

Schneider, Ben Ross

Working Paper

O estado desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas históricas e comparadas

Texto para Discussão, No. 1871

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Schneider, Ben Ross (2013) : O estado desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas históricas e comparadas, Texto para Discussão, No. 1871, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91359>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1871

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E COMPARADAS

Ben Ross Schneider

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E COMPARADAS*

Ben Ross Schneider**

* O autor agradece a Alexandre Gomide, Ronaldo Herrlein, Roberto Pires e aos participantes da Primeira Oficina do projeto Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo – realizada no Ipea, em Brasília, no dia 31 de janeiro de 2012 –, ao Ipea pelo apoio em pesquisa e a Renato Lima de Oliveira pela tradução. A pesquisa é coordenada por Alexandre Gomide e Roberto Pires, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Professor do Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO7

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONDIÇÕES GERAIS9

3 ALGUNS SUCESSOS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO15

4 ALGUMAS FALHAS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO22

5 PROMOÇÃO ECONÔMICA REGIONAL24

6 DESENVOLVIMENTISMO DO SÉCULO XXI27

7 CONCLUSÕES30

REFERÊNCIAS31

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR36

SINOPSE

O histórico de sucesso dos Estados desenvolvimentistas na Ásia Oriental e o sucesso parcial de Estados desenvolvimentistas na América Latina sugerem vários pré-requisitos comuns para a intervenção estatal eficaz, incluindo uma burocracia weberiana, o monitoramento da implementação de projetos e reciprocidade (subsídios em troca de desempenho) e relações de colaboração entre governo e empresas. Embora o Brasil não tenha conseguido desenvolver uma indústria de fabricação e exportação de alta tecnologia – segmento que na Ásia Oriental foi responsável por um crescimento continuado –, o Estado desenvolvimentista brasileiro teve um número importante, e muitas vezes negligenciado, de sucessos, especialmente em aço, automóveis, mineração, etanol e fabricação de aeronaves. Ele foi menos bem-sucedido na promoção de setores como tecnologia da informação e energia nuclear, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, algumas iniciativas isoladas de governos estaduais também foram eficazes na promoção de determinados segmentos locais da indústria e da agricultura. Em contraste com a Ásia Oriental, as empresas estatais no Brasil tiveram papel central, efetivamente internalizando os procedimentos de acompanhamento e reciprocidade e ignorando a colaboração entre empresas e governo.

Palavras-chave: desenvolvimentismo; empresas estatais; políticas públicas.

ABSTRACTⁱ

The historical success of the Asian developmental States and the partial success of developmental States in Latin America suggest numerous common requisites for an efficient State intervention, including a weberian bureaucracy, the monitoring of project implementation and reciprocity (subsidies in exchange of performance), and collaborative relations between government and private companies. Even though Brazil wasn't able to develop a high technology manufacture and exportation industry – sector that responded for continued growth in East Asia – the Brazilian developmental State had an important number of successes, often neglected, especially in steel, cars, mining, ethanol and aircrafts. Brazil was less successful in the promotion of information technology, nuclear energy and in the reduction of social and regional inequalities.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

Moreover, some isolated initiatives of states' governments were also efficient in the promotion of some local industrial and agricultural sectors. In contrast with Asia, Brazilian state-owned enterprises played a central role, effectively internalizing monitoring and reciprocity procedures, and ignoring the cooperation between government and private companies (which was, generally, more rare in Brazil).

Keywords: developmentalism; state-owned enterprises; public policies.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras. A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu, também, como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo são doze *Textos para discussão* publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1990, o senso comum tinha enterrado, sem cerimônia e nostalgia, o Estado desenvolvimentista no Brasil. No entanto, na maioria dos julgamentos, a versão brasileira do Estado desenvolvimentista do século XX nunca teve o seu dia no tribunal, e poucos têm tido interesse na oportunidade de avaliar, com o pleno benefício da visão retrospectiva, os sucessos e fracassos significativos das suas quase seis décadas de operação, de 1930 a 1990. O argumento desenvolvido neste trabalho é que o Estado desenvolvimentista marcou mais gols em setores e regiões do que era evidente na época das primeiras análises *post-mortem*. Alguns grandes fracassos setoriais ainda pertencem à coluna negativa, incluindo informática, café, energia nuclear e alguns projetos equivocados em transporte (como a Rodovia Transamazônica). No entanto, outras políticas industriais, que foram regularmente vilipendiadas no passado, posteriormente

se transformaram em alavancas de vantagem e crescimento de alta tecnologia, como o aço, etanol, petróleo, automóveis, mineração na Amazônia e fabricação de aeronaves. Ao mesmo tempo, e em comparação com os mais destacados Estados desenvolvimentistas da Ásia Oriental, a versão brasileira do Estado desenvolvimentista não promoveu uma vasta reorientação da economia em direção à alta tecnologia e ao alto valor agregado à indústria de transformação. Na verdade, pela década de 2000, a bonança de recursos naturais empurrou a economia brasileira de volta aos níveis anteriores de dependência das exportações de matérias-primas, embora com uma cesta mais diversificada de recursos naturais e de exportações agrícolas.

Uma abordagem desagregada por setor para avaliar os resultados do Estado desenvolvimentista brasileiro tem vantagens em relação a uma avaliação mais abrangente. As taxas de crescimento, da indústria de transformação, das melhorias tecnológicas e da expansão das exportações do Brasil ficam atrás dos líderes em países em desenvolvimento, inicialmente Coreia e Taiwan, e, mais recentemente, China e Índia.¹ As taxas de poupança e de investimento no Brasil nunca ficaram acima de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) de forma sustentável, como aconteceu nas economias de alto desempenho da Ásia. No entanto, um grande número de outras variáveis, além do fomento estatal, contribuiu para esses resultados mais abrangentes – desde condições de segundo plano, como os recursos naturais e heterogeneidade étnica, a problemas mais contemporâneos, como a crise da dívida da década de 1980 – por isso é mais difícil distinguir o joio do trigo. Em contraste, os setores considerados a seguir são aqueles que foram alvos de intervenção estatal pesada e direta, de modo que os resultados podem ser mais facilmente atribuídos em grande parte à qualidade do tipo de intervenção.

Os estudos amplos de comparação internacional ajudaram a identificar as variáveis que, com alguns ajustes, são úteis na análise setorial dos Estados desenvolvimentistas de médio alcance. Como serão discutidas na seção 2, as quatro principais precondições para a promoção do desenvolvimento eficaz, colhidas a partir dessa literatura são: *i*) a existência de uma burocracia weberiana;² *ii*) o apoio político; *iii*) a reciprocidade; e

1. Os indicadores macroeconômicos eram ainda mais impressionantes antes da crise da dívida; de 1940 a 1980, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 7,1% (Weyland, 1998, p. 51).

2. De acordo com Max Weber, burocracia é uma estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. Distingue-se de outras formas de organização por privilegiar o recrutamento meritocrático de seu quadro de funcionários.

iv) as relações de colaboração entre empresas e governo (Evans, 1995; Amsden, 2001; Kohli, 2004). No Brasil, as políticas de desenvolvimento e suas agências executoras variaram bastante ao longo destas quatro dimensões. Muitas das histórias de sucesso detalhadas a seguir giravam em torno de empresas estatais nas quais o sucesso dependia mais das duas primeiras condições e, em grande parte, tornava dispensável a necessidade de elaborar esquemas delicados para a reciprocidade e colaboração entre os setores público e privado.

Além desta introdução, a segunda seção apresenta informações básicas sobre a trajetória histórica e linhas gerais do Estado desenvolvimentista brasileiro e examina com mais detalhe as principais condições prévias para a sua eficácia. A terceira seção expõe uma visão seletiva de grandes sucessos – como petróleo, aviões, siderurgia, etanol e mineração. Os principais ingredientes na maioria das histórias de sucesso foram a presença de empresas estatais e o investimentos de longo prazo em capital humano. A quarta seção examina algumas falhas como nos setores de informática, energia nuclear e transporte. A quinta seção analisa algumas políticas menos conhecidas de promoção local de desenvolvimento econômico. A sexta seção avalia brevemente o retorno do Estado desenvolvimentista no século XXI.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONDIÇÕES GERAIS

Como no restante da América Latina, o Estado desenvolvimentista brasileiro começou acidentalmente como resposta à crise econômica. Na esteira da Grande Depressão, os governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) começaram a criar as instituições e políticas que mais tarde seriam os principais instrumentos de desenvolvimento liderado pelo Estado: a proteção tarifária e o comércio administrado (anos 1930); as empresas estatais de aço (anos 1940 e 1950); um banco de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (anos 1950); uma empresa estatal de petróleo (Petrobras, anos 1953); e as políticas setoriais para a implantação de uma indústria automobilística (anos 1950) (Skidmore, 1967; Draibe, 1985; Shapiro, 1994). Além disso, Vargas criou uma nova agência de pessoal, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), projetado para profissionalizar e despolitizar a burocracia das principais instituições desenvolvimentistas (Nunes, 1997).

Como sucessivos governos acrescentaram novas agências, instituições e políticas para o cada vez mais complexo Estado desenvolvimentista brasileiro, os motivos e as fontes de apoio político também se multiplicaram e se diversificaram.³ Grupos populistas de orientação nacionalista, incluindo sindicatos, se mobilizaram em torno de algumas políticas e foram especialmente importantes na nacionalização da produção de petróleo e na criação da Petrobras. Grupos de economistas, especialmente nas décadas de 1940 e 1950, elaboraram argumentos mais coerentes para a política de substituição de importações e intervenção estatal (Bielschowsky, 1988). Associações de industriais estabeleceram posições a favor do desenvolvimentismo (Diniz, 1978; Leopoldi, 2000). Por último, e mais importante para muitas das histórias setoriais apresentadas a seguir, os militares formularam estratégias claras de desenvolvimento econômico destinadas a reduzir as vulnerabilidades de segurança, começando com aço e petróleo na década de 1950 e, posteriormente, voltando-se mais para os setores de tecnologia (aviões, computadores e energia nuclear) nos anos 1960 e 1970. No entanto, nunca esses grupos e seus distintos objetivos e políticas de desenvolvimento se fundiram em uma única e coerente coalizão ou estratégia de desenvolvimento.

Além disso, em termos comparativos, essas motivações políticas não eram avassaladoras e tiveram que competir com outros movimentos políticos e reivindicações sobre os recursos do governo. Os casos mais extremos de Estados desenvolvimentistas do Leste da Ásia – Japão, Coreia e Taiwan – surgiram a partir de igualmente extremas ou raras circunstâncias históricas, incluindo a ocupação japonesa (nos casos de Taiwan e da Coreia), as ameaças de segurança em curso durante a Guerra Fria e uma ausência de matérias-primas para exportação.⁴ Estas condições favoreceram a consolidação do poder por uma elite política desenvolvimentista, geralmente autoritária, e a subsequente delegação de autoridade para a intervenção na forma de uma política econômica orientada a exportação conduzida por burocratas e profissionais altamente qualificados.

Na ausência de tais precondições raras, uma situação que caracteriza a maior parte do resto do mundo em desenvolvimento, que lições gerais podem ser tiradas a partir da experiência da Ásia Oriental? Quatro componentes genéricos merecem destaque especial: *i*) uma burocracia weberiana; *ii*) com apoio externo a política e proteção (fora

3. Para uma visão geral, ver Skidmore (1967).

4. Obras seminais sobre o Estado desenvolvimentista incluem Johnson (1982, 1987); Woo-Cumings (1999); Kohli (2004); Evans (1995). Para uma recente visão comparativa, ver Delgado *et al.* (2010).

das agências particulares de desenvolvimento no governo); *iii*) capaz de monitorar o desempenho econômico e exigindo reciprocidade; e *iv*) com relações estreitas com empresas privadas (o que Evans chama de “autonomia inserida”) para promover a implementação rápida e eficaz das prioridades políticas.⁵ Grosseiramente, a eficácia dos estados desenvolvimentistas pode ser medida ao longo destas quatro dimensões (Schneider, 1999).

Distinguir ambição de eficácia é fundamental para a análise comparativa dos Estados desenvolvimentistas (Schneider, 1999). Em termos de objetivos ou de ambição, o que diferencia os Estados desenvolvimentistas de outros Estados – já que quase todos procuram promover o crescimento – é que os Estados desenvolvimentistas são projetados para mudar rapidamente e de forma permanente o *ranking* global de um país. A ambição é mais do que apenas o discurso do governo e as promessas de campanha; Estados desenvolvimentistas corroboram essa ambição com extensos investimentos materiais e institucionais. Apesar de ambição e eficácia estarem interligados na prática (se a ambição é forte o suficiente pode levar os Estados a investirem mais nos quatro elementos da eficácia), eles devem ser separados analiticamente para melhor comparar e explicar o desempenho variável de Estados desenvolvimentistas. Além disso, os quatro elementos da eficácia também podem ser aplicados, com adaptações para os Estados e políticas com outras ambições, como os Estados de bem-estar social.

A eficácia do Estado desenvolvimentista do Brasil é geralmente classificada como média ou mediana (Evans, 1995; Kohli, 2004; Haggard, 1990), variando de média a baixa nestas quatro dimensões. Quanto a pessoal, a burocracia weberiana era restrita a determinados órgãos do Estado (Evans e Rauch, 1999). O apoio político também foi desigual e, ocasionalmente, contraposto por outros objetivos políticos e movimentos (variando do clientelismo tradicional ao populismo moderno). O monitoramento e a reciprocidade eram geralmente fracos, tanto para as empresas estatais quanto para as privadas, em parte porque o desempenho era mais difícil de medir (do que, por exemplo, em indústrias exportadoras) e porque a capacidade burocrática, mesmo no

5. A coordenação centralizada não caracteriza o planejamento brasileiro, mas este não foi um grande problema para os setores aqui analisados. Entretanto, a ampliação demasiada e uma falta de seletividade são vistas como problemáticas em algumas interpretações. Na caracterização nada lisonjeira de Weyland (1998, p. 53), “começando como um Leviatã poderoso na década de 1940 (...), o estado desenvolvimentista do Brasil terminou como um obeso e descoordenado Gulliver, incapaz de transformar o seu peso em força e amarrado a inumeráveis laços por grupos de interesse restritos e redes clientelistas”.

BNDES, era fraca (Amsden, 2001). Por fim, as conexões com as empresas muitas vezes não atendiam ao padrão de uma relação equilibrada, faltando aos burocratas inserção ou autonomia em vários domínios de políticas públicas. Os casos das seções 3, 4 e 5 fornecem mais detalhes sobre essas variações.

Em princípio, as reformas administrativas iniciadas por Vargas nas décadas de 1930 e 1940 tinham a intenção de abarcar, ao final, toda a burocracia. Na prática, porém, o Estado desenvolvimentista evoluiu de forma irregular, com algumas agências totalmente profissionalizadas e weberianas e outras mais politizadas e clientelistas (Nunes, 1997). Na maior parte das vezes, novas agências profissionais foram postas ao lado de antigas estruturas, por vezes ministérios de tradição clientelista, em uma forma de “camadas” institucionais ou burocráticas (Streeck e Thelen, 2005). Muitas das novas empresas estatais tiveram profissionais independentes e weberianos, com entrada por concurso, plano de carreira de longo prazo e promoção por mérito. Estas agências semiautônomas e empresas estatais passaram a ser conhecidas como “bolsões de eficiência” ou, o que Rodrik chama mais geralmente, “bolsões de competência burocrática” (2007, p. 150), e incluíam o BNDE, a Petrobras, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e outras agências mais recentes (Evans, 1995).

Além de despolitizar a burocracia, a necessidade de coletar e processar informações a fim de facilitar a intervenção política eficaz aumenta substancialmente quando Estados alargam a sua intervenção na economia. Este aumento é, em parte, devido às exigências básicas de planejamento econômico, mas também deriva de uma necessidade de monitoramento da implementação das políticas e planos selecionados. Um dos casos mais famosos de monitoramento bem desenvolvido foi o Conselho Coreano de Exportação e a vinculada Associação de Exportadores. A associação tinha capacidade de monitorar, de hora em hora, as exportações e a atividade portuária; e o conselho se reunia mensalmente (incluindo em seus primeiros anos com o próprio presidente Park), para avaliar o desempenho e discutir medidas para melhorar a *performance* (Amsden, 1989).

Nada comparável existiu no Brasil. O BNDE desenvolveu uma capacidade sofisticada de pesquisa para várias atividades setoriais, assim como várias agências responsáveis pela regulação de preços e das importações, mas não tinha nada tão abrangente como a avaliação dos programas globais de promoção industrial, em parte porque a substituição de importações é muito mais difícil de monitorar, em termos

de progresso em nível de empresa, do que o crescimento das exportações (Schneider, 1998). Informação e acompanhamento não são apenas cruciais para o processo de planejamento do desenvolvimento em geral mas também especificamente para a questão da reciprocidade (Amsden, 1989, 2001). Ou seja, grande parte da intervenção do Estado desenvolvimentista envolve o estímulo e a concessão de subsídios a empresas privadas, o que, por sua vez, cria um problema de agente-principal, no qual funcionários do governo têm dificuldade de monitorar as empresas (agentes) para verificar se os subsídios têm sido utilizados de forma adequada e vetar as empresas que desperdiçam os estímulos. A reciprocidade é, dessa forma, primeiramente um problema de informação e, em seguida, um problema político, em que os funcionários devem sentir que têm tanto autoridade suficiente quanto apoio político para impor sanções a empresas poderosas.

Informação é também central para colaboração estreita entre governo e empresas, o que Evans chama de “autonomia inserida”, que está associada aos mais bem-sucedidos Estados desenvolvimentistas. Para Evans, a relação é mais ampla do que exigir unicamente reciprocidade, pois também inclui a qualidade da execução, uma vez que a indústria privada endossa iniciativas de política econômica e investe nelas. Outro aspecto que esse relacionamento afeta é a qualidade da política pública por meio do *feedback* dos objetivos de intervenção do governo. No entanto, Evans fornece poucos detalhes empíricos sobre como e onde essas relações de autonomia inserida ocorrem (Schneider, 1998).

Dois outros arranjos institucionais podem ajudar a preencher as lacunas sobre a autonomia inserida. O primeiro é, em grande parte, um fenômeno asiático: conselhos deliberativos compostos por representantes do governo e de associações empresariais, bem como outros membros especialistas (Campos e Root, 1996). Alguns desses conselhos tratavam de questões amplas que perpassavam vários setores, como planejamento, exportações, ou infraestrutura, mas outros se concentravam em determinados setores ou indústrias. Apesar de não serem abertos ao público, estes fóruns permitiram interações continuadas, compartilhamento ininterrupto de informações e evitava ainda o *rent-seeking* ao expor possíveis negócios paralelos ao escrutínio dos demais membros. O Estado desenvolvimentista no Brasil incluiu uma enorme gama de conselhos, embora a participação na maior parte deles fosse restrita aos representantes de agências governamentais (Schneider, 1991). Nos casos em que os conselhos incluíam representantes do setor privado, esses membros eram muitas vezes escolhidos como

indivíduos em vez de representantes de associações empresariais e, muitas vezes, não tinham capacidade de participação efetiva (Vianna, 1987; Schneider, 2004; Doctor, 2007). Um segundo arranjo institucional mais raro foi em grande parte oriundo do próprio setor privado: associações desenvolvimentistas (Doner e Schneider 2000; Maxfield e Schneider, 1997). Nestes casos, as associações empresariais essencialmente substituíam o Estado no desembolso de fundos públicos e, posteriormente, na coleta de informações, acompanhamento e exigência de reciprocidade. Tais arranjos são raros, mas incluem associações eficazes, como no caso do café na Colômbia, bem como em alguns programas específicos de treinamento industrial, especialmente no Chile e no Brasil (Schneider, 2004).

A história do Estado desenvolvimentista do Brasil no século XX reflete, em sua maior parte, a correlação encontrada internacionalmente entre autoritarismo e desenvolvimentismo, especialmente durante o período da ditadura militar. No entanto, o Estado desenvolvimentista do Brasil evoluiu e, em alguns aspectos, se consolidou, sob governos democráticos de 1945 a 1964. De fato, muitas das principais medidas da política de substituição de importações (por exemplo, a promoção da indústria automobilística) e instituições-chave, como as estatais – em especial o BNDES e a Petrobras –, datam deste período político mais aberto. Tanto durante os períodos democráticos quanto os não democráticos, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi alvo de outros canais de participação política, que vão desde conselhos formais – conselhos populares, inicialmente com Vargas durante o autoritário Estado Novo (Diniz, 1978) –, ou consultas informais – conhecidos como *anéis burocráticos* durante o regime militar (Cardoso, 1975) –, para as aberturas previstas pela fluida burocracia de livre nomeação, em que muitos estrangeiros foram nomeados para executar partes do Estado desenvolvimentista. Entretanto, faltaram meios estruturados para a promoção de uma participação que fosse além das elites.

Em suma, os sucessivos governos do Brasil construíram, na segunda metade do século XX, os elementos centrais de um Estado desenvolvimentista, incluindo algumas agências weberianas ou “bolsões de eficiência”, e alguns arranjos institucionais efetivos para o monitoramento e planejamento. No entanto, houve geralmente pouco esforço de exigir uma detalhada reciprocidade dos beneficiários de subsídios. Em parte por esta razão, o Estado desenvolvimentista teve mais sucesso em projetos que promoveu usando exclusivamente o setor público, que será o foco da próxima seção, do que quando atuou com parceiros do setor privado.

3 ALGUNS SUCESSOS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Alguns dos principais destaques de desempenho da década de 1990 e 2000 foram: os maiores produtores de aço, Gerdau, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Usiminas; de aviões, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); de mineração, a Vale, originalmente Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); de petróleo, a Petrobras e os fabricantes de automóveis multinacionais. Essas são algumas das maiores empresas brasileiras no país, as de maior volume de exportações, as que se internacionalizaram de forma mais agressiva, bem como as líderes tecnológicas em seus respectivos setores. Além disso, e mais importante para esta discussão, todas elas (exceto as montadoras multinacionais) começaram como empresas estatais, embora os relatos da imprensa sobre suas mais recentes conquistas raramente abordem esse passado supostamente menos nobre.⁶

3.1 Embraer

A Embraer é um dos “campeões nacionais” do Brasil (Goldstein, 2002). Por volta de 2009, ela tinha 17 mil empregados, contra 7 mil em 1998, e exportava mais de US\$ 4 bilhões. Ela concorre em pé de igualdade com as empresas do primeiro mundo (Bombardier), exporta 95% da sua produção, lidera em exportações de manufaturados no Brasil e encabeça o *ranking* do mercado mundial de vendas de unidade de aviões regionais (Goldstein, 2008, p. 58). No entanto, na década de 1990, quase ninguém teria previsto que o então “patinho feio” iria se transformar neste campeão. Na verdade, na primeira vez que a empresa foi colocada à venda em um leilão de privatização, no início de 1990, ela teve sua oferta retirada porque não havia compradores. O que salvou a empresa, em meados de 1990, e a catapultou para uma trajetória de crescimento de longo prazo foi a coincidência do surgimento de um crescente mercado de jatos regionais (de setenta a cem lugares) nos Estados Unidos.⁷ Desde 1996, a Embraer já entregou mais de mil aeronaves para vinte países (Goldstein, 2008, p. 58).

6. Da forma como Rodrik coloca, em uma ampla avaliação, “não é verdade que há uma falta de evidências sobre os benefícios da política industrial. Ao contrário, como já ilustrado antes, em referência à América Latina, é difícil chegar a verdadeiros vencedores no mundo em desenvolvimento que não são produtos de algum tipo de política industrial” (Rodrik, 2007, p. 151).

7. Embora a Embraer já tivesse uma presença anterior bem estabelecida em pequenos aviões turbo hélice. Na década de 1970, a sua aeronave Bandeirantes, de dezenove assentos, capturou quase metade do mercado norte-americano. A Brasília, de trinta assentos, tinha um quarto do mercado mundial na década de 1980 (Avrichir e Caldas, 2005, p. 48).

Entretanto, para poder se posicionar de forma a preencher este nicho crescente de mercado foram necessárias várias décadas de desenvolvimento institucional anterior à fundação da empresa em 1969. Dois fatores foram cruciais durante essas décadas antecedentes. Primeiro, a empresa foi criada pela Força Aérea, durante o regime militar, com uma clara conexão com objetivos militares para a defesa nacional, de modo que tinha apoiadores fortes e claros objetivos não comerciais. Durante a maior parte do tempo em que foi estatal, a Embraer foi subordinada ao Ministério Aeronáutica (Maer) – em vez do Ministério da Indústria e Comércio (MDIC) ou do Ministério de Minas e Energia (MME), como acontece com a maioria das empresas estatais –, o que lhe protegeu da intervenção de políticos ou de outros ministérios civis.

Segundo, a Embraer pôde recorrer ao pessoal especializado a partir do vizinho Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do Centro Técnico da Aeronáutica (CTA).⁸ Na verdade, a formação de engenheiros aeronáuticos pelo ITA precedeu a criação da empresa, e a Embraer também pôde contar posteriormente com o ITA para a colaboração em pesquisa e desenvolvimento (Goldstein, 2008, p. 59). Esta proteção e assistência significavam que a Embraer poderia sobreviver por muitos anos com subsídios contínuos.⁹ Nos anos 1980, os críticos chegavam mesmo a acusar a Embraer de subtrair em vez de agregar valor aos aviões que construía, pois os custos das matérias-primas eram mais altos do que o preço do produto final. No entanto, os subsídios e as oportunidades de aprendizagem por tentativa e erro permitiram que a Embraer desenvolvesse seus próprios modelos de jatos regionais de porte médio, que acabaram, na década de 1990, por ser altamente competitivos nos mercados mundiais. E o apoio do governo continuou após a privatização.¹⁰

Uma das principais razões para a Embraer emergir como uma “campeã nacional” foi que o governo manteve uma pequena participação acionária (inicialmente

8. O ITA e o então CTA foram iniciativas da Força Aérea, logo após a Segunda Guerra Mundial, projetadas explicitamente para promover a transferência e absorção de tecnologia no Brasil. Ambos os programas se beneficiaram bastante e desenvolveram relações estreitas com o programa de engenharia aeronáutica do Massachusetts Institute Technology (MIT) (Avrichir e Caldas, 2005, p. 49).

9. Entre outras medidas, o governo, por intermédio do BNDES, concedeu crédito subsidiado para os compradores, tributou importações concorrentes e ofereceu pagamento antecipado em contratos governamentais (Avrichir e Caldas, 2005, p. 49).

10. A Embraer continuou a receber financiamentos do BNDES, bem como da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). O total de subsídios à Embraer totalizou R\$ 142 milhões de 1993 a 2000 (quando o real estava próximo da paridade com o dólar americano) (Goldstein, 2008, p. 59).

7%) e uma *golden share* que lhe concedeu o poder de veto sobre grandes mudanças proprietárias. Além disso, o governo estipulou, no momento da privatização, em 1994, que a propriedade estrangeira não poderia exceder 40%. Sem essas proteções, não é difícil imaginar que a Bombardier ou outro grande produtor estrangeiro comprasse o controle da Embraer.

Em termos dos quatro fatores de eficácia, a Embraer se beneficiou de uma equipe profissional altamente treinada e de um forte e contínuo apoio político da Força Aérea e dos militares em geral. Durante a sua encarnação como uma estatal, as questões de inserção e reciprocidade eram naturalmente internalizadas, uma vez que os gestores da Embraer trabalhavam estreitamente com outras partes do governo (desde P&D a agências de fomento) e estavam sujeitos a sanções governamentais em caso de desempenho baixo (mais sobre esse processo de internalização será abordado adiante). Após a privatização, a Embraer manteve relações estreitas com os mesmos órgãos governamentais (CTA, FINEP, BNDES e outros), no que poderia ser considerado uma forma estreita de autonomia inserida; no entanto, há pouca evidência de reciprocidade. Os quatro fatores de eficácia foram semelhantes, com algumas variações, nos demais setores e empresas consideradas nesta seção, que igualmente começaram como empresas estatais e foram privatizadas na década de 1990, embora apenas parcialmente no caso da Petrobras.

3.2 Vale

A Vale, anteriormente conhecida como CVRD, criada na década de 1940, também teve alguns momentos tortuosos em suas primeiras décadas, mas a partir de 1980 tornou-se uma enorme empresa de mineração bem administrada, e não houve falta de compradores quando o governo a colocou à venda no início de 1990. Ela cresceu em torno das minas de minério de ferro no estado de Minas Gerais, estabelecendo eficientes redes de transporte. A CVRD reproduziu muito desta experiência em uma série de novos projetos de mineração, tanto em minério de ferro quanto em outros minerais, na Amazônia, ao mesmo tempo em que entrou em *joint ventures* em aço e alumínio (Schneider, 1991).

Ao contrário da Embraer, faltou à CVRD o forte apoio militar. A produção de minério de ferro estava ligada a um objetivo mais antigo de segurança nacional, de

produção de aço no mercado interno, mas, na década de 1960, este objetivo já estava em curso, e a produção de aço não era mais uma questão de segurança imediata. As outras chaves para o sucesso da CVRD eram mais idiossincráticas: a empresa teve, desde o seu início, a proteção política do governo do estado de Minas Gerais e, mais tarde, se beneficiou do longo tempo de serviço de vários administradores eficazes. Além disso, não foi tão desafiador ser competitivo nos mercados mundiais, dadas a tecnologia de produção relativamente baixa e a alta qualidade dos depósitos de minério do Brasil. Como na Embraer, o governo brasileiro manteve uma *golden share* na Vale.

3.3 Aço

A indústria de aço do Brasil também começou na década de 1940, com a CSN, uma usina siderúrgica de propriedade estatal. Ao longo das décadas seguintes, mais siderúrgicas estatais foram criadas (as maiores, Usiminas e Açominas, no Estado de Minas Gerais) e, finalmente, combinadas em uma *holding* estatal chamada Siderbras. Ao longo dessa expansão, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, o BNDES foi crucial tanto no financiamento quanto no planejamento, a ponto de, para alguns, vir a ser conhecido informalmente como o “Banco do Aço”. Embora a produção de aço tenha se expandido de forma constante, somente após a recessão de 1980 e a privatização da década de 1990 as empresas siderúrgicas tornaram-se altamente produtivas e competitivas internacionalmente. As estatais siderúrgicas se beneficiaram do apoio político, inicialmente dos militares, nos anos 1940 e 1950 (especialmente a CSN), mas, após a década de 1960, tornaram-se mais politizadas e menos profissionalizadas do que outras empresas estatais de alto desempenho (Schneider, 1991).

Quando o governo Collor anunciou, em 1990, um ambicioso programa de privatização, as grandes estatais de aço estavam no topo da lista, e, ironicamente, o BNDES, que tanto tinha financiado a expansão dessas empresas, foi encarregado de arrumá-las e administrar as vendas. Entre 1991 e 1993, o governo vendeu suas oito principais empresas siderúrgicas, todas para compradores brasileiros. Em meados dos anos 1990, as empresas privatizadas eram rentáveis, muito mais produtivas e exportavam grande parte da sua produção (Montero, 1998). Uma empresa privada de aço, a Gerdau, aproveitou a sua experiência e as oportunidades de compra de diversas pequenas empresas estatais para se lançar no mercado doméstico e partir para adquirir empresas de aço nas Américas, tornando-se uma das maiores empresas privadas do Brasil. No princípio de 2000, os fabricantes nacionais de aço tinham se consolidado em quatro grandes empresas,

o emprego no setor havia caído em quase dois terços, a produtividade mais do que triplicado, e o Brasil era um dos produtores de menor custo de aço no mundo (Siekman, 2003). Em 2003, o Brasil foi o oitavo maior produtor do mundo e exportou cerca de um terço da produção total de 30 milhões de toneladas por ano.

3.4 Petrobras

A Petrobras foi fundada em 1953, em uma ação política popular que simbolizava muito a onda nacionalista e desenvolvimentista daquela década. O último governo Vargas criou a empresa e nacionalizou o setor, a fim de garantir o abastecimento que as multinacionais supostamente não estavam desenvolvendo rápido o suficiente. De fato, a Petrobras produziu pouco petróleo em suas primeiras décadas e serviu principalmente para importar e distribuir petróleo.

Na década de 1970, a Petrobras havia descoberto grandes reservas *off-shore*, sobretudo em águas mais profundas do que as tecnologias existentes então podiam explorar. Ao longo dos anos 1980 e, principalmente, 1990, a Petrobras desenvolveu novos poços em águas cada vez mais profundas. Em 2006, dois terços dos poços de petróleo da Petrobras eram em profundidades acima de 400 metros, a profundidade máxima em que os mergulhadores podem trabalhar, de forma que a perfuração tinha que ser feita com a ajuda de robôs submarinos de águas profundas (Guandalini e Silva, 2006, p. 91). Dois investimentos anteriores facilitaram este desenvolvimento. Primeiro, a empresa investiu fortemente na formação de engenheiros, tanto por meio do apoio a programas universitários quanto em programas de treinamento contínuo. Segundo, a Petrobras estabeleceu uma política, a partir da década de 1950, de aquisição de bens de capital de fornecedores nacionais e ajudou a fundar a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) de forma a coordenar os investimentos com o setor privado. Pela década de 2000, a Petrobras registrava mais patentes do que qualquer outra instituição brasileira (Lima, 2006, p. 97).

3.5 Tecnologia do motor flex e o etanol

O impulso para a promoção do etanol, por parte do governo, veio inicialmente em resposta à crise petrolífera da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973. É bem verdade que o governo chegou a determinar o uso de aditivos de etanol em resposta a uma crise de importação ainda no início dos anos 1930, mas foi somente em 1970 que o

governo adotou um ambicioso programa de promoção da produção de açúcar e álcool para abastecer carros que seriam fabricados exclusivamente para rodar com etanol. O Programa Nacional do Álcool, conhecido como Proálcool foi um sucesso inicial no sentido de que, na década de 1980, havia milhões de carros nas ruas brasileiras que rodavam unicamente com etanol. O programa, no entanto, não foi muito eficiente nem de baixo custo, de forma que o governo teve de injetar subsídios maciços a fim de reduzir o preço do etanol nas bombas até o ponto de torná-lo competitivo em relação à gasolina.

O programa decolou rapidamente nos anos 1970. Em 1975, o governo criou o Proálcool para planejar o setor e gerenciar os subsídios (Nunberg, 1978; Barzelay, 1986). Fartos subsídios – US\$ 30 bilhões nas duas décadas após a criação do Proálcool – irrigaram o setor na forma de verbas para pesquisa e desenvolvimento, modernização da produção de açúcar e redução do custo do etanol na bomba (Goldemberg, 2007, p. 809). Mais tarde, o governo também deu incentivos aos consumidores para comprar carros com motor a álcool (os primeiros veículos a álcool foram desenvolvidos no Brasil e estrearam no mercado em 1979). No entanto, na década de 1980 e início de 1990, a maioria dos parâmetros que tinha favorecido a mudança para carros a álcool foi alterada – os preços do petróleo caíram, a produção brasileira de petróleo aumentou e o Estado estava falido com a crise da dívida de 1980. Em 1990, o governo eliminou os subsídios ao etanol e fechou as agências de fomento. Dessa forma, as montadoras de automóveis passaram a produzir principalmente veículos a gasolina.

No final da década de 1990 os preços do petróleo voltaram a subir, mas os consumidores ainda estavam receosos de comprar carros movidos a álcool, até que as montadoras de automóveis introduziram no mercado modelos com motor flex, que permitem o uso de qualquer mistura de gasolina e etanol no tanque. O motor flex foi originalmente desenvolvido em Detroit (Estados Unidos) em 1988, mas o custo da nova tecnologia (especialmente os sensores necessários para determinar a mistura de combustível) era proibitivo, e o projeto foi arquivado. No entanto, os engenheiros da subsidiária brasileira da empresa alemã Bosch, localizada próximo ao chamado Vale do Silício brasileiro, na área ao redor de Campinas, e os da Universidade de Campinas (UNICAMP), montaram uma equipe de 35 cientistas e engenheiros para continuar trabalhando com a tecnologia e, em 1994, tinham desenvolvido um *software* que reduziu bastante o custo (Lima, 2006 p. 97-98; Gatti, 2011). Em 2002, o governo estendeu a mesma isenção fiscal dos carros a álcool para carros flex (e, por vezes, os

impostos respondem por mais de um terço do preço de venda de um carro novo). Em 2003, a Volkswagen comercializou o primeiro carro flex, e, três anos mais tarde, quase três quartos dos carros vendidos eram flex. Até o final dos anos 2000, 8 milhões de carros flex estavam na estrada (mais de um terço de todos os carros), e quase todas as vendas de novos carros foram de modelos flex.

A outra metade da história é o desenvolvimento da produção de etanol. Os consumidores tiveram de ser convencidos de que o etanol estaria disponível em todo o país em quantidade suficiente e a preços razoáveis. A produção de etanol no Brasil já tinha passado por vários ciclos de alta e baixa, ocasionados por grandes oscilações nos preços do petróleo, bem como por mudanças em políticas governamentais. Pelo início dos anos 2000, a logística de distribuição de etanol já estava definida, com metade dos 30 mil postos de combustíveis do Brasil oferecendo tanto gasolina quanto etanol. Além disso, por meio da P&D e, especialmente, da engenharia genética, a capacidade de extração de álcool a partir da cana-de-açúcar era quase o dobro, na década de 2000, em comparação com a década de 1970 (Lima, 2006). Por volta do final dos anos 2000, a produção de etanol no Brasil era competitiva mesmo se o preço do petróleo caísse para U\$ 35 o barril (França, 2008). Por meados dessa mesma década, o etanol representou cerca de 40% do consumo total de combustível no transporte (Rubio, 2006, p. 67).

O sucesso do etanol e dos carros flex é atípico, tanto porque o governo não criou uma estatal (embora intervindo profundamente por meio de agências e outros instrumentos como o Proálcool) quanto porque a maioria dos quatro fatores para a eficácia estava faltando, era frágil ou volátil. O apoio político, por exemplo, era enorme em 1970, mas desapareceu nos anos 1990. Porque alguns dos principais desenvolvimentos estavam dispersos (de produtores de cana aos fabricantes de autopeças), não houve uma burocracia weberiana central, mas sim vários bolsões isolados de eficiência. Por fim, os episódios ou arenas de inserção e reciprocidade eram difíceis de encontrar. Enquanto o Estado definia os parâmetros para a produção e distribuição de álcool e estimulava a compra de carros movidos a etanol, o desenvolvimento posterior dos motores flex foi conduzido mais por empresas privadas e, principalmente, multinacionais.

Em suma, por volta dos anos 2000, o Brasil tinha uma produção altamente competitiva, de rápido crescimento e geralmente exportadora em aço, petróleo, minerais, etanol, automóveis e aviões por algumas das mais inovadoras, agressivas e eficientes

empresas privadas do Brasil. No entanto, ao se estudarem os anos 1970 e 1980, revela-se um quadro muito diferente, com setores em grande parte não competitivos e de empresas estatais subsidiadas. Uma conclusão possível é que as reformas de mercado e a liberalização forçaram as ex-estatais a se atualizarem e se tornarem competitivas, mas essa conclusão negligencia o fato de que nenhuma dessas empresas teria sido capaz de prosperar no período pós-liberalização se não tivesse sido previamente sustentada durante anos. Muitas outras empresas privatizadas, no Brasil e em outros lugares, não se saíram tão bem. Embora as histórias individuais no Brasil variem muito, em meio às experiências em comum entre elas, podem-se incluir: tentativas de substituir importações, esforços para transferir e desenvolver tecnologia, falhas e erros iniciais e uma pesada carga de subsídios e proteções governamentais. No entanto, nem todos os projetos governamentais que começaram mal tiveram um êxito posterior. A próxima seção considera uma série de políticas que não terminaram tão bem.

4 ALGUMAS FALHAS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Quando os governos, na década de 1990, reduziram o protecionismo, muitos fabricantes nacionais fecharam fábricas, reduziram a produção, deslocaram linhas de fabricação, ou venderam suas atividades para empresas multinacionais (Palma, 2005). A produção industrial e o emprego caíram drasticamente, confirmando o que há muito tempo os críticos argumentavam – que grande parte da indústria brasileira era ineficiente e pouco competitiva, particularmente no segmento de maior tecnologia e valor agregado, como em informática e eletrônica.

4.1 Tecnologia da informação

Funcionários a cargo do planejamento econômico e os militares também estavam preocupados com a substituição de importações e o desenvolvimento local da capacidade tecnológica em computadores e tecnologia da informação (TI). Uma resposta frequente de política pública foi a utilização de estatais, e o governo tentou replicar esse modelo em setores de alta tecnologia com a criação da Cobra Computadores, em 1974, planejada inicialmente como uma fabricante de médio porte de minicomputadores, o segmento de alto crescimento na década de 1970 (Evans, 1995, p. 136-40).¹¹ Apesar de ser um

11. O México passou por um esforço tardio, em última análise decepcionante, de promoção da produção doméstica de TI. Seu apelidado Vale do Silício, em Guadalajara, cresceu na década de 1990, na esteira do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta) – e do *boom* "ponto.com" nos Estados Unidos, mas perdeu no estouro da bolha, após os anos 2000, e com a crescente concorrência da Ásia (Gallagher e Zarsky, 2007).

produtor de alto custo e baixa escala, a Cobra conseguiu alguns sucessos iniciais na produção de minicomputadores antes que a empresa fosse ultrapassada pelo avanço dos computadores pessoais, nos anos 1980.

A outra parte da estratégia era a proteção e promoção de empresas privadas, e o mercado de minicomputadores e computadores pessoais foi efetivamente restrito a produtores locais, por meio da política de “reserva de mercado”. Entretanto, como as TIs evoluíram rapidamente, tornou-se claro que esta estratégia não funcionaria da mesma forma com o aço ou a petroquímica. As tecnologias avançaram muito rapidamente e de maneira cada vez mais descentralizada (por exemplo, o Vale do Silício), de forma que as estratégias centralizadas e fechadas estavam cada vez mais inadequadas. Além disso, uma vez que TI era um componente essencial para outros setores e indústrias, os custos elevados e a baixa qualidade da produção local tiveram consequências deletérias em todo o setor produtivo, reduzindo o apoio político entre empresas que consumiam TI. Evans (1995, p. 121-124) atribui as deficiências das políticas de TI à falta de apoio público, à insuficiente capacidade burocrática para supervisionar uma rápida evolução do setor de alta tecnologia, a uma ausência efetiva de autonomia inserida e à consequente incapacidade dos atores estatais de exigirem reciprocidade e imporem padrões de desempenho às empresas nacionais. Ao final dos anos 1980, o governo abandonou a reserva de mercado e a maior parte das empresas brasileiras de *hardware* reduziu ou abandonou a produção.

4.2 Energia nuclear

Os militares, nos anos 1960 e 1970, também promoveram um investimento significativo na formação de pessoal e desenvolvimento de tecnologia nuclear, criaram empresas estatais (Nuclebras, em 1961) e assinaram programas, de longo prazo, de transferência de tecnologia com a Westinghouse e, mais tarde, com o governo da Alemanha e empresas daquele país. O programa teve aplicações militares, mas também se esforçou em desenvolver a energia nuclear e levou à construção de duas usinas nucleares, conhecidas como Angra I e Angra II (por causa de sua localização na cidade litorânea de Angra dos Reis). A construção de Angra I (com tecnologia americana) começou em 1971, mas, até 1982, ainda não estava conectada à rede elétrica. A construção de Angra II foi adiada por causa da crise da dívida na década de 1980 e só começou a gerar eletricidade após 2000. Atrasos e estouros de orçamento inflaram seu custo total para R\$ 20 bilhões (cerca de US\$ 11 bilhões) (Santos, 2008, A3). Mesmo depois que Angra I entrou em serviço, a unidade

continuou a ter problemas, e, na década de 1990, os críticos a chamavam de “vaga-lume” porque era frequentemente desligada devido a problemas técnicos e operacionais. Em 2006, a energia nuclear ainda era uma pequena parte da geração total de eletricidade do país (3% do total da produção) (Cassio, 2008, p. 17).

4.3 Café

Ironicamente, a política governamental do maior exportador do mundo fez pouco para promover o setor. Particularmente, a política de governo não favoreceu a produção de maior qualidade, e, pelos anos 1980, o consumo de café, até mesmo no Brasil, começou a cair (Saes e Farina, 1999). De forma geral, ao setor faltavam todas as condições prévias, especialmente uma burocracia profissional, com forte apoio político e laços estreitos com os produtores.¹² O contraste com o sucesso principalmente agrícola em etanol é marcante e ilumina a ênfase em substituir importações em vez de estimular as exportações. A facilidade com que as associações privadas de café promoveram a produção de qualidade assim que o governo fechou a agência governamental reguladora, o Instituto Brasileiro de Café (IBC), sugere que essa promoção não era exigente em termos de recursos e de pessoal.

5 PROMOÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

O desenvolvimento econômico regional tem sido uma constante no planejamento do desenvolvimento durante todo o período do pós-guerra. A decisão de mudar a capital para Brasília foi em grande parte motivada pelo desejo de desenvolver o vasto e pouco habitado interior brasileiro. A criação, nos anos 1960, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) deu expressão a uma outra questão antiga de desenvolvimento, o abismo econômico entre os estados de crescimento rápido do Sudeste e a estagnada e pobre região Nordeste. Além disso, os governos militares, após 1964, promoveram várias políticas para favorecer o desenvolvimento da região amazônica, incluindo a Rodovia Transamazônica, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a criação de uma zona de exportação em Manaus, em 1967, e de uma agência para apoiá-la, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

12. Para informações históricas, ver Font (1990).

Depois de várias décadas, esses programas e agências pouco fizeram para corrigir as desigualdades regionais e promover a industrialização sustentável ou o desenvolvimento no Norte e no Nordeste. Os programas de empréstimos e subsídios naturalmente atraíram um grande interesse de poderosos políticos nordestinos (que durante décadas trocaram votos decisivos em Brasília por recursos para clientelismo no Nordeste), e escândalos e má gestão eram comuns. A esperança de um desenvolvimento autossustentável e de alta tecnologia em Manaus nunca se realizou, em parte porque São Paulo e o Sudeste desenvolveram centros de tecnologia avançada. Na realidade, Manaus tornou-se uma “maquila” artificial para a indústria paulista. Em todos os casos, algumas ou todas as quatro condições referidas na seção 2 estavam ausentes. As burocracias que executaram esses programas não eram do tipo weberiana ou de “bolsões de eficiência”. O apoio político para essas agências e suas missões era fraco no âmbito federal (certamente em comparação com aqueles apoiados pelos militares), e os apoiadores locais muitas vezes baseavam o seu apoio em benefícios clientelistas em vez do compromisso com o desenvolvimento. E, geralmente, essas agências não tinham condições para exercer o monitoramento, exigir reciprocidade, ou ter autonomia em suas relações com as empresas locais (Lyra, Pinheiro e Sarmiento, 1995, p. 13).

Os governos estaduais também foram protagonistas na promoção do desenvolvimento regional, tanto por se esforçarem para redirecionar mais recursos federais para seus estados quanto pela promoção industrial própria. O governo de Minas Gerais foi um dos mais bem-sucedidos em ambas as atividades durante a maior parte do final do século XX (Montero, 2001, 2002). Diversas características deste sucesso de desenvolvimento podem ser destacadas.

Primeiro, o governo estadual criou equivalentes regionais de “bolsões de eficiência” em nível estadual, no planejamento e nas agências de promoção. Isso dá uma dimensão regional para a qualidade desigual e parcial da burocracia weberiana no Brasil.

Em segundo lugar, as pressões de desenvolvimento foram canalizadas, em parte, pelas empresas estatais de duas maneiras. Os desenvolvimentistas mineiros pressionaram com sucesso o governo federal para localizar ou expandir a presença de empresas federais no estado. E o governo criou empresas próprias. Uma das mais notáveis foi a empresa elétrica estadual, Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

Em terceiro lugar, ambas as empresas estatais locais e federais propiciaram bases institucionais para uma crescente tecnocracia local de economistas, engenheiros e cientistas. Essa tecnocracia também foi destaque em agências em nível nacional e circulava entre os governos estadual e federal.

Por fim, as elites políticas mineiras foram homogêneas e oligárquicas (Hagopian, 1996). No entanto, elas também foram modernizadoras e tinham o receio histórico de serem ofuscadas e exploradas pelo vizinho estado de São Paulo, o líder econômico nacional. As elites nacionais brasileiras sentiram alguma preocupação com a segurança nacional durante a Guerra Fria dos anos 1960, entretanto essas ameaças nunca foram tão claras, prementes e duradouras como nos países asiáticos. Todavia, as elites mineiras puderam muito bem ter sentido algo semelhante em termos regionais e, certamente, a única resposta eficaz era se industrializar e se beneficiar ao máximo da estratégia nacional de desenvolvimento.

Enquanto Minas Gerais pode ter sido o exemplo mais destacado de um amplo desenvolvimentismo estadual, outros governos estaduais “marcaram alguns gols” em certos setores, embora geralmente em atividades de menor intensidade tecnológica. O desenvolvimento da produção de frutas frescas (especialmente maçãs e mangas) foi um sucesso notável para os governos estaduais e as agências de desenvolvimento regional, e excepcional, no contexto da promoção econômica, na medida em que mitigou em vez de exacerbar as desigualdades ao visar aos pequenos produtores (Gomes, 2006). A história das maçãs teve início nas décadas de 1960 e 1970 como um caso clássico da política de industrialização por substituição de importações (ou, talvez, mais apropriadamente, neste caso, promoção da agricultura por substituição de importações), quando funcionários do governo buscaram formas de substituir pela produção nacional as maçãs que eram importadas. Os problemas eram os de sempre: pouco crédito e pouco *know-how*, bem como longos prazos de maturação dos investimentos (são necessários vários anos até que novas árvores produzam frutos comercializáveis). E a resposta do governo foi igualmente bastante tradicional: *i*) crédito subsidiado; *ii*) ajuda para a aquisição de terrenos; *iii*) serviços de extensão; e *iv*) programas contínuos de pesquisa. Além disso, o governo ajudou os produtores menores a se organizarem, com intuito de estimular o intercâmbio de informações sobre melhores práticas e a união de recursos para comercialização. A história das mangas é semelhante, embora os promotores regionais tenham oferecido acesso à terra irrigada, bem como ao crédito.

Além disso, a história é reveladora porque o sucesso em mangas foi precedido por um fracasso no tomate.

Uma das mais conhecidas histórias de sucesso em nível estadual é no pequeno e pobre estado nordestino do Ceará (Tendler, 1997). Na década de 1980, um governador estreante, de um novo partido, adotou uma série de reformas na área da saúde, promoveu pequenas empresas, obras públicas e extensão agrícola. Embora estas sejam tanto políticas sociais como de desenvolvimento, as chaves para o seu sucesso não são diferentes das quatro listadas na seção 2. De acordo com Tendler (1997, p. 14-15), a intervenção estatal de sucesso foi resultado da dedicação e prestígio dos funcionários do novo governo, o que também é um dos benefícios esperados de uma burocracia weberiana. E, semelhante às noções de autonomia inseridas, a tripla sinergia entre governo estadual, governos locais e a sociedade civil contribuiu para o sucesso no Ceará.

6 DESENVOLVIMENTISMO DO SÉCULO XXI

Após a década de 1990, o Estado brasileiro tinha abandonado a maioria dos instrumentos anteriores de promoção, incluindo empresas estatais, proteção de comércio exterior – exceto restrições seletivas no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) –, controle de preços e imposição de quotas e os numerosos órgãos de planejamento setorial e tecnológico. A maior parte destas mudanças foi resultado de políticas nacionais para a liberalização econômica, mas os compromissos internacionais – especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Mercosul – igualmente limitaram as opções disponíveis para a promoção do desenvolvimento (Gallagher, 2005). No entanto, mesmo com as reformas de mercado, o governo brasileiro manteve inúmeros outros mecanismos para promoção de objetivos específicos de desenvolvimento (Boschi, 2007; Rodrik, 2007, cap. 4). O governo vendeu a maioria de suas empresas estatais. Na verdade, o Brasil foi líder mundial, na década de 1990, em termos de valor de ativos estatais vendidos, ainda que o governo tenha segurado o controle de algumas das maiores e mais estratégicas empresas estatais. Por exemplo, manteve o controle majoritário na Petrobras, empresa que cresceu não só em termos absolutos mas também em termos de P&D, infraestrutura e investimento total.

O BNDES, banco de desenvolvimento de propriedade estatal, que organizou a logística da maioria das privatizações, nunca foi, ele próprio, colocado em leilão. Sua carteira de crédito cresceu dramaticamente nos anos 2000, dobrando de 2% do PIB em 2000 para mais de 4% em 2010 e chegou a superar a carteira de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BID) (Almeida, 2011, p. 9). O BNDES ainda é a principal fonte de crédito de longo prazo e de exportação para o setor privado. Como percentual de todos os financiamentos para a indústria e infraestrutura (incluindo lucros, empréstimos internacionais, títulos e ações), o crédito do BNDES variou de 20% a 30% durante a década de 2000 (embora tenha atingido um pico de 50% em 2009) (Ferraz, 2011, p. 25). De acordo com algumas estimativas, o crédito subsidiado de longo prazo oferecido pelo BNDES tem um custo fiscal de 0,5% do PIB (Almeida, 2011, p. 16). Da mesma forma que havia se readequado em décadas anteriores, depois de 1990, o BNDES reorientou suas atividades de empréstimos, se afastando de empresas estatais e indústrias em favor de pequenas empresas e dos setores de energia e infraestrutura. Em 2007, por exemplo, o BNDES ampliou seus financiamentos para a cadeia sucroalcooleira para R\$ 3,7 bilhões (cerca de US\$ 1,8 bilhão) e os empréstimos em geral deveriam aumentar ainda mais em 2008 (Batista, 2008). Além disso, durante o processo de privatização, em seus esforços para financiar e facilitar as vendas por meio da compra de ações minoritárias, o BNDES, por intermédio de sua subsidiária de participação acionária, BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), tornou-se o maior investidor institucional do Brasil (em papéis de renda variável).^{13, 14}

Mesmo em empresas que venderam o controle, o governo muitas vezes manteve *golden shares*. Essas ações não dão ao governo muita influência direta sobre o gerenciamento do dia a dia, mas concedem poder de veto sobre mudanças importantes na estratégia e estrutura de propriedade. Esta proteção deu fôlego suficiente para que empresas como a Vale e a Embraer pudessem se tornar fortes concorrentes internacionais sem o temor de serem adquiridas por empresas multinacionais, muitas das quais estavam comprando subsidiárias locais ao redor do mundo. Por último, parte das equipes que gerenciavam as antigas empresas estatais

13. Há uma série de críticas às atividades de empréstimos do BNDES, incluindo que o banco duplica (com desnecessário subsídio público) e afasta empréstimos privados, empresta muito para as multinacionais, que têm acesso a muitas fontes alternativas de financiamento, e que não faz muito financiamento para os setores intensivos em tecnologia (Castelar, 2007; Almeida 2011).

14. Entrevista com Luiz Furlan, *Gazeta Mercantil*, 19 mar. 2006 e 19 de março de 2008, p. A4

e os ministérios que as supervisionavam foi facilmente transferida para as novas agências reguladoras, concebidas para supervisionar as empresas recém-privatizadas. Estas agências reguladoras, por sua vez, muitas vezes tinham autoridade suficiente e financiamento para usar seu poder de supervisão de forma bastante desenvolvimentista.

Uma das chaves para muitas das histórias de sucesso setoriais foi o investimento pesado e constante em educação e competências. Como mencionado, muitos setores bem-sucedidos (aço, aviões e petróleo) foram desenvolvidos principalmente por empresas estatais. Embora o uso de empresas estatais tenha caído em desuso na maior parte do pensamento desenvolvimentista, a lição do investimento de longo prazo em capital humano pode ser analisada de forma separada e promovida por conta própria. Outros países que alavancaram a educação como estratégia de desenvolvimento de longo prazo incluem Irlanda, Cingapura, partes da Índia e Costa Rica. Considerando quão baixo o Brasil e a América Latina se encontram nos *rankings* em educação, tanto a básica quanto a avançada, focar nesse tema poderia ser uma opção eficaz de desenvolvimento (Schneider, 2013).

Entretanto, há riscos de se utilizar o investimento em capital humano como política de desenvolvimento (como política social, ele se justifica pelos seus próprios termos) se os trabalhadores altamente qualificados não conseguirem empregos à altura, se emigrarem, ou se os retornos individuais excederem o retorno social (isto é, se os indivíduos receberem salários mais altos sem acrescentarem muito à produtividade global). Além disso, subsidiar esse capital humano leva um longo tempo e pode ser regressivo; o governo brasileiro já dedica uma parte enorme dos gastos com educação para universidades públicas gratuitas. Dessa forma, políticas complementares são necessárias para gerar emprego o mais rápido possível à medida que trabalhadores qualificados entrem no mercado de trabalho. Garantir essa conexão era exatamente o que as empresas estatais faziam bem. Sem políticas complementares focadas em garantir a demanda do mercado de trabalho, tanto para a formação universitária quanto para a técnica secundária, será difícil estimular o investimento em alunos e justificar a subvenção pública em relação a outros projetos alternativos de desenvolvimento.

7 CONCLUSÕES

A maior parte das análises sobre o Estado desenvolvimentista tem se concentrado em um número muito pequeno de casos de sucesso no Leste Asiático. No entanto, com o avanço da investigação destes casos, identificou-se um número crescente de condições contextuais e configurações institucionais: *i*) burocracia weberiana (Johnson, 1982 e Evans, 1995); *ii*) reciprocidade (Amsden, 1989); *iii*) exclusão do capital estrangeiro (Amsden, 2001, 2009); *iv*) Estado colonial japonês (Kohli, 2004); *v*) reforma agrária e prévia igualdade socioeconômica (Campos e Root, 1996); *vi*) homogeneidade étnica, cultura confucionista, conflito distributivo potencialmente explosivo (Doner, Ritchie e Slater, 2005); e *vii*) graves ameaças à segurança nacional (Woo-Cumings, 1999). A lista não se esgota por aqui, mas, mesmo de forma abreviada, fica claro que poucos países têm alguma destas condições ou configurações, e, ainda menos, o conjunto completo, bem como a capacidade, no curto prazo, de criar arranjos como reciprocidade ou conselhos de deliberação. Portanto, os ensinamentos práticos que podem ser tirados desses casos extremos para outros países são claramente limitados.

O mesmo pode ser dito para casos mais recentes de sucesso de desenvolvimento fora da Ásia, como Botsuana, Irlanda e Costa Rica (Ó'Riain, 2000; Paus, 2005). O que limita a relevância dessas experiências para a maioria dos países não são apenas os arranjos institucionais, tais como a integração com a União Europeia (UE) e pactos sociais na Irlanda, mas também o tamanho muito pequeno destes países que têm populações menores que 5 milhões. Em economias pequenas, como a da Costa Rica, um grande investimento por uma empresa como a Intel pode mudar o crescimento, as exportações, o emprego, e a orientação geral da economia (World Bank, 2006). Investimentos semelhantes teriam muito menos impacto em economias maiores.

Assim, em termos de condições e instituições, um país como o Brasil é muito mais próximo da mediana de países maiores e de renda média, e a sua experiência de desenvolvimentismo pode ser mais instrutiva para uma gama maior de países. Por exemplo, embora o Estado brasileiro possa ser mais fragmentado do que a maioria, muitos governos de países em desenvolvimento carecem de um centralismo coerente. No entanto, muitas das histórias de sucesso no Brasil cresceram a partir de experiências isoladas e desconexas, de forma que não faziam parte de um plano central. Na verdade, dada a politização de muitas partes da burocracia, um governo centralizado poderia até

ter sido ainda mais vulnerável à captura política. Dito de outro modo, vários apoiadores do desenvolvimentismo poderiam proteger ou isolar peças pequenas do governo federal (Embraer, BNDES e outras empresas estatais), deixando grande parte do resto da máquina pública para os políticos com menor inclinação desenvolvimentista.

Muitas das histórias de sucesso no Brasil ressaltam a importância de falhas anteriores. Esta observação não é para sugerir que cada falha acabará bem ao final, mas sim que falhas podem ser um importante estímulo para a aprendizagem, desde que o projeto original não seja completamente abandonado ao primeiro sinal de problemas. Desde a produção de aviões até o etanol, as coisas correram mal durante muitos anos até que funcionassem. A produção de etanol foi, provavelmente, o exemplo mais espetacular de transformação de um fracasso, pelo menos assim era a percepção generalizada que existia na década de 1980, para um setor líder na década de 2000. A parte difícil é distinguir, entre as falhas aparentes, quais as políticas com potencial de longo prazo.¹⁵

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios. *In*: BONELLI, Regis (Org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: IBRE-FGV, 2011.

AMSDEN, Alice. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. **The rise of "the Rest"**: challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Nationality of ownership in developing countries: who should 'crowd out' whom in imperfect markets? *In*: CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph (Ed.). **Industrial policy and development**. New York: Oxford University Press, 2009.

AVRICHIR, Ilan; CALDAS, Miguel. Competitividade nas alturas. **GV executivo**, v. 4, n. 3, p. 47-51, ago./out. 2005.

BARZELAY, Michael. **The politicized market economy**: alcohol in Brazil's energy strategy. Berkeley: University of California Press, 1986.

15. Rodrik faz um argumento mais geral, "o governo não pode escolher os vencedores, mas a política industrial eficaz se baseia menos na capacidade de escolher vencedores do que na capacidade de cortar rapidamente as perdas uma vez que erros são detectados. Na verdade, cometer erros ("escolher as indústrias erradas") é parte integrante de uma boa política industrial quando a descoberta de custos está em questão" (Rodrik, 2007, p. 150).

BATISTA, Fabiana. País deve exportar mais etanol, apesar da queda do petróleo. **Gazeta mercantil**, São Paulo, 7 março 2008 (Resumo Eletrônico, p. 1, Caderno 8).

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pwensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 1988.

BOSCHI, Renato. Capacidades estatais e políticas de desenvolvimento no Brasil: tendências recentes. **Revista do serviço público, 1937 a 2007**, Brasília, 2007. Edição especial.

CAMPOS, José; ROOT, Hilton. **The key to the asian miracle: making shared growth credible**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CASSIO, Luiz. Energia: responsabilidade compartilhada. **Le monde diplomatique Brasil**, mars. 2008.

CASTELAR, Armando. Bancos públicos no Brasil: para onde ir? *In*: CASTELAR, Armando; CHRYSOSTOMO, Luiz (Ed.). **Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas**. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 2007.

DELGADO, Ignacio *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados**, v. 53, n. 4, 2010.

DINIZ, Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DOCTOR, Mahruhk. Boosting investment and growth: the role of social pacts in the Brazilian automotive industry. **Oxford development studies**, v. 35, n. 1, p. 105-130, Mar. 2007.

DONER, Richard; RITCHIE, Kathleen; SLATER, Dan. Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. **International organization**, v. 59, n. 2, Spring, 2005.

DONER, Richard; SCHNEIDER, Ben Ross. Business associations and development: why some associations contribute more than others. **Business and politics**, v. 2, n. 3, p. 261-288, Nov. 2000.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999.

FRANÇA, Ronaldo. 70 questões para entender o etanol. **Veja**, 19 mar. 2008, ed. 2052.

FERRAZ, João Carlos. **O BNDES e o desenvolvimento brasileiro**. 2011. *Slides*.

FONT, Mauricio. **Coffee, contention, and change in the making of modern Brazil**. Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1990.

GALLAGHER, Kevin. **Putting development first**: the importance of policy space in the WTO and IFIs. London: Zed Books, 2005.

GALLAGHER, Kevin; ZARSKY, Lyuba. **The enclave economy**: foreign investment and sustainable development in Mexico’s Silicon Valley. Cambridge: MIT Press, 2007.

GATTI, Wilian. O envolvimento de fornecedores no desenvolvimento da tecnologia flex fuel nas montadoras brasileiras. *Revista gestão & tecnologia*, v. 11, n. 1, p. 1-18, July 2011.

GOLDEMBERG, José. Ethanol for a sustainable energy future. **Science**, v. 315, n. 5.813, p. 808-810, Feb. 2007.

GOLDSTEIN, Andrea. Embraer: from national champion to global player. **Cepal review**, n. 77, p. 97-115, Aug. 2002.

_____. A Latin American global player goes to Asia: Embraer in China. **International journal of technology and globalisation**, v. 4, n. 1, p. 56-69, 2008.

GOMES, Raquel. Upgrading without exclusion: lessons from SMEs in fresh fruit producing clusters in Brazil. *In*: PIETROBELLI, Carlo; RABELLOTTI, Roberta (Ed.). **Upgrading to compete**. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, 2006.

GUANDALINI, Giuliano; SILVA, Chrystiane. A dupla conquista. **Veja**, 1 fevereiro 2006, ed. 1941.

HAGGARD, Stephan. **Pathways from the periphery**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 1996.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1982.

_____. Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. *In*: DEYO, Frederic (Ed.). **The political economy of the new asian industrialism**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

KOHLI, Atul. **State-directed development**: political power and industrialization in the global periphery. New York: Cambridge University Press, 2004.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e interesses na industrialização brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIMA, João Gabriel de. A Riqueza é o saber. **Veja**, 1 fevereiro 2006, ed. 1941.

LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinicius; SARMENTO, Viviane. **Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus**: uma avaliação. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 371).

MAXFIELD, Sylvia; SCHNEIDER, Ben Ross. **Business and the state in developing countries**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

MONTERO, Alfred. State interests and the new industrial policy in Brazil: the privatization of steel, 1990-1994. **Journal of interamerican studies and world affairs**, v. 40, n. 3, p. 27-62, Autumn 1998.

_____. Making and remaking 'good government' in Brazil: subnational industrial policy in Minas Gerais. **Latin American politics and society**, v. 43, n. 2, p. 49-80, Summer 2001.

_____. **Shifting states in global markets**: subnational industrial policy in contemporary Brazil and Spain. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2002.

NUNBERG, Barbara. **State intervention in the sugar sector in Brazil**: a study of the Institute of Sugar and Alcohol. Dissertation (Philosophiae Doctor – PhD) – Stanford University, Stanford, 1978.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

Ó'RIAIN, Seán. The flexible development state: globalization, information technology, and the 'Celtic Tiger'. **Politics and society**, v. 28, n. 2, p. 157-193, June 2000.

PALMA, Gabriel. Four sources of 'de-industrialization' and a new concept of the 'Dutch Disease'. In: OCAMPO, José Antonio (Ed.). **Beyond reforms**: structural dynamics and macroeconomic vulnerability. Stanford University Press and World Bank, 2005

PAUS, Eva. **Foreign investment, development, and globalization**: can Costa Rica become Ireland? New York: Palgrave Macmillan, 2005.

RODRIK, Dani. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RUBIO, Nicolas. **Brazilian government policies in the Ethanol Program: a model for the rest of the world?** Thesis (Masters) – University of Florida, Florida, 2006.

SAES, Maria Sylvia; FARINA, Elizabeth. **O agribusiness do café no Brasil**. São Paulo: Milkbizz, 1999.

SANTOS, Beatriz. Quem vai pagar a conta de Angra 3? **Folha de S. Paulo**, São Paulo 17 mar. 2008.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics within the State: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

_____. Elusive synergy: business-government relations and development. **Comparative politics**, v. 31, n. 1, p. 101-122, Oct. 1998.

_____. The desarrollista State in Brazil and Mexico. *In*: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

_____. **Business politics and the State in 20th century Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2004.

_____. **Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenge of equitable development**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SHAPIRO, Helen. **Engines of growth: the State and transnational auto companies in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 1994.

SIEKMAN, Philip. Good steel made cheaply: Brazil does it amazingly well. **Fortune**, 12 May, 2003.

SKIDMORE, Thomas. **Politics in Brazil, 1930-1964**. New York: Oxford University Press, 1967.

STREECK, Wolfgang; KATHLEEN, Thelen. Institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. New York: Oxford University Press, 2005.

TENDLER, Judith. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional, 1964-1974**. Petrópolis: Vozes, 1987.

WEYLAND, Kurt. From Leviathan to Gulliver? The decline of the Developmental State in Brazil. **Governance**, v. 11, n. 1, p. 51-75, Jan. 1998.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

WORLD BANK. **The impact of intel in Costa Rica**: nine years after the decision to invest. Washington, D.C.: Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), 2006 (Investing in Development Series).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

