outras, o que também está relacionado à trajetória prévia das instituições e à questão da cumulatividade (Baptista, 1997). Como explica Tool (1977:840):

“Toda mudança estrutural é deslocadora. [Assim, a] mudança contemplada poderia ser invocada com referência à [sua] taxa e extensão, a fim de, tão pouco quanto possível, intrometer-se ou romper com outros funcionamentos instrumentais em instituições não-problemáticas, mas inter-relacionadas e afetadas. Se os ajustes são mais extensos do que as pessoas pensam ser preciso... e se áreas não-problemáticas são afetadas adversamente no sentido de eficiência instrumental, a mudança encontrará resistência e pode ser abortada. A mudança efetiva precisará, então, aguardar um reconhecimento mais adequado dos constrangimentos e uma revisão das mudanças propostas... (...) Este princípio explica em parte porque propostas para uma reordenação abrangente de economias políticas inteiras geralmente falham na consecução de seus objetivos. Nenhuma pessoa pode parar e começar do início; nenhuma pode reordenar inteiramente, ou mesmo em sua maior parte, os padrões interdependentes de crença e comportamento que correlacionam suas ligações com outras [pessoas]. A mudança precisa prosseguir aos poucos.”

⁷¹ O que pode ser explicado por meio do conceito neo-schumpeteriano de cumulatividade, i.e., a tendência a que cada organização (ou empresa) aprofunde suas qualificações e seus conhecimentos atuais, vale dizer, adentre cada vez mais na trajetória que está percorrendo, seja esta favorável ou não (Dosi, 1988b; Dosi *et alii*, 1994).

Neste sentido, uma vez mais se percebe a intrincada inter-relação entre as várias instituições — costumes, valores, comportamentos esperados, organizações e formas de participação das pessoas no interior e fora destas — e as ideologias e interesses que acompanham estas instituições. Todo este conjunto conforma um sistema de relações, aprendizado e interesses que torna bastante difícil modificar uma parcela do conjunto sem acarretar mudanças (algumas desagradáveis) em outras partes, também em consequência da já explicada imbricação “natural” entre as instituições. Isto, de forma alguma, significa, como será visto mais adiante, que não devem ocorrer mudanças pelas mais diferentes razões, internas ou externas às próprias instituições, ou decorrentes das inter-relações entre elas. Porém, explica, em boa medida, a grande resistência normalmente encontrada no que tange a mudanças, pelo menos da parte dos mais prejudicados por elas ou dos que acreditam que vão ser mais prejudicados. Ao mesmo tempo, tais questões tornam nítida a extrema dificuldade, se não impossibilidade — a não ser em eventos específicos e radicais — de efetuar mudanças rápidas, em todo este conjunto. Pode-se, igualmente, a partir destas questões, compreender algumas das razões da impossibilidade de vislumbrar *ex ante* todos os efeitos, neste caso institucionais, de determinadas políticas (Hirschman, 1984; 1995; North, 1990:138; Popper, 1963:150-1). Destarte, note-se que ao modificar qualquer instituição determinada, mesmo sendo esta um mero contrato — o que seria um exemplo, para muitos, de uma mudança institucional plenamente objetiva e previsível — não se pode, muitas vezes, antecipar todas as implicações deste ato (Williamson, 1979; 1993; Mirowsky, 1981:610; Pondé, 1993).

Como consequência desta discussão, mostra-se crucial saber se existem e quais seriam, os fatores capazes de fazer com que um país ou região mude drasticamente sua institucionalidade. Estudos históricos parecem indicar que crises de grande intensidade, como, por exemplo, ocupações de um país por outro — ou mesmo simplesmente o risco de que estas ocorram — são fatores que levam a este tipo de transformação. Isto é asseverado pelos casos da França e do Japão, no pós-2ª guerra, ou ainda pela ocupação do mesmo Japão, por algumas potências ocidentais, em meados do século passado.⁷² Esta última, como se sabe, correu o risco de ser estendida ou repetida, assim como ocorria na China, sendo o maior impulsionador da Revolução Meiji.⁷³

Como afirma Zysman (1994:259), um

“primeiro mecanismo [impulsionador das transformações] é a força absoluta de uma crise dramática — revoluções, depressões e guerras — que lacera a vida política e econômica e reabre os acordos e arranjos estabelecidos. Até mesmo a continuidade, depois de

⁷² Monnet (1976); Hobsbawm (1977:164-71; 1994:201-2); Zysman (1978; 1983; 1994); Pempel (1978); Johnson (1982); Torres F^o (1983; [s.d.]); Ozaki (1984); Oliveira (1985); Yamamura (1986); Hall (1986); Murakami (1988); Freeman (1988); Schwartz (1990); Hamada & Honda (1992); Kagami (1995); Nishikawa (1995) e Edgren (1996:1025).

⁷³ Conforme será visto em maiores detalhes no item 4.3.

uma crise dramática, é, com frequência, digna de nota. De qualquer maneira, podemos dizer pouca coisa sistemática a respeito de ta[is] crise[s].”

Entretanto, é preciso atentar uma vez mais para as dificuldades de “importação” de instituições, as quais, como visto, são muito maiores do que as de importações técnicas. Estas dificuldades são ainda ampliadas quanto mais diferentes são as instituições ou a institucionalidade como um todo que se quer copiar, em relação à original (Johnson, 1992:41). Conseqüentemente, se se quer imitar determinada(s) instituição(ões) de um país “vencedor” com uma institucionalidade bastante diversa, haverá muito mais obstáculos ao aprendizado de como atuar com estas novas instituições do que quando se busca fazer o mesmo a partir de uma institucionalidade e de uma cultura similares, além dos empecilhos representados pelo próprio novo relacionamento entre as instituições “importadas” e as instituições anteriormente presentes.

As divergências entre os vários modelos dos países nórdicos, os quais, normalmente, supõem-se semelhantes, descreve toda a dramaticidade da questão, sobretudo quando se pensa em institucionalidades ainda mais dissimilares. Como esclarece Johnson (ibid.):

“As diferenças entre, por exemplo, os sistemas sueco e dinamarquês de inovação são consideráveis, a despeito das similaridades na história, cultura e política social. O modelo nórdico, já há muito tempo celebrado, com frequência, consistiu, na realidade, de vários diferentes modelos nacionais, o modelo sueco, o modelo dinamarquês e assim por diante, bastante diferentes, tanto em termos de estrutura econômica quanto de organização institucional.”⁷⁴

Imagine-se, então, as maiores dificuldades para se transpor instituições de países mais dispares, como os orientais e os ocidentais, ou os latino-americanos e os anglo-saxões, que, no entanto, efetivamente ocorreram — é claro que com ajustes — através da história. Neste sentido, destaque-se também o papel representado pelas trocas culturais,⁷⁵ as quais podem ser acompanhadas por algum intercâmbio institucional, uma vez que as instituições também fazem parte de uma cultura.⁷⁶ Estas

⁷⁴ Cf. também Katzenstein (1985) e Edquist & Lundvall (1993)

⁷⁵ Edgren (1996:1025). Observe-se que estudos antropológicos mostram que, praticamente a partir do momento de contato entre duas culturas, inicia-se um “intercâmbio” cultural entre elas, com o que nenhuma delas consegue, posteriormente a este contato, retornar à “pureza” anterior. Tais estudos também mostram que nenhuma cultura jamais foi “pura”, sendo todas fruto de intercâmbio, ao longo da história, de vários povos que estabeleceram contato entre si, inclusive os dominados. Ver mais uma vez Geertz (1973:esp. caps. 1,7); Magnani (1984); Caldeira (1984) e Sahlins (1985). Agradeço estas indicações bibliográficas a Francisco C. Orlandini. Por exemplo, segundo Hobsbawm (1994:25, citando Bell, 1976:18), “a nova sociedade [burguesa] operou não pela destruição maciça de tudo o que herdara da velha sociedade, mas adaptando seletivamente a herança do passado para uso próprio. Não há ‘enigma sociológico’ na disposição da sociedade burguesa de introduzir ‘um individualismo radical na economia e (...) despedaçar todas as relações sociais ao fazê-lo’ (isto é, sempre que atrapalhassem)... A maneira mais eficaz de construir uma economia industrial baseada na empresa privada era combiná-la com motivações que nada tivessem a ver com a lógica do livre mercado — por exemplo, com a ética protestante; com a abstenção da satisfação imediata; com a ética do trabalho árduo; com a noção de dever e confiança familiar, mas decerto não com a antinômica rebelião dos indivíduos. (...) [Essa desintegração ocorreu sob] o impacto da extraordinária explosão econômica da Era do Ouro e depois, com suas conseqüentes mudanças sociais e culturais — a mais profunda revolução na sociedade desde a Idade da Pedra... [Conseqüentemente, n]o fim deste século, pela primeira vez, tornou-se possível ver como pode ser um mundo em que o passado... perdeu seu papel, em que os velhos mapas e cartas que guiavam os seres humanos pela vida individual e coletiva não mais representam a paisagem na qual nos movemos, o mar em que navegamos.”

⁷⁶ Ver mais uma vez a nota 47 deste capítulo.

trocas culturais aliás têm sido crescentes e se acelerado vertiginosamente, sobretudo nos dois últimos séculos.⁷⁷ Entre seus estímulos, deve-se mencionar o grande desenvolvimento das comunicações e dos transportes; o surgimento do turismo como forma de entretenimento e aquisição de conhecimento por um número sempre progressivo de pessoas; as migrações permanentes ou temporárias, as quais tiveram como alguns dos seus principais impulsionadores, direta ou indiretamente, o colonialismo e o neocolonialismo (Barraclough, 1964: cap. 3; Hobsbawm, 1988; 1994); as elevadas taxas de crescimento do comércio internacional, de forma ininterrupta, desde o final da 2ª Grande Guerra (OECD, 1992a);⁷⁸ e, por fim, mas não menos importante, o desenvolvimento progressivamente acelerado de uma indústria cultural internacional e de massas (Hobsbawm, 1989; 1994: 193-6; 484-95).

Esta pequena digressão se deve à necessidade de adicionar mais elementos explicativos às importações institucionais feitas por vários países. Não obstante, outro grande instigador destas transformações institucionais, pelo menos a partir de meados do século XIX, e em suas formas mais radicais, foi, conforme já mencionado, o acirramento da concorrência econômica e política (é claro que, em muitos casos, acompanhada de pressões militares) entre os vários países, e o progressivo risco de diferenciação entre países e regiões ricas e pobres (Hobsbawm, 1988: cap. 1; 1994). São estes fatores, como vimos, que vão explicar a imitação de várias instituições ocidentais pelo Japão, na segunda metade do século XIX, além da busca por emulação técnica dos seus concorrentes ocidentais, a qual perdura até hoje, nos setores em que aquele país não conseguiu a liderança mundial.⁷⁹

Este temor também torna inteligível a ampla “mimese” institucional efetuada pelos países do sudeste asiático — notadamente por Taiwan e, ainda com maior destaque, pela Coreia do Sul — com relação ao Japão, após a percepção do sucesso daquele país no seu processo de *catching-up*, i.e., de alcance do estágio de desenvolvimento dos países mais adiantados. Por fim, explica também a busca posterior, por parte das empresas ocidentais, por copiar o sistema de “produção enxuta” japonês, dado seu sucesso nos mercados internacionais.⁸⁰

Tal necessidade de emulação institucional é decorrência também, em grande parte, das mudanças através do tempo das várias instituições e da institucionalidade de um país como um todo, quando analisadas do ponto de vista de sua instrumentalidade. Ora, instituições que se mostraram instrumentais inicialmente, sendo co-responsáveis pelo sucesso de um país, podem depois ser igualadas ou

⁷⁷ Hobsbawm (1977; 1988; 1994: 24-5).

⁷⁸ Como se sabe, este crescimento do comércio tem uma contrapartida no intercâmbio entre os países envolvidos e também entre parte das pessoas por ele responsáveis.

⁷⁹ Maiores detalhes da reação japonesa e sua comparação com o fracasso chinês para resistir aos ocidentais serão dados, uma vez mais, no item 4.3.

ultrapassadas pelas dos seus concorrentes, passando, a partir de então, em muitos casos, a constituir-se em obstáculos para o desenvolvimento daquele país que ficou para trás e, pelos motivos já analisados acima, a comportar-se como barreiras a novas transformações institucionais.⁸¹ Ou seja, o fato de que a freqüente transformação de determinadas estruturas institucionais em inadequadas, em decorrência das necessidades sempre cambiantes que tais estruturas devem satisfazer, exerce um papel incentivador a transformações institucionais (Zysman, 1994:259), mas que pode ser bloqueado, conforme já explicado, pelos interesses, costumes, ideologia, etc., estabelecidos.

Conforme observa North (1990:16-7,68), a influência daqueles que têm poder de barganha para incentivar ou bloquear mudanças institucionais é de grande importância, pelo menos para as mudanças mais radicais. No mínimo, tal influência torna maiores os custos de mudanças radicais para aqueles com menor peso político. Contudo, transformações de pequeno porte nas instituições podem permanecer ocorrendo com relativa continuidade, por exemplo, tendo como instigadores as perenes mudanças técnicas incrementais ou radicais que sucedem nas economias (Walker, 1977; Rosenberg, 1976), levando a uma necessidade de adaptação, no longo prazo, das instituições mais conectadas a tais tecnologias (Veblen, 1899). Porém, note-se que estas transformações institucionais muitas vezes passam despercebidas, dado seu ritmo amiúde lento. North (1990:6) explica este último ponto:

“[A]s instituições estão [sempre] evoluindo e, desta forma, continuamente alterando as escolhas disponíveis para nós. As diferenças na margem podem ser de um caráter tão lento e imutável [*glacial*], que temos de nos situar a uma distância, como historiadores, para percebê-las, embora vivamos em um mundo onde a rapidez da[s] mudança[s] institucionais seja bastante aparente.(...) A[s] mudança[s] institucionais são um processo complicado porque as mudanças na margem podem ser uma consequência de mudanças nas regras, nos constrangimentos informais e nos tipos e efetividade das sanções. Ademais, as instituições tipicamente se modificam incrementalmente, ao invés de em uma forma descontínua.”⁸²

Também é importante mencionar o papel das transformações no poder relativo dos vários grupos que conformam a sociedade (Edgren, 1996:1025), as quais podem ter raízes sociais, políticas ou econômicas (Walker, 1977:220), ou uma mescla delas. Todavia, quanto mais institucionalizada estiver uma cultura (Zucker, 1991:83; Jepperson, 1991:150,159; North, 1990:37) mais perfeita e sem modificações será a transmissão das instituições entre pessoas e também gerações. O conflito entre estas duas tendências pode ir se resolvendo paulatinamente, por meio de pequenas e freqüentes modificações em instituições relevantes, ou por mudanças menos recorrentes e mais radicais, quando a velha institucionalidade e os interesses estabelecidos se mostrarem mais avessos a elas, pois em tal caso acumula-se a necessidade de alteração de certas características das instituições. É por isso que se torna

⁸⁰ DiMaggio & Powell (1991a:29; 1991b:69); Canuto (1991; 1994); Womack (1990); Womack *et alii* (1990) e Dyer (1996).

⁸¹ Boulding (1991); Lazonick (1992a; 1992b; 1993); Johnson (1992:42); Dosi & Kogut (1993).

⁸² Cf. também North (1990:36-7,83-7); Zucker (1991:83); Walker (1977:220).

possível que, em épocas de crise e em situações excepcionais, tais instituições anteriormente estáveis e relativamente imutáveis possam ruir com uma rapidez assustadora.⁸³

Assim, a não adequação de uma mesma estrutura institucional a diferentes épocas explicaria, por exemplo, em grande medida, tanto o êxito inicial da Grã-Bretanha, já antes da Primeira Revolução Industrial, e seu grande sucesso durante o século XIX, o “século britânico”, quanto, posteriormente, o *catching-up* (a partir do final do século XIX) e a ultrapassagem da economia e indústria britânicas por parte de outros países (Hobsbawm, 1968; Landes, 1969), além da inadequação de boa parte daquela institucionalidade inicialmente eficiente. Algumas décadas mais tarde, um processo similar ocorreria com a economia americana, a partir de sua indiscutível hegemonia ao final da 2ª guerra mundial, a qual passa a ser desafiada pelos seus concorrentes europeus e asiáticos mais poderosos, em um processo ainda sem vencedor conhecido (Thurow, 1992; Teixeira, 1983; 1999), mas com alguns autores apontando para problemas para a institucionalidade dos EUA (Lazonick, 1992a). Em contrapartida, a partir da década de 90, outros autores têm postulado problemas institucionais para o Japão, em decorrência da estagnação econômica enfrentada por aquele país, e não para os EUA — a despeito de ambos os países, assim como quaisquer outros, poderem ter deficiências institucionais simultaneamente.

Destarte, vários autores procuram explicar estes processos de ascensão e declínio dos países na classificação (“*ranking*”) de desenvolvimento, como uma consequência, em boa medida, de vantagens institucionais, as quais são seguidas pela tentativa de imitação, pelos países concorrentes, daquelas instituições mais eficientes em termos instrumentais. Posteriormente, por vezes ainda durante o período de imitação inicial, tal processo é acompanhado por inovações institucionais efetuadas por estes mesmos *latecomers* — muitas das quais se fundamentando em suas próprias características institucionais peculiares, i.e., em sua própria história prévia à transformação inicial — as quais podem inclusive inverter as vantagens institucionais iniciais, assim como se dá no processo de emulação tecnológica.⁸⁴ Ao mesmo tempo, várias das instituições — em princípio eficientes — dos países inicialmente mais avançados podem começar a caducar, impulsionando ainda mais aquela inversão das vantagens primitivas.

Porém, conforme discutido anteriormente, as modificações naquele “*ranking*” não ocorrem unicamente como resultado da maior ou menor adequação relativa das diferentes estruturas

⁸³ Por exemplo, antes ou depois de guerras e/ou revoluções (Zysman, 1994). Cf. Nagy (1994) e Hirschman (1995) para um breve relato do desmoronamento de vários dos ex-países comunistas da Europa. Ver também, para os casos da 1ª e 2ª Guerras Mundiais, Monnet (1976:107-58), Mayer (1981) e Hobsbawm (1994:155-7). Para outras épocas extraordinárias, cf. Tuchman (1984). Para uma análise teórica e algumas ilustrações históricas, cf. North (1990:36-7, 89, 101; 1991).

⁸⁴ Freeman (1974); Perez (1985); Perez & Soete (1988); Freeman & Perez (1988) e Lazonick (1992a; 1992b).

institucionais dos vários países ou regiões, tomadas como um universo isolado. É necessário considerar, adicionalmente, como visto, as estruturas técnica e econômica e as inter-relações entre elas e as instituições, para não cair em uma interpretação equivocada, por demais institucional, de um problema complexo e multideterminado.⁸⁵ Como consequência, podem ser institucionais ou extra-institucionais as causas das mudanças nas instituições.

Entre as primeiras, pode-se apontar as contradições entre instituições,⁸⁶ por exemplo, entre jurisdições sobrepostas de certas instituições, como os conflitos entre os responsáveis pela educação ou saúde em nível federal, estadual e municipal, ou os choques de interesses entre estas duas áreas (saúde e educação), ou os conflitos, comuns a inúmeros países, entre Tesouro e Banco Central, ou ainda entre estes dois organismos e os responsáveis pela política industrial ou pela área social nos vários países.

Outras ilustrações de conflitos institucionais, não necessariamente internos a organizações, poderiam ser aquelas entre as prescrições de diferentes instituições — por exemplo, se é o mercado, a ética (ou mesmo alguns organismos responsáveis pela ética), a religião ou alguma outra instituição (ou conjunto delas) que regulam o trabalho infantil ou da mulher, a venda de órgãos, a reprodução humana por meios artificiais, a pesquisa científica, etc.⁸⁷ Pode-se pensar ainda nos conflitos emergentes quando da tentativa de estabelecimento de empregos vitalícios em países onde não se consegue assentar um compromisso mútuo de longo prazo entre empregados (também de alto escalão) e empregadores, ou um sentimento de lealdade para com aqueles com quem se trabalha.⁸⁸

Conforme explica Jepperson (1991:153):

“Estas contradições ou, de forma isolada, choques ambientais exógenos, podem forçar a[s] mudança[s] institucional[is], por bloquear a ativação... ou por obstruir a conclusão exitosa de procedimentos reprodutivos, assim modificando ou destruindo a[s] instituição[ões].”

Por fim, é preciso mencionar a concorrência entre instituições, como um dos principais fatores de transformação institucional. Esta concorrência, como visto, pode ocorrer tanto entre diferentes países (e suas instituições) quanto entre instituições e organizações de um mesmo país, sendo necessário sublinhar também o esforço efetuado especificamente pelas organizações, tenham elas fins lucrativos ou

⁸⁵ Johnson (1992:42). Note-se que isto de modo algum implica, por exemplo, a aceitação do conceito de paradigma tecnológico, conforme postulado por Freeman e Perez (1988), apesar de estes estarem corretos ao pôr em relevo a importância da maior ou menor adequação entre as estruturas institucionais e técnicas.

⁸⁶ DiMaggio & Powell (1991a:29-30); Jepperson (1991); Scott (1991); Powell (1991); DiMaggio (1991); Friedland & Alford (1991) e Galaskiewicz (1991).

⁸⁷ DiMaggio & Powell (1991a:29-30); Jepperson (1991:152-3) e Friedland & Alford (1991).

⁸⁸ Tais características são geralmente reforçadas pela dominância de um espírito e perspectiva de curto prazo extensamente difundidos, tornando extremamente difíceis modificações em todo este conjunto de fatores, pelo menos quando considerados os países como um todo, e não apenas alguns agentes isolados (Chandler Jr., 1992b:278-81).

não, para adaptar as instituições que lhes afetam em seu benefício.⁸⁹ Isto inclui a procura, por parte das pessoas que integram tais organizações, por direcionar as regras e normas nas quais estas últimas apresentem interesses, sejam essas regras e normas internas ou externas a estas organizações, e quer isto seja feito meramente em busca de vantagens pessoais ou com base no que tais agentes acreditem ser algum “interesse coletivo”.⁹⁰

Este processo, em todo semelhante ao processo schumpeteriano de geração e imitação de inovações, é infundável. A partir dele, alguns agentes (pessoas ou organizações) conseguem vantagens em relação aos concorrentes, as quais procuram manter e ampliar, enquanto os desfavorecidos buscam reduzir suas diferenças quanto a estes concorrentes em posição vantajosa, ou mesmo inverter tal situação (Schumpeter, 1942: caps. 7-8; Possas, 1989b).

Contudo, conforme visto acima, o processo de mudança institucional não é exclusivamente endógeno, sofrendo forte influência de fatores extra-institucionais, como a política (o Estado, o poder diferenciado das associações profissionais, etc.), os interesses (destes mesmos atores ou de outros), a ideologia (DiMaggio & Powell, 1991a:30-1; Powell & DiMaggio, 1991), as alterações nas importâncias relativas dos vários grupos que conformam as sociedades (Edgren, 1996:1025), as quais, por sua vez, podem ter raízes sociais, políticas ou econômicas, etc. (Walker, 1977:220).

3.4. As Organizações⁹¹

As organizações, como anteriormente mencionado, também constituem-se em instituições (Jepperson, 1991:149; Setterfield, 1993:756), podendo ser definidas como grupos de indivíduos interligados por algum(ns) propósito(s), e que devem agir segundo certas regras ou normas de conduta, formalizadas ou não, ou seja, de acordo com determinadas instituições. Isto porque nas organizações acontecem interações — muitas sistemáticas — entre indivíduos, as quais conduzem, por sua vez, a

⁸⁹ Uma análise mais pormenorizada das organizações será feita no próximo sub-item.

⁹⁰ Casos bastante analisados, principalmente por economistas, são as organizações empresariais, as quais devem se esforçar por gerar para si próprias, das mais variadas maneiras, vantagens competitivas (Jepperson, 1991:153). De acordo com Pondé (1993:18-9, 1996:544-5): “Na medida em que os indivíduos que atuam dentro dos limites de determinada instituição podem tentar mudá-la para atender a seus fins particulares, torna-se pertinente falar de um processo endógeno no qual tendem a ser geradas inovações institucionais que resultam em adaptações e reorganizações em arranjos institucionais já existentes, ou ainda em rupturas, com a criação de novos. Além disso, como as micro-instituições abrangem conjuntos circunscritos de agentes, torna-se aplicável um argumento de inspiração schumpeteriana, de que a motivação para tais inovações pode se localizar nas possíveis vantagens que seus beneficiários obtêm na competição intercapitalista — ou seja, empresas tenderiam a tentar modificar características do perfil institucional da sua estruturação interna e da organização dos mercados com o objetivo de gerar ganhos de eficiência no desempenho de atividades produtivas, aprendizado e tomada de decisões.” (grifos no original). É claro que os agentes ou organizações agirão desta forma tanto no que tange a instituições criadas inicialmente de uma forma intencional quanto naquelas geradas espontaneamente. Deste modo, as instituições passam a ser, com o passar do tempo, como visto, cada vez mais uma mescla inextricável de intencionalidade e espontaneidade (Langlois, 1986a:17-9; Pondé, 1996:544).

⁹¹ Uma versão preliminar deste item foi publicada em Strachman (1999).

certas regras de comportamento para os que delas fazem parte ou que com elas interagem. Conseqüentemente, as organizações são constituídas também — além de por um ou mais propósitos — por regras de conduta, formalizadas ou não, para a ação e interação das pessoas (dentro das organizações, ou quando estas pessoas interagem com agentes externos a tais organizações),⁹² assim como para a interação entre organizações (que seriam, então, a interação entre as interações de pessoas).⁹³ Portanto, as organizações são instituições compostas por pessoas associadas de um modo pré-estabelecido, i.e., por conjuntos de pessoas que têm boa parte de suas funções, posições hierárquicas e formas de atuação arranjadas por regras de conduta pré-determinadas, pelo menos em termos genéricos.⁹⁴ Em conexão com este ponto, pode-se considerar que as organizações (e suas regras e características de atuação) assumem, em certo sentido, identidades próprias, como se fossem pessoas, o que se pode notar semanticamente pelo termo “pessoa jurídica” (Dragun, 1983:670).

Desta forma, considera-se as organizações como instituições, ou mesmo como “pacotes de tecnologia social”, com as regras e normas que as acompanham e sinalizam seus modos de atuação internos e externos. Incluem vários tipos de associações entre pessoas, como, por exemplo, associações políticas (partidos, Câmaras, Senados, Conselhos), econômicas (empresas, sindicatos, associações patronais, cooperativas), educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento, ministérios, secretarias e outros órgãos reguladores) e sociais (igrejas, clubes, sociedades filantrópicas, culturais, etc.).⁹⁵

Tais regras de comportamento para as pessoas pertencentes a uma organização igualmente conformam hierarquias, i.e., implicam em que determinadas pessoas possuem poderes diferenciados sobre decisões técnicas, organizacionais e, portanto, também sobre outras pessoas que fazem parte desta organização, ou que com ela se relacionam. Grande parte desta diferença de poderes entre as pessoas pertencentes a uma organização vai depender, como se sabe, do cargo que elas ocupam, em seu interior, e da forma assumida por estas organizações, além da influência, em muitos casos, de

⁹² Tanto verticalmente, vale dizer, em relacionamentos de poder e autoridade, quanto horizontalmente, nas relações competitivas ou cooperativas.

⁹³ Scott (1991:171). Note-se que as firmas são um tipo de organização. Ou seja, sempre que se estiver fazendo referência às organizações, as firmas farão parte desta definição, a não ser que se enfatize o contrário.

⁹⁴ Jepperson (1991:143-7, 159, n. 1). Jepperson (id.:145) também destaca, no que se refere às organizações, o papel institucional de organização de procedimentos, assim como uma certa hierarquia institucional: “Nas coletividades, os procedimentos constitucionais podem parecer institucionais em relação a práticas de organização formal, e as últimas práticas, institucionais em relação a práticas sociais não-organizadas.”

⁹⁵ Nagy (1994:316, n. 2); David (1994:218-9); North (1990:4-5; 1994:571); Meyer & Rowan (1991:41-2). Segundo Jepperson (1991:146-7), “a organização formal, considerada como uma instituição, é um pacote de tecnologia social, com regras e instruções acompanhando para sua incorporação e emprego em um ambiente social.” Ver também Dow (1994:263-4, e n. 16), que aponta que tanto as organizações quanto as convenções podem ser vistas como padrões estáveis de comportamento, os quais emergem, em razoável medida, espontaneamente.

características pessoais e organizacionais informais, quando a institucionalidade formal das organizações não corresponde exatamente à hierarquia informal.⁹⁶ Não se deve esquecer, adicionalmente, que algumas pessoas podem pertencer, concomitantemente, a mais de uma organização (Martin, 1974:774).

Para Jepperson e Meyer (1991:210-2), as organizações formais, sejam elas públicas ou privadas, representam entidades intermediárias entre os indivíduos e o Estado, as quais vêm se expandindo progressivamente pelas sociedades como um todo. Tal expansão acompanha o desenvolvimento do capitalismo, acentuando-se, conseqüentemente, a partir do século XIX, e continuando a acelerar-se no século XX. Ou seja, a difusão das organizações formais coincide, em boa medida, com a implantação do capitalismo industrial nos vários países, o qual se dá, no caso dos países desenvolvidos, a partir do século XIX.⁹⁷ Tal expansão é acompanhada, e em grande parte possibilitada, por mudanças legais no que tange às organizações, como pode-se perceber pelo comentário seguinte:

“As revoluções organizacionais do século XIX, que geraram novas entidades intermediárias organizadoras, refletiram amplos projetos políticos de redefinição da intersecção da ação pública e da vida privada. Estes projetos foram criados e mais rapidamente perseguidos nas organizações políticas [*polities*] liberais do sistema mundial europeu (i.e., os Estados Unidos e a Inglaterra, onde um acordo ideológico acerca do crescimento econômico foi formado com maior facilidade), mas foram velozmente adotados, de maneiras distintas, em regimes concorrentes. [Todavia, o]s argumentos que aduzem apenas considerações quanto à eficiência, ou apresentaram explicações tipo ator/interesse de um modo restrito, têm-se mostrado inaptos para produzir relatos vigorosos da expansão oitocentista da organização formal... (...) A evolução das leis das empresas representou um ponto de partida inicial, de regras restritas sobre a propriedade privada em direção a licenças públicas, leis de responsabilidade pública e redefinição estatal de eficiências, isto é, em direção a uma forma de organização pública. A corporação era originalmente um dispositivo legal estendendo o poder público a indivíduos ‘privados’ (i.e., aqueles fora do governo), em nome do bem público; as leis iniciais das corporações não distinguiam entre domínios e funções públicas e privadas. A nova forma organizacional foi então grandemente expandida e, em um sentido limitado, reprivatizada, com a mudança de incorporações especiais para gerais.(...) É notável, dadas as histórias políticas internas dispares, que por volta do último quarto do século XIX formas bastante similares de organização econômica tenham sido consideradas e estabelecidas nos Estados Unidos, na Inglaterra e no Continente. As similaridades legais eram bem maiores do que as semelhanças práticas: o uso da forma corporativa sob responsabilidade limitada expandiu-se rapidamente nos Estados Unidos (e na Inglaterra) oitocentistas, mas era ainda excepcional, no final do século XIX, na maior parte do Continente.”⁹⁸

É igualmente interessante perceber que as organizações formais — principalmente com o crescimento da sua institucionalização⁹⁹ — tomam o lugar, em grande parte, de modos prévios de

⁹⁶ Na verdade, tal correspondência nunca se dá de forma perfeita, como será analisado mais adiante. Ou seja, nunca a institucionalidade informal encontrada nas organizações equivale exatamente àquela prevista formalmente, sendo uma questão de grau a disparidade entre estas duas no que diz respeito a este aspecto, que varia caso a caso. A correspondência entre formalidade e informalidade dependerá também do nível de eficiência efetivo e almejado por estas organizações e do quanto elas prezem uma institucionalidade formal que efetivamente procure corresponder àquela encontrada na realidade, a despeito das ineficiências que podem emergir como resultado de um excessivo apego à formalidade (ou seja, a um “engessamento”) institucional.

⁹⁷ A exceção, como se sabe, é a Grã-Bretanha, na qual estes desenvolvimentos se iniciam ainda no final do século XVIII. Perceba-se que desenvolvimentos semelhantes vão ocorrer, nos chamados países recentemente industrializados (PRIs), somente a partir do século XX, em muitos casos, da sua segunda metade. Saliente-se, adicionalmente, as peculiaridades nacionais desta expansão organizacional generalizada (Orrù *et alii*, 1991).

⁹⁸ Jepperson & Meyer (1991:211-2). Cf. também Rizzo (1985a, 1985b); Keynes (1926) e Commons (1931). Na citação acima fica clara a difusão das leis estabelecendo as corporações pelos vários países desenvolvidos, mas dependendo das instituições iniciais destes mesmos países para o seu funcionamento “na prática”. Este ponto será retomado mais adiante.

⁹⁹ Define-se institucionalização a partir da definição de instituições, apresentada anteriormente: assim, ela é entendida como a estabilização de padrões e regras de conduta (a qual pode tanto ser técnica quanto organizacional ou comportamental) e,

associação (comunais, de parentesco, tradicionais), pelo menos em nível de importância. Isto é igualmente percebido, notoriamente, pelo crescimento da racionalização das sociedades como um todo e da base legal que sustenta quer esta racionalização, quer o espraiamento das organizações a elas associado.¹⁰⁰

Outro fator que acompanha este processo é o crescente individualismo, mais próprio para uma sociedade “racional”, a qual procura se desvencilhar de instituições antigas, “caducas”, mas que emerge paradoxalmente mesclado a uma progressiva massificação, mais adequada a uma sociedade organizada, vale dizer, tem-se, paradoxalmente, uma progressiva individualização das pessoas nas sociedades, entrelaçada com um tratamento cada vez maior deste “indivíduo” como parte de mega-grupos, i.e., como “massa”. Um último efeito a ser mencionado desta crescente institucionalização das organizações, nas sociedades atuais, é o poder desta para transmutar inúmeras metas sociais em temas predominante ou meramente técnicos, ao menos em sua aparência.¹⁰¹

Quanto ao Estado, deve-se perceber que este é igualmente uma instituição e uma organização, a qual, por sua vez, é constituída por inúmeras outras instituições e organizações. Destarte, o Estado pode ser visto, de forma semelhante a outras organizações e à ação recíproca que se dá entre estas, pois é constituído por um conjunto de organizações — e, logicamente, por instituições — que interagem. A diferença, para com a maioria das outras organizações, é seu poder para estabelecer as regras de atuação de determinadas organizações, seja para seu funcionamento interno, seja para suas atividades junto a outras organizações, ou no que diz respeito ao público como um todo, e isto nos mais diversos campos organizacionais, mesmo quando não é um participante direto deles. Vale dizer, o Estado *latu sensu* (as várias instâncias do poder executivo, i.e., governos federal, estadual, etc. e/ou seus organismos, ministérios, fundações, empresas e/ou o poder legislativo ou judiciário) tem capacidade de

conseqüentemente, das expectativas quanto a tal conduta (ver também David, 1994:210-1, com base em Berger & Luckman, 1966). Ou, como afirma Jepperson (1991:147-8), a institucionalização pode ser entendida como o oposto da entropia social e da ausência de reprodução dos processos sociais (pelo menos de alguns deles).

¹⁰⁰ É seguindo uma lógica em todo semelhante que Scott (1991:171) aponta para a crescente organização formal dos próprios ambientes nos quais estão inseridas as organizações formais, apesar da variação deste grau de organização e formalização conforme os países. Ou que Powell (1991:188) ressalta que “as organizações modernas são mais passíveis de emergir, expandir-se e sobreviver naqueles lugares nos quais o ambiente social cria e dá suporte aos blocos de construção básicos da organização formal, racional.”

¹⁰¹ Meyer e Rowan (1991:44-6); Hall (1986); Muller (1989). Assim, nenhuma daquelas metas e procedimentos é tão técnico e objetivo, como inicialmente se pensa. Nem mesmo procedimentos aparentemente neutros e tidos como inerentemente objetivos, como os procedimentos contábeis, revelam-se, na realidade, desta forma. Isto porque também estes podem ocultar escolhas, que, muitas vezes, refletem e/ou reforçam modos de percepção verdadeiramente “nacionais”. Este é o caso, por exemplo, de “preferências” por prazos mais curtos — para o estabelecimento de estratégias — em vez de mais longos, os quais se refletem naqueles procedimentos contábeis. Cf. Friedland & Alford (1991:245); Nelson (1992a:129); Freeman (1988:331-2,338); Prakte (1988:95-7); Chandler Jr. (1992b:278-83); Lazonick 1992b:466-7); Granovetter (1985:499-503); Mowery (1992); Kogut (1992:290-2, esp.). Ver também, para cálculos semelhantes, realizados no que diz respeito a questões sociais no Brasil, Jatene (1998).

atuação sobre vários campos organizacionais — no limite sobre todos — por meio de regulamentação, além da ação direta que também pode exercer sobre vários destes campos.

Como esclarece Fligstein (1991:314),

“o Estado realmente pode determinar as regras do jogo para qualquer campo organizacional, ainda que não seja um participante direto neste campo. Pode mediar entre organizações no[s] campo[s] organizacionais e tentar agir no interesse de todas organizações, a fim de estabilizar [estes] campos. Pode, portanto, alterar o ambiente mais profunda e sistematicamente do que outras organizações.(...) O Estado é uma grande fonte de estabilidade ou mudança, tanto no campo [organizacional] quanto no interior de qualquer organização. Pela definição de regras do jogo em qualquer campo, o Estado providencia para que haja continuidade [ou mudança]. Se as regras são modificadas, então os atores no Estado podem conscientemente manipular as ações das organizações no[s] campo[s] organizacionais. Às vezes as ações do Estado produzem choques no sistema que ocasionam consequências inesperadas.”

Em um rumo semelhante, mas para o caso geral — i.e., não especificamente para o exemplo do Estado — Jepperson e Meyer (1991:205) e Scott (1991:171) igualmente enfatizam a inter-relação e interpenetração entre instituições e organizações, em que estas últimas são formadas por agentes e suas funções técnicas, além das próprias técnicas que são inerentes às próprias organizações. Portanto, como visto, os agentes, do mesmo modo que as organizações que os agregam, encontram-se imersos em determinado ambiente institucional e social, o qual possibilita a existência de determinadas formas organizacionais, porém simultaneamente restringindo seu espectro de possibilidades. Neste sentido, as organizações comportam uma mistura — sempre idiossincrática — entre instituições e técnica (Jepperson & Meyer, 1991:205,207; Scott, 1991:168).

Há, então, uma influência recíproca entre as instituições como um todo e as organizações, pois estas últimas são, logicamente, influenciadas pelo ambiente institucional em que se encontram, quer para sua criação, quer para sua evolução (Jepperson & Meyer, 1991:205). Por outro lado, as organizações, como visto, também influenciam a evolução das instituições, tanto mais quanto mais importantes forem (Dragun, 1983:669-70; North, 1990:5,78; 1994:571-2) e, principalmente, se as instituições estiverem relacionadas aos seus interesses. Um exemplo claro seria a influência das empresas sobre seu ambiente institucional (legal ou mesmo informal), como no caso de certos hábitos e costumes de consumo, etc.¹⁰²

Portanto, é preciso sublinhar que as organizações também desempenham um importante papel — correspondente à sua capacidade de influência — na moldagem dos ambientes em que atuam, i.e., em seus campos organizacionais. De fato, elas criam regras e normas de atuação, constroem inter-relações com outras organizações (que podem ser, por exemplo, no caso das organizações empresariais, suas concorrentes, fornecedoras ou clientes — Fligstein, 1991:313), seja com aquelas que se encontram próximas, seja com as mais remotas, tanto nas relacionadas de uma maneira vertical (as que envolvem

autoridade, poder e/ou algum relacionamento do tipo fornecedor-cliente) como naquelas vinculadas de uma forma horizontal (aqueles relacionamentos que envolvem cooperação ou concorrência). Cada organização irá utilizar todos os recursos e relações que possui (formais ou informais, de clientela, de concorrência, como fornecedora, demandante, membro de uma associação ou de um órgão regulador, por ter ligações formais ou informais com o Estado, etc.) para tentar moldar os ambientes em que atuam, de acordo com seus interesses. E isto porque esses ambientes — os quais possuem, como visto, na atualidade, uma tendência a se verem cada vez mais organizados (Scott, 1991:171) — delimitam as possibilidades de atuação destas organizações.

Deve-se considerar, ainda, o papel da defesa de interesses, assim como das visões de mundo (ideologias) estabelecidas, como fatores estabilizadores dos campos organizacionais e mesmo da economia e da sociedade como um todo, nelas incluídas as próprias empresas, ou seja, contribuindo para que todos este conjunto se encontre *locked in* em uma situação determinada (Fligstein, 1991:314-7,335), da mesma maneira como se dá para as instituições em geral.¹⁰³ Porém recorde-se uma vez mais o papel que o Estado pode ter para a manutenção do *status quo*, por exemplo, se mantém normas bastante rígidas regulando um campo organizacional, com o que qualquer competidor estabelecido ou potencial se vê constrangido a elas se ajustar. Assim, parafraseando Fligstein (id.:316), a inércia é o resultado de um sistema estável de poder, ideológico e de interesses, o qual pode ocorrer nos mais diversos níveis, ou seja, nas empresas, campos organizacionais, economia e/ou sociedade como um todo, Estado, etc. Analogamente, mudanças institucionais e/ou organizacionais requerem, logicamente, transformações iniciais de relativa importância em um ou mais dos componentes deste sistema, dado que após tal mudança primitiva os outros componentes terão que se adaptar e modificar, paulatina ou drasticamente.

É certo, porém, que outros tipos de organizações também podem cumprir importantes funções no rompimento com estas tendências inerciais. Assim, as empresas como um todo, como visto, podem tentar influenciar os campos organizacionais em que estão inseridas, sendo que aquelas que atuam em sistemas — por exemplo, empresas de transportes ou fabricantes de automóveis, ligadas à indústria de informação, comunicação ou eletricidade, etc. — procuram conformá-los e aos seus componentes de acordo com seus interesses. Também neste sentido, as empresas procurarão influenciar decisivamente os

¹⁰² Bauer & Cohen (1981); Pondé (1993). Como se sabe, a soberania do consumidor e a existência passiva das empresas em relação ao mercado e à concorrência só têm sentido nos mais simplificados modelos da microeconomia neoclássica, principalmente naqueles que se referem aos mercados concorrenciais.

¹⁰³ Assim, as “organizações apresentam grande inércia, uma vez que constituem sistemas de poder mantidos unidos pelos interesses de atores chave em negócios como de costume. Um dado sistema de poder beneficia aqueles que estão no comando, e seus pontos de vista controlam a organização e permitem-lhes acesso aos recursos da organização.... [P]ortanto, a estratégia e a estrutura existentes, nas quais os interesses dos atores estão embutidos, são forças poderosas que promovem a inércia.”(Fligstein, 1991:316).

critérios a serem utilizados em qualquer avaliação de suas próprias atividades, se possível tornando-os suficientemente ambíguos, a fim de ampliar sua liberdade de atuação e reduzir suas responsabilidades sobre os resultados de suas escolhas, inclusive no que tange a estes sistemas. Comportamento similar pode ser encontrado em organizações como escolas e instituições públicas, as quais tendem a querer que suas formas de procedimento se tornem padrões. Os objetivos são claramente obstar, em grande medida, a ação dos concorrentes ou, pelo menos, colocá-los em posição defensiva, pois estes se encontrariam sempre “atrasados” em relação às organizações determinantes dos novos padrões (Meyer & Rowan, 1991:49; David, 1987; 1994).

Isto implica, quase automaticamente, nos vários campos organizacionais, na emergência de conflitos entre as inúmeras partes que definem as regras de atuação, procedimentos a serem seguidos, responsabilidades, desempenhos necessários, etc. Tais conflitos ocorrerão, em primeiro lugar, como consequência de interesses e de níveis de qualificação divergentes entre as várias organizações; e, em segundo lugar, por não haver nada que garanta que tais definições quanto às regras a serem seguidas sejam condizentes com as condições técnicas, recursos humanos ou necessidades existentes, sobretudo se se considera as mutações, ainda que periféricas, que sempre ocorrem nestas variáveis, distanciando-as daquelas regras. Isto pode até fazer com que tais regulamentações caduquem rapidamente ou mesmo, em alguns casos, já nasçam obsoletas. Uma outra possibilidade, não tão radical, é que elas podem se mostrar muito restritivas ou, ao contrário, excessivamente abrangentes.¹⁰⁴

É em sentido que Clague (1994:282-3) nota a dificuldade generalizada de avaliações de desempenhos nas organizações, pois tais análises dependem, em grande parte, da viabilidade de inspecionar o processo de trabalho e/ou seu resultado. Tais inspeções são mais fáceis de serem efetuadas em processos produtivos, apesar de não serem restritas a eles. Porém, nos casos em que esta averiguação do desempenho é mais complexa, como, por exemplo, em instituições acadêmicas ou de pesquisa, pode-se medir esta performance por *proxies*, i.e., por procedimentos substitutos que presumivelmente se aproximem do verdadeiro desempenho atingido.

Isto pode ser ilustrado, por exemplo, pelos problemas para a avaliação das atividades governamentais, algumas das mais difíceis de serem escrutinadas em seu desempenho.¹⁰⁵ Assim, os

¹⁰⁴ Por exemplo, regulamentações quanto ao desempenho e currículo a ser seguido por escolas e alunos, condutas médicas a serem adotadas, desempenho de produtos, prescrições quanto ao ambiente de trabalho nas empresas, performance de organizações governamentais, etc. (Meyer & Rowan, 1991:56).

¹⁰⁵ S.Possas (1996:160). Também merece destaque a pressão que as próprias organizações a serem fiscalizadas podem fazer para tornar os mecanismos de controle ineficazes, fazendo com que os procedimentos de avaliação resultem em mecanismos sem

responsáveis pelo seu controle e administração devem procurar desenvolver procedimentos operacionais bastante padronizados e/ou um domínio detalhado de todas as atividades, sobretudo das mais relevantes, a fim de fiscalizar os organismos governamentais e as políticas por eles implementadas. A finalidade disto é que, a partir de uma tal avaliação, pode-se modificar a ênfase de todo um conjunto ou de determinadas políticas públicas isoladas, assim como a maneira como vêm sendo implementadas, certos procedimentos e arranjos organizacionais, formas de atuação individual, etc.

Tal necessidade de mecanismos de avaliação decerto é mais provável nos casos em que há falta de um *esprit de corps* que se mostre orgulhoso de seu desempenho efetivo e zele por ele, ou seja, em que não haja uma burocracia que se orgulhe e empenhe por um elevado nível de desempenho, ou em que se mostra impossível a formação de um tal espírito. Destarte, a constituição de uma burocracia selecionada por mérito implica em um arrefecimento da necessidade de supervisioná-la, pois, em tal caso, ela própria constitui critérios de excelência em suas funções, como, por exemplo, regras formais ou informais de dedicação dos funcionários ao seu ofício. Tal procedimento intraburocrático é tão importante, que muitos vêem esse estabelecimento de critérios de excelência — e de zelo pelo seu cumprimento — como uma “cultura”, a qual, exatamente pelo seu caráter de cultura,¹⁰⁶ dispensa com vantagens quaisquer avaliações de desempenho (inclusive pelas dificuldades já mencionadas para realizá-las), ao menos arrefecendo enormemente tal necessidade.¹⁰⁷ Ressalte-se que, em um tal caso, a dedicação e excelência passam a ser pré-condições para futuras promoções e o sucesso na carreira, tornando consistentes estas meritocracias e a estrutura institucional e organizacional na qual elas simultaneamente se apóiam e inserem e que se vê por elas reforçadas.

Como explica Clague (1994:283), com relação à França e o Japão:

“Estas práticas conduziram a uma burocracia civil com um forte sentido de missão e lealdade à[s] agência[s] governamentais]. O resultado é que há, nestes países, agências, e equipes dentro de agências, às quais são concedidas consideráveis liberdades de ação na organização de seu trabalho. A despeito da ausência de medidas do produto ou da atividade de trabalho das agências, o trabalho diário dos servidores civis não é controlado em detalhe por nenhuma autoridade política ou supervisor. Além do mais, as agências governamentais nestes países têm uma reputação de eficiência.”

Assim, tais funcionários deixam, prática ou totalmente, de ser monitorados por instâncias superiores, o sendo unicamente por seus pares, conquistando autonomia própria na

nenhuma validade técnica, i.e., que sejam transformados em simples encenações e, portanto, em condutas meramente cerimoniais (Meyer & Rowan, 1991:57-9).

¹⁰⁶ Pois, como visto no item 3.2, os que fazem parte de uma cultura compartilham uma série de conhecimentos e formas de percepção, além de conceitos, idéias, valores, mitos, rituais, teorias, relatos, etc., até mesmo através das gerações. Isto significa que as ideologias pessoais, adquiridas por meio desta transferência cultural interpessoal, ou mesmo as ideologias coletivas, compartilhadas por várias pessoas (o que conformaria a cultura), determinam os interesses destas pessoas.

definição de penalidades e recompensas (as promoções entre estas), além de mecanismos de defesa de seus privilégios e das pessoas pertencentes aos seus quadros contra quaisquer ingerências externas.

Porém, se no caso de um *esprit de corps* positivo esta autonomia ocorre sem prejuízos muito grandes no que diz respeito à sua eficiência, no caso de corpos burocráticos “não meritocráticos”, i.e., sem uma tradição de eficiência e orgulho pelo seu desempenho, tal autonomia configura-se em uma ameaça para aqueles que dependem destas organizações. Isto porque, nestes casos, tal autonomia é utilizada única e principalmente com a finalidade de proteger quadros e privilégios, e não como forma de impossibilitar pessoas de tomar decisões para as quais não se encontram habilitadas, impedindo-as de bloquear um melhor funcionamento das organizações e instituições das quais fazem parte, ou ainda de atuar em benefício próprio.¹⁰⁸

Portanto, é forçoso observar que burocracias autônomas podem desembocar tanto em organizações eficientes — como é o caso, em grande parte, das organizações governamentais japonesas e francesas¹⁰⁹ — quanto em “paradigmas” de desperdício de recursos humanos, financeiros, e de não execução dos propósitos para os quais foram teoricamente constituídas, como é o caso da grande maioria daquelas que está presente nos países sub e não-desenvolvidos (Clague, 1984:284).

A partir destas considerações, pode-se dividir em cinco motivos principais a dificuldade para a fiscalização das burocracias: primeiro, por causa das sérias dificuldades, conforme afirmado anteriormente, para determinar critérios claros e objetivos de avaliação de desempenho de tais organizações. Segundo, como consequência dos mecanismos auto-protetores adicionais utilizados pelas burocracias contra ingerências de agentes externos. Terceiro, pelo amadorismo, ao menos relativo, do pessoal extra-burocrático, quando comparado aos “de dentro”, o que significa, muitas vezes, que os primeiros não são capazes de compreender todas as dimensões técnicas (ou mesmo as não-técnicas) dos assuntos tratados por estas burocracias. Ao mesmo tempo, tal “amadorismo” e a imposição aos “de dentro” da necessidade de fornecimento de informações aos agentes externos indica que estes últimos recebem informações técnicas de alta qualidade em troca, muitas vezes, de nada, simplesmente por

¹⁰⁷ Cf. Johnson (1982), Zysman (1978;1983;1994), Hall (1986), Murakami (1988:68-9) e Muller (1989), para os casos japonês e francês.

¹⁰⁸ Isto torna evidente a importância de um *lock-in* em instituições e/ou uma cultura organizacional virtuosas, ou da busca por um *lock-in* deste tipo.

¹⁰⁹ Ou mesmo, como mencionam Clague (1994:285,282,n. 4) e Hobsbawm (1994:36,49), as forças armadas alemãs, durante as duas guerras mundiais. É claro que esta eficiência não implica nenhum juízo sobre ética, a qual normalmente não deve ser considerada

determinação superior (Muller,1989). Ademais, e reforçando o pouco desejo de cooperação das burocracias, tais informações podem ser usadas contra a própria burocracia que as forneceu, por exemplo, com a diminuição da importância relativa dos burocratas ou dos setores responsáveis por estas informações, o que possibilita a compreensão do porquê, também para as burocracias, “informação (ou conhecimento) é poder”.¹¹⁰

Quarto, em decorrência da quebra da hierarquia que tais intervenções podem significar, interrompendo carreiras e mecanismos de promoção estabelecidos. É claro que a isto podem se seguir sublevações e insubordinações burocráticas (Johnson,1982), ou seja, qualquer intervenção extra-burocrática pode ser interpretada — por uma burocracia forte — como uma ameaça ao seu poder e aos seus interesses, correndo o risco de ser ferozmente rechaçada (Muller,1989). E quinto, porque tais inspeções significam, conforme ressaltado acima, que há dúvidas com relação à competência, boa fé e aos mecanismos de seleção dos supervisionados. Tal fato diminui a moral, confiança e empenho destes subordinados, minando assim todo um conjunto de aspectos cerimoniais extremamente importantes para as organizações e obtendo, paradoxalmente, resultados contrários aos originalmente almejados.¹¹¹

Por conta disto, pode-se propor algumas medidas que poderiam auxiliar na transformação de organizações autônomas não eficientes (id.:284-5): 1) a busca de mensuração do desempenho de cada funcionário; 2) a remuneração razoavelmente de acordo com tal desempenho; 3) a monitoração do trabalho, procurando detectar variações na sua produtividade real, de forma a conjugar o conhecimento detalhado do processo de trabalho à performance desejada; 4) a geração de regras de comportamento, formalizadas ou não, que recompensem a busca por melhores desempenhos, quer dizer, em termos mais “modernos”, a criação de uma “cultura” que incentive os funcionários a se aplicarem o máximo possível às suas tarefas (North,1990); e 5) auditorias periódicas nos trabalhos realizados, a fim de avaliar o desempenho e o conhecimento dos funcionários com relação ao ofício que executam. Como explica Clague (1994:285):

para uma opinião sobre desempenhos técnicos militares, especialmente neste caso. Contudo, para uma opinião em contrário sobre as forças armadas alemãs, especialmente na 2ª guerra mundial, cf. Ambrose (1994). Ver também Judt (1995) e Davies (1995).

¹¹⁰ Como afirma Martins (1985:79), para o caso das empresas estatais brasileiras, “a ausência de um sistema institucionalizado de controles eficientes e a própria inferioridade (em pessoal, recursos, volume de informações, etc.) dos órgãos governamentais intermediários, que deveriam exercer tais controles numa primeira instância, faz com que esse grau de autonomia [das burocracias frente ao pessoal e controles extra-burocráticos] tenda a aumentar.”

¹¹¹ Meyer & Rowan (1991:59). Martins (1985:80-2) mostra que o pessoal contratado pelas estatais brasileiras, sobretudo pelas de maior porte, possuía mais *status*, maior remuneração e, normalmente, maior capacidade do que os burocratas do governo que supostamente as deveria controlar. E que este tipo de problemas podia tentar ser resolvido de maneira autoritária, por determinado presidente ou ministro, na inexistência de mecanismos institucionais perenes que o fizessem, mas sem necessariamente aumentar o controle e a eficiência de fato destas organizações, afinal tal intervenção coloca em questão a capacidade, hierarquia, bom ambiente, etc., de trabalho, nessas organizações.

“Onde nem a obediência a regras nem um comportamento de EIR [Esforço, Iniciativa e Responsabilidade] são comuns, não é provável que o empregado seja punido pela desobediência a regras, nem recompensado por um comportamento de EIR; porém, onde os membros possuem um sentido de missão e *esprit de corps*, é provável que o empregado que não se aplique em seu trabalho seja notado e punido, ao menos por pressão de seus pares. Em uma tal organização, é provável que a mensuração do esforço individual seja mais acurada e... uma dada recompensa por um bom desempenho tenha um maior efeito sobre o esforço quando aquele desempenho seja medido de forma mais acurada. O deslocamento de um ‘mau’ para um ‘bom’ equilíbrio requer sacudir a organização. O preenchimento dos cargos de uma organização com pessoas capazes e enérgicas parece aumentar as chances de desembocar no bom equilíbrio...”.

É claro que as ressalvas anteriores, a respeito das dificuldades para uma tal mudança, continuam em vigor. A estas dificuldades se adiciona, com frequência, a ingerência de muitas instâncias conflitantes de governo sobre as várias organizações governamentais e seus interesses, ou mesmo de interesses extra-governamentais para influenciar diferentes parcelas de governo e direcionar suas decisões (ibid.). Uma possível solução a esses problemas é conseguir uma maior integração dos diferentes organismos governamentais. Contudo, esta pode se mostrar, em grande parte das vezes, como meramente utópica, pois necessitaria, para ocorrer, do consentimento dos políticos e burocratas responsáveis e beneficiados pela separação dos vários organismos governamentais, i.e., favorecidos pelo *status quo*.¹¹²

É preciso ressaltar, uma vez mais, que o fato de defender seus interesses e procurar moldar as instituições segundo eles não significa que os atores (pessoas ou organizações) tenham uma clara percepção desses interesses, ou seja, de que sua defesa seja sempre benéfica para esses mesmos atores. Em sentido semelhante, Powell (1991a:32-3) aponta que as elites são tanto arquitetas quanto usuárias das instituições e organizações que ajudam a criar (DiMaggio, 1991), com todas as “imperfeições” que estas podem conter. Vale dizer, estas elites também podem se encontrar totalmente concentradas (*locked in*) em uma percepção equivocada de seus interesses, assim como em estruturas institucionais e organizacionais precárias, mas com as quais elas já estão acostumadas. O mesmo, é claro, pode se dar com a institucionalidade burocrática e com a defesa desta institucionalidade por parte de alguns burocratas.

Enfatizando ainda este processo de aprofundamento em soluções ineficientes, é preciso apontar também que mesmo as instituições podem adquirir “vida própria” — e com bastante frequência o fazem — e persistir sem o apoio ativo de seus criadores, convertendo-se até mesmo em empecilhos para eles no seu funcionamento cotidiano, ou caso esses procurem mudar as “regras

¹¹² Mas note-se que há, entre os teóricos das organizações, opiniões divergentes sobre as vantagens de uma integração e unificação organizacional. Assim, alguns postulam que, em muitos casos, a concorrência entre organizações que se sobrepõem — por exemplo, entre diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal) — pode ser benéfica, por pressionar por melhores desempenhos destas diferentes organizações. Ver também, por exemplo, Brint & Karabel (1991:354-5), para uma análise da importância da competição entre faculdades públicas e faculdades comunitárias. Outras ilustrações podem ser encontradas em DiMaggio & Powell (1991a:32-3) e Powell & DiMaggio (1991).

do jogo". Um tal aprofundamento em um *lock-in* ineficaz passa, então, a ser o resultado da defesa de certas instituições e/ou características organizacionais (além de certos interesses e relações de poder), por parte de determinados atores. Assim, as instituições e organizações não precisam favorecer seus participantes como um todo: é suficiente que tenham serventia apenas a alguns deles e que estes tenham relevância hierárquica suficiente e/ou sejam mais enérgicos e capazes na defesa de seus interesses do que aqueles que a eles se opõem (Useem, 1979; Brint & Karabel, 1991:355-6, 359, n. 15). E isto mesmo que tal resistência deletéria a mudanças possa ser prejudicial ao desenvolvimento posterior das próprias organizações das quais fazem parte.¹¹³

Logo, também as organizações não são "ótimas", em um sentido paretiano e/ou neoclássico (Leibenstein, 1976; Stiglitz, 1991:15-7). Elas igualmente não são maximizadoras de qualquer concepção de eficiência que se considere desejável (Nelson & Winter, 1974:892; Boyd & Richerson, 1980:110-8), também estando sujeitas a problemas como comportamentos irracionais, inércia, modismos, influências da política, ignorância, não compreensão de seus interesses ou dos interesses aos quais devem servir, etc.¹¹⁴ Estes problemas muitas vezes são magnificados pela incerteza frente ao mercado, às tecnologias, às regras e às leis, e aos efeitos das mudanças organizacionais, ou seja, quanto aos condicionantes estruturais e institucionais como um todo e ao comportamento dos agentes que compõem ou se relacionam com estas organizações.

Um complicador adicional a estas afirmações, ao qual já fiz referência no item anterior, é que mesmo que uma organização tome certas medidas, ou assuma uma determinada forma ou estrutura que não seja eficiente — de um ponto de vista técnico, instrumental — tais atitudes podem se mostrar eficazes de um ângulo simbólico, cerimonial, de modo que a organização em questão se torna capaz de aumentar sua apropriação de recursos (Orrù *et alii*, 1991:363) e, a partir disto, ainda que com claros déficits de eficiência, de melhorar seu desempenho como um todo. Incentivando esta "eficiência cerimonial", vários agentes relevantes (por exemplo, consumidores, organismos reguladores ou de financiamento, associações profissionais, ou mesmo a população e a cultura como um todo) podem considerar tais condutas cerimoniais como benéficas e vê-las como tecnicamente fundamentadas, instrumentais, quando na realidade isto não sucede (Friedland & Alford, 1991:243-4).¹¹⁵

¹¹³ Leibenstein (1976); Powell (1991:191); Simon (1991); Sah (1991).

¹¹⁴ Friedland & Alford (1991:243-4); Dosi & Kogut (1993:249-253); Setterfield (1993); David (1994).

¹¹⁵ Esta seria a causa, por exemplo, da adoção da lógica empresarial e privada por várias instituições não-empresariais e/ou públicas. Uma das razões disto seria que, em uma época em que aquela lógica atingiu um nível de legitimidade que a coloca acima de qualquer discussão — tornando-se uma "verdade" praticamente incontestável — qualquer organização que queira se mostrar moderna e eficiente deve assumir uma estrutura ou certos procedimentos condizentes com esta lógica, ainda que meramente de fachada. Em sentido semelhante, o fato de que muitas tecnologias produtivas e procedimentos organizacionais apresentam resultados incertos e,

Por isto, alguns autores (Nelson & Winter, 1974; Boyd & Richerson, 1980:110-8; Simon, 1991:42) questionam a posição aceita por muitos neoclássicos, tanto de que as organizações tenderiam à maior eficiência possível (a um “ótimo”) quanto de que haveria um viés em direção à homogeneidade organizacional, como resultado do processo de concorrência, o qual teria a capacidade de expulsar do mercado as organizações ineficientes, após um certo período de tempo.¹¹⁶ Em primeiro lugar, como visto acima, as organizações não conseguem maximizar suas eficiências, contentando-se — isto sim — com comportamentos satisfatórios frente a requisitos técnicos, seja no que concerne à geração de bens e serviços, seja no que tange a vendas, P & D, etc.¹¹⁷ Em segundo lugar, os mecanismos de seleção pelos quais as organizações menos eficientes (sob qualquer ponto de vista) seriam necessariamente expulsas, de forma alguma estão claros (Friedland & Alford, 1991:243). Pois, não há nada que garanta que as organizações menos eficientes atinjam um nível de desvantagem de tal magnitude que inviabilize suas lucratividades ou existências.

Adicionalmente, ainda que um tal nível possa se dar, pode ser necessário um período bastante longo para que tal expulsão ocorra, com o que as organizações relativamente ineficientes teriam tempo para se recuperar de suas desvantagens, até mesmo revertendo suas posições relativas em comparação com as concorrentes. O fato é que se houver competição entre as organizações e se esta for determinante para suas possibilidades de sobrevivência, muitas delas procurarão criar vantagens para si, relativamente a suas concorrentes, mas sem que isto signifique, necessariamente, a eliminação das ineficientes, ou a sobrevivência das mais eficientes (Possas, 1989b; David, 1994), dada a multiplicidade de fatores concorrenciais envolvidos. Vale dizer, não há nada que garanta que as organizações mais eficientes serão selecionadas, talvez sendo necessária a intervenção de agentes “extra-mercado” para que uma melhor solução organizacional ou institucional vingue.¹¹⁸ Contudo, como aponta Heiner (1988:162), ainda que o mercado adote empresas ineficientes e que estas últimas se sirvam de rotinas inadequadas, a pressão da concorrência pelo menos insere uma tendência à eficiência. E tal tendência,

amiúde, não verificados, faz com que as organizações recorram a técnicas organizacionais conhecidas, ainda que elas possam não ser exatamente adequadas para as funções nas quais estão sendo utilizadas (Meyer & Rowan, 1991:55-6). Ver também Fajnzylber (1983), DiMaggio & Powell (1991b:70) e Dosi & Kogut (1993:249-53).

¹¹⁶ Os exemplos notórios são Friedman (1953) e os novoclássicos — cf., por exemplo, as críticas de Hodgson (1988; 1991; 1994) e Winter (1986). Ver também, ao menos em algumas passagens, Coase (1937; 1991a; 1991b; 1991c:66).

¹¹⁷ Simon (1962:472-3; 1976; 1991:42); Nelson & Winter (1974; 1977; 1982). Simon (1991:42) mostra que um arranjo organizacional ineficiente pode persistir, quer em um mercado, quer em uma empresa. Isto “é sugerido pelo constante fluxo de *mergers* e de resultados acidentais [*spinoffs*] no mundo dos negócios, muitas destas transformações sendo governadas por considerações absolutamente não relacionadas com a eficiência produtiva ou alocativa, e muitas tendo consequências para [estas] eficiência[s], as quais até mesmo aqueles nelas envolvidos não podem avaliar.”

¹¹⁸ Heiner (1988); Hodgson (1991); Dosi & Kogut (1993); David (1994); Coase (1960:16). É neste sentido que Coase (id.:17) aponta que “[o] governo é, em certo sentido, uma super-firma (mas de um tipo muito especial), visto que pode influenciar o uso de

mesmo não sendo vencedora, aumenta a probabilidade de um *lock-in* nas empresas e rotinas que apresentem os melhores resultados (ainda que em termos relativos) ou, no mínimo, em direção àquelas que se aproximem deste melhor desempenho.

Cabe ressaltar que um raciocínio estritamente maximizador, presente na análise de vários autores, provém de analogias descabidas entre a economia e a biologia. Os efeitos deletérios mais graves destas analogias, no entanto, não advêm do fato de se recorrer a tais recursos — pois as analogias, em alguns (poucos) casos, podem se mostrar pertinentes — mas sim do equívoco que se comete com relação à biologia. Isto porque também em sistemas biológicos não há nenhuma garantia de maximização de qualquer variável, não necessariamente ocorrendo a sobrevivência dos mais aptos, mas sim, na grande maioria dos casos, “apenas” a sobrevivência (ao menos durante um determinado período, até que alguns *lock-ins* biológicos se mostrem inviáveis frente a novas transformações, por exemplo, ambientais) de seres razoavelmente aptos, em um processo contínuo, sem fim, de seleção natural, a partir de determinado material genético. Portanto, este processo não é ótimo, nem *ex ante* e nem *ex post*, estando além do mais sujeito a toda sorte de acidentes.¹¹⁹

Como consequência de todos estes aspectos, muitas organizações saem em busca de comportamentos “legitimadores”, já que eles lhes propiciam uma maior aceitação social, o que, uma vez mais, absolutamente não indica qualquer tendência à convergência entre elas, de um ponto de vista técnico. Muito pelo contrário: visto que as condutas acolhidas por uma organização dependem de maneira acentuada do que é reputado correto ou legítimo, e não exclusivamente de considerações técnicas e instrumentais, a razão do sucesso e da sobrevivência para elas pode provir, até mesmo preferencialmente, de outras fontes que não a eficiência instrumental. Os departamentos de comunicação social de instituições governamentais ou privadas, com fins lucrativos ou não, parecem corroborar tal assertiva.

Por outro lado, no que deveria se referir mais especificamente, ou mesmo exclusivamente, à instrumentalidade de uma organização, não há nada que possa, por exemplo, estabelecer de modo objetivo qual o número de burocratas que devem carimbar um passaporte ou — para não ficar restrito a

fatores de produção por meio de decisões administrativas.” Contudo, Coase, posteriormente, coloca vários empecilhos a tal tipo de atuação governamental — essencialmente argumentos de “falhas de governo”.

¹¹⁹ Koestler (1967); Gould (1980;1993); Hodgson (1991); Freeman (1993:9); Desmond & Moore (1991). Para a semelhança entre mecanismos econômicos e biológicos, inclusive com a fecundação recíproca entre a ciência econômica e o evolucionismo, em biologia, primeiramente através de Darwin (a partir de Malthus e Smith) e, depois, de vários economistas se apoiando em Darwin e no evolucionismo, cf. Gould (1980:53-7;1993:153-5); Clark & Juma (1988:200); Silverberg (1988:539-40); Desmond & Moore (1991); Hodgson (1991); Johnson (1992:37-8); Dalum *et alii* (1992:301) e Hirschman (1995:58-9). Gould (1993:153-5) e Desmond & Moore (1991:282-95,301-2) procuram mostrar como Darwin se inspirou em Malthus — quanto aos mecanismos de seleção natural (através da

casos de burocracias públicas e não ligadas ao setor produtivo — autorizar uma ordem de compra (Scott, 1991:169), ou inspecionar a adequação de um fornecimento ou de certos pagamentos e procedimentos (Leibenstein, 1976; Stiglitz, 1987a; Ocampo, 1999:15-6). Portanto, o processo de concorrência entre organizações — sejam estas empresas que atuam para o mercado, sejam outros tipos de instituição, como, por exemplo, entidades filantrópicas — dá-se por meio de uma mescla de comportamentos instrumentais e cerimoniais e, conforme o ambiente em que esta competição ocorra, estes últimos podem ganhar precedência sobre os primeiros. Tal fato se dá também em decorrência da crescente complexidade técnica da produção econômica moderna, ou mesmo de várias organizações não-produtivas, em virtude da procura por adequar minimamente aquelas organizações aos ambientes institucionais nos quais se situam. Destarte, instituições que inovem em termos organizacionais podem aumentar em muito os riscos de suas atividades — a despeito, mais uma vez, de quaisquer considerações quanto à eficiência de tais inovações — simplesmente porque inovações organizacionais, por definição, não estão (ainda) legitimadas. Evidentemente, riscos provenientes de inovações muito recentes, ainda não institucionalizadas, são maiores para organizações ou campos organizacionais mais dependentes de legitimação (por exemplo, de organizações estatais, judiciárias, legislativas, profissionais, etc.). Por outro lado, e em sentido inverso, a institucionalização que segue os parâmetros estabelecidos geralmente implica uma estabilização das expectativas dos agentes, reduzindo a incerteza com relação a seu comportamento, desempenho e adequação às exigências de seus campos organizacionais.¹²⁰

Como resultado, esses “mitos” acerca da eficiência, combinados com uma sociedade crescentemente racionalizada, tornam a criação de organizações — e sua conformação a determinados parâmetros — cada vez mais fácil e necessária. Meyer e Rowan (1991:46), por exemplo, mostram que não é apenas a complexidade das organizações ou dos campos organizacionais modernos a responsável pela crescente burocratização e busca por racionalização dentro de parâmetros estabelecidos, mas também, como visto anteriormente, a ideologia que permeia tal institucionalização. Isto parece ser confirmado pelo hiato freqüentemente existente entre as estruturas formais e as informais das organizações, com as primeiras sendo muitas vezes violadas, denotando sua inadequação, ao menos

sobrevivência dos mais aptos e da luta pela existência) — e em Smith — no que se refere a um sistema que se auto-organiza, anarquicamente, pela ação não coordenada ou planejada dos indivíduos.

¹²⁰ Meyer e Rowan (1991:52-3). Como mostram estes autores (id.:52), freqüentemente, nas relações entre as organizações e o Estado, ou outras instituições legais ou reguladoras, o apoio “é garantido por acordos, ao invés de depender inteiramente de desempenhos. Por exemplo, à parte de se as escolas educam os estudantes ou os hospitais curam os pacientes, as pessoas e os governos permanecem comprometidos com estas organizações, financiando-as e utilizando-as quase automaticamente, ano após ano.” O mesmo

parcialmente (id.:58). É por estas razões que, em muitos casos, a capacidade de atuação das pessoas fora das normas formais é valorizada, afinal as formalidades apenas ajustam as organizações aos modelos estabelecidos, não sendo — e mesmo não podendo ser — adequadas a todas ou à maioria das situações pelas quais deve passar uma organização, muitas delas imprevistas. É também por esta razão que, em inúmeros casos, empresas em uma indústria têm estruturas formais muitíssimo similares, mas grandes divergências em termos de estrutura efetiva e também de comportamento e desempenho (ibid.).

É necessário destacar, então, a inevitabilidade da inadaptação das estruturas organizacionais formais a todas as contingências, dado o caráter incerto dos acontecimentos futuros, que resultam na impossibilidade — para além da questão dos custos elevadíssimos — de desenhar estruturas que estejam de antemão preparadas para todas as eventualidades (Williamson, 1979; Pondé, 1993). Assim, os resultados empíricos do desenho (*ex-ante*) e da atuação efetiva (*ex-post*) de certas estruturas formais, de modo algum podem ser previstos com certeza, não sendo passíveis de cálculos de risco (Keynes, 1936; 1937a).

Nesta precisa acepção, a flexibilidade com relação às regras formais das organizações, a criatividade e o desempenho frente a imprevistos e à incerteza, certamente são bem-vindos nas organizações, sem demérito de suas estruturas organizacionais formais, as quais não devem e não podem estar preparadas para todas as contingências. Ao mesmo tempo, tais condutas informais — algumas até mesmo não estritamente justificadas em termos técnicos, ou seja, ao menos parcialmente “irracionais” ou “cerimoniais” — se freqüentemente levadas a cabo com êxito, também contribuem para minorar a incerteza quanto a um bom desempenho das organizações frente às contingências, aumentando a confiança dos agentes que delas participam. Isto pode representar uma vantagem competitiva para as organizações privilegiadas, tanto em termos estáticos quanto dinâmicos.¹²¹ Afinal, um bom ambiente de trabalho — o qual é extremamente difícil, ou mesmo impossível, de descrever e definir formalmente — é, indubitavelmente, um importantíssimo fator de diferenciação entre as organizações.

Logo, a busca de legitimidade com base em parâmetros aceitos e determinados, mas freqüentemente mutantes, quase sempre implica, e de forma inevitável, um conflito entre medidas com fins cerimoniais e aquelas com objetivos instrumentais, estritamente técnicos. A razão disto é que,

ocorre com organizações como a polícia ou com empresas contratadas pelo governo, por exemplo, para contratos de fornecimento para defesa, etc. (id.:52-3). Para outros exemplos, inclusive destacando conflitos de natureza técnica *versus* cerimonial, id.:55-7.

¹²¹ Williamson (1979; 1991a; 1993); Lundvall (1988); Winter (1991); Pondé (1993; 1996); Meyer & Rowan (1991:58-9); North (1990; 1994). Como explicam Meyer e Rowan (1991:59), em situações deste tipo, os “participantes engajam-se em uma coordenação informal que, embora, com freqüência, formalmente inapropriada, mantém as atividades técnicas correndo suavemente e evita embaraços públicos. Neste sentido, a confiança e a boa fé geradas pela ação cerimonial não é, de modo algum, fraudulenta. Pode até mesmo ser a forma mais razoável de conseguir que os participantes dediquem seu máximo esforço...”.

conforme antes analisado, medidas tomadas com uma finalidade técnica geralmente vão colidir com alguns arranjos cerimoniais (Meyer & Rowan, 1991:41). Por exemplo, em um nível mais geral, os mitos, exatamente por serem mitos, encontram-se altamente institucionalizados e, como consequência, normalmente se situam além do arbítrio e da confrontação com fins meramente instrumentais de indivíduos ou organizações isoladas (id.:43-4). Neste sentido, torna-se patente que eles geralmente colidem com formas de pensamento e percepção instrumentais.

Portanto — e para finalizar — percebe-se, uma vez mais, que a institucionalização organizacional se encontra fortemente condicionada pelo ambiente institucional na qual ocorre, e que, por sua vez, é em grande medida determinado por aquela institucionalização (id.:47), a despeito de sua funcionalidade ou não. Foi também neste sentido que se enfatizou a inter-relação de mão-dupla entre as organizações e as instituições que lhes dão legitimidade — autoridades governamentais, legais, associações profissionais, etc.

Passemos, então, a uma discussão mais detalhada sobre se tais fatores, entre outros, conduzem ou não a uma tendência a um crescente isomorfismo — uma progressiva homogeneidade — entre as organizações.¹²²

3.4.1. O Isomorfismo nas Organizações

DiMaggio e Powell (1991b) apontam para quatro tipos de mecanismos — competitivos, coercitivos, miméticos (ou imitativo) e normativos — que tenderiam a conduzir as organizações a um progressivo isomorfismo organizacional (cf. também Scott, 1991:174-80). Contudo, Scott e Meyer (1991) e Scott (1991:171-2) concordam com eles sobre uma tal tendência somente para os casos em que não há uma grande centralização de autoridade, por exemplo, por parte do Estado ou de associações profissionais, pois nestes casos, nos quais não ocorre uma grande centralização de autoridade, as organizações poderiam apresentar uma progressiva similaridade, sob a influência de comportamentos miméticos ou competitivos. Isto não sucederia nos outros casos, ou seja, naqueles em que há uma grande centralização de autoridade, porque, segundo eles, ambientes crescentemente organizados têm a possibilidade de gerar uma diversidade cada vez maior de tipos de organização, a qual poderia ser alcançada até mesmo propositadamente, por meio de coerção. Vale dizer, nestes campos organizacionais fortemente dominados por uma autoridade central, esta pode considerar benéfico estimular a diversidade e a competição entre diferentes tipos de organização.

¹²² (Nelson & Winter, 1974; 1977; 1982; DiMaggio & Powell, 1991b; Scott & Meyer, 1991; Scott, 1991:171).

O argumento destes últimos autores, portanto, antes de contradizer o de DiMaggio e Powell, pode ser caracterizado como um caso especial daquele, em uma circunstância na qual há uma grande centralização de autoridade e na qual esta autoridade decide criar uma variedade de organizações mais especializadas, com formas organizacionais também diferenciadas, instituídas intencionalmente. Assim, ressaltam que o Estado assume, fundamentalmente, tal tarefa criadora (Scott, 1991:172; Scott & Meyer, 1991). E isto em decorrência de que o papel das profissões estabelecidas geralmente se restringem a funções essencialmente normativas (DiMaggio & Powell, 1991b) e de normalização cognitiva (Scott, 1991:172), vale dizer, de determinação das regras de atuação profissional e de delimitação daquilo que é considerado conhecimento. Apenas em casos especiais as associações profissionais podem tomar para si tarefas criadoras de diversidade organizacional.

Scott (ibid.) expõe com muita propriedade alguns casos em que tal tipo de perspectivas conflitantes ocorrem:

"Isto... sugere que os Estados-nações podem estar, em primeiro lugar, encarregados de criar arcabouços estruturais racionalizados, enquanto as profissões apresentam uma maior probabilidade de se engajar na criação de sistemas culturais racionalizados. Se estes dois sistemas são convergentes ou não vai depender, então, da natureza da relação entre o Estado e a profissão ou as profissões ativas naquele ambiente, em um período determinado. Não existe uma, mas várias formas de racionalidade, e podem existir concepções concorrentes acerca de como um determinado ambiente deve ser apropriadamente estruturado. Por exemplo, administradores estatais apresentam uma maior probabilidade de criar arranjos burocráticos que centralizem a discricção no topo da estrutura e que permitam, relativamente, pouca autonomia aos funcionários. Em contraste, os agentes profissionais, tanto individuais como corporativos, preferirão estruturas administrativas mais frágeis e mais descentralizadas, que coloquem a máxima discricção nas mãos dos praticantes. Ambas as maneiras incorporam suposições racionais e formas de consciência, mas geram arranjos estruturais bastante diferentes."

Já DiMaggio e Powell (1991b:63-74) apontam para a possibilidade de surgimento de uma tendência à homogeneidade entre as organizações a partir do amadurecimento do seu campo de atuação (campo organizacional).¹²³ Este isomorfismo poderia ser de dois tipos: competitivo ou institucional (o qual, por sua vez, pode ser separado nos três outros tipos, coercitivo, mimético e normativo).

O isomorfismo competitivo prevaleceria em sistemas em que a concorrência é um fator crucial para o sucesso ou fracasso das organizações (Powell, 1991:189), a qual conduziria a uma busca de emulação das soluções organizacionais mais exitosas. Para DiMaggio e Powell, a predominância deste tipo de isomorfismo seria restrita a ambientes — econômicos ou não — nos quais a entrada é livre e a

¹²³ À semelhança com a economia, este também é um processo de *lock-in*. Pode-se postular que, se por um lado, há uma tendência ao isomorfismo entre as organizações, pois todas vão procurar imitar com maior ou menor sucesso as soluções exitosas, por outro, existe uma contratendência à inovação nas organizações — ou pelo menos em parte delas, naquelas que estão mais sujeitas à concorrência, como empresas, escolas, certos setores da administração pública, etc. — na busca por melhores soluções, a fim de se fortalecerem em um ambiente competitivo e incerto. Este é um processo perene, semelhante à busca por inovações e/ou imitações que se analisa em economia, nas quais as empresas procuram inovar ou, se isto não for possível, imitar seus concorrentes mais bem sucedidos. Ver Possas (1989b) e, para uma definição de isomorfismo, DiMaggio & Powell (1991:66).

concorrência é desimpedida por fatores externos.¹²⁴ Porém, é preciso relativizar esta necessidade de entrada livre e concorrência desimpedida, postulando-se a existência de diferentes níveis de barreiras à entrada e, conseqüentemente, de facilidade para competir, assim como há muito estabelecido, em economia, pelas teorias de barreiras à entrada.¹²⁵

Já o isomorfismo institucional não significaria, em absoluto, qualquer tipo de maximização técnica, mas sim a adaptação das organizações a outros fatores que não técnicos, os quais podem ser sobrepujados em importância para o sucesso de tais organizações.¹²⁶ Ora, conforme ressaltei, as organizações podem simplesmente procurar imitar suas similares que tenham sucesso de algum tipo — no relacionamento com o governo, em sua imagem para o público, etc. — na busca por poder político e legitimidade institucional, a qual pode ter reflexos benéficos para elas, inclusive de um ponto de vista econômico, ainda que tal comportamento não tenha nenhum componente estritamente técnico (DiMaggio & Powell, 1991b:66,73; Powell, 1991:189-90; Meyer & Rowan, 1991).

É possível apontar ainda, em um nível mais geral, que quanto maior a dependência das organizações em relação a outras organizações ou instituições (seja como fornecedoras, demandantes, fontes de autorização para certas atividades, etc.), maior a tendência isomórfica entre as organizações dependentes, também por razões, em muitos casos, predominantemente simbólicas (DiMaggio & Powell, 1991b:74-6). Neste sentido, o Estado (e as organizações que o conformam) é visto como um dos principais, se não o principal, agente homogeneizador das organizações e instituições que dele dependem, pois além de poder atuar como fornecedor ou demandante, tem a possibilidade de promulgar leis e normas — nem sempre a partir de fundamentos técnicos — restringindo assim, em grande parte das vezes, o leque de arranjos organizacionais disponíveis às instituições que dele dependem (id.:76). Mas também não se pode esquecer, conforme visto acima, que o Estado igualmente possui a possibilidade de criar artificialmente uma maior variedade de tipos de organização, quer dizer, que o Estado tem a chance de seguir ambos estes objetivos conflitantes — até mesmo simultaneamente — para diferentes organizações.

Contudo, é preciso perceber que a busca por imitar organizações que tenham conseguido vantagens a partir de ações com um grande conteúdo cerimonial não significa, de maneira alguma, que

¹²⁴ Deve-se perceber, todavia, que nenhuma instituição é somente econômica, ou competitiva, e nem somente social. Esta nomenclatura é apenas um artifício para pôr em evidência as características principais das instituições e organizações (Powell, 1991:183).

¹²⁵ Bain (1956), Labini (1964) e, para uma apresentação dos principais pontos e uma apreciação crítica, Possas (1985). É claro que a discussão realizada anteriormente acerca da tendência, ou não, de otimização das instituições e organizações, a partir de um mecanismo em todo semelhante ao de seleção biológica natural cabe aqui, mas não será repisada.

as organizações como um todo necessariamente se constituam em meras manipuladoras de símbolos, ou seja, em instituições essencialmente cerimoniais. É lógico que um tal tipo de comportamento pode até suceder em algumas organizações, mas deve-se enfatizar que as organizações como um todo são uma mescla de ações tecnicamente justificadas e de atividades simbólicas, assim como de regulações pelo mercado e extra-mercado.¹²⁷

Exatamente por isto, Powell (1991:189-90) insurge-se contra uma visão meramente cerimonial e manipuladora das organizações, inclusive como uma autocrítica a alguns escritos anteriores. Destarte, e como vimos, se algumas organizações ajustam-se a seus ambientes procurando se conformar às regras estabelecidas, indispensáveis para sua sobrevivência e/ou sucesso em determinados campos organizacionais (por exemplo, a fim de conseguir financiamentos, oportunidades junto a governos, recursos humanos de qualidade, etc.), é lógico que tal atitude se mostra racional. Poder-se-ia até mesmo dizer que tal comportamento implicaria uma racionalidade instrumental por meio de atos cerimoniais. Vale dizer, este comportamento, paradoxalmente, pode ser visto, de uma perspectiva técnica, como cerimonial, sub-ótimo, mas a partir de uma ótica simbólica, como instrumental, pela adequação que representa ao comportamento esperado em um campo organizacional.

Como explicam DiMaggio e Powell (1991b:73):

“Pode-se esperar que cada um dos processos isomórficos institucionais prossiga [mesmo] na ausência de evidência de que ele aumente a eficiência organizacional interna.... a razão é que frequentemente as organizações são recompensadas pela sua similaridade com outras organizações em seus campos [organizacionais]. Esta similaridade pode tornar mais fácil às organizações transacionar com outras organizações, atrair pessoal direcionado para a carreira, serem reconhecidas como legítimas e conceituadas, e adequarem-se às categorias administrativas que definem a elegibilidade para subvenções e contratos públicos e privados. Nada disto, contudo, assegura que as organizações conformistas fazem o que fazem de maneira mais eficiente do que... suas congêneres desviadas.”

Pode-se ainda subdividir este isomorfismo institucional, como visto acima, em três tipos adicionais, coercitivo, mimético e normativo, com a finalidade de esclarecer melhor as forças intervenientes em direção a um tal isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1991b:67-74). O primeiro origina-se da busca por legitimidade e por influência política, tanto formal quanto informal, por exemplo, por meio das pressões feitas em algumas organizações por parte de outras organizações (o Estado entre elas), ou em decorrência das expectativas de desempenho de um certo tipo, derivadas do ambiente cultural no qual as organizações se encontram. Assim, tais pressões podem ser sentidas como força,

¹²⁶ Como explicam DiMaggio e Powell (1991:66): “As organizações competem não apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional; por adequação social, assim como econômica.”

¹²⁷ Scott (1991); Scott & Meyer (1991); Powell (1991:183-9, 202, n. 4); Nelson & Winter (1982). Nesta mesma direção, Powell (1991:184) afirma: “Ambientes técnicos são aqueles nos quais as organizações são avaliadas pelos seus produtos.... [enquanto que] ambientes institucionais são compostos de organizações que são julgadas mais pela adequação do seu formato do que por seus produtos. Em ambientes institucionais, as organizações competem por ajustamento institucional, em vez de por eficiência econômica.”

persuasão ou um convite para a adoção de determinadas características organizacionais consideradas mais adequadas (DiMaggio & Powell, 1991b:67).

Já o isomorfismo mimético deriva-se tanto da incerteza com relação a um ambiente e à melhor forma organizacional para enfrentá-la e se conformar a este ambiente, quanto da percepção de que certas organizações e instituições apresentam vantagens, devendo por isso ser objeto de uma busca por imitação.¹²⁸ Ilustrações, em grande medida, do primeiro tipo são as características semelhantes que as organizações dentro de um país normalmente apresentam entre si,¹²⁹ enquanto exemplos notórios do último tipo de comportamento, direcionado à mimese de instituições percebidas como apresentando vantagens são, como vimos, a cópia, adaptada às peculiaridades nacionais, que o Japão fez dos sistemas jurídicos, políticos, de polícia, bancários, militares (do exército e marinha), educacionais, de correios, etc., dos países europeus (notadamente da França, Grã-Bretanha e Alemanha) e dos EUA.¹³⁰

Um último tipo de isomorfismo institucional é proveniente de normas, originando-se principalmente da crescente profissionalização de várias atividades e da ação do Estado (id.; Powell, 1991:188). Destarte, também no que diz respeito a esta modalidade de isomorfismo, a formação comum — em universidades, instituições de treinamento, associações profissionais, empresas, etc. — assim como a elaboração e o crescimento de redes profissionais, também contribuem para a adoção de normas e regras comuns, seja no setor produtivo, seja em outros tipos de organizações (DiMaggio & Powell, 1991b:70-2; Useem, 1979; 1983:289-91). Na verdade, em organizações sem fins lucrativos (hospitais, museus, órgãos públicos, etc.), essa inclinação para o isomorfismo pode inclusive ser mais acelerada, pelo menos a partir da estruturação de um campo organizacional (DiMaggio & Powell, 1991b:72-3; DiMaggio, 1991), pela prescrição de regras e normas, formais ou não, a respeito do modo mais “adequado” de constituir tais organizações, que ocorre quando daquela estruturação.

¹²⁸ DiMaggio & Powell (1991b:69-70). Porém, note-se que um ambiente sujeito a grande incerteza pode fazer com que surjam experimentações por parte das organizações dele participantes ou de novos entrantes, dado que estes últimos atores podem ver acrescidas suas oportunidades de entrada, em decorrência de uma tal instabilidade. No entanto, mesmo neste caso, se alguma organização conseguir se destacar em um ambiente incerto, haverá, mais uma vez, uma forte tendência a que outras organizações a procurem imitar.

¹²⁹ Orrù *et alii* (1991). Assim, uma outra fonte de mimetismo é a posse de uma formação cultural, educacional e ideológica comuns — por meio da qual se adquire certas matrizes de pensamento e de estruturação dos fatos, de forma praticamente inquestionada — além das fontes comuns de informação (revistas, livros, congressos, firmas de consultoria, ou mesmo redes informais constituídas por pessoas com uma mesma formação, ou que estudaram ou trabalharam juntas, etc.), que podem, desta forma, inclusive transcender fronteiras nacionais e estabelecer redes internacionais, como modernamente ocorre com cada vez maior intensidade, dada a progressiva internacionalização da ciência, da tecnologia e os desenvolvimentos nas comunicações. Ressalte-se uma vez mais, neste sentido, a tendência contemporânea de imitar formas de organização das empresas privadas, ainda que estas não sejam sempre adequadas às organizações que as procuram mimetizar (DiMaggio & Powell, 1991b:70; Fajnzylber, 1983).

¹³⁰ Contudo, e como tantas vezes ressaltado, posteriormente seu sistema industrial e suas empresas e *keiretsus* tornaram-se uma fonte de inspiração mimética, principalmente da parte de vários PRIs asiáticos, mas também de vários países europeus e dos EUA (DiMaggio & Powell, 1991b:69-70; Canuto, 1991; 1994).

Na realidade, como se percebe, várias fontes de isomorfismo — no limite, todas — podem se entrelaçar e reforçar. De fato, a concorrência e a institucionalidade apresentam uma influência muito grande sobre as organizações, seus formatos, sobrevivência e desenvolvimento, além de sobre a quantidade de organizações que compõem cada campo organizacional, ou seja, sobre o conjunto de componentes que compõem a “ecologia” destes campos.¹³¹

Não obstante, é certo que a necessidade de apoio institucional não é a mesma por parte de todas organizações. No caso específico das empresas, há uma grande divergência — por exemplo, por parte daquelas situadas em diferentes indústrias — em termos da dependência do Estado, assim como variações nos impactos das políticas governamentais sobre estas várias indústrias. Como ilustração, se as demandas feitas às organizações — inclusive para aquelas não empresariais — por diferentes agências governamentais são muitas e conflitantes, tais organizações podem se ver premidas a constituir uma vasta estrutura administrativa para lidar com estas diferentes requisições. Assim, organizações que atuem em um tal tipo de ambiente institucional geralmente necessitam de estruturas administrativas maiores e mais complexas, mas dificilmente iguais entre duas organizações diferentes, apesar desta pressão indubitavelmente a favor do isomorfismo.¹³²

Outro aspecto importante com relação à propensão ao isomorfismo entre as organizações de diferentes países — fortemente conectado à discussão sobre dependência da trajetória e da história — é que há duas tendências em choque no que se refere a esta propensão (Jepperson & Meyer, 1991:228): primeiramente, a de uma crescente homogeneidade organizacional entre os países, com cada país e suas empresas — pelo menos no que se refere àqueles países e empresas mais dinâmicos e/ou que concorrem entre si — procurando imitar e incorporar os aspectos vistos como vantajosos em seus concorrentes, ainda que tal vantagem possa não ser tecnicamente fundamentada.¹³³ E uma segunda tendência de as organizações verem reforçadas suas características prévias. Assim, na realidade, ocorreriam dois processos simultâneos e conflitantes: um viés à semelhança organizacional, em um determinado país ou região, ou mesmo entre diferentes países e regiões, na busca por emular as *best practices*, conjugado à

¹³¹ Powell (1991:195-6, 202, n. 5); Singh *et alii* (1991:398, 414-5) e Meyer & Rowan (1991). Análise similar no que concerne à dinâmica ecológica, notadamente no caso das empresas, é adotada por Allen (1988) e Heiner (1988).

¹³² Como vimos, dada a “irracionalidade” e a dependência das trajetórias prévias de tais estruturas, estas tendem a ser constituídas de uma maneira bastante *ad hoc*, o que na maioria dos casos garante características estruturais peculiares a cada organização (Powell, 1991:195-6).

¹³³ Dosi & Orsenigo (1988:19). Neste exato sentido, Jepperson e Meyer (1991:228) afirmam: “Mudanças institucionais nos competidores bem sucedidos, para as quais muitos pesquisadores atentam, tendem a trazer suas estruturas políticas [*polities*] em direção ao isomorfismo em vários aspectos. Mas elas também tendem a reforçar os padrões distintivos da estrutura organizacional que nós descrevemos.” Assim, os países corporativistas tenderiam a acentuar suas características principais, assim como os liberais, etc. (ibid.; Katzenstein, 1985). Ver também Dow (1994:264, n. 16), que mostra que, em grande medida, as organizações e seu comportamento emergem por meio de um processo evolucionário espontâneo.

procura e a tendência inercial de diferenciação organizacional por parte das organizações concorrentes, acentuando as trajetórias previamente assumidas.

Alternativamente, pode-se dividir em três as causas geradoras das diferentes características organizacionais: **1)** as externas às organizações;¹³⁴ **2)** os incentivos individuais, que são internos às organizações e/ou aos próprios indivíduos que dela fazem parte (Clague, 1994:274); e **3)** a arquitetura interna destas organizações (Sah, 1991:86).

Vejamos agora, então, o relacionamento entre as instituições como um todo e as questões referentes às políticas industriais, desenvolvidas nos capítulos anteriores.

¹³⁴ As quais Clague (1994:274) chama de institucionais.

Capítulo 4

As Relações entre as Instituições e as Políticas Industriais

Tomando por base os desenvolvimentos realizados nos dois capítulos precedentes, procuro agora mostrar a inter-relação entre as instituições e as políticas industriais. Pois, conforme visto no capítulo anterior, as instituições são determinantes importantes da lenta mutação das sociedades, de suas economias, Estados e setor privado, apresentando importantes impactos sobre as políticas industriais, as quais igualmente se configuram em instituições. Como consequência, busco tornar evidente, considerando também os resultados alcançados nos capítulos anteriores, a importância da institucionalidade de um país para a escolha de determinadas políticas industriais e a maior ou menor possibilidade de seu sucesso.

Por outro lado, um dos focos de atuação das políticas industriais é, em inúmeros casos, a própria modificação de certas instituições, sejam aquelas pertencentes ao próprio Estado — e que tenham maior relevância para a condução e sucesso das políticas industriais — sejam as concernentes ao relacionamento deste Estado com o setor privado, ou mesmo as específicas a este último setor, ou ainda algumas instituições que permeiam as sociedades como um todo. Isto é, o Estado, de uma maneira fundamentada ou não (Chang, 1994a:70-1; 1994b:299), pode desejar modificar um sem-número de instituições pertencentes a certos setores da sociedade, ou mesmo que permeiem a sociedade como um todo, no seu intuito de gerar o que considera uma institucionalidade adequada para a execução de políticas industriais. Vale dizer, tal ação do Estado não significa que ele necessariamente tenha razão ao procurar modificar estas instituições, e nem que consiga realizar tal intento, mas simplesmente que pode tentar efetuar estas mudanças, sendo os resultados efetivos e completos de tais ações somente conhecidos *ex-post*.

Este capítulo é dividido em três itens: no primeiro, busco rapidamente discutir as repercussões das instituições sobre a elaboração e execução das políticas industriais. No segundo, passo a uma análise em sentido inverso, ou seja, das formas pelas quais as políticas industriais influenciam as mudanças

institucionais. E, no terceiro item, realizo uma breve ilustração de vários destes pontos, a partir da comparação entre as reações diversas do Japão e da China ao desafio representado pelas potências ocidentais, a partir do século XIX. Com isto, preparo também o campo para o capítulo seguinte, onde apresento outra ilustração, mais detalhada, da década de 50, no Brasil.

4.1. Os Impactos das Instituições sobre as Políticas Industriais

Como visto, a importância das instituições — ou seja, do ambiente institucional — para as políticas industriais é crucial. No capítulo anterior, demonstrou-se o papel de cada um dos fatores conformadores das sociedades — como as instituições, ideologias, política, interesses, etc. — para a configuração geral destas sociedades. Todo este conjunto de fatores — presentes e diferenciados de acordo com o período histórico — é responsável pelas possibilidades de transformação de tais sociedades, inclusive no que tange ao seu desenvolvimento econômico e industrial. Vale dizer, cada um desses fatores conformadores, entre eles as instituições, apresenta impactos sobre a transformação das sociedades, de suas economias e dos setores componentes destas economias — entre os quais o industrial e o de serviços, focos das políticas industriais, segundo a definição apresentada no capítulo 2.

É nesta acepção, inclusive, que se entende a economia e as políticas governamentais como fazendo parte de um todo, no que vários autores institucionalistas chamam de uma visão holística da sociedade e da economia.¹ Porém, observe-se que uma tal perspectiva holística deve ser mais do que uma simples afirmação de princípios relativamente vazia, para ser entendida como a percepção de como cada sociedade se organiza, em seus mais diversos aspectos. Assim, uma vez mais, o que se está postulando aqui, baseado em uma corrente tão prolífica como o institucionalismo, é a compreensão de cada um desses fatores sociais — a política, os interesses, as instituições, a ideologia, etc. — como aspectos essenciais para a compreensão de como cada sociedade se organiza.²

E dada esta perspectiva holística, algumas questões inevitavelmente emergem. Por exemplo, como se pode estabelecer qual a possibilidade de transformação das sociedades e economias? E, principalmente, qual a capacidade de transformação planejada destas por meio da elaboração de

¹ Cf., entre outros, Mitchell (1924); Commons (1931); Polanyi (1944;1957); Kapp (1968;1976a;1976b); Dopfer (1976;1991); Myrdal (1976); Samuels (1967;1995a); Dugger (1980). A partir de tal perspectiva, não se pode concordar plenamente com autores que creem ser as instituições os principais, ou mesmo os únicos fatores de determinação das características de uma sociedade e das suas possibilidades de transformação. Antes se deve pensar nestas instituições como parte de um certo número de componentes que, ao mudar conjuntamente, conduzem a sociedade para um ou outro rumo. Um tal tipo de visão, multideterminada, parece ser bastante comum, e até mesmo óbvia, para os historiadores, sobretudo para aqueles que pensam em processos mais longos de mudanças e em todos os componentes destes processos.

determinadas políticas industriais? Vale dizer, quanto esta estrutura social é responsável pelo tipo e alcance das políticas industriais implementadas, i.e., quanto ela é permissiva e condutora dos objetivos vislumbrados pelas políticas industriais?³

É preciso destacar, inicialmente, como já o fiz anteriormente, que as políticas industriais constituem-se de instituições. Portanto, conforme analisado no capítulo precedente, as políticas industriais apresentam profundas relações com as demais instituições de uma sociedade, dada a estabilidade — virtuosa e/ou viciosa — de todo o edifício institucional no qual se inserem e às inter-relações já analisadas entre as várias instituições (Jepperson & Meyer, 1991; Orrù *et alii*, 1991; Johnson, 1988; 1992). Disto resulta, obviamente, que quaisquer políticas industriais em utilização efetiva, em um certo momento — a despeito de considerações acerca de sua eficiência — possuem importantes conexões com várias outras instituições, econômicas ou não, sendo, como visto, algumas ligações mais fortes, outras mais fracas.⁴

Sendo assim, novas políticas industriais, para serem aceitas e adaptadas em uma determinada institucionalidade, precisam conseguir se conectar dinamicamente à estrutura institucional como um todo, sobretudo às instituições mais fortemente relacionadas a elas.⁵ Isto, todavia, não implica a impossibilidade de emulação institucional de outros países — entre elas, as de políticas industriais. Pois, conforme destacado no capítulo anterior, muitas instituições podem ser copiadas de outros países, ao menos com adaptações, por vezes nem muito importantes. A história mundial, especialmente no período recente, é plena de ilustrações a respeito disso, qualquer que seja nossa opinião acerca das instituições imitadas. Assim, estritamente no que diz respeito a instituições econômicas, pode-se dar como exemplos quase aleatórios a adoção do trabalho assalariado, de leis trabalhistas, da lei de responsabilidade limitada, da regulamentação das Sociedades Anônimas, da remuneração por produtividade e lucratividade, do emprego vitalício, do trabalho temporário, da maior facilidade de demissão, dos Círculos de Controle de Qualidade, do incentivo à maior participação dos funcionários nas empresas,

² Neste sentido, pode-se também compreender inclusive como sociedades que ultrapassam fronteiras nacionais, ou seja, não restritas a algum *locus* geográfico — como as dos cientistas (físicos, médicos economistas, antropólogos, etc.) — organizam-se a partir de suas instituições (costumes, regras, normas, etc.), políticas, ideologias, interesses, etc.

³ Devido ao escopo desta tese, não é possível analisar com maiores detalhes cada uma das relações entre esses fatores e as políticas industriais. É preciso, então, restringir a análise ao impacto das instituições sobre estas políticas.

⁴ Como destaquei no capítulo anterior, as instituições apresentam ligações entre si, ainda que às vezes tênue. A mudança em algumas delas e/ou a geração de novas instituições, resulta em impactos — muitos não intencionais — sobre toda uma cadeia de instituições. Tais repercussões ocorrem, inclusive, conforme também descrito no capítulo 3, por meio de mecanismos retroalimentadores (de “*feedback*”) sobre as primeiras mudanças, diferenciados de acordo com a maior ou menor relação entre as várias instituições (as políticas industriais entre elas). Desta forma, a criação e transformação institucional conjuga-se também com a totalidade ou, ao menos, com boa parte da evolução estrutural, dada a já mencionada ligação entre as instituições e a estrutura material das sociedades (Veblen, 1899; Abramovitz, 1986:388-90).

etc.⁶ Pode-se mencionar ainda, apenas a título de exemplos de instituições não principal ou estritamente econômicas, a emulação dos sistemas políticos republicanos, federalistas, bicamerais, das leis de trânsito, de instituições educacionais dos mais diversos tipos (Noble, 1977; Brint & Karabel, 1991), de instituições ligadas à saúde igualmente de variados tipos (os hospitais entre elas), etc. (DiMaggio & Powell, 1991a; 1991b), por vários países. É claro que cada uma dessas instituições foi minimamente harmonizada às características prévias dos países que as importaram, adquirindo, também, portanto, certas “tinturas” locais.⁷

Porém, como vimos no capítulo anterior, é certo que algumas instituições (inclusive as políticas industriais) são mais passíveis de emergirem e se amoldarem a determinadas institucionalidades, tendo maiores dificuldades, portanto, de serem acolhidas por países com institucionalidade bastante diversa das de suas locações originais.⁸ Este é um dos mecanismos — juntamente com a ideologia, política, interesses, etc. — que pode explicar, como visto no capítulo 2, a grande resistência, ao menos explícita, de certos países (como os anglo-saxões), a aceitarem a presença de políticas industriais antecipatórias, enquanto outros (como os países asiáticos como um todo, ou os países da Europa Continental) não enfrentam maiores problemas para perseguir tal tipo de políticas, inclusive por possuírem uma institucionalidade a elas mais adequada.

O mesmo se pode dizer daquelas nações que seguem linhas de políticas industriais corporativistas, quer dizer, em que a concertação de interesses assume enorme relevância. Destarte, são poucos os países que podem, atualmente, assumir políticas corporativistas sem o dispêndio prévio de um grande esforço na construção de todo um conjunto de instituições — e de interesses, ideologia, etc. — que as corrobore (Katzenstein, 1984; 1985). Isto porque as políticas públicas, no corporativismo, são

⁵ Devendo conseguir se interligar também, com razoável harmonia — segundo aquela percepção holística — aos outros componentes das sociedades, analisados anteriormente — interesses, políticas, ideologia, etc.

⁶ Cf. também Powell & DiMaggio (1991).

⁷ Recorde-se o que já foi analisado a respeito da dependência da trajetória, quer em instituições isoladas, quer no que concerne às características da institucionalidade e da história como um todo, de um determinado país ou região. Consequentemente, argumentos de que certas instituições são impossíveis de serem aceitas e adaptadas a determinados países escondem, na verdade, na maioria dos casos, fortes interesses ligados à manutenção de uma velha institucionalidade (Chang, 1994a:88-9). Estes interesses é que podem, efetivamente, tornar tais argumentos verdadeiros.

⁸ Johnson (1992:41). Ao menos sob condições de razoável estabilidade. Isto é, conforme tratei no capítulo 3, sem que guerras, revoluções, ocupações ou ameaças mais fortes do exterior desviem a institucionalidade de tais países de sua trajetória prévia (Abramovitz, 1986:389-90). Por outro lado, este tipo de resistência a transformações e/ou a aderência a uma institucionalidade caduca pode até colocar em risco a sobrevivência de uma nação, conforme demonstrado pelo exemplo da China, no século passado, o qual apresentarei mais detalhadamente no último item deste capítulo (ibid.). Outro exemplo de apego a instituições ineficientes foi o risco que a Grã-Bretanha enfrentou de literalmente desaparecer como nação independente, na 2ª guerra mundial, ao retardar demasiadamente seu rearmamento, por considerações de “equilíbrio” das finanças públicas, respeito ao padrão-ouro, etc., em uma época em que a Alemanha certamente não estava respeitando quaisquer considerações menores desta natureza (Polanyi, 1944:240; Hayes, 1987). A mesma Grã-Bretanha, já no pós-2ª guerra, ressalte-se, devido ainda à sua institucionalidade ineficiente, continua a perder, paulatinamente, porém com notável constância, sua importância em termos globais (Blank, 1978; Zysman, 1983; Hall, 1986; Abramovitz, 1986:389-404).

fruto de uma série incessante de tentativas e erros, neles incluídos a construção de toda uma institucionalidade, a partir de tais tentativas, a qual sustente essa concertação e possa ser acrescida com as decisões e resultados autônomos favoráveis a todo o conjunto.

Assim, como explica Katzenstein (1985:58), no corporativismo

“há uma série de pequenas participações, de pequenos desastres, muitos erros e muitas correções. Este tipo de resposta parece confusa e desordenada. Em um ambiente econômico crescentemente incerto, no qual as taxas de mudança econômica estão acelerando, contudo, [est]a resposta constitui a importante contribuição dos pequenos Estados da Europa ao repertório do capitalismo moderno.”

Isto não significa, como afirma o próprio Katzenstein, que seja impossível a países maiores — tanto geográfica quanto demograficamente — e/ou com uma institucionalidade bastante diversa daquelas dos países que recorrem sistematicamente a esquemas de concertação, aprenderem e utilizarem várias das ações postas em prática por esses pequenos países (com a exceção da Alemanha, que é um país de grandes dimensões e cujos arranjos políticos já estão certamente próximos aos do corporativismo). Mas sim, que há necessidade de realizar uma série de adaptações para que tais nações não acostumadas a se valer da concertação de interesses — vale dizer, nações que não se utilizam de sistemas de negociação global, os quais incluem representantes de praticamente todos os setores da sociedade — possam aproveitar os ensinamentos dos países corporativistas. Logicamente um tal tipo de negociação é mais difícil de ser realizado nos países maiores, dado o normalmente maior número de atores e de interesses envolvidos. No entanto, em tais países os acordos poderiam, por exemplo, se limitar a um número menor de aspectos a serem acordados do que nas negociações nos países de menores dimensões.⁹

Deve estar claro, conseqüentemente, que são determinadas instituições que apóiam certos tipos de políticas industriais — por exemplo, a de concertação de interesses. Mas que não são só, e talvez nem principalmente, as instituições escritas (formais) que o fazem, como também certos costumes, normas não escritas (além dos outros fatores sociais), os quais permitem que determinadas sociedades estabeleçam como princípio básico, por exemplo, a inclusão de todos, ou da maioria de seus habitantes e/ou cidadãos, nos objetivos buscados por elas, enquanto em outras isso não ocorre.¹⁰

⁹ Algo semelhante se poderia pensar com relação ao transplante de certas políticas industriais para países anglo-saxões, até mesmo sem depender de concertações. Nos últimos anos, a crescente flexibilização da lei anti-truste, nos EUA, com relação a acordos das mais variadas modalidades (por exemplo, de P & D, fusões, etc.), sobretudo nos setores de mais alta tecnologia, parece dar uma mostra desse potencial progressivamente exercido de “transplante”, inclusive com adaptações e remodelações jurídicas — ou seja, institucionais — daquele país às novas realidades da estrutura material e do período histórico.

¹⁰ Cf. Katzenstein (1984;1985) para variações entre os corporativismos praticados pelos diferentes países, inclusive no que tange à inclusão ou não de estrangeiros (portanto, habitantes, mas muitas vezes não-cidadãos) minimamente dentro dos objetivos de tais concertações.

Note-se também a imbricação destas instituições formais e informais com a ideologia e os interesses que permeiam tal “decisão”,¹¹ tornando até mesmo difícil, ainda que possível, a distinção entre instituições, ideologia e interesses. Tal fato é corroborado pela observação de que as sociedades, no seu dia a dia, não exatamente decidem de um modo explícito o modo como se organizam ou os objetivos por elas almejados, mas sim obtêm uma decisão implícita de tais aspectos, os quais, então, muitas vezes emergem — ilusoriamente, é certo — como algo “natural” para elas, exatamente a partir desta imbricação entre instituições, ideologias, interesses, política, etc. Apenas em condições “extra-normais” é que elas podem ter que decidir grandes linhas para sua organização social. E, em muitos casos, tal decisão baseia-se tão fortemente — sobretudo no caso dos países que tiverem sido bem sucedidos em períodos recentes — em conhecimentos incorporados previamente por seus cidadãos (i.e., em decisões, ideologias, interesses, formas de articulação política, etc., já aprendidas por eles), que formas de organização virtuosas¹² surgem quase como algo natural para tais cidadãos, tomados isoladamente ou em conjunto.

Logo, para finalizar, deve ficar claro que cada tipo de institucionalidade se mostra mais apta a conceber, receber ou adaptar determinado tipo de instituições (as políticas industriais entre elas). Isto, no entanto, não implica que essas sociedades não possam incorporar elementos de outras institucionalidades e, deste modo, aprimorar-se, mesmo a partir de institucionalidades algo distantes delas, especialmente se se percebe que esses novos elementos podem ser essenciais a transformações virtuosas (ao menos do ponto de vista da concorrência entre países, dado que a competição internacional também passa por aquela entre suas instituições).¹³

4.2. A Influência das Políticas Industriais sobre as Instituições

Por outro lado, muitas vezes é necessário ao Estado proporcionar uma nova estrutura institucional à sociedade e à economia ou, ao menos, algumas modificações institucionais importantes (Chang, 1994b:300), restritas, é claro, àquelas instituições sobre as quais tem poder para influir mais intensamente. Neste sentido, como visto no capítulo anterior, o Estado não se diferencia fortemente do setor privado, principalmente naqueles períodos nos quais este último reformula ou gera novas

¹¹ Isto porque as sociedades praticamente nunca, ou apenas muito raramente, decidem alguma mudança mais radical, apenas mantendo em andamento, inercialmente, o modo como, virtuosa ou viciosamente, organizam-se.

¹² Ou viciosas, no caso de sociedades que não consigam aprender com erros do passado e/ou com o exemplo de outras sociedades, e em que tal processo de aprendizado é constituído por não soluções cerimoniais. Sobre processos de aprendizado e mesmo de “esquecimento” — a partir da “troca” do conhecimento utilizado pelo obtido de um novo aprendizado — cf. David (1987b) e Lundvall (1992b).

¹³ Lazosnick (1992a). Este ponto será ilustrado empiricamente no último item deste capítulo.

instituições, em suas tentativas de implantar mudanças mais radicais, muitas vezes acompanhadas por transformações institucionais.¹⁴ Vale dizer, também o Estado, sempre que procure ter uma participação mais ativa sobre os destinos de um país, particularmente sobre os de sua economia, necessita, recorrentemente, promover modificações institucionais, ainda que mínimas, a fim de tentar realizar seus objetivos.¹⁵ Por exemplo, muitas vezes precisa criar novos mecanismos de coordenação entre os vários agentes privados, públicos, ou mesmo entre ambos estes tipos de atores; gerar novos mecanismos de proteção à sociedade, às empresas nacionais, aos trabalhadores, etc. Na realidade,

“[o] estabelecimento de uma nova estrutura de coordenação necessariamente requer o envolvimento do Estado, mesmo se o governo propriamente no poder não o quer. Isto porque apenas o Estado tem o poder para legalizar (ou ao menos dar suporte implícito para) os novos direitos de propriedade e as novas relações de poder (tanto no que concerne à sociedade como um todo quanto à empresa), os quais fornecem uma realidade institucional à nova estrutura de coordenação. Em outras palavras, por meio da concessão de uma realidade institucional à estrutura de coordenação emergente, o Estado irá ajudar os agentes com racionalidade limitada a estabelecerem rapidamente novas organizações, novas rotinas produtivas e novos contratos, os quais os habilitariam a lidar com o ‘novo mundo’ com uma carga informacional menor. Neste processo de construção institucional, o Estado não está meramente respondendo a mudanças, mas igualmente as dirigindo, já que não pode garantir direitos de propriedade (e outros) às pessoas, de uma forma coerente, a não ser que tenha uma certa visão do que ele considera como um futuro desejável.... Neste sentido, o Estado está tanto respondendo a, quanto moldando, o curso das mudanças, assim como faria qualquer bom empreendedor.” (Chang, 1994b:300, ênfases no original).

Em um rumo semelhante, não se deve também esquecer a capacidade de o Estado evitar *lock-ins* em processos instrumentalmente não eficientes, sejam estes referentes a uma institucionalização desfavorável e prematura de uma determinada tecnologia, sejam eles pertinentes à concentração dos arranjos institucionais não propriamente técnicos em certos tipos de “saída”.¹⁶ Por outro lado, o Estado, ao delinear e estabelecer instituições, possibilita a redução de vários custos de transação, por exemplo, ao permitir a diminuição dos custos de coordenação quando comparados a soluções via mercado. Neste caso, é passível de contar com algum apoio às suas atividades, ao menos por parte daqueles que não se encontrem em uma tal posição de dominância que se mostrem contrários a qualquer solução que não “via mercado”, ou seja, a qualquer solução que respeite exatamente aquelas posições de dominância (Chang, 1994a:54; David, 1993b; 1994).

Por outro lado, dando alguma razão aos agentes refratários a qualquer intervenção do Estado nessa área, é preciso reafirmar que o fato de o Estado assumir para si tais tarefas não significa,

¹⁴ Como por exemplo, as que possibilitaram a emergência e a difusão rápida e eficiente das ferrovias inglesas (privadas), no século XIX, inclusive por outros países que receberam grandes investimentos ingleses; a produção fordista em massa; a produção enxuta, etc. (Chang, 1994b:300.; Chandler Jr., 1990; Landes, 1969; Lazonick, 1992a; 1992b; 1993; Womack *et alii*, 1990). Note-se que, no limite, conforme a definição apresentada no capítulo 3, qualquer modificação ou inovação em uma regra, lei, costume, etc., configura-se em uma mudança institucional. Contudo, neste ponto não estou tratando de mudanças pequenas, mas somente das mais importantes.

¹⁵ Como afirma Chang (1994b:300): “Isto significa que [também] precisamos olhar para o papel do Estado como um construtor de instituições.”

¹⁶ Nesta acepção, é preciso ter sempre em mente, conforme tratado no capítulo anterior, os interesses contrários de alguns agentes — por exemplo, devido a interesses estabelecidos — a certas mudanças institucionais, ou à busca destes agentes por direcionamentos de acordo com tais interesses (David, 1985; 1987; 1993a; 1994; Chang, 1994b:300-1, n. 10).

necessariamente, que ele esteja apto a sua realização. Contudo, é certo que também existem determinadas características favoráveis que podem contribuir para seu sucesso, como o fato de o Estado poder representar, como vimos, os interesses nacional e público, os quais podem constituir aspectos nucleares, em determinadas situações.¹⁷

De fato, conforme analisado no primeiro capítulo, muitos autores ampliam ou fundamentam as dificuldades de o Estado executar políticas industriais eficientes em países pouco desenvolvidos precisamente em decorrência da inexistência de instituições adequadas para implementá-las, ao contrário do que ocorre nos seus congêneres desenvolvidos. Apontam, por exemplo, para os óbices representados pela inexistência de uma burocracia suficientemente competente; ou ainda, para os conflitos imperantes, naqueles países, em grande parte das relações entre Estado e setor privado, frutos igualmente de uma institucionalidade estatal e privada precárias.¹⁸ Desta forma, a partir de uma argumentação com um conteúdo institucionalista implícito, sublinham a dificuldade de “importação” de instituições por parte dos países menos afortunados institucional e/ou burocraticamente, o que por si só constituiria um empecilho intransponível à realização de políticas industriais eficientes, a despeito de seus resultados potenciais positivos. Entretanto, conforme destaquei anteriormente, estes obstáculos não devem ser exagerados, pois a história de todos países foi marcada por emulações institucionais — desde a cópia de instituições européias pelos americanos e japoneses, no século XIX, até imitações na direção oposta, no século XX, ou a emulação de instituições japonesas por muitos países asiáticos, a partir do final dos anos 50/início dos 60. E muitos destes casos — como o dos países do leste asiático — começaram com uma institucionalidade algo precária em termos de instituições voltadas para a industrialização e o desenvolvimento, pois estas eram praticamente inexistentes, tendo que ser, desta forma, criadas internamente quase a partir do nada, tomando por modelo instituições já existentes em outros países. É importante mencionar também, portanto, esta rápida transformação institucional efetuada pelos PRIs do sudeste asiático (os primeiros “tigres”) — notoriamente por parte da Coreia do Sul e de Taiwan, mas igualmente de Hong Kong e Singapura — com fins explícitos de política industrial, a partir, em grande medida, da emulação das instituições e das políticas industriais japonesas, no final dos anos 60 e início

¹⁷ Chang (1994a:71). Como ilustração a este ponto, pode-se recordar o ocorrido no Japão quando da implantação dos cartéis recessivos, durante a crise enfrentada por algumas indústrias, posteriormente à mudança dos preços relativos em consequência do primeiro choque do petróleo: “No caso da indústria japonesa de fundição de alumínio, uma razão apresentada para não cortar a capacidade ao nível ditado pelos preços relativos correntes... foi a necessidade de manter uma indústria razoavelmente grande para suportar uma capacidade de P & D, a qual é uma pré-condição importante para reganhar competitividade internacional se a situação dos custos melhorar no futuro.”(Chang, 1994a:149, n. 27). Cf. também Torres F^o (1991).

¹⁸ Chang (1994a:87). Todavia, como também ressalta aquele autor (id.:152, n. 50), estas características são mais fortemente enfatizadas ou por autores britânicos — os quais conferem destaque aos conflitos entre o Estado e o setor privado — ou americanos —

dos 70. A essa transformação se seguiram, como é sobejamente conhecido, alguns dos casos mais bem sucedidos de industrializações de países atrasados. E posteriormente, a busca de desenvolvimento por parte dos novos PRIs do sudeste asiático — Indonésia, Malásia e Tailândia — conduziu-os, a partir dos anos 80, a se espelhar nos resultados e nas instituições e políticas deste conjunto inicial de PRIs, para igualmente tentar iniciar uma trajetória virtuosa de transformação econômica e industrial.¹⁹

Além do mais, em muitos casos os países podem genuinamente criar instituições próprias, a partir de idéias originais ou de certas características institucionais prévias e determinados eventos históricos. Destarte, o surgimento do emprego vitalício no Japão, pelo menos nas grandes empresas, aconteceu após uma série de greves e conflitos trabalhistas, naquele país, no imediato pós-2ª guerra, e não devido a alguma tradição imemorial (Johnson, 1982:14; Chang, 1994a:87). O mesmo ocorreu com os *keiretsus* e o sistema de subcontratação de fornecedores, os quais, mesmo possuindo algumas características que já estavam presentes desde antes da 2ª guerra mundial, foram imensamente impulsionados, ainda durante o transcorrer daquela guerra — desta forma, ainda na época dos *zaibatsus* — pelos *mergers* forçados pelo Estado das pequenas e médias empresas com os grandes fabricantes de máquinas e armamentos, a fim de aumentar a eficiência de todo o sistema produtivo japonês (Johnson, 1982:14). Algo semelhante se deu com a montagem do sistema meritocrático de recrutamento de funcionários para o Estado, no Japão, realizado com relativa rapidez, ainda no século XIX. Tal sistema “perverteu” algumas tradições — instituições, portanto — feudais, ao mesmo tempo em que emulou, com as devidas modificações, um grande número de instituições européias e americanas, no esforço para manter o país independente e modernizá-lo, de acordo com a vanguarda técnica e institucional da época (Hobsbawm, 1977:164-71; 1994:201-2).

De modo similar, o pesado intervencionismo do Estado francês, no pós-2ª guerra, é fruto de mudanças nas classes dirigentes daquele país e da derrota vexatória para os alemães naquela guerra (Monnet, 1976; Zysman, 1983), e não de raízes intervencionistas extremamente profundas, principalmente quando se considera que esse mesmo Estado era conhecido, antes da 2ª guerra, pelo seu liberalismo e anti-modernismo (Chang, 1994a:87-8). E o “tradicional” e conhecido modelo de bem-estar social sueco, fundado na concertação entre capital e trabalho, teve início a partir de transformações realizadas em um período bastante curto, tendo por base um dos relacionamentos trabalhistas mais conflituosos de toda a Europa, além de riscos fortíssimos de emergência de um regime fascista,

os quais, por sua vez, sublinham a importância de uma burocracia competente — tomando, portanto, interessante e inconscientemente, seus problemas nacionais como parâmetros para tal tipo de asserção “geral”. Cf. também Zysman (1983); Hall (1986) e Norton (1986).

¹⁹ Chang (1994a:cap. 4); Canuto & Ferreira Jr. (1989); Canuto (1991;1994); Cunha (1998); Coutinho (1999).

sobretudo a partir dos elevadíssimos índices de desemprego alcançados na década de 30 (Chang, 1994a:88; Polanyi, 1944).

Por outro lado, o fato de um país aprender por meio da análise das instituições de outros países e da tentativa de emulação de suas características favoráveis não significa, em absoluto, que queira copiar com fidelidade total as instituições originais, ou mesmo que o pudesse fazer, se assim o desejasse, conforme já foi explanado (Orrù *et alii*, 1991; Chang, 1994a:88). Muitas vezes interessa a estes países preservar instituições que estejam funcionando a contento, buscando-se modificar apenas aquelas que estejam apresentando alguma ineficiência. Por exemplo, para fins práticos, as políticas de concertação de alguns dos menores e mais bem sucedidos países europeus, ou mesmo da Alemanha, assemelham-se — no que concerne às questões de garantia de emprego e, conseqüentemente, de possibilidade de uma atitude positiva frente às mudanças tecnológicas — ao emprego vitalício fornecido pelas maiores empresas japonesas aos seus funcionários, apesar de sua estrutura institucional ser completamente diversa (Katzenstein, 1984; 1985). Como salientou Dore (1986), não é preciso absorver a ética confuciana ou atingir níveis de nacionalismo comparáveis ao japonês, a fim de emular algumas das vantagens alcançadas pelo Japão, no pós-2ª guerra, ainda que aquelas ideologias possam parecer favoráveis a algumas pessoas. Assim,

“deveríamos nos perguntar se não existem outros meios pelos quais algumas das coisas que as instituições e tradições japonesas realizam para os japoneses poderiam ser obtidas... outros arranjos institucionais, mais consoantes com a nossa tradição [no caso, britânica]. Se uma cooperação e consulta estreitas entre administradores e trabalhadores parece ser uma pré-condição para uma inovação rápida nas firmas manufatureiras, e se é difícil alcançar isto, dadas as nossas tradições de conflito, quais formas de democracia industrial ou de participação nas decisões, no local de trabalho, poderiam substituir a aceitação tranqüila da hierarquia burocrática que facilita a cooperação nas firmas japonesas? Se não podemos ter, e não queremos, que os empregos para a vida inteira sejam a norma, se queremos preservar um sistema mais móvel, com a maior liberdade pessoal que este oferece, podemos ao mesmo tempo conceber esquemas que dariam aos empregadores britânicos o mesmo incentivo a investir em treinamento de seus empregados do que a expectativa de emprego para a vida inteira dá aos empregadores japoneses? Se o aspecto crucial do sistema japonês para financiar a indústria parece ser o modo pelo qual este facilita o planejamento e o investimento de longo prazos e reduz as preocupações com os resultados finais do ano seguinte, há alguma maneira através da qual nossas próprias instituições financeiras poderiam ser concertadas para atingir o mesmo efeito, sem necessariamente modelar nossa bolsa de valores pela do Japão? Se o controle da inflação no Japão depende crucialmente da liderança de salários institucionalizada e de um acordo com relação à data de pagamento, o qual é simultâneo em termos nacionais, isto não sugere a sabedoria de reexaminar as muitas sugestões que têm sido feitas para introduzir o pagamento sincronizado na Grã-Bretanha?” (Dore, 1986:252, *apud* Chang, 1994a:88-9).

Isto demonstra, uma vez mais, que ao tentar imitar determinadas instituições ou uma certa institucionalidade, um país pode adaptá-las à sua institucionalidade prévia, ou seja, às suas “particularidades nacionais”. No entanto, deve igualmente moldá-las aos seus objetivos, os quais, na maioria dos casos, não incluem a aceitação ou o desejo de transplante da institucionalidade como um todo ou, no caso de instituições isoladas, de todas as características que as compõem.

Tal fato não implica, contudo, que uma remodelação institucional será sempre bem sucedida, pois haverá casos em que a introdução destas novas instituições não será bem recebida, com uma falta de apoio político à sua “importação”, havendo outros ainda em que esta importação só será permitida com um número tão grande e relevante de modificações para harmonizar as novas instituições às antigas, que acarretarão um completo desvirtuamento das instituições “importadas”. É por conta disto que há casos em que as instituições nem ao menos são copiadas, permanecendo tudo apenas no terreno das análises iniciais, ou apenas ocorre a emulação após uma alteração bastante profunda nas suas concepções originais.

Essa discussão conduz necessariamente, e uma vez mais, àquela do “Estado não desenvolvido”, termo utilizado algumas páginas acima. Destarte, é importante compreender que o subdesenvolvimento²⁰ não ocorre apenas com relação ao chamado setor produtivo, seja ele estatal ou privado, de determinados países ou regiões, quando tomados como um todo. Pelo contrário: é acompanhado, e também profundamente causado, por uma institucionalidade pouco adequada e desenvolvida, nela incluída a institucionalidade do próprio Estado que “comanda” (ou deveria) o país sob sua direção (North, 1990).

Isto resulta, sem sombra de dúvidas, que qualquer projeto de desenvolvimento de um país passa pela montagem ou reformulação profundas da institucionalidade desse Estado — quando ela se mostra manifestamente ineficiente — a fim de que ele possa efetivamente dirigir o desenvolvimento.²¹ Significa também a necessidade de criar, ou ao menos direcionar, as instituições privadas, a fim de que estas melhor se amoldem aos objetivos de desenvolvimento. É óbvio que, para conseguir tal intento, e até mesmo para vislumbrar ou discutir com o setor privado as instituições desejadas, é preciso um Estado eficiente, formado por uma institucionalidade igualmente eficaz.

A partir destes pontos, surgem naturalmente as indagações: quais seriam as condições necessárias e suficientes para que mudanças institucionais profundas e virtuosas sucedessem? Ao mesmo tempo, quais decisões de política industrial, quer dizer, de desenvolvimento, poderiam proporcionar mudanças em instituições julgadas importantes para o sucesso de tal política?

²⁰ Por quê a aversão atual à utilização deste termo ou sua substituição por eufemismos? Afinal, nem todos os países ditos em desenvolvimento encontram-se mesmo em desenvolvimento. Alguns deles inclusive têm retrocedido, em anos recentes.

²¹ Como se sabe, para além do discurso liberal, a institucionalidade estatal, nos países desenvolvidos, é bastante evoluída — certamente com variações de país para país, mas nunca a ponto de impedir que os governos nacionais possam efetivamente executar as políticas públicas almejadas. Se não o conseguem fazer é por causa de toda uma combinação de fatores (política, interesses estabelecidos, institucionalidade global caduca, etc.), mas nunca somente em decorrência da institucionalidade estatal ou de sua completa inadequação. Um dado que corrobora esta afirmação é a lenta, mas crescente, participação dos orçamentos estatais no PNB destes países, os quais vão assim, esmerando-se na construção de seus Estados (OECD, 1989, 1992b).

As respostas já foram em grande parte dadas nos capítulos anteriores: necessita-se de todo um conjunto de fatores que se reforcem mutuamente, a fim de que se ultrapasse um determinado umbral (uma massa crítica, cujo valor jamais poderá ser cientificamente estabelecido), a partir do qual a adoção de certas instituições e de certa institucionalidade adquire uma condição de inevitabilidade, não se podendo retornar ao *status quo ante*. Estas seriam as condições necessárias, e ao mesmo tempo suficientes, para a consecução de um tal tipo de projeto, mas impossíveis de serem determinadas com precisão. Neste mesmo sentido, precisa-se de um conjunto de “fatores” capaz de conferir determinadas características às instituições almejadas (inclusive às políticas industriais), tornando-as, se possível, mais instrumentais — a partir das transformações inicialmente elaboradas e da complexa inter-relação entre as várias instituições, e também destas últimas com as condições técnicas, estruturais e os vários fatores componentes das sociedades (Veblen, 1899; Zysman, 1983: cap. 6). Neste caso — e respondendo à segunda pergunta — ter-se-ia a possibilidade de modificações institucionais virtuosas.

Como apontei no capítulo terceiro, este conjunto de “fatores” que se reforçam e se correlacionam, ainda que de forma incerta, implicam em uma infinita possibilidade de combinações, tornando ainda mais vã qualquer tentativa de determinação exata de valores para as variáveis (parcialmente) independentes (já que correlacionadas), as quais estabeleceriam o valor exato da variável dependente — a execução ou não de políticas industriais de certo tipo.²² Além do mais, conforme já discutido, como quantificar apoio político, interesses, ideologia, instituições, etc.?

Powell (1991:199) corrobora esta afirmação, descrevendo com agudeza a necessidade de todo um conjunto de interesses, apoios políticos, ideologias, para permitir o surgimento ou a permanência de certas instituições, ou mesmo de toda uma institucionalidade:

“A influência de pressões externas pode ser parcial, inconsistente ou de curta duração. Por exemplo, agências do governo [e] apoiadores provenientes das corporações ou de grupos comunitários podem ter influência para encorajar a adoção de determinadas práticas, porém podem carecer de poder para exigí-las. Em tais casos, a sustentação de novas políticas pode ser estratégica, isto é, as organizações irão abraçá-las na medida em que isto seja do seu próprio interesse. Vários atores coletivos, como associações profissionais, associações de comércio e outras fontes de influência de grupos de referência podem estar aptos a divulgar idéias de mudanças, mas não as requerer. De modo similar, o governo pode legislar certas políticas... mas deixar não especificada a implementação real da[s] política[s]. Como resultado, as práticas podem se tornar debilmente institucionalizadas. Em cada um destes casos, as práticas que aparentam ter suporte institucional irão ter um poder desigual de permanência. Como consequência, as políticas podem ser introduzidas, porém não reproduzidas, ou as práticas podem se assentar firmemente, por um curto período, apenas para minguarem rapidamente quando sua fonte de sustentação normativa erode.”

Desta maneira, esse umbral ou massa crítica pode ser proporcionado pela relevância e presença relativamente destacada de qualquer um destes “fatores” sociais, ou de uma mistura “correta” deles, de

²² Como em um gráfico, conforme também discutido no capítulo 3, com, digamos, seis dimensões, uma para cada um dos seguintes “fatores”: políticas industriais, instituições, ideologias, política, interesses e período histórico (conformado pelas condições materiais de um país ou região, em um dado momento, somadas às circunstâncias históricas internacionais, determinando as possibilidades de desenvolvimento e as políticas factíveis para tal fim).

acordo com certos requisitos para cada um dos fatores. Podemos pensar em tais termos a importância que assumem determinadas características de alguns países ou regiões, conduzindo a processos de industrialização, como por exemplo, a presença de dirigentes e militares nacionalistas na Coreia do Sul (Canuto, 1991) — no que tal estrato dirigente implicou em uma combinação particular de interesses, ideologia nacionalista e força política — montando a estrutura institucional apropriada à industrialização acelerada daquele país, em um momento propício da economia internacional. Esse tipo de elite nacional e sua ideologia, tiveram igualmente um papel importantíssimo em outros países, como no Brasil; porém, neste último caso, a força política, ideologia, interesses e hegemonia desta elite se mostraram mais débeis, em seu conjunto, do que aqueles encontrados na Coreia do Sul, tornando muito mais frágil sua posição no interior do aparelho de Estado e da sociedade como um todo, e enfraquecendo o projeto desse grupo perante os outros interesses da sociedade.²³

Com isto, é até possível tentar se fazer previsões *ex-ante* quanto aos valores a ao “peso” efetivo de cada um destes fatores ou do conjunto de fatores abarcado como uma totalidade, em determinadas situações empíricas, mas com um grande risco de que estas previsões possam se mostrar *ex-post* bastante afastadas da realidade. Isto porque é somente *ex-post* que se pode verificar a participação “real” de cada um dos fatores julgados importantes para o desenvolvimento (institucional ou industrial) de um país, e ainda assim não de forma plenamente objetiva, dados os referidos problemas tanto de análise “simples” como de quantificação de fatores tão complexos, multideterminados e inter-relacionados — os quais são tão conhecidos pelos historiadores. É tal característica que faz também com que os cientistas sociais — os economistas entre eles — mais do que os cientistas de outras áreas, falhem tanto em suas previsões, dado que os problemas a serem previstos e/ou explicados ex-ante e/ou, ainda, explicados ex-post, são frutos do relacionamento intrincado de inúmeras variáveis, muitas vezes não reproduzíveis, não completamente independentes, e que se correlacionam de maneira incerta.

Porém, ainda nos resta a busca por compreender quando estes processos de transformação institucional ocorrem historicamente. Não se pretende dar uma resposta definitiva para uma questão tão complexa, porém espera-se que todos os elementos apresentados e analisados até aqui possam ajudar em tal tarefa. Assim, pode-se perceber que os múltiplos fatores analisados, sobretudo no capítulo corrente e no anterior, permitem um entendimento da grande quantidade e

²³ Estes aspectos do desenvolvimento brasileiro serão investigados, com mais detalhes, no próximo capítulo.

imensurabilidade das variáveis envolvidas, as quais, além disso, são dessemelhantes, quando se compara os vários países.²⁴

Decerto, a partir do que foi tratado neste capítulo, torna-se manifesta a grande dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de transformação institucional *lato sensu* (ou seja, incluindo instituições formais e informais) por parte de uma política industrial voluntarista, mas que esteja descolada de apoio razoável (e inquantificável!) dos outros “fatores”. Esta política industrial voluntarista pode até mesmo conseguir estabelecer instituições formais que, em tese, sustentariam efetivamente uma política de desenvolvimento. Mas tais instituições podem ser bloqueadas (antes ou depois de sua efetiva implantação, quer dizer, após as discussões e apresentações iniciais desta nova institucionalidade) pelas outras instituições (formais e/ou informais),²⁵ além de por interesses, ideologia, política, etc. (North, 1990; Powell, 1991:199). Não que seja impossível efetuar transformações desse tipo.²⁶ Porém é difícil estabelecer o *timing* correto, a percepção das condições suficientes, etc., as quais possam conduzir a um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e institucional. Deve-se ter em mente também que um equívoco com relação a esta tentativa de reforma, mesmo no exemplo que se refere ao *timing* correto, pode conduzir à estagnação ou mesmo a um retrocesso — a partir do incitamento e da agregação de interesses contrários antes dispersos — o que pode incentivar alguns ao imobilismo, por receio e por pressões contra tais reações potenciais indesejadas.

Não se deve esquecer igualmente da importância das possibilidades econômicas e técnicas para o rompimento do *status quo*, sem o que se pode incorrer no erro de analisar a possibilidade de mudança de trajetória institucional unicamente de um ponto de vista institucional, sem considerar o potencial das mudanças econômicas e tecnológicas (em produção, processo, organização da produção, distribuição, *marketing*, etc.)²⁷ para a transformação da institucionalidade vigente, e vice-versa.²⁸ É por isto que se mostra tão difícil estabelecer uma regra geral que determine, com pouca margem de erro, a possibilidade de modificação das sociedades ou de o Estado dar o impulso inicial a mudanças holísticas na forma como essas sociedades se organizam.

²⁴ E isto, como visto, até mesmo quando estes países são relativamente próximos cultural e geograficamente, como, por exemplo, a Dinamarca, Suécia e Alemanha (Johnson, 1992:39).

²⁵ Isto é, neste caso, as novas instituições não conseguiriam estabelecer uma interligação minimamente satisfatória com o restante da institucionalidade. Difícil, neste sentido, pode ser também a transformação das instituições informais por parte de uma política de desenvolvimento voluntarista, a qual perceba igualmente tal necessidade de mudança.

²⁶ Muitas vezes, o próprio processo de desenvolvimento, com mudanças nas instituições formais, pode levar a modificações também, e em um rumo adequado, da institucionalidade como um todo (inclusive das instituições informais) e dos outros “fatores”. Mas em outros casos, como a América Latina é plena de exemplos, isto não ocorre (North, 1990).

²⁷ Ou seja, inovações, no sentido de Schumpeter (1942). E isto mesmo que tais inovações só o sejam no(s) país(es) que está(ão) tentando realizar o *catch-up*, caso já estejam difundidas nos países desenvolvidos.

²⁸ Veblen (1899); Johnson (1992).

Há, inclusive, a possibilidade de que o Estado esteja atento e aproveite certas “janelas de oportunidade” (Perez,1985; Perez & Soete,1988) tecnológicas (no sentido amplo dado acima), econômicas e/ou institucionais, a fim de dar início a tais transformações. Essas janelas raramente proporcionam a possibilidade de mudanças radicais na trajetória de uma sociedade (até mesmo porque, quando surgem, não são aproveitadas), mas, em inúmeros casos, ao menos permitem pequenos desvios virtuosos nas trajetórias iniciais, quando o Estado, atuando na vanguarda, ou a sociedade, de maneira autônoma, aproveitam-nas — e o Estado, então, ou acompanha a sociedade, ou passa à retaguarda.

Pode-se apontar, uma vez mais, que algumas daquelas oportunidades são constituídas por situações que fogem à “normalidade”, às condições de “*business*” e de outras atividades sociais “*as usual*” (como os interesses, ideologia, política, etc.), retirando a sociedade de sua inércia habitual com relação a todos estes aspectos (Hirschman,1995) e tornando-se, quase que naturalmente, inspiradoras e propícias a transformações institucionais e dos demais componentes sociais (inclusive das “condições materiais”, ou seja, levando em conta a economia e as tecnologias). Conforme já destacado anteriormente, guerras, invasões, revoluções, transformações econômicas radicais, etc., causam distúrbios tão acentuados e conseqüências tão graves, a longo prazo, nas sociedades onde ocorrem, que se torna praticamente impossível qualquer retorno ao *status quo ante*, após seu fim. Conseqüentemente, tal tipo de eventos pode conduzir a mudanças institucionais radicais, as quais possibilitam a retomada dos objetivos de soberania e de desenvolvimento de um país (Abramovitz,1986). Caso contrário, nos exemplos nos quais isto não acontece, o declínio e a subserviência completa a outro(s) país(es) parecem inevitáveis.

O argumento pode inclusive ser exemplificado pelo caso da mudança periódica de hegemonia, a partir da “corrida” entre as potências econômicas, políticas e/ou imperiais européias, desde o século XV,²⁹ as quais passam da Espanha (e, apenas em termos ultramarinos, de Portugal) para a Holanda (ao menos perturbando fortemente a hegemonia espanhola, para não dizer a portuguesa), e depois para um longo período de disputa entre Grã-Bretanha e França,³⁰ para, enfim, chegar a uma total hegemonia britânica, desde o final do séc. XVIII, com a chamada Revolução Industrial (Landes,1969).

²⁹ Ou seja, esta breve ilustração se compõe inclusive de alguns exemplos anteriores ao capitalismo industrial.

³⁰ “As inovações técnicas, econômicas e sócio-políticas que estes Estados efetuaram [“os Estados marítimos da península itálica, Aragão, Portugal, Holanda e Grã-Bretanha”], forçaram os Estados baseados na terra e mais ‘virados para dentro’, como o Império Habsburgo, a Prússia e, em certa extensão, até mesmo a França, a agir de acordo e imitar, a fim de que eles não ficassem muito para trás n[esta] competição sem descanso.”(Findlay,1992:161).

Poderia citar também o declínio de Impérios milenares do porte dos impérios chinês, persa e otomano (Hobsbawm, 1988:cap. 12; 1994:66, 205-6) ou, mais recentemente, a partir do final do séc. XIX, a ultrapassagem da Grã-Bretanha, como potência econômica e/ou imperial, pela Alemanha, EUA e, posteriormente, França, Itália e Japão.³¹ Vejamos, então, para finalizar o capítulo e como ilustração a vários destes aspectos, um pouco mais demoradamente o caso do Japão, contrastando-o com a história de outro império asiático — ainda de maior magnitude, potencial e tradição — o da China.

4.3. Uma Breve Ilustração: A Comparação entre as Reações do Japão e da China ao Desafio Representado pelas Potências Ocidentais, a Partir do Século XIX

Para ilustrar o argumento teórico apresentado até aqui, procuro contrastar, neste capítulo, o exemplo, em grande parte exitoso, do Japão — de reação aos riscos de subordinação completa a potências estrangeiras, a partir da ameaça dos americanos, sob o comando de Perry, em 1853-54, e posteriormente do restante das potências ocidentais da época, sobretudo dos ingleses (Hobsbawm, 1977:164)³² — com o completo fracasso do antigo império chinês de resistir às pressões ocidentais, mais fortes após a obtenção da completa supremacia industrial e militar por parte da Europa e dos EUA.³³ Esta se devia, em grande medida, à Revolução Industrial, iniciada na Grã-

³¹ Hobsbawm (1968); Mowery (1983; 1992); Chandler Jr. (1990; 1992b); Lazonick (1992a; 1992b); Findlay (1992:158); Dornseifer & Kocka (1993); Hirschman (1995:64). Isto para não citar o papel da antiga URSS, como potência política e militar, após a 2ª guerra, até seu desaparecimento, em 1991 (Hobsbawm, 1994). Em sentido contrário, para casos de países que aproveitaram virtuosamente as janelas de oportunidade, parecem indiscutíveis os casos bem sucedidos dos vários países asiáticos. Estes últimos parecem também tornar claro que a única saída para um país não é se tornar uma potência ou perecer. Pode-se igualmente pensar no objetivo, que talvez seja mais factível para a maioria dos países — ao menos para aqueles de menor porte — de conseguir acompanhar, da menor distância possível, a evolução dos países ou regiões mais desenvolvidos.

³² Esta reformulação das instituições japonesas ocorreu, novamente, como se sabe, após a perda da 2ª guerra mundial, pelo Japão, e de sua ocupação, pelos EUA, ou seja, em mais um momento em que o Japão teve que alterar sua trajetória de desenvolvimento. Assim, a conjugação de interesses industriais fortes, com uma ideologia extremamente nacionalista, uma burocracia preparada, e certas instituições previamente existentes — as quais foram parcial ou completamente reformuladas — além de determinados eventos históricos, conduziu o país a um grande salto em sua tentativa de alcançar os países mais adiantados do Ocidente (Johnson, 1982; Torres F^o, 1983).

³³ Na realidade, a supremacia militar do Ocidente se inicia com a expansão ultramarina européia, ainda no século XVI: “Embora tanto ‘armas’ quanto ‘velas’ fossem conhecidas pelas potências do Oriente, foi a longa história de rivalidade naval no Mar do Norte e no Atlântico que desenvolveu o barco a vela como uma plataforma de armas flutuante, uma combinação das duas tecnologias, as quais os portugueses, holandeses e britânicos usaram para dominar o Oceano Índico e o Pacífico Sul.” (Findlay, 1992:159). Assim, parece que Cabral, ao chegar em Calcutá, em 1500, ainda na sequência da viagem do descobrimento do Brasil, mandou bombardear aquela cidade, em represália a uma insurreição de muçulmanos e hindus contra o estabelecimento de uma feitoria (Luna, 1999:85). E neste sentido, Findlay (1992:159-60) destaca também a importância — ainda anteriormente à Revolução Industrial, quando o poderio econômico e militar dos vários países era mais parelho — das técnicas militares inovadoras, para a supremacia política e, posteriormente, para a dominação econômica de países e regiões atrasados. E isto ao contrário do que pensa a maioria dos economistas, os quais normalmente desconsideram o papel “da violência na esfera econômica...” (id.:159).

Bretanha, no final do século XVIII, e à sua subsequente emulação por outros países europeus e pelos EUA e Japão, nos séculos XIX e começo do XX.³⁴

Assim, o caso chinês, pelo menos até a Revolução Chinesa, pode ser apresentado como exemplo do modo pelo qual um conjunto de fatores sociais e a falta de um projeto para conseguir uma relativa autonomia frente a outros países — que se modernizam e avançam tecnologicamente — pode levar uma nação, ainda que de dimensões colossais e, no caso chinês, constituindo a mais antiga entidade política do mundo (Hobsbawm, 1988:390), a um fracasso total em termos de desenvolvimento e independência, conduzindo posteriormente a um verdadeiro caos e desastre sociais. Todos estes itens emergem, no caso chinês, na forma de uma sequência de conturbações, revoluções e contra-revoluções sociais, as quais conformaram as maiores revoltas camponesas de toda a história da humanidade (Roberts, 1976:765). Vale dizer, sob qualquer ponto de vista ideológico que escolhamos — i.e., quer sejamos simpáticos ou não à Revolução Chinesa que assume o poder em 1949 ou a determinados fatos posteriores a ela — parece inegável que aquela Revolução possibilitou a completa retomada do controle nacional pela China (Roberts, 1976:770-1, 975; Hobsbawm, 1988:392).

No entanto, nem sempre foi assim. Durante a chamada rebelião Taiping (1850-64), cerca de 20 milhões de chineses, ou cerca de 5% de sua população de algo como 400 milhões, morreram; mais do que o dobro do total de mortos em toda a 1ª guerra mundial.³⁵ E isto depois de uma epidemia de fome, em 1849, que deve ter custado a vida a 14 milhões de pessoas, seguida por uma nova epidemia, no final da década de 1870, que matou entre 9 e 13 milhões de chineses. Tais epidemias foram causadas, em grande parte, pelo início da desintegração do país e pela deficiência das reformas, inclusive no que tange ao crucial setor agrícola, auxiliadas por uma sucessão de desastres naturais.³⁶

Com isto, no transcorrer de praticamente todo o séc. XIX e da primeira metade do XX, a China correu fortes riscos de desaparecer como nação independente, perdendo vastas áreas para potências

³⁴ Esta subordinação só parece estar sendo revertida atualmente — quer dizer, nos últimos trinta anos — por uma política deliberada, ainda que não-ótima — aliás, como poderia sê-lo e o que isto significaria? — das classes dirigentes chinesas, levando, é claro, em consideração, suas particularidades institucionais, políticas, ideológicas e, porque não dizer, os interesses específicos de um país com uma população de 1,2 bilhões de pessoas. Os resultados de todo este conjunto ainda são incertos, porém se aposta, com poucas chances de erro, no surgimento de uma das potências econômicas, militares e políticas do século XXI e/ou XXII (Medeiros, 1999). Não é por outro motivo que, recentemente, o primeiro-ministro chinês, durante uma visita de um importante dirigente ocidental a seu país, disse que sempre que um estrangeiro visitar a China e sugerir políticas e mudanças, eles educadamente o ouvirão, prestarão atenção nas suas possíveis boas sugestões, mas decidirão tudo por eles mesmos, de acordo com seus problemas, instituições, interesses e conhecimentos.

³⁵ Nesta última, morreram cerca de 8,5 milhões de pessoas. Cf. "The Last Offensives and the Allies' Victory: Killed, Wounded and Missing", in *Encyclopædia Britannica CD*, Versão 99 (doravante, EBCD).

³⁶ Hobsbawm (1977:145-50; 1988:390-1); Roberts (1976:765-6) e "Taiping Rebellion", in EBCD. Como mostra Hobsbawm (1988:391), "por motivos óbvios, a xenofobia e o antimodernismo militantes constituíam o ponto crítico dessas rebeliões. Elas visavam os estrangeiros, a cristandade e as máquinas, o que, embora proporcionasse uma parte da força necessária à revolução chinesa, não podia lhe oferecer nem programa, nem perspectiva."

estrangeiras.³⁷ Isto poderia ter posto fim, definitivamente, a talvez dois mil anos de império centralizado, organizado e moderno (inclusive pelos padrões ocidentais), pois recorde-se que há dois mil anos os quadros que conformavam o Estado chinês já eram formados por intelectuais-burocratas que passavam por grandes exames nacionais de seleção.

Assim, mesmo um império deste porte correu o risco de desaparecer por completo, em 1910-1.³⁸ Hobsbawm (1977:145-8), em uma longa citação, explica o principal novo fator interveniente:

“O novo elemento dramático na situação chinesa era a conquista ocidental, que havia derrotado o Império na primeira Guerra do Ópio (1839-42). O choque desta capitulação diante de uma modesta força naval inglesa foi enorme, pois tinha revelado a fragilidade do sistema imperial, e mesmo setores da opinião pública fora das poucas áreas imediatamente afetadas devem ter tomado consciência do fato. Consequentemente, houve um aumento marcante e imediato nas atividades das várias forças de oposição... A administração imperial havia instituído forças de milícia contra os ingleses, desta forma ajudando a distribuir armas pela população civil. Só faltava uma faísca para produzir a explosão.(...) O governo imperial recuperou-se, mas o preço que pagou por tal recuperação era pesado e viria provar-se fatal. Isso também ilustrava as complexidades do impacto do Ocidente.

Paradoxalmente, os dirigentes da China eram menos propensos a adotar inovações ocidentais do que os rebeldes plebeus, habituados de longa data a viver num mundo ideológico onde as idéias não-oficiais vinham de fontes estrangeiras (como o budismo). Para os intelectuais confucianos que governavam o Império, o que não fosse chinês era bárbaro. Havia mesmo resistência à tecnologia, que obviamente fazia os bárbaros invencíveis. Mesmo em 1867, o Grande Secretário Wo Jen alertou o trono de que o estabelecimento de um colégio para ensinar astronomia e matemática iria ‘fazer do povo prosélito do estrangeirismo’ e resultaria ‘no colapso da retidão e na difusão da iniquidade’; e a resistência à construção de estradas de ferro e coisas semelhantes permaneceu considerável. Por razões óbvias, um partido ‘modernizante’ desenvolveu-se, mas pode-se adivinhar que eles prefeririam manter a China inalterada, meramente acrescentando a capacidade de produzir armamentos ocidentais (suas tentativas para desenvolver tal produção na década de 1860 não foram, por esta razão, muito bem sucedidas). A enfraquecida administração imperial via-se diante da escolha entre diferentes graus de concessão ao Ocidente. Frente a uma revolução social de magnitude, sentia relutância em mobilizar a enorme força da xenofobia popular chinesa contra os invasores. Realmente, a derrubada do governo de Taiping parecia ao Império de longe o problema mais urgente, e para este objetivo a ajuda dos estrangeiros era, se não essencial, pelo menos desejável; sua boa vontade, então, indispensável. Portanto, a China Imperial viu-se rapidamente na completa dependência de estrangeiros. Um triunvirato anglo-franco-americano já controlava a alfândega de Shanghai desde 1854, mas depois da segunda Guerra do Ópio (1856-58) e do saque de Pequim (1860), que terminou numa completa capitulação, um inglês foi indicado para ‘assistir’ a administração de toda a receita da alfândega chinesa (neste período, não apenas a Inglaterra, mas também França, Rússia e Estados Unidos receberam concessões. Vários portos foram abertos, mercadores estrangeiros receberam liberdade de movimento e imunidades diante da lei chinesa, havia liberdade de ação para os missionários estrangeiros, mercado livre, incluindo navegação livre nas águas fluviais, pesadas indenizações de guerra, etc.). Na prática, Robert Hart, que foi Inspetor Geral da Alfândega Chinesa, de 1863 até 1909, era o chefe da economia chinesa, e embora ele chegasse a inspirar confiança aos governos chineses e a identificar-se com o país, na realidade o arranjo implicava na inteira subordinação do governo imperial aos interesses dos ocidentais.(...) [O] Império chinês recuperou-se da crise de Taiping através de uma combinação de concessões ao Ocidente, um retorno ao conservadorismo e uma erosão fatal de seu poder central.... Agindo desta forma, eles anteciparam o próximo colapso da China, numa coleção de regiões sob ‘senhores da guerra’ independentes. O grande e antigo Império da China iria, a partir de então, viver a custa dos outros.”³⁹

³⁷ Segundo Roberts (1976:768), no final do séc. XIX, o Primeiro Ministro britânico se refere a duas classe de nações, “as que vivem e as que morrem”, e ninguém tinha dúvidas que a China se encontrava no segundo grupo. Com isto, os diplomatas estrangeiros prosseguiram a divisão daquele país.

³⁸ “O Império caiu em 1911, devido a uma revolta (no sul e no centro)... Nenhum novo regime nacional estável surgiria na China por quase quarenta anos — até o triunfo do Partido Comunista, em 1949.”(Hobsbawm,1988:392).

³⁹ Cf. também Roberts (1976:762-5,843). Este, mostra que, no final do séc. XVIII, “o desafio ocidental, ou seja, bárbaro, à China, ainda não parecia colocar em xeque toda esta nação e suas instituições milenares. Isto seria feito, mais uma vez, também com o auxílio do trabalho dos missionários, minando parcialmente a tradição chinesa, sobretudo pela inoculação de um individualismo e igualitarismo totalmente estranhos a ela. O trabalho missionário dos americanos teve, por exemplo, intensa participação indireta na rebelião Taiping, pela formação protestante de linha americana, concedida ao seu líder.” Deste modo, os chineses não poderiam suspeitar o que lhes poderia acontecer quando, em 1793, Lord Macartney, representante de Jorge III, requisitou a igualdade de relações diplomáticas e o livre comércio, pois para os chineses “a confiança de séculos estava intacta.(...) Quase três séculos de comércio com a China tinham falhado em revelar quaisquer produtos manufaturados da Europa que os chineses quisessem, exceto os brinquedos e relógios mecânicos, os quais eles consideravam divertidos.(...) Antes de 1800, o Ocidente podia oferecer à China pouco do que ela queria, exceto prata, mas nas três décadas seguintes do séc. XIX isto cessou de ser assim, em grande parte porque os comerciantes britânicos finalmente acharam uma mercadoria que os chineses queriam: ópio. Expedições navais forçaram os chineses a abrir seu país

Portanto, os chineses só conseguiram debelar a rebelião Taiping às custas da liquidação do poder administrativo central do Império, sobretudo por “permitirem” o estabelecimento de vários enclaves territoriais estrangeiros e deixarem a administração da alfândega chinesa, a principal fonte de receita das finanças imperiais, sob o controle dos mesmos estrangeiros. Adicionalmente, é possível perceber também a resistência inócua às idéias, à tecnologia e ao poder militar e econômico do Ocidente, assim como — e talvez principalmente — a inaptidão para efetuar as reformas institucionais, e mesmo ideológicas, necessárias. Com isto, o

“enfraquecido império, dirigido pela imperatriz (viúva do imperador) Tzu-hsi (1835-1908), mais temida dentro do império do que fora dele, parecia fadado a desaparecer sob os ataques violentos e combinados do imperialismo. A Rússia avançou sobre a Manchúria, de onde seria expulsa por seus rivais japoneses, que separaram Taiwan e a Coreia, da China, após uma guerra vitoriosa em 1894-1895, e se preparavam para abocanhar maiores porções do território. Enquanto isso, os britânicos alargaram sua colônia de Hong-Kong e praticamente separaram o Tibete, que eles viam como uma dependência de seu império indiano; a Alemanha preparou terreno para si no norte da China; os franceses exerceram alguma influência nas vizinhanças de seu império da Indochina (também separado da China) e ampliaram suas posições no sul; até o fraco Portugal obteve a concessão de Macau (1887). Se, por um lado, os lobos estavam dispostos a formar um bloco contra a presa, como fizeram quando Grã-Bretanha, França, Rússia, Itália, Alemanha, EUA e Japão se uniram para ocupar e saquear Pequim, em 1900, sob o pretexto de debelar a assim chamada Guerra dos Boxers, por outro lado não conseguiram chegar a um acordo quanto à divisão da imensa carcaça. Ainda mais pelo fato de uma das potências imperiais mais recentes, os Estados Unidos, agora cada vez mais proeminente no Pacífico Ocidental — que há muito era área de interesse dos EUA — insistir na ‘abertura das portas’ da China, isto é, que tinham tanto direito de saqueá-la quanto os primeiros imperialistas.... [Os efeitos de tudo isto] foram tanto a preservação da independência nominal da China como a aniquilação final da mais antiga entidade política viva do mundo.”(Hobsbawm, 1988:389-90).⁴⁰

Esta digressão pelo caso chinês se deve ao desejo de mostrar a possibilidade de que uma nação, mesmo de grande porte e com uma institucionalidade complexa e incrivelmente antiga como a chinesa, pode não ser bem sucedida nas reformas institucionais (e outras) necessárias para seu desenvolvimento e para um funcionamento interno minimamente harmonioso, capaz de enfrentar os desafios postos por algumas nações estrangeiras pela evolução destas nações. Na realidade, este caso parece demonstrar com clareza, conforme descrito teoricamente no capítulo anterior, como a tradição⁴¹ institucional, política e, porque não dizer, civilizadora chinesa, parece ter servido sobretudo como obstáculo às reformas modernizadoras mais adequadas àquela nação. Estas últimas demoraram algo como 130 anos (desde a primeira Guerra do Ópio, entre 1839 e 1842) para emergirem, quando, a partir da década de

às vendas (embora, inicialmente, sob certas restrições) desta droga, produzida na Índia, mas as guerras do Ópio dos anos 1840 estavam apenas registrando a conclusão de uma mudança nas relações econômicas da China com o Ocidente.(...) [O] governo da Rainha Vitória iniciou, assim, a Revolução Chinesa. Pode agora ser visto que os anos 1840 foram o começo de um período de sublevações, o qual levou mais de um século para chegar ao seu término. A Revolução iria lentamente se revelar como um duplo repúdio, tanto ao estrangeiro como a muito do passado chinês.... Mais de um século depois das [primeiras] Guerras do Ópio, a Revolução Chinesa finalmente despedaçou um sistema social que tinha sido a fundação da vida chinesa por milhares de anos. Por esta época, igualmente parecia que os problemas da China tinham sido apenas uma parte de uma sublevação muito mais ampla, a Guerra dos Cem Anos da Ásia e do Ocidente, cujo ponto crítico ocorreu no início do século XX.”(id.:762-4). Cf. também o *slogan* inventado pelos japoneses, no final do século XIX, “a Ásia para os asiáticos”, procurando incentivar revoluções na China (id.:769,776). Para mais sobre a Guerra dos Cem Anos entre a Ásia e o Ocidente, id.836-49; e sobre as Guerras do Ópio, ver “Opium Wars”, in EBCD.

⁴⁰ A Rússia incorporou ainda, nesta época, a província sobre a qual construiu Vladivostok, enquanto a Grã-Bretanha tomou Burma, em 1886 (Roberts,1976:767-8). Sobre a Guerra dos Boxers, ver Roberts (1976:769) e “Reform and Upheaval”, “Boxers Rebellion” e “Hundred Days of Reform”, in EBCD.

70, a China parece ter iniciado seu processo de *catch-up*, com base em instituições e em uma estrutura econômica e política bastante diversas daquelas do século XIX, em decorrência dos eventos históricos pelos quais o país passou.⁴²

O fato de a China ter constituído uma civilização à parte, fortemente autônoma (Landes, 1969; Findlay, 1992), parece ter obstado grandemente a percepção dos chineses quanto ao que seria adequado emular dos “bárbaros” estrangeiros, ao que se pode acrescentar os próprios interesses cristalizados no interior da sociedade chinesa (o temor da Rebelião Taiping, popular, do mesmo modo como sucede com outros países, conduzindo inclusive a uma fatal associação com os estrangeiros para combater tal Rebelião), assim como as instituições excessivamente rígidas daquela sociedade e as ideologias que as acompanham. A este isolamento anterior se deve acrescentar o orgulho nacional e xenofobia frente a novidades vindas do exterior, quer dizer, ideologias cerimoniais claramente prejudiciais ao país, pelo menos no sentido de não facilitar a percepção com relação a algumas possíveis vantagens das inovações estrangeiras. A não ser por uns poucos burocratas mais esclarecidos, o restante da elite do país não pôde notar o quanto e em que nível as reformas institucionais eram necessárias para fazer frente ao desafio imposto pelo Ocidente e, posteriormente, também pelo Japão (na guerra de 1895 contra a própria China), ao contrário do que havia se passado com boa parte da elite japonesa, no caso do seu próprio país, algumas décadas antes (Hobsbawm, 1977; Roberts, 1976:768-9, 772, 776).

Por outro lado, é importante notar que mesmo um caso inicialmente mal sucedido, como o da China, pode, após uma série de dificuldades — incrivelmente magnificadas em um país das suas dimensões — retomar um processo de desenvolvimento,⁴³ o qual se deu, neste caso, a partir das reformas “capitalistas”, iniciadas por ela, na década de 1970. Vale dizer, não é impossível que um país, ao iniciar uma época de declínio relativo, ou mesmo absoluto, possa reverter este processo posteriormente, até mesmo adentrando um período de rápido desenvolvimento e aproveitamento de

⁴¹ A qual pode ser vista como um “*lock-in*”.

⁴² Ou seja, para que não haja mal-entendidos, não se está advogando, de maneira alguma, qualquer dos argumentos liberais comumente apresentados para o desenvolvimento recente e acelerado daquela nação, mas sim procurando destacar o conjunto de transformações tentadas pela China, a fim de adequá-la o máximo possível — principalmente dada a magnitude do desafio, pois se trata, uma vez mais, de uma sociedade de 1,2 bilhão de pessoas — a condições modernas e funcionais em termos de tecnologia (inclusive de organização da produção), volume de produção e consumo, incentivos, educação, saúde (tudo com grande controle nacional — Medeiros, 1999). Neste sentido, a China imita, um século depois, o que foi feito de forma bastante bem sucedida pelo Japão, a partir da chamada Revolução Meiji, em 1868 (Hobsbawm, 1977:166).

⁴³ Este processo ainda está em aberto, mas possui grandes chances de ser bem sucedido, também dadas as dimensões geográficas e populacionais do país, que conferem à China grande capacidade de negociação, que é exercida com grande firmeza frente a países e/ou empresas estrangeiras. Tal capacidade é ampliada pelo controle nacional sobre grande parte das decisões relevantes (Medeiros, 1999), assim como ocorreu com o Japão e com vários outros PRIs da Ásia. Todavia, observe-se que alguns países abriram mão deste controle recentemente, como se deu nos casos da Tailândia, Coreia do Sul e Indonésia, entre outros. Estes países, equivocadamente, deixaram de restringir boa parte dos fluxos financeiros de curto prazo que entravam e saíam de suas fronteiras, com

oportunidades (Perez,1985; Perez & Soete,1988). Ou, inversamente, que após uma era de grande progresso, as instituições de um país se tornem por demais cristalizadas e não funcionais frente às transformações que continuamente ocorrem nos países concorrentes, obstando o acompanhamento das inovações introduzidas e das vantagens adquiridas por estes últimos, conduzindo, assim, tal país a um relativo declínio,⁴⁴ e/ou a sérios riscos para uma sobrevivência independente.

Compare-se o desenvolvimento chinês, visto até aqui, com o descrito para o caso japonês:

“[O] Japão estava mais disposto a imitar o Ocidente do que muitos outros países não-europeus e [era] mais capaz também de fazê-lo. A China era plenamente capaz de derrotar os ocidentais no próprio terreno deles, pelo menos na medida em que possuía o conhecimento técnico, sofisticação intelectual, educação, experiência administrativa e a capacidade para o comércio requerida para a tarefa. Mas a China era demasiadamente gigantesca, demasiado auto-suficiente, demasiado acostumada a se considerar o centro da civilização para que a incursão de uma leva de perigosos e narigudos bárbaros, por mais avançados tecnicamente que fossem, viesse a sugerir imediatamente a liquidação e o abandono de seus antigos meios.... [Porém,] o Japão possuía ambas [vontade e capacidade]. A elite japonesa sabia que seu país era um entre muitos que confrontavam os perigos da conquista ou sujeição, que já havia aliás sofrido no curso de sua longa história.... Ao mesmo tempo possuía a capacidade técnica e outras, além do pessoal necessário para uma economia do século XIX. E o que talvez fosse mais importante, a elite japonesa possuía um aparato de Estado e uma estrutura social capazes de controlar o movimento de uma sociedade inteira. Transformar o país do alto sem arriscar resistência passiva, desintegração ou revolução, é extremamente difícil. Os dirigentes japoneses estavam na posição histórica excepcional de serem capazes de mobilizar o mecanismo tradicional da obediência social para os propósitos de uma repentina, radical, mas controlada ‘ocidentalização’, sem maior resistência do que a de uma dissidência samurai espalhada e uma rebelião camponesa.

O problema de enfrentar o Ocidente havia preocupado os japoneses por algumas décadas — e a vitória inglesa sobre a China, na primeira Guerra do Ópio (1839-42), demonstrou a capacidade e a possibilidade dos métodos do Ocidente. Se a própria China não podia lhes resistir, não estariam os ocidentais predestinados a vencer em todas as partes? A descoberta do ouro na Califórnia, aquele evento crucial na história do mundo... [naquele] período [1848-75], trouxe os Estados Unidos de forma definitiva ao Pacífico, colocando o Japão diretamente no centro das investidas ocidentais com vistas a ‘abrir’ seus mercados, da mesma forma que as Guerras do Ópio haviam ‘aberto’ os da China. A resistência direta era inócua, como o demonstraram as fracas tentativas de organizá-la. Meras concessões e evasões diplomáticas não eram senão expedientes temporários. A necessidade de reforma, tanto pela adoção das técnicas relevantes do Ocidente como através de restauração (ou criação) de vontade de afirmação nacional, era vigorosamente debatida pelos funcionários superiores e intelectuais. Mas o que veio a ser a ‘Restauração Meiji’, de 1868, isto é, uma drástica ‘revolução do alto’, foi o evidente fracasso do sistema militar-feudal-burocrático dos Shoguns [‘casas feudais’] em resolver a crise. Em 1853-54, os dirigentes do país estavam divididos e em dúvida diante do que fazer. Pela primeira vez o governo formalmente pediu a opinião e o conselho dos *daimyo*, ou lordes feudais, a maioria dos quais foi a favor da resistência ou contemporização. Desta forma, demonstravam sua inabilidade em agir de forma efetiva, e suas contra-medidas militares foram ineficientes e custaram o bastante para drenar as finanças e confundir o sistema administrativo do país. Enquanto a burocracia revelava sua incompetência e as frações dos nobres desentendiam-se dentro do Shogunato, a segunda derrota da China, em mais uma Guerra do Ópio (1857-58), sublinhou a fraqueza do Japão diante do Ocidente. Mas as novas concessões aos estrangeiros e a crescente desintegração da estrutura política doméstica produziu uma contra-reação entre jovens intelectuais samurais, que, em 1860-63, iniciaram, contra estrangeiros e líderes impopulares, uma destas levadas de terror e assassinatos que pontuam a história japonesa.... O Japão precisava evitar cair vítima dos estrangeiros e, dado o fracasso do Shogunato, era natural que a atenção conservadora se voltasse para a alternativa política tradicional sobrevivente, o teoricamente todo-poderoso, mas praticamente impotente, Trono Imperial. A reforma conservadora (ou revolução do alto) teria praticamente que tomar a forma de uma restauração do poder imperial contra o Shogunato. A reação estrangeira ao terrorismo dos extremistas, como por exemplo, o bombardeamento de Kagoshima pelos ingleses, apenas intensificou a crise doméstica e minou o já desgastado regime. Em janeiro de 1868 (após a morte do velho imperador e a indicação do novo Shogun), a restauração imperial foi finalmente proclamada, com a força de algumas poderosas prefeituras dissidentes, e estabelecida após uma curta guerra civil. A ‘Restauração Meiji’ havia sido realizada.

Se isto tivesse sido apenas uma reação conservadora xenófoba, teria sido comparativamente insignificante. As grandes forças feudais do oeste japonês, especialmente Satsuma e Choshu, cujas forças derrubaram o velho sistema, tradicionalmente hostilizavam a Casa de Tokugawa, que monopolizava o Shogunato. Nem seu poderio nem o tradicionalismo militante dos jovens extremistas eram um programa em si, e os homens que então passaram a ter a sorte do Japão nas mãos, predominantemente jovens samurais (em média 30 anos, em 1868), não representavam as forças sociais da revolução social, embora tivessem claramente chegado ao poder numa época em que as tensões econômicas e sociais eram especialmente agudas e refletiam-se tanto em um número de levantes camponeses localizados e não muito marcadamente políticos, como também na ascensão de ativistas camponeses e de classe média. Mas, entre

graves consequências para as suas estruturas financeiras e econômicas como um todo. Cf. Vasconcelos & Strachman (1997); Aglietta (1998); Eichengreen (1999); Stiglitz (2000).

⁴⁴ Como também no caso da Grã-Bretanha. Cf. Hobsbawm (1968); Zysman (1983); Hall (1986); Lazonic (1992a;1992b;1993).

1853 e 1868, o núcleo principal dos jovens samurais ativistas sobreviventes (muitos dos mais xenófobos morreram em ações terroristas) tinha reconhecido que seu objetivo, salvar o país, pedia uma ocidentalização sistemática. Muitos deles, em 1868, tinham conectado os estrangeiros; muitos haviam viajado ao exterior. Todos reconheciam que preservar implicava transformar.”(Hobsbawm, 1977:165-7).⁴⁵

Note-se que a destituição de direitos e privilégios dos samurais, após a Revolução Meiji e a abolição do feudalismo no Japão, foi tão violenta (os samurais somavam por esta época, ao final da Era Tokugawa, 1603-1867, algo como 2 milhões de pessoas), que até mesmo alguns samurais ligados aos Satsuma e Choshu, dois dos principais clãs conspiradores e responsáveis pelo fim da Era Tokugawa, rebelaram-se contra o novo governo.⁴⁶ Porém foram derrotados, sobretudo porque o governo agora dispunha de Forças Armadas unificadas (desde 1873), devido às próprias reformas iniciadas após o início do período Meiji.

Portanto, dois dos principais clãs, Satsuma e Choshu, além de outros importantes, como Saga e Tosa, rebelaram-se contra a política seguida pelos Tokugawa, de excessivo e obscurantista fechamento do país à influência estrangeira, ao mesmo tempo em que reforçavam a necessidade de modernização e ocidentalização de várias atividades produtivas e instituições, a fim de que o Japão pudesse ter condições para enfrentar militarmente o Ocidente e readquirir sua independência. A saída escolhida foi basear toda industrialização japonesa em empresas privadas, com a exceção das indústrias militares, comunicações estratégicas e de várias plantas-piloto em alguns setores importantes, as quais tinham a finalidade de encorajar o setor privado.⁴⁷

Por exemplo, se seguirmos a biografia de Shimazu Nariakira (1809-58) — chefe desde 1851 do clã (*han*) Satsuma, um dos mais importantes de todo o Japão e o terceiro em extensão de terras — de seu sucessor, Shimazu Hisamitsu (1817-87) e de Okubo Toshimichi (1830-78), um dos principais vassalos desse clã, pode-se compreender o espírito que guiou grande parte das transformações japonesas, assim como a própria Restauração Meiji e o fim da Era Tokugawa.

A casa Shimazu, que encabeçava o clã Satsuma, manteve, desde o início do século XVII, um grande controle sobre as Ilhas Ryukyu e, a partir delas, tinham um especial interesse no comércio com o exterior, notadamente com a China. Isto manteve Nariakira, assim como outros nobres de seu clã, mais familiarizados com questões referentes às relações exteriores e aos desenvolvimentos que sucediam no exterior do que a maioria dos componentes de outros clãs. Como consequência, durante seu breve

⁴⁵ Cf. também Roberts (1976:772-4,777); e os artigos “Meiji”, “Meiji Restoration”, “Meiji Restoration: From Feudal to Modern State”, “Meiji Restoration: The Fall of the Tokugawa”, “Tozama Daimyo”, “Daimyo”, “Samurai”, “Shimazu Family”, “Shimazu Shigehide”, “Shimazu Nariakira”, “Shimazu Hisamitsu, Koshaku”, “Mori Family”, “Ito Hirobumi, Koshaku”, in EBCE.

⁴⁶ A última e mais violenta rebelião ocorreu em 1877, durando seis meses e sendo liderada por Saigō Takamori, um dos líderes do golpe contra os Tokugawa, levado, ao que parece, por um excessivo e fatal voluntarismo. Ver “Saigō Takamori”, in EBCE.

período na chefia do clã Satsuma, Nariakira deu início à construção de altos-fornos para a produção de armamentos modernos, além da construção de docas, de um navio a vapor e de várias indústrias não militares. Concomitantemente, implementou uma série de reformas institucionais, passando, por exemplo, a executar exercícios militares à maneira ocidental, como na cavalaria de seu próprio *han*, que passou a treinar à maneira dos franceses; no estabelecimento de uma marinha ao estilo ocidental; e na promoção de jovens (e não somente para funções militares) por motivos derivados eminentemente de seus próprios méritos, sendo que muitos destes jovens, não provenientes da nobreza japonesa, iriam liderar, alguns anos mais tarde, a Restauração Meiji.

Nariakira tornou-se também um importante conselheiro para o governo Tokugawa, durante a crise instaurada a partir da chegada do Comandante Perry, em 1853, ao Japão. Foi um dos únicos a sugerir uma política de moderação e de aceitação das demandas daquele Comandante, a fim de ganhar tempo para reequipar as Forças Armadas japonesas, o que também significava industrializar o país. Não se deve esquecer que o *slogan* da posterior Revolução Meiji era “enriquecer o país, fortalecer as Forças Armadas”.

No entanto, o governo Tokugawa excedeu-se nas concessões a Perry, e Nariakira passou, então, a exigir, junto com outros importantes clãs, que a sucessão do Shogun, em 1858, indicasse como sucessor um determinado membro dos Tokugawa, Yoshinobu, aceito por todos estes clãs.⁴⁷ Tal exigência levou Nariakira a ser forçado a se retirar do governo e ao início de severas fricções entre as casas Shimazu e Tokugawa, as quais conduziram, mais tarde, ao fim do Shogunato Tokugawa e à restituição do poder simbólico ao Imperador. Portanto, a substituição de Nariakira por Hisamitsu, no clã Satsuma, não resolveu os conflitos entre esses e os Tokugawa. Na realidade, todo o clã Satsuma, assim como o clã Choshu, com frequência opunham-se aos Tokugawa, o que tornava bem menos importante qual representante destas casas estava no comando.

Destarte, a corte de Shimazu Hisamitsu, mesmo estando poucos anos na liderança do *han* Satsuma, envolveu-se em um incidente, em setembro de 1862, com quatro britânicos, os quais não teriam sido suficientemente respeitosos ao cruzar com Hisamitsu. O saldo deste conflito, de um britânico morto e dois feridos, fez com que a Grã-Bretanha exigisse uma grande reparação em dinheiro. Os

⁴⁷ Cf. “Goto Shojiro, Hakushaku”, “Yamagata Aritomo, Koshaku”, “Meiji Restoration: From Feudal to Modern State”, in EBOD.

⁴⁸ Yoshinobu só começaria, efetivamente, a assumir o poder, em 1862, em princípio como “guardião do novo Shogun”. Procuraria, desde o início, efetuar reformas que harmonizassem o novo Shogun com as outras importantes casas feudais. No entanto, sua mudança de perspectiva e contemporização excessiva com os estrangeiros — na opinião de alguns importantes clãs — recusando-se a cumprir um acordo para expulsá-los, em 25 de junho de 1863, levou uma das principais casas feudais, Choshu, a desafiar abertamente

Tokugawa aceitaram pagar £ 100.000, mas Hisamitsu se recusou a pagar qualquer coisa. Após o ataque britânico a Kagoshima, a capital do clã, em represália, Hisamitsu, percebendo sua debilidade frente aos britânicos, concordou em pagar £ 25.000 e punir os culpados, “se eles pudessem ser encontrados”.

Para amenizar os conflitos, a partir do começo de 1864, Hisamitsu e alguns outros importantes senhores feudais assumiram cargos no novo Conselho do governo central, com representantes da corte e do Shogunato Tokugawa. Contudo, uma disputa entre Hisamitsu e o Shogun Tokugawa Yoshinobu encerrou esta participação e a esperança de um novo compromisso político entre as duas casas. Os conflitos e a debilitação do poder central pelas principais casas feudais prossegue, até que em 3 de novembro de 1867, dois vassalos de Hisamitsu, Saigo Takamori (1827-77) e Okubo Toshimichi (1830-78) lideraram o golpe de Estado contra o Shogunato, auxiliados por um representante do clã Choshu, Kido Takayoshi.⁴⁹

Okubo Toshimichi, por sua vez, logo após conseguir derrubar o antigo governo, faz uma das famosas viagens japonesas de reconhecimento e estudos ao Ocidente, retornando plenamente convencido da necessidade de um rápido desenvolvimento econômico para o país.⁵⁰ Para este fim, advogava o estabelecimento de escolas técnicas, o fornecimento de empréstimos e subsídios governamentais a empresas privadas, e a instalação de fábricas do Estado em atividades importantes. Prescrevia a completa prioridade a tais reformas e desenvolvimento, opondo-se ferozmente a uma guerra prematura com a Coréia, desejada pelo seu ex-companheiro Saigo Takamori. Este desejava a guerra — já demonstrando a tendência expansionista e imperial que seria uma constante do Japão, desde o final do século XIX — inclusive para satisfazer aos antigos samurais, privados de praticamente todos os antigos direitos (entre eles o de monopólio sobre a guerra), após o estabelecimento do serviço militar obrigatório junto às Forças Armadas do país.

A posição de Okubo, abraçada também por expoentes como Iwakura Tomomi, prevaleceu até 1894, muito após a morte de ambos, quando da guerra e da vitória contra a China e contra as ambições russas na Mandchúria. Estas lutas demonstraram claramente, inclusive ao Ocidente, que o Japão havia

o governo central. Mesmo com o governo não tendo forças suficientes para conter este desafio, Tokugawa Yoshinobu torna-se, em 1866, o último Shogun da Era Tokugawa, até sua destituição, em 8 de novembro de 1867. Cf. “Tokugawa Yoshinobu”, in EBDC.

⁴⁹ Na verdade, em 1866, Saigo Takamori havia negociado secretamente uma trégua entre estes dois importantíssimos clãs, e uma aliança entre eles para derrubar os Tokugawa. Ver “Shimazu Family”, “Shimazu Shigehide”, “Shimazu Nariakira”, “Shimazu Hisamitsu, Koshaku”, “Saigo Takamori”, “Okubo Toshimichi”, “Kido Takayoshi”, “Tokugawa Yoshinobu”, in EBDC.

⁵⁰ Ver, por exemplo, “Meiji Restoration: From Feudal to Modern State”, “Ito Hirobumi, Koshaku”, “Iwakura Tomomi”, in EBDC.

sido bem sucedido no seu processo de *catch-up* com o Ocidente — até então, o único país a ter conseguido tal intento.⁵¹

Todo este conjunto de dados mostra que a reação virtuosa do Japão ao desafio ocidental passou por reformulações em amplas áreas: assim, no que se refere às instituições, houve a abolição do feudalismo, das forças armadas dos clãs e do monopólio dos samurais sobre as guerras; a constituição de Forças Armadas nacionais, de exercícios militares à maneira ocidental e de um regime político bicameral; a adoção de uma Constituição baseada na sua congênere alemã; de reformas educacionais; de uma religião baseada no culto ao imperador e em algumas linhas confucionistas; etc.⁵² No que tange às mudanças políticas, estas se deram sobretudo na forma de representação dos interesses, agora assegurados minimamente por uma Constituição e por um Parlamento bicameral, com a redução drástica dos poderes dos clãs feudais. Ocorreu também a criação de uma ideologia nacional, baseada no culto ao imperador e em reformulações de ideologias pretéritas, como o confucionismo e um nacionalismo exacerbado. E, por fim, é importante destacar as radicais transformações na economia, com o incentivo à criação de inúmeras empresas e conglomerados privados (*zaibatsus*); o estabelecimento de importantes empresas públicas (estas, como visto, nos setores de produção militar, comunicações estratégicas e em algumas plantas-piloto); as mudanças nas leis que regulavam a propriedade da terra; a adoção de uma moeda nacional emitida exclusivamente pelo Estado; a instauração de um sistema financeiro minimamente apto a viabilizar todos esses projetos; etc. Todo este conjunto de fatores propiciou ao Japão, em um período relativamente curto, modificar substancialmente sua sociedade e torná-la apta a concorrer com os “bárbaros” ocidentais, além de realizar conquistas na Ásia. Como vimos, a China demoraria praticamente um século para realizar reformas semelhantes em várias áreas.

Passemos agora, então, a uma outra ilustração, o caso do Brasil, com ênfase especial sobre a década de 50.

⁵¹ Cf. “Saigo Takamori”, “Okubo Toshimichi”, “Iwakura Tomomi”, “Omura Masujiro”, in EBCD.

⁵² Cf. “Meiji Restoration: From Feudal to Modern State”, in EBCD.

Capítulo 5

A Década de 50, no Brasil

Analisarei, agora, a década de 50, no Brasil, com especial ênfase sobre o desenvolvimento institucional do país, tanto a fim de ilustrar mais detalhadamente os desenvolvimentos teóricos realizados nos capítulos anteriores quanto de contribuir para o entendimento de uma década tão importante para a evolução posterior do país.

Afinal, foi nos anos 50 que o Brasil definiu crucialmente algumas opções para seu desenvolvimento, como a liberalidade com relação ao capital estrangeiro, o recurso às empresas estatais, o protecionismo e promoção à indústria e a setores específicos privilegiados (no que alguns chamam de política industrial), etc., as quais seriam determinantes para as décadas posteriores. Ao mesmo tempo, como procurarei demonstrar, o país perdeu uma oportunidade sem igual para reverter algumas das razões mais fortes e antigas para o atraso frente às nações desenvolvidas, e também para evitar a perpetuação e recrudescimento de problemas perenes do país, os quais têm se intensificado na atualidade. Não que o Brasil não tivesse atravessado outros períodos essenciais — verdadeiras encruzilhadas — para seu desenvolvimento ulterior. Mas na década de 50 — no meu entender, e neste ponto apóio-me em vários autores — provavelmente ocorreu a última possibilidade de um desenvolvimento bastante independente e autônomo para o país, com todas as implicações que isto traria para as décadas seguintes.

Para realizar estes intentos, analiso principalmente os dois governos mais longos e atuantes neste sentido, naquela década, quais sejam, o II governo Vargas (1951-54) e o governo Kubitschek (1956-61). Ou seja, não vou discutir, a não ser perifericamente, as contribuições dos governos Café Filho (agosto de 1954 a 8 de novembro de 1955), Carlos Luz (8 a 11 de novembro de 1955) e Nereu Ramos (11 de novembro de 1955 a 31 de janeiro de 1956), o que parece sensato, dada a brevidade e o notório caráter de transição e de crise política aberta destas três breves presidências. Vale dizer, com exceção de algumas medidas e políticas liberais e antinacionalistas decretadas durante o governo relativamente mais

longo de Café Filho¹ — o qual, mesmo assim, se coloca em uma posição de interinidade até a eleição de 3 de outubro de 1955 e a posse do novo presidente, no final de janeiro do ano seguinte (Skidmore, 1966) — o núcleo da minha investigação será o II governo Vargas e o governo Kubitschek.

Outro fator que apóia minha escolha pela década de 50, no Brasil, é que nesta, pela primeira vez, houve uma opção deliberada e premeditada pelo desenvolvimento econômico e industrial, por parte do governo e de amplos setores da sociedade, o que ocorreu com ainda maior intensidade e consistência durante o período Kubitschek (1956-61). Assim, naquele período, pela primeira vez na história econômica brasileira, emergiram políticas claramente destinadas a um avanço planejado da industrialização do país, em vez de esta industrialização se desenrolar sobretudo como reação aos desenvolvimentos do setor externo e/ou ao que acontecia de forma espontânea internamente, nos vários setores da economia brasileira (Furtado, 1959; Lessa, 1964) — com apenas algumas medidas esparsas e *ad hoc* adotadas pelos governos brasileiros, a favor, ou mesmo, por vezes, contra tal evolução espontânea, e com uma participação não tão definida e importante dos empresários industriais quanto nos anos 50.²

5.1. O Pano de Fundo Internacional

O período que se segue à 2ª guerra mundial, como se sabe, foi de grandes oportunidades para as nações em desenvolvimento, em decorrência, entre outros fatores, da nova institucionalidade esboçada muito antes do final daquele conflito (Neumann, 1969). Assim, por exemplo, grande parte das principais instituições econômicas que tiveram grande peso na determinação dos rumos da economia mundial, no pós-2ª guerra, foram estabelecidas antes mesmo do seu término, na Conferência de Bretton Woods (1944), e esta nova institucionalidade econômica abriu novas oportunidades de financiamento aos países atrasados, resolvendo, desta maneira — ao menos parcialmente — um dos principais “gargalos” para os seus desenvolvimentos e industrializações (Tavares, 1981).

¹ Suzigan (1975:442-3); Leopoldi (1984: caps. 7-8; 1991; 1992:91-2). Para uma posição contrária, cf. Bulhões (1990:109-11) e Campos (1994). Agradeço estas últimas indicações bibliográficas à Profa. Maria A. Leopoldi. Esta autora igualmente me facultou a leitura de sua excelente tese de doutorado, recentemente traduzida e revista, e que se encontra no prelo para publicação, sob a forma de dois diferentes livros. Porém, como esta nova versão de sua tese não foi ainda paginada, sempre que a utilizar, ainda que textualmente, vou apenas indicar o capítulo do qual retiro a citação, mas sem poder indicar a página exata ao leitor.

² Suzigan e Villela (1997:32) afirmam que, somente na segunda metade da década de 50, “[u]ma ação mais persistente e crescentemente articulada, deliberada e abrangente, objetivando à industrialização... alcançou um grau de coordenação (política e dos agentes econômicos, das instituições, instrumentos e políticas auxiliares), a qual se aproxima de uma política industrial *lato sensu*.” No entanto, Leopoldi (1984; 1992) aponta com razão para o papel constante dos empresários, já desde o final do século XIX, na busca por proteção contra importações, papel que claramente se intensifica ao final da 2ª guerra mundial. Contudo, esta participação empresarial vai conhecer o seu primeiro apogeu na década de 50, para depois atingir um novo ápice durante o II PND (1974-79).

A isto se pode agregar um segundo e um terceiro fatores impulsionadores de políticas de desenvolvimento e de industrialização, ambos ideológicos. O segundo foi o clima internacional de grande otimismo pela vitória das forças antifascistas, na guerra (Hobsbawm, 1994; Ambrose, 1994), o qual conduziu a uma falsa percepção de igualdade no relacionamento entre as nações — sobretudo por parte dos países menos desenvolvidos, mais dados a este tipo de ilusões — e de oportunidades ilimitadas para o futuro delas (Teixeira, 1983). E o terceiro foi a difusão do keynesianismo (Hirschman, 1995: cap. 14), ainda que em versões bastante modificadas em relação às concepções originais de Keynes (1936; 1937a; 1937b), já que fruto da síntese precária apresentada por Hicks (1937), e também dos desenvolvimentos posteriores de Hansen (1953) e Samuelson (1945) (Possas, 1987; Heller, 1999). É importante observar que aquele keynesianismo inicial era extremamente direcionado — e neste aspecto sim, era bastante semelhante a Keynes — ao crescimento econômico e à possibilidade de a política econômica evitar permanentemente as crises econômicas e taxas elevadas de desemprego.³ Tal keynesianismo era, igualmente, um dos principais responsáveis pelo surgimento da economia do desenvolvimento, “o estudo do crescimento econômico nos países pobres.” (Skidelsky, 1996: 130).

Um quarto e importantíssimo fator a ser mencionado é que esta época marcou o princípio da “Guerra Fria”, levando a uma maior preocupação do pólo capitalista com o desenvolvimento e o bem-estar de suas populações, inclusive de suas áreas atrasadas, a fim de se contrapor e resistir às influências do pólo comunista, sobretudo da extinta URSS (Hobsbawm, 1994). Neste sentido, é importante destacar, adicionalmente, um quinto fator profundamente interligado ao anterior: a emergência de várias correntes de pensamento econômico desenvolvimentistas,⁴ as quais puderam ser difundidas, em grande parte, em decorrência daquele conjunto de fatores listados acima. É por conta, sobretudo, destes dois aspectos, que os EUA, como se sabe, apoiaram o surgimento de várias instituições que serviram de base para a chamada *Pax Americana*, como os organismos financeiros acordados em Bretton Woods, além

³ Nas primeiras três décadas do pós-2ª guerra, tal objetivo foi considerado teoricamente factível e desejável, além de empiricamente realizável (Johnson, 1971; Davidson, 1992-93), ao contrário do que postula o atual pensamento hegemônico (por exemplo, Mishkin, 1999), desenvolvido, em boa medida, a partir da chamada contra-revolução monetarista (Davidson, 1972b; 1993; Friedman, 1970; Johnson, 1971; Tobin, 1974). Como descreve Skidelsky (1996: 128-9): “Em essência, a revolução keynesiana foi destruída por excesso de ambição — arrogância poderia ser um termo melhor — impulsionada pela impaciência e apoiada em pretensões indevidas a conhecimentos teóricos e práticos. A contra-revolução monetarista foi um apelo para mais modéstia e maior confiança nas forças do mercado.” E isto a despeito de que Keynes, embora “fosse superconfiante — traço herdado por seus seguidores — era notavelmente modesto quanto ao que a política podia conseguir numa sociedade livre, coisa que seus seguidores tendiam a ignorar.”

⁴ Como as baseadas em alguns organismos das Nações Unidas direcionados para questões de reconstrução e/ou desenvolvimento econômicos de vastas regiões, principalmente a Comissão Econômica para a Europa e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

do Plano Marshall — para a Europa e o Japão⁵ — e das instituições políticas e sociais ligadas às Nações Unidas.

Em sexto lugar, estritamente no que diz respeito à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), deve-se sublinhar a pouca ênfase dos escritos desta escola — principalmente nos seus primórdios — sobre a busca de competitividade internacional por parte dos produtores de um país que estivesse iniciando ou se aprofundando em seu processo de industrialização. Isto também teve uma importante influência sobre a industrialização brasileira.⁶ Assim, as implicações desta pouca ênfase sobre a capacidade de concorrer internacionalmente com os produtos estrangeiros, seja nos mercados estrangeiros, seja nos mercados nacionais, foram e são muitas: 1) a aceitação de bens e serviços de pior qualidade por um prazo demasiadamente longo — no limite, infinito — por parte dos responsáveis pelas políticas econômicas e industriais, com a conseqüente redução do nível de renda do país (inclusive por se obstar, desta forma, maiores possibilidades de exportação dos bens que estão sendo substituídos), e a penalização dos demandantes diretos e indiretos destes bens e serviços, em conseqüência dos seus maiores custos e/ou da qualidade inferior destes bens e serviços;⁷ 2) problemas de Balanço de Pagamentos, como conseqüência da falta de competitividade, resultando em dificuldades para exportar, sobretudo novas linhas de produtos ou bens de novos setores que estão sendo introduzidos em um país. Isto conduz, ao mesmo tempo, a uma tendência importadora por parte das empresas e pessoas que têm acesso aos bens e serviços do exterior (Furtado, 1994:41); 3) a perda de apoio político para a

⁵ Maier (1978); Krasner (1978); Teixeira (1983); Vianna (1986:25-6).

⁶ Segundo Fiori (1993:5-7,14), havia um quase consenso intervencionista, no mundo, nos anos 50 e 60, somente ameaçado pelo sempre presente liberalismo econômico. Na América Latina, o projeto desenvolvimentista e intervencionista foi teorizado e analisado empiricamente, tanto *ex-ante* quanto *ex-post*, sobretudo pela CEPAL e por pessoas a ela ligadas. Tal projeto permaneceria em vigência, até os anos 60, somente nos dois países latino-americanos que continuaram sua industrialização com maior vigor, Brasil e México, sendo mantido, entretanto, durante os anos 70 e início dos 80, somente pelo primeiro. Assim, segundo Fiori (id.:6-7), o Estado desenvolvimentista na América Latina foi construído “sobre o suporte analítico e conceitual fornecido pelo pensamento e pelo projeto econômico cepalino. De tal forma que suas idéias centrais acabaram ocupando um espaço decisivo nas lutas políticas que cercaram as transformações econômicas e sociais vividas pelo continente nas últimas quatro décadas.” Contudo, posteriormente, a CEPAL teria feito um *mea culpa* a esta pouca ênfase sobre a busca de competitividade e a importância do crescimento das exportações (por exemplo, Fajnzylber, 1983), a partir da comparação do desenvolvimento real dos países latino-americanos com a notável evolução de vários países asiáticos, entre os anos 60 e 80, inspirados em grande medida pelo grande sucesso do modelo japonês (Fiori, 1993:6). Destaque-se também que as idéias da CEPAL, ao menos no caso do Brasil, articulavam-se e eram secundadas por grupos de economistas independentes daquele organismo, como aqueles que ocupavam a Assessoria Paralela da Presidência, no II governo Vargas. Sublinhe-se também a influência dos escritos de um empresário e pensador importante, como Roberto Simonsen, seja sobre os escritos iniciais da CEPAL, seja sobre o trabalho da Assessoria Paralela (Leopoldi, 1984; Bielschowsky, 1988).

⁷ Tomada esta qualidade em um sentido amplo, o qual inclui assistência técnica, prazo de entrega, etc. Como explica Sílvia Possas (1996:158), “a abordagem excessivamente centrada nos setores a serem incentivados, deixava de lado a importância destes setores se tornarem competitivos no plano internacional, isto é, de atingirem, num prazo não muito longo, níveis de produtividade e qualidade compatíveis com os praticados em outros países. Caso contrário, a população estaria pagando mais para ter menos e piores produtos, o que só se pode justificar em situações muito específicas.” Destarte, “[d]urante décadas a busca da competitividade foi um objetivo relegado a segundo plano. A partir do final dos anos setenta e, principalmente, nos anos oitenta, todavia, houve uma mudança de postura e hoje se aceita em geral que uma política industrial bem sucedida deve ser uma política voltada para a competitividade.” Cf. também Moreira (1995).

industrialização ou o seu aprofundamento, pois esta passa a ser vista como prejudicial a certas camadas da sociedade, em certos casos bastante amplas.⁸ Tal processo pôde ser percebido, mais recentemente, no Brasil, no caso da política de informática, a qual perdeu grande parte de seu apoio potencial pela qualidade deficiente e preços excessivos dos produtos fabricados, os quais foram frutos, em boa medida, da preocupação excessivamente centrada na capacitação produtiva, com muito menor atenção para a obtenção de capacidade tecnológica e, sobretudo, de competitividade (Tapia, 1993; S. Possas, 1996:159, e n. 12; Moreira, 1995:9); e 4) a manutenção de uma visão anti-industrialista, antinacionalista e de inferioridade de países inteiros, ou mesmo de toda uma região — como, por exemplo, toda a América Latina — ao se notar que o processo de industrialização não foi plenamente bem sucedido (Hirschman, 1995). Ao mesmo tempo, perpetuou-se uma visão internacionalista, de conservação de privilégios⁹ e, porque não dizer, sem maiores compromissos com o(s) país(es), das elites nacionais, com tudo o que isto implica em termos de sustentação de um sistema de dominação política, econômica e social, e, portanto, cerimonial.¹⁰

Há que se mencionar igualmente um sétimo fator: o pouco ou nenhum interesse dos EUA na industrialização da América Latina, no pós-2ª guerra, por conta de considerações geopolíticas que privilegiavam a concentração de seus financiamentos e de sua ajuda material e técnica à reconstrução européia e japonesa, mais importantes para aquele país (até mesmo em conflito com o quarto e quinto aspectos, mencionados acima), o que era auxiliado pelo risco reduzido dos países da região se transferirem para o outro pólo ideológico, o socialista/comunista. Conseqüentemente, a participação dos EUA restringia-se, no geral, à realização de estudos acerca dos problemas enfrentados por vários dos países da América Latina,¹¹ os quais implicavam, todavia, em relativamente poucos financiamentos e

⁸ Por exemplo, a perda do apoio dos produtores de bens de consumo e/ou dos fabricantes de produtos primários às políticas direcionadas à fabricação ou aumento do grau de nacionalização tanto de bens de capital como de produtos intermediários. Isto porque, nos países em desenvolvimento, as indústrias de bens de consumo e de produtos primários são, geralmente, as únicas estabelecidas com maior solidez, o que faz com que seus produtores não desejem trocar de fornecedores, ainda mais se os fornecedores nacionais apresentarem qualidade deficiente e, em muitos casos, preços maiores do que os estrangeiros. Além do mais, políticas de proteção e promoção de novas indústrias podem perturbar as relações comerciais estabelecidas pelos fabricantes de produtos primários (ou de escassa elaboração) com seus mercados de exportação, já que os produtores de bens de capital e/ou de produtos intermediários provenientes destes mercados podem tentar retaliar a perda de exportações de seus produtos, agora nacionalizados (Hirschman, 1995:64). Ver também, para uma análise do caso específico do Brasil, Cohn (1968:291).

⁹ Por exemplo, em conseqüência de apenas algumas pessoas ou camadas da sociedade terem acesso a produtos importados, ou mesmo a produtos nacionais caros e de qualidade, vale dizer, pela não difusão suficiente do consumo destes produtos pela população. No caso da produção nacional desses produtos, isto ocorre também pelo não alcance de escalas de fabricação compatíveis com menores custos e com maior qualidade, as quais facultem seu acesso generalizado a amplas camadas da população.

¹⁰ Ou seja, de reprodução das desigualdades sociais, econômicas e das estruturas de poder destas sociedades, calcadas no privilégio e na exclusão. Cf também Furtado (1974:97-102; 1976:29,96; 1984:123; 1994:41).

¹¹ Como explica Leopoldi (1992:82): "Os investimentos públicos norte-americanos centraram-se na reconstrução da Europa via Plano Marshall. Para a América Latina, o Governo Truman reservou o Act of International Development, uma medida aprovada pelo Congresso norte-americano, em 1949, que destinava verbas para a formação de comissões econômicas conjuntas (Estados Unidos e país participante). O objetivo dessas comissões era organizar projetos de ajuda econômica e prover assistência técnica aos quadros do

ajuda material, além de sugerirem, normalmente, a adoção de medidas ortodoxas, tais como políticas fiscais e financeiras restritivas e a abertura dos países ao comércio e investimentos estrangeiros.¹² Esta posição dos EUA só começou a se modificar ligeiramente com o início das hostilidades na Coreia, em 1950, e mais intensamente a partir do sucesso da Revolução Cubana, no início da década de 60, quando Kennedy lançou a Aliança para o Progresso, para os países da América Latina — reconhecidamente baseada na Operação Pan-Americana, proposta por Kubitschek.¹³

E, por fim, em oitavo posto, é preciso lembrar que os interesses privados estadunidenses na industrialização dos países da América Latina — notadamente do Brasil — sofreram uma importante mudança com o encerramento da reconstrução propriamente dita dos países europeus e a consequente recuperação de suas capacidades competitivas, em meados da década de 50. Esta recuperação possibilitou, como se sabe, a primeira grande onda de transnacionalização das empresas européias, no pós-2ª guerra, largamente aproveitada por Juscelino. Este inclusive atraiu empresas norte-americanas que não haviam atendido inicialmente a seus apelos para que investissem no Brasil, mas que depois não quiseram se ver prejudicadas em suas capacidades competitivas neste país e também em outros que se industrializavam.¹⁴ No entanto, deve-se atentar para dois aspectos adicionais no que diz respeito especificamente ao governo Kubitschek: primeiro, a importância dos incentivos dados aos investimentos e empréstimos estrangeiros, via facilidades e subsídios implícitos na taxa cambial — por exemplo, presentes notadamente na famosa Instrução 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Estes subsídios representaram algo como 70%, em média, das importações de máquinas, veículos e equipamentos, no período 1956-60, no Brasil, ou cerca de um quarto das importações totais

Estado.” Abreu (1992:102) acrescenta: “Os norte-americanos, de fato, demonstravam-se bastante menos generosos em relação ao Brasil do que havia sido o caso nos anos iniciais de guerra, quando os seus objetivos políticos e econômicos na América do Sul ainda não haviam sido alcançados. Sua política em relação ao Brasil é bem resumida pela advertência aos ingleses de que as relações norte-americanas com o Brasil deveriam ser vistas ‘no mesmo plano das relações britânicas com o Egito ou a África do Sul.’” Ver também, para a posição dos EUA com relação à América Latina, durante a Guerra, e para o surgimento da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), além de seus resultados e análises principais, Malan *et alii* (1977:32-6,60-86,130-2).

¹² Leopoldi (1984). Estas sugestões, sobretudo no caso das políticas fiscais e financeiras ortodoxas, não eram reforçadas no caso dos países auxiliados pelo Plano Marshall, devido ao medo dos EUA de bloquear o desenvolvimento destes países e favorecer, como consequência, a inquietude social e os partidos comunistas ou de esquerda como um todo, extremamente fortes em vários destes países. No caso do Brasil, recorde-se que Kubitschek se recusou terminantemente a seguir tais políticas ortodoxas, o que lhe possibilitou dar continuidade ao seu Programa de Metas, realizando praticamente todos os objetivos daquele Programa (Lessa, 1964; Skidmore, 1966:223-5). Cf. ainda Almeida (1986:esp. 138), para a tentativa de bloqueio, por parte dos EUA, das políticas intervencionistas do II governo Vargas.

¹³ Skidmore (1966:214-5,458,n. 23,24); Malan (1977:128); Vianna (1986:25-6).

¹⁴ Como explica Malan (1984:83), “o investimento direto e os financiamentos de fornecedores para a importação de máquinas e equipamentos destinados a impulsionar a industrialização brasileira, na segunda metade dos anos 50, podem e devem ser vistos como, em boa parte, associados à competição entre indústrias européias e norte-americanas por posições de mercado. É sintomático, por exemplo, que, no caso da indústria automobilística, tenham sido firmas européias as primeiras a apostar firme no mercado brasileiro, logo seguidas por empresas norte-americanas. A política de atração de capitais privados estrangeiros para o Brasil, portanto, dificilmente teria tido o ‘sucesso’ que teve no período Kubitschek não fora a alteração que estava em curso na alocação internacional do

do país.¹⁵ E, em segundo lugar, que em fins de 1956 o Brasil se constituía no terceiro receptor de capitais de risco norte-americanos, ultrapassado somente pelo Canadá e Grã-Bretanha, e muito à frente dos dois outros grandes países da América Latina, Argentina e México.¹⁶

Esses oito fatores propiciaram aos países “subdesenvolvidos” uma evolução um pouco menos dependente dos países centrais, sobretudo daquele que constituía o núcleo do pólo capitalista, os EUA, cuja influência sobre o Brasil e a América Latina era ampliada por considerações geopolíticas. Tal evolução com um maior grau de autonomia frente a estes países capitalistas centrais, e mesmo ao principal país do bloco comunista, a URSS, se mostrou mais viável até o início propriamente dito dos conflitos bélicos periféricos entre países que representavam estes dois pólos ideológicos (por vezes com a participação direta das potências que constituíam seus núcleos — Hobsbawm, 1994). Assim, tivemos a Guerra da Coreia, em princípios da década de 50; problemas semelhantes, no Vietnã, a partir do início dos anos 60; além da crise entre EUA (por um lado), e URSS e Cuba (pelo outro), também no início dos anos 60, para não mencionar inúmeros conflitos menores, sobretudo na África. A partir de então, a influência ideológica e geopolítica dos EUA sobre a América Latina recrudescceu, quer devido à necessidade de aquele país se opor aos maiores riscos representados pela crescente presença da URSS na região (Benevides, 1986:152), quer como resultado do alinhamento, por vezes automático, de boa parte das elites civis e governamentais latino-americanas com aquela potência da América do Norte, especialmente em decorrência do papel desta última como principal antagonista do comunismo no mundo.¹⁷

5.2. Uma Breve Descrição da Década de 50, no Brasil, e dos seus Antecedentes Históricos

Estes aspectos se conjugaram, no caso brasileiro, com as questões que emergiram a partir do crescimento dos movimentos populares, já de antes da década de 50 e da crise econômico-política que se iniciou logo após o final do período 1956-61, de intenso desenvolvimento (Lessa, 1964; Furtado, 1985a; 1985b). Estes anos, que corresponderam aos do governo Kubitschek, foram, sem dúvida,

investimento direto, acelerada, a partir de 1957, pelo surgimento da Comunidade Econômica Européia.” Ver também Tavares (1975:112); Mello (1982:119); Singer (1984:225); Draibe (1985) e Guimarães (1980:131-8).

¹⁵ Esta liberalidade quanto aos investimentos estrangeiros fazia do país, já antes do governo Kubitschek, um dos que apresentavam menores restrições aos capitais estrangeiros, como demonstra a própria Instrução 113, decretada pelo governo Café Filho.

¹⁶ Malan (1984:82-4). O “investimento direto norte-americano no Brasil, em 31-12-1956, era da ordem de US\$ 1.200 milhões, dos quais 700 milhões na indústria manufatureira, quase o dobro do México (364 milhões) e quase o triplo da Argentina (265 milhões).” (id.:83).

¹⁷ Neste sentido, para o alinhamento automático (ou quase) de boa parcela da elite brasileira, durante a década de 50, com os EUA, ver Malan *et alii* (1977:409).

o primeiro período de desenvolvimento industrial concentrado realizado planejadamente, no Brasil (Draibe, 1985:182), sendo somente equiparados, neste sentido, na história brasileira, pela sequência e finalização da implantação de uma matriz industrial completa, entre 1974 e 1979, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aliás o último Plano Industrial integrado da América Latina.¹⁸ Mas vejamos, primeiramente, alguns de seus antecedentes.

5.2.1. Antecedentes Históricos dos Grandes Projetos de Industrialização no Brasil

Os primeiros esforços sistemáticos de política industrial, no Brasil, datam da década de 30, a despeito de algumas tentativas esparsas, assistemáticas e, por vezes, inconsistentes — no sentido de proteger a incipiente indústria nacional e desenvolver certos setores industriais¹⁹ — terem surgido até mesmo antes, sobretudo no período entre a 1ª guerra mundial e o final da década de 1920:

“No geral, as metas nos anos 30 e 40 foram indústrias produtoras de insumos básicos (fabricação de aço, papel e celulose, minério de ferro, álcalis); enquanto nos anos 50 outras indústrias foram igualmente incluídas: química pesada, equipamentos mecânicos e elétricos pesados, material de transporte e construção naval. Contudo, foi somente com o Plano de Metas que estas indústrias começaram a ser formalmente alvos de políticas setoriais implementadas pelos grupos executivos. Subseqüentemente, após um período de abandono dos objetivos setoriais, nos anos 70 foram novamente estabelecidas metas setoriais, especialmente durante o II PND, o qual amplificou o espectro de setores, a fim de incluir outras indústrias produtoras de insumos básicos (petroquímica, metais não-ferrosos), de bens de capital e indústrias de alta tecnologia (telecomunicações, aviação, armamentos, energia nuclear, informática).” (Suzigan & Villela, 1997:35).²⁰

Portanto, os primeiros ensaios de industrialização deliberada e de montagem de uma institucionalidade minimamente adequada à consecução desses objetivos surgem entre o final dos anos 30 e o início dos 40, durante o Estado Novo, a fim de enfrentar a barreira que a escassez de divisas recorrentemente impunha às importações e ao desenvolvimento econômico brasileiros — assim como sempre ocorre em países que não atingem um grau adequado de desenvolvimento, compatível com seu porte e suas necessidades.²¹ Elas sobrevivem em poucas, mas importantíssimas ações planejadas por Vargas: um projeto de uma fábrica de aviões e de motores de avião (que ficaria, como se sabe, apenas como algo a ser implementado em um período bastante posterior), e que passou, contudo, a constituir

¹⁸ Lessa (1978); Tadini (1985); Suzigan & Villela (1997:cap. 2). Fiori (1993:14) afirma que “é indiscutível que na segunda metade da década de 70 o governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da CEPAL do final dos anos 40.”

¹⁹ Leopoldi (1984). Normalmente, a proteção é a primeira medida de política industrial adotada — em muitos casos não deliberadamente, seguindo apenas algumas medidas *ad hoc* — quando os países se industrializam.

²⁰ Cf. também Leopoldi (1984;1991;1992;1993).

²¹ Monteiro & Cunha (1974); Lessa & Fiori (1984:593). Neste sentido, os projetos de industrialização japoneses, anteriores e posteriores à 2ª guerra mundial, foram elaborados exatamente com esta finalidade de livrar aquele país das freqüentes restrições representadas por um Balanço de Pagamentos com crônica tendência deficitária e das limitações que tais condicionantes representariam para o desenvolvimento do Japão (Johnson, 1982). O mesmo tipo de raciocínio esteve por trás das constantes preocupações com o desenvolvimento de vários países pequenos da Europa (Katzenstein, 1984;1985) e mesmo de inúmeras contribuições teóricas, como as

uma fábrica de motores de caminhão, a Fábrica Nacional de Motores; a produção de insumos básicos, como papel e celulose e álcalis (Draibe, 1985:209-10); a criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1938,²² e, sobretudo, a Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, e, com menor importância, a Cia. Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942 (Sola, 1968:274-7; Cohn, 1968:299; Singer, 1984:224).

Porém, o aspecto ao qual se quer dar maior destaque é que todos estes grandes projetos substitutivos de importações foram fruto da ação determinada do Estado, e não apenas com este agente atuando reflexamente a partir de pressões do setor privado. Destarte, já naquela época, o Estado constituía-se no principal ator com poder e interesse suficientes para um projeto de industrialização nacional de maior envergadura, no que era secundado por alguns grupos de empresários organizados junto às Federações dos principais estados industriais do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, e Rio Grande do Sul).²³ Portanto, é certo que os interesses e poder políticos dos industriais já existiam, nesta época, mas não eram fortes o bastante para se imporem às outras camadas importantes da sociedade — principalmente quando comparados aos interesses e poder dos setores importadores e exportadores, e considerando o porte da tarefa de industrialização que deveria ser realizada (Fausto, 1968:230-3; Suzigan, 1975:433-447). A dominação deste últimos interesses, como é sabido, decorria da participação dos setores ligados às exportações — nesta época, sobretudo do café — na economia brasileira, em termos de produto, renda, emprego e, ainda de maneira mais importante, na geração das escassas divisas, fundamentais para realizar as tão necessárias importações e saldar os pesados compromissos repetidamente incorridos com os credores internacionais (Sola, 1968:263; Cohn, 1968:290-3).

Isto torna claro que um projeto de industrialização, no Brasil, tinha que romper com este círculo vicioso — de dependência com relação a uns poucos produtos de exportação para a geração de divisas e renda — e, ao mesmo tempo, expandir a capacidade de importação do país, retirando, por outro lado, poder dos importadores, os quais não desejavam a concorrência de produtos nacionais aos bens importados. Tal oposição destes comerciantes era somente atenuada nos anos de maiores dificuldades

da CEPAL (cf. Rodriguez, 1981; Fiori, 1993) e, mais recentemente, de autores neo-schumpeterianos (Dosi & Soete, 1988; Dosi *et alii*, 1990; Soete, 1991).

²² O qual passaria a controlar, posteriormente, o refino e a distribuição daquele insumo e, em uma fase ulterior — via criação de uma empresa estatal — a própria extração de petróleo no país.

²³ Sola (1968:263); Leopoldi (1984). No entanto, mais à frente, detalharemos a hipótese de que, ainda que o Estado tivesse que ser o elaborador dos grandes projetos nacionais, não necessariamente teria que neles atuar como empresário, podendo e devendo ter requisitado o suporte do relativamente fraco capital privado nacional (e também, por sua vez, apoiando-o mais decididamente), a fim de realizar estes projetos (até mesmo constituindo este capital nacional, ou seja, praticamente gerando empresas privadas nacionais relativamente fortes). Mas note-se que nosso argumento é fundamentalmente de ordem política e de constituição de interesses, e não baseado em discussões sobre a presumida, mas insuficientemente provada, superior eficiência do setor privado quando comparado ao

do Brasil com relação ao seu Balanço de Pagamentos, ou quando o país enfrentava obstáculos materiais a essas importações — como no transcorrer das duas guerras mundiais — para novamente aparecer com toda força após o fim destes obstáculos, a partir, por exemplo, de um fator ideológico: o enaltecimento dos benefícios do livre-comércio.²⁴

É importante mencionar também os obstáculos representados pelos grandes exportadores, intimamente relacionados com as principais casas bancárias internacionais. Estes grupos financeiros conseguiam importantes rendimentos tanto por meio do seu controle sobre as exportações quanto dos empréstimos que faziam aos produtores e ao país.²⁵ E mantinham, desta forma, sempre restrito o acesso do país a uma maior quantidade de divisas, inclusive àquelas geradas pelas suas próprias exportações, já que estas eram em parte utilizadas para pagar compromissos referentes a dívidas contraídas em períodos anteriores (Cohn, 1968:290-1; Mello, 1982:105-9).

Considerando-se todos estes pontos, torna-se mais fácil compreender porque não havia interesses suficientes capazes de elaborar, quanto mais de conduzir, um programa de industrialização nacional, enquanto os produtores de café e, em menor nível, os importadores de produtos estrangeiros, concentrassem de maneira praticamente absoluta o poder no país (Suzigan, 1975:433) — o que, no período Republicano, representa a época conhecida como República Velha (1889-1930).²⁶ As reivindicações dos relativamente pouco importantes representantes da indústria se concentravam, em regra, na demanda por medidas protecionistas e por taxas de câmbio favoráveis à indústria nacional (Leopoldi, 1984) — de relevância bastante limitada, a não ser para os interesses particulares por elas assistidos, sobretudo quando comparadas a uma proposta de industrialização do país, praticamente ausente dos horizontes restritos destes representantes.

E estes representantes, por sua vez, excluindo-se as conhecidas exceções, não tinham consciência de seus interesses globais e do potencial industrial e econômico do país, nem sequer pondo em dúvida eles mesmos a predominância dos interesses agrário-exportadores (e dos outros a eles

setor público. Ressalte-se que tal solução, por meios privados, foi objeto de análise da parte dos responsáveis pelo projeto de industrialização do país, ainda nos anos 30 (Dain, 1986:283-5).

²⁴ Fausto (1968:231); Sola (1968:281); Cohn (1968:293,303-6); Suzigan (1975:433-447); Draibe (1985:265-71); Bielschowsky (1988). A controvérsia entre industrialistas e livre-cambistas existiu no Brasil, no mínimo, desde 1860 (Leopoldi, 1984:cap. 3). Suzigan (1975:441) ressalta que, por exemplo, Murinho, ao final do século XIX, difundiu os conceitos de indústria natural x indústria artificial. Ver também, para a famosa querela Simonsen-Gudin, ao final do Estado Novo, analisada sob uma perspectiva histórica mais ampla do que a usual, Leopoldi (1984:cap. 4-5). Contudo, um ponto de vista diverso encontra-se em Campos (1994:240-1).

²⁵ Fausto (1968:229-30). Estes empréstimos eram também utilizados no financiamento das obras de infra-estrutura econômica (Cohn, 1968:290-1), especialmente de transportes, necessárias às próprias exportações e, em menor grau, às importações, e, ainda mais subsidiariamente, ao transporte de pessoas e de bens fabricados no Brasil.

²⁶ Fritsch (1992:32-3) menciona também a importância das concepções ortodoxas de política econômica (ou seja, de motivos ideológicos), conforme ressaltado por parte da historiografia econômica referente à República Velha, como uma das principais causas — se não a principal — para as políticas econômicas muitas vezes contrárias aos interesses industriais, adotadas naquele período.

interligados), no país.²⁷ Dessa forma, não é que estes últimos interesses tenham bloqueado completamente a industrialização do país, mas sim que ela somente seria permitida perfunctoriamente, na medida em que não contrariasse aqueles interesses e em que não se tornasse prioritária para as políticas estatais, retirando a primazia dos interesses agrários exportadores (Sola, 1968:277; Cohn, 1968:292-4; Suzigan, 1975:433-447; 1999:10-12).

Os interesses industriais, normalmente, eram apenas realizados quando havia escassez de divisas, pois então o próprio mercado tratava de depreciar o valor da moeda nacional, via saída de capitais (Cohn, 1968:297). Isto servia de medida protecionista contra as importações e, concomitantemente, aumentava a rentabilidade dos produtores nacionais, tanto de bens industrializados quanto de produtos primários destinados às exportações.²⁸ Porém, quando estas dificuldades externas arrefeciam, os importadores iniciavam suas demandas por maior liberdade de comércio, até mesmo sugerindo o abandono de qualquer produção industrial no Brasil, cuja vocação agrícola seria “indiscutível”.

Não obstante, para compensar um pouco esta ainda maior liberdade ao comércio advinda de épocas favoráveis no que tange ao câmbio, os interesses dos exportadores normalmente eram poderosos o suficiente para não permitir grandes apreciações cambiais, o que propiciava alguma proteção, ainda que involuntária, à indústria. Portanto, com essa manutenção do câmbio em épocas de maior disponibilidade de divisas, no decorrer desse primeiro grande período republicano, a indústria conseguia sua maior proteção e estímulo, muito maiores até do que o proporcionado pelas tarifas pelas quais lutava. Foi isso — logicamente auxiliado pelo crescimento da urbanização, da imigração, do operariado, ou seja, do mercado consumidor e também dos interessados na industrialização como meio de sustento próprio — que permitiu que esse processo de industrialização e de substituição de importações fosse progressivo, sem nenhum retrocesso significativo durante todo aquele período (Baer, 1966:9-21; Cohn, 1968:294-6; Tavares, 1975).

É isto também que leva Sola (1968:263-4) a fazer a seguinte afirmação, no que diz respeito aos industriais:

“Tais insuficiências ao nível econômico eram potenciadas pela fraca intervenção dos industriais no jogo do poder, seu reduzido acesso — como classe — aos principais centros de decisão. Seus interesses e seu papel políticos existiam, sem dúvida, mas sob a forma de virtualidades. Por isso não é da parte desse grupo que virá a pressão mais eficaz no sentido de estimular a industrialização. O que dava força política a esse projeto era o fato de ser defendido com insistência pelas Forças Armadas, o que envolvia praticamente todos seus escalões: os superiores, porque viam nela condição de reequipamento e porque a associavam ao tema da segurança nacional; os escalões inferiores, liberais ou radicais, por considerá-la condição de desenvolvimento econômico e de autonomia política. Os militares em geral constituíram, portanto, a guarda avançada, a mais eficiente, dos defensores da

²⁷ Fausto (1968:232). Ver também a nota 93 ao corrente capítulo.

²⁸ Portanto, é em decorrência desta última coincidência de interesses que muitas vezes as demandas dos industriais e dos exportadores atuavam no mesmo sentido (Fausto, 1968). Cf. também Leopoldi (1984).

industrialização; graças à sua participação direta no poder, ou quando isso não ocorria, pelos canais de pressão de que dispunham e do prestígio de que gozavam.”²⁹

Todo este conjunto de fatores iria fazer com que o Estado procurasse criar as bases institucionais para a realização desse projeto industrializante, como representante dos grupos acima descritos. Isso teria início, mais propriamente, como já visto, somente com o fim da República Velha e o princípio do primeiro período Vargas (1930-45). Porém, é certo que o processo não se seguiu de forma suave ou ininterrupta, mas sim por certos períodos de maior busca por um melhor aparelhamento do Estado,³⁰ com a finalidade de criação e aperfeiçoamento de uma institucionalidade razoavelmente adequada para efetuar a tarefa.

Um exemplo de uma primeira interrupção a este projeto industrializante seria o governo Dutra (1945-50), o qual apresentou um viés fortemente liberal, sobretudo nos seus primeiros dois anos, enquanto as reservas cambiais acumuladas durante a 2ª guerra mundial permitiram acreditar que tal tipo de política seria viável ao país.³¹

Assim, ainda no que diz respeito ao aparelhamento institucional do Estado para a consecução do projeto de industrialização, deve-se notar que seus períodos de maior intensidade, tanto com finalidades genéricas quanto com relação a projetos e necessidades específicas, logicamente acompanharam as épocas nas quais se buscou com maior afincamento a industrialização — isto pelo menos até o início dos 60, quando do fim do primeiro grande esforço de industrialização programada do Brasil (Draibe, 1985:156). Porém, como veremos, o Estado brasileiro sofreu com frequência, em todo o período, da inadequação de sua institucionalidade em relação à envergadura do projeto a ser executado.

5.2.2. Uma Descrição Sucinta da Década de 50, no Brasil

Portanto, uma primeira tentativa efetiva de industrialização deliberada surge apenas no II governo Vargas (1951-54), no qual é implementada grande parte da institucionalidade responsável pelo processo de industrialização que se desenrolaria durante grande parte dos anos 50 e início dos 60

²⁹ E continua: “Na verdade, industrialização em país semicolonial é sinônimo de progresso: ela era um programa popular, difundido entre as classes médias urbanas, reivindicado pelos grupos políticos mais progressistas. Na década de 30 ela deixava de ser uma categoria econômica, já não designava apenas um processo, mas se convertera numa noção ideológica: entrara para o domínio das representações coletivas.” (id.:264). Ver também id. (265,277); Cardoso (1971:104); Fausto (1968:240-1); Saes (1981:456-7); Boito Jr. (1982:18-23) e Vianna (1986:119-20). Leopoldi (1984), no entanto, demonstra de maneira fundamentada uma participação bastante mais ativa, nessa época, dos industriais nos projetos de industrialização do país, o que, contudo, não retira, ao menos no meu entender, o papel diretor do Estado e dos militares em tal projeto de industrialização.

³⁰ Ou mesmo em que o Estado direcionou, segundo seus objetivos industrializantes, a institucionalidade externa a ele. Sobre o período pós-1930, ver também Fiori (1994:133).

³¹ Neste sentido, Suzigan (1975:442) afirma que a política de industrialização foi deliberadamente freada no pós-2ª guerra, dando lugar, “em fins dos anos 40 e princípios dos 50, a um neoliberalismo que permitiu a reascensão da economia agrícola de

(Lessa, 1964:11; Draibe, 1985:180-2). Destarte, o Plano de Metas não parte do nada, nem em termos de institucionalidade, nem dos estudos acerca dos problemas sociais e econômicos e do delineamento dos objetivos para resolvê-los (Benevides, 1976; Suzigan & Villela, 1997:33). Isto porque o II governo Vargas, a despeito de não possuir um plano formal da envergadura daqueles do Estado Novo (1937-45) ou, sobretudo, do posterior Plano de Metas,³² definiu seus objetivos segundo uma análise profunda com relação às necessidades de desenvolvimento econômico e social do país.³³ Esta foi elaborada, em grande parte, por economistas e técnicos da CEPAL e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), contando também com a ajuda de técnicos e funcionários da Assessoria Econômica da Presidência³⁴ e de estudos paralelos da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), além de investigações realizadas por órgãos de planejamento setorial, como a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA).³⁵

Esta análise compreendia, ainda que de modo incipiente, um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura; um bloco integrado de investimentos visando a industrialização pesada (energia, transportes, etc.); um projeto de desenvolvimento urbano e de estabelecimento de vínculos orgânicos entre o campo e as cidades; políticas para a integração social e econômica das massas

exportação, beneficiada por novos aumentos no preço internacional do café." Ver também Leopoldi (1984:cap. 5-6) e Vianna (1986;1992a). Para uma análise global da política econômica do período, cf. Malan *et alii* (1977) e Pinho (1992).

³² Draibe (1985:147-58,182); Lessa & Fiori (1984:578); Vianna (1986:24); Suzigan & Villela (1997:33).

³³ Almeida (1986:137); Lessa & Fiori (1984:584). Como afirma D'Araújo (1986:125): "Eu não tenho a menor dúvida de que, quando terminou o governo Vargas, as grandes linhas para o desenvolvimento econômico do país estavam bem definidas. Apesar de toda a instabilidade, o Estado brasileiro transformava-se, neste período, em uma instância definitivamente planejadora, intervencionista, pioneira, enfim, em um grande agente econômico." Percebe-se que Vargas tentou iniciar um planejamento de âmbito nacional já no final de seu primeiro período no governo, em 1944, a fim de, segundo Almeida (1986:132), transformar para continuar. Esta tentativa de planejamento de Vargas, por meio do Conselho Federal do Comércio Exterior, redundou, por exemplo, na CSN, nos projetos para as primeiras fábricas de papel e celulose, e também para o financiamento destes investimentos, em escala nacional, via previdência social. Entretanto, todo este planejamento foi interrompido pelas inclinações liberais do governo Dutra (1945-50), com exceção do fundo rodoviário, constituído para financiar os investimentos no setor (Martins, 1976:140; Almeida, 1986:132-3; Draibe, 1985:251; Boito Jr., 1982:39; Lessa & Fiori, 1984:574-5). Vianna (1986:cap. 1), todavia, relativiza este viés liberal e anti-industrialista do governo Dutra, mas tal relativização é, em grande parte, consequência das próprias circunstâncias engendradas pelas políticas econômicas liberais daquele governo, as quais conduziram, após dois anos de governo, a fortes restrições cambiais.

³⁴ Leopoldi (1984;1991:85;1992:87;1993:35). Que congregava grande parte dos nacionalistas do governo. Porém, segundo Fonseca (1987:414), estes não eram tão nacionalistas como se costuma imaginar. Assim, por exemplo, no que diz respeito à questão da exploração do petróleo, no Brasil, "entre seus membros, ao contrário do esperado, predominava a idéia de permitir à iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, participar da formação de uma empresa encarregada da pesquisa, lavra e produção de petróleo, em associação com capitais estatais — resguardando-se o monopólio estatal apenas às jazidas. A razão era simples: não havia internamente condições de financiar obra de tamanha envergadura." Ver também Bielschowsky (1988) e, para mais detalhes a respeito do surgimento da Petrobrás, Fonseca (1987:415-8,422).

³⁵ Cohn (1968:309); Draibe (1985:182-3,231-3, e n. 126); Vianna (1992b:124-5,131). Em um mecanismo de divisão de tarefas *de facto* e não *de jure*, com vários conflitos intraburocráticos — como é próprio, aliás, de quaisquer burocracias — amplificados pelo caráter informal e múltiplo da Assessoria Paralela. Vargas foi obrigado a criá-la, tendo em vista que seu projeto de reforma administrativa, encaminhado ao Congresso Nacional, em 1953, não havia sido aprovado, por causa das resistências políticas impostas pela própria máquina burocrática previamente existente e por vários representantes do Congresso (Lafer, 1970:39-40; Draibe, 1985:225-9). Mas observe-se que Juscelino continuou se fiando nesta institucionalidade paralela — conformada, durante seu governo, pelos Grupos Executivos. Isto porque estes Grupos escapavam ao controle e, principalmente, ao poder de veto de setores e grupos (inclusive dentro da burocracia estatal) contrários ao seu governo e ao seu projeto de industrialização (id.:232-3; Benevides, 1976:224-34; Diniz, 1978:30-1; Suzigan & Villela, 1997:37-8).

urbanas, por meio de políticas de bem-estar; e políticas de formação de quadros técnicos e científicos, dada a notória carência destes, sobretudo quando se considerava a envergadura do projeto de Vargas.³⁶

O grande diferencial entre este Plano informal do II governo Vargas e os projetos anteriores³⁷ — quer os efetuados durante o primeiro governo Vargas, quer aqueles do governo Dutra — é a preocupação em analisar e elaborar medidas para todas essas questões, de um modo integrado. Ao mesmo tempo, propunha a instalação no país, por meio de medidas de proteção e promoção, de uma série de setores, como a indústria química pesada e a ampliação da capacidade siderúrgica e metalúrgica, além de outros setores que só seriam efetivamente implantados durante o Plano de Metas, como aqueles produtores de equipamentos para a indústria petrolífera, energia elétrica, comunicações e transporte (material ferroviário, automobilística, naval e aeronáutica — Draibe, 1985:182-99, 246; Suzigan & Villela, 1997:45).

Conseqüentemente, somente no governo Kubitschek vários destes setores iriam ser realmente instalados no país, como a química pesada, equipamentos mecânicos e elétricos pesados, fabricação de automóveis, caminhões e autopeças, indústria naval, de papel e celulose, com um grande crescimento também da produção de cimento, fertilizantes, siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, assim como o início da implantação da indústria petroquímica no Brasil (Lessa, 1964:42-52; Lafer, 1970:34-5; Suzigan & Villela, 1997:46). Estes setores se constituíam nas prioridades explícitas do seu Plano de Metas, além, é claro, da construção da nova capital federal.

Pode-se, para finalizar esta descrição sucinta da década de 50, apontar seis características principais, que definem o período de Kubitschek na Presidência (Lessa, 1964:56-85, 109-13): 1) o

³⁶ Draibe (1985:182-3); Almeida (1986:145); Fiori (1993:9-12). Vianna (1986:32-3, 120-2), entretanto, discorda da envergadura deste projeto, sobretudo no que tange a seu caráter orgânico como um projeto de desenvolvimento como um todo, e industrial, em particular. Diverge também no que tange ao alcance da política social, afirmando que “seria difícil localizar na política social em si (o que é diferente das possibilidades que o quadro político-social abria às camadas populares) elementos transformadores.” (id.:33). Para ele, os objetivos do II governo Vargas concentravam-se de maneira mais pragmática tão somente no reaparelhamento da infra-estrutura econômica do país. Ver também, em sentido semelhante, Lessa & Fiori (1984). Estranhamente, porém, Vianna (1986:42) concorda com D’Araújo que a Assessoria Econômica da Presidência foi a responsável pelos grandes projetos que efetivamente foram executados durante o governo Kubitschek. Ou seja, neste caso se teria o paradoxo de um projeto inarticulado (o preparado pela Assessoria) sendo tomado quase integralmente como base para um projeto posterior de grande envergadura e sucesso. Isto, no meu entender, denota o equívoco da posição de Vianna. Fonseca (1987) ataca semelhantemente este posicionamento de Vianna e de Lessa e Fiori.

³⁷ O conteúdo mais substancial deste Planejamento informal foi apresentado “por Vargas na abertura da sessão legislativa de 1951, em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional, cunhada de Mensagem Programática.” (Draibe, 1985:183-4). Porém, não se deve esquecer do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, de novembro de 1951, o qual apresentava projetos para agricultura, energia e transportes, os três principais focos de atuação do II governo Vargas (Fonseca, 1987:363; Lessa & Fiori, 1984:580-9). Alguns adendos foram apresentados ainda em outras Mensagens ao Congresso (Draibe, 1985:184). Segundo Almeida (1986:139), a “idéia de plano existia, mas o nome de plano era vetado, porque estava ligado à personalidade de Getúlio e à tentativa que ele havia feito, durante o final do primeiro governo, de ter um plano; essa palavra tinha uma conotação política, a que as forças adversárias reagiam de uma maneira muito forte, de sorte que foi evitado; o que se procurou fazer foi tentar que se aproximasse de um plano sem que se o denominasse assim, ainda que para o futuro se pensasse em adotar esse nome e dar um pouco mais de sistematização ao conjunto das políticas econômicas.” Ver também id.:140-6; Lafer (1970:34-5) e Leopoldi (1984:cap. 7).

tratamento extremamente favorável ao capital estrangeiro; 2) a ampliação da participação do setor público na Formação Bruta de Capital Fixo; 3) a canalização, via incentivos, dos recursos privados para áreas prioritárias; 4) a utilização da inflação como importante instrumento de financiamento do Plano de Metas, não concedendo prioridade excessiva ao seu combate, dado que tais medidas poderiam prejudicar os objetivos estabelecidos de desenvolvimento; 5) o fato de também não ter dado destaque especial ao “equilíbrio” das contas externas, em detrimento das principais metas do Plano — o governo Kubitschek até mesmo utilizou-se de empréstimos de curto prazo para resolver temporariamente as dificuldades nesta área e não diminuir o ritmo do Programa de Metas, inclusive rejeitando quaisquer imposições do FMI para arrefecer tal ritmo em troca de financiamentos, rompendo, posteriormente, com o Fundo, em junho de 1959;³⁸ e 6) a geração de uma institucionalidade minimamente capaz de efetuar os intentos do Plano, como a criação dos importantes Grupos Executivos, para os principais setores a serem implantados, e do Orçamento de Câmbio, o qual simultaneamente concedia proteção contra importações e acesso às divisas para as empresas atuantes nos setores privilegiados.

5.3. Algumas Considerações acerca da Institucionalidade durante o II Governo Vargas e o Governo Kubitschek

5.3.1. Algumas Considerações Iniciais e a Institucionalidade Montada no Período 1930-1955

Como vimos acima, a institucionalidade utilizada no decorrer do II período Vargas e do governo Kubitschek mostrou-se, muitas vezes, deficiente para a execução dos projetos de desenvolvimento daqueles governos, apesar dos aperfeiçoamentos realizados nesta mesma institucionalidade, em períodos anteriores, principalmente no I governo Vargas (1930-45).³⁹ Mesmo assim, ressalte-se que esta institucionalidade utilizada no II governo Vargas, e também em seu primeiro período de governo, diferenciava-se daquela de períodos anteriores por proporcionar ao Estado instrumentos inéditos, ao

³⁸ Apesar de a ruptura com o Fundo poder ser também analisada como uma hábil jogada política de Kubitschek, pois conseguiu um grande apoio popular a ela — a despeito de alguns reflexos deletérios posteriores na situação cambial do país, ainda no último ano do seu governo — é certo também que o próprio FMI admitiu, passados alguns anos, ter realizado uma análise excessivamente estática e limitada da economia brasileira, na década de 50 (Leopoldi, 1984:cap. 8; 1991:81-4; Malan, 1984:92, n. 138; Campos, 1994:356-63). Ver ainda Lessa (1964:29-30), para uma tentativa de compreensão das razões de o Brasil não ter seguido nesta época, ao contrário de vários países latino-americanos, “o que se convencionou chamar de política do FMI”. Ver também Pinho (1992:162).

³⁹ Não é por outro motivo que, por exemplo, durante seu segundo período no governo, Vargas empreendeu estudos para uma tentativa de reforma tributária, os quais, contudo, não chegaram nem ao menos a conformar um projeto (Draibe, 1985:212-3, 234). E que,

menos no Brasil, para a elaboração e execução de políticas. A montagem de tal estrutura havia mesmo sido uma das principais preocupações do I governo Vargas (1930-45): uma mais intensa centralização do poder no governo federal, distanciando-o ao máximo de uma simples representação da agregação de interesses particularistas e regionais, tais como haviam predominado em toda a história pretérita do país. Com isto, o governo federal podia passar à definição e inserção, na agenda política, de novos objetivos para a nação como um todo, antecipando-se às necessidades dela, conforme descrito em termos gerais, no capítulo 2.

Os elementos novos nesta institucionalidade eram agências de atuação em âmbito nacional, várias delas erigidas durante o I período Vargas (Monteiro & Cunha, 1974). E isto nos mais diversos setores da sociedade e da economia brasileiras, como o agrário, o industrial — e dentro dele, o de energia elétrica, de petróleo, etc. — o de transportes, do bem-estar, do desenvolvimento regional, o educacional (Draibe, 1985:215-20), além da reforma efetuada em instituições regulatórias de setores já atuantes em extensão nacional, como as referentes ao funcionamento do sistema financeiro e ao câmbio.⁴⁰

Por exemplo, o principal órgão coordenador do planejamento e estratégia, nos anos 30, foi o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), criado, em 1934, para coordenar várias medidas de incentivo à economia nacional, sobretudo aquelas relacionadas às exportações. A partir de 1937, este Conselho teve suas funções ampliadas, passando a ser o organismo consultivo da Presidência da República para todas as questões econômicas, chegando mesmo a exercer, durante a 2ª guerra mundial, algumas funções executivas. No entanto, é necessário sublinhar que o planejamento realizado pelo CFCE não era ainda sistematizado, com as políticas de promoção e proteção à indústria ficando praticamente restritas a medidas de política cambial e tarifária (Leopoldi, 1984; Suzigan & Villela, 1997:45). Era comandado pelo Presidente da República e constituído por representantes de vários ministérios, do Banco do Brasil e das entidades de classe da agricultura, indústria e comércio (Draibe, 1985:91; Monteiro & Cunha, 1974:3-7; Suzigan & Villela, 1997:45).

tanto naquele período como, especialmente, durante o Plano de Metas, o governo enfrentou problemas de financiamento para seus projetos.

⁴⁰ Draibe (1985:221-2); Leopoldi (1984); Monteiro & Cunha (1974). Recorde-se que alguns organismos importantes, como o CDI (1951), a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (1954), a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico (1952), o BNDE (1952), etc., de grande importância no governo Kubitschek, foram criados ainda no II governo Vargas. No entanto, é preciso salientar que grande parte desta insuficiência institucional iria perdurar e ser resolvida apenas parcialmente pela criação *ad hoc* de instrumentos de intervenção, até as reformas mais profundas efetuadas após 1964 (Draibe, 1985:213, 229, n. 118). Estas reformas tiveram, ao menos, este aspecto instrumental: o governo que assumiu após o golpe obteve uma tal concentração de poder, que conseguiu realizar e ordenar uma série de reformas institucionais, as quais tornavam a institucionalidade como um todo bastante coerente e adequada ao estágio de então da economia brasileira (se bem que esta institucionalidade logo seria pervertida e tornada desfuncional, dado o jogo de forças políticas que passaram a dominar o Estado — Serra, 1982).

Durante a 2ª grande guerra, o papel do CFCE como organismo planejador principal foi, em grande medida, tomado pela Comissão de Mobilização Econômica (CME), a qual procurou coordenar as várias atividades econômicas — sejam públicas ou privadas — em uma economia de guerra, controlando e hierarquizando as licenças concedidas às importações, fiscalizando preços, estabelecendo racionamentos e tabelamentos (Draibe, 1985; Leopoldi, 1992:81). Ao mesmo tempo, o seu Setor de Produção Industrial (SPI), responsável dentro da CME pelos estudos e pela planificação da produção industrial, realizava amplos levantamentos dos recursos existentes e das condições de produção e produtividade, regulando estoques, graus de utilização da capacidade instalada, etc.

“A CME controlava as exportações e importações, atuando nessa área em conjunto com a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), e apresentava-se como uma arena estratégica para os industriais. Significava, também, a possibilidade de militares, funcionários das áreas econômicas do Governo, industriais e comerciantes atuarem conjuntamente, visando a um planejamento em situação de guerra. Essa aliança representou um esforço de ‘concertação corporativista’ de variados interesses...” (Leopoldi, 1992:81).

Vale dizer, a CME realizou um dos primeiros esforços de concertação corporativista de caráter mais global — no sentido de agregar uma série de agentes — de que se tem notícia, e que seria retomado por Kubitschek, como veremos adiante. Mas perceba-se, como ressalta Leopoldi (id.), a ausência dos trabalhadores nesta concertação, assim como ocorreria, em grande medida, durante todo o governo Kubitschek, e mesmo durante os anos 70, dando um caráter bastante peculiar — de um acordo intra-elites — a estes breves períodos de “concertação corporativista”, no Brasil.

Não obstante, a despeito do crescimento da sua área de atuação, a CME não efetuava um planejamento econômico ou industrial completo, pois praticamente inexistiam, na época, quaisquer políticas sistemáticas de promoção industrial, além das medidas direcionadas a obstar as importações, sobretudo via tarifas e severas restrições não tarifárias a estas importações, dado também que o câmbio se manteve sobrevalorizado durante toda a 2ª guerra mundial (Draibe, 1985:110-3; Monteiro & Cunha, 1974:6-10; Suzigan & Villela, 1997:45). Portanto, a CME praticamente se limitava, ainda que com inúmeras atribuições — conforme exposto acima — à coordenação emergencial de uma economia em guerra, sem uma política de promoção de setores industriais, quer antigos ou novos, até por causa da dificuldade para executar com sucesso medidas amplas neste sentido, em uma economia subdesenvolvida e durante uma guerra global. Por outro lado, ressaltando aquele caráter corporativo explicitado acima, a CME contava, para suas decisões, com a participação institucionalizada da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), comandadas, naquela época, respectivamente, por Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen.

Já no II governo Vargas foi delineada, com mais precisão, a forma de articulação entre o Estado e os representantes do setor privado, nos mais diversos setores da economia, a qual vigoraria nos anos seguintes. Assim, foram “oficializadas” e institucionalizadas as participações até então relativamente informais de representantes dos próprios setores junto a comissões e subcomissões encarregadas da implantação e expansão de setores econômicos novos.⁴¹ Este novo tipo de articulação entre o Estado e os representantes do setor privado era mais dinâmica, respeitando melhor a peculiaridade funcional de cada setor (Draibe, 1985:223-5) e levando, inclusive, no governo Kubitschek, à

“definição simultânea das estratégias da grande empresa privada e do Estado, implicando um grau profundo e inusitado de interpenetração entre as esferas pública e privada, no processo de desenvolvimento econômico.”(Draibe, 1985:225, ênfases no original).⁴²

Os mecanismos de coordenação e planejamento estratégico especificamente voltados para o setor industrial, durante o II governo Vargas, como vimos, encontravam-se difusos por vários organismos, como a Assessoria Econômica da Presidência, o Grupo Misto CEPAL-BNDE, o próprio BNDE, e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), via seu Plano Geral de Industrialização (PGI), o qual não chegou, entretanto, a ser formalizado.⁴³ Na verdade, conforme apontei anteriormente, nem mesmo estudos e projetos ambiciosos e integrados para o conjunto da economia brasileira, os quais igualmente previam blocos integrados de investimentos — presentes, por exemplo, na sua “Mensagem Programática” — foram efetivamente formalizados.⁴⁴ Mas isto não impediu a realização de tais estudos e nem que uma série deles começasse a ser implementada naquele período, sobretudo nos setores agrícola, de energia e de transportes, como visto, os três principais núcleos de ação daquele governo (Fonseca, 1987; Lessa & Fiori, 1984; Suzigan & Villela, 1997).

É importante reforçar que, ainda que os mecanismos de coordenação e planejamento estratégicos se encontrassem dispersos, durante o segundo período de Getúlio no poder, é certo, conforme já salientado, que o *locus* central de coordenação e assessoramento ao seu governo era

⁴¹ Esta forma de representação se configuraria na fórmula de articulação por excelência entre os setores privado e estatais, utilizada durante o Plano de Metas, ultrapassando em muito a importância e a imobilidade da legislação e da representação corporativistas oficiais criadas no I governo Vargas, as quais se davam por meio da estrutura sindical oficial e das federações e confederações. Ver Monteiro & Cunha (1974) e Leopoldi (1984;1991;1992;1993): “Quando foram criados os grupos executivos no Governo JK, já havia uma sistemática de ‘concertação corporativista’ no interior do Estado, com os industriais envolvidos no Conselho de Desenvolvimento Industrial, na Comissão de Revisão de Tarifas do Ministério da Fazenda e no Conselho Consultivo de Acordos Comerciais com o Exterior do Itamaraty.”(Leopoldi, 1992:88).

⁴² Cf. também Leopoldi (1984) e Almeida (1986:145), para um relato da origem do Grupo Executivo da Indústria Automobilística: “Tudo isso mostra que o governo Juscelino nasceu no segundo governo Vargas.”

⁴³ Draibe (1985); Suzigan & Villela (1997:33,45); Leopoldi (1984:cap. 7). Para a composição da CDI, muito semelhante àquela do posterior Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), do governo Kubitschek, cf. Draibe (1985:194-5,216-7), que também destaca o papel da CDI na elaboração do PGI e na classificação das indústrias de base e de transformação como um todo.

⁴⁴ Ainda que vários destes blocos de investimentos não fossem destinados, ou não pudessem ser realmente implantados, durante aquele governo, isto não invalida os estudos realizados e nem o caráter integrado de tais blocos, conforme antes argumentado.

formado pela chamada Assessoria Paralela, inclusive porque foi dela a responsabilidade pela criação de várias das principais instituições responsáveis pelos estudos, planejamento e atuação, durante e mesmo depois do II governo Vargas (Leopoldi, 1984:cap. 7; Suzigan & Villela, 1997:33). A Assessoria possuía articulação com vários ministérios, funcionando mesmo como “uma invisível instância super-ministerial” (Leopoldi, 1984:cap. 7; 1993:35-7), sendo nela que se gerou o BNDE (também a partir de sugestões e estudos da CMBEU), a CDI, além dos estudos para o Banco do Nordeste, a implementação da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), da Petrobrás, Eletrobrás, etc.

Por outro lado, a política industrial propriamente dita foi centralizada na CDI, subordinada ao Ministério da Fazenda. A CDI contava com inúmeras subcomissões,⁴⁵ as quais serviriam também como esboços dos futuros Grupos Executivos do governo Kubitschek, pois dela já faziam parte empresários dos vários setores industriais envolvidos, assim como os representantes das principais associações, como CNI, FIESP e FIRJ (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), além dos presidentes do Banco do Brasil e de militares técnicos, como Lúcio Meira (o qual posteriormente chefiaria o Grupo Executivo da Indústria Automobilística, durante o governo Kubitschek), Edmundo Macedo Soares, entre outros.⁴⁶ A CDI, formulou também, já em 1952, o referido Plano Geral de Industrialização (PGI):

“Ele estabelecia uma classificação das atividades industriais e designava os setores prioritários a que o governo deveria assistir em sua política industrial: energético (produção de combustível, fabricação de motores e material elétrico pesado); metalurgia (extração de minérios essenciais, produção de metais, de ligas metálicas); transformação mineral; química (processamento de matéria-prima local e subprodutos industriais); têxtil; alimentos; borracha, pêlos, couros; mecânica (indústria de máquinas, material de transporte, tratores e máquinas agrícolas); material de construção (cerâmica, vidro, cimento, cal) e material ótico. A criação da CDI correspondeu a um novo estágio da articulação entre industriais e o Estado. Fornava-se no interior deste uma agência incumbida exclusivamente da política industrial, reunindo representantes da indústria ao lado de técnicos do governo. Começava-se a planejar a política industrial, sem usar a palavra-tabú da época: planejamento.” (Leopoldi, 1984:cap. 7, ênfases da autora).⁴⁷

Segundo Leopoldi (1992:86-7), o BNDE, fundado em 1952, ficou como responsável pelos setores de energia elétrica e transportes, enquanto a CDI, criada em julho de 1951, tratava de projetos que envolviam as políticas tarifária e cambial, assim como das indústrias de bens de capital e de veículos

⁴⁵ Como, por exemplo, as Subcomissões para a Fabricação de *Jeeps*, Tratores, Caminhões e Automóveis, e para a Indústria de Material Elétrico, transformadas posteriormente, em 1952, respectivamente, em Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (CEIMA) e em Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico (CEIME). Entretanto, a CEIMA nem chegou a ser instalada, devido às pressões anti-industriais de alguns grupos importantes, conjugada com a crise política e o próprio suicídio de Vargas (Leopoldi, 1984:cap. 7).

⁴⁶ Leopoldi (1984:cap. 7; 1992:86-7); Suzigan & Villela (1997:34). De acordo com Leopoldi (1992:87), “[o] sucesso de JK em implementar as 31 diretrizes previstas no Plano de Metas sem dúvida deveu-se à continuidade da estrutura administrativa e do pessoal técnico provenientes do Governo Vargas.” Ver também Lessa (1964:12).

⁴⁷ Como destaca Draibe (1985:117) no depoimento de Pereira (1975:47-8): as “restrições políticas enormes beiravam o absurdo. Por mais de uma vez, por exemplo, recebi recomendações expressas de meus superiores administrativos para não usar a palavra plano porque tinha uma conotação socialista incompatível com o Estado Novo. Éramos compelidos a usar eufemismos, como programa plurianual. Plano, jamais. Plano quinquenal, então, de forma alguma, nem mesmo programação quinquenal. O certo era programação quadrienal. Dai passava-se para sexenal.”

automotores (inclusive tratores, caminhões, etc.). Atente-se que a CDI igualmente se constituía em um “organismo de concertação corporativista” sem a participação dos trabalhadores e diretamente vinculado a Vargas, o qual retomava experiências neocorporativistas entre o Estado e o empresariado realizadas com o CFCE e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, da época do segundo conflito mundial (Leopoldi, 1993:40; Monteiro & Cunha, 1974:8-12).

Portanto, ainda que o Estado, durante o II governo Vargas, não tenha realizado e nem ao menos tentado realizar todas as tarefas acima descritas, é certo que delineou um esboço completo das necessidades do país e dos setores a serem priorizados. É notório também que passou de meros estudos para a ação efetiva nos setores de energia e transportes, sobretudo no primeiro, além de ter atuado de forma importante no setor primário. Ao mesmo tempo, munuiu-se de organismos capazes de permiti-lo efetuar vários de seus intentos, como a CDI, suas subcomissões e o PGI; a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), transformada, em 1953, em Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX); a CAPES e o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), na área científico-tecnológica, etc. Ademais, ampliou sua atuação no setor produtivo, estendendo as experiências bem sucedidas, desde o início dos anos 40, com empresas de grande porte, como a CSN e a CVRD, para o setor energético, com a criação da Petrobrás, um delineamento da Eletrobrás (depois modificado) e a expansão desta mesma CSN, na área de insumos industriais básicos (Suzigan & Villela, 1997:45; Leopoldi, 1984:cap. 7). Enfatize-se que, nesta época, em cada um destes organismos e também nos Conselhos de empresas como a Petrobrás, os industriais tinham representação (Leopoldi, 1984:cap. 7).

Por fim, ainda no que se refere a este II período Vargas, deve-se atentar uma vez mais para uma importante transformação no que tange à institucionalidade mais global, representada pela interação entre algumas das instituições estatais mencionadas acima e as empresas privadas ou seus organismos de representação, e que teve claros reflexos sobre os períodos posteriores, especialmente sobre a institucionalidade à qual recorreu Juscelino. Como explica Leopoldi (1984:cap 7), naquele período,

“[o] tipo de colaboração entre indústria e Estado mudava lentamente: em lugar de representantes da indústria como um todo participarem de decisões de política setorial em organismos como o CFCE ou a CME, surgia uma nova forma de articulação entre os interesses industriais e os organismos do Estado. Na medida em que a estrutura do Estado procurava se adaptar às mudanças ocorridas no campo econômico, pondo fim ao divórcio... entre os organismos decisórios e os setores econômicos, a colaboração entre indústria e burocracia estatal tendia a se especializar, e conseqüentemente a se fragmentar. Anéis burocráticos que então se formam nas subcomissões da CDI evidenciam o início do processo de fragmentação na forma de representação de interesses dentro do Estado. Formaram-se arena decisórias específicas: a da indústria de automóveis e autopeças; a da indústria petrolífera combinada à

indústria de equipamentos; a de energia elétrica combinada à indústria de material elétrico pesado, para citar apenas algumas. No governo Kubitschek essas arenas tomariam a forma de grupos executivos.”(ênfases no original).⁴⁸

Juscelino recorreu maciçamente a esta institucionalidade criada por Vargas — especialmente no segundo governo deste último — e nos mais diversos âmbitos. Fez uso também de outra instituição originária de um governo anterior ao seu, e que foi de extrema importância para seu Plano de Metas: a Instrução 113 da SUMOC, criada durante o curto período de Café Filho na Presidência.⁴⁹ Também buscou gerar, como visto, instituições *ad hoc* apropriadas para o seu projeto de industrialização — Grupos Executivos, Conselho de Desenvolvimento, etc. (Lessa, 1964:28,92-3) — porém não conseguindo solucionar adequadamente as fraquezas no que tange aos financiamentos privado e público, o que apenas seria realizado a contento no início do período militar. É por isto que o governo Kubitschek utilizou-se largamente da Instrução 70 da SUMOC, de outubro de 1953, sobretudo como instrumento de financiamento público (Lessa, 1964; Leopoldi, 1991:79). Esta Instrução, criada, durante o II governo Vargas, em uma situação semi-emergencial no que tange às reservas, baseava-se em um sistema de taxas múltiplas de câmbio, conforme a essencialidade das importações e a política para as exportações. Por meio dela — até sua extinção, em março de 1961, durante o breve governo Quadros — o governo brasileiro pôde controlar razoavelmente o nível e a utilização das reservas cambiais do país, ao mesmo tempo em que protegia setores industriais específicos, valorizava os preços internacionais do café (principal produto de exportação) e obtinha significativas receitas parafiscais do diferencial entre as taxas de câmbio de importações — resultantes dos leilões — e as taxas de exportação, às quais os exportadores tinham que converter suas divisas.⁵⁰

O funcionamento completo desta Instrução se dava da seguinte maneira: a política cambial estabelecia, no que diz respeito às importações, cinco categorias de câmbio, de acordo com sua essencialidade (Malan, 1977:132-3, e n. 73). A partir de uma taxa básica de câmbio para as importações,

⁴⁸ Ao mesmo tempo, as associações industriais passavam também por mudanças, com um peso cada vez maior concedido aos administradores das grandes empresas (o Grupo dos Cadetes, conforme batizado por Roberto Simonsen), em oposição ao sistema anterior de participação quase exclusiva dos próprios donos das empresas. Outra característica era o crescimento do percentual desses administradores que trabalhavam em transnacionais, o que é compreensível, em uma economia que avançava em seu processo de internacionalização (Leopoldi, 1984:cap 7).

⁴⁹ Cohn (1968:314); Skidmore (1966:202); Leopoldi (1984;1991); Orenstein & Sochaczewski (1992:173). Esta Instrução permitia aos investidores estrangeiros importar equipamentos industriais sem a devida cobertura cambial, vale dizer, sem o envio de divisas para o exterior como forma de pagamento por tais importações. Os equipamentos eram remunerados por meio da admissão do registro das importações — muitas vezes de máquinas usadas a preços inflacionados — como entrada de capital no Brasil, importante para posteriores remessas de lucros (Serra, 1982:74-5), a despeito da grande liberalidade concedidas a estas remessas, na época (Lessa & Fiori, 1984; Vianna, 1986). Para um relato da criação da Instrução 113, ver Bulhões (1990:109-11).

⁵⁰ Entre 1955-60, a receita proveniente deste mecanismo correspondeu, em média, a 80% da receita fiscal do governo (Malan, 1984:74-5, e n. 76; Vianna, 1986:103-8). Isto mostra também, conforme visto no capítulo 3, como uma solução institucional *ad hoc* pode adquirir certa perenidade e mesmo funcionalidade (ou desfuncionalidade, dependendo do caso), perpetuando-se por longos

conhecida como custo de câmbio — fortemente subsidiada e utilizada para importar trigo, papel de imprensa, combustível e alguns bens de capital, além das importações do próprio governo⁵¹ — as outras categorias pagavam um diferencial a mais sobre as divisas, o qual aumentava quanto menos essenciais fossem os produtos a serem importados.⁵² A taxa exata de câmbio e mesmo a disponibilidade de moeda estrangeira aos importadores eram estabelecidas nos leilões de câmbio, os quais eram realizados em algumas bolsas de valores regionais (Leopoldi, 1991:79). A taxa final dependia da quantidade de divisas ofertada pelo governo, em cada leilão e em cada categoria de câmbio, e da intensidade da demanda por aquelas divisas.⁵³ Desta forma, o governo minorava severamente a possibilidade de corrupção, com a finalidade de facilitar o acesso às divisas, arrefecendo igualmente o ímpeto dos opositores a Vargas e a Kubitschek, assim como a seus projetos de desenvolvimento, ou seja, a Instrução 70 constituiu-se em uma importante medida também de uma perspectiva política, além de, como vimos, representar uma fonte essencial de receitas públicas, no período, devido aos ágios pagos em relação ao custo de câmbio.⁵⁴

Por outro lado, dada a sobrevalorização da moeda brasileira pela paridade cambial oficialmente declarada ao FMI, as exportações necessitavam receber um bônus que as tornasse competitivas e/ou as

períodos. No entanto, recorde-se que um estudo do FMI, de 1957, apontava que nada menos do que 38 dos seus 60 países-membro utilizavam-se, à época, de tal solução *ad hoc* (Malan, 1984:75, n. 79).

⁵¹ As importações do governo federal e também dos governos estaduais, municipais, autarquias e sociedades de economia mista, além das de petróleo e derivados, pagavam ainda uma sobretaxa fixa (Vianna, 1992b).

⁵² Em agosto de 1957, Kubitschek reduziu essas cinco categorias anteriores de importações para somente duas, a Geral e a Especial. Como explicam Orenstein e Sochaczewski (1992:174): “Através da categoria geral eram importadas matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com suficiente suprimento interno. Pela categoria especial eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse satisfatório pelo mercado interno. Mantinha-se o regime de leilões de divisas para cada categoria, recebendo a categoria geral, evidentemente, a maior parcela de cambiais. Uma terceira categoria, não sujeita a leilão, a categoria preferencial, foi criada para a importação de bens com tratamento privilegiado — papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. A taxa paga era pelo menos igual ao ‘câmbio de custo’, isto é, a taxa cambial média paga aos exportadores. Foram estabelecidas tarifas *ad valorem*, variando de zero a 150% para cada grupo de produtos similares.” Note-se que as categorias cambiais para exportação, por sua vez, somavam quatro, com bonificações distintas para cada uma, enquanto as transações financeiras continuaram a ser efetuadas pelo mercado livre (*ibid.*). Ver também Malan (1977:121-33).

⁵³ Campos (1994:207, n. 70). Por exemplo, a média das diferentes taxas, entre outubro e dezembro de 1953, e durante todo o ano de 1954, foram as seguintes (Vianna, 1992b:140): a taxa oficial para os dois períodos foi de Cr\$ 18,82 por dólar (enquanto a do “mercado livre”, utilizada para as transações financeiras, foi de Cr\$ 43,32 e Cr\$ 62,18, respectivamente); a da categoria I foi de Cr\$ 31,77 e Cr\$ 39,55, respectivamente; a da categoria II, Cr\$ 38,18 e Cr\$ 44,63; a da III, Cr\$ 44,21 e Cr\$ 57,72; a da IV, Cr\$ 52,13 e Cr\$ 56,70; e, por fim, a da categoria V, Cr\$ 78,90 e Cr\$ 108,74. Segundo Vianna (*id.*:139-41), as categorias 1, 2 e 3 absorviam, geralmente, mais do que 80% da oferta total de cada moeda, e a categoria 5, no máximo 3%: “Os leilões eram realizados separadamente para o dólar americano e para moedas de países com os quais o Brasil tinha acordo de pagamentos. Para cada categoria foram fixados ágios mínimos, que eram crescentes de acordo com a essencialidade da categoria. Existia, ademais, um imposto de transferência de 8% mais o ágio correspondente ao valor alcançado pelas divisas no leilão relativo à categoria das importações em que foram alocadas (ágio esse que tinha como limite inferior o ágio mínimo fixado). (...) Ficavam de fora dos leilões as compras externas do governo e algumas importações consideradas preferenciais, para as quais eram fixadas diferentes sobretaxas. O governo pretendia reter cerca de 30% da receita cambial proveniente das exportações para as despesas com divisas realizadas fora das licitações em bolsa. Em 1954, entretanto, essas importações não sujeitas a leilões chegaram a quase 50% do valor total...”

⁵⁴ Destarte, como vimos, a participação destes ganhos cambiais na receita fiscal do governo correspondeu, em média, a 80% do total, no período 1955-60. Malan (1984); Vianna (1986). Isto porque o governo comprava as divisas, conforme assinalado, por Cr\$ 23,36 ou Cr\$ 28,36 por dólar, e as vendia, em média, a partir de Cr\$ 31,77 (no último trimestre de 1953) e Cr\$ 39,55 (durante todo o

remunerasse adequadamente, atendendo também aos grandes grupos de pressão, ligados às vendas de produtos primários ao exterior. Como resultado, enquanto, em 1954, a paridade oficial da moeda brasileira era de Cr\$ 18,36 por dólar americano, o bônus do café, de Cr\$ 5,00 por dólar, elevava esta taxa a Cr\$ 23,36. Para os demais produtos de exportação o bônus era de Cr\$ 10,00 por dólar, apesar de que as Instruções 109 e 112 da SUMOC, de 1955, ampliaram-no (Leopoldi, 1991:79,97, n. 22).

Na realidade, os mais favorecidos por tal sistema de câmbio foram os importadores de bens considerados essenciais, dada a perene sobrevalorização do câmbio no decorrer da década, inclusive por pressão dos industriais, pois eles obtinham um claro subsídio nas importações consideradas prioritárias (Leopoldi, 1984; 1991:80; Bulhões, 1990). Como esclarece Leopoldi (1991:81):

“O sistema de taxas múltiplas de câmbio foi mantido no governo Kubitschek até 1957, tendo as taxas de ágio e de bonificação sofrido sucessivos reajustes entre 1953 e 1957. Até o advento da nova tarifa, a política cambial foi o centro nervoso da política econômica, agindo como o principal instrumento de proteção à indústria e cumprindo uma série de funções que outras áreas do governo não eram capazes de desempenhar: função fiscal, função de proteção tarifária e de controle da inflação.”⁵⁵

5.3.2. As Causas da Institucionalidade Não Integrada

O uso intenso de soluções *ad hoc* por parte do II governo Vargas e do governo Kubitschek demonstra que os instrumentos utilizados por estes governos se constituíram de uma mescla de considerações econômicas, baseadas em estudos mais detalhados (Cohn, 1968:309), com considerações empíricas e políticas — mescla esta variável conforme o instrumento específico e a época. Muitas vezes, novos problemas empíricos receberam soluções sem qualquer exame mais detalhado quanto aos seus efeitos secundários ou ao funcionamento conjunto da institucionalidade, com a exceção notória a tal tipo de atitude sendo as modificações na legislação aduaneira, realizadas em 1957, mais fundamentadas em estudos e em uma racionalidade econômica global (Lessa, 1964:13-4,99,106-9,113). Já as considerações no que concerne às políticas tiveram como finalidade simplesmente seguir a linha de menor resistência, não angariando oposição desnecessária dos grupos preteridos por virtuais reformas institucionais mais amplas, racionais e articuladas entre si.

A razão de tal comportamento pode também ser buscada no desconhecimento quanto às potencialidades de um planejamento e de uma institucionalidade integradas, muito superiores à simples soma dos efeitos de cada instrumento de política industrial tomado isoladamente. É igualmente importante mencionar — e apresentei alguns exemplos disso também para outros países, no terceiro

ano de 1954), para as importações da categoria I, chegando este ágio até Cr\$ 108,74, em média, para a categoria 5, no mesmo ano de 1954 (Vianna, 1992b:140-1).

⁵⁵ Cf. também Leopoldi (1984) e Vianna (1992b:139-42), para mais detalhes, e Malan (1977:121-5) e Campos (1994), para a oposição do FMI ao sistema de taxas múltiplas de câmbio.

capítulo — os obstáculos representados pelos interesses das burocracias encasteladas no Estado, assim como de grupos externos a este Estado — beneficiados por um determinado desenho burocrático — a uma maior integração e racionalidade instrumentais, para as quais seriam necessárias transformações mais radicais. Isto porque, conforme analisado no capítulo 3, tanto estes grupos como esta burocracia perderiam poder com tais modificações, além de rejeitarem, quase que por instinto, mudanças em seu *status quo*.⁵⁶

Por outro lado, deve-se atentar para a dificuldade intrínseca à realização de previsões sobre as conseqüências (ao menos a maior parte delas) da adoção de determinadas políticas públicas. Isto porque, de acordo com Hirschman (1958;1995), em um processo de intenso desenvolvimento, torna-se freqüentemente precário tentar antecipar todas as conseqüências relevantes de determinadas políticas governamentais, ou mesmo de certas atividades mais importantes do setor privado. Isto se mostra ainda mais problemático quando se pensa na complexidade da inter-relação entre tais atividades públicas e privadas e na incerteza quanto ao seu resultado e às necessidades que devem emergir desta inter-relação (Ramstad,1986; Chang,1994b; Dequech,1998:18-9;1999).

Não é por outra razão que Hirschman faz o elogio do desenvolvimento desequilibrado, uma vez que é a partir destes desequilíbrios, decorrentes, entre outras causas, da impossibilidade daquele conhecimento *ex-ante*, que podem emergir tentativas de solucionar os vários problemas. Todavia, tais soluções, por sua vez, devem conduzir, posteriormente, a novos desequilíbrios, e assim por diante, em um eterno aperfeiçoamento e/ou simples adequação a uma realidade perenemente mutante, para a qual um desempenho suficiente é muitas vezes o bastante e, ao mesmo tempo, o máximo atingível (Schumpeter,1942; Nelson & Winter,1977;1982). Neste sentido, deve-se mesmo perceber que todo o processo de desenvolvimento econômico⁵⁷ implica desequilíbrios entre os setores, maiores, é claro — como vimos em outros capítulos — nos países em desenvolvimento, dada a inexistência ou precariedade de vários desses setores, nestes países, previamente ao processo de desenvolvimento.

Assim, outro empecilho a estudos mais detalhados, que facultem ao Estado melhor contornar tais problemas dinâmicos, é a premência que, muitas vezes, rege as transformações institucionais nestas economias em evolução — sistemas complexos em desenvolvimento — especialmente quando se está com um plano em andamento (e este foi também um problema verificado no Brasil, como visto, nos

⁵⁶ Cf. Draibe (1985:245,252-3,297-321), para um exemplo claro de conflito intraburocrático e para a atuação de vários segmentos da burocracia, na tentativa de proteger seus interesses, durante o governo Dutra. Draibe observa também os reflexos que tais conflitos — auxiliados pelas forças políticas e interesses antiplanejamento — exerceram, ao final do governo anterior, i.e., ao final do primeiro período Vargas (1930-45), contra a constituição de um organismo fundamental, como o órgão executivo do Plano.

anos 50). Tal premência não dá margem, em muitos casos, à realização de análises suficientemente elaboradas e que sejam capazes de divisar soluções institucionais instrumentais e integradas. Conforme explica Lessa (1964:99), para o caso do Plano de Metas,

“devido à crescente complexidade dos objetivos impostos pela etapa superior de industrialização, conferiu-se um certo refinamento a alguns instrumentos (orçamento cambial, fundos financeiros, etc.), bem como instalou-se uma incipiente conjugação instrumental (grupos executivos coordenadores dos estímulos à industrialização privada). Igualmente, instala-se neste período um organismo embrionário de planejamento central (Conselho de Desenvolvimento), com reduzido êxito. Progrediu-se nestas matérias o estritamente requerido para a consecução dos objetivos propostos. Não se realizou qualquer esforço autônomo por maior adequação [e integração].”

Porém, deve-se considerar, uma vez mais, a estratégia seguida pelos governos Vargas e Kubitschek, a fim de enfrentarem a menor resistência possível, no delineamento da institucionalidade que seria responsável pelos principais projetos de seus governos. Com isto, tentavam não confrontar nenhum interesse estabelecido, tal o nível de instabilidade política que vigorou durante aqueles governos, ultrapassando quaisquer considerações relacionadas à eficiência econômica dos novos meios de ação (Lessa, 1964:92, 98-9; Campos, 1994:318). E também conseguiam manter uma frente ampla de aliados, ainda que aparentemente incompatíveis entre si (Benevides, 1976).

A eficiência deste esquema de institucionalidade paralela se mostrou clara, por exemplo, quando dos estudos para a criação da Eletrobrás, no II governo Vargas. Esses estudos não puderam ser realizados a contento pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) — criado ainda no I governo Vargas — dado o prazo excessivo demandado por aquele departamento para efetuar um planejamento geral de todo o setor elétrico nacional (Pereira, 1975; Draibe, 1985).⁵⁸ E a partir deste evento tornou-se evidente a necessidade de, no Brasil da época, criarem-se burocracias informais que efetuassem funções que as burocracias formais haviam perdido a capacidade de realizar.

Em uma direção semelhante, muitas das funções de um Estado em expansão, nos vários setores econômicos, passaram, já por esta época, a ser preferencialmente exercidas por empresas públicas. Isto por causa dos exemplos de sucesso, como visto anteriormente, ainda no final do primeiro período Vargas, da CSN e da CVRD e, posteriormente, da Petrobrás e da Eletrobrás, com todas estas empresas e *holdings* — e suas respectivas burocracias — ultrapassando em muito a importância e competência

⁵⁷ O qual pode também ser considerado como uma inovação, em sentido schumpeteriano, ou seja, também como um desequilíbrio. Cf. Schumpeter (1912) e Hirschman (1995).

⁵⁸ “É interessante observar que o próprio Plano Nacional de Eletrificação, dadas suas características complexas, já não pôde ser realizado pelo DNAEE. Interpelados a respeito pela Assessoria Econômica da Presidência, os técnicos do DNAEE afirmaram não dispor de condições e recursos; caso conseguissem reforço financeiro, previam um prazo de três anos para a elaboração do Plano. A comissão especial que se criou, chefiada por Soares Pereira, elaborou os estudos e o Plano de Eletrificação em menos de um ano, comprovando o processo de envelhecimento de uma burocracia que rapidamente se tornava tradicional frente à complexidade das novas tarefas.” (Draibe, 1985:223). Ver também Strachman (1992:191-4).

dos Conselhos, Departamentos e “Institutos de Defesa”, criados principalmente na década de 30, durante o I governo Vargas.⁵⁹

Portanto, os problemas a serem enfrentados provinham do envelhecimento, da paralisia e da dificuldade ou mesmo impossibilidade para se desfazer da institucionalidade montada nos períodos anteriores, desde o I governo Vargas (1930-45).⁶⁰ No entanto, tais questões se tornaram ainda mais prementes no seu II governo, com a superposição de organismos e de esquemas regulatórios, já que também coexistiam vários regimes jurídicos diferentes; o congestionamento da Presidência e a dificuldade de manter, sob a orientação do Presidente, uma multiplicidade de órgãos e funções; a inexistência de um sistema integrado de planejamento, controle e coordenação; e, por fim, a inadequação de toda a institucionalidade governamental frente às crescentemente complexas atividades econômicas e sociais que o Estado assumia. Não se deve menosprezar também os inevitáveis conflitos, já referidos, entre os vários organismos do governo, como os existentes entre a CMBEU e a Assessoria Econômica da Presidência, ou o BNDE; ou mesmo entre esta mesma Assessoria e o Ministério da Fazenda, que chegava a boicotar sistematicamente os projetos de industrialização elaborados por aquela Assessoria (Draibe, 1985:225-6, 233-4; Vianna, 1986:34).

Outro reforço à montagem desta institucionalidade paralela, vinculada diretamente à Presidência, tanto no decorrer do II governo Vargas quanto no de Kubitschek, foi a não aprovação, durante os dois governos, de seus projetos de Reforma Institucional, a qual acabou somente acontecendo após 1964, depois de uma radical mudança das condições políticas (Draibe, 1985:229-33; Benevides, 1976). Por outro lado, como vimos, tal institucionalidade possibilitava aos governos se livrarem de grande parcela das ingerências indesejadas a seus planos de desenvolvimento, inclusive por parte de organismos burocráticos consolidados e desfuncionais, além de facilitar o contorno ao bloqueio exercido pelo Legislativo a reformas econômicas.⁶¹ Permitia também, especialmente no período Juscelino, implantar uma razoável meritocracia no interior da burocracia responsável pelos setores e regiões mais dinâmicos — núcleo de seu Plano de Metas — em meio aos interesses empreguistas e clientelistas, presentes mais

⁵⁹ Lafer (1970:38); Malan *et alii* (1977:352-71); Lessa & Fiori (1984:583); Draibe (1985:222-3). “Tanto o Conselho Nacional do Petróleo quanto o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, peças-chave da intervenção estatal anterior, seriam suplantados pela fórmula empresarial, na estrutura do Estado. No caso da Eletrobrás, que não foi criada senão em 1961 [mas cujos estudos remontam a 1952, com a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico], seria o BNDE, afinal, o responsável pela implementação dos projetos energéticos, colocando em segundo plano o DNAEE ou a Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral.” (id.:223). Para o declínio também do DASP (Departamento Administrativo do Setor Público), após os anos 40, corroborando uma vez mais o envelhecimento da institucionalidade do I governo Vargas, cf. Monteiro & Cunha (1974:17-20).

⁶⁰ Segundo Lafer (1970:39), entre 1934 e 1958, de 10% a, na melhor das hipóteses, 17% do total dos servidores públicos eram concursados. Uma estimativa para 1958 sugere a existência de 28.406 funcionários concursados pelo DASP, em um total de 229.422, ou 12,4% daquele total.

fortemente nos setores e regiões mais atrasados.⁶² De fato, nestas últimas regiões, o preenchimento de cargos públicos federais continuou a privilegiar o atendimento a políticas tradicionais de clientela, até mesmo pela reduzida ênfase do Plano de Metas sobre questões referentes ao desenvolvimento regional. Como explica Benevides (1976:214),

“assim como o desenvolvimento se deu de maneira desigual, em todo o país, o crescimento do setor público também não foi uniforme. Nas regiões mais ‘adiantadas’ (Centro-Sul e Sul) o aparelho estatal cresce e se racionaliza em termos de serviços e empregos públicos para a população urbana e para as zonas rurais circundantes. Mas nas regiões ‘atrasadas’ (Leste e Nordeste), até mesmo os órgãos federais permanecem ligados aos interesses das oligarquias — ou seja, o Estado se entrosa com o ‘coronelismo’.”⁶³

Conseqüentemente, a institucionalidade paralela teve por vezes, durante o período Kubitschek, seus recursos e atenções desviados para o atendimento de interesses clientelisticos ou de grupos particularmente fortes para garantir seus interesses (Benevides, 1976:224-6,230), uma vez mais como forma de não gerar oposições desnecessárias ao governo. É neste exato sentido que se compreende também o porquê de Juscelino ter procurado sempre atender — e com muita presteza — os interesses das Forças Armadas,⁶⁴ seja na elaboração dos orçamentos públicos, seja no preenchimento de cargos e, mais especificamente, com relação aos projetos e investimentos de interesse específico destas Forças.

É igualmente a partir de tal objetivo de se mover pela linha de menor resistência — em um governo que enfrenta intensa oposição mesmo antes de ser eleito — que se pode compreender o uso, por parte de Kubitschek, do chamado imposto inflacionário, como forma de financiamento, viável, entretanto, somente em situações de inflação não muito elevada. Como se sabe, este imposto era mais fácil de ser “arrecadado” junto aos setores menos aptos a defender os seus rendimentos, mas o recurso freqüente a ele acarretaria severos problemas econômicos e políticos para os governos seguintes, no início dos anos 60.⁶⁵ Isto porque a inflação se tornava crescente, em razão destes problemas de

⁶¹ Por exemplo, a Câmara dos Deputados tentou aprovar um projeto de lei através do qual pretendia recuperar seus direitos com relação ao processo de formulação das políticas econômicas (Benevides, 1976:223-4; Draibe, 1985:365-7).

⁶² Estas instituições regidas pelo sistema de mérito, conforme explica Lafer (1970:40), encontravam-se principalmente entre aquelas que eram chave para o sucesso do Plano, como o BNDE, SUMOC, Banco do Brasil, CACEX (no interior daquele banco), Grupos Executivos e Conselho de Política Aduaneira (CPA). Contudo, como explica Leopoldi (1992:78), durante o Plano de Metas, estas agências regidas por um sistema de mérito mantinham “uma interação constante com setores empresariais que, mediante informações, opiniões e vetos, influenciavam essas agências, quer sob a forma de um ‘corporativismo setorial’ ou de uma ‘concertação corporativista’ de interesses exclusivamente empresariais.”

⁶³ Ver também Benevides (1976:213-4; 1986:154).

⁶⁴ As quais constituíam, no período, como visto, um poder político muitíssimo influente em todo o país, responsável pela quase bem-sucedida deposição de Vargas e mesmo pelo golpe preventivo que garantiu a própria posse de Kubitschek, já eleito (Skidmore, 1966; Benevides, 1976).

⁶⁵ Conforme explicado anteriormente, recorreu-se a este “imposto” por causa da impossibilidade de aprovar reformas tributárias de peso, em condições de grave instabilidade política, tanto durante o II governo Vargas como durante o governo Kubitschek (Lessa, 1964:82-5). Para este último, uma reforma tributária poderia colocar até mesmo empecilhos à governabilidade, dando forças à oposição, inclusive nas suas invectivas contra seu plano de industrialização (Martins, 1976:144; Benevides, 1976). Para evitar isto, foram utilizados até o limite expedientes não convencionais de ampliação das receitas fiscais, mas sem a realização de uma reforma profunda no sistema tributário (Draibe, 1985:246). Recorde-se que a alternativa a esta reforma, qual seja, uma maior utilização do endividamento

financiamento e da própria magnitude dos investimentos que se realizavam, os quais causavam os já mencionados “desequilíbrios”, inevitáveis em uma estrutura industrial relativamente precária e em implantação (Hirschman, 1958; 1995). E isto em um governo que já se encontrava relativamente desaparelhado, do ponto de vista fiscal, desde antes destas primeiras ações premeditadas rumo à industrialização, quando o expediente a pequenos reajustes na estrutura tributária permitiam que o setor público mantivesse razoavelmente constante a participação de sua receita no PIB do país. Todavia, frente à magnitude dos dispêndios a serem efetuados pelo Plano de Metas, este remédio não surtiria mais o efeito desejado.

Por outro lado, também com relação à possibilidade de direcionamento dos financiamentos, o governo Kubitschek encontrou uma institucionalidade insuficiente. E isto como resultado da quase completa inexistência de meios para captar e direcionar as “poupanças” voluntárias nos montantes requeridos pelos setores priorizados. Tal fato demonstrava a insuficiência e precariedade dos instrumentos de financiamento público e privado à disposição dos governos da época.⁶⁶ Faz-se necessário, então, uma descrição um pouco mais detalhada das principais instituições utilizadas durante o Plano de Metas.

5.3.3. A Institucionalidade do Plano de Metas

Pode-se descrever da seguinte maneira a institucionalidade utilizada por Juscelino, a qual possibilitou a execução de seu Programa de Metas: 1) uma instituição coordenadora destinada a cada um dos setores priorizados, formada pelos **Grupos Executivos**,⁶⁷ com o objetivo de incentivar a atuação das **empresas privadas** nos setores priorizados pelo Plano (Lessa, 1964:99) e também sua participação na elaboração das políticas. Estes grupos eram compostos de todos os organismos responsáveis pela concessão de incentivos — como financiamentos, acesso à tecnologia, licenças de importação, câmbio em termos adequados, avais e garantias, etc.⁶⁸ — às empresas atuantes nos setores

público, mostrava-se igualmente bastante restringida, quer em decorrência das reduzidas taxas de juros pagas pelos títulos públicos frente à inflação que crescia, quer devido à precariedade dos meios então utilizados para a emissão de dívida pública (Lessa, 1964:83).

⁶⁶ “Com um sistema intermediário-financeiro orientado basicamente para servir a uma economia mercantil, e um setor público desprovido de eficazes instrumentos de captação de recursos, o financiamento do Plano implicaria na intensificação dos desequilíbrios já presentes no panorama econômico.” (Lessa, 1964:28).

⁶⁷ Estes Grupos foram “inspirados nas comissões conjuntas, formadas por empresários e burocratas no esforço de reconstrução européia, em especial no Plano Monnet.” (Leopoldi, 1991:75). Ver também Monnet (1976) e Zysman (1978; 1983).

⁶⁸ Uma descrição completa das várias possibilidades de políticas de proteção e promoção à indústria pode ser vista em Suzigan & Villela (1997:25-30), onde se encontram, adicionalmente, ilustrações bastante completas para os mecanismos utilizados por estas políticas e também por políticas interligadas, como as sociais, para o caso do Brasil, no período 1930-1996. Ver também, mais uma vez, o capítulo 2 desta tese.

aos quais se conferia primazia (Lafer,1970:41); 2) outra instituição com um papel mais forte como coordenadora das atividades do **setor público**, composta pelo **BNDE**,

“pois este controlava os mecanismos de financiamento do setor público, direta ou indiretamente ligados às metas de infra-estrutura: diretamente através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior; indiretamente, porque os recursos vinculados (fundos), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE, aí eram depositados, constituindo-se em garantias para os financiamentos internacionais, o que acabou por fortalecer a posição do BNDE no contexto da administração pública brasileira.”(Lafer,1970:42).

Assim, o BNDE, já a partir de sua criação, em 1952, passou a concentrar fundos para o financiamento do desenvolvimento do país, devido à sua atuação quer como repassador da contrapartida em cruzeiros dos financiamentos em moeda estrangeira fornecidos por acordos com outros países e/ou com as chamadas instituições multilaterais, quer como captador independente de recursos internos. Além disso, o BNDE passou a concentrar uma boa parte da *expertise* existente no país, capaz de efetuar estudos e decisões complexas de planejamento com bastante eficiência, com técnicos como Campos, Furtado, Lucas Lopes, Glycon de Paiva, entre outros, ocupando seus cargos mais elevados. A partir disto, o banco passou a funcionar como uma agência de planejamento de fato, até mesmo no que diz respeito ao financiamento ao setor privado, em decorrência de seu papel como financiador de importantes projetos que contavam também com a participação deste setor, em consonância com os objetivos delineados pelos Grupos Executivos.⁶⁹

Desta forma, a coordenação geral do Plano de Metas ficou efetivamente a cargo do BNDE, o qual encabeçava tanto o Plano como um todo quanto o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), ao qual caberia formalmente dirigir o Programa de Metas (Leopoldi,1984:cap. 7). Ou seja, a despeito de a coordenação do Plano de Metas estar formalmente localizada no CDE, criado um dia após a posse de Juscelino, este nunca teve um papel de coordenador *de facto*, apenas o sendo *de jure* (Campos,1994:299). Não obstante, isto não representava maiores problemas para o Plano, dado que a chefia do CDE era acumulada pelo próprio Presidente do BNDE. E é certo, uma vez mais, que este acúmulo de funções acrescia a capacidade deste banco⁷⁰ definir e coordenar o planejamento e a estratégia gerais,⁷¹ juntamente com os Grupos Executivos.

⁶⁹ Leopoldi (1984;1992:82-6;1993:39); Draibe (1985:197); Campos (1994); Monteiro & Cunha (1974:14-7).

⁷⁰ Como explica Lessa (1964): “Este banco de investimento, ponto de passagem praticamente obrigatório dos programas governamentais, previa, igualmente, uma melhor compatibilização dos programas e decisões assumidos setorialmente, ao manipular sua massa de poderes segundo critérios econômicos superiores aos alcançáveis nas unidades isoladas. Preencheu, assim, o BNDE, de forma não declarada, a função de centro de análise de programas governamentais, constituindo-se, por mais esta razão, na peça básica da filosofia do Plano de Metas.”

⁷¹ A partir de seu potencial como o grande financiador e repassador de recursos durante o Plano e, adicionalmente, como um dos principais organismos que estabeleciam a viabilidade, dimensão e prioridade a serem dadas a setores e projetos específicos. Segundo Campos (1994:299), “[o] Conselho de Desenvolvimento Econômico era composto originalmente dos Ministros da Fazenda, Justiça, Marinha, Guerra, Viação e Obras Públicas, acrescidos dos chefes da Casa Civil e Militar, do presidente do Banco do Brasil e do presidente do BNDE. Somente mais tarde, em 1959, essa composição incluiria os ministros da Educação e Cultura, do Trabalho e

No que tange à política de proteção (tarifária e não tarifária), importantes papéis auxiliares à coordenação geral do Plano tiveram a CACEX e o Conselho de Política Aduaneira (CPA).⁷² Assim, a reforma da legislação aduaneira, em 1957, a qual criou também o CPA, substituiu as anteriores tabelas com alíquotas que necessitavam ser freqüentemente revisadas por se encontrarem deterioradas pela perene inflação — tabelas que eram de 1937 — por alíquotas *ad valorem* e fortemente protecionistas (Lessa, 1964:106-7; Suzigan, 1975:452; Leopoldi, 1984:cap. 4). A evolução industrial, a necessidade de proteger vários setores industriais contra importações, e a exigência de ampliar as receitas tributárias do governo federal demandavam tal reforma. Com ela pôde-se também aquiescer às pressões do FMI por uma simplificação da estrutura cambial (Bulhões, 1990; Campos, 1994; Leopoldi, 1984:cap. 6), substituindo as cinco categorias anteriores de câmbio por apenas duas (a geral e a especial), complementando a diferenciação da proteção através de um tratamento fiscal escalonado. Ademais, pôde-se manter, como vimos, a política previamente adotada pelo II governo Vargas de favorecimento a certos setores com taxas de câmbio subsidiadas (Lessa, 1964:107-8; Suzigan, 1975). Havia ainda um rigoroso sistema de barreiras não tarifárias — particularmente por meio de testes de similaridade em relação a produtos nacionais, e de índices mínimos de conteúdo nacional — bem como os primeiros incentivos às exportações de produtos manufaturados, por exemplo, por meio de um bônus à taxa de câmbio das exportações destes produtos.⁷³

Leopoldi (1992:89) explica a interação entre a CACEX e o CPA e as funções de cada uma destas instituições:

“Em 1953, com a reforma cambial advinda da Instrução 70 da SUMOC, a CEXIM foi extinta e em seu lugar foi criada a Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Entre 1954 e 1958 a CACEX deteve um grande poder regulatório nas áreas cambial e de comércio exterior. Entre suas inúmeras funções, nesse período, estava o licenciamento final das exportações e importações, a fiscalização das operações comerciais com o exterior, a colaboração com a SUMOC na classificação dos produtos importados conforme sua essencialidade, o estabelecimento de quotas de importação por categorias de produtos e a compra e armazenamento de produtos de importação e exportação, visando ao consumo interno e ao equilíbrio de preços. Essas funções se alteram após a nova tarifa de 1957. O Conselho de Política Aduaneira, criado para implementar a política tarifária, passou a desempenhar algumas tarefas antes atribuídas à CACEX, que sofre, então, uma reestruturação interna, tendo seu poder parcialmente reduzido.”

Note-se também, portanto, o papel da SUMOC, principalmente antes da reforma, na definição de que produtos seriam importados, e sob quais condições. Este organismo atuava também, juntamente

Previdência Social, do Comércio e Indústria, e o diretor-geral do DASP.(...) O Conselho nunca se operacionalizou, mas isso teve pouca importância porque o órgão realmente ativo era a secretaria geral do Conselho, chefiada por Lucas Lopes, que acumulava as funções de presidente do BNDE. Este dava o suporte logístico e fornecia boa parte do pessoal técnico encarregado do Plano de Metas.” Cf. também Benevides (1976:224-34) e Suzigan & Villela (1997:37).

⁷² De acordo com Lessa (1964:107), o CPA era “constituído por representantes dos empresários, dos trabalhadores e do governo, que reproduziam, num pequeno plenário, o quadro das principais forças atuantes no sistema econômico...”

⁷³ Entretanto, estes incentivos ainda eram escassos e o sistema era muito pouco seletivo em termos de requerimentos de desempenho e de prazos (Suzigan & Villela, 1997:38,46).

com os Grupos Executivos, na concessão de licenças para o investimento estrangeiro, inclusive autorizando investimentos diretos estrangeiros via Instrução 113.⁷⁴ Como esclarece Lessa (1964:112):

“Tenha-se presente que toda a política de endividamento externo era formulada em termos globais e [também], projeto por projeto, com aprovação da SUMOC... Constituiu o documento [o chamado Orçamento de Câmbio], por conseguinte, um meio adicional de controle global do processo de inversão do país. Regra importante, submetia todas as entidades governamentais aos limites especificamente determinados no orçamento de câmbio, ficando qualquer alteração sujeita a exame e aprovação pelo Conselho da SUMOC, o que correspondia à entidade coordenar indiretamente a política das inversões públicas, via controle direto da componente importada.”

É preciso observar, além disso, que não estava formalmente prevista, no Conselho da SUMOC, a participação de empresários. Contudo, muitos tomavam parte das decisões deste organismo como “convidados”. Banqueiros, cafeicultores e industriais eram, assim, chamados a contribuir informal, mas regularmente, para a definição de suas políticas. Conseqüentemente, ela distanciava-se em muito do imaginário de “insulamento burocrático típico” de um banco central, passando a ser antes mais uma instituição — sobretudo nesta época — a atuar na “concertação corporativista” entre elites e burocracia estatal (Leopoldi, 1992:91).

É importante mencionar também, nesta descrição sucinta da institucionalidade utilizada no Programa de Metas, o papel das instituições financeiras públicas para sua consecução exitosa. Uma investigação mais demorada, dado o seu importante papel, já foi vista com relação ao BNDE.⁷⁵ Porém, não se deve também deixar de mencionar o papel do Banco do Brasil e dos bancos públicos regionais para o Plano. Assim, juntamente com o Banco do Brasil, os dois bancos regionais pertencentes ao governo federal — o Banco de Crédito da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil — financiavam também projetos de longo prazo de interesse regional, devendo-se acrescentar, ainda, o papel de alguns importantes bancos estaduais, os quais atuavam na concessão de crédito, inclusive de longo prazo, para seus respectivos estados (Lessa, 1964:167, n. 65, 169, n. 84).

5.4. Uma Questão e uma Hipótese: As Razões do Insucesso Relativo das Políticas do II Governo Vargas, quando Comparadas às do Governo Kubitschek, e as Implicações Históricas das Escolhas destes Governos

Conseqüentemente, emerge quase naturalmente a questão: por quê foi possível ao governo Kubitschek avançar decididamente em direção à implantação de um parque industrial integrado e

⁷⁴ Suzigan & Villela (1997:46). Além de suas atividades como instituição reguladora da Moeda e do Crédito, previamente à constituição de um banco central propriamente dito, o qual era objetivo deliberado da criação da SUMOC, com a finalidade de retirar progressivamente do Banco do Brasil as funções de autoridade monetária. Cf. Bulhões (1990); Leopoldi (1992:90-2).

completo, no Brasil,⁷⁶ enquanto o II governo Vargas não o conseguiu fazer, apesar de o Plano de Metas ter utilizado uma boa parte da institucionalidade criada no II período Vargas?⁷⁷

A esta questão se acrescenta uma hipótese: a de que é em decorrência das escolhas realizadas durante a década de 50 que vários dos fatores que tornariam a industrialização e o desenvolvimento brasileiros irreversíveis, e razoavelmente ininterruptos, foram excessivamente debilitados, permitindo, por exemplo, muito tempo depois, já nos anos 90, o desmanche de setores e sub-setores industriais completos e a quase estagnação quantitativa da indústria como um todo (ver Tabela 5.1, abaixo).

Destarte, se se considera um período extenso, como 1980-92, o PIB brasileiro amplia-se pouco — somente cerca de 17,7%,⁷⁸ fazendo com que a renda per capita se reduzisse em 6,2% (em um período de 12 anos!), enquanto a produção industrial do país diminuiu 7,6% (8,4% para a indústria de transformação). Mesmo se considerarmos o período 1993-97, tem-se um nível de crescimento econômico apenas moderado, para um país atrasado como o Brasil, de 23,1%, no total,⁷⁹ ao passo que a produção industrial, entre 1993-97, cresce um pouco mais, 27,1% (ou 4,9% a.a.), com 23,9% (4,4% a.a.) para a indústria de transformação — mas com ambos os números voltando a declinar, no período 1998-99.⁸⁰

Ora, pode-se considerar qualquer recessão ou estagnação como um empecilho de curto prazo. Todavia, os dados para um espaço de tempo de duas décadas mostram-se inequívocos: se se toma 1980, o último ano dos grandes períodos de expansão econômica e logo anterior ao primeiro ano de crescimento negativo da economia brasileira desde 1930, como um “divisor de águas”, pode-se perceber que o aumento do PIB de 1980 a 1999 é de apenas 45,9%, ou de cerca de 2,0%, em média, a.a. (com

⁷⁵ Em alguns períodos, durante a implementação do Plano de Metas, o BNDE chegou a controlar um montante de recursos financeiros da ordem de 5% do PIB brasileiro, sendo o único responsável pelo financiamentos de longo prazo para projetos de interesse nacional (Lessa, 1964:115, 167, n. 65; Campos, 1994:318).

⁷⁶ O qual seria basicamente terminado durante o II PND, excetuando-se, no geral, os setores de alta tecnologia (Suzigan & Villela, 1997).

⁷⁷ Como mostra Draibe (1985:234-5), as realizações do II governo Vargas, “se comparadas ao plano original, foram incompletas e fragmentadas. As próprias inversões do setor público não atingiram um patamar mínimo de integração, como se planejara. A criação de novos setores, na área industrial, praticamente fracassou. No plano do aparelho e das políticas gerais que pretendia implementar — a agrária, a social, a industrial, a urbana — os resultados foram incompletos ou mesmo irrelevantes, se pensarmos no grau de compatibilização e coordenação com que foram concebidas. Igualmente não foram realizadas as reformas administrativa e tributária. Quanto ao financiamento externo, não apenas fracassaram as negociações para a obtenção de um empréstimo global, sem vinculações, como foram modestos os recursos obtidos para os projetos de energia e transporte recomendados pela Comissão Mista.”

⁷⁸ Ou uma média de pouco menos do que 1,4% a.a., com alguns graves e recorrentes períodos de retração ou estagnação, como 1980-83 e 1987-92.

⁷⁹ Ou de cerca de 4,2% a.a., em média, naqueles cinco anos, mas retornando-se a um crescimento negativo do PIB, de -0,1%, em 1998, e positivo, de apenas 0,8%, em 1999. O PIB per capita, no período 1993-1997, aumenta em 14,7% (2,8% a.a.).

⁸⁰ Apenas como comparação, no período 1970-79, o crescimento médio anual do PIB foi de 8,6%, e o da indústria foi de 9,3% (Laplane & Sarti, 1997:151).

5,5% para o PIB per capita em todo este período, ou 0,3% a.a.), enquanto a produção industrial cresce somente 14% (0,7% a.a.), e a indústria de transformação irrisórios 8,4% (0,4% a.a.).⁸¹

Tabela 5.1

Brasil: Índices de crescimento do PIB, PIB per capita, produção indl. e ind. de transformação (1980-99)
Base: (1980 = 100)

Ano	PIB	PIB per capita	Produção Industrial	Índustr. de Transform.	Ano	PIB	PIB per capita	Produção Industrial	Índustr. de Transform.
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	1990	117,1	96,4	96,2	97,9
1981	95,7	93,8	91,2	89,6	1991	118,3	95,8	96,5	95,5
1982	96,5	92,5	91,2	89,4	1992	117,7	93,8	92,4	91,6
1983	93,7	87,9	85,8	84,1	1993	123,5	97,0	98,9	98,8
1984	98,7	90,6	91,2	89,4	1994	130,7	101,2	105,6	106,6
1985	106,5	95,8	98,8	96,8	1995	136,2	104,0	107,6	108,4
1986	114,5	100,9	110,4	107,7	1996	139,8	105,3	111,1	109,6
1987	118,7	102,6	111,4	108,8	1997	144,9	107,6	117,5	113,5
1988	118,6	100,6	108,6	105,1	1998	144,7	106,1	115,9	109,7
1989	122,4	102,0	105,4	108,1	1999	145,9	105,5	114,0	108,4
Var.absol.1980-89(em %)	22,4	2,0	5,4	8,1	Var.absol.1990-99(em %)	24,6	9,5	18,5	10,7
Var.anual 1980-89(em média, em %)	2,3	0,2	0,6	0,9	Var.anual 1990-99(em média, em %)	2,5	1,0	1,9	1,2
Var.absol.1980-99(em %)	45,9	5,5	14,0	8,4					
Var.anual 1980-99(em média, em %)	2,0	0,3	0,7	0,4					

Fonte: IBGE

É preciso explicar uma tal transformação de um processo aceleradíssimo de desenvolvimento econômico em um processo de reduzido crescimento, permeado por grandes recessões e brevíssimas retomadas do ritmo anterior de desenvolvimento, como as dos períodos 1984-86 e 1993-95, auxiliadas pelos efeitos de dois planos anti-inflacionários. Ao mesmo tempo, torna-se claro que o país se desindustrializa, em termos relativos, dados o menor crescimento da produção industrial (e da indústria de transformação), no período 1980-99, quando comparado ao do PIB, e, a partir dos anos 90, inicia-se também um retrocesso nos setores de ponta, no país, e a redução da pouca geração de tecnologia que

⁸¹ Porém, note-se que a indústria de transformação produziu, no ano de 1999, quase exatamente o mesmo valor fabricado no período 1987-89, vale dizer, há mais de uma década. Enquanto isso, a produção agropecuária, segundo Suzigan (1999:4), permaneceu com uma evolução relativamente estável, durante todo o século, mantendo um crescimento anual médio de 3,7%, entre 1901-29; 3,8%, entre 1930-80; e 2,9% entre 1981-98. E a indústria, que havia obtido taxas de crescimento maiores do que as da agropecuária, nos dois primeiros períodos — 4,3%, entre 1901-29, e 8,7%, entre 1930-80 — passou para 0,8%, entre 1981-98 (0,7% quando se considera também 1999, ou 0,4%, quando se colhe dados apenas para a indústria de transformação, a parcela tecnologicamente mais dinâmica de todo o setor industrial), ou seja, bastante aquém da agropecuária. Isto implica que, a partir de 1981, o Brasil iniciou um processo de profunda estagnação industrial e econômica e de desindustrialização relativa, até mesmo com um ligeiro aumento da participação da produção agropecuária no seu Produto Interno Bruto.

era desenvolvida localmente. Dá-se igualmente um arrefecimento do ritmo de crescimento das exportações, sobretudo das de produtos mais elaborados, com maior valor agregado, que incorporam tecnologias mais complexas e que se destinam a mercados mais dinâmicos, amplos e competitivos, como os dos países desenvolvidos. As exportações do Brasil passam, portanto, a se concentrar progressivamente na outra ponta, ou seja, nos mercados dos países menos desenvolvidos e em produtos menos sofisticados, com menor conteúdo tecnológico e menor agregação de valor. Ao mesmo tempo, tal involução é acompanhada pelo desempenho das importações, as quais cresceram fortemente, a partir de 1990, sobretudo naquela ponta mais elaborada, com tecnologia mais complexa, etc., e proveniente dos países mais desenvolvidos, significando uma perda de competitividade do país nestes segmentos, até mesmo com a interrupção da produção de vários bens e componentes mais sofisticados, em seu território (Coutinho & Belluzzo, 1996; Laplane & Sarti, 1997). Ou seja, ocorre uma “especialização regressiva” da indústria e da economia brasileiras (Coutinho, 1997).

Para explicar tal involução, começarei pela hipótese: assim, ao assinalar a década de 50 como o período em que se consolidam algumas características estruturais e institucionais do Brasil moderno, é necessário mostrar os fatores que impulsionaram e os óbices que se interpuseram ao desenvolvimento econômico naquele e após aquele período, definindo suas características principais. Principiarei por uma rápida descrição do II governo Vargas, agora em suas linhas gerais.

5.4.1. As Razões do Insucesso Relativo do II Governo Vargas

Durante o II governo Vargas, vários foram os fatores que obstaram o processo de industrialização. Procurarei explicitá-los separadamente, ao menos alguns dos principais, destacando — conforme tenho enfatizado — que nenhum deles é suficiente para definir o período em questão como um todo, devendo ser pensados em seu conjunto e em sua influência mútua.

Um primeiro empecilho proveio dos graves e já assinalados conflitos burocráticos entre os principais organismos responsáveis pelas políticas econômicas do período. Tais conflitos, apesar de não terem comprometido os objetivos daquele governo, afetaram fortemente o ritmo almejado para o processo de desenvolvimento, já que se davam em torno de opções essenciais para o delineamento do que seria o processo de industrialização, seu ritmo e o papel que nele assumiriam as empresas públicas e o capital estrangeiro (Draibe, 1985:233).

Um segundo óbice foi constituído, como visto, pela insuficiência institucional, sobretudo por uma institucionalidade financeira e fiscal inadequadas aos ousados objetivos de desenvolvimento. Tal

insuficiência, como vimos, foi fruto, em grande medida, das dificuldades para a aprovação de reformas fiscais que ampliassem a capacidade de financiamento dos investimentos públicos, compatível com a envergadura dos projetos conjuntos vislumbrados.⁸²

Não se deve esquecer, contudo, que as demais instituições envolvidas neste precário esforço industrial do segundo período Vargas também não se articulavam muito entre si. Faltavam estudos e força política para realizar tal intento, planejando mais adequadamente a estrutura institucional e evitando o acúmulo de soluções *ad hoc* (Lessa, 1964). Concomitantemente, como observa Draibe (1985:234), tal insuficiência denota as resistências àqueles objetivos ou, ao menos, o desconhecimento quanto às condições para melhor os viabilizar, deixando-se para adotar medidas somente quando as consequências de tal insuficiência se faziam claras. Uma institucionalidade completa, capaz de conduzir a um programa de industrialização de amplo alcance — apesar de ainda, em grande medida, inarticulada e *ad hoc* — só foi ser adotada por Kubitschek, quando o projeto de aprofundamento do nível de industrialização do país se encontrava mais amadurecido e fazia parte de um governo mais determinado a realizá-lo. E isto — paradoxalmente, como vimos — apesar de boa parte dos estudos que fundamentaram o Programa de Metas e sua institucionalidade ter sido realizada ainda no decorrer do II governo Vargas. A explicação para isto é que uma institucionalidade apenas começa a ser efetivamente montada quando há, de fato, um projeto que a vai utilizar e que dela necessita. Só então é que se elabora ou reformula uma institucionalidade, a partir das necessidades empíricas do projeto de desenvolvimento (Lessa, 1964).

Isto conduz a um terceiro e quarto focos de resistência — os quais serão apresentados conjuntamente, tal seu imbricamento — formados pelas condições políticas do período e pelos interesses que elas representavam. Isto porque, sem dúvida, a instabilidade política que se seguiu à própria eleição de Vargas⁸³ constituiu um poderoso componente de perturbação de quaisquer tentativas mais ousadas de industrialização e desenvolvimento do país.⁸⁴ Assim, Getúlio passou a enfrentar, logo após sua eleição e antes mesmo de principiar seu governo, uma forte oposição dos seus inimigos do período do Estado Novo, além daquela dos partidos e setores que não tinham nenhum interesse em um projeto de industrialização (D'Araújo, 1986:117). É preciso recordar também que o início dos conflitos na Coréia

⁸² E isto apesar da fundação do BNDE, seguindo sugestão da CMBEU, “pela necessidade de administrar um fundo de reaparelhamento econômico para a contrapartida em cruzeiros dos projetos específicos.” (Almeida, 1986:138). Ver também Bandeira (1978:344, n. 46).

⁸³ Benevides (1976); Skidmore (1966:cap. 3). Conforme relembra Almeida (1986:139), “esse governo, que resistiu menos de três anos e sete meses, voltou-se de uma maneira contínua — ainda que perturbado por todo um ambiente político de conspiração, de tempestade — para uma obra de elaboração institucional, de mobilização de recursos financeiros e de organização de agências...”.

acirraram ainda mais as disputas internas entre os partidários de um alinhamento internacional praticamente automático do Brasil com os EUA e/ou de uma política desenvolvimentista que seguiria a liderança daquele país, nos projetos a serem efetuados, nos financiamentos, etc.,⁸⁵ e aqueles que defendiam uma maior autonomia do Brasil, tanto em seu posicionamento internacional quanto no que se relaciona às questões do desenvolvimento nacional, ou seja, frente aos EUA e aos capitais estrangeiros como um todo.⁸⁶ Recorde-se que o governo Dutra inclusive, em um alinhamento praticamente automático e impensado com os EUA, fechou o Partido Comunista Brasileiro, em 1947, e cassou seus deputados, eleitos para a constituinte de 1946, além de romper relações com a União Soviética.⁸⁷

Vargas, todavia, tinha uma proposta ligeiramente diferente, e muito mais autônoma, no que diz respeito à política externa brasileira. Como explica Fonseca (1987:406-7),

“Vargas não pretendeu alterar este quadro, mas sua política externa, embora afinada com a dos Estados Unidos, esteve longe de qualquer alinhamento automático. Em abril de 1951, em missiva a Vargas, o próprio presidente Truman solicitou a presença brasileira, com forças de Infantaria, na guerra da Coreia. A UDN e a maior parte dos jornais da grande imprensa defendiam a participação brasileira, mas Vargas procurou contemporizar e buscou a simpatia do Exército, especialmente dos oficiais ‘nacionalistas’... contrários a qualquer intervenção brasileira na guerra... (...) Ao mesmo tempo, radicalizavam-se as opiniões dos coevos: o próprio Exército dividiu-se em duas alas, a ‘nacionalista’ e a ‘democrática’. Esta última aproximava-se gradualmente da UDN e passava a denunciar a infiltração comunista nas forças armadas, a qual se dizia contar com a aquiescência do Ministro da Guerra.”⁸⁸

⁸⁴ É certo que estas tentativas encontram em qualquer país, quase por definição, como vimos em outros capítulos, uma grande oposição por parte dos setores menos beneficiados pelo processo de desenvolvimento.

⁸⁵ Ainda no governo Dutra (1945-50) — repleto de opositores de Vargas, como os pertencentes aos quadros da União Democrática Nacional (UDN) — esta divisão principiou a adquirir contornos nítidos e dificilmente transponíveis, polarizando as opiniões do país, assim como ocorria em outros lugares do mundo: “Em função disso, todas as propostas de cunho nacionalista ou social eram tidas como iniciativas de esquerda. Era, enfim, o que se costuma caracterizar como o período de radicalização ideológica. Em meio a esse clima, o governo Dutra voltou-se para um alinhamento automático com os Estados Unidos e pautou-se, na política social, por uma postura repressiva.” (D’Araújo, 1986:118-9). Neste sentido, a própria candidatura e possível vitória de Vargas foram vistas pelos militares, a partir de um certo momento, como meios para atenuar e controlar o crescimento do comunismo no Brasil (id.:120). Ver também Benevides (1986:152,156-9) e Fonseca (1987:406-7).

⁸⁶ O que nesta época incluía apenas os capitais europeus, em adição aos americanos. Skidmore (1966:137-41); Malan (1984:70-1); Benevides (1986:152).

⁸⁷ Segundo Bandeira (1978:313-4), “o Departamento de Estado [do governo dos EUA] não só não interferiu como estranhou aquela decisão do Governo brasileiro. O General Marshall, então como Secretário de Estado, interpelou Oswaldo Aranha sobre a questão, surpreso por não ter o Itamaraty nada comunicado, oficialmente, ao Governo de Washington. Mostrou-se preocupado com a repercussão que o rompimento entre o Brasil e a União Soviética poderia produzir e perguntou-lhe se ainda seria possível evitá-lo. Aranha respondeu que achava difícil...”

⁸⁸ “Nacionalismo, no caso, não significa luta anti-imperialista; o que estava em questão era a forma de alinhamento com os Estados Unidos, e a simples proposta de independência nas relações externas (‘independência’ que significava ‘aproveitar brechas’) bastava para ser considerado nacionalista — e, no limite, simpático ao bloco soviético.” (Fonseca, 1987:407). Assim, a busca por alguma independência e, inclusive, a contestação, tentadas novamente para aumentar o poder de barganha do país — já que haviam dado bons resultados ao final da Segunda Guerra, com a construção de Volta Redonda — eram vistas por certas alas militares, políticas e empresariais, como inclinação comunista e/ou antiamericanismo. Recorde-se também a infeliz “acusação” do ex-Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, em fevereiro de 1954, de que Vargas estaria tentando estabelecer um acordo anti-americano com a Argentina e o Chile, assim como uma cooperação entre as futuras “ditaduras sindicalistas” destes três países (Fonseca, 1987:449; Bielschowsky, 1988:424-5). Bandeira (1978:323-6, 343-4, 350-1) aponta que estas negociações entre os três países efetivamente existiram, mas como forma de tentar se contrapor minimamente aos interesses americanos e à interrupção das ajudas oficiais dos EUA, no início do governo Eisenhower. Algumas considerações muito importantes para as negociações de Volta Redonda, e mesmo para aquelas concernentes à CVRD, são apresentadas em Abreu (1992:98-9). Ver também Martins (1976:140,143).

Getúlio havia tentado, em 1951, já com os conflitos na Coreia em andamento, realizar uma política externa e de desenvolvimento com maior autonomia em relação aos EUA, trocando, por exemplo, o fornecimento de manganês e de areia monazítica por auxílios financeiros e/ou para vários setores específicos, inclusive para projetos de incremento do conteúdo de elaboração dessas matérias-primas no país, a fim de que não mais se exportasse estes metais *in natura* (Bandeira, 1978:323-38; Vianna, 1986:39). Entretanto, na sua tentativa de efetivar uma política externa e um desenvolvimento econômico mais independentes e autônomos com relação aos EUA, enfrentaria obstáculos políticos representados pela oposição de boa parte do empresariado — parcela esta que já se alinhava quase que automaticamente a uma posição mais internacionalista da economia brasileira (Cardoso, 1971) — e dos tradicionais e dominantes interesses agrário-exportadores,⁸⁹ assim como de uma grande parte das Forças Armadas (sobretudo da Marinha e da Aeronáutica, mas também de uma grande parcela do Exército, a Arma mais poderosa destas Forças — Skidmore, 1966:138-41).

Não obstante, deve-se recordar que Getúlio, antes mesmo do lançamento definitivo de sua candidatura à Presidência, em maio de 1950, havia se assegurado da inexistência de vetos militares ao seu retorno ao poder e a uma linha mais nacionalista de governo. Isto foi, em grande parte, avalizado também pela vitória da chapa nacionalista, encabeçada pelo seu futuro Ministro da Guerra, Estillac Leal, nas eleições para a Presidência do Clube Militar, naquele mesmo mês (Vianna, 1986:30-1). Este apoio entre os militares, no entanto, seria rapidamente perdido com o recrudescimento do antagonismo entre nacionalistas e internacionalistas,⁹⁰ inclusive nas eleições seguintes para o mesmo Clube Militar, em maio de 1952, quando a ala nacionalista, novamente encabeçada por Estillac Leal, sofreu uma derrota incontestável para a chapa internacionalista.⁹¹

⁸⁹ Como nota Draibe (1986:276-321), para todo o período pós-1930, “o liberalismo econômico já não unificava plenamente os setores agrário-exportadores, nem por isto estes poderiam deixar de temer um intervencionismo estatal com inegável sentido industrializante, tal como ele se expressava no conteúdo do ‘planejamento’ econômico proposto pelos setores industriais.” (id.:306). Vale dizer, mesmo um planejamento econômico mais limitado, como aquele que se configurava no período 1930-45, constituía um risco de perda de hegemonia econômica, política e social, por parte daqueles setores e interesses.

⁹⁰ Malan (1984:70, e n. 66) menciona a importância que a ideologia da cooperação internacional e quase automática com os EUA — a qual se supunha traria benefícios imediatos em termos de apoio político e econômico daquele país, ao Brasil — representou durante o II governo Vargas. Mostra também que tais expectativas de facilidades nunca se confirmaram.

⁹¹ Skidmore (1966:139-41). Um dos motivos para esta derrota — que constituía um termômetro das tendências econômico-políticas da oficialidade do Exército — foi o fato de que Getúlio havia sido apoiado pela chamada ala militar nacionalista, mas não tinha retribuído tal apoio inicial, sobretudo no que tange às importantes negociações que resultaram na CMBEU. Inclusive, posteriormente a esta derrota, ocorreu um grande expurgo em uma boa parte da ala nacionalista das Forças Armadas (Bandeira, 1978:339-40), o qual havia sido iniciado ainda no governo Dutra, sem que Estillac Leal o tivesse conseguido reverter, e que teve continuidade após o segundo período de Vargas no poder (Skidmore, 1966:140-1). Já a CMBEU havia sido negociada pelo Ministério das Relações Exteriores, sem as devidas consultas ao Ministério da Guerra, e previa o fornecimento de minerais estratégicos por parte do Brasil, aos EUA, em troca de intercâmbio, treinamento e reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras: “Do ponto de vista nacionalista, isso era uma coisa tida como extremamente mal negociada: o Brasil estava dando muito para receber pouco. O

Há que se considerar também que Vargas não estava acostumado e nem se adaptava perfeitamente ao jogo democrático e às suas instituições, tendo que aprender a aceitar o convívio com uma oposição — de uma grande e cada vez mais hegemônica ala militar, do empresariado, dos políticos e dos partidos, da imprensa, da classe média, dos sindicatos, etc. — fortalecida por sua primeira deposição, em outubro de 1945, e por ter estado no poder no interregno entre os dois períodos de Vargas na Presidência (Skidmore, 1966:77-8; D'Araújo, 1986:118). Ainda que esta inadaptação de Getúlio à democracia não seja uma das causas mais importantes para as derrotas e as dificuldades posteriores para Getúlio governar, explicam parte do seu cansaço, desilusão com a política e radicalização, ao final, a qual terminaria por selar o destino de seu governo, quando as condições políticas pioraram (Skidmore, 1966; D'Araújo, 1986:118, 128).

Pode-se tentar descrever da seguinte maneira, e de forma mais completa, os principais grupos a favor ou contra um projeto mais arrojado de desenvolvimento brasileiro, por esta época: entre os primeiros, deve-se mencionar uma grande parcela do empresariado industrial (ainda que não fosse nacionalista, mas que tinha uma clara e compreensível posição favorável à industrialização brasileira),⁹² apesar de este empresariado industrial ser relativamente fraco politicamente, e com reduzida percepção de seus interesses e das políticas necessárias para fazê-los valer e, a partir disto, desenvolver solidamente o setor industrial, atingindo a hegemonia na determinação dos rumos das políticas econômicas e de desenvolvimento;⁹³ parte do setor agropecuário, beneficiado em termos econômicos e/ou mesmo políticos (quando pertencente à coligação no poder) pela política econômica de Vargas;⁹⁴ algumas

Brasil estava trocando sua reserva de minerais estratégicos por alguns aviões de sucata.”(D'Araújo, 1986:123). Ver também Skidmore (1966:136-41); Bandeira (1978:cap. 42); Boito Jr. (1982:11-2); Malan (1984:70) e Vianna (1986:26-7, 38-9).

⁹² Fonseca (1987:412-3). No entanto, como analisa Vianna (1986:131), “a Instrução 70 desagradara ao setor, pois as desvalorizações cambiais implicavam elevação de seus custos. Comparada à situação anterior, quando a proteção à indústria doméstica era garantida pelo controle de importações e suas próprias compras no exterior realizadas pela taxa de câmbio oficial, a mudança foi claramente desfavorável. Incomodava à indústria, ainda, a redução do crédito do Banco do Brasil às atividades econômicas [devido à política econômica ortodoxa seguida pelo II governo Vargas]. O momento decisivo para o ingresso do setor numa posição de franca hostilidade ao governo, entretanto, foi a fixação do aumento do salário-mínimo [em 1º de maio de 1954].”

⁹³ Skidmore (1966:112); Cohn (1968:292-3). Contudo, cf. Diniz (1978:29), para uma opinião contrária a este argumento, ao menos para o período do I governo Vargas (1930-45). Porém, mais à frente, a própria Diniz (1978:98) relativiza tal oposição de sua parte, afirmando que, até mesmo nos anos 40, no que diz respeito ao empresariado brasileiro como um todo, “[a] elaboração de uma ideologia explicitamente industrialista não chegaria a se configurar de forma plena e acabada. O próprio Simonsen não conseguiria precisar o conjunto dos mecanismos e prescrições necessários para se implementar uma política industrial coerente, ou seja, o conteúdo desta política permaneceria insuficientemente formulado. Não obstante, em seus contornos mais gerais, não só seriam definidos alguns de seus elementos, como seriam mesmo incluídos na plataforma de reivindicações do setor industrial junto às autoridades governamentais, principalmente a partir de 1940.” Cf. também Bielschowsky (1988:302).

⁹⁴ Boito Jr. (1982:47-50) e Fonseca (1987:396-7) mostram conflitos no interior deste último grupo, também como consequência de divergências no que diz respeito aos interesses econômicos. Pois enquanto certos setores agropecuários — por exemplo, ligados à Sociedade Rural Brasileira — tinham fortes ligações com o comércio exterior, sendo favoráveis a uma maior liberalização do comércio, outras alas da agropecuária não tão ligadas ao comércio exterior se mostravam favoráveis a um maior controle sobre ele e sobre o valor do câmbio. Isto se torna compreensível dado que estas últimas alas praticamente não se beneficiavam das desvalorizações cambiais, cujos benefícios eram embolsados pelos comerciantes, e não pelos agricultores. Ao mesmo tempo, tais setores viam-se prejudicados por causa destas desvalorizações cambiais, já que elas implicavam em aumentos dos preços dos

famílias empobrecidas, mesmo tradicionais, e que tinham uma grande participação nas burocracias militar e civil brasileiras;⁹⁵ a baixa classe média assalariada (funcionalismo público, bancários, comerciários, etc.), ou mesmo alguns administradores e profissionais liberais (Skidmore, 1966:113-4, 143, Cohn, 1968:309), os quais poderiam obter melhores condições de vida, salários e oportunidades de emprego, em um país que se industrializasse e crescesse economicamente (Saes, 1981:454, 493-5, 503-4; Fonseca, 1987:355); e, por fim, amplos setores do proletariado, sobretudo daquele mais organizado (Skidmore, 1966:143; Boito Jr., 1982:23). Getúlio, porém, encontrou dificuldades para mobilizar o apoio dos trabalhadores, a despeito de ter a eles recorrido — acertadamente ou não, em termos políticos — quando a aprovação de algumas de suas medidas governamentais, ou ao menos, uma trégua, por parte de seus opositores, se mostrou dificilmente factível. E isto porque esse apoio sempre se manteve, em grande medida, tácito, em decorrência da reduzida articulação deste proletariado no Brasil, para não mencionar o grau de desorganização das classes menos favorecidas como um todo.⁹⁶

Como esclarece Vianna (1986:31):

“Os dois grandes temas de Vargas na campanha eleitoral foram a questão nacional e as reformas sociais. Juntamente com os problemas regionais, focalizados com atenção em todos os comícios, as críticas à condução da economia pelo Governo Dutra e observações sobre a importância da planificação econômica, eles compõem um discurso que gerou fortes expectativas na grande parte da sociedade que o elegeu. Nas camadas populares e na parcela das camadas médias que votou em Vargas, [havia] a esperança de melhoria perceptível e rápida das condições de vida e de abertura dos canais de organização e participação político-social; nos setores empresariais que o apoiaram, de aceleração no ritmo do crescimento econômico, propiciada e impulsionada pela intervenção do Estado e suas políticas.” (ênfases no original).

Conseqüentemente, deve-se salientar a pouca participação e pressão das massas, a qual poderia ter sido enormemente ampliada, sobretudo se articulada com interesses empresariais em condições de adquirir hegemonia. No entanto, era reduzida a capacidade de mobilização autônoma das primeiras,⁹⁷ tornando-as praticamente excluídas dos processos políticos e da determinação dos rumos da nação. Tal fato atingia proporções mais acentuadas no que tange aos trabalhadores rurais, totalmente ausentes, na

amplamente utilizados equipamentos e insumos importados. Ver também Draibe (1986:276-321). Recorde-se igualmente, que o setor agropecuário estava dividido politicamente, em todo o país, entre os partidos de situação (PSD, PTB e PSP) e os de oposição (UDN, PR e PL), não formando, portanto, um bloco coeso (Fonseca, 1987:370). Não obstante, como destaca Vianna (1986:116, 131; 1992b:149), a redução das exportações de café, verificadas já desde o início de 1954, sobretudo quando se consideram as quantidades, instalou um clima de crise no setor, inicialmente eufórico com a política de Vargas de câmbio múltiplo: “Embora não coubesse ao governo responsabilidade pelas mudanças estruturais ocorridas no mercado mundial de café, a oposição acusava a política de preços mínimos do governo e capitalizava intensamente as dificuldades.” (Vianna, 1986:131).

⁹⁵ Cardoso (1971:101-3, 115-6); Fausto (1968:240-1); Saes (1981:456-7, 487-94); Fonseca (1987:330).

⁹⁶ D’Araújo (1986:126-9); Skidmore (1966:cap. 3) e Boito Jr. (1982). Note-se que para D’Araújo (id.:127-8), “Vargas buscou o tempo todo uma política conciliatória que não hostilizasse as forças conservadoras. E, nesse sentido, seu segundo [e último] ministério, à exceção de Jango, foi mais conservador do que o primeiro.”

⁹⁷ “Os trabalhadores, por exemplo, que constituíram importante base eleitoral para a vitória de Getúlio em 1950, desde princípios de 1953 demonstravam crescentemente sua frustração e descontentamento. O decreto do aumento do salário mínimo, em maio de 1954, certamente angariou apoio e simpatia para o governo. A medida, contudo, visava às eleições de outubro e não era suficiente, nem era esse um objetivo de Vargas, para fazer do pouco organizado movimento dos trabalhadores a coluna que sustentaria o governo, mesmo porque essa seria uma base de sustentação política muito estrita.” (Vianna, 1986:130-1).

maior parte do tempo, destes processos — até mesmo para não angariar oposição dos setores agrários e oligárquicos tradicionais, dominantes nas regiões mais atrasadas.⁹⁸

Todavia, como diversos episódios políticos distantes e também recentes da história brasileira parecem mostrar — por exemplo, a reação popular ao suicídio de Vargas (Bandeira, 1978:364) e ao falecimento do presidente eleito Tancredo Neves; o apoio ao rompimento do governo Kubitschek com o Fundo Monetário Internacional (FMI), frente aos impasses, exigências e relutâncias deste organismo em conceder auxílio financeiro ao projeto de industrialização que então se desenrolava (Skidmore, 1966:223-5); a mobilização de massas nos vários comícios em prol das eleições diretas, ao final do regime militar; o grande apoio popular ao Plano Cruzado, etc. — estas massas igualmente sustentariam de bom grado grandes projetos de desenvolvimento nacional, sobretudo quando estes apresentam um forte componente nacionalista.

No que tange aos grupos contrários a esta industrialização, vários autores destacam principalmente os setores mercantis ligados ao comércio exportador e importador,⁹⁹ além de outros comerciantes (Boito Jr., 1982:35,44-5), normalmente favoráveis ao livre comércio, pois ele não os impede de adquirir bens de onde desejarem,¹⁰⁰ parte dos setores agropecuários (Leopoldi, 1984:cap. 8), que vê seus interesses (políticos, ainda que não econômicos) e seu prestígio social serem relegados a um segundo plano, a partir da prioridade concedida à política de industrialização. Tal fato podia ser ainda

⁹⁸ Cardoso (1971:106-7); Draibe (1985:256). Tal situação se mantém quase sem modificação no governo Kubitschek, o qual mantém intacto o pacto de dominação oligárquica sobre as regiões mais atrasadas, a não ser por um começo de mobilização autônoma dos camponeses, ao final daquele governo (Skidmore, 1966:cap. 5). Porém, qualificando um pouco essa afirmação, saliente-se que, durante o II governo Vargas, uma maior liberdade sindical levou a grandes greves operárias no Rio de Janeiro e São Paulo (Boito Jr., 1982). Contudo, estas greves tinham por fim atingir objetivos trabalhistas, e não um maior apoio a políticas industrializantes do país. Além disso, serviram para desestabilizar ainda mais o frágil apoio político do governo (D'Araújo, 1986:126-7), ao provocar o medo e a reação dos opositores de Vargas e de seu projeto nacionalista, mais fortes e organizados do que as forças sindicais. Isto seria provado, uma vez mais, uma década depois, com o golpe de 1964.

⁹⁹ Boito Jr. (1982). Draibe (1985:236) aponta que “foram acentuados os reclamos desses setores com relação aos mecanismos de controle da utilização de divisas e a intensificação do confisco cambial.” Vianna (1986:131; 1992b:149) observa que os setores ligados ao comércio importador se opunham obviamente aos controles rígidos das importações, mormente ao final do II governo Vargas, quando estes se tornaram mais severos e, posteriormente, por causa da Instrução 70 da SUMOC. Contudo, para uma relativização desta posição, dada a possibilidade de articulação parcial entre os interesses do comércio e da indústria, visto que é o primeiro que realiza as importações e mesmo as exportações para a última, cf. Lessa & Fiori (1984:577-8).

¹⁰⁰ De acordo com Skidmore (1966:115), todo esse grupo de comerciantes, puxados por aqueles mais intimamente ligados ao comércio exterior, “se encastelava nas chamadas Associações Comerciais, bem organizadas para as atividades políticas nas cidades maiores, tais como São Paulo e Rio de Janeiro. As Associações Comerciais vinham de longa data sendo adversárias da industrialização, porque esta, em última análise, lhes tiraria o lugar de intermediárias para as fontes externas de abastecimento. Opunham-se também à industrialização, porque as medidas de proteção a curto prazo — cotas estritas de exportação e uma política liberal de câmbio — pareciam tornar mais difíceis e custosas, se não impossíveis, suas transações de importação. Essas Associações Comerciais incluíam muitos comerciantes que trabalhavam quase que inteiramente com bens que já eram produzidos no país. Mesmo assim, esses comerciantes seguiam, em grande escala, a liderança dos adversários da industrialização. Este setor comercial da economia fornecia, direta ou indiretamente, empregos para uma parte importante da classe média, e era esta parte da burguesia que se encontrava mais confusa com relação ao seu status, num Brasil que se transformava rapidamente.” Ver também Saes (1981:495-6).

magnificado caso estes interesses estivessem ligados aos partidos de oposição;¹⁰¹ as próprias ambigüidades do empresariado industrial, não claramente determinado a sustentar uma política de desenvolvimento — muito menos com forte conteúdo nacionalista — em decorrência de uma postura francamente internacionalista para a economia brasileira de uma grande parcela desse empresariado;¹⁰² as próprias transnacionais já presentes no país, pois elas sofriam com frequência ameaças de interferências do II governo Vargas, em sua liberdade de ação — por exemplo, a partir dos discursos violentos e das medidas inócuas adotadas por Getúlio contra a forma de atuação e a liberdade destas empresas no país, com a finalidade de pressionar as negociações com os EUA e/ou os organismos internacionais dominados por aquele país (Leopoldi, 1984:cap. 8; Vianna, 1986; 1992b; Fonseca, 1987); uma grande parcela da alta classe média (engenheiros, médicos, advogados, administradores, economistas, etc.), a qual rejeitava um desenvolvimento amplo e nacional do país, no que este implicava a integração tanto da baixa classe média quanto de estamentos ainda mais desfavorecidos da sociedade, como o operariado e o campesinato, ou seja, no que este desenvolvimento significava a perda de prestígio social relativo e uma maior independência em relação ao exterior;¹⁰³ e ligada a esta última, em uma visão elitista da sociedade e da política brasileiras, a oposição de boa parte das Forças Armadas, que também era contra uma maior independência econômica e política com relação aos países desenvolvidos (Skidmore, 1966:138-41). Deve-se mencionar ainda, nesta mesma direção, e para finalizar, a preocupação do conjunto das classes médias com a possibilidade de repercussões

¹⁰¹ Recorde-se que Vargas, em seu discurso de 1º de maio de 1954, já em crise política aberta, mencionou o envio de projeto ao Congresso Nacional, prevendo a extensão da legislação trabalhista ao campo (Fonseca, 1987:450,458; Vianna, 1992b:144-5). Esta medida, juntamente com o aumento de 100% do salário mínimo, que obviamente muito desagradava o empresariado e a classe média como um todo, para muitos selou o destino de seu governo, concentrando e ampliando as forças de oposição, inclusive com a participação de antigos aliados (Martins, 1976:142-3). É necessário mencionar também a acusação, de parte do setor agrário, de abandono da agricultura em favor da indústria, por parte do governo Vargas. Isto absolutamente não correspondia à realidade, tanto em termos de crescimento real do setor agropecuário, pois este se expandiu 18,7%, entre 1951 e 1954, quanto em termos de créditos governamentais àquele setor, os quais foram bastante generosos, praticamente se igualando aos concedidos ao setor industrial e, por vezes, até mesmo ultrapassando-os ligeiramente (Fonseca, 1987:367,371-2). O II governo Vargas tinha igualmente importantes projetos de evolução para a agricultura, procurando integrar seu desenvolvimento ao industrial, a fim de evitar os famosos “gargalos”, seja no abastecimento interno — inclusive de insumos para a própria indústria — seja na geração de divisas, altamente concentradas sobre o setor agrícola. Além disso, o setor agrário ligado ao café foi amplamente favorável à Instrução 70, a qual foi recebida até com certa euforia (Vianna, 1992b:149). Cf. também Martins (1976:130-1), sobre o sistema de dominação política no campo, e Bandeira (1978:350-2,361).

¹⁰² Draibe (1985:236); Cardoso (1971); Lessa & Fiori (1984:587-8). Fonseca (1987:367) mostra também o recurso destes grupos ao discurso contra o “excesso” de intervencionismo estatal, o “estatismo” e o “socialismo”.

¹⁰³ Skidmore (1966:113); Boito Jr. (1982:66-71). “A esse respeito, o culto do liberalismo pela classe média tradicional de São Paulo é sintomático: seu discurso econômico liberal e anti-intervencionista oculta fundamentalmente um agrarismo e um anti-industrialismo viscerais...” (Saes, 1981:454). E isso já desde o século XIX, apesar da extrema exigüidade da classe média paulista e brasileira, no século passado. A este respeito, cf. Fausto (1968:239-40) e Saes (1981:449-51). “Assim, a alta classe média de orientação liberal constituirá um veículo de difusão da crítica permanente... à política econômica e social do Estado pós-trinta. De um lado, a política de industrialização será combatida, pelo seu caráter ‘intervencionista’ e pelo ‘artificialismo’ dos seus efeitos; de outro lado, a política de reconhecimento das classes trabalhadoras urbanas será criticada pelo seu caráter ‘demagógico’, ‘massista’ e ‘anti-elitista’. Essa crítica ganha uma expressão mais acabada nos termos de um liberalismo economicamente ortodoxo e de um liberalismo politicamente antipopular...” (Saes, 1981:463). Cf. também id.:463-70; 500-3.

inflacionárias dos ajustes salariais concedidos pelo II governo Vargas — notadamente pelo já mencionado reajuste de 100% do salário mínimo, em algumas regiões brasileiras, em 1º de maio de 1954 — os quais subverteriam a hierarquia salarial e social brasileiras,¹⁰⁴ além de com as suposições tradicionais de “corrupção” e de “falta de moralidade”, as quais teriam ocorrido naquele segundo período de Getúlio no poder (Vianna, 1986:131; 1992b:149). A minha hipótese é que teria sido possível modificar substancialmente o posicionamento destes grupos se se tivesse incentivado e realizado a metamorfose de uma boa parte deles, ao menos dos grupos dos proprietários de recursos produtivos, em grandes grupos industriais, assim como foi feito — conforme analisado ao final do capítulo anterior — no Japão, em fins do século XIX, ou mesmo em vários outros países da Ásia, na segunda metade do século XX (Canuto & Ferreira, 1989; Canuto, 1991).

Em quinto lugar, é preciso apontar para as condições internacionais de disponibilidade de capital, na primeira metade dos anos 50, quer sob a forma de empréstimos, quer sob a forma de investimentos diretos. De fato, com menos de dez anos passados do final da 2ª guerra mundial, as necessidades de reconstrução na Europa e no Japão faziam com que suas empresas se concentrassem em adquirir competitividade para concorrer com as rivais americanas — devido à “invasão” de seus vários espaços nacionais por estas últimas, depois do fim da guerra, sobretudo na Europa, aproveitando-se da excelente oportunidade e dos ótimos preços para se instalar em grandes e dinâmicos mercados. Ao mesmo tempo, e corroborando este movimento, os governos dos países da Europa e do Japão se concentravam na reconstrução de suas economias destruídas pela guerra, com a ajuda substancial de recursos financeiros americanos, disponíveis a partir do Plano Marshall.

Portanto, os EUA — conforme apontado no item 5.1 — concentraram seus financiamentos, no pós-2ª guerra, naquelas regiões do globo, não considerando a América Latina uma de suas regiões prioritárias, em termos geopolíticos. Isto porque esta última não apresentava tão bons atrativos econômicos, sua posição geográfica era muito menos importante — inclusive em relação ao bloco comunista — e os riscos políticos nacionais e internacionais do subdesenvolvimento eram igualmente bem menores, do que no caso de Europa e Japão. É exatamente por isso que a posição dos EUA só se modifica, e ainda assim, muito ligeiramente, com o início das hostilidades na Coreia, em 1950, conhecendo um novo impulso somente a partir do sucesso da Revolução Cubana, no início da década de 60, com a Aliança para o Progresso de Kennedy, baseada, conforme já assinalado, na Operação Pan-

¹⁰⁴ Recorde-se o lamentável, porém esclarecedor, “manifesto dos coronéis” (Skidmore, 1966:163-7). Ver também Bielschowsky (1988:425-6).

Americana, proposta por Juscelino. Por outro lado, este novo impulso só pode ser notado com maior clareza se se considera o grande corte nos financiamentos que havia ocorrido a partir da chegada dos Republicanos ao poder, naquele país, em 1953, com Eisenhower (Vianna, 1992b:132; Pinho, 1992:152-3).

Em consequência, havia poucos recursos aos quais o Brasil podia recorrer, durante aquele período, para seus projetos de industrialização, sobretudo quando estes assumiam grandes dimensões, como os pretendidos por Vargas (e isto apesar de a participação do Brasil nos investimentos diretos americanos, no período 1949-54, ter sido bastante elevada — 17% do total, somente inferior à do Canadá).¹⁰⁵

Deve-se notar, contudo,

“que mesmo desconsiderando o desinvestimento do capital inglês (em grande parte feito em libras bloqueadas) e o reinvestimento (que não representa movimento de divisas), o investimento direto líquido realizado nesses anos não teve influência significativa no balanço de pagamentos do país.” (Vianna, 1986:146, n. 204).

Esta é uma das razões, como visto, da tentativa de Vargas, durante todo seu segundo governo, de conseguir financiamentos oficiais dos EUA ou de organismos internacionais dominados por aquele país, reagindo por vezes de forma agressiva quando estes lhe eram negados — sobretudo em termos retóricos, expressos, por exemplo, nos seus discursos e, também por meio de modificações em grande medida inócuas na Lei de Remessa de Lucros — apesar de estes atos lhe angariarem algum apoio por parte da esquerda e de setores nacionalistas.¹⁰⁶ Entretanto, a disponibilidade de capitais internacionais só mudaria substancialmente — a despeito da não alteração das diretrizes gerais dos financiamentos oficiais

¹⁰⁵ Malan (1984:82-4); Singer (1984:221); Vianna (1986:25-6, 67-71). Essa participação é igualmente elevada, somente perdendo para a do Canadá e da Grã-Bretanha, quando se consideram os reinvestimentos. De acordo com Lessa e Fiori (1984:590, 592, 595), a vitória do Partido Republicano, nas eleições americanas de 1952, também implicou o arrefecimento das expectativas favoráveis quanto à ajuda financeira americana aos investimentos em infra-estrutura a serem realizados pelo Brasil. Estas novas expectativas desfavoráveis, aliás, foram confirmadas no decorrer de 1953 e 1954, com o início da administração Eisenhower. Interessantemente, o governo Dutra já havia sofrido uma decepção semelhante, a despeito de sua política liberal e de o governo americano, à época, ser democrata (Malan, 1984:70, e n. 67). Note-se que as ajudas dos EUA para os países em desenvolvimento foram substituídas — empírica e doutrinariamente, já no final dos anos 40 — pela requisição de abertura destes países aos investimentos estrangeiros, como forma de proporcionar-lhes as divisas e os recursos materiais e tecnológicos necessários para seus desenvolvimentos (Malan, 1984:63-4; Vianna, 1986:25-7, 88-9). Para piorar este quadro, “com a morte de Stalin e as negociações para o armistício coreano, há a estabilização da guerra fria e a reversão das expectativas exportadoras. A dissolução da miragem dos empréstimos para os projetos de infra-estrutura se combina com a tendência persistente de forte desequilíbrio nas contas comerciais brasileiras.” (Lessa & Fiori, 1984:590). Ver também Vianna (1986:88-9, 94); Fonseca (1987:413) e Bandeira (1978:341-5), inclusive a respeito da extinção da CMBEU, pelo governo Eisenhower.

¹⁰⁶ Lessa & Fiori (1984:593-6); Bandeira (1978:346); Malan (1984:72-3); Vianna (1986:83-7, 94, 156, n. 353; 1992b); Fonseca (1987:cap. 6). Malan (1984:73, e n. 74) fornece uma interpretação oposta, reputando às decisões de Vargas esta interrupção dos financiamentos, e afirmando que os empréstimos oficiais, por exemplo, do Banco Mundial, não mais foram concedidos ao Brasil (para os importantes projetos a serem selecionados pela CMBEU) enquanto não foi resolvida a questão das remessas (mas também outros problemas concernentes às políticas econômicas seguidas pelas autoridades brasileiras): “Tal decisão teve sérias implicações de longo prazo; os empréstimos declinaram em 1953 e 1954 e foram nulos em 1955-1957. Exceção feita de um empréstimo isolado negociado em 1958, entre 1955 e 1964 o Banco Mundial não realizou qualquer novo empréstimo ao Brasil.” (id.:73). Contudo, no meu entender, a

sob controle dos EUA — a partir da segunda metade dos anos 50, com a recuperação das economias e das empresas européias, e o início da transnacionalização destas últimas (Draibe, 1985:235,242; Landes, 1969; Teixeira, 1983).

Um sexto fator é constituído pela ideologia. Pode-se dizer que a “visão de mundo” predominante em um país, em um determinado período, é sempre uma mescla das principais ideologias individuais presentes naquele país em um dado momento — ainda que algumas delas sejam contraditórias entre si (Friedland & Alford, 1991:248-53) — considerando-se, é claro, o peso relativo das pessoas e grupos que as adotam. Vou apresentar, então, o que considero as principais concepções determinantes do clima ideológico geral do período em questão, no Brasil.

Um primeiro componente ideológico é que, no Brasil, assim como em muitos outros países da América Latina, havia um embate acirrado entre intervencionistas (nacionalistas) e liberais (internacionalistas). No caso do Brasil, não se deve esquecer, uma vez mais, que um governo predominantemente liberal havia antecedido o II governo Vargas, interrompendo, em boa medida, a continuidade entre as políticas praticadas no seu primeiro (1930-45) e segundo (1951-54) períodos de governo; e que estas forças contrárias a Vargas, e com um forte viés liberal em economia, retornaram mais uma vez ao poder, ainda que brevemente, com o fim abrupto deste segundo governo — provocado pela própria ação destas forças — permanecendo até a posse de Kubitschek, em janeiro de 1956.¹⁰⁷

De fato, uma das grandes façanhas de Juscelino foi ter conseguido, em boa medida, adaptar a ideologia de ambos os grupos acima, “equilibrando-se” entre elas e as forças políticas que elas representavam — ou seja, mesclando os anseios desenvolvimentistas, do primeiro grupo, com a maior liberalidade ao capital estrangeiro e os desejos de integração explícita e subordinada, do segundo (Furtado, 1974). Tal contemporização tornou mais fácil a realização empírica de seu projeto de industrialização, interpondo-lhe menores obstáculos, ao mesmo tempo em que proporcionava uma maior capacidade de acesso a recursos materiais e financeiros (Benevides, 1976; 1986:151-2). Juscelino aproveitou-se inclusive da Instrução 113 da SUMOC, que permitia importações de bens de capital sem cobertura cambial,¹⁰⁸ decretada naquele breve, porém profundo, interregno liberal de Café Filho na

causalidade apontada por Malan parece estar invertida, com essas atitudes “intempestivas” de Getúlio tendo sido ocasionadas por aquela interrupção (Vianna, 1986; Fonseca, 1987).

¹⁰⁷ Este embate ideológico fica bastante claro na análise que Draibe (1985:266-276) faz da famosa querela Simonsen-Gudin e das forças sociais e políticas que tais percepções representavam e ao mesmo tempo vocalizavam. Cf. também Benevides (1986:152-3); Leopoldi (1984:cap. 4-5) e Bielschowsky (1988:314-5).

¹⁰⁸ Malan (1977:141-4). Segundo Bandeira (1978:366), a partir desta Instrução, enquanto “o industrial brasileiro precisava licitar câmbio, muitas vezes a taxas proibitivas, o estrangeiro podia trazer do exterior, sem qualquer cobertura, os meios de produção, novos ou obsoletos, que desejasse... O mecanismo da Instrução 113 compelia o empresariado nacional a recorrer ao capital de

presidência e Gudin no Ministério da Fazenda.¹⁰⁹ Essa Instrução agradava, em boa parte, a ambos os grupos: aos nacionalistas, por facilitar o processo de industrialização do país; e aos internacionalistas, por fazê-lo de forma mais integrada com os países desenvolvidos. E isto tudo sob o manto da concepção ideológica peculiar ao período Kubitschek: o desenvolvimentismo. Por isto, opunham-se àquela Instrução apenas alguns grupos — por vezes importantes, é certo — os quais percebiam que as empresas nacionais autônomas estavam sendo preteridas seja em relação às transnacionais, seja quanto às empresas nacionais que se associavam com corporações estrangeiras. Não se deve esquecer também que uma Lei da importância da Instrução 113 nunca passou pelo crivo do Congresso (Leopoldi, 1984; Bielschowsky, 1988).

Outro componente ideológico foi a perenidade da idéia da “vocação agrária” do país — ainda existente atualmente — a qual se mistura fortemente com os interesses pela permanência do poder relativo do setor agropecuário na economia brasileira. Nos anos 50, tal suposta “vocação agrária” do Brasil era defendida especialmente pela UDN (Fonseca, 1987:330,338-9,367) e por certas alas de outros partidos conservadores — por exemplo, pela importante parcela agrária do maior partido entre todos, o governista PSD — e mesmo por alguns partidos trabalhistas. Essa idéia vinha normalmente coligada a várias outras ideologias, como a de artificialismo da indústria nacional, de preferência pela industrialização em prejuízo da agricultura, e de que o Estado iria tomar o lugar da iniciativa privada — o que era acompanhado por invectivas contra este suposto “estatismo” e/ou “socialismo”. Pode-se apontar que as únicas dessas “teses” que tinha algum cabimento, já desde o I governo Vargas, eram: 1) a de opção pela industrialização, mas sem prejuízo absoluto da agropecuária, visto que a industrialização até mesmo desenvolvera esta última, conforme enfatizara o próprio Vargas, e os dados confirmavam (Fonseca, 1987:363-76);¹¹⁰ e 2) a de recurso excessivo às empresas estatais, prejudicial em termos políticos, ainda que não econômicos, ao projeto de industrialização, como veremos adiante.

participação, isto é, a associar-se ao capital estrangeiro... [E]ssa política visava a substituir a burguesia nacional por um corpo de gerentes americanos ou de outra origem.” Ver também Leopoldi (1984).

¹⁰⁹ Benevides (1986:153); Bandeira (1978:365-6); Leopoldi (1991:73). Este interregno interrompeu, por exemplo, importantes projetos, como os da área de energia (Petrobrás e Eletrobrás), a principal área de atuação da equipe econômica nacionalista de Getúlio (Almeida, 1986:140-4; Benevides, 1986:152-3). Segundo Almeida (1986:143), “[e]ra de suspeitar-se que um dos motores para toda a conspiração contra Vargas tenha sido exatamente a sistemática realização de um programa que iria tirar as perspectivas das companhias estrangeiras concessionárias de serviços públicos no Brasil.” Todavia, o próprio Almeida (id.:146) confere, em outra passagem, menos importância a este período liberal. Cf. também Lessa e Fiori (1984:597-8) e Malan *et alii* (1977:28-9,394).

¹¹⁰ Assim, segundo Fonseca (1987:371), enquanto a indústria cresceu 29,5%, entre 1951 e 1954, o setor de serviços ampliou-se 30%, neste mesmo período, e a agricultura “somente” 18,7%. Isto não colocava os interesses agrícolas diametralmente contra o governo Vargas, conforme analisado anteriormente, mas sim, em grande medida, integrados a ele. Portanto, “a burguesia agrária encontrava-se dividida entre os vários partidos, tanto de situação (PSD, PTB e PSP) como... de oposição (UDN, PR e PL), ou seja, não formava um bloco coeso nem contra nem a favor de Vargas.” (Fonseca, 1987:370, ênfases no original). Ver também Boito Jr. (1982).

Deve-se destacar também dois outros fatores ideológicos relevantes, profundamente interligados — e com frequência presentes no Brasil e em outros países subdesenvolvidos — que são: 1) a em geral baixa estima por desenvolvimentos genuinamente nacionais, relacionada a uma diminuta auto-estima nacional;¹¹¹ e 2) a reduzida confiança na possibilidade de superação do atraso, em decorrência desta percepção enviesada do país (enquanto *locus* geográfico) e de sua população como inerentemente atrasados, quando comparados aos países desenvolvidos (Hirschman, 1995). É claro que, para o desenvolvimento de uma tal percepção tendenciosa, há a inestimável colaboração dos países desenvolvidos, por meio da exaltação de suas culturas e de seus países como um todo e de um sem-número de componentes ideológicos adicionais.

No caso do Brasil, a esta visão de mundo se acrescenta o que alguns autores apontam como a necessidade de obtenção de privilégios por parte da elite política, econômica e cultural, frente a uma massa de desprovidos, e sem que haja identificação, no geral, desta elite com tal massa, mas sim com a ideologia, pessoas, interesses e bens materiais estrangeiros.¹¹² Para isto contribui igualmente a incrível perenidade de ideologias absurdas, anticientíficas, e mesmo imorais,¹¹³ como o racismo ou outros preconceitos, fazendo com que haja muito maiores resistências por parte da elite em conceber e igualmente conceder igualdade de condições a toda a população. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente — pois tais medidas serviriam para aumentar a identificação entre elite e a população como um todo, reduzindo o fosso entre as condições destes dois estamentos — sempre houve desinteresse por parte da elite considerada como um todo, em universalizar o acesso a uma educação (ou mesmo a condições de saúde) de qualidade. Pois, se a elite assim procedesse, estaria diminuindo seu próprio *status* privilegiado (e cerimonial, é claro) como parcela dominante da população, “inutilmente” colocando-o em risco, já que não ocorreram pressões suficientes para assim proceder. Afinal, porque arriscar uma posição

¹¹¹ Perceba-se, neste sentido, que alguns dos ideólogos brasileiros e latino-americanos relativamente mais nacionalistas admitiam, com alguma tranquilidade, a presença de transnacionais em suas economias, até mesmo de uma forma nada periférica, em seus esforços de industrialização. Isto mostra a visão subordinada que muitos tinham das economias de seus países e a falta de confiança — até mesmo da parte destes ideólogos — na possibilidade de estes países, ou da América Latina como um todo, superarem de um modo bastante mais autônomo as condições de atraso (Bielschowsky, 1988).

¹¹² Furtado (1974:80,85); Calligaris (1999). Fonseca (1987:441-2) explica este espírito, naqueles anos, identificando-o com os estamentos sociais e o partido político que o representavam: “A UDN representou em grande parte a aversão das elites e dos ‘segmentos médios urbanos’ à ‘demagogia’ trabalhista, sua atenção ao populacho em detrimento das pessoas de melhor berço. A seguinte passagem da revista liberal *Anhembi* descreve, com a devida precisão vocabular, tal inquietação, ao noticiar a campanha eleitoral de Vargas, em 1950: ‘No dia 3 de outubro, no Rio de Janeiro, era meio milhão de miseráveis, analfabetos, mendigos, famintos e andrajosos, espíritos recalçados e justamente ressentidos, indivíduos tornados pelo abandono homens boçais, maus e vingativos, que desceram os morros embalados pela cantiga da demagogia berrada das janelas e dos automóveis, para votar na única esperança que lhes restava: naquele que se proclamava pai dos pobres, o messias-charlatão...’”(grifo meu). A citação da *Anhembi* foi tomada, por Fonseca, de Welfort (1977:71). Ver também Martins (1976:130-1,142-3).

¹¹³ Talvez melhor entendidas por meio das análises efetuadas no capítulo 3, em que se mostrou que as instituições e as ideologias são dependentes da trajetória, descartando-se qualquer convergência para algum ótimo, e levando, em muitos casos, à

dominante e privilegiada, em uma sociedade, quando não há forças suficientes para derrubar uma tal posição?

Tal perspectiva, para muitos, tem suas raízes em uma economia escravista, com claríssimas divisões entre proprietários e escravos, e na qual, ao menos originalmente, os senhores e alguns aventureiros vieram ao Brasil pensando em retornar à Europa após um rápido enriquecimento (ainda que este retorno e o próprio enriquecimento, na maior parte das vezes, não tenha ocorrido), quer dizer, sem uma maior preocupação com o desenvolvimento da região para a qual imigravam, e com uma visão que preservava a Europa como centro.¹¹⁴ Ainda que uma tal visão eurocêntrica possa ser percebida também nos países coloniais dos “novos mundos” que “vingaram” (EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia),¹¹⁵ Furtado (1959) parece bem sucedido ao demonstrar que uma das principais diferenças entre a colonização dos EUA e a do Brasil é que a primeira foi feita, essencialmente — sobretudo nas colônias do Norte, que se tornaram hegemônicas — por colonos que para lá rumaram para reconstruir para sempre suas futuras moradias e suas próprias vidas, enquanto no Brasil havia o mito do provável retorno.

Em sétimo lugar, é preciso mencionar que Getúlio adotou um impulso desenvolvimentista apenas moderado — ainda que ambicioso,¹¹⁶ especialmente quando comparado a políticas anteriores e quando se recorda, uma vez mais, que várias das instituições e dos estudos técnicos criados em seu governo foram quase que prontamente utilizados pelo governo Kubitschek, na elaboração e execução do Plano de Metas. Todavia, a política de desenvolvimento de Vargas certamente não foi tão decidida e audaciosa quanto a de Juscelino, que elegeu o desenvolvimentismo como saída, inclusive ideológica,¹¹⁷ para

perenidade de certas delas, ainda que estas sejam plenamente irracionais, desfuncionais para o país como um todo — visto que agem como um fator de atraso para todo ele — além de anticientíficas, imorais, desconectadas com os fatos empíricos, etc.

¹¹⁴ Furtado (1959). É difícil quantificar a relevância destes fatores, dada sua difícil percepção e o pouco consenso quanto à sua influência. Contudo, de acordo com Benevides (1986:149), “o que se critica como uma grande ameaça do ‘socialismo moreno’ não é tanto o socialismo... o que se teme mesmo é o tal do ‘moreno’, porque significa o que sempre se temeu na história das elites brasileiras, que é a ascensão popular, o moreno significando aí o negro, o pobre, o oprimido, a ‘descida das favelas’, que era o terror para a elite do tempo do Getúlio.” Boito Jr. (1982), Vianna (1986:32) e Fonseca (1987) apresentam uma proposição semelhante a respeito do grande temor dos estamentos mais elevados (ou mesmo das chamadas frações burguesas) com relação a uma maior participação econômica, social e política dos trabalhadores. Ou, como nota Calligaris (1999:8), “uma distância econômica à prova de sonho é de fato uma diferença qualitativa que prolonga um tipo arcaico de divisão social fundada em critérios objetivos, de nobreza ou de casta.” Cf. também, mais uma vez, Benevides (1986:159) e Saes (1981:453).

¹¹⁵ Na segunda metade do século XIX “estavam se criando colônias de povoamento europeus nas zonas tropicais — Austrália, África do Sul, Argélia... Há uma indústria na Europa de exportação de cacoetes europeus: árvores de natal inteiramente equipadas começaram a ser exportadas para os trópicos, perucas, bicicletas, para todos esses lugares onde havia enclaves europeus nos trópicos. Esse processo tornou a europeização do Rio ainda mais caricatural em 1880 do que era em 1850.” (Schwarz, 1991:60).

¹¹⁶ Skidmore (1966:124,126). Draibe (1985:236), por exemplo, mostra “as imensas dificuldades de levar adiante essa alternativa de industrialização, que por certo envolveria um elevado nível de planejamento substantivo do conjunto de inversões públicas e privadas, e um acentuado grau de autonomia do Estado, em condições limitadas e conflitivas do ponto de vista da articulação dos interesses sociais.”

¹¹⁷ A partir dos próprios problemas e estudos realizados pelo II governo Vargas, mas também da experiência desenvolvimentista anterior de Juscelino, como governador de Minas Gerais (Malan, 1984:78). Para isto, recorreu à linha de menor

amortecer os ataques de seus opositores. Tal escolha, saliente-se, deu-se ainda quando esta oposição se lançava contra sua candidatura à Presidência e a própria realização de eleições, no final de 1955, em oposição ao estabelecido pela Constituição.¹¹⁸

Com efeito, o II governo Vargas, apesar da ambição do seu projeto global de desenvolvimento, não diviso e nem colocou em execução projetos claros e específicos para (praticamente) todos os ramos industriais, ao contrário do governo Kubitschek. Vale dizer, apesar de o II governo Vargas ter realizado estudos abrangentes, direcionados à industrialização, a maior parte destes não se transformou em projetos efetivos durante aquele governo, vindo a ser somente executados por Juscelino.¹¹⁹ Destarte, o forte deste segundo período de Vargas na Presidência foram suas realizações e projetos no setor de energia e transportes,¹²⁰ além dos estudos e projetos iniciais de abrangência para praticamente toda a economia nacional. Tudo isto, entretanto, foi temperado por uma política econômica bastante ortodoxa, durante os quase quatro anos daquele governo — ao menos no que se refere aos objetivos de curto prazo, desconsiderando, portanto, os mais propriamente relacionados à política industrial — com a

resistência ao seu projeto de industrialização, fazendo largo uso, sempre que possível, de investimentos, tecnologias e financiamentos estrangeiros. Segundo Almeida (1986:146), “houve diferenças sensíveis entre os dois governos. Getúlio era a consciência da limitação dos recursos e da inflação, JK não. Getúlio, criando no Conselho de Desenvolvimento Industrial o grupo da indústria automotiva, preocupava-se mais com caminhões e ônibus, JK com o automóvel privado; Getúlio priorizava o transporte coletivo e de massa, JK o rodoviário; Getúlio era suspicaz contra a invasão do capital estrangeiro, embora tivesse estimulado a Mannesmann e a Mercedes na indústria de base e desejasse capitais europeus e japoneses para compensar o peso do capital americano; JK era aberto. Por último, Getúlio tinha uma obsessiva preocupação pelo progresso social, pela redução dos desequilíbrios sociais e regionais, o que na ideologia e na prática de JK era um problema para depois...”. É certo que uma industrialização internacionalizada contava com apoio de uma grande parcela do empresariado industrial brasileiro, ao tempo de Juscelino, o qual procurava direcionar o governo rumo à concessão de maiores estímulos à entrada de empresas estrangeiras no país. A FIESP e a CNI, por exemplo, enviaram uma pequena comissão de seus membros à Conferência de Investimentos de Nova Orleans, nos EUA, com a finalidade de atrair mais investimentos americanos para o Brasil (Boito Jr., 1982:56; Leopoldi, 1984:cap. 7). No entanto, é preciso ter presente que tais grupos, naquela época, não eram hegemônicos no interior destas entidades. A direção da CNI, por exemplo, via seu Depto. Econômico, ainda considerava que os empréstimos governo a governo constituíam o único meio factível para uma colaboração americana efetiva ao desenvolvimento econômico brasileiro. No início do II governo Vargas, por exemplo, “[a] posição favorável ao investimento público foi largamente divulgada por Roberto Simonsen [da FIESP], nas suas propostas de um Plano Marshall para a América Latina, e estava presente também na advertência de Euvaldo Lodi, feita ao governo norte-americano em 1951 e aos industriais daquele país em 1953, de que não se combatia o comunismo na América Latina com armas, e sim com investimentos, para pôr fim à pobreza da região.” (Leopoldi, 1984:cap. 7).

¹¹⁸ Benevides (1976; 1986:150-1, 159); Skidmore (1966: caps. 3, 5). Juscelino elegeu o desenvolvimentismo como uma ideologia que poderia unificar as várias frações econômicas, sociais e políticas do país, pois implicava benefícios para uma grande parte delas e um progresso indiscutível para o país como um todo (Cohn, 1968:310-1). Como se sabe, fases de grande crescimento econômico trazem benefícios para uma grande parcela de um país, arrefecendo em muito as possibilidades de convencimento e de sucesso da oposição. Não se deve perder de vista também, ainda uma vez mais, que esta mesma oposição, em suas vertentes civil e militar, havia obtido sucesso, apenas um ano antes, em seu golpe contra Vargas (Benevides, 1976; 1986:150-1; Skidmore, 1966; Boito Jr., 1982:9-10, 37).

¹¹⁹ Lessa & Fiori (1984:592-3), Fonseca (1987:356-8). Assim, ao “fato de serem abundantes as referências discursivas do governo Vargas quanto à necessidade de instalação da construção naval, aeronáutica, automobilística, química, equipamentos de comunicações, não corresponde, no plano das políticas concretas, um avanço em relação ao período anterior.” (Lessa & Fiori, 1984:585).

¹²⁰ Lessa & Fiori (1984:579-85, 593-4). Estes dois autores (id.:581) apontam que das “ressonâncias da constituição da Petrobrás à modéstia dos projetos portuários e de navegação é possível a identificação de iniciativas varguistas que percorrem todos os itens de infra-estrutura: Plano de Carvão Nacional; Plano Nacional de Eletrificação; fortalecimento do Fundo Rodoviário Nacional; um diversificado elenco de projetos de modernização e reequipamento ferroviário; aeroportos e comunicações. Como seu denominador comum está a certeza que a exigüidade e insuficiências dos sistemas de infra-estrutura dificultam, senão bloqueiam, a acumulação privada, e em especial a continuidade da expansão industrial.”

exceção única do reajuste do salário mínimo, em maio de 1954, de tão graves consequências políticas (Lessa & Fiori, 1984:591-7, Vianna, 1986; Fonseca, 1987:377-82).

Em oitavo lugar e, talvez mais importante — e esta é uma das explicações para a minha hipótese principal, referida acima, a qual explicaria o relativo insucesso da tentativa de industrialização do II governo Vargas e os problemas dinâmicos de continuidade da industrialização brasileira — está o fato de Getúlio procurar basear esta industrialização, em grande parte, em empresas estatais.¹²¹ Com isto, conseguiu conquistar, ao mesmo tempo, a oposição de uma parte significativa dos empresários nacionais, e também dos estrangeiros. Vale dizer, Vargas não soube e/ou não conseguiu aglutinar os interesses do empresariado nacional a seu favor, até mesmo pela ampliação numérica e reforço qualitativo deste empresariado (pelo crescimento do número e do porte das empresas e grupos).

Draibe (1985:235) parece ter posição semelhante a esta no que tange aos agentes estrangeiros:

“Na sua concepção, o plano de desenvolvimento econômico e social envolvia, necessariamente, uma ruptura radical com o *status quo*. Pretendia materializar o salto para a industrialização, criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado de bens de produção, sob a liderança da empresa pública, minimizando a participação da empresa estrangeira. Essa estratégia, embora capaz de abrir novas fronteiras de expansão ao capital privado nacional, implicava dinamicamente sua subordinação ao setor público e graus elevados de estatização — evidenciando um conteúdo nacionalista que não deixou de despertar resistência por parte do capital estrangeiro e das agências internacionais de financiamento.

A bem da verdade, a política industrial não excluía a empresa estrangeira, mas visava controlar sua entrada e sua participação nos setores novos, para proteger os espaços em que atuavam as empresas nacionais, públicas e privadas. Buscava também tornar mais estritas as condições de remessa de lucros e *royalties*.”

É claro que se sabe das dificuldades de articulação de grandes blocos de capital nacional, na época, a partir das reduzidas escalas das empresas nacionais, sobretudo quando comparadas ao porte de suas congêneres estrangeiras (Dain, 1986:282-3). Entretanto, isto não necessariamente deveria conduzir à opção pelas empresas estatais como saída preferencial para contornar a debilidade do capital nacional frente às carências do país e/ou ao capital estrangeiro. A solução poderia ter sido a de conceder financiamentos, incentivos fiscais e proteção temporária contra as empresas estrangeiras e as importações, em escala muito maior do que a realmente concedida, a fim de efetivamente criar empresas

¹²¹ A esta hipótese adiciono, algumas páginas à frente, o desacordo com relação à excessiva participação de empresas estrangeiras, ainda naquele II governo Vargas, a qual foi sobejamente ampliada no governo Kubitschek. Tal participação também colaborou, no meu entender, para a não completa construção e articulação de interesses fortes, nacionais e incondicionais, para o desenvolvimento do país. Como aponta Benevides (1986:154), a austeridade de Vargas, no que diz respeito ao capital estrangeiro, “não deve ser exagerada... porque ele também iniciou esse processo — foi a grande abertura para a importação de tecnologia e de capital estrangeiros — com o apoio até mesmo de seus adversários político-partidários, como a UDN e a Banda de Música.” Ver também Weffort (1986:165). Contudo, Getúlio poderia ter conseguido divisar uma forma de controle e restrição ao capital e tecnologia importados — assim como efetuado pela Coreia, a partir dos anos 60 — ao mesmo tempo em que acresceria o interesse do setor privado nacional por uma solução deste tipo e pelo projeto de industrialização e desenvolvimento (inclusive tecnológico) como um todo. E isto também a fim de não direcionar os interesses do setor privado nacional rumo ao capital estrangeiro e contra o capital estatal, como veio a se acentuar posteriormente (Cardoso, 1971; Benevides, 1986:155-6).

nacionais de porte e um empresariado nacional forte.¹²² A principal motivação por trás desta preferência pelas empresas nacionais de capital privado não seria, uma vez mais, a tradicional argumentação precária, e não suficientemente demonstrada, de maior eficácia das empresas privadas quando comparadas às públicas, mas uma de ordem política e de criação de interesses. Por meio desta solução — e esta é uma das vertentes da minha hipótese — poder-se-ia com muito maior facilidade resolver, e de uma só oportunidade, dois dos principais problemas enfrentados posteriormente pelo país — tanto de ordem econômica quanto política: 1) o reduzido porte e a relativa precariedade das empresas nacionais privadas, em relação às estrangeiras e às estatais; e 2) o insuficiente apoio do empresariado como um todo ao projeto de industrialização pesada do país.¹²³

Ora, utilizando-se um tal expediente poder-se-ia atrair, por meios econômicos, i.e., pela geração de vantagens financeiras e patrimoniais, grandes parcelas do empresariado brasileiro — seja do empresariado industrial já existente à época, seja daquele proveniente, em sua origem, de outros setores econômicos que não o industrial — inclusive diversificando fortemente seus tradicionais interesses nos setores agropecuário, financeiro, comercial e, posteriormente, na indústria de construção civil e de mineração, em direção a interesses ampliados na indústria de transformação propriamente dita. Com isto, esses “novos empresários industriais” se juntariam à parcela do empresariado que atuava exclusivamente na indústria e também aos partidários civis e militares francamente favoráveis ao processo de industrialização, acrescentando consideravelmente a força e a coesão deste grupo de agentes — o qual nunca conseguiu ser hegemônico frente ao conjunto de interesses da elite econômica e política brasileiras — além de sua percepção dos problemas a serem enfrentados, etc.¹²⁴

Poderia até mesmo ter bloqueado a oposição de dois dos mais sólidos adversários do projeto de industrialização continuada do país — a dos setores agrário e exportador — os quais, em muitos casos, se confundiam. Isto seria feito, uma vez mais, por meio da transformação dos empresários destes setores em industriais, o que os faria “cortar a própria carne”, caso se contrapusessem ao aprofundamento da

¹²² Recorde-se, novamente, os casos coreano e japonês — este último analisado sucintamente no capítulo anterior, a despeito da constituição de algumas importantes empresas estatais naquele país, em várias épocas de sua história industrial, como ainda na Era Meiji ou no imediato pós-2ª guerra (Johnson, 1982). Estas, não obstante, não invalidam meu argumento, dada a franca hegemonia das empresas privadas sobre as empresas públicas, naquele país.

¹²³ Em sentido algo semelhante, Almeida (1986:144-5) relata a busca da Assessoria Econômica da Presidência, como visto, o principal foco nacionalista e de projetos do governo, por apoio político dentro do próprio governo, concedendo, por exemplo, a presidência da Comissão de Desenvolvimento Industrial ao Ministério da Fazenda: “Como vocês vêem, nós trabalhamos até na base da ‘colher de chá’ aos nossos competidores, dentro do esquema governamental, porque era a política de ganhar aliados.” (id.:145).

¹²⁴ Como explica Dain (1986:281): “O debate ideológico não só [era] relevante do ponto de vista da conscientização sobre a problemática da industrialização e de suas relações com a soberania nacional, como também por criar grupos de pressão... [nos próprios] quadros técnicos e militares, no interior do próprio aparelho de Estado. Posteriormente, tais grupos viriam exercer papel importante na definição e implementação destas decisões industrializantes, num contexto que as materializa como antecipações da arrancada industrial posterior.”

industrialização do país.¹²⁵ Uma tal transformação poderia facilmente ter tornado claro, para estes “novos” empresários, as opções que eles e o país como um todo deveriam fazer, conseguindo seu apoio ao direcionamento do Brasil rumo aos setores mais dinâmicos, principalmente porque não teriam que abdicar dos menos dinâmicos, como o agropecuário, ao menos inicialmente, ou contra suas próprias vontades.¹²⁶ Assim, no longo prazo, os empresários poderiam até mesmo ter abandonado estes últimos setores, assim como o fazem muitas corporações modernas, ao desligarem-se dos setores econômica e tecnologicamente menos dinâmicos e lucrativos, em favor daqueles com melhores perspectivas.

Tal tipo de atitude da política governamental poderia até mesmo não ter sido possível com relação à criação das primeiras empresas estatais de porte, nos projetos primordiais que inauguraram o processo de industrialização pesada e deliberada no país, quais sejam, os de constituição da CSN, em 1941, e da CVRD, em 1942, ou mesmo os da Cia. Nacional de Álcalis e os da Fábrica Nacional de Motores, ainda no início dos anos 40, pela premência, porte e pouco desejo do setor privado constituí-las e/ou a reduzida habilidade do setor público articular a constituição privada nacional destas empresas.¹²⁷ Porém, creio que teria se mostrado viável, talvez com exceção destas quatro megasempresas — vale dizer, da CSN, CVRD, Cia. Nacional de Álcalis e Fábrica Nacional de Motores — no que tange a todos os outros projetos (os quais emergiram, em grande medida, é certo, em um período posterior ao analisado detalhadamente aqui), principalmente naqueles referentes à indústria de transformação (siderurgia, metalurgia e petroquímica), talvez com a possibilidade de exclusão ainda das empresas de geração e transmissão de energia elétrica e de telecomunicações. Todavia, mesmo nestes últimos setores a produção de equipamentos deveria ter sido consignada ao setor privado, como

¹²⁵ Cf., por exemplo, no caso do Japão, a formação dos primeiros *zaibatsus* (precursores dos *keiretsus*), os quais recrutaram, para sua formação, antigos samurais, fabricantes de cerveja e remédios, produtores têxteis, ou mesmo importantes famílias ligadas ao comércio exterior — muito anteriormente ao processo de industrialização japonesa (como é o caso dos *keiretsus* Mitsui e Sumitomo), em Torres F^o (1983), Bremner *et alii* (1999), e nos artigos “Iwasaki Iataro”, “Mitsubishi Group”, “Mitsui Group”, “Sumitomo Group”, “Yasuda Zenjiro”, in *Encyclopædia Britannica CD*, Versão 99. Para o caso da Coreia do Sul, ver a formação de *chaebols*, como o Hyundai (a partir de uma firma de construção civil), in *Encyclopædia Britannica CD*, Versão 99, e, para linhas gerais, Canuto (1991:55-66, 170-6) e Coutinho (1999).

¹²⁶ É isto que torna possível a Draibe (1986:266) afirmar, com relação à década de 40, mas ousou acrescentar também à de 50, que foi um “[p]eríodo de formação de uma nova constitucionalidade... um momento privilegiado para compreender duas questões que remetem diretamente ao problema do controle social e político sobre as decisões de um Executivo que ganhara preeminência e de cuja ação dependeria, em boa medida, a sorte de todos os setores sociais: a questão do planejamento econômico e a questão das relações entre o poder executivo e o poder legislativo.” (grifos meus). Esta última questão deriva, ao menos em parte, da distribuição de forças e confronto entre as várias correntes políticas presentes e atuantes nestes dois poderes, as quais atuavam a favor ou contra esse planejamento e os objetivos daquele Executivo preeminente.

¹²⁷ Ou mesmo da Petrobrás, em 1954, e da Eletrobrás, em 1961 — mas cujos principais estudos em favor de sua constituição datam de 1952, inspirados no sucesso daqueles dois projetos estatais iniciais (Draibe, 1985:222-3). Entretanto, não se deve esquecer que “[a]inda na década de 40, são criadas, como meros desdobramentos da ‘economia de guerra’, duas empresas estatais, a Fábrica Nacional de Motores, para construir aviões de treinamento e reparar motores de avião, e a Companhia Nacional de Álcalis, [para a] fabricação de soda cáustica e de barrilha, insumo necessário à fabricação de pólvora. Estas empresas tampouco detêm outras preocupações estatizantes que as determinadas pelas contingências da Guerra.” (Dain, 1986:283). Contudo, como se sabe, a Fábrica

efetivamente ocorreu, mas com pleno controle por parte das empresas de capital nacional, em articulação com aquelas empresas nacionais do setor de serviços (de energia elétrica e de telecomunicações), fossem elas estatais ou privadas. Assim, por motivos táticos, ainda que não por convicção, Getúlio deveria ter rumado para uma concepção mais “privatista” da economia, como a sustentada por Juscelino (Benevides, 1986:154).

A razão da possível exclusão das quatro mega-empresas acima referidas da possibilidade de terem sido constituídas pelo capital privado nacional — logicamente auxiliado e ampliado enormemente por auxílios do setor público — ocorre por causa de dois fatores: primeiramente, a atribuição da tarefa de desenvolvimento dos setores de mais baixa rentabilidade, fornecedores de insumos de uso generalizado e que exigem um maior prazo de maturação, ao setor público, exatamente como em vários outros países (da Europa, por exemplo). Este tipo de estatização se mostra, conforme explica Dain (1986:208), nitidamente pró-capitalismo, além de apresentar um grande componente favorável aos interesses coletivos; e, em segundo lugar, como vimos, porque, no caso brasileiro de implantação dessas quatro grandes empresas, o governo não teve outra alternativa para concentrar os recursos necessários, dada a recusa do capital estrangeiro em assumir estes investimentos (ainda que eu não se seja favorável a tal solução, pelos motivos já parcialmente apresentados), ao menos na magnitude e ritmo desejados pelos governos (Dain, 1986:282-3), e a premência para a constituição destas quatro empresas, com pouco tempo para articular a divisão de sua propriedade entre as possíveis famílias e grupos nacionais interessados.

Todavia, posteriormente à constituição destas empresas,¹²⁸ grande parte do desenvolvimento das outras empresas estatais — notadamente daquelas que atuavam no setor industrial, ou seja, constituído pela indústria de transformação e não por empresas atuantes em serviços de utilidade pública — poderia e deveria ter sido atribuído, desde sua origem, ao setor privado, pelas razões já explicadas. Quer dizer, todas as demais estatais, em especial as dos setores siderúrgico, metalúrgico e petroquímico, deveriam ter ficado sob o controle privado nacional.¹²⁹ Seguindo esse mesmo rumo, maior razão teria o Estado, então, tanto no que diz respeito a esses como a outros setores, para destinar ao setor privado aquela parcela de empresas que acabou sob a égide do capital estrangeiro, a fim de acrescer os interesses do

Nacional de Motores nunca chegou a produzir motores de avião, especializando-se, isto sim, na fabricação de caminhões (Gorender, 1986:99; Singer, 1984:224).

¹²⁸ As quais, devido ao seu pioneirismo, porte, ou mesmo à configuração dos decretos finais que as criaram, como no caso da Petrobrás e da Eletrobrás (Dain, 1986), acabaram se tornando as *holdings* — ou parte essencial delas — de seus respectivos setores.

¹²⁹ Apesar de ainda serem possíveis algumas exceções também para estes setores, nos casos, como visto acima, de empresas atuando nas atividades de menor rentabilidade, por exemplo, no fornecimento de insumos de uso generalizado e que exigem um maior prazo de maturação, ou seja, em estatizações nitidamente “pró-capitalismo”. Cf. Dain (1986).

empresariado nacional em uma industrialização e um desenvolvimento sob controle nacionais.¹³⁰ Por outro lado, se o governo, na época, tivesse escolhido criar essas grandes empresas sob o controle do capital privado nacional, algumas dúvidas surgiriam quase que naturalmente: Quais seriam os grupos e/ou famílias escolhidos para serem os proprietários dessas empresas? Como o governo os escolheria? Como articularia a participação de cada família, no caso de empresas multifamiliares, nestas novas empresas? Como teria razoável segurança quanto ao desempenho destas empresas, fundamentais para a continuidade dos projetos de desenvolvimento do país?

A existência de tais dúvidas torna possível imaginar soluções para estas questões, se o governo tivesse articulado os interesses privados. Por exemplo, poderia ter distribuído os vários grupos e famílias escolhidos pelos vários setores e empresas que seriam constituídos no transcorrer do desenvolvimento industrial, assim como foi feito pelo Estado japonês, na segunda metade do século passado e em outros momentos de seu longo processo de industrialização (Johnson, 1982), e também pelos governos coreanos, quando da implantação do projeto de industrialização daquele país.¹³¹ Conforme também vimos, ambos os países restringiram severamente a participação dos capitais estrangeiros em suas economias, especialmente no que tange a participações majoritárias destes capitais.

Já no caso brasileiro, como explica Dain (1986:280-1), houve, inicialmente, no processo de constituição destas grandes empresas estatais iniciais, uma

“ausência de pressões estatizantes que tivessem como vetores a ‘racionalidade’ capitalista de transferência ao Estado de setores de baixa rentabilidade... A ‘estatização’ que caracteriza a implementação destas primeiras decisões industrializantes, as quais dão origem às empresas estatais nos setores de siderurgia, mineração e petróleo, já é, implicitamente, a solução isolada à difícil questão do financiamento do novo patamar de industrialização. Neste sentido, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce e a Petrobrás antecipam a tarefa de concentração de capitais, dando origem a uma tentativa de solução conjunta da implantação da base técnica da indústria pesada e da questão de seu financiamento. Aqui, o Estado, movido pelo debate ideológico da ‘questão nacional’ e do ‘desenvolvimentismo’, está na prática resolvendo o problema de monopolização necessário para suportar uma indústria nascente tardia.(...) Nos três casos já enunciados, a propriedade estatal foi apenas o resultado final de um longo processo decisório,

¹³⁰ Um outro motivo seria evitar, posteriormente, problemas de longo prazo no balanço de pagamentos, em decorrência das remessas de dividendos (Kregel, 1996), ou mesmo de juros, a despeito de os investimentos e empréstimos do exterior procurarem resolver estes mesmos problemas do balanço de pagamentos, no curto prazo. Perceba-se que o governo Kubitschek optou por seguir o inverso destas propostas, como forma de evitar grande parte dos problemas de balanço de pagamentos e de articulação política que poderiam surgir durante a implantação de seu Plano de Metas, tornando também mais fácil o acesso do país às tecnologias importadas (Mello, 1982:112,114), apesar das difíceis negociações para viabilizar a entrada simultânea de investimentos, tecnologias e de alguns financiamentos externos — isto tudo em uma época de grande instabilidade política, na qual até mesmo sua investidura do cargo se achava em risco. No entanto, o fato de a história ter se desenrolado desta maneira, inclusive por conta da inépcia do II governo Vargas para reunir o apoio aos seus objetivos de industrialização, não significa que esta era a única saída disponível, ao menos para este segundo governo.

¹³¹ Recorde-se o insucesso que o Estado coreano suportou, em vários eventos, durante este processo de industrialização, por conta de grupos que não seguiam as suas diretrizes — os quais desapareciam na esteira da retirada dos mecanismos de promoção e proteção por parte do Estado, ou mesmo dos desmembramentos e vendas destes grupos a outros *chaebols*. Entretanto, estes percalços, inevitáveis em qualquer processo de intensa transformação e industrialização, principalmente de países muito atrasados (Hirschman, 1995), como eram os casos tanto da Coreia quanto do Brasil, não impediram o sucesso daquele projeto, sobretudo pela geração de um conjunto de interesses nacionais e privados (de grupos poderosos, criados por este mesmo Estado) na continuidade deste processo, no desenvolvimento de tecnologias e de um mercado nacionais, na proteção contra o capital estrangeiro, etc. (Canuto, 1991; 1994; Coutinho, 1999).

no qual tais empreendimentos passaram progressivamente a assumir alta prioridade, na perspectiva do próprio Estado, que responde, ademais, com sua presença, às grandes dificuldades em reunir capitais privados nacionais para a implementação destes projetos.”

Note-se, conforme adiantado anteriormente, que a solução aqui sugerida foi objeto de análise por parte dos responsáveis pelo delineamento das diretrizes gerais do processo de industrialização nacional, ainda nos anos 30, explicitada pela decisão a respeito da exploração do petróleo, no Brasil, por capitais nacionais ou estrangeiros, privados ou públicos. Novamente, segundo Dain (1986:283-4),

“a primeira polarização e mobilização com respeito ao tema se dá em torno de sua exploração nacional ou estrangeira. Até a década de 30, por trás da controvérsia, se esboçam duas visões distintas sobre a questão, ora propondo a exploração nacional, ora propondo a solução estatal. Esta última ganha força com a clara percepção de que a ausência de grupos privados nacionais que fossem parceiros iguais para os capitais internacionais poderia colocar os grupos existentes em posição subordinada frente aos interesses estrangeiros.(...) Ainda no último momento do confronto, no processo que levou à sua criação, existem duas posições nacionalistas: a de Vargas, mais flexível, que estaria potencialmente mais aberta para capitais privados, e a da oposição, pelo monopólio estatal. Finalmente vence a proposta do governo criando a Petrobrás, como empresa *holding* de capital aberto. No entanto, o anteprojeto do governo havia sido submetido a tantas emendas restritivas que, na prática, equivaleu ao monopólio estatal, o que de resto, não feria as intenções de Vargas, bastante flexíveis como tática de condução do processo decisório...”

Deste modo, no Brasil, nem ao menos se procurou efetuar — como nos casos francês e italiano, do pós-2ª guerra — uma maior articulação entre as empresas estatais e o setor privado nacional, nos moldes já descritos, com as primeiras rumando essencialmente para os setores de maiores escalas, rentabilidade mais reduzida, maiores períodos de retorno do capital aplicado, mas cujas decisões estão profundamente enredadas naquelas das empresas privadas nacionais, tanto em termos do posicionamento destas últimas como fornecedoras e clientes das estatais quanto no que tange a articulações tecnológicas (Dain, 1986). Assim, no caso brasileiro, as empresas estatais não se articularam adequadamente com as empresas privadas nacionais, inclusive para posteriores defesas conjuntas de seus interesses inter-relacionados.¹³²

É preciso adicionar ainda uma segunda vertente — já adiantada anteriormente — à minha hipótese inicial, talvez ainda mais heróica do que a primeira. Esta segunda linha explicativa é a de que tanto o II governo Vargas como o governo Kubitschek deveriam ter restringido muito mais intensamente a atuação do capital estrangeiro, de maneira a conformar uma industrialização

¹³² O governo brasileiro procurou seriamente articular tais interesses somente muito tempo depois, durante o II PND (1974-79), por meio dos Núcleos de Articulação com a Indústria, não sendo muito bem-sucedido, com exceção do caso da Petrobrás (Strachman, 1992). Entre outras razões, o insucesso relativo destes núcleos pode ser debitado à fraqueza do capital privado nacional (também em sua articulação com as estatais), assim como ao antinacionalismo deste capital e à não percepção clara de seus interesses, além de à indecisão relativa do setor público quanto ao seu real interesse e determinação na construção desta articulação. Desta forma, tanto para as empresas públicas como, especialmente, para as privadas nacionais, a força de décadas de desarticulação e de interesses e percepções fortemente ligados ao capital forâneo parece ter sido mais forte do que as tentativas de impulsionar o capital privado nacional. Tal fraqueza e desarticulação pode ser útil inclusive para compreender o processo recente de privatização das principais estatais do país.

fundamentalmente calcada no capital privado nacional.¹³³ Isto, inicialmente, tornaria esta industrialização muito mais semelhante à imagem nacionalista que muitos supõem corresponder à realidade do II governo Vargas e, ao mesmo tempo, a distanciaria do projeto efetivamente implantado posteriormente pelo governo Kubitschek, e acentuado a partir dos anos 60.¹³⁴

Porém, é claro que tal hipótese não tem por finalidade precípua esta adequação. O objetivo de tal projeto de industrialização seria o de, uma vez mais, articular e amplificar grandemente os interesses privados nacionais em prol de um projeto intenso de industrialização e desenvolvimento nacionais, cujos benefícios seriam captados essencialmente por este setor privado nacional, sem grandes “vazamentos” para o exterior. Ou seja, mantendo tanto o capital quanto os fluxos de demanda e de aplicações financeiras no interior das fronteiras nacionais, ao menos durante aqueles anos, com seus óbvios reflexos positivos sobre os vários setores produtivos do país, o Balanço de Pagamentos¹³⁵ e o desenvolvimento do setor financeiro nacional. Isto para não mencionar os impulsos iniciais que poderiam ter sido dados à busca por um muito maior desenvolvimento de tecnologias nacionais, conjugados a restrições à importação de tecnologias estrangeiras supérfluas ou que não acarretassem uma posterior (e/ou razoável) autonomia do país no seu desenvolvimento.¹³⁶ Assim, em um segundo momento, o próprio crescimento da autonomia tecnológica nacional poderia ter conduzido a uma (maior) procura por parte das empresas nacionais por um desenvolvimento tecnológico independente, por ulteriores pressões para maiores incentivos públicos a esta busca, e a uma mais intensa articulação entre os setores privado e

¹³³ Uma opinião semelhante em relação às transnacionais, tinha, nos anos 40 e 50, boa parte das correntes desenvolvimentistas nacionalistas e socialistas, conforme assinala Bielschowsky (1988:341-3,455), o qual destaca também o papel de um socialista importante, como Caio Prado Jr., neste debate.

¹³⁴ Observe-se, portanto, que há, por assim dizer, duas sub-hipóteses, as quais conformam a hipótese adiantada acima: 1) a de que era viável — e de que foi mesmo aventada — ao menos em termos econômicos, uma industrialização baseada em uma presença mais forte do capital nacional, em detrimento tanto das empresas estatais quanto das empresas de capital estrangeiro; e 2) a de que os reflexos de uma industrialização deste tipo seriam na direção de impulsionar de forma definitiva a industrialização e o desenvolvimento do país, sem descontinuidades graves, como as que ocorreram na realidade, a partir dos anos 50 (Suzigan & Villela, 1997). Portanto, estas duas sub-hipóteses podem — e mesmo devem — ser analisadas separadamente, em sua coerência individual, para depois o serem conjuntamente.

¹³⁵ Isto porque o Balanço de Pagamentos pode se tornar mais sustentável, em decorrência da menor necessidade de importações do país (as empresas nacionais tendem a importar menos do que suas congêneres estrangeiras) e porque as empresas nacionais possuem maior autonomia para decidir suas exportações do que as filiais de transnacionais, não necessitando, normalmente, de autorizações de empresas estrangeiras. Além disso, deve-se mencionar os reflexos fundamentais que poderiam ser obtidos sobre os fluxos financeiros e de capitais para fora do país, os quais poderiam ser bastante minimizados no caso de uma industrialização fundada em empresas nacionais (Kregel, 1996).

¹³⁶ As transnacionais normalmente não transmitem o *know-why* quando de suas transferências tecnológicas para países em desenvolvimento, a não ser quando explicitamente obrigadas, por meio de difíceis negociações. Isto diminui a capacitação tecnológica das filiais destas empresas, restringindo seu acesso tecnológico unicamente à infra-estrutura tecnológica e produtiva das matrizes, sobretudo de seus países-sede. Concomitantemente, contribui para manter subdesenvolvido os sistemas de ciência e tecnologia dos países em desenvolvimento, como vimos no capítulo 2. Este maior potencial tecnológico das transnacionais faz também, se forem concedidas igualdade de condições a elas em relação às suas congêneres nacionais, com que as primeiras tendam a facilmente sobrepujar as últimas — e não só no âmbito tecnológico — pelo menos transcorrido um certo período. Isto porque as filiais de transnacionais “tendem a compartilhar todas as vantagens dinâmicas (de aprendizado e de diferenciação de produto) e estáticas (de

público em direção a este desenvolvimento.¹³⁷ Em suma: o recurso mais decidido a uma industrialização fundada em empresas nacionais teria certamente aumentado o número de decisões nacionais tomadas pelo conjunto das empresas, o que sem dúvida teria ampliado o nível de consideração pelos interesses nacionais, com reflexos importantes seja para o futuro destas empresas, seja para o do país como um todo (Bielschowsky, 1988).

Tal tipo de projeto foi vislumbrado, como vimos, por alguns idealizadores e decisores acerca do projeto efetivo de desenvolvimento, sobretudo por certas alas militares¹³⁸ — quando do delineamento e das discussões quanto à forma que deveria assumir o desenvolvimento brasileiro, a partir dos anos 30, com o final da República Velha. Para implementá-lo seria necessário, é certo, contrariar os interesses tanto do capital quanto de certos governos estrangeiros — especialmente os dos EUA, como se sabe, dada sua influência e interesses geopolíticos e econômicos na América Latina — mas também, e principalmente, o de amplos setores favoráveis a um desenvolvimento econômico associado do Brasil, conforme explicado anteriormente. Mesmo entre os industriais, seria preciso opor-se, inicialmente, aos interesses e objetivos de muitos em uma tal industrialização associada (Lessa & Fiori, 1984:587-8; Mello, 1982:112,114), também por ser esta bastante mais fácil, pelo menos em seus primeiros anos, do que uma industrialização independente.

escala, escopo e internacionalização) de suas matrizes e, conseqüentemente, no que concerne às firmas locais, as barreiras à entrada que elas [as transnacionais] impõem não são tão diferentes daquelas do livre comércio...” (Moreira, 1995:22).

¹³⁷ Com reflexos dinâmicos também sobre os sistemas educacionais e científicos do país (no que se chama atualmente de sistemas nacionais de inovação — cf. Lundvall, 1992b; Nelson, 1993b), gerando forças que pressionariam para sua constante melhoria e modernização. Segundo Moreira (1995:28-9), “[a]o nível macroeconômico, uma maior capacitação tecnológica poderia: reduzir os custos para o Balanço de Pagamentos do licenciamento de tecnologia (incluindo as práticas restritivas [normalmente impostas pelas matrizes]); aumentar a habilidade do setor privado para responder a preços relativos e explorar vantagens dinâmicas; reduzir o custo de proteger as indústrias infantis devido ao aprendizado mais acelerado; e incentivar o crescimento, por acelerar o progresso técnico.”

¹³⁸ Dain (1986:283-4). Conforme destacado anteriormente, logo antes da eleição de Vargas, ou seja, em maio de 1950, a chapa nacionalista de Estillac Leal venceu as eleições para o Clube Militar, termômetro do posicionamento político da oficialidade, derrotando a chapa conservadora (Vianna, 1986:31). Isto parece, sem dúvida, denotar que Vargas poderia ter angariado apoio para um projeto bastante mais nacionalista, condicionado, é certo, a um planejamento eficiente desde o início do seu segundo governo. Contudo, tal capacidade de planejamento não parece ter constituído um empecilho ao II governo Vargas, dadas as reconhecidas habilidades da sua famosa Assessoria Econômica. Recorde-se, como vimos, que esta elaborou os estudos e o próprio Plano Nacional de Eletrificação em menos de um ano, entre outras atividades de planejamento (como os projetos para a Petrobrás, o Plano do Carvão, o Banco do Nordeste, etc. — Draibe, 1985:223; Pereira, 1975; Vianna, 1986:42,141, n. 122). Entretanto, o projeto de governo de Vargas e os primeiros anos efetivos deste governo foram mais dedicados a políticas de estabilização (Vianna, 1986:36-8), minando bastante o apoio político potencial a um projeto mais ousado e nacionalista de desenvolvimento, inclusive por parte da própria ala da oficialidade que advogava uma tal tendência (Bandeira, 1978:339-40). Como explica Vianna (1986:36,137, n. 78), “Vargas não apenas encampou a idéia de que após o ‘saneamento financeiro’ deveria seguir-se uma fase de prosperidade onde os empréstimos estrangeiros oficiais teriam uma participação decisiva, mas, tal como Lafer [seu primeiro Ministro da Fazenda], confiava em que a ‘normalidade financeira’ e os projetos da CMBEU permitiriam aumentar o fluxo de capital estrangeiro privado para o país... (...) que dependia também da remoção dos pontos de estrangulamento da economia.” Lafer, por sua vez, era “forte partidário do estabelecimento de relações privilegiadas com os Estados Unidos e portador, simultaneamente, de uma compreensão estritamente ortodoxa do funcionamento da economia e de aspirações desenvolvimentistas.” (id.:38,71-4). Foi nomeado para o cargo a pedido de Neves da Fontoura, futuro Ministro das Relações Exteriores, igualmente pró-alinhamento com os EUA, em decorrência dos entendimentos que então se efetuavam com autoridades americanas (Skidmore, 1966; Bandeira, 1978; Vianna, 1986:38-9,96,101-2).

Portanto, a dificuldade de uma tal proposta estava em enfrentar os interesses e os obstáculos de curto prazo, os quais tornavam mais atrativo o recurso aos investimentos estrangeiros e à internacionalização da economia, além daqueles de um difícil e trabalhoso delineamento de um projeto de longo prazo, que certamente sofreria vários percalços e enfrentaria inúmeros obstáculos caso conseguisse ser implantado. Ademais, o recurso ao aprofundamento da internacionalização da economia teria “tão somente” dado prosseguimento a um processo que já vinha se acentuando na economia brasileira desde os anos 20, com a progressiva entrada no país de filiais de transnacionais, responsáveis pela crescente diferenciação da indústria brasileira (Lessa & Fiori, 1984:587).

É certo que muitas destas empresas, ou mesmo daquelas que entraram no Brasil ainda antes daquela década (por exemplo, na fabricação de equipamentos elétricos), o fizeram praticamente se atendo a operações de montagem de partes e peças importadas no país. Contudo, era muito menos difícil fazer com que estas empresas iniciassem ou incrementassem suas produções no país — dado que possuíam toda a tecnologia para tal e, concomitantemente, que poderiam contornar importantes gargalos no que diz respeito à escassez de divisas e ao acesso a bens de capital, insumos e tecnologia importadas — do que divisar meios para conseguir que empresas nacionais atingissem um nível tecnológico, organizacional e de capacidade produtiva minimamente compatível com o das estrangeiras. Adicionalmente, este desenvolvimento utilizando mais fortemente os recursos domésticos tornaria necessário realizar nacionalmente todo o planejamento (o que amplificaria sua complexidade), enfrentando dificuldades extras, decorrentes da escassez suplementar de divisas (agora para o país como um todo, o que poderia demandar um orçamento de câmbio, como em tempos de guerra, com todos os obstáculos políticos a isso)¹³⁹ e de acesso à tecnologia estrangeira, a ser adquirida, neste caso, unicamente sob bases de transferência efetiva ao país de capacidade ulterior para desenvolvimento tecnológico próprio, assim como se deu nos vários casos asiáticos de sucesso.¹⁴⁰

Ora, conforme já mencionei, Vargas procurou não colidir frontalmente com estes interesses, a não ser em discursos — mas ele também proferiu discursos a favor da entrada de capitais estrangeiros na indústria brasileira — e nas suas inócuas tentativas de restringir a remessa de lucros das

¹³⁹ Tavares (1981). Para o caso do orçamento de câmbio japonês, no pós-2ª guerra, cf. novamente Johnson (1982).

transnacionais para o exterior. Todas estas vãs atitudes (até mesmo porque nunca foram seguidas por alguma medida que pudesse propiciar algum resultado efetivo) destinavam-se unicamente às suas tentativas de pressionar os EUA e conseguir alguma vantagem adicional nas negociações com o governo daquele país e/ou com suas empresas.¹⁴¹

Corroborando tal perspectiva pouco determinada de Getúlio quanto a este aspecto, Fonseca (1987:408-13,420-1) recupera uma série de pronunciamentos seus nitidamente pró-capital estrangeiro. Estes, como vimos, transmutavam-se em críticas acerbas ao “imperialismo” sempre que os empréstimos e investimentos oficiais e privados, sobretudo dos EUA — praticamente o único país que poderia auxiliar financeiramente o Brasil nos anos do seu segundo governo — eram negados, ou não vinham nos montantes anteriormente aguardados, muitas vezes após longas esperas e conversações.¹⁴² De fato, Getúlio foi muito atraído por uma promessa de empréstimos razoavelmente vultosos que ficariam à disposição do Brasil, a partir de estudos realizados pela CMBEU — i.e., com o aval daquela Comissão e, por conseguinte, do governo americano, o qual liberaria recursos do Banco Mundial e do seu Eximbank. Tal expectativa teria contribuído em muito para uma atitude bastante dócil de sua parte com relação aos interesses estrangeiros — em particular americanos — no início de seu governo, vale dizer, para que Getúlio não tenha perseguido uma política econômica com um viés mais nacionalista. Entretanto, como se sabe, posteriormente grande parte destes financiamentos não se tornaram disponíveis ao Brasil, auxiliando na instabilização política e econômica do II governo Vargas e, talvez, na inviabilidade de todo um projeto de desenvolvimento para um país de dimensões continentais.¹⁴³

¹⁴⁰ Mais adiante, veremos como Juscelino tratou desta questão e as facilidades que o capital estrangeiro proporcionou ao seu projeto de industrialização.

¹⁴¹ Lessa & Fiori (1984:587-90); Vianna (1986:34-5). Assim, durante o II governo Vargas, além das negociações ligadas ao acesso dos EUA ao manganês e às areias monazíticas brasileiras, não se teria qualquer “vestígio de haver a administração... sonhado com um projeto de desenvolvimento autônomo com hegemonia do capital nacional que de longa data já se reproduzia em simbiose com o subsistema de filiais aqui instaladas.” (Lessa & Fiori, 1984:588).

¹⁴² Contudo, saliente-se que para Vargas os capitais estrangeiros deveriam ser direcionados principalmente às áreas prioritárias definidas pelo governo, quais sejam, as de infra-estrutura (energia elétrica, siderurgia, química de base, etc.), não devendo ter acesso livre a extensas áreas da indústria e economia brasileiras (Almeida, 1986).

¹⁴³ Vianna (1986:37-42; 1992b:132-3). “Em 1951, João Neves da Fontoura informou a Vargas seu acerto com o Banco Mundial de um financiamento de 500 milhões de dólares; entretanto, soube-se mais tarde que o referido Banco apenas se dispunha a financiar projetos específicos, contrariando as expectativas do Presidente, para quem a alocação deveria caber tão-somente ao governo brasileiro. O Brasil só recebeu 63 milhões de dólares dos 500 prometidos, comprometendo a execução do plano.” (Fonseca, 1987:409 — ver também id.:426,446). Em outro caso, logo após Vargas ter sancionado a lei que criava a Petrobrás, em 3 de outubro de 1953, “[o] Secretário de Estado, John Foster Dulles, comunicou ao Embaixador Walther Moreira Sales que o Eximbank só concederia 100 milhões de dólares ao Brasil, e ainda assim para o pagamento de atrasados comerciais, do empréstimo de 250 que a administração de Truman prometera e que Vargas quisera elevar para 300. Moreira Sales, apesar de sua tendência pelo Partido Republicano, assustou-se. Mostrou-lhe o perigo que correriam as relações políticas e econômicas entre os dois países, caso o governo dos Estados Unidos insistisse em alterar os entendimentos anteriores. Dulles permaneceu irredutível. Disse que os 100 milhões de dólares resolveriam.

O aspecto importante a destacar não é, portanto, se a ajuda financeira direta ou indireta dos EUA seria efetivamente recebida, uma vez que os estatutos do Banco Mundial — o maior prestador previsto daquele amplo pacote de ajuda financeira — só permitiam o financiamento de projetos específicos e não um comprometimento global de dispêndios da sua parte. O que se quer sublinhar é que Vargas não deveria ter aberto mão de um projeto nacionalista, tendo em vista aqueles financiamentos, posicionamento que recebe contornos ainda mais dramáticos ao lembrarmos que estes financiamentos não foram concedidos, ao menos em montantes condizentes com as expectativas iniciais. Critica-se aqui, portanto, a demora de Vargas para iniciar seu projeto de desenvolvimento, naquele segundo período na Presidência — especialmente quando se considera a envergadura do projeto — o qual poderia ter sido posto em andamento logo em seus primeiros meses no poder, como o fez Kubitschek, inclusive a fim de empolgar seu eleitorado e o país, e criar um fato consumado.¹⁴⁴ Vargas poderia ter utilizado os anos de afastamento entre seus dois governos, ou mesmo a época de campanha eleitoral, para delinear com antecedência e iniciar a articulação de um projeto mais ambicioso e nacionalista de governo.

Além do mais, até mesmo em termos de capacidade para importar, as condições do princípio do II governo Vargas eram bastante favoráveis, devido ao aumento dos preços das matérias-primas, com o começo dos conflitos na Coreia. Este aumento de preços das exportações e da capacidade para importar teria permitido alguma maleabilidade ao governo, já desde seu início, se fosse necessário direcionar tais recursos extras para um Plano de Desenvolvimento (Vianna, 1986:42-3). Destarte, tal capacidade ampliou-se em 18,9%, em média, no período 1951-54, em comparação com o quadriênio anterior (1947-50).¹⁴⁵

Moreira Sales respondeu-lhe então que considerava sua atitude desapontadora e que ele não estava ali para discutir o aspecto econômico e sim o aspecto político da questão.”(Bandeira, 1978:345, ênfases no original). Após esta decisão dos EUA, Vargas realiza novos discursos atacando a remessa de lucros das transnacionais (id.:345-6).

¹⁴⁴ Vargas efetivamente conseguiu, conforme já destaquei, o voto de grande parcela do operariado, da classe média e do empresariado, em decorrência das perspectivas que seu projeto de governo abriam a um período de intenso desenvolvimento (Vianna, 1986:31).

¹⁴⁵ Contudo, note-se que este crescimento não considera as mudanças que poderiam advir de câmbios na regulamentação e nos valores das importações e exportações, em um projeto alternativo, dadas as excessivas importações de bens de consumo que ocorreram efetivamente no período, em consequência da política econômica ortodoxa adotada de uso de importações também para o combate à inflação. No caso de um projeto diverso de desenvolvimento e de utilização de reservas escassas, poder-se-ia, sem dúvida, alcançar uma maior criatividade no uso desta capacidade para importar, conforme exemplificado, por exemplo, pela Instrução 70 da SUMOC (Hirschman, 1958, 1995; Vianna, 1986:45-71, 103-8). Como aponta Vianna (1986:158-9, n. 388), “talvez influenciado por sua experiência ao longo dos anos 30, em carta a Vargas, de maio de 1951, Aranha [ainda não como Ministro da Fazenda, cargo que assumiria apenas em 15/06/1953] propôs e insistiu em ‘controlar de fato — por via direta e sem artifícios — as importações, dando cobertura única e exclusivamente ao indispensável’. Se tal tivesse sido feito, outra seria a história.”

Como resultado das escolhas feitas, vale dizer, devido ao rumo escolhido para a política econômica naquele II governo, a qual impunha uma maior necessidade de buscar financiamentos no exterior, a eleição de Eisenhower, em 1952, teve o efeito de conturbar enormemente os investimentos planejados. Ora, como vimos, após aquela eleição, a política externa americana, em especial a para a América Latina, torna-se cada vez mais conservadora, pressionando por um alinhamento automático por parte dos países do subcontinente e restringindo os investimentos e empréstimos estrangeiros àqueles provenientes da iniciativa privada.¹⁴⁶ Com isto, apesar de os investimentos privados americanos no Brasil destacarem-se até mesmo quando considerados em termos mundiais (17% do investimento líquido americano no setor manufatureiro estrangeiro, em todo o mundo, no período 1949-54, sendo também bastante elevados os reinvestimentos), tal recusa a financiamentos e investimentos oficiais obstaram grande parte dos planos de Vargas com relação à infra-estrutura (Malan, 1984:82-4; Vianna, 1986:67; Fonseca, 1987:418-9), para não mencionar os projetos para o conjunto da indústria de transformação, os quais somente saíam do papel nos anos JK.

5.4.2. As Razões do Sucesso Relativo do Governo Kubitschek

Kubitschek conseguiu realizar seu projeto de industrialização pesada, primeiramente, pela determinação com que abraçou este projeto, como vimos, única saída política possível para um governo que se viu ameaçado até de não tomar posse. Isto porque o país enfrentou o risco de que as próprias eleições não ocorressem, e se ocorressem e fossem vencidas, de que Juscelino não conseguisse governar ou terminar seu mandato, tal a força da oposição golpista e a precariedade da institucionalidade política e legal (Benevides, 1976; Skidmore, 1966: caps. 4-5). Todavia, a partir de tais ameaças, Juscelino conseguiu habilmente articular os vários interesses políticos e econômicos — do capital privado nacional, estrangeiro e estatal — conduzindo a um processo de rápida industrialização, acompanhado por um grande crescimento da participação do capital estrangeiro na economia brasileira (Draibe, 1985:244-5).

Para realizar tal intento de industrialização, Juscelino optou por seguir a linha de menor resistência, utilizando, sempre que possível, investimentos, financiamentos e tecnologia estrangeiras. Isto lhe permitiu, a partir de uma conjuntura internacional favorável, acelerar aquele projeto de industrialização, diminuindo as dificuldades para a aquisição de tecnologia para a produção dos vários

¹⁴⁶ Bandeira (1978:341-4); Malan (1984:63-4, 71, 85); Vianna (1986:25, 83, 94); Pinho (1992:152-4).

tipos de bens, assim como as restrições de divisas, praticamente inescapáveis em um projeto de industrialização de grande envergadura.¹⁴⁷ No entanto, esta internacionalização resultou também em uma série de problemas, quando se consideram prazos mais longos, tais como o de desarticulação dos interesses nacionais, quer em torno dos objetivos de desenvolvimento, quer daqueles de independência política e econômica do país, além dos já mencionados crônicos problemas no Balanço de Pagamentos (Malan, 1977) e o pouco estímulo a um maior desenvolvimento tecnológico autônomo.

Como de forma premonitória concluiu, há muito, Cohn (1968:314),

“no processo mesmo de expansão então verificado [na década de 50], o controle dos ramos fundamentais da indústria instalada no país passou para as grandes empresas estrangeiras que aqui investiram, atraídas pelas condições favoráveis oferecidas pelo governo Kubitschek (como a Instrução nº 113 da SUMOC). Em consequência disso, o controle externo sobre os mais importantes ramos industriais atingia altas proporções... com tendência a crescer... Isso configura, se não uma demissão da ‘burguesia nacional’ (isto é, de um suposto empresariado brasileiro autônomo e politicamente engajado na preservação dessa autonomia), ao menos sua associação, e em caráter muito secundário, ao grande capital externo... (...) O importante, para os nossos propósitos, é ressaltar três consequências básicas desse fenômeno. Em primeiro lugar, verifica-se que, atingido um certo estágio da sua evolução, o processo de substituição de importações converte-se num processo de “substituição de empresários”, também em termos de vinculação nacional. Em segundo lugar, e relacionado com isso, o controle dos postos-chave da indústria instalada no país (também no que se refere às opções no plano da tecnologia adotada) passa ao poder de grupos localizados nos centros dominantes do capitalismo internacional. Finalmente, esse esquema tende a conduzir a um agravamento do desequilíbrio externo da economia nacional, de vez que as remessas de recursos para o exterior (lucros, *royalties*, etc.), através das empresas estrangeiras instaladas no país, em breve superam os montantes nele introduzidos pelo investimento original.”

Juscelino inclusive conseguiu desenvolver habilmente, como vimos, uma ideologia, o desenvolvimentismo — a partir de uma remodelação de ideologias pretéritas que começam a ser elaboradas e difundidas, no Brasil, nos anos 30 (Bielschowsky, 1988) — a qual lhe permitia unificar aqueles vários interesses, contribuindo, desta forma, para proporcionar ao país um clima de grande otimismo e estimular as atividades realizadas pelos setores público e privado.¹⁴⁸ Tal otimismo efetivamente contribuiu para o desenvolvimento nacional, assumindo, paradoxalmente, a aparência de uma ideologia fortemente nacionalista, ao mesmo tempo em que abria, de forma praticamente definitiva, amplos setores da economia brasileira ao capital estrangeiro.¹⁴⁹

Conforme analisado anteriormente, Juscelino, por meio deste recurso ao capital estrangeiro, consegue contornar vários problemas das contas externas brasileiras. Contudo, esta não era a única saída possível para tal tipo de obstáculos. Pois, como os preços do café e das exportações brasileiras

¹⁴⁷ Tavares (1981); Draibe (1985:242-3): “Após 25 anos de transformações na estrutura do Estado, após 25 anos de desenvolvimento da indústria e da construção dos pré-requisitos de infra-estrutura, sob a direção do Estado, apresentou-se um modo de articular a entrada da empresa estrangeira (num momento favorável da competição capitalista internacional) a uma dinâmica industrial de perfil avançado. Para isso, o Estado definiu um conjunto integrado de investimentos e assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo ao limite seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira.”(id.:242).

¹⁴⁸ Em um sentido semelhante, o desenvolvimentismo e o entusiasmo com que o governo se lançava aos seus projetos e recorria à capacidade técnica de sua burocracia eram igualmente importantes no âmbito mais restrito dos estímulos concedidos à atuação do setor público, i.e., como forma de potencialização da capacidade desta burocracia, seja dos quadros já contratados, seja de novos funcionários (Draibe, 1985:253).

¹⁴⁹ Skidmore (1966:cap. 5); Benevides (1976); Boito Jr. (1982:53); Draibe (1985:251).

mantinham-se acima do nível histórico das décadas anteriores, Juscelino poderia ter, por exemplo, preferido utilizar de um modo mais eficaz a capacidade para importar do país, ao mesmo tempo em que a ampliaria através de estímulos às exportações.¹⁵⁰ Entretanto, elege a entrada de capitais de empréstimo e, sobretudo, os investimentos estrangeiros diretos, como modos preferenciais de contornar, ainda que temporariamente, os empecilhos representados pela queda dos preços do café, durante seu governo, em relação às cotações internacionais do início dos anos 50 (as exportações de café responderam por cerca de 60% das vendas externas totais, do Brasil, na década de 50), mas que ainda assim permaneciam com cotação acima de seus níveis históricos. Destarte, por conta das oscilações dos preços internacionais e das exportações brasileiras do produto, as vendas totais do país ao exterior variaram fortemente durante os anos 50, passando do recorde de US\$ 1.769 milhões, em 1951, para US\$ 1.243 milhões, em 1958 (Malan, 1984:80-2).

Todavia, este problema foi resolvido, dinamicamente, pelo governo Kubitschek, ao menos no curto e médio prazos, valendo-se da entrada de capitais estrangeiros, tanto por meio de investimentos diretos quanto de empréstimos e créditos de fornecedores.¹⁵¹ Por exemplo, fazendo uso da Instrução 113, Juscelino conseguiu atrair US\$ 401 milhões dos US\$ 500 milhões que ingressaram como investimento direto, no Brasil, no período 1955-60, a fim, principalmente, de participar dos projetos delineados pelo Programa de Metas.¹⁵² No mesmo sentido, dos US\$ 1.710 milhões recebidos pelo país, naquele mesmo período, como empréstimos e financiamentos, US\$ 1.163 milhões, ou 68%, foram igualmente subsidiados pela política cambial.¹⁵³ Conforme salientei anteriormente, as importações sem cobertura cambial representaram cerca de 70%, em média, das importações de máquinas, veículos e equipamentos, no período em questão, ou algo como 25% das importações totais do Brasil, configurando-se em uma das formas pelas quais se evitou que a restrição de divisas, magnificadas pela queda das exportações, levasse ao abandono dos projetos de investimentos previstos no Programa de Metas (Malan, 1984:84). Outro expediente foi o aumento da dívida externa, que passou, no período Kubitschek, de US\$ 2 bilhões para US\$ 2,7 bilhões, mais de duas vezes o valor das exportações de

¹⁵⁰ Esta discussão será retomada ao final do capítulo.

¹⁵¹ Malan (1984:80-3). É importante observar a grande liberalidade com que o Brasil tratava os capitais estrangeiros, seja no que concerne à entrada destes capitais, seja no que tange às facilidades para sua saída — inclusive para o envio de rendimentos. Tal liberalidade, ademais, excedia o acordado em Bretton Woods, dado que estes acordos admitiam maiores restrições aos fluxos de capitais (id.:82,n. 104).

¹⁵² Estes capitais, como vimos, entravam no Brasil “sem cobertura cambial e com significativo subsídio implícito, na medida em que ingressavam como *‘equity capital’*, convertido em cruzeiros pela taxa mais favorável do mercado livre, e as remessas posteriores para o exterior se realizavam ao favorável custo de câmbio (aproximadamente igual à sobrevalorizada taxa média para exportações).” (Malan, 1984:83-4).

1960.¹⁵⁴ O certo é que, a partir da escolha destas alternativas, o Brasil mantinha uma inserção subordinada dentro da economia e política internacionais, e passava a seguir um esquema de desenvolvimento e de financiamento condizentes com esta subordinação (Singer, 1984).

Os dados mostram a dificuldade para se vislumbrar e estruturar um projeto alternativo de desenvolvimento econômico, fundado maciçamente em capitais nacionais e não admitindo a presença de capitais estrangeiros, ao menos de forma majoritária, em uma ampla gama de setores. A isto se somam, como visto, os graves problemas representados pela instabilidade política na qual transcorre tanto a eleição de Kubitschek como sua posse, pouco tempo após o suicídio de Vargas — em um primeiro auge das forças mais conservadoras, antidemocráticas e antinacionalistas do país. A fim de contornar estes problemas, Juscelino “costurou” rápida e brilhantemente um projeto de industrialização pesada, juntamente com financiamentos e investimentos que o tornassem viável (Benevides, 1976). Para isto, realizou, em janeiro de 1956, ainda não empossado formalmente como presidente, uma viagem de três semanas pelos EUA e por nove países europeus (Malan, 1984:78-9), utilizando-se também dos já mencionados estudos técnicos elaborados durante o II período Vargas.

Não se deseja aqui elaborar um argumento de história contrafactual, descrevendo o que seria o Brasil se os governos Vargas e Kubitschek tivessem lançado mão de uma linha mais nacionalista e que fizesse maior uso dos capitais privados nacionais — até mesmo pela impossibilidade de realizar de um modo minimamente razoável tal construção virtual de uma evolução determinada pela inter-relação incerta de um grande número de variáveis já extremamente complexas quando consideradas de um modo isolado. Porém, pretende-se mostrar que o desenvolvimento do país poderia ter sido outro e que se possui elementos para chegar a uma tal conclusão, se os rumos tomados nos anos 50 tivessem sido diversos.¹⁵⁵

Portanto, é possível imaginar uma trajetória alternativa de desenvolvimento para a década de 50 e seguintes, no Brasil, caso as opções adotadas, em especial pelo II governo Vargas, houvessem sido

¹⁵³ “[V]ale dizer, também ingressavam no país sob a forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial (isto é, sem precisar comprar os dólares necessários nos leilões cambiais de categoria relevante) e tinham assegurado o direito de remessas para o exterior ao favorável custo de câmbio.” (Malan, 1984:84).

¹⁵⁴ “O crescimento pode não parecer excessivo, correspondendo praticamente à taxa de crescimento do produto. Mas o que causava preocupação não era tanto o nível da dívida externa, mas os termos em que o Brasil se estava endividando crescentemente a curto prazo: em fins de 1960, 70% do total da dívida externa brasileira deveria ser paga nos próximos três anos. O principal componente da dívida brasileira eram os créditos de fornecedores (*suppliers*), facilmente disponíveis (especialmente da Europa e do Japão), mas com alto custo e maturidade curta: os dados do balanço de pagamentos mostram que no último ano do governo Kubitschek as amortizações (US\$ 417 milhões), pela primeira vez em seu governo, superaram os novos financiamentos (US\$ 348 milhões), gerando um sério problema de liquidez que só seria resolvido, temporariamente, já na gestão do presidente Quadros.” (Malan, 1984:84). Cf. também Lessa (1964:57-9,69).

¹⁵⁵ Ademais, o governo Kubitschek certamente teria outras características se Vargas tivesse sido mais bem sucedido em seu período governamental e influído em sua sucessão, o que teria acarretado novas consequências, e assim por diante.

outras. Como visto acima, elas assim poderiam ter sido, se Getúlio tivesse usado mais sabiamente as oportunidades que se abriram ao seu governo, principalmente no que se refere ao uso da capacidade de importação do país (Vianna, 1986). Isto porque, em seu período governamental, as exportações bateram o recorde da década — US\$ 1.769 milhões, em 1951 — com os preços do café mantendo-se bastante elevados, em decorrência da já mencionada possibilidade de emergência de um novo conflito mundial, a partir da Guerra da Coreia (Malan, 1984; Vianna, 1986; 1992b:125-8).

Logo, a partir das possibilidades que tais receitas proporcionavam e utilizando também, de forma mais inteligente, as divisas disponíveis,¹⁵⁶ o endividamento potencial, os *suppliers credits*, ou mesmo a participação minoritária de capitais estrangeiros nos investimentos — a fim de proporcionar tanto tecnologia quanto alívio adicional às reservas cambiais — é possível conjecturar um outro projeto de desenvolvimento, factível à época para o país. Contudo, obviamente um tal projeto alternativo necessitaria de uma firme disposição governamental, de um grande suporte político por parte de importantes setores da sociedade brasileira, além de pesadas e difíceis negociações com investidores e financiadores estrangeiros — privados e públicos.

Para situar historicamente tal difícil opção e as negociações e criatividade necessárias aos governantes para implementá-la, deve-se lembrar do projeto rigorosamente nacionalista que estava sendo implementado pelo Japão, no mesmo período, inclusive por meio da centralização e restrição ao acesso às divisas escassas, imposta pelos responsáveis pelas políticas econômica e industrial daquele país (Johnson, 1982). Recorde-se que, ainda que recebendo ajuda por parte do Plano Marshall (Maier, 1978; Krasner, 1978), e auxiliado pelas vendas e exportações realizadas no decorrer do esforço de guerra americano na Coreia, o Japão sempre se viu, durante estes anos, com fortes limitações à sua capacidade para importar.

¹⁵⁶ Não se deve perder de vista, conforme mencionado acima, que o II governo Vargas foi adepto de políticas econômicas relativamente ortodoxas — assim como o próprio Getúlio, em outros momentos de sua trajetória política — sendo muitas vezes sugerida e efetivada a “queima” de divisas por meio de importações, a fim de reduzir a liquidez da economia (Vianna, 1986:26-7, 46-8). Ora, o intento de desenvolvimento autônomo do país poderia ter sido alcançado se estas divisas houvessem sido utilizadas para realizar importações estritamente necessárias, em um Plano arrojado de industrialização, como o defendido aqui. Na verdade, em um tal caso, a margem de manobra proporcionada pelas divisas facilmente se mostraria pequena, tornando necessário valer-se da criatividade das autoridades para contornar o problema (por exemplo, estruturando mecanismos mais modernos e aperfeiçoados — para a época — de endividamento público, a fim de reduzir, quando preciso, a liquidez da economia, sem fazer uso das reservas para tal fim). Isto mostra claramente o absurdo de queimar reservas restritas com finalidades de política monetária, em vez de aperfeiçoar a institucionalidade rumo a um maior crescimento econômico. E exhibe, adicionalmente, os obstáculos de ordem interna e ideológica (conforme exemplificados pela forma de condução da política econômica) que foram tão ou mais importantes que pretensos óbices externos intransponíveis a uma industrialização autônoma do país.

Além disso, pouco depois do final destes conflitos, a própria metade capitalista da Coreia dividida inicia, em moldes semelhantes, um projeto nacionalista de industrialização.¹⁵⁷ E isto a partir de um estágio de desenvolvimento muito mais precário do que o do Japão, no pós-2ª guerra, e do que o do Brasil, na mesma época (Fajnzylber, 1983; Canuto, 1991, 1994). Para tal, a Coreia do Sul lança mão, é lógico, do mesmo expediente de restrição ao acesso às divisas e de uso destas tão somente com a finalidade de realizar a meta de industrialização, incentivando igualmente as empresas e grupos privados do país, e limitando, para isto, a participação das empresas estrangeiras a um nível minoritário (Coutinho, 1999).

Isto não significa que, no Brasil, caso se houvesse tentado um projeto nesses mesmos moldes, ter-se-ia conseguido realizá-lo, apesar de o contrário não ser igualmente verdadeiro. Pois se um projeto deste tipo houvesse sido tentado, as várias possibilidades para realizá-lo e as inúmeras intercorrências e necessidades para efetuar estas possibilidades emergiriam pouco a pouco, durante sua implantação, trazendo novos planejamentos, obstáculos, possibilidades, novas intercorrências, e assim por diante. Tais incertezas são inerentes a grande parte dos processos econômicos (Keynes, 1936; 1937a; Davidson, 1982-83; 1991), estando ainda mais presentes em processos excessivamente abertos (no sentido de indeterminados, uma vez que repletos de oportunidades e de trajetórias possíveis) e inovadores, como os de grandes aprofundamentos dos níveis de industrialização e desenvolvimento de um país (Hirschman, 1958; 1995). Portanto, para realizar um projeto desse tipo, a quantidade de variáveis relevantes e que se influenciariam mutuamente, com resultados bastantes incertos, é bastante elevada, conforme analisei no capítulo 3, o que diminui em muito o nível de confiança quanto aos seus resultados e à possibilidade mesma de sua realização. No entanto, acredito ter demonstrado ter sido um tal projeto viável, no Brasil, nas condições históricas vigentes no momento em que foi efetivamente pensado como alternativa de desenvolvimento, ou seja, nos próprios anos 50 (Draibe, 1985).

Singer (1984:226-7) parece corroborar tal opinião, na citação abaixo:

“Poder-se-ia perguntar por que o Brasil, após ter lançado os fundamentos de uma estrutura industrial moderna com recursos próprios, abriu a economia ao capital estrangeiro a tal ponto que este acabou dominando suas indústrias mais dinâmicas. A resposta mais óbvia é que o aporte de capital das multinacionais era indispensável. Mas os dados não chegam a confirmar esta hipótese. É verdade que o volume de investimentos estrangeiros se elevou de 17,6 milhões de dólares anuais, em média, no período 1947-55, para 106 milhões, no período 1956-62, mas mesmo este montante para uma economia das dimensões da brasileira não chega a ser significativo. Somando-se os reinvestimentos das empresas estrangeiras feitos no Brasil, aqueles valores médios anuais chegam a 62,3 milhões, em 1947-55, e 145,7 milhões, em 1956-62, o que tão-pouco é muito em comparação com o valor da formação bruta de capital fixo, que era de 1.912 milhões de dólares, em 1956, e chegou a 3.019 milhões, em 1962.

Além dos investimentos diretos, pode-se considerar também o capital de empréstimo, que em boa parte foi trazido pelas multinacionais. Os valores desta rubrica já são mais significativos, tendo passado da média anual de 202 milhões de dólares, em 1947-55, para 549,2 milhões, em 1956-62. Embora somando empréstimos e inversões se pudesse chegar à conclusão que o capital

¹⁵⁷ Auxiliada também, ainda em seus estágios iniciais de industrialização, pelas vendas às Forças Armadas dos EUA, no novo esforço de guerra daquele país na Ásia, desta vez no Vietnã (Roberts, 1976:762-4).

estrangeiro pode ter contribuído com algo mais de 20% para a formação bruta do capital fixo, no período 1956-62, é mais provável que seu aporte tenha sido de maior importância para elevar a capacidade de importar, condição possivelmente essencial para se atingir as metas de industrialização propostas pelo governo Kubitschek. Mas mesmo isso é duvidoso. Em primeiro lugar porque descontando os rendimentos do capital estrangeiro (juros, lucros e dividendos) remetidos ao exterior e as amortizações, a entrada líquida cai a uma média anual de 159,6 milhões de dólares. E em segundo lugar porque das inversões diretas entradas no país, entre 1956 e 1960, 69,3% vieram sob a forma de equipamentos, em grande parte já usados, havendo boas razões para se crer que seu valor tenha sido superestimado por ocasião do seu registro.

Nestas condições, a resposta mais provável é que a abertura da economia ao capital estrangeiro tenha sido o resultado da correlação de forças, dentro da aliança no poder, dos que se colocavam contra e a favor da industrialização acelerada e contra e a favor da participação das multinacionais e do Estado nesse processo.¹⁵⁸

Pode-se agregar ainda a possibilidade de priorizar e conceder fortes estímulos às exportações de produtos industrializados — os quais, conforme antes apontado, começaram efetivamente a ser concedidos pelo governo Kubitschek — entre as opções que estariam abertas a um projeto alternativo, quer a fim de aliviar as restrições de divisas, quer de alavancar o potencial competitivo e de desenvolvimento produtivo e tecnológico do país (Singer, 1984:228). Estas medidas teriam também por meta gerar divisas quase simultaneamente — ou com pouco tempo de defasagem — ao processo de industrialização. Um procedimento deste tipo foi seguido pelos países asiáticos, nos vários e diferentes projetos nacionais de desenvolvimento — desde o Japão, a Coreia do Sul e todos os países do leste e sudeste daquele continente, até, atualmente, a China (Medeiros, 1999) — no que ficou conhecido como o modelo de substituição de exportações (ou com grande ênfase sobre as exportações), sempre contraposto ao modelo com ênfase na substituição de importações, adotado principalmente nos países da América Latina (Fajnzylber, 1983; Canuto, 1991; Moreira, 1995).

Portanto, fortes incentivos às exportações industriais — os quais adquiriram mais força, no caso brasileiro, somente a partir de 1964 (Singer, 1984:231) — poderiam ter contribuído em muito para aliviar as pressões sobre o Balanço de Pagamentos de um país que realizava um projeto ambicioso de industrialização. Ao mesmo tempo, estas exportações pesadamente incentivadas e, em geral, inicialmente de baixa qualidade, conteúdo tecnológico e valor agregado, sinalizariam — ao menos para os consumidores e analistas mais atentos — não algo a ser desprezado, mas sim que poderia estar emergindo um novo país industrial, com tais exportações proporcionando a ampliação dos mercados potenciais das empresas nacionais, além de uma progressiva acumulação de seu conhecimento tecnológico e dos mercados mais dinâmicos (Porter, 1990).

¹⁵⁸ Outra razão para esta entrada de capitais do exterior seria a inexistência, como visto, de um mercado de capitais condizente com os objetivos de industrialização (Lessa, 1964:59). E este continuou a ser um problema agudo e um dos determinantes, durante o “milagre econômico” e o II PND, dos novos e acentuados recursos aos capitais estrangeiros. Para autores que procuram mostrar a necessidade, durante o governo Kubitschek, de entrada de capitais externos para solucionar os problemas do Balanço de Pagamentos e manter a taxa de investimentos da economia, cf., por exemplo, Orenstein e Sochaczewski (1992:172).

Por fim, para encerrar este tópico, pode-se, seguindo o que foi feito com relação ao II governo Vargas, descrever da seguinte maneira os fatores que apoiaram ou bloquearam o projeto de industrialização do governo Kubitschek:

O primeiro é o fato de Juscelino ter constituído, conforme analisado, uma institucionalidade eficiente — a despeito de esta ter sido erigida, em grande medida, de uma forma eminentemente *ad hoc* — permitindo ao seu governo cumprir praticamente todas as metas propostas em seu Programa de Metas (Lessa, 1964). Um segundo e terceiro aspectos são dados pela política e os interesses que esta representava. Assim, Juscelino conseguiu — a despeito do início algo conturbado de seu governo (Benevides, 1976) — unir grande parte da nação em torno do seu projeto desenvolvimentista, fundado, em grande medida, na entrada de capital forâneo. Isto porque uma grande parcela do empresariado e dos trabalhadores urbanos foi beneficiada pelo seu Programa de Metas. Deste modo, Juscelino divisiu, com o Programa de Metas, um meio de agregar vários interesses dispersos, em torno do avanço da industrialização do país.

Tal apoio pôde ser comprovado pela ampla aprovação recebida ao interromper conversações com o FMI, em junho de 1959, por causa da intransigência daquele Fundo quanto à necessidade de medidas de caráter recessivo que deveriam ser adotadas previamente à concessão de um empréstimo de US\$ 300 milhões ao país. Note-se que o apoio a este rompimento proveio até mesmo de jornais notoriamente ligados à oposição — ou seja, à UDN — como “O Globo” (Malan, 1984:92, e n. 135), angariando também aplausos do empresariado paulista, pela postura contrária a qualquer bloqueio às metas estabelecidas ao Plano, e de amplos setores populares, nacionalistas e/ou de esquerda. Juscelino, a fim de acrescer este suporte político, chegou inclusive a substituir alguns economistas importantes, como Lucas Lopes e Roberto Campos, por terem sido eles favoráveis ao Plano recessivo do Fundo.¹⁵⁹

Com esta mesma finalidade de não despertar a oposição a seu Plano e ao seu governo de interesses e setores sociais politicamente importantes — ou seja, dentro do possível, apenas acrescentando novos apoios de novos grupos — Juscelino manteve praticamente intocadas as relações sociais, econômicas e políticas no campo, sustentando inclusive uma ampla política de subsídios e incentivos à agropecuária. Esta política permitiu, durante todo o Plano, que o setor agropecuário — a despeito de sua ineficiência, que até mesmo comprometeu parcialmente as metas governamentais no que

¹⁵⁹ Skidmore (1966:223-4); Campos (1994). Como já havia ressaltado, o FMI, posteriormente, na sua história oficial, admitiu ter efetuado, nos anos 50, uma análise por demais estática e limitada da economia brasileira (Malan, 1984:92, n. 138).

se refere à inflação, abastecimento e exportações¹⁶⁰ — recebesse praticamente o mesmo montante de recursos destinados ao setor industrial (Lessa, 1964).

Em quarto lugar, encontram-se as modificações na disponibilidade de financiamentos e de investimentos para a América Latina, a partir da segunda metade dos anos 50, com a recuperação das economias e empresas européias e também com o início da transnacionalização destas últimas. Tal movimento das empresas européias com relação à América Latina e, notadamente, ao Brasil, teve por finalidade que elas entrassem por preempção como produtoras efetivas nestes mercados, antecipando-se às empresas americanas. No entanto, como se sabe, tal estratégia foi respondida por parte destas últimas com sua internacionalização também para estes mercados (Malan, 1984). Todavia, é certo que os incentivos concedidos pelo Programa de Metas tiveram um importante papel na transnacionalização de ambos os grupos de empresas.

Em quinto lugar, está a ideologia. Neste aspecto, Kubitschek foi extremamente bem sucedido na utilização de seu carisma e otimismo, transformando uma ideologia, o desenvolvimentismo, que havia nascido muito antes, com os primeiros projetos e tentativas — ainda que precárias — de industrialização do país, após a Revolução de 1930.¹⁶¹ Com esta ideologia, contagiou o país, ocultando, ao mesmo tempo, as principais contradições do Plano, como o forte conteúdo nacionalista, em termos de ideologia, em um Programa extremamente liberal no que tange a financiamentos e investimentos estrangeiros; ou mesmo o fato de o Plano ter praticamente mantido intocadas as relações econômicas, políticas e sociais no campo (Benevides, 1976), sem qualquer ênfase maior — a não ser em termos de discurso e da vaga menção como objetivo — sobre o desenvolvimento tecnológico da agropecuária,¹⁶² ou ainda, a pouca atenção dedicada à má distribuição de renda e aos problemas e investimentos sociais (Lessa, 1964:27).

¹⁶⁰ O governo chegou até a conter as exportações de produtos agrícolas, em alguns momentos, para evitar o desabastecimento e, conseqüentemente, a escalada da inflação (Lessa, 1964:78).

¹⁶¹ Conforme explica Bielschowsky (1988:92): “As origens do desenvolvimentismo são o período 1930-45. A crise econômica internacional, suas repercussões internas e a centralização política nacional posterior à Revolução de 1930 estão entre os principais fatores explicativos do surgimento dessa ideologia econômica.” Ver também id.:290,293-6, para uma análise completa desta ideologia, com sua origem (1930-45), amadurecimento (1945-55), auge (1956-60) e crise (1961-64). É preciso destacar que Juscelino foi o primeiro, e talvez único governante, no Brasil, a ter conseguido fazer do desenvolvimento o núcleo de seu governo, objetivo do qual não abriu mão e nem se desviou, em momento algum (Benevides, 1976). Neste sentido, difere de governos de períodos posteriores, mesmo de grande crescimento econômico, como o do milagre brasileiro (1968-73), no qual não se tinha o desenvolvimento econômico como meta estatal única, ou mesmo principal. Naquele período, por exemplo, o governo apercebe-se e aproveita-se tardiamente de um desenvolvimento absolutamente não intencional e planejado (Macarini, 1984). Já durante o II PND (1974-79), o governo, além de igualmente não dar a mesma ênfase ao desenvolvimento como meta principal, arrefece grandemente o ritmo do Plano, a partir de 1976, modificando certas linhas básicas e importantes, a fim de “estabilizar a economia” e atrair financiamentos do exterior (Lessa, 1978; Tadini, 1985).

¹⁶² Segundo Lessa (1964:27), o Plano “[n]ão dedicava atenções à transformação estrutural do setor agropecuário. Este, em sua evolução anterior, não se havia constituído em entrave à industrialização. Através da incorporação de novas terras, a oferta de alimentos e insumos industriais de origem primária havia se expandido à taxa superior à do crescimento demográfico. Assim sendo, o Plano apenas marginalmente se referia ao setor, através de modesta meta de armazenagem, meta de produção tritícola, cuja motivação residia no problema geral do setor externo, e meta de mecanização agrícola, com participação apenas simbólica no conjunto de objetivos.” A

E, por fim, em sexto lugar — e este é um dos fatores principais de sustentação do projeto de Kubitschek — está um aspecto intimamente ligado a esta capa ideológica abrangente e fortemente contraditória: o fato de que Juscelino, conforme antes sublinhado, conseguiu articular um amplo conjunto de setores, sobretudo empresariais, nacionais e estrangeiros.¹⁶³ Com isto, diminuiu em muito os empecilhos de capital e tecnológicos à implementação de seu Plano, ao mesmo tempo em que o adaptava à ideologia pouco nacionalista de boa parte do empresariado. Conseguiu também contentar a população como um todo (trabalhadores urbanos e rurais, funcionários públicos, militares), com a perspectiva e realização efetiva das metas de desenvolvimento, além de não confrontar os interesses estrangeiros no Brasil, especialmente os americanos, importantes em decorrência das características geopolíticas que têm imperado sobre a América Latina.

5.4.3. Um Retorno e uma Conclusão ao Problema e à Hipótese Anteriores

A partir destas ponderações, pode-se retornar à hipótese apresentada no princípio deste item e tentar esclarecer alguns aspectos pouco enfatizados acerca das razões da interrupção do processo de desenvolvimento brasileiro, a partir dos anos 80. Portanto, tendo como ponto de partida o modelo de industrialização implantado no país, é possível perceber que vários dos fatores enfatizados nesta tese, como política, institucionalidade, interesses, ideologia, etc., adquirem determinadas características que — juntamente com as transformações internacionais nestes mesmos fatores — conduzem o Brasil a seu estado atual, de impasse no processo de desenvolvimento e na integração de sua população a condições de vida modernas.

Suzigan e Villela (1997:31-2,42), por exemplo, apontam que a institucionalidade montada no Brasil, sobretudo entre os anos 30 e o final da década de 70 — conjugadas aos fatores políticos, históricos (as novas tecnologias emergentes a partir da década de 1980), de interesses, etc. — acabou levando a um verdadeiro *lock-in* institucional que impediu, a partir da década de 80, o prosseguimento da industrialização em ritmo avançado e a implementação de políticas industriais eficientes.¹⁶⁴ Vale

partir destas linhas gerais, ainda de acordo com Lessa (id.:160,n. 14), no “período 1947/1960 o produto do setor primário cresceu à taxa de 4,6% a.a. No último decênio a superfície cultivada ampliou-se em 56%. Tais dados indicam um contínuo crescimento extensivo do setor. Não se registra neste mesmo período elevação da produtividade física da terra para a maioria das principais culturas.”

¹⁶³ Inclusive direcionando os investimentos estatais para setores que necessitavam de elevados volumes de investimentos e de longos períodos de maturação. Com isto, não atraiu oposição por parte do setor privado nacional ou estrangeiro, já que tal postura beneficiava aqueles setores, complementando-os (Lessa, 1964:56,70).

¹⁶⁴ Conduzindo, assim, a um “processo de aprendizado e sedimentação de uma prática de política industrial da qual foi difícil se libertar nos 80.” (Suzigan & Villela, 1997:32). Isto significa, é claro, que aqueles autores absolutamente não referendam as políticas industriais atabalhadas, ou negativas (no sentido de desindustrializantes), ou mesmo a falta de qualquer estratégia de política industrial mais consistente por parte dos vários governos que estiveram no poder, no Brasil, desde o início da década de 80 (Suzigan & Villela, 1997:cap. 3-8).

dizer, a antiga institucionalidade, sem ultiores reformas, não era capaz de acompanhar a evolução produtiva, tecnológica e mesmo institucional dos países que continuaram a se desenvolver (Lundvall,1992b).

As características desfavoráveis dessa institucionalidade inadequada às transformações tecnológicas que se aceleraram por volta do início dos anos 80 foram assim listadas por Suzigan e Villela (1997): **1)** uma proteção excessiva a empresas e setores, proporcionada de forma não seletiva e sem nenhum cronograma ou qualquer outra condição para sua retirada ou redução posteriores ao mesmo tempo em que não se requeria nenhum tipo de desempenho específico quanto a algum parâmetro que se considerasse importante (por exemplo, exportações, desenvolvimento tecnológico, custos, etc.; S.Possas,1996; Moreira,1995:9,21). Ou seja, a proteção e os mecanismos de promoção eram dados sem contrapartida por parte das empresas beneficiadas; **2)** uma pródiga concessão de subsídios fiscais e creditícios à formação de capital industrial (mais uma vez, sem a exigência de qualquer contrapartida); **3)** uma ênfase tardia e insuficiente na promoção e necessidade de exportações; **4)** uma quase que completa negligência quanto à aquisição de capacidade para inovar, ou — ainda quando não inovando, quer dizer, mesmo quando “meramente” imitando (Freeman,1974:cap. 4) — para dominar completamente as tecnologias utilizadas, com o país contentando-se simplesmente com a aquisição de capacitação para a produção, mantendo desta forma sua dependência com relação às importações de tecnologia (Thorstensen,1980; Strachman,1992); **5)** uma forte regulação sobre investimentos, preços e salários, a qual gerou reservas informais de mercado, em alguns setores, além de eliminação da concorrência em preços e da queda ou estagnação dos salários. Conseqüentemente, os salários não se beneficiaram dos ganhos de produtividade alcançados e nem contribuíram para a ampliação e contemporaneização (em relação aos países avançados) dos mercados consumidores; e **6)** a inexistência de uma seqüência de planos e de políticas industriais consistentes, a partir dos anos 50, os quais se limitaram ao Plano de Metas a ao II PND (em que houve efetivamente um planejamento integrado, consistente e bem sucedido, com um conjunto de planejamentos indicativos, metas setoriais, coordenação de instrumentos e amplos conjuntos de políticas auxiliares).¹⁶⁵ Isto, em si, já denota que o desenvolvimento industrial não atingiu um consenso que o tornasse perene e, ao mesmo tempo, demandasse um certo nível de eficácia e continuidade por parte das políticas industriais e/ou econômicas como um todo.

¹⁶⁵ Contudo, mesmo durante o II PND, como visto, os interesses mais imediatistas passaram a ter cada vez maior relevância, a partir de 1976, com a outorga de uma importância crescente às considerações quanto à inflação e aos problemas do Balanço de

O resultado de tudo isto foi um desenvolvimento incompleto, no qual não se atingiu um domínio e autonomia razoáveis das tecnologias utilizadas,¹⁶⁶ nem uma evolução produtiva em harmonia com o potencial do país (em termos de mercado e de qualidade e competitividade dos bens produzidos), ou mesmo um desenvolvimento social generalizado (com a redução das condições de desigualdade social e econômica de vastas camadas da população, em comparação com uma parcela relativamente pequena de privilegiados, e com a melhoria dos índices de educação e saúde deploráveis quando comparados aos países desenvolvidos). Simultaneamente, tal modelo foi responsável pela disseminação de atividades de busca por (aumento de) renda (*rent-seeking activities*), favorecidas, como visto, por uma combinação perversa de proteção e subsídio, e sem a exigência de uma contrapartida em termos de desempenho.

“Uma vez construída uma base industrial ampla e diversificada, era necessário torná-la eficiente e competitiva. Era necessário também incorporar setores e indústrias que representassem novas tecnologias, particularmente informática e telecomunicações, e desenvolver a habilidade de inovar, um elemento crucial para a concorrência.

Contudo, tornou-se difícil afastar-se [do] modelo e organização institucional ‘normativos’ [iniciais]. A economia política da política industrial, nos anos 80, continuou a operar na direção de extrair renda do Estado. E era do interesse deste manter o *status quo*, a partir do ponto de vista da política de ajuste macroeconômico de combater os efeitos internos da crise internacional, resultantes do aumento dos preços do petróleo e das taxas internacionais de juros, em 1979-80. As restrições às importações foram intensificadas e os subsídios às exportações foram expandidos, como parte das medidas objetivando alcançar saldos comerciais cada vez mais positivos. O agravamento do processo inflacionário e o desequilíbrio do setor externo da economia deram mais uma vez prioridade ao ajuste macroeconômico e à estabilização da economia, retirando das agendas política e econômica, pelo restante da década, preocupações de longo prazo.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico sofreu cortes orçamentários substanciais; o sistema educacional começou a deteriorar-se; e os investimentos na infra-estrutura econômica foram reduzidos drasticamente.”(Suzigan & Villela, 1997:43-4).

Faltaram, assim, no Brasil, apoio político, concentração de interesses, estruturação de uma institucionalidade adequada, além de condições históricas — e mesmo uma ideologia apropriada — para dar prosseguimento às políticas progressistas de industrialização, fossem as dirigidas a todo o setor industrial e de serviços, tal como visto no capítulo 2, fossem aquelas direcionadas mais especificamente a setores específicos (como, por exemplo, para a indústria de informática).

A minha hipótese, mais uma vez, é a de que se o desenvolvimento econômico tivesse sido outro, a partir dos anos 50, com um maior incentivo às empresas privadas nacionais (devido aos motivos já expostos), e se um projeto de maior autonomia e independência tivesse sido bem sucedido, poderiam ter sido criados, com alguma facilidade, interesses que conduziram a uma institucionalidade e a uma evolução produtiva virtuosas, em rumo semelhante ao descrito por Suzigan e Villela (1997), os quais propiciariam ao país e às suas empresas nacionais manterem-se em uma linha independente e em

Pagamentos, ou seja, de política econômica *stricto sensu* (Lessa, 1978; Tadini, 1985). Para uma definição de políticas industriais consistentes, ver novamente a nota 100, do capítulo 2.

¹⁶⁶ E nem se atingiu um patamar eficiente no que diz respeito à produção científica ou à geração de recursos humanos e materiais, capaz de lidar com o desenvolvimento e a absorção de ciência e tecnologia em um nível e volume condizentes com um país do porte do Brasil (ao contrário do que conseguiu, por exemplo, a Coreia do Sul, um país de menores dimensões geográficas e populacionais e, até os anos 60, bastante mais atrasado — Canuto, 1991; 1994; Coutinho, 1999).

razoável pé-de-igualdade com seus concorrentes internacionais. Desta forma, o Plano de Metas, que se originou da Mensagem Programática de Vargas, teria, com muito maior probabilidade, obtido prosseguimentos, não sofrendo interrupções drásticas, as quais resultaram em grandes períodos sem um planejamento eficiente, ou mesmo mínimo, para a indústria brasileira.¹⁶⁷ A própria articulação de interesses, em um país que teria seguido uma direção mais independente, provavelmente teriam feito com que se procurasse reformular a institucionalidade, até conseguir torná-la minimamente funcional. Pois não se deve desprezar as possibilidades que o efeito demonstração de um desenvolvimento independente e de sucesso acarretam às metas de desenvolvimento seguintes.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ver, uma vez mais, a nota 134.

¹⁶⁸ É claro que não há nenhuma garantia de que tal sucesso seria atingido, quer com relação às políticas de desenvolvimento, quer no que tange a uma institucionalidade mais “funcional”. Isto deve estar claro, a partir do que ressaltai em capítulos anteriores. Contudo, uma coisa é criar e reformar instituições (as políticas industriais entre elas) ineficientes, no tocante a uma industrialização independente — quando os interesses, a política, a ideologia e as condições físicas e humanas prévias sustentam tais reformas (veja o esforço da maioria dos países da OECD para se manter na linha de frente industrial e institucional). E outra é fazê-lo quando praticamente nenhum dos fatores descritos acima apóia tais reformas, como parece ser o caso de grande parte — se não da totalidade — da América Latina.

Conclusão

Pode-se, agora, fazer uma recapitulação sucinta de alguns aspectos essenciais deste estudo. Um dos seus principais objetivos, conforme analisei no capítulo 1, foi mostrar a inadequação dos pressupostos essenciais do *mainstream economics* — de racionalidade substantiva e maximizadora, e de equilíbrio — para a compreensão de diversos problemas econômicos empíricos.¹ Tal concepção teórica não é, no geral, apropriada, seja para a compreensão da realidade econômica, seja como fundamentação para as políticas públicas — entre elas as políticas industriais. Ademais, não é também apropriada para o entendimento das instituições, desde sua criação até sua evolução ou desaparecimento. Isto porque, as instituições — entre elas, as políticas industriais — igualmente não propendem a nenhum ótimo ou a um equilíbrio determinado.²

Entenda-se, não quero dizer aqui, assim como espero não tê-lo feito no decorrer da tese, que os paradigmas teóricos utilizados pelo *mainstream* não sejam em muitos casos bastante profícuos para a evolução da ciência econômica e de suas investigações de questões específicas, conforme aliás procurei destacar em várias passagens deste trabalho, mas sim que o MEG não se constitui em uma boa referência para a decisão sobre políticas, como parece reconhecer até mesmo, ao menos em alguns momentos, um autor como Hahn (1984). Isto não significa que este modelo não possa ser utilizado com uma finalidade de “pura” análise (“positiva”, portanto) ou com objetivos de sugestão ou mesmo decisão sobre políticas (“normativa”, neste caso), mas sim que não é o mais adequado para isto. Ora, desde Popper e Lakatos se sabe que todas as teorias são “salváveis” por cientistas habilidosos e criativos, o que não implica, pelo menos no meu entender, que se deva cair em um relativismo científico total. Ao contrário, é possível escolher — e é claro que os critérios podem ser diversos para as várias pessoas — entre estruturas teóricas mais ou menos apropriadas para explicar o mundo, inclusive o econômico, em que vivemos (Vasconcelos *et alii*, 1998). É neste sentido que postulo, assim como uma série de outros autores (Hahn, 1984; Dosi *et alii*, 1990; Chang, 1994), que a TEG e a TNCI são inadequadas para a

¹ Possas (1995:5) define “o método tipicamente neoclássico como aquele que assume necessariamente a racionalidade substantiva (na expressão de Simon), maximizadora, como norma de decisão dos agentes econômicos, e o equilíbrio, como norma de atuação dos agentes ou, pelo menos, de operação dos mercados individualmente, em conjunto (equilíbrio geral) ou ainda no agregado (na tradição macroeconômica neoclássica).” (ênfases no original). Cf. também id.:18.

compreensão do “mundo econômico empírico”, e também para a prescrição do modo de atuação sobre este mundo, ainda que possa ter outras utilidades. A respeito dessa assertiva geral, creio não ser necessário repisar os argumentos.

Entretanto, a partir de uma tal divergência, procurei apresentar, no segundo capítulo, uma concepção teórica alternativa ao paradigma dominante, a qual pôde sustentar teoricamente tanto o sucesso obtido em certas experiências de política industrial como a possibilidade de obtenção de bons resultados potenciais em outras tentativas virtuais. E isto sem recorrer em momento algum a argumentações que demandassem qualquer tipo de maximização *ex-ante* — i.e., no instante das decisões — ou *ex-post* — como resultado das medidas adotadas.

Um tratamento similar coube à análise das instituições, as quais também não foram consideradas como maximizando qualquer das características que as compõem. Em todos estes casos, assim como naqueles que se referem a outros “fatores” sociais (como interesses, política, ideologia, etc.), tentei demonstrar que um desempenho satisfatório é o bastante, assim como defendido, entre outros, por Nelson e Winter (1982) — no que se refere mais especificamente às organizações empresariais — e Simon (1976) — no que concerne à racionalidade. Todavia, é certo que não é nem mesmo preciso que qualquer uma dessas variáveis, inclusive as mencionadas acima, atinja um nível satisfatório (no sentido de adequado), inclusive para sua permanência, pois — como se procurou deixar claro neste trabalho — é possível ocorrerem trajetórias que permitam a sobrevivência de determinadas características sociais ineficientes, protegidas por outras características, como por exemplo, os interesses estabelecidos, tornando absolutamente precárias, quando não equivocadas, quaisquer correlações simples do tipo: se permanece existindo no longo prazo, então é eficiente (ou produtivo, lucrativo, etc.).³

Desta forma, conforme discuti principalmente no terceiro e quarto capítulos deste estudo, qual o significado de postular a maximização de uma variável em situações com vários fatores intervenientes, dificilmente quantificáveis e que se determinam mutuamente? Sem dúvida, a busca por soluções ótimas *ex-ante* pode até ocorrer, mas dificilmente — para não dizer impossivelmente, ao menos em termos empíricos — acontecerá *ex-post*. Como consequência, de forma semelhante à demonstrada por Nelson e Winter (1982) no que concerne às organizações,⁴ também no que tange aos países é absurdo propor um desempenho ótimo para qualquer um deles, dada esta série de fatores entrelaçados e que se influenciam mutuamente.

² No entanto, como vimos, é certo que é sempre possível definir *ex-ante* um conceito “eficiente” de equilíbrio, de forma a que a economia possa atingi-lo, ao menos virtualmente.

³ Ver mais uma vez, entre outros, Hodgson (1988;1991;1994); North (1990); Stiglitz (1991:15-7) e Simon (1991:41-2).

Nem ao menos para qualquer um destes fatores tomado em separado a hipótese de maximização *ex-ante* ou *ex-post* pode ser feita sem maiores problemas. Pode-se inclusive avançar a hipótese de que é esta confusão entre o sucesso de alguns países ou regiões dominantes e algumas, ou mesmo todas, as características destes países, que faz com que muitos identifiquem toda uma série de fatores referentes a estes *loci* como ótimos, estimulando sua emulação pelas nações “desfavorecidas”. É por isto que, no passado, alguns países, como o Japão no século XIX, chegaram a pensar em mesclar sua população com a do Ocidente, pois alguns imaginaram que estaria aí a explicação para seu atraso em relação às potências ocidentais. Algo semelhante se deu no Brasil, com a idéia de branqueamento de sua população mestiça “atrasada”.

Posteriormente, o foco voltou-se para a cultura, fazendo com que se identificasse o sucesso econômico, político, ideológico, etc., de algum(ns) país(es), por sua cultura “superior”, a qual deveria, então, “logicamente” ser copiada pelos países de cultura “inferior”. Também neste sentido podem ser compreendidas a procura pela emulação, muitas vezes impensada, de determinadas características culturais estrangeiras, especialmente daqueles países mais dominantes no conjunto das nações.

Na realidade, o presente trabalho torna um pouco mais manifesto o erro de tais ilações e das atitudes tomadas a partir delas, expondo o equívoco de imaginar um comportamento ótimo para qualquer das variáveis em questão, quanto mais para todas elas consideradas simultaneamente; e o fato de algum país ser mais bem sucedido do que outros em certos aspectos — o que não significa, sob hipótese alguma, que tenha alcançado o máximo sucesso possível — logicamente não implica que o seja em todos aspectos, ou na maioria deles. Afinal, por quê seria diferente?

Tomando como referência tais considerações, foi possível apresentar uma hipótese de dinâmica tanto para a evolução de alguns países do leste asiático, especialmente no item 4.3, como para o caso do Brasil, no quinto capítulo. Ademais, a estrutura analítica desenvolvida no decorrer deste trabalho permitiu compreender o potencial das políticas industriais, justificando uma série de políticas de proteção e de promoção, entre elas aquelas que podem resultar em vários efeitos favoráveis com relação ao conjunto de fatores sociais (ou boa parte deles) aos quais reiteradamente fiz referência nesta tese. Tal conjunto de fatores, por sua vez, pode, conforme exposto anteriormente, influir positivamente sobre as economias, movendo-as em direção a dinâmicas virtuosas e afastando-as da estagnação ou mesmo da decadência. Ou seja, tal integração virtuosa pode estimular estas economias a adotarem políticas

⁴ Cf. também Winter (1986) e Hodgson (1994).

industriais profícuas e abrangentes, as quais podem ter consequências absolutamente decisivas sobre os resultados futuros destas mesmas economias, e mesmo das sociedades como um todo. Então, se as políticas industriais demonstram que certas medidas de proteção e de promoção podem ser benéficas — em termos de capacidade produtiva, desenvolvimento e aprendizado tecnológico, organizacional, infra-estrutural, institucional, etc. — tal contribuição deve sempre ser buscada, logicamente, após a realização dos melhores estudos para sua implementação com o máximo de eficácia possível.

Ora, como se sabe, as políticas industriais e seus resultados não seriam desejáveis em um mundo ricardiano, no qual imperasse uma alocação perfeita, eficiente e sem ociosidade dos recursos produtivos, de acordo com o que é postulado pela TEG (Dosi *et alii*, 1990). Contudo, em um mundo em que existe o desemprego de recursos (um mundo keynesiano) e no qual não se possui garantias quanto à melhor alocação possível de recursos destinados ao desenvolvimento tecnológico (um mundo schumpeteriano),⁵ deve-se, conforme analisado no capítulo 2, muitas vezes fazer uso de meios extra-mercado, os quais possam evitar tal desperdício de recursos. Tais meios podem, conseqüentemente — e este ponto é de suprema importância — inclusive acrescer esses recursos dinamicamente, o que é ilustrado pela discussão neo-schumpeteriana acerca da cumulatividade dos desenvolvimentos e do conhecimento tecnológico (Dosi, Freeman & Fabiani, 1994).

Sendo assim, a não utilização das políticas industriais implica, muitas vezes, em *lock-ins* absolutamente ineficientes, denotando claramente as barreiras de interesses, políticas, ideológicas, etc., enfrentadas para a busca de um outro *lock-in* mais eficaz. Em outras palavras, isto significa que uma concentração em uma solução desse tipo, ao mesmo tempo ineficiente e persistente, indica o grau de patologia (vale dizer, de predominância cerimonial em suas relações) a que chegou uma sociedade, no que se refere a uma série de fatores sociais, ou mesmo ao conjunto deles. Porém, uma vez mais, isto não implica necessariamente que problemas com relação a todos os fatores sociais tenham que ocorrer. Pois, caso contrário, correr-se-ia o risco de fazer o erro simétrico de debitar o insucesso relativo de um país, ou sua estagnação, a todo o conjunto de fatores sociais antes explicado, quando isto absolutamente não é necessário, nem ao menos verdadeiro, ainda que tais fatores se relacionem intimamente — alguns mais, outros menos — conforme explicado no terceiro capítulo. Afinal, a “minimização” de desempenhos destes fatores, tomados separadamente

⁵ No qual nem ao menos se tem uma regra para determinar o que seria uma alocação com eficiência máxima para os recursos destinados ao desenvolvimento tecnológico, pois, afinal, como estabelecer com exatidão o valor exato a ser aplicado a um desenvolvimento que ainda não ocorreu e que, portanto, é incapaz de fornecer informações suficientes a fim de determinar tal alocação precisa?

ou em conjunto, também dificilmente é alcançada, quer teoricamente, quanto mais em termos empíricos.

É claro que se tem em mente, nesta discussão geral, o caso do Brasil, conforme analisado no quinto capítulo, assim como outros casos empíricos, sobretudo aqueles do leste da Ásia, aos quais se fez referência, sobretudo ao final do capítulo quatro, mas também em vários outros momentos do trabalho. Destarte, no caso brasileiro, a quantidade de empecilhos à adoção de políticas industriais eficientes, as quais possam favorecer o processo de industrialização e desenvolvimento do país, representa, seguindo o que foi exposto nesta tese, um caso claro de *lock-in* social e econômico ineficaz.

Sem dúvida, também outros países da América Latina, se não todos, poderiam constituir exemplos nesta mesma direção, em comparação com muitos países da Ásia. Pois vários destes últimos conseguiram ultrapassar fortíssimas barreiras iniciais e inserir-se em uma dinâmica econômica e social eficiente (Fajnzylber, 1983; Moreira, 1995), inclusive no interior da chamada divisão internacional do trabalho — de fato, muitos países do Oriente modificaram substancialmente o seu papel em tal divisão, passando a competir cada vez mais em mercados de alta tecnologia, enquanto os países latino-americanos, após um desenvolvimento semelhante nessa mesma direção, retrocederam rumo a setores de menor conteúdo tecnológico.

Assim, o caso do Brasil, examinado com mais detalhes no capítulo 5, é tristemente paradigmático de tal evolução, uma vez que o país se constituía no exemplo mais bem sucedido de avanço industrial na América Latina, sendo apenas ultrapassado mais recentemente pelo México, após os acordos do NAFTA (North American Free Trade Agreement). Portanto, o fato de muitos, nestes países mais refratários às políticas industriais — ao menos àquelas mais abrangentes e positivas, ou seja, antecipatórias — nem ao menos considerarem a possibilidade de sucesso semelhante ao dos casos empíricos da Ásia, ou mesmo do caso francês, em termos dos resultados sobre todo o conjunto de fatores destas nações bem sucedidas, ou mesmo com relação a certos fatores e casos específicos isolados, em seus interiores — inclusive em países que, em geral, não constituem paradigmas de superação completa de condições anteriores de atraso⁶ — expõe a quantidade de interesses estabelecidos na manutenção do *status quo*, inclusive ideológico. Mostra também a recusa a vislumbrar soluções para ultrapassar o subdesenvolvimento, assim como, em muitos casos, a escolha cuidadosa

⁶ Como ilustrações, dentro do próprio caso brasileiro, tem-se os exemplos dos sucessos internacionais da Embraer, na fabricação de aviões de médio porte, e da Petrobrás, na prospecção de petróleo em águas profundas, entre outras conquistas tecnológicas.

e/ou tendenciosa de dados que não coloquem em xeque a profissão de fé contra a intervenção no “livre” funcionamento dos mercados.

De fato, as ilustrações históricas, quando bem sucedidas, tornar-se, em certo sentido, autojustificáveis para um estudo. Isto porque podem exemplificar aspectos gerais interessantes, a partir de certos casos examinados. Neste trabalho, especificamente, foi possível avançar um pouco no conhecimento dos determinantes de diferentes trajetórias, a partir da investigação das razões de alguns países terem conseguido realizar mudanças históricas bruscas e eficazes — como as que ocorreram no Japão, como reação ao “desafio ocidental” — enquanto outros, como a China, sucumbiram sob o peso de sua inaptidão e lentidão, causados por motivos internos, para se adaptar àquele desafio. Não obstante, como visto no quarto capítulo, a China, muito tempo depois, parece ter se recuperado de tal caminho equivocado. Porém, a direção pouco auspiciosa adotada ainda no século XIX parece ter lhe custado simplesmente, como visto, um século de desenvolvimento, além das várias tragédias “naturais” e humanas que a acompanharam.

É sabido que outros países da Ásia igualmente conseguiram se recuperar, no pós-2ª guerra, de infortúnios semelhantes. Contudo, não houve nenhum caso tão paradigmático como o da China, ao menos em sua capacidade de denotar como até mesmo um antigo império, literalmente milenar, pôde vir a conhecer a derrocada por não se mostrar apto a realizar, no tempo devido, as modificações históricas necessárias para se adaptar às condições em mutação. Foi também por isto que a comparação com o Japão, e com sua relativa agilidade em se transformar (Hobsbawm, 1977), mostraram-se inevitáveis, sobretudo tendo em conta que o caso japonês se tornou o exemplo mais bem sucedido e difundido de *catch-up*.

Por outro lado, no que diz respeito especificamente ao Brasil e às implicações de longo prazo das decisões tomadas com relação ao seu projeto de industrialização, na década de 50, procurei demonstrar seu caráter crucial e irreversível. Deste modo, a partir de intenções de desenvolvimento que existiam, no país, já desde o início do século XX, e que foram progressivamente angariando apoios de novos grupos historicamente importantes, como os tenentes, nos anos 20, busquei deslindar sucintamente a evolução daquelas idéias de desenvolvimento econômico e industrial, até chegar à década de 50, na qual algumas opções importantíssimas foram realizadas. Entre elas, conferi destaque à permissividade elevada no que tange à atuação do capital estrangeiro no Brasil, o qual foi aceito sem grandes restrições na maioria das atividades econômicas, especialmente na industrial. Isto acarretou não somente as conhecidas implicações econômicas dinâmicas da entrada de capitais estrangeiros no setor

industrial, como restrições frequentes de Balanço de Pagamentos (Malan,1977), de desenvolvimento tecnológico e organizacional — inclusive impossibilitando uma maior autonomia de longo prazo nestes dois quesitos (Moreira,1995) — assim como, e talvez principalmente, no que tange à concertação de interesses.

Procurei mostrar também que, juntamente com tal escolha, no caso do Brasil, se fez uma outra, a qual igualmente não contribuiu para angariar um mais forte e irreversível apoio ao projeto de industrialização do país, qual seja, a de utilização excessiva de empresas estatais. Entenda-se, não se propôs neste trabalho que as empresas estatais sejam menos eficientes do que as privadas, e nem o contrário — este é um assunto controverso e de difícil avaliação — mas sim que tal recurso reduziu a sustentação política e de interesses ao projeto de desenvolvimento industrial do país.

Assim, tentei explicar porque era factível um rumo diferente ao desenvolvimento econômico do Brasil, naqueles anos. Ressaltei também a construção institucional que foi realizada no país, sobretudo desde o I governo Vargas, tomando novos impulsos no seu segundo período na Presidência e também no período Kubitschek. Da mesma forma, apesar do grande esforço realizado e do sentido correto, no geral, dessa construção institucional, ficou patente sua insuficiência, pelo menos a fim de tornar mais estável e com maior “momento” — quer dizer, neste caso, com ainda maiores índices de crescimento industrial e sem interrupções no planejamento e no apoio políticos — aquele projeto de desenvolvimento nacional. Notórias insuficiências institucionais, por exemplo, revelaram-se no que tange às instituições relacionadas ao financiamento público e privado (Lessa,1964), verdadeiros calcanhares de Aquiles do desenvolvimento brasileiro — até mesmo nos nossos dias — juntamente com os sempre presentes problemas no Balanço de Pagamentos.

A questão que fica razoavelmente em aberto não é, portanto, se um modelo alternativo de desenvolvimento teria sido viável, pois parece claro que o teria, mas sim se havia possibilidade política para sua implantação. Com os dados que coligi, a resposta parece ser afirmativa, fazendo com que a consecução de um tal projeto dependesse da articulação favorável dos muitos interesses a seu favor. No entanto, alguns autores poderiam enfatizar as dificuldades para uma tal realização e afirmar, por exemplo, que o interregno liberal de Dutra, entre os dois governos Vargas, constituiu um claro sinal dos obstáculos que se seguiriam a uma tal opção. Contudo, grandes obstáculos, mesmo neste caso, não necessariamente implicam em impossibilidade total à realização de um projeto alternativo do tipo delineado no capítulo 5.

Ao mesmo tempo, torna-se relevante conjecturar se a utilização decidida das transnacionais e das empresas estatais, fazendo do capital privado nacional a perna fraca do famoso tripé — malgrado a oposição de uma parte importante do empresariado, naqueles anos 50 (Leopoldi, 1984) — teria acarretado uma perda de dinamismo econômico, tecnológico e político em prol da industrialização do país. E se a esta opção e a esses dois fatores considerados conjuntamente pode ser debitada, posteriormente, a aceitação de medidas que claramente colocaram empecilhos ao desenvolvimento futuro do Brasil, como o uso excessivo de empréstimos estrangeiros; a abertura exagerada da economia, sem negociação de contrapartidas com os parceiros comerciais; a utilização desmedida de meios de contenção do crescimento econômico, a fim de restringir o crescimento da inflação e fazer frente aos compromissos externos; etc. Vale dizer, tendo como ponto de partida uma tal perspectiva, o problema não seria entender como surgiram tais idéias opostas aos interesses da nação, algumas mais difundidas nacional e internacionalmente do que outras, mas antes como foi possível à sociedade, ao empresariado, e mais especificamente, aos industriais brasileiros, aceitarem tais alternativas de política econômica claramente em contradição com seus interesses e com os do país como um todo.

É claro que, seguindo Shackle, sabe-se que muitas, ou quase todas, decisões em economia são cruciais e irreversíveis. Mas o ponto que se quer destacar é que no caso específico do Brasil, nos anos 50, tais decisões foram — talvez me desculpando pelo absurdo lógico — ainda “mais” cruciais e irreversíveis do que em outros, dado que provavelmente definiram uma série de medidas e interesses que se concatenariam de forma desvantajosa para o Brasil. Se estiverem corretas minhas conclusões quanto ao mencionado caso da China e do Japão, talvez somente em um futuro distante — e isso se tal se mostrar possível — possa-se remediar definitivamente todas as conseqüências dinâmicas que o modelo de desenvolvimento escolhido na década de 50, com um setor privado nacional relativamente fraco, implicou para o Brasil.

Bibliografia

- ABRAMOVITZ, Moses (1986) "Catching up, forging ahead, and falling behind". *Journal of Economic History*, v. 46, n. 2, p. 385-406, June.
- ABREU, Marcelo P. (1992) "Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945". In ABREU, Marcelo P. (Org.) *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus. p. 73-104.
- ADAMS, F. Gerard & BOLLINO, C. Andrea (1983) "Meaning of industrial policy". In ADAMS, F. Gerard & KLEIN, Lawrence R. (Eds.) *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books. p. 13-20.
- AGLIETTA, Michel (1998) "Lidando com o risco sistêmico". *Economia e Sociedade*, n. 11, p. 1-32, dez.
- AKERLOF, George A. (1970) "The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism". *The Quarterly Journal of Economics*, n. 84, p. 488-500, Aug. (Reimpresso em: AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 7-22.)
- _____ (1976) "The economics of caste and of the rat race and other woeful tales". *The Quarterly Journal of Economics*, n. 90, p. 599-617, Nov. (Reimpresso em: AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 23-44.)
- _____ (1980) "A theory of social custom of which unemployment may be one consequence". *The Quarterly Journal of Economics*, n. 94, p. 749-775, June. (Reimpresso em: AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 69-99.)
- _____ (1983) "Loyalty filters". *The American Economic Review*, n. 73, p. 54-63, Mar. (Reimpresso em: AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 175-191.)
- _____ (1984) "Introduction". In AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 1-6.
- _____ & DICKENS, William T. (1982) "The economic consequences of cognitive dissonance". *The American Economic Review*, n. 72, p. 307-319, June. (Reimpresso em: AKERLOF, George A. (Org.) *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 123-144.)
- ALCHIAN, Armen A. (1950) "Uncertainty, evolution, and economic theory". *Journal of Political Economy*, v. 58, p. 211-221, Feb./Dec. (Reimpresso em: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.) *Industrial Organization*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 23-33.)
- _____ (1965) "Some economics of property rights". In ALCHIAN, Armen A. (Org.) *Economic Forces at Work*. [s.l.]: Liberty Press, 1978. p. 127-149. (Reimpresso em: RICKETTS, Martin (Ed.) *Neoclassical Microeconomics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 2 v. v. 1. p. 289-311.)
- _____ & DEMSETZ, Harold (1972) "Production, information costs, and economic organization". *The American Economic Review*, v. 62, n. 5, p. 777-795, Dec. (Reimpresso em: RICKETTS, Martin (Ed.) *Neoclassical Microeconomics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 2 v. v. 2. p. 312-330.)
- ALLEN, Peter M. (1988) "Evolution, innovation and economics". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 95-119.
- ALMEIDA, Monique M. (1996) *Aprendizado Informal e Crescimento*. Campinas: UNICAMP. Monografia (Graduação) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- ALMEIDA, Romulo (1986) "Política econômica do segundo governo Vargas". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 131-146.
- AMADEO S., Edward J. (1982) *Desemprego, Salários e Preços: Um Estudo Comparativo de Keynes e da Macroeconomia da Década de 1970*. Rio de Janeiro: BNDES.
- AMBROSE, Stephen E. (1994) *O Dia D, 6 de Junho de 1944: A Batalha Culminante da Segunda Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. (Tradução de: *D-Day, June 6, 1944: The Climatic Battle of the World War II*.)
- AMENDOLA, Giovanni; DOSI, Giovanni & PAPAGNI, Erasmo (1993) "The dynamics of international competitiveness". *Weltwirtschaftliches Archiv*, band 129, heft 3, p. 451-471, Sep.
- ANGRESANO, James (1989) "An evolutionary-institutional approach to the study of comparative economics". *Journal of Economic Issues*, v. 23, n. 2, p. 511-517, June.
- ANTONELLI, Cristiano (1997) "The economics of path-dependence in industrial organization". *International Journal of Industrial Organization*, v. 15, p. 643-675.
- AOKI, M. (1991) "Global competition, firm organization, and total factor productivity: a comparative micro perspective". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 419-425.

- ARROW, Kenneth J. (1962) "The economic implications of learning by doing". *Review of Economic Studies*, v. 29, n. 80, p. 155-173, june.
- _____. (1969) "Classificatory notes on the production and transmission of technological knowledge". *The American Economic Review*, v. 59, n. 2, p. 29-35, may.
- _____. (1991) "The dynamics of technological change". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 473-476.
- _____. & HAHN, Frank H. (1971) *General Competitive Analysis*. San Francisco: Holden Day.
- ARTHUR, W. Brian (1988) "Competing technologies: an overview". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 590-607.
- _____. (1989) "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events". *The Economic Journal*, v. 99, p. 116-131, mar. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 374-389.)
- _____. (1996) "Increasing returns and the new world of business". *Harvard Business Review*, v. 74, n. 4, p. 100-109, jul./aug.
- ATKINSON, Michael M. & COLEMAN, William D. (1989) "Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies". *British Journal of Political Science*, n. 19, p. 47-67.
- AYRES, Clarence E. (1934-35) "Moral confusions in economics". *Ethics*, v. 45, p. 170-199. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 20-49.)
- _____. (1951) "The co-ordinates of institutionalism". *The American Economic Review*, v. 41, p. 47-55, may. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 9-17.)
- BAER, Werner (1966) *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- BAIN, Joe S. (1956) *Barriers to New Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1999) *Boletim do Banco Central do Brasil*. v. 5, n. 7, jul. (edição da Internet).
- BANDEIRA, Moniz (1978) *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BAPTISTA, Margarida A.C. (1987) *A Indústria Eletrônica de Consumo a Nível Internacional e no Brasil: Padrões de Concorrência, Inovação, Tecnologia e Caráter da Intervenção do Estado*. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1997) *A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial*. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- BARRACLOUGH, Geoffrey (1964) *Introdução à História Contemporânea*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. (Tradução de: *An Introduction to Contemporary History*. London: C.A. Watts & Co.)
- BARRO, Robert J. (1990) "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, part 2, p. S103-125.
- BATISTA JR., Paulo N. (1998a) "A globalização em questão". *Folha de São Paulo*, p. 2(2), 9 abr.
- _____. (1998b) "O Conselheiro Acácio e a 'globalização'". *Folha de São Paulo*, p. 2(2), 14 maio.
- BAUER, Leonhard & MATIS, Herbert (1990) "Systems reproduction in interdisciplinary perspective". In DOPFER, Kurt & RAIBLE, Karl-F. (Eds.) *The Evolution of Economic System: Essays in Honour of Ota Sik*. London: Macmillan. p. 59-67.
- BAUER, Michel & COHEN, Elie (1981) *Qui Gouverne les Groupes Industriels? Essai sur l'Exercice du Pouvoir du et dans le Groupe Industriel*. Paris: Édition du Seuil.
- BELL, Daniel (1976) *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York.
- BELL, Gérard; CHESNAIS, François & WIENERT, Helgard (1991) "Highlights of the proceedings". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 7-12.
- BELLUZZO, Luiz G.M. (1999) "Meia-sola". *Folha de São Paulo*, p. 10(2), 17 jan.
- BENEVIDES, Maria V.M. (1976) *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. (1986) "O suicídio de Getúlio e suas consequências a curto e longo prazo". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 147-163.
- BERGER, R.I. & LUCKMANN, T. (1966) *The Social Construction of Reality*. Garden City: Anchor Books.
- BHASKAR, Roy (1975) *A Realist Theory of Science*. 2ª ed. Brighton: Harvester, 1978.
- _____. (1989) *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. 2ª ed. London: Harvester Wheatsheaf.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988) *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- BLANK, Stephen (1978) "Britain: the politics of foreign economic policy, the domestic economy, and the problem of pluralistic stagnation". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 89-137.
- BOITO JR., Armando (1982) *O Golpe de 1954: A Burguesia contra o Populismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

- BORRUS, Michael; TYSON, Laura D. & ZYSMAN, John (1986) "Creating advantage: how government policies shape international trade in the semiconductor industry". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 91-113.
- _____ & ZYSMAN, John (1992) "Competitiv   industrial e seguran   nacional americana". Rivista di Politica Economica, Anno 82, Serie 3, Fascicolo 10, p. 3-87, ott.
- BOULDING, Kenneth E. (1991) "What is evolutionary economics?". Journal of Evolutionary Economics, v. 1, n. 1.
- BOURDIEU, Pierre (1998) "A máquina infernal". Folha de São Paulo, p. 7(5), 12 jul. (Tradu  o de: Le Monde Diplomatique.)
- BOYD, Robert & RICHESON, Peter J. (1980) "Sociobiology, culture and economic theory". Journal of Economic Behavior and Organization, v. 1, n. 2, p. 97-121, June. (Reimpresso em: WITT, Ulrich (Ed.) Evolutionary Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1993. p. 441-465.)
- BOYER, Robert (1988) "Technical change and the theory of 'r  gulation'". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 67-94.
- _____ (1993) "Introduction to part II". In FORAY, Dominique & FREEMAN, Christopher (Eds.) Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage. London: Pinter. p. 95-106.
- BRANDER, James A. (1986) "Rationales for strategic trade and industrial policy". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 23-46.
- BRANSON, William H. & KLEVORICK, Alvin K. (1986) "Strategic behavior and trade policy". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 241-255.
- BRAUDEL, Fernand (1985) A Dinâmica do Capitalismo. Lisboa: Teorema. (Tradu  o de: La Dynamique du Capitalisme. Paris: Les   ditions Arthaud.)
- BRAVERMAN, Harry (1974) Labor and Monopoly Capital. New York: Monthly Review Press.
- BREIT, William (1973) "The development of Clarence Ayres's theoretical institutionalism". Social Science Quarterly, v. 54, n. 2, p. 244-257, Sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 178-191.)
- BREMNER, Brian; THORNTON, Emily & KUNII, Irene M. (1999) "Fall of a Keiretsu". Business Week, 15 mar.
- BRINT, Steven & KARABEL, Jerome (1991) "Institutional origins and transformations: the case of American community colleges". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 337-360.
- BUCHANAN, James (1980) "Rent seeking and profit seeking". In BUCHANAN, James; TOLLISON, R. & TULLOCK, G. (Eds.) Towards a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station: Texas A & M University Press.
- BUCKLEY, C.M. & DAY, R. (1980) "Nuclear reactor development in Britain". In PAVITT, Keith (Org.) Technical Innovation and British Economic Performance. London: Macmillan. p. 252-266.
- BUENO, Newton P. (1996) "Um modelo de histerese institucional para a análise da política industrial brasileira". Pesquisa e Planejamento Econ  mico, v. 26, n. 2, p. 333-347, ago.
- BULHÕES, Octávio G. (1990) Depoimento. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BURLAMAQUI, Leonardo (1996) "The role of government in a 'creative destruction' environment: embedded autonomy, conflict management, and coordination." Anais do 24   Encontro Nacional da ANPEC (Associa  o Nacional de Centros de Pós-Gradua  o em Economia). Campinas: ANPEC. p. 402-416.
- CALDEIRA, Teresa P. (1984) A Política dos Outros: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos. São Paulo: Brasiliense.
- CALLIGARIS, Contardo (1999) "Do Homem Cordial ao Homem Vulgar". Mais!, n. 409, p. 4-10, 12 dez. (Suplemento da Folha de São Paulo).
- CAMPOS, Roberto O. (1994) A Lanterna na Popa: Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CANUTO S.F., Ot  viano (1991) Processos de Industrializa  o T  rdia: O "Paradigma" da Coréia do Sul. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____ (1994) Brasil e Coréia do Sul: Os (Des)Caminhos da Industrializa  o T  rdia. São Paulo: Nobel.
- _____ & FERREIRA JR., Hamilton M. (1989) "Coréia do Sul e Taiwan: aspectos histórico-estruturais e de política industrial". In SUZIGAN, Wilson (Coord.) Reestrutura  o Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo: SEADE. p. 341-411.
- CARDOSO, Fernando H. (1971) Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes: Ideologias do Empresariado Industrial Argentino e Brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARLINER, Geoffrey (1986) "Industrial policies for emerging industries". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 147-168.
- de CARVALHO, Fernando J. C. (1983-84) "On the concept of time in shackle and sraffian economics". Journal of Post Keynesian Economics, v. 6, n. 2, p. 265-280, winter.
- _____ (1988) "Keynes on probability, uncertainty and decision making". Journal of Post Keynesian Economics, v. 11, n. 1, p. 66-81, fall.
- _____ (1989) Keynes and the Long Period. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 212, ago.
- CHAMBERLIN, Edward (1933) The Theory of Monopolistic Competition. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- CHANDLER JR., Alfred D. (1962) Strategy and Structure. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____ (1977) The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- _____ (1990) Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____ (1992a) "What is a firm: a historical perspective". European Economic Review, v. 36, ns. 2 e 3, p. 483-492, apr.
- _____ (1992b) "Corporate strategy, structure and control methods in the United States during the 20th century". Industrial and Corporate Change, v. 1, n. 2, p. 263-284.
- CHANG, Ha-Joon (1994a) The Political Economy of Industrial Policy. New York: St. Martin's Press.
- _____ (1994b) "State institutions and structural change". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 293-313, dec.
- CHESNAIS, François (1991) "Technological competitiveness considered as a form of structural competitiveness". In NIOSI, Jorge (Ed.) Technology and National Competitiveness: Oligopoly, Technological Innovation and International Competition. Montreal: McGill Queen's University Press. p. 142-176.
- _____ (1994) A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã, 1996. (Tradução de: La Mondialisation du Capital. Paris: Syros.)
- CHIAROMONTE, Francesca & DOSI, Giovanni (1993) "The micro foundations of competitiveness and their macroeconomic implications". In FORAY, Dominique & FREEMAN, Christopher (Eds.) Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage. London: Pinter. p. 107-134.
- CHIPMAN, John S. (1987) "International trade". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 922-955.
- CLAGUE, Christopher (1994) "Bureaucracy and economic development". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 273-291, dec.
- CLARK, Norman & JUMA, Calestous (1988) "Evolutionary theories in economic thought". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 197-218.
- CLINE, William R. (1986) "U.S. trade and industrial policy: the experience of textiles, steel, and automobiles". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 211-239.
- COASE, Ronald H. (1937) "The nature of the firm". Economica, n. 4, p. 386-405, nov. (Reimpresso em: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.) Industrial Organization. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 3-22.)
- _____ (1960) "The problem of social cost". The Journal of Law and Economics, v. 3, p. 1-44, oct. (Reimpresso em: RICKETTS, Martin (Ed.) Neoclassical Microeconomics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 2 v. v. 2. p. 14-57.)
- _____ (1991a) "The nature of the firm: origin". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 34-47.
- _____ (1991b) "The nature of the firm: meaning". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 48-60.
- _____ (1991c) "The nature of the firm: influence". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 61-74.
- COHN, Gabriel (1968) "Problemas de industrialização no século XX". In MOTA, Carlos G. (Org.) Brasil em Perspectiva. 15ª ed. São Paulo: Difel, 1985. p. 283-316.
- COMMONS, John R. (1931) "Institutional economics". The American Economic Review, v. 21, p. 648-657, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 18-27.)
- CORDEN, W. Max (1980) "Relationships between macro-economic and industrial policies". World Economy, v. 3, n. 2, p. 167-184, sep.
- CORICELLI, Fabrizio & DOSI, Giovanni (1988) "Coordination and order in economic change and the interpretative power of economic theory". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 124-147.
- _____ & ORSENIGO, Luigi (1991) "Micro-economic dynamics and macro-regularities: an 'evolutionary' approach to technological and institutional change". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 545-563.
- COUTINHO, Luciano G. (1997) "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização". In VELLOSO, João P.R. (Coord.) Brasil: Desafios de um País em Transformação. Rio de Janeiro: José Olympio. P. 81-106.
- _____ (1999) "Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres". In FIORI, José L. (Org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes. p. 351-378.
- _____ & BELLUZZO, Luiz G. (1996) "Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas". Economia e Sociedade, n. 7, p. 129-154, dez.
- _____ & FERRAZ, João C. (Coords.) (1994) Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas: Papirus.
- CUNHA, André M. (1998) "O Pacífico asiático: da integração econômica dos anos 80 e 90 à crise financeira". Anais do III Encontro Nacional de Economia Política. Niterói: EdUFF. p. 313-335.
- DAIN, Sulamis (1986) Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo. Campinas: Editora da UNICAMP.
- DALUM, Bent; JOHNSON, Björn & LUNDVALL, Bengt-Åke (1992) "Public policy in the learning society". In LUNDVALL, Bengt-Åke (Ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter. p. 296-317.

- D'ARAÚJO, Maria C.S. (1986) "A volta de Vargas ao poder e a polarizaçãodas forças políticas e sociais". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 117-129.
- DAVID, Paul A. (1985) "Clio and the economics of QWERTY". American Economic Review, v. 75, n. 2, p. 332-337, may. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) The Economics of Innovation. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 390-395.)
- _____. (1987) "Some new standards for the economics of standardization in the information age". In DASGUPTA, Partha & STONEMAN, Paul (Eds.) Economic Policy and Technological Performance. Cambridge: Cambridge University Press. p. 206-239.
- _____. (1991) "Computer and dynamo: the modern productivity paradox in a not-too-distant mirror". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 315-347.
- _____. (1993a) "Path-dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities: a paradigm for historical economics". In FORAY, Dominique & FREEMAN, Christopher (Eds.) Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage. London: Pinter. p. 208-231.
- _____. (1993b) "Knowledge, property, and the system dynamics of technological change". Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1992 (Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer), p. 215-248.
- _____. (1994) "Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 205-220, dec.
- DAVIDSON, Paul (1972a) Money and the Real World. 2ª ed. New York: John Wiley & Sons, 1978.
- _____. (1972b) "A keynesian view of Friedman's theoretical framework for monetary analysis". In GORDON, Robert J. (Org.) Milton Friedman's Monetary Framework — A Debate with his Critics. Chicago: The University of Chicago Press, 1974. p. 90-110.
- _____. (1980) "The dual-faceted nature of the keynesian revolution: money and money wages in unemployment and production flow prices". Journal of Post Keynesian Economics, v. 2, n. 3, p. 291-307, spring.
- _____. (1982-83) "Rational expectations: a fallacious foundation for studying crucial decision-making processes". Journal of Post Keynesian Economics, v. 5, n. 2, p. 182-198, winter.
- _____. (1991) "Is probability theory relevant for uncertainty? A post keynesian perspective". Journal of Economic Perspectives, v. 5, n. 1, p. 129-143, winter.
- _____. (1992-93) "Reforming the world's money". Journal of Post Keynesian Economics, v. 15, n. 2, p. 153-179, winter.
- _____. (1993) "The elephant and the butterfly: or hysteresis and post keynesian economics". Journal of Post Keynesian Economics, v. 15, n. 3, p. 309-322, spring.
- DAVIES, Norman (1995) "A mal compreendida vitória na Europa". Política Externa, v. 4, n. 2, p. 123-136, set. (Tradução de: The New York Review, may 25, 1995)
- DEBREU, Gerard (1987) "Existence of general equilibrium". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 216-219.
- DEMSETZ, Harold (1964) "The exchange and enforcement of property rights". Journal of Law and Economics, v. 7.
- DEQUECH, David (1998) Rationality and Institutions under Uncertainty. Cambridge, Engl.: University of Cambridge. Tese (PhD) — Wolfson College, University of Cambridge.
- _____. (1999) "Expectations and confidence under uncertainty". Journal of Post Keynesian Economics, v. 21, n. 3, p. 415-430, spring.
- DESMOND, Adrian & MOORE, James (1991) Darwin: A Vida de um Evolucionista Atormentado. São Paulo: Geração Editorial, 1995. (Tradução de: Darwin: The Life of a Tormented Evolucionist.)
- DIMAGGIO, Paul J. (1991) "Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 267-292.
- _____. & POWELL, Walter W. (1991a) "Introduction". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 1-38.
- _____. & _____ (1991b) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 63-82.
- DINIZ, Eli (1978) Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DIXIT, Avinash K. (1986) "Trade policy: an agenda for research". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 283-304.
- DOBB, Maurice (1925) Capitalist Enterprise and Social Progress. London: George Routledge & Sons.
- DOPFER, Kurt (1976) "Introdução: em busca de um novo paradigma". In DOPFER, Kurt (Org.) A Economia do Futuro: Em Busca de um Novo Paradigma. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 11-40. (Tradução de: Economics in the Future: Towards a New Paradigm.)
- _____. (1991) "Toward a theory of economic institutions: synergy and path dependency". Journal of Economic Issues, v. 25, n. 2, p. 535-550, june.

- DORE, Ronald (1986) Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy, 1970-1980. London: Athlone.
- DORNSEIFER, Bernd & KOCKA, Jürgen (1993) "The impact of the preindustrial heritage: reconsideration on the German pattern of corporate development in the late 19th and early 20th centuries". Industrial and Corporate Change, v. 2, n. 2, p. 233-248.
- DOSI, Giovanni (1982) "Technological paradigms and technological trajectories". Research Policy, v. 11, n. 3, p. 147-162.
- _____ (1984) Technical Change and Industrial Transformation. London: Macmillan.
- _____ (1988a) "Institutions and markets in a dynamic world". The Manchester School, v. 56, n. 2, p. 119-146, June.
- _____ (1988b) "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation". Journal of Economic Literature, v. 26, p. 1120-1171, Sep. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) The Economics of Innovation. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 107-158.)
- _____ (1988c) "The nature of the innovative process". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 221-238.
- _____ (1991) "Perspectives on evolutionary theory". Science and Public Policy, v. 18, n. 6, p. 353-361, Dec.
- _____ & FREEMAN, Christopher & FABIANI, Silvia (1994) "The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions". Industrial and Corporate Change, v. 3, n. 1, p. 1-45.
- _____ & GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (1992) "Introduction: theory and history of technology and business firms: the microeconomics of industrial development". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 1-26.
- _____ & KOGUT, Bruce (1993) "National specificities and the context of change: the coevolution of organization and technology". In KOGUT, Bruce (Ed.) Country Competitiveness: Technology and the Organizing of Work. Oxford: Oxford University Press. p. 249-262.
- _____ & MARENGO, Luigi (1994) "Some elements of an evolutionary theory of organizational competences". In ENGLAND, Richard W. (Ed.) Evolutionary Concepts in Contemporary Economics. Ann Arbor: The University of Michigan Press. p. 157-178.
- _____ & ORSENIGO, Luigi (1988) "Coordination and transformation: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 13-37.
- _____ & PAVITT, Keith & SOETE, Luc (1990) The Economics of Technical Change and International Trade. London: Harvester Wheatsheaf.
- _____ & SOETE, Luc (1988) "Technical change and international trade". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 401-431.
- _____ & _____ (1991) "Technological innovation and international competitiveness". In NIOSI, Jorge (Ed.) Technology and National Competitiveness: Oligopoly, Technological Innovation and International Competition. Montreal: McGill-Queen's University Press. p. 91-118.
- _____ & TEECE, David J. & WINTER, Sidney (1992) "Toward a theory of corporate coherence: preliminary remarks". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier A. (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 185-211.
- DOW, Gregory K. (1994) "Stable social conventions in fluctuating pay-off environments". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 243-272, Dec.
- DOW, Sheila C. (1985) Macroeconomic Thought: A Methodological Approach. New York: Basil Blackwell.
- _____ (1997) "Mainstream economic methodology". Cambridge Journal of Economics, v. 21, p. 73-93.
- DRAGUN, Andrew K. (1983) "Externalities, property rights, and power". Journal of Economic Issues, v. 17, n. 3, p. 667-680, Sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 324-337.)
- DRAIBE, Sônia M. (1985) Rumos e Metamorfoses: Um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas de Industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DUGGER, William M. (1979) "Methodological differences between institutional and neoclassical economics". Journal of Economic Issues, v. 13, n. 4, p. 899-909, Dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 84-94.)
- _____ (1980) "Property rights, law and John R. Commons". Review of Social Economy, v. 38, p. 41-53, Apr. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 209-221.)
- _____ (1989) "Instituted process and enabling myth: the two faces of the market". Journal of Economic Issues, v. 23, n. 2, p. 607-615, June.
- _____ (1990) "The new institutionalism: new but not institutionalist". Journal of Economic Issues, v. 24, n. 2, p. 424-431, June.
- DYER, Jeffrey H. (1996) "How Chrysler created an American keiretsu". Harvard Business Review, v. 74, n. 4, p. 42-56, Jul./Aug.
- EATON, B. Curtis & EATON, Diane F. (1988) Microeconomia. São Paulo: Saraiva, 1999. (Tradução de: Microeconomics. 3rd ed. Scarborough: Prentice Hall Canada, 1995.)
- EDGREN, John (1996) "Modelling institutional change: some critical thoughts". Journal of Economic Issues, v. 30, n. 4, p. 1017-1029, Dec.
- EDQUIST, Charles & LUNDVALL, Bengt-Åke (1993) "Comparing the Danish and Swedish systems of innovation". In NELSON, Richard R. (Ed.) National Innovation Systems: A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press. p. 265-298.

- EGIDI, Massimo & NARDUZZO, Alessandro (1997) "The emergence of path-dependent behaviors in cooperative contexts". *International Journal of Industrial Organization*, v. 15, p. 677-709.
- EICHENGREEN, Barry (1999) *Strengthening the International Financial Architecture: Where Do We Stand*. Prepared for the East-West Center Workshop on International Monetary and Financial Reform. Honolulu, Hawaii, 1-2 oct.
- ELSTER, Jon (1989) "Social norms and economic theory". *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 4, p. 99-117, fall.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA CD, Version 99. Encyclopædia Britannica, 1994-1998.
- ERGAS, Henry (1987) "Does technology policy matter?". In GUILLE, Bruce R. & BROOKS, Harvey (Eds.) *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. Washington, D.C.: National Academy Press. p. 191-245.
- EVANS, Peter & TIGRE, Paulo B. (1989a) "Going beyond clones in Brazil and Korea: a comparative analysis of NIC strategies in the computer industry". *World Development*, v. 17, n. 11, p. 1751-1768, nov.
- _____ & _____ (1989b) "Paths to participation in 'hi-tech' industry: a comparative analysis of computers in Brazil and Korea". *Asian Perspective*, v. 13, n. 1, p. 5-35, spring-summer.
- FAGERBERG, Jan (1987) "A technology gap approach to why growth rates differ". *Research Policy*, v. 16, n. 2 a 4, p. 87-99. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 55-67.)
- _____ (1988) "Why growth rates differ". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 432-457.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983) *La Industrialización Trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- FAUSTO, Boris (1968) "A revolução de 1930". In MOTA, Carlos G. (Org.) *Brasil em Perspectiva*. 15ª ed. São Paulo: Difel, 1985. p. 227-255.
- FERNANDES, Florestan (1968) *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERRI, Piero & MINSKY, Hyman P. (1992) "Market processes and thwarting systems". *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 3, n. 1, p. 79-91, june.
- FEYERABEND, Paul (1970) "Consolidando o especialista". In LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (orgs.) *A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento*. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 244-284. (Tradução de: *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.)
- FINDLAY, Ronald (1992) "The roots of divergence: western economic history in comparative perspective". *The American Economic Review*, v. 82, n. 2, p. 158-161, may.
- FIORI, José Luís (1993) *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 298.
- _____ (1994) "O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 40, p. 125-144, nov.
- FISCHER, Stanley (1988) "Recent developments in macroeconomics". *The Economic Journal*, v. 98, p. 294-339, june.
- FLIGSTEIN, Neil (1991) "The structural transformation of american industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms, 1919-1979". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 311-336.
- FONSECA, Pedro C.D. (1987) *Vargas: O Capitalismo em Construção, 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FORAY, Dominique (1995) *Analysing the Economic Implications of the Cumulative Expansion of the Codified Knowledge-Base*. Preparado para a Conferência "Economie de l'Information". Paris: Mimeo., maio.
- FREEMAN, Christopher (1974) *The Economics of Industrial Innovation*. 2ª edn. London: Pinter, 1982.
- _____ (1988) "Japan: a new national system of innovation?". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 330-348.
- _____ (1991) "The nature of innovations and the evolution of the productive system". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 303-314.
- _____ (1993) *The Economics of Technical Change*. A Critical Survey Article for the "Cambridge Journal of Economics". Maastricht: Mimeo.
- _____ & PEREZ, Carlota (1988) "Structural crisis of adjustment, business cycles and investment behaviour". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 38-66.
- FRIEDLAND, Roger & ALFORD, Robert R. (1991) "Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 232-263.
- FRIEDMAN, Milton (1953) "The methodology of positive economics". In HAUSMAN, Daniel M. (Ed.) *The Philosophy of Economics: An Anthology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- _____ (1970) "A theoretical framework for monetary analysis". In GORDON, Robert J. (Org.) *Milton Friedman's Monetary Framework — A Debate with his Critics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1974. p. 1-62.
- FRITSCH, Winston (1992) "Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930". In ABREU, Marcelo P. (Org.) *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus. p. 31-72.
- FURTADO, Celso (1959) *Formação Econômica do Brasil*. 18ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1982.
- _____ (1974) *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1976) *Prefácio à Nova Economia Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1983) *A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1984) *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- _____. (1985a) *A Fantasia Organizada*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1985b) *A Fantasia Desfeita*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1992) *Brasil: A Construção Interrompida*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1994) "A superação do subdesenvolvimento". *Economia e Sociedade*, n. 3, p. 37-42, dez.
- FUSFELD, Daniel R. (1957) "La teoría descaminada: la subsistencia en la sociedad primitiva". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) *Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos*. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 389-403. (Tradução de: *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Chicago: The Free Press.)
- _____. (1977) "The development of economic institutions". *Journal of Economic Issues*, v. 11, n. 4, p. 743-784, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 221-262.)
- GALASKIEWICZ, Joseph (1991) "Making corporate actors accountable: institution-building in Minneapolis-St. Paul". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 293-310.
- GALBRAITH, John K. (1967) *O Novo Estado Industrial*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Tradução de: *The New Industrial State*.)
- _____. (1978) "On post keynesian economics". *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 1, n. 1, p. 8-11, fall.
- _____. (1998) "O engajamento social hoje". *Folha de São Paulo*, p. 4(5)-5(5), 20 dez.
- GEERTZ, Clifford (1973) *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. (Tradução de: *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.)
- GERSCHENKRON, Alexander (1962) *Atraso Económico y Industrialización*. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1973. (Tradução de: *Economic Backwardness in Historical Perspective e de Continuity in History*.)
- _____. (1969) "History of economic doctrines and economic history". *The American Economic Review*, v. 59, n. 2, p. 1-17, may.
- GERYBADZE, Alexander (1992) "The implementation of industrial policy in an evolutionary perspective". In WITT, Ulrich (Ed.) *Explaining Process and Change: Approaches to Evolutionary Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. p. 151-173.
- GORDON, Robert A. (1976) "Rigor and relevance in a changing institutional setting". *The American Economic Review*, v. 66, n. 1, p. 1-14, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 124-137.)
- GORDON, Wendell (1973) "Institutionalized consumption patterns in underdeveloped countries". *Journal of Economic Issues*, v. 7, n. 2, p. 267-287, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 289-309.)
- GORENDER, Jacob (1986) "A participação do Brasil na 2ª guerra mundial e suas conseqüências". In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea*. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 87-100.
- GOTO, F. & IRIE, K. (1989) *Rationale of Industrial Policy (Sangvo Seisaku No Rirontek Kiso)*. Discussion Paper, Research Institute for Trade and Industry Policies, n. 89-DOJ-9.
- GOULD, Stephen J. (Org.) (1980) *O Polegar do Panda: Reflexões sobre História Natural*. São Paulo: Martins Fontes, 1989. (Tradução de: *The Panda's Thumb*.)
- _____. (Org.) (1993) *Dedo Mindinho e seus Vizinhos: Ensaio de História Natural*. São Paulo: Companhia das Letras. (Tradução de: *Eight Little Piggies: Reflections in Natural History*.)
- GRANOVETTER, Mark (1985) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *The American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. (Reimpresso em: GRANOVETTER, Mark & SWEDBERG, Richard (Eds.) *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview, 1992. p. 53-81.)
- de GREGORI, Thomas R. (1977) "Technology and ceremonial behavior: aspects of institutionalism". *Journal of Economic Issues*, v. 11, n. 4, p. 861-870, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 48-57.)
- _____. (1980) "Instrumental criteria for assessing technology: an affirmation by way of a reply". *Journal of Economic Issues*, v. 14, n. 1, p. 219-225, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 58-64.)
- GROSSMAN, Gene M. (1986) "Strategic export promotion: a critique". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 47-68.
- _____. & HELPMAN, Elhanan (1991) *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995.
- GRUCHY, Allan G. (1969) "Neoinstitutionalism and the economics of dissent". *Journal of Economic Issues*, v. 3, p. 3-17, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 53-67.)
- _____. (1974) "Government intervention and the social control of business: the neoinstitutionalist position". *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 2, p. 235-249, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 269-283.)
- _____. HILL, Forest G.; KNIGHT, Frank H. et alii (1957) "A new look at institutionalism: discussion". *The American Economic Review*, v. 47, p. 13-27, may. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 38-52.)
- GUESNERIE, Roger (1987) "Hidden actions, moral hazard and contract theory". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 646-651.

- GUIMARÃES, Eduardo A. (1980) Acumulação de Capital e Crescimento da Firma: Um Estudo de Organização Industrial. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987.
- HAHN, Frank H. (1984) Equilibrium and Macroeconomics. Oxford: Basil Blackwell.
- HALL, Peter A. (1986) Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford: Oxford University Press.
- HAMADA, Koichi & HONDA, Tetsuchi (1992) "Engine of the rising sun: productivity growth in postwar Japan". Rivista di Politica Economica, year 82, n. 12, dec.
- HAMILTON, David (1953) "Veblen and Commons: a case of theoretical convergence". Southwestern Social Science Quarterly, v. 34, p. 43-50, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 212-219.)
- HANSEN, Alvin A. (1953) A Guide to Keynes. New York: Mc-Graw-Hill.
- HAYES, Peter (1987) Industry and Ideology: IG Farben in the Nazi Era. Cambridge: Cambridge University Press.
- von HAYEK, Friedrich A. (1967) "Notes on the evolution of systems of rules of conduct". Excerto de Studies in Philosophy, Politics and Economics. London: Routledge & Kegan Paul. p. 66-81. (Reimpresso em: WITT, Ulrich (Ed.) Evolutionary Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1993. p. 466-481.)
- _____ (1968) "Carl Menger". In SILLS, David L. (Ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences. Macmillan and Free Press. v. 10. p. 124-127. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) Austrian Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 1. p. 47-50.)
- _____ (1989) "Spontaneous ('growth') order and organized ('made') order". In MODLOVSKY, N. (Ed.) Order: With or without Design. London: Centre for Research into Communist Economies. p. 101-123.
- HEEGER, Gerald (1973) "Bureaucracy, political parties, and political development". World Politics, v. 25, n. 4, p. 600-607, july.
- HEERTJE, Arnold (1988) "Technical and financial innovation". In HEERTJE, Arnold (Ed.) Innovation, Technology, and Finance. Oxford: Basil Blackwell. p. 1-13.
- HEINER, Ronald A. (1988) "Imperfect decision and routinized production: implications for evolutionary modeling and inertial technical change". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 148-169.
- HELLER, Claudia (1999) "A síntese de 'A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda', segundo Roy Harrod, em 'Mr. Keynes and traditional theory'". Anais do IV Encontro Nacional de Economia Política. Porto Alegre: CD-ROM do Encontro. Mesa 20: Economia Pós Keynesiana
- HICKS, John R. (1937) "Mr. Keynes and the 'classics': a suggested interpretation". Econometrica, v. 5, p. 147-159. (Reimpresso em LINDAUER, J. (Ed.) Macroeconomic Readings. New York: The Free Press, 1968. p. 53-60.)
- HIRSCH, Paul (1986) "From ambushes to golden parachutes: corporate takeovers as an instance of cultural framing and institutional integration". The American Journal of Sociology, v. 91, n. 4, p. 800-837, jan.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958) La Estrategia del Desarrollo Económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1961. (Tradução de: The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.)
- _____ (1970) Salida, Voz y Lealtad. México: Fondo de Cultura Económica, 1977. (Tradução de: Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.)
- _____ (1977) As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos para o Capitalismo antes de seu Triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Tradução de: The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph.)
- _____ (1984) A Economia como Ciência Moral e Política. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Tradução de: L'Economie comme Science Morale et Politique. Paris: Édition du Seuil.)
- _____ (1995) Auto-Subversão: Teorias Consagradas em Xequê. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. (Tradução de: A Propensity to Self-Subversion.)
- HOBBSAWM, Eric J. (1968) Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1979. (Tradução de: Industry and Empire. Middlessex: Penguin Books.)
- _____ (1977) A Era do Capital: 1848-1875. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Tradução de: The Age of Capital: 1848-1875.)
- _____ (1988) A Era dos Impérios: 1875-1914. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. (Tradução de: The Age of Empire: 1875-1914.)
- _____ (1989) História Social do Jazz. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. (Tradução de: The Jazz Scene.)
- _____ (1994) Era dos Extremos: O Breve Século XX — 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (Tradução de: Age of Extremes: The Short Twentieth Century — 1914-1991.)
- HODGSON, Geoffrey M. (1988) Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- _____ (1991) "Economic evolution: intervention contra Pangloss". Journal of Economic Issues, v. 25, n. 2, p. 519-533, june.
- _____ (1994) "Optimisation and evolution: Winter's critique of Friedman revisited". Cambridge Journal of Economics, v. 18, p. 413-430.
- _____ (1997) "The ubiquity of habits and rules". Cambridge Journal of Economics, v. 21, p. 663-684.
- HOPKINS, Terence K. (1957) "La sociología y la concepción empírica de la economía". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 317-352. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)

- HUGHES, Thomas P. (1992) "The dynamics of technological change: salients, critical problems, and industrial revolutions". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 97-118.
- IBRD (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT — WORLD BANK) (1993) The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. New York: Oxford University Press, 1995.
- IMAI, K. & BABA, Y. (1991) "Systemic innovation and cross-border networks: transcending markets and hierarchies to create a new techno-economic system". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 389-405.
- ITOH, Motoshige; KIYONO, Kazuharu; OKUNO-FUGIWARA, Masahiro & SUZUMURA, Kotaro (1988) Economic Analysis of Industrial Policy. San Diego: Academic Press, 1991. (Tradução de: Sangyo Seisaku No Keizai Bunseki. Tóquio: University of Tokyo Press.)
- JACQUEMIN, Alexis (1995) "Towards an internationalisation of competition policy". World Economy, v. 18, n. 6, p. 781-789, nov.
- JATENE, Adib (1998) "Governo opta por macroeconomia e enterra a saúde". Folha de São Paulo, p. 4(3), 24 maio.
- JEPPERSON, Ronald L. (1991) "Institutions, institutional effects, and institutionalism". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 143-163.
- _____, & MEYER, John W. (1991) "The public order and the construction of formal organizations". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 204-231.
- JOHNSON, Björn (1988) "An institutional approach to the small-country problem". In FREEMAN, Christopher & LUNDVALL, Bengt-Åke (Eds.) Small Countries Facing the Technological Revolution. London: Pinter. p. 279-297.
- _____, (1992) "Institutional learning". In LUNDVALL, Bengt-Åke (Ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter. p. 23-44.
- JOHNSON, Chalmers (1982) MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- _____, (1984a) "Introduction: the idea of industrial policy". In JOHNSON, Chalmers (Ed.) The Industrial Policy Debate. San Francisco: ICS Press. p. 3-26.
- _____, (1984b) "Conclusion". In JOHNSON, Chalmers (Ed.) The Industrial Policy Debate. San Francisco: ICS Press. p. 235-244.
- JOHNSON, Harry G. (1971) "A revolução keynesiana e a contra-revolução monetarista". Edições Multiplic, v. 1, n. 3, p. 145-162, fev. 1981. (Tradução de: "The keynesian revolution and the monetarist counter-revolution". The American Economic Review, v. 61, n. 2, p. 1-14, may.)
- JONES, Ronald W. (1987) "Heckscher-Ohlin trade theory". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 620-627.
- JUDT, Tony (1995) "Uma crítica a Eric Hobsbawm". Política Externa, v. 4, n. 2, p. 26-38, set. (Tradução de: The New York Review, may 25, 1995)
- KAGAMI, Mitsuhiro (1995) "The role of industrial policy: Japan's experience". Revista de Economia Política, v. 15, n. 1 (57), p. 119-133, jan./mar.
- KALDOR, Nicholas (1972) "The irrelevance of equilibrium economics". In TARGETTI, F. & THIRLWALL, A.P. (Eds.) The Essential Kaldor. New York: Holmes & Meier, 1989.
- KALECKI, Michal (1933) "Esboço de uma teoria do ciclo econômico". In MIGLIOLI, Jorge L. (Org.) Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1977. p. 29-41. (Tradução de: "Outline of a theory of the business cycle". In Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.)
- _____, (1954) Teoria da Dinâmica Econômica: Ensaio sobre as Mudanças Cíclicas e a Longo Prazo da Economia Capitalista. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Tradução de: Theory of Economic Dynamics (an Essay on Cyclical and Long-Run Changes in Capitalist Economies))
- KAPP, K. William (1968) "In defense of institutional economics". Swedish Journal of Economics, v. 70, p. 1-18, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 92-107.)
- _____, (1976a) "The nature and significance of institutional economics". Kyklos, v. 29, n. 2, p. 209-232. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 68-91.)
- _____, (1976b) "A natureza da economia como um sistema aberto e suas implicações". In DOPFER, Kurt (Org.) A Economia do Futuro: Em Busca de um Novo Paradigma. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 91-104. (Tradução de: Economics in the Future: Towards a New Paradigm)
- KARPIK, Lucien (1981) "Préface". In BAUER, Michel & COHEN, Elie. Qui Gouverne les Groupes Industriels?: Essai sur l'Exercice du Pouvoir du et dans le Groupe Industriel. Paris: Édition du Seuil.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1978a) "Introduction: domestic and international forces and strategies of foreign economic policy". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 3-22.
- _____, (1978b) "Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 295-336.

- (Ed.) (1978c) *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- (1984) *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- KENWORTHY, Lane (1990) "Are industrial policy and corporation compatible?". *Journal of Public Policy*, v. 10, n. 3, p. 233-265, jul./sep.
- KEYNES, John Maynard (1926) "O fim do 'laissez-faire'". In SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.) *John Maynard Keynes: Economia*. 2ª ed. São Paulo: Atica, 1984. p. 106-126. (Tradução de: "The end of laissez-faire". In MOGGRIDGE, Donald (Org.) *Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1980. 30 v. v. 9. Essays in Persuasion. p. 272-294.)
- (1930) "Considerações sobre o padrão-ouro". In SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.) *John Maynard Keynes: Economia*. 2ª ed. São Paulo: Atica, 1984. p. 138-149. (Tradução de: "Problems of international management — II. The gold standard". In MOGGRIDGE, Donald (Org.) *Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1980. 30 v. v. 6. A Treatise on Money: II. The Applied Theory of Money. p. 258-269.)
- (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt Brace, 1991 [1964].
- (1937a) "A teoria geral do emprego". In SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.) *John Maynard Keynes: Economia*. 2ª ed. São Paulo: Atica, 1984. p. 167-179. (Tradução de: "The general theory of employment". In MOGGRIDGE, Donald (Org.) *Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1980. 30 v. v. 14. The General Theory and After — Part II. Defence and Development. p. 109-123.)
- (1937b) "Ex post and ex ante". (Reimpresso em: MOGGRIDGE, Donald (Org.) *Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1973. 30 v. v. 14. The General Theory and After — Part II. Defence and Development.)
- KING, Robert G. & REBELO, Sergio (1990) "Public policy and economic growth: developing neoclassical implications". *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, part 2, p. S126-150.
- KLEIN, B.H. (1991) "The role of positive-sum games in economic growth". *Journal of Evolutionary Economics*, v. 1, n. 3, p. 173-188.
- KLEIN, Philip A. (1974) "Economics: allocation or valuation". *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 4, p. 785-811, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 90-116.)
- (1977) "An institutional view of development economics". *Journal of Economic Issues*, v. 11, n. 4, p. 785-807, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 263-285.)
- KOESTLER, Arthur (1967) *O Fantasma da Máquina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969. (Tradução de: *The Ghost in the Machine*. London: Hutchinson & Co.)
- KOGUT, Bruce (1992) "National organizing principles of work and the erstwhile dominance of the american corporation". *Industrial and Corporate Change*, v. 1, n. 2, p. 285-325.
- KOLM, Serge-Christophe (1994) "Rational normative economics vs. 'social welfare' and 'social choice'". *European Economic Review*, v. 38, n. 3 e 4, p. 721-730, apr.
- (1995) "Economic justice: the central question". *European Economic Review*, v. 39, n. 3 e 4, p. 661-673, apr.
- KOMIYA, R. (1975) *Analysis on the Contemporary Japanese Economy (Gendai Nihon Keizai Kenkyu)*. Tóquio: University of Tokyo Press.
- KOTOWITZ, Y. (1987) "Moral hazard". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3. p. 549-551.
- KRASNER, Stephen D. (1978) "United States commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 51-87.
- KREGEL, Jan A. (1976) "Economic methodology in the face of uncertainty: the modelling methods of Keynes and the post-keynesians". *The Economic Journal*, v. 86, p. 209-225, june.
- (1980) "Markets and institutions as features of a capitalistic production system". *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, p. 32-48, fall.
- (1983) "Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals". In VICARELLI, Fausto (Ed.) *Keynes's Relevance Today*. London: Macmillan, 1985 (Tradução de: *Attualità di Keynes*. Roma: Laterza.)
- (1996) "Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais". *Economia e Sociedade*, n. 7, p. 29-49, dez.
- KREILE, Michael (1978) "West Germany: the dynamics of expansion". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 191-224.
- KREPS, David M. (1990) *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- KRUEGER, Anne O. (1974) "The political economy of the rent-seeking society". *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, june.
- KRUGMAN, Paul R. (1986) "Introduction: new thinking about trade policy". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 1-22.
- (1990) *Rethinking Trade Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- (1993a) "The current case for industrial policy". In SALVATORE, Dominick (Ed.) *Protectionism and World Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 160-179.

- _____. (1993b) "Toward a counter-counterrevolution in development theory". Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1992 (Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer), p. 15-38.
- _____. & OBSTFELD, Maurice (1988) International Economics: Theory and Policy. 4th ed. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997.
- KUHN, Thomas (1962) A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo: Perspectiva, 1987. (Tradução de: The Structure of Scientific Revolutions.)
- _____. (1970a) "Lógica da descoberta ou psicologia da pesquisa?". In LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (Orgs.) A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 5-32. (Tradução de: Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge: Cambridge University Press.)
- _____. (1970b) "Reflexões sobre meus críticos". In LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (Orgs.) A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 285-343. (Tradução de: Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge: Cambridge University Press.)
- LABINI, Paolo S. (1964) Oligopólio e Progresso Técnico. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980. (Tradução de: Oligopolio e Progresso Técnico. Turim: Giulio Einaudi, 1972)
- LACHMAN, Ludwig M. (1976) "On the central concept of Austrian economics: market process". In DOLAN, Edwin G. (Ed.) The Foundation of Modern Austrian Economics. Kansas City: Sheed & Ward. p. 126-132. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) Austrian Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 3. p. 80-86.)
- LAFER, Celso (1970) "O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-61)". In LAFER, Betty M. (Org.) Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva. p. 29-50.
- LAKATOS, Imre (1970) "O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica". In LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (Orgs.) A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 109-243. (Tradução de: Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge: Cambridge University Press.)
- LANDES, David S. (1969) The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- LANDESMANN, Michael A. & PAGANO, Ugo (1994) "Institutions and economic change". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 199-201, dec.
- LANGLOIS, Richard N. (1986a) "The new institutional economics: an introductory essay". In LANGLOIS, Richard N. (Ed.) Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 1-25.
- _____. (1986b) "Rationality, institutions, and explanation". In LANGLOIS, Richard N. (Ed.) Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 225-255.
- LAPLANE, Mariano F. (1992) O Complexo Eletrônico na Dinâmica Industrial dos Anos 80. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. & SARTI, Fernando (1997) "Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90". Economia e Sociedade, n. 8, p. 143-181, jun.
- _____. & da SILVA, Ana L.G. (1989) "Japão: aspectos estruturais e de política industrial". In SUZIGAN, Wilson (Coord.) Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo: SEADE. p. 221-340.
- LAWSON, Tony (1988) "Probability and uncertainty in economic analysis". Journal of Post Keynesian Economics, v. 11, n. 1, p. 38-65, fall.
- _____. (1995) "A realist perspective on contemporary 'economic theory'". Journal of Economic Issues, v. 29, n. 1, p. 1-31, mar.
- _____. (1997) "Situating rationality". Journal of Economic Methodology, v. 4, n. 1, p. 101-125, june.
- LAZONICK, William (1992a) "Business organization and competitive advantage: capitalist transformation in the twentieth century". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 119-163.
- _____. (1992b) "Controlling the market for corporate control: the historical significance of managerial capitalism". Industrial and Corporate Change, v. 1, n. 3, p. 445-488.
- _____. (1993) "Industry clusters versus global webs: organizational capabilities in the american economy". Industrial and Corporate Change, v. 2, n. 1, p. 1-24.
- LEDYARD, John O. (1987a) "Incentive compatibility". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 739-744.
- _____. (1987b) "Market failure". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3. p. 326-328.
- LEIBENSTEIN, Harvey (1976) "Teoria micro-micro, comércio entre agentes e eficiência X". In DOPFER, Kurt (Org.) A Economia do Futuro: Em Busca de um Novo Paradigma. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 56-70. (Tradução de: Economics in the Future: Towards a New Paradigm.)
- LEOPOLDI, Maria A.P. (1984) Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil — The Associations of Industrialists, Economic Policy-Making and the State with Special Reference to the Period 1930-1961. Oxford, Engl.: Oxford University. Tese (PhD) — St. Antony's College, Oxford University.
- _____. (1991) "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)". In GOMES, Angela C. (Org.) O Brasil de JK. Rio de Janeiro: FGV. p. 71-99.
- _____. (1992) "Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955)". In Ciências Sociais Hoje. Rio de Janeiro: ANPOCS. p. 74-101.

- _____. (1993) "O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo Governo Vargas (1951-1954)". In SZMRECSÁNYI, Tamás & SUZIGAN, Wilson (Orgs.) História Econômica do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Hucitec, 1977. p. 31-77.
- LESSA, Carlos (1964) Quinze Anos de Política Econômica. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. (1978) A Estratégia do Desenvolvimento, 1974/76: Sonho e Fracasso. Rio de Janeiro: UFRJ. Tese (Professor Titular) — Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. & FIORI, José L. (1984) "E houve uma política econômica nacional-populista?". Anais do 12º Encontro Nacional da ANPEC (Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia). São Paulo: ANPEC. v. 1. p. 571-599.
- LEVI, Maria L. (1997) "Liberalização financeira, bolha especulativa e crise bancária no Japão". Revista de Economia Política, v. 17, n. 1, p. 40-59, jan./mar.
- LIEBHAFSKY, H.H. (1976) "Commons and Clark on law and economics". Journal of Economic Issues, v. 10, n. 4, p. 751-764, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 239-252.)
- LITTLECHILD, Stephen C. (1977) Change Rules O.K.? Inaugural Lecture delivered in the University of Birmingham on 28 May 1977. p. 1-23. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) Austrian Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 1. p. 150-172.)
- LUCAS JR., Robert E. (1988) "On the mechanics of economic development". Journal of Monetary Economics, v. 22, p. 3-42. (Reimpresso em: BECKER, Robert & BURMEISTER, Edwin (Ed.) Growth Theory. Aldershot: Edward Elgar, 1991. 3v. v. 1. Descriptive Growth Theories. p. 81-120.)
- _____. & SARGENT, Thomas J. (1981) "After Keynesian macroeconomics". In LUCAS JR., Robert E. & SARGENT, Thomas J. (Orgs.) Rational Expectations and Econometric Practice. London: G. Allen & Unwin. p. 295-319.
- LUNA, Fernando (1999) "Cabral, um esquecido". Veja, ano 32, n. 16, p. 82-85, 21 abr.
- LUNDVALL, Bengt-Åke (1988) "Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 349-369.
- _____. (1991) "Innovation, the organized market and the productivity slowdown". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 447-457.
- _____. (1992a) "Introduction". In LUNDVALL, Bengt-Åke (Ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter. p. 1-19.
- _____. (Ed.) (1992b) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter.
- MACARINI, José P. (1984) Um Estudo da Política Econômica do Milagre Brasileiro (1969-1973). Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- MACIEL, Cláudio S. (1988) As Mudanças Estruturais no Mercado Mundial de Aço e os Desafios à Competitividade Internacional da Indústria Siderúrgica Brasileira. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- MAGNANI, José G.C. (1984) Festa no Pedaco: Cultura Popular e Lazer na Cidade. São Paulo: Brasiliense.
- MAIER, Charles S. (1978) "The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 23-49.
- MALAN, Pedro S. (1977) Foreign Exchange Constrained Growth in a Semi-Industrialized Economy: Aspects of the Brazilian Experience, 1946-1976. Tese (PhD) — Wolfson College, University of California, Berkeley.
- _____. (1984) "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)". In FAUSTO, Boris (Dir.) História Geral da Civilização Brasileira. t. 3, v. 4, p. 51-106.
- _____. & BONELLI, Regis; ABREU, Marcelo P. & PEREIRA, José E.C. (1977) Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52). Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MALERBA, Franco (1992) "R & D growth in Italian industry in an international perspective". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 314-350.
- MANSFIELD, Edwin (1988) "Industrial R & D in Japan and the United States: a comparative study". The American Economic Review, v. 78, n. 2, p. 223-228, May.
- MARSDEN, David (1993) "Skill flexibility, labour market structure, training systems and competitiveness". In FORAY, Dominique & FREEMAN, Christopher (Eds.) Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage. London: Pinter. p. 373-387.
- MARTIN, David D. (1974) "Beyond capitalism: a role for markets?". Journal of Economic Issues, v. 8, n. 4, p. 771-784, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 310-323.)
- MARTINS, Luciano (1976) Pouvoir et Développement Économique: Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil. Paris: Anthropos.
- _____. (1985) Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARX, Karl (1867) O Capital: Crítica da Economia Política. 7ª ed. São Paulo: Difel, 1982. 3 L. L. 1. O Processo de Produção do Capital. (Tradução de: Das Kapital: Kritik der Politischen Ökonomie. 3 B. B. 1. Der Produktionsprozess des Kapitals.)

- MAYER, Arno J. (1981) A Força da Tradição: A Persistência do Antigo Regime (1848-1914). São Paulo: Companhia das Letras, 1987. (Tradução de: The Persistence of Old Regime: Europe to the Great War.)
- MCCLOSKEY, D.N. (1983) "The rhetoric of economics". Journal of Economic Literature, v. 21, n. 2, p. 481-517, june.
- MCKENZIE, Lionel W. (1987) "General equilibrium". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 498-512.
- de MEDEIROS, Carlos A. (1992) Padrões de Industrialização e Ajuste Estrutural: Um Estudo Comparativo dos Regimes Salariais em Capitalismos Tardios. São Paulo: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1999) "China: entre os séculos XX e XXI". In FIORI, José L. (Org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes. p. 379-411.
- de MELLO, Evaldo C. (1999) O Negócio do Brasil-Portugal, os Países Baixos e o Nordeste, 1641-1669. Rio de Janeiro: Topbooks.
- de MELLO, João M.C. (1982) O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- MELMAN, Seymour (1975) "The impact of economics on technology". Journal of Economic Issues, v. 9, n. 1, p. 59-72, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 168-181.)
- MENDELL, Marguerite (1989) "Market reforms and market failures: Karl Polanyi and the paradox of convergence". Journal of Economic Issues, v. 23, n. 2, p. 473-481, june.
- METCALFE, J.S. (1981) "Impulse and diffusion in the study of technical change". Futures, v. 13, n. 5, p. 347-359, oct. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) The Economics of Innovation. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 396-408.)
- _____. (1988) "The diffusion of innovation: an interpretative survey". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher, NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 560-589.
- MEYER, John W. & ROWAN, Brian (1991) "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 41-62.
- MILLER, Edith S. (1978) "Institutional economics: philosophy, methodology and theory". Social Science Journal, v. 15, n. 1, p. 13-25, jan. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 50-62.)
- MINFORD, P & PEEL, D. (1983) Rational Expectations and the New Macroeconomics. Oxford: Basil Blackwell.
- MINSKY, Hyman P. (1975) John Maynard Keynes. New York: Columbia University Press.
- _____. (1982) "Can 'it' happen again? a reprise". Challenge, v. 25, n. 3, p. 5-13, july/aug.
- _____. (1986) Stabilizing an Unstable Economy. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1993) Finance and Stability: The Limits of Capitalism. Working Paper n. 93. Presented at a Conference on "The Structure of Capitalism and the Firm in Contemporary Society". Milan: Mimeo., may.
- _____. [1993?] Financial Integration and National Economic Policy. [s.l.]: Mimeo.
- _____. & WHALEN, Charles J. (1996-97) "Economic insecurity and the institutional prerequisites for successful capitalism". Journal of Post Keynesian Economics, v. 19, n. 2, p. 155-170, winter.
- MIRANDA, José C.R. (1989) "Política industrial: instrumentos e relações com a política macroeconômica". In SUZIGAN, Wilson (Coord.) Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo: SEADE. p. 38-56.
- _____. (1990) Políticas de Reestruturação na RFA (1950-1989). Convênio FINEP/FECAMP/UNICAMP-IE. Campinas: Mimeo.
- _____. (1992) Câmbio, Juros e Fisco: A Experiência Internacional. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. & MATHIEU, Catherine M. (1989) "França: aspectos estruturais e de política industrial". In SUZIGAN, Wilson (Coord.) Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo: SEADE. p. 97-164.
- MIROWSKY, Philip (1981) "Is there a mathematical neoinstitutional economics?". Journal of Economic Issues, v. 15, n. 3, p. 593-613, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 63-83.)
- MISHKIN, Frederic S. (1999) International Experiences with Different Monetary Policy Regimes. NBER Working Paper Series, n. 7044, mar.
- MITCHELL, Wesley C. (1924) "Commons on the legal foundations of capitalism". The American Economic Review, v. 14, n. 2, p. 240-253, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 195-208.)
- _____. (1935) "Commons on institutional economics". The American Economic Review, v. 25, n. 4, p. 635-652, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 135-152.)
- MOISÉS, José A. (1994) "Entre a 'incerteza' e a tradição política: uma crítica da primeira geração de estudos da transição". Novos Estudos CEBRAP, n. 40, p. 88-100, nov.
- MONNET, Jean (1976) Memórias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. (Tradução de: Mémoires.)
- MONTEIRO, Jorge V. & CUNHA, Luiz R.A. (1974) "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)". Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 4, n. 1, p. 1-23, fev.
- MOREIRA, Mauricio M. (1995) Industrialization, Trade and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea. London: Macmillan.

- MOWERY, David C. (1983) "The relationship between intrafirm and contractual forms of industrial research in american manufacturing, 1900-1940". *Explorations in Economic History*, v. 20, p. 351-374. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 161-184.)
- _____ (1992) "Finance and corporate evolution in five industrial economies, 1900-1950". *Industrial and Corporate Change*, v. 1, n. 1, p. 1-36.
- MULLER, Pierre (1989) *Les Politiques Publiques*. [s.l.]: Mimeo.
- MUNRO, J.E.C. (1987) "Principal and agent (I)". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3, p. 966.
- MURAKAMI, Y. (1988) "The japanese model of political economy". In YAMAMURA, Kozo & YASUBA, Yasukichi (Eds.) *The Political Economy of Japan*. Stanford: Stanford University Press. 2 v. v. 1. The Domestic Transformation.
- MYRDAL, Gunnar (1976) "O significado e a validade da economia institucional". In DOPFER, Kurt (Org.) *A Economia do Futuro: Em Busca de um Novo Paradigma*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 83-90. (Tradução de: *Economics in the Future: Towards a New Paradigm*.)
- NAGY, András (1994) "Transition and institutional change". *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 5, n. 2, p. 315-327, dec.
- NAKAGAWA, Keiichiro (1993) "Business management in Japan — a comparative historical study". *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 1, p. 25-44.
- NEALE, Walter C. (1982) "Language and economics". *Journal of Economic Issues*, v. 16, n. 2, p. 355-369, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2, p. 177-191.)
- NELSON, Richard R. (1988) "Institutions supporting technical change in the United States". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 312-329.
- _____ (1991) "A conference overview — retrospect and prospect". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 579-584.
- _____ (1992a) "Recent writings on competitiveness: boxing the compass". *California Management Review*, v. 34, n. 2, p. 127-137, winter.
- _____ (1992b) "The roles of firms in technical advance: a perspective from evolutionary theory". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier A. (Eds.) *Technology and Enterprise in a Historical Perspective*. Oxford: Clarendon Press. p. 164-184.
- _____ (1993a) "A retrospective". In NELSON, Richard R. (Ed.) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press. p. 505-523.
- _____ (Ed.) (1993b) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1994a) "The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions". *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 1, p. 47-63.
- _____ (1994b) "The coevolution of technologies and institutions". In ENGLAND, Richard W. (Ed.) *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. p. 139-156.
- _____ & ROSENBERG, Nathan (1993) "Technical innovation and national systems". In NELSON, Richard R. (Ed.) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press. p. 3-21.
- _____ & SOETE, Luc (1988) "Policy conclusions". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 631-635.
- _____ & WINTER, Sidney G. (1974) "Neoclassical vs. evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus". *The Economic Journal*, v. 84, p. 886-905, dec. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 3-22.)
- _____ & _____ (1977) "In search of a useful theory of innovation". *Research Policy*, v. 6, p. 36-76.
- _____ & _____ (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- NEUMANN, William L. (1969) *After Victory: Churchill, Roosevelt, Stalin and the Making of the Peace*. New York: Harper & Row.
- NISHIKAWA, Jun (1995) "Le modèle de développement au Japon. Examen d'une interaction économique et sociale". *Économie Appliquée*, v. 48, n. 4, p. 159-174.
- NOBLE, David F. (1977) *America by Design: Science, Technology, and the Rise of Corporate Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- NORTH, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- _____ (1991) "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, winter.
- _____ (1994) "El desempeño económico a lo largo del tiempo". *El Trimestre Económico*, v. 61, n. 4, p. 567-583, oct./dic. (Tradução de: *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun.)
- NORTON, R.D. (1986) "Industrial policy and american renewal". *Journal of Economic Literature*, v. 24, n. 1, p. 1-40, mar.
- OCAMPO, José A. (1999) *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*. CEPAL — Serie Temas de Coyuntura, n. 1. Santiago: Naciones Unidas.
- O'CONNOR, James (1973) *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. (Tradução de: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's)

- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (1989) Industrial Policy in OECD Countries: Annual Review 1989. Paris: OECD.
- _____ (1992a) Technology and the Economy: The Key Relationships. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD.
- _____ (1992b) Industrial Policy in OECD Countries: Annual Review 1992. Paris: OECD.
- OKIMOTO, Daniel I. (1989) Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology. Stanford: Stanford University Press.
- de OLIVEIRA, Carlos A.B. (1985) O Processo de Industrialização — Do Capitalismo Originário ao Atrasado. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- OLSON, Mancur (1987) "Collective action". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 1. p. 474-477.
- ORENSTEIN, Luiz & SOCHACZEWSKI, Antonio C. (1992) "Democracia com desenvolvimento: 1956-1961". In ABREU, Marcelo P. (Org.) A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus. p. 171-195.
- ORRÚ, Marco; BIGGART, Nicole W. & HAMILTON, Gary G. (1991) "Organizational isomorphism in East Asia". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 361-389.
- OZAKI, Robert S. (1984) "How Japanese industrial policy works". In JOHNSON, Chalmers (Ed.) The Industrial Policy Debate. San Francisco: ICS Press. p. 47-70.
- PAGANO, Ugo (1991) "Property rights, asset specificity, and the division of labour under alternative capitalist relations". Cambridge Journal of Economics, v. 15, n. 3, p. 315-342, sep.
- _____ (1992) "Authority, co-ordination and disequilibrium: an explanation of the co-existence of markets and firms". Structural Change and Economic Dynamics, v. 3, n. 1, p. 53-77, June.
- _____ & ROWTHORN, Robert (1994) "Ownership, technology and institutional stability". Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 221-242, Dec.
- PAVITT, Keith (1991) "What makes basic research economically useful?". Research Policy, v. 20, p. 109-119.
- _____ (1992a) "Some foundations for a theory of the large innovating firm". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier A. (Eds.) Technology and Enterprise in a Historical Perspective. Oxford: Clarendon Press. p. 212-228.
- _____ (1992b) "Internationalization of technological innovation". Science and Public Policy, v. 19, n. 2, p. 119-123, Apr.
- _____ (1993) "What do firms learn from basic research?". In FORAY, Dominique & FREEMAN, Christopher (Eds.) Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage. London: Pinter. p. 29-40.
- _____ & PATEL, Parima (1991) "Technological strategies of the world's largest companies". Science and Public Policy, v. 18, n. 6, p. 363-368, Dec.
- _____ & _____ (1994) "Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries: evidence and a framework of explanation". Industrial and Corporate Change, v. 3, n. 3, p. 759-787.
- PELIKAN, Pavel (1988) "Can the imperfect innovation systems of capitalism be outperformed?". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 370-398.
- PEMPEL, T.J. (1978) "Japanese foreign economic policy: the domestic bases for international behavior". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 139-190.
- PENROSE, Edith T. (1959) The Theory of the Growth of the Firm. Cap. 7: "A economia da diversificação". Revista de Administração de Empresas, v. 19, n. 4, p. 7-30, out./dez. 1979.
- PEREIRA, Jesus S. (1975) Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A Luta pela Emancipação. Um Depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a Política de Vargas. Organizado por Medeiros Lima. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREZ, Carlota (1985) "Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries". World Development, v. 13, n. 3, p. 441-463. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) The Economics of Innovation. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 464-486.)
- _____ & SOETE, Luc (1988) "Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) Technical Change and Economic Theory. London: Pinter. p. 458-479.
- PETRI, Fabio (1998) The "Sraffian" Critique of Neoclassical Economics: Some Recent Developments. Apresentado no III Encontro Nacional de Economia Política. Niterói: Mimeo.
- PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L. (1991) Microeconomia. São Paulo: Makron Books, 1994. (Tradução de: Microeconomics. 2nd ed.)
- PINHO NETO, Demosthenes M. (1992) "O interregno Café Filho: 1954-1955". In ABREU, Marcelo P. (Org.) A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus. p. 151-169.
- POLANYI, Karl (1944) A Grande Transformação: As Origens de nossa Época. 3^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. (Tradução de: Origins of our Time: The Great Transformation.)
- _____ (1957) "La economía como actividad institucionalizada". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 289-316. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)

- _____. & ARENSBERG, Conrad M. (1957a) "Prefacio". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 39-45. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)
- _____. & _____ (1957b) "Nota introductoria". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 47-48. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)
- _____. & PEARSON, Harry W. (Dir.) (1957a) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 289-316. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)
- _____. & _____ (1957b) "El lugar de la economía en la sociedad". In POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M. & PEARSON, Harry W. (Dir.) Comércio y Mercado en los Imperios Antiguos. Barcelona: Labor Universitaria, 1976. p. 285-288. (Tradução de: Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. Chicago: The Free Press.)
- PONDÉ, João L.S. (1993) Coordenação e Aprendizado: Elementos para uma Teoria das Inovações Institucionais nas Firms e nos Mercados. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1996) "Concorrência e mudança institucional em um enfoque evolucionista." Anais do 24º Encontro Nacional da ANPEC (Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia). Campinas: ANPEC. p. 536-555.
- POPPER, Karl R. (1963) Conjecturas e Refutações: O Progresso do Conhecimento Científico. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Tradução de: Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge. 4ª ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1972.)
- _____. (1970) "A ciência normal e seus perigos". In LAKATOS, Imre & MUSGRAVE, Alan (Orgs.) A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 63-71. (Tradução de: Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge: Cambridge University Press.)
- PORTER, Michael E. (1990) A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1993. (Tradução de: The Competitive Advantage of Nations.)
- POSNER, Alan R. (1978) "Italy: dependence and political fragmentation". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 225-254.
- POSSAS, Mario L. (1985) Estruturas de Mercado em Oligopólio. São Paulo: Hucitec.
- _____. (1986) "Para uma releitura teórica da Teoria Geral". Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 16, n. 2, p. 295-308, ago.
- _____. (1987) A Dinâmica da Economia Capitalista: Uma Abordagem Teórica. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1988) "Em direção a um paradigma microdinâmico". In AMADEO S., Edward J. (Org.) Ensaio sobre Economia Política Moderna: Teoria e História do Pensamento Econômico. São Paulo: Marco Zero. p. 157-177.
- _____. (1989a) Racionalidade e Regularidades: Rumo a uma Integração Micro-Macrodinâmica. Campinas: Mimeo. (Reimpresso em: Anais do 17º Encontro Nacional da ANPEC — Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia. Fortaleza: ANPEC.)
- _____. (1989b) Dinâmica e Concorrência Capitalista: Uma Interpretação a Partir de Marx. São Paulo: Hucitec.
- _____. (Coord.) (1991) A Indústria de Informática Brasileira no Contexto da Nova Política Industrial e Tecnológica. Relatório final do Projeto SCTDE-SP/FECAMP. Campinas: Mimeo.
- _____. (1992) Concorrência, Inovação e Complexos Industriais: Algumas Questões Conceituais. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n. 9, jun.
- _____. (1995) A Cheia do "Mainstream": Comentários sobre os Rumos da Ciência Econômica. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 327, mar.
- _____. (1996) "Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial — implicações para o Brasil". In CASTRO, Antonio B.; POSSAS, Mario L. & PROENÇA, Adriano (Orgs.) Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: Discutindo Mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 71-117.
- _____. & FAGUNDES, Jorge & PONDÉ, João L. (1995) Política Anti-Truste: Um Enfoque Schumpeteriano. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 347, set.
- POSSAS, M. Silvia (1993) Concorrência e Competitividade: Notas sobre Estratégia e Dinâmica Seletiva na Economia Capitalista. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1996) "Notas sobre os limites da política industrial". Cadernos da FACECA, v. 5, n. 1, p. 152-162, jan./jun.
- _____. (1998) "Concorrência e elementos subjetivos". Revista de Economia Política, v. 18, n. 4 (72), p. 96-110, out./dez.
- POSTLEWAITE, A. (1987) "Asymmetric information". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 1. p. 133-135.
- POWELL, Walter W. (1991) "Expanding the scope of institutional analysis". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 183-203.
- _____. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.
- PRAKKE, Fritz (1988) "The financing of technical innovation". In HEERTJE, Arnold (Ed.) Innovation, Technology, and Finance. Oxford: Basil Blackwell. p. 71-100.
- RADZICKI, Michael J. & STERMAN, John D. (1994) "Evolutionary economics and system dynamics". In ENGLAND, Richard W. (Ed.) Evolutionary Concepts in Contemporary Economics. Ann Arbor: The University of Michigan Press. p. 61-89.

- RAMSTAD, Yngve (1986) "A pragmatist quest for holistic knowledge: the scientific methodology of John R. Commons". *Journal of Economic Issues*, v. 20, n. 4, p. 1067-1105, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 138-176.)
- RANDALL, Alan (1978) "Property institutions and economic behavior". *Journal of Economic Issues*, v. 12, n. 1, p. 1-21, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 338-358.)
- RESNICK, Stephen A. & WOLFF, Richard D. (1994) "Rethinking complexity in economic theory: the challenge of overdetermination". In ENGLAND, Richard W. (Ed.) *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. p. 39-59.
- RIBEIRO, Renato J. (1999) "A prosa dos diplomatas". *Folha de São Paulo*, Jornal de Resenhas, p. 7, 13 mar.
- RICHARDSON, J. David (1986) "The new political economy of trade policy". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 257-282.
- RIZZO, Mario J. (1985a) "Rules versus cost-benefit analysis in the common law". *The Cato Journal*, v. 4, n. 3, p. 865-884. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) *Austrian Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 3. p. 407-426.)
- _____. (1985b) "Law amid flux: the economics of negligence and strictly liability in tort". *The Journal of Legal Studies*, v. 9, p. 291-318, mar. (Este excerto: p. 291,317-318). (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) *Austrian Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 3. p. 404-406.)
- ROBERTS, J.M. (1976) *The Penguin History of the World*. London: Penguin, 1990.
- ROBINSON, Joan (1933) *The Economics of Imperfect Competition*. 2nd edn. London: Macmillan, 1969.
- RODRIGUEZ, Octavio (1981) *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. (Tradução de: *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*.)
- ROKKAN, Stein [s.d.] "La política entre la economía y la cultura; seminario internacional sobre el libro de Albert O. Hirschman 'Exit, Voice, and Loyalty'". In HIRSCHMAN, Albert O. *Salida, Voz y Lealtad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1977. p. 173-185. (Tradução de: *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.)
- ROMER, Paul M. (1986) "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, p. 1002-1037. (Reimpresso em: BECKER, Robert & BURMEISTER, Edwin (Ed.) *Growth Theory*. Aldershot: Edward Elgar, 1991. 3v. v. 1. Descriptive Growth Theories. p. 121-156.)
- _____. (1990) "Endogenous technological change". *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, part 2, p. S71-102.
- ROOS, Daniel (1991) "The importance of organizational structure and production system design in deployment of new technology". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 105-117.
- ROSENBERG, Nathan (1976) "On technological expectations". *The Economic Journal*, v. 86, p. 523-535, sep. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 411-423.)
- _____. (1990) "Why do firms do basic research (with their own money)?" *Research Policy*, v. 19, p. 165-174.
- _____. (1991) "Critical issues in science policy research". *Science and Public Policy*, v. 18, n. 6, p. 335-346, dec.
- _____. (1992) "Science and technology in the twentieth century". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier A. (Eds.) *Technology and Enterprise in a Historical Perspective*. Oxford: Clarendon Press. p. 63-96.
- _____. & STEINMUELLER, W. Edward (1988) "Why are americans such poor imitators?" *The American Economic Review*, v. 78, n. 2, p. 229-234, may.
- ROTHWELL, Roy & DODGSON, Mark (1992) "European technology policy evolution: convergence toward SMEs and regional technology transfer". *Technovation*, v. 12, n. 4, p. 223-238.
- RUTHERFORD, Malcolm (1981) "Clarence Ayres and the instrumental theory of value". *Journal of Economic Issues*, v. 15, n. 3, p. 657-673, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 7-23.)
- _____. (1983) "J.R. Commons's institutional economics". *Journal of Economic Issues*, v. 17, n. 3, p. 721-744, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 265-288.)
- SAES, Décio A.M. (1981) "Classe média e política no Brasil (1930-1964)". In FAUSTO, Boris (Dir.) *História Geral da Civilização Brasileira*. t. 3, v. 3, p. 447-506.
- SAH, Raaj K. (1991) "Fallibility in human organizations and political systems". *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 67-88, spring.
- SAHAL, Devendra (1985) "Technological guideposts and innovation avenues". *Research Policy*, v. 14, n. 2, p. 61-82. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 442-463.)
- SAHLINS, Marshall D. (1985) *Islands of History*. Chicago: University of Chicago Press.
- SAMUELS, Warren J. (1967) "Edwin E. Witte's concept of the role of government in the economy". *Land Economics*, v. 43, n. 2, p. 131-147, may. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 222-238.)
- _____. (1971) "Interrelations between legal and economic processes". *Journal of Law & Economics*, v. 14, n. 2, p. 435-450, oct. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 253-268.)

- _____ (1977) "Technology vis-à-vis institutions in the JEL: a suggested interpretation". *Journal of Economic Issues*, v. 11, n. 4, p. 871-895, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 65-89.)
- _____ (1988) "Introduction". In SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar. 3 v. v. 1. p. 1-5.
- _____ (1990) "Institutional economics and the theory of cognition". *Cambridge Journal of Economics*, v. 14, n. 2, p. 219-227, june.
- _____ (1995a) "The present state of institutional economics". *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n. 4, p. 569-590, aug.
- _____ (1995b) "Government, the people, and the problem of order". *Challenge*, v. 38, n. 3, p. 45-49, may/june.
- _____ (1997) "On the nature and utility of the concept of equilibrium". *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 1, p. 77-88, fall.
- SAMUELSON, Paul A. (1945) *Fundamentos da Análise Econômica*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Tradução de: *Foundations of Economic Analysis*. 5th ed. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.)
- SANDMO, Agnar (1987) "Public goods". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3. p. 1061-1066.
- SAPELLI, Giulio (1992) "Technical change, microeconomic evolution and growth: an introductory view of italian industrial development". In DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato & TONINELLI, Pier Angelo (Eds.) *Technology and Enterprise in a Historical Perspective*. Oxford: Clarendon Press. p. 291-313.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1912) *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Coleção Os Economistas. 3^a ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Tradução de: *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*.)
- _____ (1942) *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. (Tradução de: *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5^a ed. London: G. Allen & Unwin, 1979.)
- _____ (1949) "Science and ideology". *The American Economic Review*, v. 39, n. 2, p. 345-359, mar.
- SCHWARTZ, Gilson (1990) *Japão: De Olhos Abertos*. São Paulo: Nobel.
- _____ (1998) "Críticos denunciam mito da corporação global". *Folha de São Paulo*, p. 2(2), 31maio.
- SCHWARZ, Roberto (1991) "Machado de Assis: um debate — conversa com Roberto Schwarz". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 59-84, mar. 1991.
- _____ (1995) "Um seminário de Marx". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, p. 99-114, mar. 1998.
- de SCHWEINITZ JR., Karl (1974) "Technology, ideology, and the state in economic development". *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 4, p. 841-858, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 134-151.)
- SCOTT, W. Richard (1991) "Unpacking institutional arguments". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 164-182.
- _____ & MEYER, John W. (1991) "The organization of societal sectors: propositions and early evidence". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 108-140.
- SEN, Amartya (1987a) "Rational behaviour". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 4. p. 68-76.
- _____ (1987b) "Social choice". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 4. p. 382-393.
- SERRA, José (1982) "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra". In BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. & COUTINHO, Renata (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. 2^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 56-121.
- SETTERFIELD, Mark (1993) "A model of institutional hysteresis". *Journal of Economic Issues*, v. 27, n. 3, p. 755-774, sep.
- _____ (1997) "Should economists dispense with the notion of equilibrium?". *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 1, p. 47-76, fall.
- SHACKLE, George L.S. (1967) *The Years of High Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1983) "Professor Kirzner on entrepreneurship". *Austrian Economics Newsletter*, v. 4, n. 1, p. 7-8, spring. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) *Austrian Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 3. p. 120-121.)
- SHAPIRO, Helen & TAYLOR, Lance (1990) "The state and industrial strategy". *World Development*, v. 18, n. 6, p. 861-878.
- SHIMADA, H. (1991) "'Humanware', technology and industrial relations". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Technology and Productivity: The Challenge for Economic Policy*. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD. p. 459-470.
- da SILVA, Ana L.G. (1985) *A Indústria de Componentes Eletrônicos Semicondutores: Padrão de Concorrência Internacional e Inserção do Brasil*. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- SILVA, Antônio C.M. (1994) *Macroeconomia sem Equilíbrio: Dois Ensaio e um Livro-Texto*. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- da SILVA, José G. (1992) "Fim do 'agrobusiness' ou emergência da biotecnologia?". *Economia e Sociedade*, n. 1, p. 163-167, ago.
- SILVERBERG, Gerald (1988) "Modelling economic dynamics and technical change: mathematical approaches to self-organization and evolution". In DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald & SOETE, Luc (Orgs.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter. p. 531-559.
- _____ ; DOSI, Giovanni & ORSENIGO, Luigi (1988) "Innovation, diversity and diffusion: a self-organisation model". *The Economic Journal*, v. 98, p. 1032-1054, dec.

- SIMON, Herbert A. (1962) "The architecture of complexity". *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 106, n. 6, p. 467-482, dec. (Reimpresso em: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.) *Industrial Organization*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 122-137.)
- _____. (1976) "From substantive to procedural rationality". In LATSIS, S.J. (Ed.) *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 129-148. (Reimpresso em: SIMON, Herbert A. (Org.) *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982. 2 v. v. 2. Behavioral Economics and Business Organization. p. 424-443.)
- _____. (1991) "Organizations and markets". *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 25-44, spring.
- SINGER, Paul I. (1984) "Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento". In FAUSTO, Boris (Dir.) *História Geral da Civilização Brasileira*. t. 3, v. 4, p. 209-245.
- SINGH, Jitendra; TUCKER, David J. & MEINHARD, Agnes C. (1991) "Institutional change and ecological dynamics". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 390-422.
- SKIDELSKY, Robert (1996) *Keynes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. (Tradução de: *Keynes*. Oxford: Oxford University Press.)
- SKIDMORE, Thomas (1966) *Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Tradução de: *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*.)
- SMITH, Adam (1776) *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. Coleção Os Economistas. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 3 v. (Tradução de: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.)
- SOETE, Luc L.G. (1991) "National support policies for strategic industries: the international implications". In OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) *Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for the 1990s*. Paris: OECD. p. 51-80.
- SOLA, Lourdes (1968) "O golpe de 37 e o Estado Novo". In MOTA, Carlos G. (Org.) *Brasil em Perspectiva*. 15ª ed. São Paulo: Difel, 1985. p. 256-282.
- de SOUZA, Francisco E.P. (1999) "Contra a livre flutuação". *Folha de São Paulo*, p. 2(2), 29 jan.
- SPENCER, Barbara J. (1986) "What should trade policy target?". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 69-89.
- STANFIELD, J. Ron (1980) "The institutional economics of Karl Polanyi". *Journal of Economic Issues*, v. 14, n. 3, p. 593-614, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 243-264.)
- STEEDMAN, Ian (1987) "Foreign trade". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 2. p. 406-411.
- STEINDL, Josef (1952) *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Tradução de: *Maturity and Stagnation in American Capitalism*.)
- STIGLITZ, Joseph E. (1987a) "Principal and agent (II)". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3. p. 966-972.
- _____. (1987b) "Learning to learn, localized learning and technological progress". In DASGUPTA, Partha & STONEMAN, Paul (Eds.) *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 125-153.
- _____. (1989a) "Financial markets and development". *Oxford Review of Economic Policy*, v. 5, n. 4, p. 55-68.
- _____. (1989b) "Markets, market failure and development". *The American Economic Review*, v. 79, n. 2, p. 197-203, may.
- _____. (1991) "Symposium on organizations and economics". *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 15-24, spring.
- _____. (1993) "Comment on 'toward a counter-counterrevolution in development theory', by Krugman". *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1992 (Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer)*, p. 39-49.
- _____. (2000) "The insider: what I learned at the world economic crisis". *The New Republic*, 17 apr. (<http://www.thenewrepublic.com/041700/stiglitz041700.html>).
- STINCHCOMBE, Arthur (1968) *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt Brace.
- STOLPER, W.F. (1991) "The theoretical bases of economic policy: the schumpeterian perspective". *Journal of Evolutionary Economics*, v. 1, n. 3, p. 189-205.
- STRACHMAN, Eduardo (1992) *Estrutura de Mercado, Competitividade e Políticas para as Indústrias Internacional e Brasileira de Bens de Capital sob Encomenda para o Setor Elétrico*. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1994) *As Propostas do Prof. Paul Davidson para a Reforma do Sistema Monetário Internacional*. Artigo preparado para o Projeto "A Problemática Monetário-Financeira Internacional: Uma Questão Estratégica para o Brasil". Convênio CEBRAP/FUNAG/SGPL/PNUD. Campinas: Mimeo.
- _____. (1995) *A Importância da Política Industrial para a Competitividade Industrial e Econômica e as Relações desta Política com a Macroeconomia: Um Artigo-Resenha*. Campinas: Mimeo.
- _____. (1999) "Notas sobre as Organizações". *Indicadores Econômicos FEE*, v. 27, n. 1, p. 155-178.
- _____. (2000) "Notas sobre o Processo de Cálculo de Aplicação de Capital". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 20, n. 1 (77), 149-154, jan./mar.

- STRASSMANN, W. Paul (1974) "Technology: a cultural trait, a logical category, or virtue itself?". *Journal of Economic Issues*, v. 8, n. 4, p. 671-687, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 117-133.)
- STREET, James H. (1967) "The latin american 'structuralists' and the institutionalists: convergence in development theory". *Journal of Economic Issues*, v. 1, n. 1, p. 44-62, june. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 185-203.)
- ____ & JAMES, Dilmus D. (1982) "Institutionalism, structuralism, and dependency in Latin America". *Journal of Economic Issues*, v. 16, n. 3, p. 673-689, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 204-220.)
- SURREY, A.J.; BUCKLEY, C.M. & ROBSON, M.J. (1980) "Heavy electrical plant". In PAVITT, Keith (Org.) *Technical Innovation and British Economic Performance*. London: Macmillan. p. 235-251.
- SUZIGAN, Wilson (1975) "Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica". *Política e Planejamento Econômico*, v. 5, n. 2, p. 433-474, dez.
- ____ (1997) "Tecnologia, globalização e políticas públicas". *Economia e Sociedade*, n. 9, p. 165-171, dez.
- ____ (1999) *Industrialização Brasileira em Perspectiva*. Campinas: Mimeo. Trabalho apresentado no III Congresso Brasileiro de História Econômica e IV Conferência Internacional de História de Empresas. Curitiba: CD-ROM do Encontro.
- ____ & VILLELA, Annibal V. (1997) *Industrial Policy in Brazil*. Campinas: UNICAMP-IE.
- SWANEY, James A. & EVERS, Martin A. (1989) "The social cost concept of K. William Kapp and Karl Polanyi". *Journal of Economic Issues*, v. 23, n. 1, p. 7-33, mar.
- SWEDBERG, Richard (1990) *Economics and Sociology — Redefining their Boundaries: Conversations with Economists and Sociologists*. Princeton: Princeton University Press.
- TADINI, Venilton (1985) *O Setor de Bens de Capital sob Encomenda: Análise do Desenvolvimento Recente (1974/1983)*. São Paulo: USP. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.
- TAPIA, Jorge R.B. (1993) *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): Atores, Instituições e Estratégias*. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- TAVARES, Maria da C. (1975) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 2ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1986.
- ____ (1978) *Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ. Tese (Professor Titular) — Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ____ (1981) "Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos". *Economía de América Latina*, Cidade do México: CIDE, n. 6.
- ____ (1996) "O desafio japonês". *Folha de São Paulo*, p. 7(2), 15 dez.
- TEECE, David J. (1986) "Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy". *Research Policy*, v. 15, n. 6, p. 285-305. (Reimpresso em: *The Economics of Innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 185-205.)
- TEIXEIRA, Aloisio (1983) *O Movimento da Industrialização nas Economias Centrais no Pós-Guerra*. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 25.
- ____ (1999) "Estados Unidos: a 'curta marcha' para a hegemonia". In FIORI, José L. (Org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 155-190.
- THE ECONOMIST (1999) "Rethinking thinking". 18 dec., p. 63-65.
- THORSTENSEN, Vera H. (1980) *O Setor de Bens de Capital, o Estado Produtor e o Estado Planejador. Conflito ou Cooperação? (O Processo de Aquisição de Bens de Capital sob Encomenda pelas Empresas Estatais e a Estratégia de Desenvolvimento do Setor — 1974/1978)*. São Paulo: FGV. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.
- THUROW, Lester C. (1992) *Cabeça a Cabeça: A Batalha Econômica entre Japão, Europa e Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. (Tradução de: *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*.)
- TOBIN, James (1974) "Friedman's theoretical framework". In GORDON, Robert J. (Org.) *Milton Friedman's Monetary Framework — A Debate with his Critics*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 77-89.
- TOOL, Marc R. (1977) "A social value theory in neoinstitutional economics". *Journal of Economic Issues*, v. 11, n. 4, p. 823-846, dec. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 3. p. 24-47.)
- ____ (1981) "The compulsive shift to institutional analysis". *Journal of Economic Issues*, v. 15, n. 3, p. 569-592, sep. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 108-131.)
- ____ (1990) "An institutionalist view of the evolution of economic systems". In DOPFER, Kurt & RAIBLE, Karl-F. (Eds.) *The Evolution of Economic System: Essays in Honour of Ota Sik*. London: Macmillan. p. 165-174.
- TORRES Fº, Ernani T. (1983) *O Mito do Sucesso: Uma Análise da Economia Japonesa no Pós-Guerra (1945-1973)*. Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 37.
- ____ (1991) *A Economia Política do Japão: Reestruturação Econômica e seus Impactos sobre as Relações Nipo-Brasileiras (1973-1990)*. Rio de Janeiro: UFRJ. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ____ [s.d.] *Reestruturação Industrial e Política Industrial no Japão Pós-1973*. Rio de Janeiro: Mimeo.
- ____ (1997) "A crise da economia japonesa: impactos da bolha especulativa". *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 1, p. 5-19, jan./mar.

- _____. (1999) "Japão: da industrialização tardia à globalização financeira". In FIORI, José L. (Org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes. p. 223-249.
- TSURU, Shigeto (1976) "Em busca de uma nova economia política". In DOPFER, Kurt (Org.) *A Economia do Futuro: Em Busca de um Novo Paradigma*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 105-114. (Tradução de: *Economics in the Future: Towards a New Paradigm*.)
- TSURUTA, T. (1982) "Industrial Policy in the Post-War Japan (Sengo Nihon no Seisaku)". *Japan Economic Journal*.
- TUCHMAN, Barbara W. (1984) *A Marcha da Insensatez: De Tróia ao Vietnã*. 3ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989. (Tradução de: *The March of Folly: From Troy to Vietnam*.)
- TULLOCK, Gordon (1987a) "Rent seeking". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 4. p. 147-149.
- _____. (1987b) "Public choice". In EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3. p. 1040-1044.
- TYSON, Laura D. (1992) *Who's Bashing Whom?: Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- USEEM, Michael (1979) "The social organization of the american business elite and participation of corporation directors in the governance of american institutions". *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 553-572, aug.
- _____. (1983) "Business and politics in the United States and United Kingdom: the origins of heightened political activity of large corporations during the 1970s and early 1980s". *Theory and Society*, v. 12, n. 3, p. 281-308, may.
- VALLE, Rogério (1996) "A evolução dos paradigmas sociológicos sobre as técnicas industriais e o conceito de cultura técnica". In CASTRO, Antonio B.; POSSAS, Mario L. & PROENÇA, Adriano (Orgs.) *Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: Discutindo Mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 47-69.
- VARIAN, Hal R. (1978) *Microeconomic Analysis*. 3ª ed. New York: W.W. Norton, 1992.
- _____. (1987) *Microeconomia: Princípios Básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. (Tradução de: *Intermediate Microeconomics*. 2ª ed. 1990.)
- VASCONCELOS, Marcos R. (1998) *Instabilidade e Especulação em Mercados Cambiais*. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. & STRACHMAN, Eduardo (1997) "Os riscos de crise cambial no Brasil". *Gazeta Mercantil*, p. A-3, 15 jul.
- _____. & _____ (1999) "Determinantes da taxa de câmbio e seus impactos sobre a estrutura e a competitividade industrial de um país". *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 6, p. 67-99, jun./dez.
- _____. & FUCIDJI, J. Ricardo (1998) "O Realismo Crítico e as controvérsias metodológicas contemporâneas em economia". *Anais do III Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói: EdUFF. p. 23-40. (Reproduzido em *Estudos Econômicos*, v. 29, n. 3, p. 415-445, jun./set. 1999.)
- VEBLEN, Thorstein B. (1898) "Why is economics not an evolutionary science?". *The Quarterly Journal of Economics*, v. 12, p. 373-397, july.
- _____. (1899) *A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições*. Coleção Os Pensadores. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Tradução de: *The Theory of Leisure Class: An Economic Study of Institutions*.)
- _____. (1915) *A Alemanha Imperial e a Revolução Industrial*. Coleção Os Pensadores. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Tradução de: *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1966.)
- VERCELLI, Alessandro (1991) *Methodological Foundations of Macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1993a) *The Case for a Non Reductionist Macroeconomics: A Long Run Perspective*. Preliminary Draft. Apresentado no Seminário em Comemoração aos 25 Anos de Atividade do Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: Mimeo.
- _____. (1993b) "Il declino della concezione dinamica di equilibrio". *Atti della XXXIII Reunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti*. [s.l.]
- VIANNA, Sérgio B. (1986) *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES. Dissertação (Mestrado) — Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC - RJ), 1987.
- _____. (1992a) "Política econômica externa e industrialização: 1946-1951". In ABREU, Marcelo P. (Org.) *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus. p. 105-122.
- _____. (1992b) "Duas tentativas de estabilização: 1951-1954". In ABREU, Marcelo P. (Org.) *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus. p. 123-150.
- VILLELA, André & CORREA, Paulo G. (1995) "Fundamentos teóricos da política industrial". *Revista do BNDES*, v. 2, n. 3, p. 27-68, jun.
- WALKER, Donald A. (1977) "Thorstein Veblen's economic system". *Economic Inquiry*, v. 15, n. 2, p. 213-237, apr. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 153-177.)
- _____. (1979) "The institutionalist economic theories of Clarence Ayres". *Economic Inquiry*, v. 17, n. 4, p. 519-538, oct. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) *Institutional Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 192-211.)
- WATKINS, Todd A. (1991) "A technological communication costs model of R & D consortia as public policy". *Research Policy*, v. 20, p. 87-107.
- WEFFORT, Francisco (1977) "O populismo na política brasileira". In FURTADO, Celso (Org.) *Brasil: Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- _____. (1986) "O nacionalismo, o populismo e o que restou do legado político e econômico de Vargas." In SZMRECSÁNYI, Tamás & GRANZIERA, Rui G. (Orgs.) Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 165-179.
- WILBER, Charles & HARRISON, Robert S. (1978) "The methodological differences between institutional and neoclassical economics". Journal of Economic Issues, v. 12, n. 1, p. 61-89, mar. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 2. p. 95-123.)
- WILLIAMSON, John (1989) A Economia Aberta e a Economia Mundial: Um Texto de Economia Internacional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993. (Tradução de: The Open Economy and the World Economy)
- WILLIAMSON, Oliver E. (1979) "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations". The Journal of Law and Economics, v. 22, n. 2, p. 233-261, oct. (Reimpresso em: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.) Industrial Organization. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 223-251.)
- _____. (1991a) "Introduction". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 3-17.
- _____. (1991b) "The logic of economic organization". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 90-116.
- _____. (1993) "Transaction cost economics and organization theory". Industrial and Corporate Change, v. 2, n. 2, p. 107-156.
- WINTER, Sidney G. (1986) "Comments on Arrow and on Lucas". Journal of Business, v. 59, n. 4, p. S427-S434. (Reimpresso em: FREEMAN, Christopher (Ed.) The Economics of Innovation. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 47-54.)
- _____. (1991) "On Coase, competence, and the corporation". In WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G. (Eds.) The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development. Oxford: Oxford University Press. p. 179-195.
- WISEMAN, Jack (1985) "Economics, subjectivism and public choice". Market Process, v. 3, n. 2, p. 14-15, autumn. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C. (Ed.) Austrian Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1990. 3v. v. 3. p. 437-438.)
- WITTE, Edwin E. (1954) "Institutional economics as seen by an institutional economist". Southern Economic Journal, v. 21, p. 131-140, oct. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 28-37.)
- WOMACK, James P. (1990) Development Strategies for the Brazilian Motor Industry: A Global Perspective. Projeto IPT/FECAMP/UNIDO. Campinas: Mimeo.
- _____. JONES, D.T. & ROOS, D. (1990) The Machine that Changed the World. New York: Rawson Associates.
- YAMAMURA, Kozo (1986) "Caveat emptor: the industrial policy of Japan". In KRUGMAN, Paul R. (Ed.) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992. p. 169-209.
- _____. & YASUBA, Yasukichi (1988) "Introduction". In YAMAMURA, Kozo & YASUBA, Yasukichi (Eds.) The Political Economy of Japan. Stanford: Stanford University Press. 2 v. v. 1. The Domestic Transformation.
- YOFFIE, David B. (1993) "Introduction: from comparative advantage to regulated competition". In YOFFIE, David B. (Ed.) Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition. Boston: Harvard Business School Press. p. 1-25.
- ZINGLER, Ervin K. (1974) "Veblen vs. Commons: a comparative evaluation". Kyklos, v. 27, n. 2, p. 322-344. (Reimpresso em: SAMUELS, Warren J. (Ed.) Institutional Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1988. 3 v. v. 1. p. 220-242.)
- ZUCKER, Lynne G. (1991) "The role of institutionalization in cultural persistence". In POWELL, Walter W. & DIMAGGIO, Paul J. (Eds.) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. p. 83-107.
- ZYSMAN, John (1978) "The French state in the international economy". In KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.) Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 255-293.
- _____. (1983) Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. (1994) "How institutions create historically rooted trajectories of growth". Industrial and Corporate Change, v. 3, n. 1, p. 243-283.
- _____. & COHEN, Stephen S. (1987) Manufacturing Matters. New York: Basic Books.