

13. CONCLUSÃO

EXISTEM NO BRASIL ATUAL DUAS GRANDES CORRENTES DE economistas com visões de mundo bem distintas acerca do desenvolvimento e crescimento. Para o grupo dos economistas ortodoxos ou "mainstream", o desenvolvimento econômico tende a ser um processo espontâneo guiado pelo mercado e que depende basicamente de boas políticas internas, tais como: governo parcimonioso que não tribute demais, bom funcionamento da justiça, controle da inflação, educação de qualidade, defesa da concorrência. Se essas políticas forem perseguidas, o desenvolvimento será apenas uma questão de tempo. Seria o equivalente a esperar um bom desempenho de um atleta, garantindo-lhe apenas sua integridade física e a alimentação diária de sua preferência. Bastaria submetê-lo sistematicamente à "disciplina" das competições de mercado mundial, sem necessidade de treino, planejamento ou condicionamento físico. Na metáfora futebolística, os países ricos teriam ficado ricos porque descobriram seus "Romários" em cada posição do campo de futebol, mas sem um técnico que definisse uma estratégia de jogo. Os exemplos de Marta (Brasil) e de Salah (Egito) mostram que talento sem estrutura não garantem a vitória. Os economistas ortodoxos defendem, portanto, a educação e as instituições "corretas" como elementos centrais para o desenvolvimento. Basta descobrir seu talento e jogar sem a necessidade do técnico (no caso, a política industrial) que os campeonatos e as medalhas virão, mais cedo ou mais tarde. Se não desempenhar bem, troque de esporte.

Para o grupo dos desenvolvimentistas ou heterodoxos, o processo de desenvolvimento econômico se dá num contexto de interação estratégica entre nações. Especialmente no que diz respeito ao domínio de técnicas produtivas e capacidade de aprendizagem em setores específicos. Aquilo que o economista convencional vê como causa do desenvolvimento é tido como resultado. Por exemplo, em um estudo recente Carvalho, Ribeiro e Marques (2018) mostraram como os vários aspectos estruturais do desenvolvimento estão relacionados às taxas de inflação mais altas em países em desenvolvimento. Aspectos de longo prazo, como sofisticação produtiva, densidade tecnológica das exportações, participação da indústria no PIB, volatilidade cambial, dentre outros, ajudam a explicar o comportamento de longo prazo da inflação. Por trás deste resultado encontra-se a premissa de que é a estrutura produtiva que delimita a qualidade das instituições econômicas e políticas e, por meio destas, seus resultados.

Além disso, não se pressupõe qualquer harmonia automática entre os interesses econômicos e comerciais das nações. As multinacionais e os governos dos países ricos defendem com unhas e dentes seus mercados e suas tecnologias de produção. O padrão de especialização produtiva perseguido por estas nações significa dominar tecnologias avançadas de produção e criar capacidades e competências locais proprietárias nos setores mais nobres. Significa fazer o melhor uso dos recursos da nação, mas de forma estratégica. Produzir castanhas de caju ou chips de computador, carros ou havaianas, bananas ou computadores faz diferença. Ou seja, o processo de desenvolvimento não é setor-neutro, depende da composição agricultura, serviços e indústria do PIB e do tipo de produto que um país é capaz de produzir. A produtividade da economia deixa de ser algo que depende dos indivíduos, como na visão ortodoxa, e passa a ser algo sistêmico, que depende da configuração setorial e produtiva de uma economia conforme vimos. Trabalhadores inseridos em setores tecnologicamente sofisticados serão produtivos devido às características intrínsecas do setor e não a dos trabalhadores. A empregada doméstica que é retrainada para trabalhar numa fábrica tem sua produtividade aumentada enormemente, por exemplo. A educação num país com uma matriz produtiva sofisticada oferece ao trabalhador estudioso o devido retorno pelo seu esforço intelectual. A desindustrialização brasileira criou uma geração de trabalhadores com um ou mais diplomas universitários que viraram cozinheiros de hambúrgueres em redes de fast food ou entregadores e taxistas de aplicativo.

produzir bananas é diferente de produzir carros

O processo de desenvolvimento se dá num ambiente de competição em que nações ricas lutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países em desenvolvimento em determinados mercados, tornando o processo muito mais desigual e assimétrico. A harmonia de interesses prevalece na medida em que a periferia se resigna em ficar em seu devido lugar. Na conhecida expressão do economista alemão Friedrich List, após atingirem um elevado estágio de desenvolvimento os países ricos "chutam a escada", tentando impedir que países pobres percorram o mesmo percurso; são estratégias de maximização de lucro das próprias empresas multinacionais. A visão ortodoxa de mundo tem uma postura mais individualista e menos sistêmica; são essenciais para esta corrente as características intrínsecas do homem, em particular, o grau e a qualidade média da instrução escolar e acadêmica.

Alternativamente, a visão desenvolvimentista entende que as ocupações em si e tipos de vagas de trabalho são mais importantes do que a qualificação. Se não houver postos de trabalho qualificados, não adianta qualificar a população. E por este motivo o desenvolvimento decorre do tipo de atividade praticada e do bem que se produz; ou seja, para a visão inspirada em List, "o que" e "como" se produz são essenciais para se gerar o desenvolvimento econômico. Um alto nível de produção per capita só pode ser atingido a partir da sofisticação do tecido produtivo de uma economia. E para isso ocorrer não basta se expor à enorme competição existente no mercado mundial. Os *first movers* de países ricos têm vantagens gigantescas sobre seus concorrentes em países pobres e em desenvolvimento no que diz respeito a domínio de mercados, propriedades de tecnologias, escala de produção etc. Eles não fazem tudo isso porque são ricos, mas, ao contrário, por terem chegado antes e protegido suas conquistas econômicas e tecnológicas é que conseguem se manter na liderança do mundo.

Na perspectiva desenvolvimentista não existe objetivo maior do que criar uma indústria local, competente, capaz de produzir para o mercado mundial com grande excelência tecnológica. Como esses campeões internacionais não surgem naturalmente do dia para a noite, o governo deve ajudar com subsídios, tarifas e financiamentos até que essas empresas atinjam escala e força suficiente para competir no mercado doméstico e mundial. Trata-se da velha ideia da indústria infante, cujo conceito precisa ser constantemente atualizado para os

produzir bananas é diferente de produzir carros

O processo de desenvolvimento se dá num ambiente de competição em que nações ricas lutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países em desenvolvimento em determinados mercados, tornando o processo muito mais desigual e assimétrico. A harmonia de interesses prevalece na medida em que a periferia se resigna em ficar em seu devido lugar. Na conhecida expressão do economista alemão Friedrich List, após atingirem um elevado estágio de desenvolvimento os países ricos “chutam a escada”, tentando impedir que países pobres percorram o mesmo percurso; são estratégias de maximização de lucro das próprias empresas multinacionais. A visão ortodoxa de mundo tem uma postura mais individualista e menos sistêmica; são essenciais para esta corrente as características intrínsecas do homem, em particular, o grau e a qualidade média da instrução escolar e acadêmica.

Alternativamente, a visão desenvolvimentista entende que as ocupações em si e tipos de vagas de trabalho são mais importantes do que a qualificação. Se não houver postos de trabalho qualificados, não adianta qualificar a população. E por este motivo o desenvolvimento decorre do tipo de atividade praticada e do bem que se produz; ou seja, para a visão inspirada em List, “o que” e “como” se produz são essenciais para se gerar o desenvolvimento econômico. Um alto nível de produção per capita só pode ser atingido a partir da sofisticação do tecido produtivo de uma economia. E para isso ocorrer não basta se expor à enorme competição existente no mercado mundial. Os *first movers* de países ricos têm vantagens gigantescas sobre seus concorrentes em países pobres e em desenvolvimento no que diz respeito a domínio de mercados, propriedades de tecnologias, escala de produção etc. Eles não fazem tudo isso porque são ricos, mas, ao contrário, por terem chegado antes e protegerem suas conquistas econômicas e tecnológicas é que conseguem se manter na liderança do mundo.

Na perspectiva desenvolvimentista não existe objetivo maior do que criar uma indústria local, competente, capaz de produzir para o mercado mundial com grande excelência tecnológica. Como esses campeões internacionais não surgem naturalmente do dia para a noite, o governo deve ajudar com subsídios, tarifas e financiamentos até que essas empresas atinjam escala e força suficiente para competir no mercado doméstico e mundial. Trata-se da velha ideia da indústria infante, cujo conceito precisa ser constantemente atualizado para os

movimentos tecnológicos e contraditório do jogo econômico, para que empobrecidos e desolados não deixem atirar-lhes por políticas rígidas e imutáveis. Não há nada de "instabilidades crônicas" em dados momentâneos do tempo. É preciso que as próprias instituições econômicas e políticas sejam suficientemente flexíveis para acompanhar as inovações da técnica, ciência e desenvolvimento no desenvolvimento social e econômico. Muitas das grandes políticas do tipo surgiram de estratégias desse tipo, erradas, sendo políticas indesejáveis e desastrosamente estatais que se tornaram o erro econômico mais insidioso e destrutivo já conhecido. Mas não se esqueça o leitor ao pensar que este é um jogo de cartas marcadas e resultados garantidos. Há muitos exemplos de farsas, corrupção desenfreada e um alívio de recursos que demonstram a dificuldade de seguir um caminho entre as forças internas e externas em prol do desenvolvimento nacional. Tanto a história brasileira quanto diversas experiências internacionais mostram que a economia política das nações não é um jogo para amadores.

A narrativa das vantagens comparativas na produção de bens e serviços deriva de uma noção emprestada da astronomia do século XVIII, em que os planetas participam de órbitas estáveis e bem-comportadas e todos desempenham um papel dentro do concerto interplanetário. Como isso se traduzia para a economia? Sabemos que todo mundo não pode ser bom em tudo o que faz. Assim, David Ricardo definiu, de forma rigorosa, *padrão parcial*, que se cada um se concentrar em fazer o que é melhor, sua vantagem comparativa, o comércio internacional se torna mais benéfico para todos. A história é a seguinte: Ao produzir bens "baratos" para o mundo, meus parceiros comerciais também poderiam se ocupar daquilo que fazem melhor, acrescentando aos também produtos "carosíssimos" a partir da venda dos meus. É o que a literatura econômica chama de "ganhos de comércio" que resultam dos "ganhos da especialização".

O argumento da CTPA, nos anos 1990 era exatamente de que o desenvolvimento econômico das nações levaria a resultados vitoriosos em favor daquelas que produziam os bens com maior conteúdo tecnológico. Por isso, o comércio internacional não poderia resultar da especialização nacional de cada nação, mas da transformação tecnológica de suas matérias produzidas. Isso levaria a uma alteração deliberadamente a natureza da produção para desenvolver as "vantagens" inibidas pelo esquema "nacional" passivo - porque ditado pelas circunstâncias - que levou à subutilização dos recursos internos de

movimentos tecnológicos e comerciais do jogo econômico, para que capacidades obsoletas não sejam nutridas por políticas rígidas e inerciais. Não basta ter as "instituições certas" em dado momento do tempo. É preciso que as próprias instituições econômicas e políticas sejam suficientemente flexíveis para incorporar as inovações de forma sólida e direcionada ao desenvolvimento social e econômico. Muitos dos gigantes asiáticos de hoje surgiram de estratégias desse tipo, envolvendo políticas industriais e direcionamento estatal que se somaram a uma competentíssima iniciativa privada, aguerrida e eficiente. Mas não se engane o leitor ao pensar que este é um jogo de cartas marcadas e resultados garantidos. Há muitos exemplos de fracasso, corrupção desenfreada e má alocação de recursos que demonstram a dificuldade estratégica em articular entre si forças internas e externas em prol do desenvolvimento nacional. Tanto a história brasileira quanto diversas experiências internacionais mostram que a economia política das formas não é um jogo para amadores.

A narrativa das vantagens comparativas na produção de bens e serviços deriva de uma noção emprestada da astronomia do século XVIII, em que os planetas participam de órbitas estáveis e bem-comportadas e todos desempenham um papel dentro do concerto interplanetário. Como isso se traduziu para a economia? Sabemos que todo mundo não pode ser bom em tudo o que faz. Assim, David Ricardo deu, de forma rigorosa, porém parcial, que se cada um se concentrar em fazer o que é melhor, sua vantagem comparativa, o comércio internacional se daria entre as estruturas produtivas mais eficientes. A história é a seguinte: Ao produzir bens "baratos" para o mundo, meus parceiros comerciais também poderiam se ocupar daquilo que fazem melhor, oferecendo-me também produtos "acessíveis" a partir da venda dos meus. É o que a literatura econômica chama de "ganhos de comércio" que resultam dos "ganhos da especialização".

O argumento da CEPAL nos anos 1950 era exatamente de que o desenvolvimento econômico das nações levaria a resultados viesados em favor daqueles que produziam os bens com maior conteúdo tecnológico. Por isso, o comércio internacional não poderia resultar da especialização vocacional de cada nação, mas da transformação tecnológica de suas matrizes produtivas. Isso requeria alterar ativamente a estrutura de produção para desenvolver as "vocações" inibidas pelo esquema "vocacional" passivo – porque ditado pelos concorrentes – que levava à subutilização dos recursos internos às

nações. A diversificação oferecia ganhos de comércio muito mais imensos se combinados à especialização setorial estratégica, que poderiam gerar condições para novas rodadas de transformação produtiva.

política industrial para o século XXI

As breves histórias de Embraer, WEG, lei dos genéricos, de programas militares brasileiros e diversos outros exemplos deste livro ilustram de forma prática o funcionamento de um "Sistema Nacional de Inovação" (Lundvall, 2010): um grupo articulado de instituições dos setores público e privado (agências de fomento e financiamento, instituições públicas, empresas públicas e privadas, instituições de ensino e pesquisa etc.) cujas atividades geram e difundem novas tecnologias, sendo a inovação seu aspecto crucial. O nível de articulação entre os diversos atores que compõem um sistema desses determina a capacidade de uma cidade, região ou país em gerar inovações. Um Sistema Nacional de Inovação compõe-se do envolvimento e integração entre três principais agentes: o Estado, responsável por aplicar e fomentar políticas públicas de ciência e tecnologia; universidades e institutos de pesquisa responsáveis por criar e disseminar o conhecimento e empresas responsáveis pelo investimento na transformação do conhecimento em produtos. Nestes sistemas, o investimento público e a ação do Estado como fomentador, financiador e aglutinador são sempre essenciais.

O fomento e a proteção da política industrial requerem disciplina no seu uso, para que se gerem as contrapartidas. Caso contrário, recursos públicos são desperdiçados ao atender aos interesses econômicos de grupos de pressão sem beneficiar a coletividade. Neste sentido, o "intervencionismo" do governo não é uma panaceia, muito pelo contrário. Traz consigo o risco de ocorrência de inúmeros problemas associados ao *rent-seeking*, bem como distorções na aplicação das políticas. A tentativa de se criar complexidade não é, portanto, isenta de custos, nem de riscos. Na política industrial, o governo age como um técnico de futebol, articula os jogadores, escala o time mas não entra em campo. O técnico não sabe quem vai fazer gol, quando e como. Mas a presença dele aumenta a probabilidade de sucesso e vitória. O mesmo ocorre com países, estados e empresas. Política industrial não é uma questão de onisciência do planejador central; trata-se na verdade de uma função de articulação que melhora o funcionamento dos

nações. A diversificação oferecia ganhos de comércio muito mais intensos se combinados à especialização setorial estratégica, que poderiam gerar condições para novas rodadas de transformação produtiva.

política industrial para o século XXI

As breves histórias de Embraer, WEG, lei dos genéricos, de programas militares brasileiros e diversos outros exemplos deste livro ilustram de forma prática o funcionamento de um "Sistema Nacional de Inovação" (Lundvall, 2010); um grupo articulado de instituições dos setores público e privado (agências de fomento e financiamento, instituições financeiras, empresas públicas e privadas, instituições de ensino e pesquisa etc.) cujas atividades geram e difundem novas tecnologias, sendo a inovação seu aspecto crucial. O nível de articulação entre os diversos atores que compõem um sistema desses determina a capacidade de uma cidade, região ou país em gerar inovações. Um Sistema Nacional de Inovação compõe-se do envolvimento e integração entre três principais agentes: o Estado, responsável por aplicar e fomentar políticas públicas de ciência e tecnologia; universidades e institutos de pesquisa responsáveis por criar e disseminar o conhecimento e empresas responsáveis pelo investimento na transformação do conhecimento em produtos. Nestes sistemas, o investimento público e a ação do Estado como fomentador, financiador e aglutinador são sempre essenciais.

O fomento e a proteção da política industrial requerem disciplina no seu uso, para que se gerem as contrapartidas. Caso contrário, recursos públicos são desperdiçados ao atender aos interesses econômicos de grupos de pressão sem beneficiar a coletividade. Neste sentido, o "intervencionismo" do governo não é uma panaceia, muito pelo contrário. Traz consigo o risco de ocorrência de inúmeros problemas associados ao *rent-seeking*, bem como distorções na aplicação das políticas. A tentativa de se criar complexidade não é, portanto, isenta de custos, nem de riscos. Na política industrial, o governo age como um técnico de futebol, articula os jogadores, escala o time mas não entra em campo. O técnico não sabe quem vai fazer gol, quando e como. Mas a presença dele aumenta a probabilidade de sucesso e vitória. O mesmo ocorre com países, estados e empresas. Política industrial não é uma questão de onisciência do planejador central; trata-se na verdade de uma função de articulação que melhora o funcionamento dos

mercados. Mazzucato e Penna (2016), por exemplo, fizeram um interessante plano para o Brasil nos moldes da postura “mission oriented” do Estado defendida pela autora.

Em trabalho de 2004 com o título *Política industrial para o século XXI*, Dani Rodrik (2004a) discute como desenhar uma política industrial eficiente. Por um lado, existe o claro risco de uma proximidade excessiva entre os burocratas e empresários que dê margem à “captura” do estado. Surgem processos de corrupção e *rent-seeking* que desvirtuam a articulação e coordenação da política industrial, tornando-a mero instrumento de *rent-seeking*, busca de “enriquecimento fácil”. A reposta de desenho institucional para tentar evitar esse tipo de comportamento seria o isolamento dos burocratas e criação de distância em relação aos empresários regulados e coordenados. Conforme argumenta Rodrik, essa boa estratégia para evitar corrupção vai exatamente na contramão de outra necessidade da política industrial que é justamente aproximar o setor público e privado para que juntos encontrem soluções produtivas mais rentáveis e promissoras. O equilíbrio entre esses dois aspectos constitui para Rodrik o que seria uma política industrial ideal. Como fazer isso?

Rodrik enumera algumas medidas práticas que podem ajudar neste sentido. Primeiro: o status da política industrial deve ser elevado no governo e contar com ministro ou instância de poder de primeira ordem para lidar com esses assuntos, equiparado inclusive à importância do Ministério da Fazenda e do Banco Central ao ente de governo que deveria comandar a política industrial. O cargo pode ser de ministro, vice-presidente ou até mesmo o presidente da república, como destacada Rodrik em relação ao general Park Chung Hee na Coreia do Sul. Segundo: criação de conselhos e fóruns de coordenação entre setor público e iniciativa privada; agências de fomento, organizações privadas sem fins lucrativos, além dos próprios organismos de representação de classe. São fóruns onde a troca entre setor público e privado pode fluir melhor, com as demandas do setor privado sendo apresentadas e as opções de caminhos públicos a seguir podem ser melhor discutidas. Terceiro: criação de mecanismos de transparência e “accountability”. A política industrial deve ser enxergada pela sociedade como uma ferramenta para promoção de avanço tecnológico e desenvolvimento de novas atividades produtivas e não um canal para apropriação de ganhos fáceis de *rent-seeking* e oportunidades de corrupção. As decisões dos conselhos de política industrial e os recursos

públicos destinados a essas políticas devem ser totalmente transparentes e sujeitas a crítica permanente da sociedade.

O setor público pode e deve contribuir com políticas de estímulo à inovação e educação adequadas além da manutenção de preços macro adequados (equilíbrio fiscal, inflação baixa e estável, câmbio competitivo, prêmio de risco e juros baixos). O protecionismo à indústria infante pode ser usado em casos específicos, mas com metas de ganhos de produtividade e prazos bem definidos, como se fez no Leste Asiático. Sempre haverá, no entanto, o risco de captura da agência pública pelo regulado, o que desvirtua completamente o processo. Por outro lado, desregular os mercados e abrir a economia de forma indiscriminada tampouco resolverá o problema do desenvolvimento. Economias com empresas fracas, sujeitas a fulminante concorrência internacional, especialmente no setor de bens transacionáveis complexos, verão seu tecido produtivo ser dizimado rapidamente em condições de abertura indiscriminada e preços macroeconômicos errados; como se viu no Brasil das últimas décadas. Ainda sobre essa questão da abertura comercial, é importante observar que o nível da taxa de câmbio real é chave. Sobre valorizações muito intensas equivalem a zeragem de tarifas: um pouco do que vimos no Brasil da era FHC e também da era Lula e Dilma.

Para concluir este breve livro, gostaríamos de destacar finalmente que a perspectiva aqui apresentada tem um propósito muito mais ilustrativo sobre o potencial dessas abordagens. Trata-se de um convite para engajar estudantes e pesquisadores em trabalhos e estudos futuros nesta linha. A ótica da complexidade econômica revela que não há caminho possível para o desenvolvimento sem que se siga a rota da sofisticação do tecido produtivo. Todos os países ricos amadureceram suas economias na direção de maior complexidade, enquanto todos os países pobres falharam em tal propósito. Como chegar lá continuará sendo objeto de acaloradas disputas teóricas e políticas. O que realmente importa é não desviar do propósito e do destino de todo este debate, os quais foram tão bem colocados por Celso Furtado (1998, p. 47): "Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de desenvolvimento". O Brasil se perdeu, mas sempre é possível reencontrar a rota para um futuro melhor.