Por uma abordagem institucionalista-evolucionária do desenvolvimento econômico: implicações para uma política industrial moderna

José Micaelson Lacerda Morais[1]

Julianne Alvim Milward[2]

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar a partir de um referencial institucional-evolucionário as bases de uma política industrial moderna. Constata-se que as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento. A política econômica, em especial a política industrial, passa a ser vista como uma necessidade permanente ditada pelo funcionamento do mercado, concebida como um instrumento de compatibilização entre estabilidade macroeconômica, mudança tecnológica e incremento de competitividade sistêmica, estando as suas possibilidades fortemente condicionadas pela estrutura institucional da economia. Desse modo o desenvolvimento e o impacto da política industrial dependem de um conjunto complexo de interdependências sócio-institucionais que condicionam as trajetórias locais e nacionais.

Palavras-chave: Instituições; política industrial; desenvolvimento.

Abstract

This paper aims to present the bases of one modern industrial politics from an institutional-evolutionary reference. It was verify that the variations in the relations State-society and the internal organization of the State produce different degrees of capacity to promote the development. The economic policy, in special the industrial politics, passes to be seen as a permanent necessity dictated by the functioning of the market, conceived as an instrument of conciliation among macroeconomic stability, technological change and increment of competitiveness system. Their possibilities are strongly conditioned for the institutional structure of economy. Thus, the development and the impact of the industrial politics depend of a complex set of social and institutional interdependences, which condition the local and national trajectories.

Sub-área: Economia, Mercado e Instituições.

Introdução

Em 1898, em seu artigo ‘Por que não será a economia uma ciência evolucionista?’, Veblen já havia percebido que o estudo das instituições deveria estar submetido à elaboração de uma ciência evolucionária. Mas, para que a economia fosse evolucionária deveria também ser institucional, dado que os princípios darwinistas deveriam ser aplicados sobre as instituições. A

[1] Doutorando em economia – IE/ UFRJ, Professor URCA. E-mail: micaelson@hotmail.com
[2] Doutoranda em economia – IE/ UFRJ, Professora UGF, UFRJ, FGV. E-mail: julianne@fgv.br; juliannemilward@yahoo.com.br

justificativa para tal assertiva é a de que: como as 'propriedades físicas' se mantêm, na linguagem de Veblen, a evolução passa a ser compreendida como a evolução do homem e de suas instituições.

O período compreendido entre 1875 a 1925, conforme argumenta Bell (1961, p.468-469), *"foi extremamente frutífero e cheio de acontecimentos em todas as fases da empresa humana (...)* [e] *as tendências de um Estado dinâmico em crescimento foram provavelmente vistas com mais clareza por Veblen do que por qualquer outro pensador do período."* Veblen estava preocupado em apreender os fatores imateriais que influenciavam a esfera socioeconômica, ou seja, os elementos que não são encontrados na realidade material, *strictu sensu*. Atribui-se, assim, aos seus escritos e em menor grau aos trabalhos de Commons, Mitchel, Ayres, entre outros, a matriz da Escola Institucionalista. Escola que teve grande repercussão nos meios acadêmicos norte-americanos entre 1920 e 1930 e como afirma Blaug (1993, p. 124) *"ameaçou tornar-se a corrente dominante do pensamento econômico americano"*.

Todavia, com a Revolução Keynesiana a escola institucionalista entrou em crise. De acordo com Monasterio (1998, p. 9),

> (...) no pós-guerra, o termo institucionalismo foi utilizado sem muito rigor, e passou a designar os economistas heterodoxos não-marxistas que enfatizavam o papel das organizações e da cultura no processo econômico, como, por exemplo, John Kenneth Galbraith ou Gunnar Myrdal.

A economia institucional ficou fortemente desacreditada por um considerável período de tempo, cerca de 40 anos, até o surgimento de novas abordagens como a Nova Economia Institucional e o Neo-institucionalismo. Citam-se como outras abordagens relevantes para o pensamento institucionalista, a Escola Francesa da Regulação e a escola evolucionária ou neo-schumpeteriana. A importância das instituições para o funcionamento dos sistemas econômicos e seu desenvolvimento voltou, então, a merecer destaque no mundo acadêmico nos últimos vinte anos, com várias contribuições importantes para o campo da teoria econômica.

Este artigo não tem a pretensão de resenhar completamente o pensamento evolucionista e institucionalista, nem histórica nem teoricamente. Mas, tem como objetivo principal apresentar as bases de uma política industrial moderna sob um referencial institucionalista-evolucionário.

O artigo é dividido em cinco partes adicionais. Na próxima seção são discutidos os pontos de contato entre o institucionalismo e a economia evolucionária passando em seguida para uma apreciação da relação entre instituições e desenvolvimento. Na terceira e quarta seções são discutidas a política industrial sob a perspectiva institucionalista-evolucionária. Por fim, são tecidas algumas breves conclusões.

O institucionalismo e a economia evolucionária

De modo geral, as correntes institucionalistas podem ser agrupadas em três grandes grupos: 1) o 'antigo' institucionalismo norte-americano de Veblen, Commons e Mitchel; 2) a Nova Economia Institucional (NEI) de Coase, Williamson e North; e 3) O Neo-Institucionalismo de Hodgson, Samuels e Rutherford.

Para os 'velhos' institucionalistas norte-americanos as instituições ocupam posição central na evolução da realidade econômica na medida em que esta é entendida como a evolução de suas instituições. Para esta corrente, somente quando for conhecida a natureza evolucionista da sociedade, da qual incluem-se os hábitos de grupo e suas instituições, será possível desenvolver um entendimento completo do sistema econômico. Portanto, dentro da 'velha' corrente institucionalista existe a percepção de que o estudo das instituições está submetido à elaboração de uma ciência evolucionária.

A abordagem Neo-Institucionalista resgata a importância de conceitos centrais em relação ao 'antigo' institucionalismo norte-americano e se alimenta do crescente vigor teórico da tradição evolucionária. Assim, o núcleo do pensamento institucionalista está relacionado aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a 'abordagem evolucionária', em oposição ao pensamento neoclássico. *"O pensamento evolucionário muniu o institucionalismo de poderoso instrumental teórico e analítico a compreensão do complexo processo de mudança tecnológica, que tem nas instituicições um importante, mas não decisivo, fator de sustentação.*" (CONCEIÇÃO, 2002, p. 138). Apesar do campo analítico Neo-Institucionalista vir estabelecendo crescentes vínculos com o pensamento evolucionário, não apresenta ainda grandes avanços no sentido da constituição de um corpo teórico próprio.

No caso da NEI, ao contrário, há forte complementaridade entre a sua concepção de institucionalismo e os supostos do *mainstream*. Para Conceição (*op. cit*., p. 127), *"essa divergência distingue, talvez de maneira inconciliável, o pensamento institucionalista entre os referidos matizes: os neo-institucionalistas e a NEI (...)"*. Mas, os avanços teóricos obtidos pela NEI constituem um campo teórico fértil com amplas e promissoras aplicações no âmbito da teoria da firma e das organizações[3].

Em geral, as concepções, que têm nas 'instituições' a 'unidade de análise' partem da discussão de suas diferenças com o neoclassicismo e suas afinidades com o evolucionismo, buscando identificar analiticamente pontos de concordância que permitam a constituição de uma

[3] Para um maior detalhamento do pensamento destas três correntes ver Conceição (2001 e 2002).

possível 'teoria institucionalista'. A construção de uma 'teoria econômica das instituições' parece ter avançado ao longo das últimas duas décadas, tendo surgido importantes abordagens com ênfase no papel das instituições e na dinâmica de seu funcionamento. Exemplos são a Nova Economia Institucional, os neo-institucionalistas, os neo-schumpeterianos ou evolucionários, os regulacionistas, a economia das convenções e outras, que permitiram avanços teóricos, que ora se rivalizam, ora se complementam, sem perder o caráter institucional.

Se se considera, de um lado, as abordagens evolucionária e institucionalista como convergentes e, de outro, a abordagem do *mainstream*, tem-se no plano teórico duas visões de crescimento em permanente tensão: 1) dos que vêem o mundo real como resultante de um processo permanente de mudança e desenvolvimento (evolucionistas e institucionalistas) e; 2) dos que contemplam as proposições lógicas das teorias do crescimento de equilíbrio de *steady state*.

Na tradição institucionalista a história importa, as formas de crescimento capitalista são diferenciadas, o processo de crescimento é contínuo e tem profundas raízes históricas no aparato institucional e social. Na abordagem evolucionária o desenvolvimento econômico é um processo multifacetado e a mudança tecnológica, as características e comportamento das firmas e instituições são fundamentais para o respectivo processo, definindo também como na tradição institucionalista, um conjunto de padrões específicos e diferenciados de crescimento. Logo, as possibilidades abertas por estas duas visões apontam para a necessidade da construção de uma nova agenda (em desenvolvimento) para as teorias do crescimento que produzam uma teorização mais provocativa sobre tecnologia, firmas e instituições, como um novo campo teórico, de conformação mais apreciativa do que formal. Para realizar um movimento real em direção a uma maior compreensão do crescimento econômico, essa teoria precisa incorporar os seguintes elementos:

> 1) habilidade para tratar o avanço tecnológico essencialmente como um processo desequilibrado;
> 2) incorporar uma teoria da firma na qual as suas capacidades e diferenças entre as mesmas sejam elementos centrais; e
> 3) incorporar na teoria um rico corpo de instituições do que são correntemente tratados na teoria convencional do crescimento.
>
> (NELSON, *apud* CONCEIÇÃO, 2003)

Instituições e desenvolvimento sob a perspectiva evolucionária

Segundo Evans e Chang (2000), todos reconhecem que as instituições são fundamentais para a transformação econômica bem como para o equilíbrio da economia. Mas, até se chegar a uma teoria satisfatória das instituições e dos seus efeitos econômicos ainda há um grande caminho a ser

percorrido. Segundo eles, a corrente teórica do *mainstream* econômico geralmente não pensa em instituições, mas até onde eles fazem, as instituições são vistas como 'restrições' em relação ao funcionamento do livre mercado que criam 'rigidezes' e conseqüentemente ineficiência. O que é surpreendente, como eles enfatizam, é que tal retórica de 'instituições como constrangimentos', também defendida por muitos economistas institucionalistas que apóiam a denominada Nova Economia Institucional, como North e Williamson. Porém, empregando a retórica de 'constrangimentos', eles ainda mantêm o mito de que o mercado é a ordem natural que deve prevalecer, enquanto instituições são substitutas artificiais que deveriam ser acionadas quando o mercado apresenta falhas. Não que Chang e Evans estejam negando que as instituições não imponham constrangimentos, mas principalmente, que as instituições devem ser vislumbradas, também, como estímulos, conforme os argumentos dos autores *enabling devices*.

Às visões das instituições como *constrainting* e como *enabling*, os autores mencionados acima adicionam uma terceira percepção, a das instituições como *constitutive*, a qual os economistas dão pouca atenção, mas que é fundamental para a análise que estes autores fazem do papel das instituições na mudança econômica. Esta concepção refere-se a dimensão simbólica das instituições que é percebida em certos valores ou visões de mundo e que moldam o comportamento das pessoas que vivem sob elas. Se as pessoas agissem somente visando o seu interesse econômico imediato, não respeitando as instituições, o custo de monitorar os possíveis desvios e aplicar punições seria insustentável. Estas três visões de instituições não são mutuamente exclusivas. Assim, não há nenhuma inconsistência ao dizer que as instituições estão constrangendo, habilitando, e atuando como constitutivas ao mesmo tempo. E realmente, a menos que, se reconheça estes três aspectos, a análise das instituições não estará completa. Assim, para estes autores, a mudança institucional depende da combinação de interesses e projetos ideológicos/culturais de difícil teorização. Portanto, para alterar instituições são necessárias mudanças nas visões de mundo que são subjacentes as estruturas institucionais.

No entanto, para Burlamaqui e Fagundes (1996, p. 157), apesar de *"instável, complexa e de difícil teorização, a relação entre instituições, estabilidade e eficiência pode (...), ser organizada de uma forma um pouco menos imprecisa, se nela forem introduzidos os conceitos de isomorfismo e congruência"*.

Para qualificar o argumento de Burlamaqui e Fagundes (1996), faz-se necessário compreender a posição destes autores quanto a importância das instituições para o processo de desenvolvimento:

> (...) são as instituições que constroem os espaços onde as relações econômicas têm lugar. São instituições que estruturam os incentivos, e delimitam as fronteiras, para as atividades e a ação coletiva numa sociedade;

> sejam elas econômicas, políticas, culturais ou religiosas. Desse modo, as mudanças institucionais condicionam as formas através das quais as sociedades evoluem no tempo, e por essa via afetam seu desempenho econômico. (BURLAMAQUI & FAGUNDES, 1996, p. 148)

As instituições desempenham um papel central na medida em que co-organizam as interações entre os agentes econômicos no processo produtivo e no mercado. Também para Burlamaqui e Fagundes (*op. cit.*), as instituições são canais que modelam a 'visão de mundo', as expectativas e os comportamentos dos indivíduos e das empresas, condicionando suas ações no meio ambiente onde atuam.

Os autores acima citados entendem por isomorfismo institucional, a existência de compatibilidade entre os princípios de funcionamento de um conjunto de instituições, de modo a configurar um resultado sistêmico, internamente coerente. Já a congruência institucional, é utilizada para definir constelações ou arquiteturas institucionais cujos objetivos apontam para a mesma direção. "*Como estabilidade e a eficiência não são fenômenos necessariamente sincrônicos, a sua integração que é também um fenômeno mutuante e complexo, depende da presença de uma constelação institucional isomórfica e da existência de uma arquitetura institucional congruente"* (*op. cit*., p. 158). Estes dois conceitos permitem definir, por exemplo, o que Kupfer (2004, p. 2) denomina de regime competitivo:

> (...) uma estrutura de incentivos e regulação da concorrência, correspondendo ao rebatimento no plano microeconômico dos parâmetros que regulam o grau de abertura econômica de uma nação [que] envolvem, via de regra, a definição do nível e estrutura de proteção tarifária e não tarifária das importações, da carga tributária, da taxa de cambio, das taxas de juros e das condições gerais de acesso ao capital doméstico e internacional, incluindo o investimento direto externo, além de um conjunto de normas e instituições que regulam a atuação de monopólios e oligopólios, os direitos de propriedade e muitos outros aspectos.

De forma geral, o conceito de desenvolvimento defendido aqui é definido pela relação entre a capacidade produtiva local e uma reordenação global dos setores industriais e não como mera trajetória local de transformação. O que por sua vez, implica na redefinição da gama de produtos que uma região ou um país produza e dos mecanismos de transmissão destes para o desenvolvimento. Por esta visão, os países desenvolvidos são aqueles que preenchem os nichos setoriais mais dinâmicos e lucrativos, ou seja, são aqueles que desenvolvem vantagens dinâmicas.

Mas, *"a emergência de vantagens comparativas depende de uma evolução complexa envolvendo processos competitivos, vínculos de cooperação entre empresas locais, políticas governamentais e de um conjunto de instituições e arranjos sociais e políticos"* (EVANS, 2004, p. 34).

Nesse processo, a política do Estado não apenas muda o comportamento dos atores existentes, mas também ajuda a trazer para a sociedade atores sem os quais o desenvolvimento industrial seria impossível. O Estado pela sua abrangência e legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças através de sua atuação na coordenação de última instância de estratégias empresariais, e na consolidação dos pactos necessários à sua concretização, destacando as potencialidades de uma integração dinâmica entre estrutura industrial e estratégias empresariais. Dessa forma, um papel governamental mais ativista pode ser um fator decisivo para um crescimento industrial mais acelerado. A combinação incentivos/exigência de desempenho não apenas define o comportamento das atividades industriais existentes como também permite ao Estado dar vida a um conjunto de grupos empresariais que venha a viabilizar um projeto conjunto de transformação industrial.

Dentro do referencial institucionalista, a principal referência adotada aqui é a de que a economia moderna exige o Estado para sua constituição. Isto porque a divisão crescente do trabalho nas economias modernas exige o desenvolvimento de uma estrutura institucional que dê conta do aumento da complexidade nas interações entre os agentes econômicos. A base desta complexidade reside no estabelecimento, atribuição e garantia dos direitos de propriedade, papel exercido pelo Estado através do monopólio da força. Assim, quanto melhor definidos, atribuídos e garantidos estes direitos, menores os custos de transação, o que não significa dizer que para a promoção da atividade econômica e da riqueza dos agentes o Estado não deva ter uma intervenção mais ativa.

Por exemplo, Evans (2004, p. 28), afirma que *"sem o Estado, o mercado, a outra instituição-chave da sociedade moderna, não funciona"*. Neste sentido, a pergunta que surge imediatamente é: quais as características que os Estados assumem e como contribuem para o processo de desenvolvimento, em particular o industrial? Isto porque, para este autor, o Estado mesmo que de forma imperfeita permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva, até que sejam descobertas outras maneiras menos hierarquizadas de assegurar o interesse geral sobre o particular, de prover os bens coletivos e de sustentar os processos de transação. Isto porque, o Estado constitui-se na representação mais abrangente das instituições e também na arena a partir da qual são traçados os seus limites de atuação, de associações e de outras instituições e indivíduos.

Na abordagem de Evans (*op. cit.*), a estrutura interna do Estado e o caráter das relações Estado-sociedade são os dois elementos de análise que permitem entender o papel do Estado no desenvolvimento. O ponto de partida para análise da estrutura interna reside na hipótese weberiana

sobre o papel da burocracia. Por esta visão, é a insuficiência de burocracia que prejudica o desenvolvimento e não a sua prevalência. A burocracia, ou mais genericamente o aparato organizacional do Estado, é vista pelo referido autor como um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência.

Para Evans (2004), portanto, a questão de como a autonomia e a inserção social, em outras palavras estrutura interna do Estado e as relações Estado-sociedade, podem ser eficientemente combinadas constitui o cerne da análise do desenvolvimento, que de longe é a mais complicada em termos de análise pelas posições conflitantes que surgem a nível teórico. Em seu estudo constatou que as diferenças nas formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume. Tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação. Para caracterizar as diferentes formas de estrutura do Estado e das relações Estado-sociedade, dentro de um marco institucional-comparativo, ele desenvolveu dois tipos polares historicamente idealizados, denominados de Estados predadores e Estados desenvolvimentistas, grosso modo, assim caracterizados:

> (...) os Estados predadores conseguem, às custas da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação de capital. Os Estados desenvolvimentistas, por sua vez, não apenas direcionam a transformação industrial, mas também, como pode ser argumentado de forma plausível, são em grande parte responsáveis pelo desenvolvimento (EVANS, 2004, p.37).

Nos Estados predadores, as relações sociais se tornam o único elo de coesão e o interesse individual tem precedente sobre a busca de objetivos coletivos. Já a organização interna dos Estados desenvolvimentistas está assentada nas conexões entre o 'povo' e o Estado como organização que envolve um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade através de canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação, o que supõe uma administração burocrática moderna, semelhante à burocracia weberiana. Assim, justapor Estados 'predatórios' e 'desenvolvimentistas', segundo Evans, permite mostrar como a organização interna e as relações com a sociedade produzem impactos desenvolvimentistas distintos. No sentido que aqueles Estados que extraem grandes quantias de seus cidadãos para privilégios privados acabam por impedir a transformação econômica. De outra forma, aqueles Estados em que estimulam a perspectiva empresarial das suas elites, aumentando os incentivos e reduzindo os riscos, propiciam condições para que estas elites se comprometam com investimentos transformadores.

Como arquétipo de Estado predatório, Evans (*op. cit.)* descreveu o Zaire e como arquétipo de Estado desenvolvimentista, mostrou como exemplo o Japão. Como variações do Estado

desenvolvimentista, em relação a autonomia do Estado e parceria com os setores ajudando o capital privado a encontrar soluções que de outra forma seriam difíceis de serem atingidas, o autor descreve o Estado na Coréia e em Taiwan. Destaca ainda que nos dois últimos países, o papel do Estado foi central no processo de acumulação industrial, canalizando capital para investimentos de risco, induzindo decisões do empresariado e reforçando a capacidade das empresas privadas de competir nos mercados internacionais. Em resumo, Estados eficientes combinam organização burocrática interna bem desenvolvida com relações públicas-privadas densas.

Evans, ainda estabeleceu uma classificação intermediária para aqueles Estados que se colocam em uma posição entre os Estados predadores e os Estados desenvolvimentistas, como é o caso do Brasil e da Índia. O autor sugere que deve haver alguma semelhança da organização burocrática destes países com aquelas encontradas no leste asiático, mas não em um grau de coerência corporativa usufruída por estes últimos. Nesse sentido, o que prevalece é um equilíbrio contraditório entre autonomia e parceria que podem tomar tanto a forma de um clientelismo excessivo quanto da incapacidade da construção de projetos conjuntos com as elites industriais: *"projetos conjuntos podem ser possíveis em determinados setores ou em certos períodos de tempo, mas degeneram em clientelismo ou autonomia isolada em outros setores ou em outros períodos"*. (EVANS, 2004, p. 94).

Ao analisar a organização interna e as relações Estado-sociedade do Brasil e da Índia, Evans chega a seguinte conclusão:

> (...) os Estados indiano e brasileiro compartilham muitos dos mesmos problemas. Internamente, têm burocracias que não são caricaturas patrimoniais, mais ainda não contam com a coerência corporativa característica do tipo ideal desenvolvimentista (...) os Estados foram pouco seletivos nas tarefas que realizaram (...) a combinação de menor capacitação interna, ambiente externos mais difíceis e uma agenda de objetivos menos cuidadosamente definida colocaram a autonomia e a parceria, do tipo que caracteriza o Estado desenvolvimentista, fora do alcance. Pior ainda, a resultante inabilidade do Estado em efetivamente obter um bom desempenho desenvolvimentista criou uma pressão estrutural no sentido de um declínio ainda maior do papel do Estado. (EVANS, 2004, p. 105).

Em resumo, as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento e as conseqüências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentado, o tipo de Estado e o seu contexto. A própria legitimidade do Estado e de seus dirigentes depende do efetivo

desenvolvimento industrial. Neste sentido, as abordagens de Bularmaqui, Fagundes e Evans se aproximam.

Por esta perspectiva, a política econômica, em especial a política industrial, passa a ser vista como uma necessidade permanente ditada pelo funcionamento do mercado, concebida como um instrumento de compatibilização entre estabilidade macroeconômica, mudança tecnológica e incremento de competitividade sistêmica em um contexto de incertezas e volatilidade potencial de expectativas. No entanto, as suas possibilidades são fortemente condicionadas pela estrutura institucional da economia, por seu grau de isomorfismo (coerência), e pelos canais de comunicação existentes intra-setor e entre este e o setor público. A sua formulação deve basear-se na identificação do conjunto de características inerentes as economias capitalistas, tais como o tempo histórico e expectacional, a incerteza, a concorrência via inovações, a endogeneidade do progresso técnico, as estratégias empresariais voltadas para a diferenciação e a malha institucional (suporte a ações de coordenação, embebendo as decisões tomadas pelos agentes econômicos e objetivando incremento da competitividade e convergência de expectativas). Deve refletir, portanto, um conjunto de medidas de fomento à cooperação entre e intra-instituições públicas e privadas, cujo objetivo é a criação de estímulos (oportunidades) e pressões (ameaças) para o incremento da competitividade da economia, tomando como variáveis cruciais a preservação de sua estabilidade macroeconômica, um nível adequado de competição e a administração da mudança tecnológica. Esta proposição põe em evidência que o seu âmbito de atuação é extremamente amplo, atravessando diagonalmente o aparelho produtivo. Em sua base conceitual, a estratégia de coordenação via instituições, envolve, necessariamente, tanto medidas horizontais, quanto setoriais, sendo que a relação entre ambas deve ser de complementaridade e não de exclusão (BURLAMAQUI & FAGUNDES, 1996; GADELHA, 2002).

Em resumo, os elementos com os quais a política econômica deve operar não implicam uniformidade operacional ou comportamental, mas convergência de expectativas e cooperação, institucionalmente construídas.

Evolucionismo e política industrial

A contribuição neo-schumpeteriana providenciou tanto uma teoria da mudança e inovação tecnológica quanto uma nova teoria microeconômica da firma, também estabelecendo amplas referências com o ambiente institucional, explicitando uma importante e decisiva fonte de interação com as modernas versões institucionalistas. Como exemplo, cita-se a visão de Zysman *apud* Conceição (2003), que se preocupou em desenvolver uma teorização sobre como as instituições

criam ‘trajetórias’ de crescimento historicamente enraizadas, inserindo as instituições no ambiente teórico evolucionário.

Em relação ao paradigma teórico neoclássico, as premissas teóricas evolucionistas apresentam um nível de generalidade distinto, uma vez que não há a figura do agente representativo, que as regras comportamentais variam e que o padrão de interação no mercado associa-se a situações de desequilíbrio (mesmo que estáveis). O vinculo estreito que estabelece com a história permite o tratamento da diversidade dos agentes e do contexto social, econômico e institucional no qual estão inseridos, oferecendo possibilidades de proposições normativas muito mais ricas que a mera correção de falhas de mercado ou de um Estado mínimo, como ocorre com a teoria neoclássica e com os partidários do neo-utilitarismo. Fornece, portanto, elementos conceituais que contribuem para pensar a política econômica, em especial a política industrial, considerando a diversidade setorial, tecnológica, comportamental e institucional presente nas distintas formações capitalistas. Ou seja, pensar políticas em realidades complexas e diferenciadas, considerando a realidade institucional e produtiva específica a cada formação social.

Na perspectiva neo-schupeteriana a questão do desenvolvimento enfatiza as mudanças qualitativas em termos tecnológicos, organizacionais e institucionais. O foco é voltado para a evolução competitiva de diferentes regiões e países, centrada nas inovações, movida pelo objetivo de obtenção de rendas monopolistas. É nesse âmbito definido pela dinâmica das inovações que se dá a discussão sobre a questão do crescimento e do desenvolvimento econômico. O progresso técnico apresenta uma forte característica de cumulatividade, sendo que o resultado obtido em um período depende do estágio do desenvolvimento alcançado no período anterior, conformando trajetórias tecnológicas que afetam a atividade macroeconômica em seu conjunto e as trajetórias nacionais de crescimento e desenvolvimento.

O desenvolvimento e o impacto da política industrial dependem de um conjunto complexo de interdependências sócio-institucionais que condicionam as trajetórias nacionais. A evolução dos distintos segmentos produtivos e regimes tecnológicos associam-se a estruturas sócio-institucionais particulares e assim, a institucionalidade que marca os distintos sistemas nacionais de inovações condiciona os padrões de evolução dos diferentes ramos produtivos. A estrutura sócio-institucional impacta na atividade econômica não apenas de forma genérica, mas também a partir de seu interior, moldando o comportamento dos agentes e a lógica competitiva vigentes nos diferentes mercados.

Conceição (2001) entende que há uma clara preocupação dos evolucionários com a inter-relação entre desenvolvimento, inovação tecnológica e aparato institucional, tornando possível a inserção das instituições no ambiente teórico evolucionário, a exemplo da agenda de pesquisa proposta por Nelson.

> (...) a conceituação de paradigma tecno-econômico proposta pela contribuição neo-schumpeteriana se constitui na forma teoricamente mais elaborada de incorporação das instituições ao processo de mudança e crescimento econômico. Isto porque essa abordagem explicita a necessidade de se compreender o processo de desenvolvimento econômico como intrinsecamente "produzido" pela interação entre "aparato institucional" e mudanças tecnológicas, econômicas e sociais. Como o ambiente institucional é mutável, conforme o padrão tecnológico existente, depreende-se que as análises institucionalistas só têm sentido em "contextos teóricos" que contemplem o processo de mudança, já que esta é crucial para a dinâmica do crescimento econômico. Vale dizer: dinâmica pressupõe mudança tecnológica e institucional. E tal pressuposto analítico é teoricamente explorado na análise evolucionária. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 22)

De acordo com Gadelha (1999), as concepções que privilegiam a estrutura econômica e institucional que condicionam os processos cumulativos de inovação, difusão e aprendizado, como a de Freman e Lundvall, compartilham o foco na inovação e no aprendizado, a adoção de uma visão abrangente, histórica e institucional, que definem o caráter sistêmico, interdependente e não linear das trajetórias nacionais e a necessidade de tratar as instituições e as organizações no âmago da análise econômica da evolução tecnológica dos distintos países. A incorporação de instituições, para tornar-se relevante, deve basear-se na própria constituição dos Estados nacionais, envolvendo uma lógica social que extrapola a racionalidade meramente econômica. Uma análise mais rigorosa deve privilegiar as características da estrutura produtiva, as trajetórias tecnológicas dos agentes nos distintos setores e os condicionantes institucionais da microdinâmica de transformação. Pois, a base tecnológica, industrial e institucional existente condiciona a capacitação tecnológica formal e tácita dos países e regiões, determinando a evolução das trajetórias setoriais e a competitividade.

Em seu trabalho de tese, Gadelha (1999), propõe-se a desenvolver uma relação entre política industrial e desenvolvimento a partir de uma perspectiva neo-schumpeteriana. Para tanto, faz uma proposta analítica centrada na concorrência e no progresso técnico através da tentativa de sistematização de uma visão evolucionista do desenvolvimento. Ao realizar uma ampla revisão da literatura evolucionista, o autor identifica três lógicas presentes na evolução econômica, que embora distintas do ponto de vista analítico, são a seu entender fundamentais para tratar as questões do desenvolvimento*: "a da demanda efetiva, a de transformação qualitativa da estrutura produtiva*

(associada às inovações) e a da dinâmica institucional, que incorpora o papel das organizações e das regras de conduta socialmente incrustadas na dinâmica econômica" (*op. cit.,* p. 53)[4].

Os trabalhos de Nelson de 1994 e 1995, na leitura de Gadelha (*op. cit.*), apontam para a presença de um processo co-evolutivo das tecnologias, dos formatos organizacionais das firmas, das estruturas setoriais e das instituições. Este debate envolve outros importantes autores como Dosi, Freeman e Fabiane (1994), Cimoli e Dosi (1995), Dosi e Orsenigo (1988), como ainda explicita o mesmo autor. Em resumo, no processo de desenvolvimento presencia-se um elevado dinamismo da demanda e dos investimentos, uma transformação tecnológica significativa da estrutura produtiva e uma evolução das instituições e das normas comportamentais dos agentes favoráveis ao processo de expansão econômica. O processo é co-evolutivo no sentido de que há uma convergência entre a introdução de novas tecnologias, de novas formas de organização da produção e de novas formas institucionais. Está, portanto, na articulação dos aspectos institucionais com a estrutura produtiva, mediadas sob a influência do binômio concorrência/progresso técnico, a fonte das transformações econômicas que podem ser observadas a partir das distintas trajetórias tecnológicas possíveis dada esta articulação. O desenvolvimento é entendido, assim, como a promoção de mudanças qualitativas nas rotinas e estruturas de mercado que vão além dos horizontes existentes, que longe de ser um processo natural e suave, envolve a presença de novos setores, novas tecnologias, novos comportamentos por parte dos agentes e instituições. Neste processo, as novas tecnologias impõem novos requerimentos institucionais, envolvendo novas formas de regulação, novos mecanismos de incentivos e de punição e novas estruturas organizacionais, que demandam uma permanente ação da esfera pública em um sentido ativo e positivo de promoção do mercado como um veículo essencial à geração de inovações de produtos, processos e institucionais.

> (...) o que se está querendo mostrar é que a estrutura econômica mediada pela concorrência permite a incorporação das instituições pela teoria econômica, viabilizando um certo nível de generalidade imprescindível ao tratamento analítico. Ou seja, a concorrência, simultaneamente, produz variedade e assimetrias e impõe uma regularidade na vida econômica, tornando-a, portanto, inteligível (...) uma vez que as forças da concorrência associadas às distintas estruturas impõem limites e exigem certos imperativos à organização institucional dos mercados (GADELHA, 1999, p. 61).

[4] Para maiores detalhes sobre as três lógicas presentes na evolução econômica fundamentais para tratar as questões do desenvolvimento ver Gadelha (1999).

Por fim, cabe destacar novamente que a ação do Estado não decorre de necessidades funcionais das falhas de mercado, mas sim do seu poder político para mediar as relações entre os agentes, no sentido de condicionar as estratégias privadas, a configuração dos mercados e o desenvolvimento de modo geral. O Estado, como uma instituição privilegiada, dado que é a instância de poder dos sistemas nacionais, possui a capacidade de articular os agentes e instituições em torno de trajetórias de desenvolvimento, contribuindo de forma decisiva para o processo co-evolutivo de desenvolvimento. *"Todas as experiências capitalistas bem sucedidas se valeram de Estados nacionais fortes que tiveram um papel central na articulação dos interesses em torno* [de] *uma determinada direção evolutiva"* (*op. cit.*, p. 105).

Coloca-se, assim, como uma dimensão essencial a discussão da organização, da forma de intervenção e da reforma do Estado que condicionam o resultado de uma política pública. Mas, o comportamento do Estado também está sujeito a erros, a correção de rumos e ao aprendizado. Porque o Estado também sofre de limitação cognitiva em seu processo de compreensão da realidade e de intervenção, uma vez que está imerso na incerteza e na complexidade ambiental, e a sua ação está condicionada pela estrutura econômica e tecnológica vigente e pela base organizacional e trajetória histórica da burocracia e da política pública que limitam seu horizonte de atuação.

Através da análise realizada neste item, pôde-se observar que o pensamento institucionalista funde-se com o evolucionário em muitos aspectos e noções. De sorte, que o termo institucionalista é usado sem prejudicar o termo evolucionário, pois o que os une é um 'corpo de conhecimento' comum. A crítica ao equilíbrio de longo prazo como meta final do processo de crescimento traduziu-se no grande legado do 'antigo institucionalismo', cuja contribuição dos neo-schumpeterianos ou evolucionários, mesmo sem pretender ser 'institucionalista', tratou de dar substância e consistência teórica. Para Conceição (2002), a concepção institucionalista moderna é impensável sem a incorporação da referida abordagem evolucionária.

Em resumo, a tese defendida é a de que ambientes institucionais distintos definem padrões de crescimento diferenciados e nesse processo as instituições são fundamentais e estratégicas para a compreensão de possíveis e sempre diferenciadas trajetórias de crescimento econômico. Tentar compreendê-las sem instituições carece de sentido lógico, teórico e histórico. Se, para os evolucionários, as instituições, de um lado, não se constituem em 'unidade central de análise' — como o fazem as abordagens institucionalistas —, de outro, constituem-se em elementos indissociáveis do processo dinâmico de crescimento e mudança tecnológica.

Por uma nova política industrial institucional-evolucionária

Segundo Possas (1996), o tema da competitividade tem tido presença marcante e crescente na literatura econômica do desempenho da empresa e a ênfase nos seus fatores sistêmicos desloca o foco das empresas e indústrias para as condições de ambiente competitivo, sistema econômico/institucional e infra-estruturas que geram externalidades para as empresas. A competitividade deve ser assim um objetivo da política industrial. Nesta mesma direção, Kupfer (2003, p. 281-82), entende que

> (...) cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado podem operar, mas o fazem com lentidão, e disparar processos que essas mesmas forças são incapazes de articular (...) está claro hoje que os investimentos produtivos, sem o auxílio de políticas específicas, virão muito mais lentamente ou simplesmente não virão (...).

Mas, a participação do Estado-nação na promoção das atividades produtivas de um país tem sido um tema pleno de controvérsias que tem envolvido um considerável esforço teórico, tanto por parte dos especialistas adeptos a um maior ativismo quanto por parte dos contrários. Nos últimos anos, alguns resultados contribuíram para dar bases mais substantivas à defesa da política industrial:

1) o sucesso do desenvolvimento asiático na década de 80, que forçou os economistas a incluírem as instituições públicas nos modelos de desenvolvimento;
2) a importância do progresso técnico e do aprendizado como fontes de eficiência (retornos crescentes de escala associados ao avanço do progresso técnico, que implicam espaços justificáveis para a ação do Estado);
3) o entendimento que há restrições ao funcionamento do mercado sob as quais se dá a atuação do Estado, tais como: a existência de racionalidade limitada, de informação imperfeita e de interesses múltiplos, que implicam maiores espaços para entender e melhorar a qualidade da ação pública;
4) o fato de a década de 90 ter demonstrado que somente a estabilidade macroeconômica não se apresenta como condição suficiente para promover a mudança estrutural da economia e do padrão exportador do país em termos dinâmicos.

Portanto, seja através do reconhecimento da importância das instituições, das questões relacionadas ao progresso técnico ou ao funcionamento dos mercados, há justificativas suficientes que demonstram a responsabilidade histórica do Estado-nação no processo de transformação econômica da sociedade. Neste sentido, a questão mais adequada não seria referente a *quanto* o Estado intervem, mas sim ao *tipo* de intervenção e aos seus possíveis desdobramentos.

No caso das posições menos intervencionistas, a defesa das ações do governo apenas é justificada para a correção das falhas de mercado: i) a existência de economias de escala; ii) a existência de externalidades; iii) a existência de bens públicos; iv) informação imperfeita e assimétrica; e v) incerteza. Segundo esta corrente, ainda que a existência destas falhas justifique a execução de uma política industrial por parte do governo, esta não deveria ser utilizada. Isto porque a existência de falhas de governo poderia levar a uma situação em que a intervenção estatal provocasse ainda maiores prejuízos ao mercado.

A vertente neoclássica mais sofisticada, conhecida como a teoria do *rent seeking*, afirma que a ação do Estado na concessão de direitos de propriedade possui efeitos nocivos do ponto de vista da eficiência econômica ao estimular o desperdício de recursos escassos. No entanto, como afirma Fiani (2003), a defesa de políticas públicas, notadamente em favor da desregulação econômica, por parte desta teoria, se mostra inadequada por duas razões: indeterminação desses modelos e conclusões que não possuem um caráter geral[5]. Pois,

> (...) a teoria de *rent seeking* admite um conjunto muito particular de direitos de propriedade: os direitos de natureza monopólica ou que implicam em restrições comerciais, ignorando outros direitos concedidos pelo Estado, que implicam na proteção às rendas geradas por inovações de produtos e de processos, ou na racionalização econômica dos recursos em *commom pool.*" (FIANI, 2003, p. 19).

A intervenção do Estado, segundo a teoria tradicional, também se justificaria em nível regulatório (defesa da concorrência), principalmente, no que diz respeito ao comércio exterior. Em geral, este grupo de teóricos defende a especialização dos países nos setores nos quais possuam vantagens comparativas reveladas, que estando dadas para cada país não poderiam ser modificadas ou se alterariam apenas com determinadas políticas horizontais.

Por outro lado, as abordagens mais intervencionistas defendem um papel mais ativo do Estado, no qual a política industrial pode ter um papel fundamental na construção de vantagens comparativas dinâmicas em oposição às vantagens comparativas estáticas. Para isso, o principal instrumento seria o conhecimento e a inovação tecnológica, vista como principal elemento dinamizador da atividade econômica capitalista. Logo, o principal objetivo de uma política industrial seria aumentar a competitividade sistêmica, criando um ambiente favorável à busca de concorrência entre as firmas. Assim, para Além, Barros, Giambiagi (2002), a política industrial assume um papel estratégico à medida que permite a coordenação dos agentes produtivos que

[5] Para um aprofundamento maior sobre a dissipação de renda através do processo de *rent seeking* ver Fiani (2003).

precisam tomar decisões cruciais como investir e/ou inovar em um ambiente permeado de incerteza quantos aos resultados futuros de suas decisões.

Campanário e Muniz da Silva (2004), através de uma revisão da literatura recente, em um esforço de sistematizar as diversas dimensões freqüentemente apontadas no tratamento do tema, procuram classificar os elementos fundamentais de uma nova política industrial. A classificação proposta, segundo os autores, tem um caráter marcadamente normativo. Os critérios definidos são: consistência macroeconômica; ajuste externo; seletividade; horizontalidade; cooperação; sustentabilidade; espaciabilidade; inovação; normas comerciais; defesa do consumidor; defesa da concorrência; e regulação.

Em resumo, a política industrial seja ela implícita ou explícita está diretamente ligada à capacidade institucional do Estado-nação em pensar e repensar o seu desenvolvimento autônomo. Nesse sentido, a política industrial deixa de ter um caráter contingente, como pensa a teoria econômica tradicional, e passa a ser uma preocupação constante do Estado em atingir e/ou manter um certo padrão de desenvolvimento, dado que é no sistema industrial que ocorre o desenvolvimento tecnológico e a sua difusão pelos demais setores econômicos.

Portanto, apresenta-se como premente a necessidade de recuperar a capacidade institucional do Estado-nação como agente e coordenador do desenvolvimento industrial e tecnológico através da definição de um conjunto de políticas econômicas bem definidas (horizontais e verticais) e sujeitas à coordenação institucional capaz de dinamizar a economia como um todo e minimizar os conflitos estaduais, mantendo a capacidade dos últimos de implementar suas próprias estratégias. Citando Kupfer (2003, p. 296), *"há a necessidade de reconstruir a institucionalidade da política industrial."* Os instrumentos a serem utilizados estão relacionados a um sistema de incentivos e regulações. O primeiro relaciona-se a medidas fiscais e financeiras, como incentivos à pesquisa e desenvolvimento, crédito, compras governamentais e estímulo à exportação, tanto em termos de políticas horizontais como verticais. Já o regime de regulação relaciona-se à manutenção de um ambiente competitivo, englobando as políticas antitrustes, comercial, de propriedade intelectual, consumidor e meio ambiente.

Observa-se, também, que os instrumentos de política industrial são concebidos em um contexto macroeconômico que determinam o padrão de desenvolvimento de um país. Neste macro ambiente em que se definem as políticas que lidam com o comportamento agregado da economia (inflação, taxa de câmbio e de juros, carga tributária e investimentos) relacionadas diretamente com as políticas fiscais, monetárias e cambiais, insere-se também a política industrial, que depende deste macro ambiente e da orientação geral destas políticas, mas não se deve confundi-las com a política industrial. Dado que a

> política industrial é a criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externos (...) está fundada em instrumentos microeconômicos (...) tem como objeto de intervenção atividades econômicas específicas ou setoriais (...) e em temas que diretamente afetam a sua competitividade e função social (geração de empregos, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infra-estrutura tecnológica e meio ambiente). (CAMPANÁRIO & MUNIZ DA SILVA, 2004, p. 14).

Costuma-se, também, classificar as políticas industriais em horizontais e verticais/setoriais. As primeiras abrangem uma série de medidas que impactam a indústria e, em linhas gerais, a própria economia como um todo. Já as políticas verticais ou setoriais, têm como objetivo o incentivo a setores industriais específicos. O primeiro caso envolve as políticas macroeconômicas ou de promoção da competitividade sistêmica constituídas, basicamente, de instrumentos horizontais, que têm impacto no sistema econômico como um todo, tais como:

> i) estabilidade de preços;
> ii) eficiente sistema tributário;
> iii) acesso a fontes de financiamento de longo prazo;
> iv) política de promoção comercial
> v) promoção de gastos em pesquisa e desenvolvimento
> vi) educação e qualificação da mão-de-obra;
> vii) regulação das concessões de serviço público;
> viii) investimentos seletivos em infra-estrutura.
>
> (ALÉM, BARROS, GIAMBIAGI, 2002, p. 4)

Por sua vez, as políticas de promoção a setores específicos, são direcionadas a indústrias particulares para atingir os resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficientes para a economia como um todo. Ressalta-se que apesar de ser direcionada a indústrias específicas, a política industrial em última instância tem como objetivo aumentar a eficiência da economia como um todo e não apenas a das indústrias selecionadas. São políticas estratégicas à medida que contribuem para o desenvolvimento de setores importantes para o sistema econômico como um todo, o que poderia não ocorrer caso as decisões estivessem à mercê apenas da racionalidade do

mercado. Além, Barros e Giambiagi (*op. cit.*), observaram que o 'segredo' do sucesso das políticas setoriais de diferentes experiências nacionais esteve associado a uma seletividade eficiente e à cobrança de desempenho.

A importância conferida a cada uma dessas políticas depende também do referencial teórico do pesquisador e das variáveis selecionadas. Por exemplo, Além, Barros e Giambiagi (2002, p. 2), possuem uma visão mais ampla que incorpora as duas formas de política:

> i) promoção de competitividade sistêmica; e ii) promoção de setores específicos. Esta divisão visa ressaltar o forte envolvimento das políticas macroeconômicas com as políticas industriais específicas, ou setoriais. Por um lado, um ambiente macroeconômico favorável é um pré-requisito para a promoção de novos investimentos na economia. Por exemplo, fica difícil de pensar em empresários entusiasmados em aumentar os seus gastos, tendo como pano de fundo uma economia marcada por forte incerteza quanto à evolução futura dos preços e da demanda. Por outro, as políticas industriais setoriais devem ser vistas como um instrumento que gera benefícios macroeconômicos e não como uma forma de beneficiar setores e/ou indústrias específicas.

Kupfer (2003), também enfatiza que é falsa a dicotomia entre política industrial horizontal e vertical. Na verdade, as políticas industriais bem sucedidas não se opõem ao mercado, mas tampouco se limitam a complementá-lo. Mas, chama a atenção para o fato de que as políticas de corte horizontal, ou seja, relacionadas a gestão macroeconômica podem ser necessárias mas não suficientes para promoverem o desenvolvimento econômico e social. Para este autor, as

> configurações industriais, estágios de desenvolvimento, desafios competitivos e capacidades de resposta são, em geral, setor-específicos. Dessa forma, políticas horizontais, ao contrário de neutras, repercutem de forma diferenciada entre os diversos setores industriais. Simetricamente, setores diferenciados podem apresentar necessidades similares, de sorte que as políticas verticais podem significar redundâncias, conflitos e má alocação de recursos. Calibrar com inteligência ambas as práticas de política industrial é, pragmaticamente, o objetivo a ser perseguido (*op. cit.*, p. 294).

Como percebido, a política industrial tem a abrangência de um país, um sistema produtivo nacional. Mas, a relativa redução da sua capacidade de regulação do Estado, aliada ao ressurgimento de formas de organização econômica e política no nível subnacional (local/regional),

induziu a uma re-territorialização do desenvolvimento econômico no contexto de uma nova economia internacional globalizada. Para Klink (2001), esta re-territorialização é entendida como um processo que busca garantir certas condições econômicas, políticas, sociais e culturais concentradas espacialmente em um determinado local para uma inserção bem sucedida na economia global. Tem por base um conjunto de fatores relacionados à questão da proximidade espacial, a relação causal e circular entre crescimento econômico e localização de novas empresas, o papel crítico das estruturas sociais das regiões, os arranjos institucionais, os mecanismos de ampliação e difusão de conhecimento e, também, os fatores culturais.

Conclusão

Para Chang e Evans (2000), a mudança institucional depende da combinação de interesses e projetos ideológicos/culturais de difícil teorização. Portanto, alterar instituições requer mudanças de visões de mundo que são subjacentes as estruturas institucionais. Essa difícil teorização pode ser organizada de uma forma um pouco menos imprecisa, segundo Burlamaqui e Fagundes (1996), se nela forem introduzidos os conceitos de "isomorfismo" e "congruência". De forma prática, as possibilidades de política econômica são fortemente condicionadas pela estrutura institucional: grau de isomorfismo e; canais de comunicação existentes intra-setor privado e entre este e o setor público. Evans (2004), utilizando uma abordagem institucional comparativa, aproxima-se da visão de Burlamaqui e Fagundes. Segundo Evans, qualquer política econômica institucional comparativa do Estado deve oferecer uma visão clara, tanto da estrutura interna do Estado quanto do caráter das relações Estado-sociedade. Na perspectiva neo-schupeteriana a questão do desenvolvimento enfatiza as mudanças qualitativas em termos tecnológicos, organizacionais e institucionais. Na articulação dos aspectos institucionais com a estrutura produtiva, mediadas sob a influência do binômio concorrência/progresso técnico, está a fonte das transformações econômicas que podem ser observadas a partir das distintas trajetórias tecnológicas possíveis dada esta articulação.

Posto isto, o desenvolvimento e o impacto da política industrial dependem de um conjunto complexo de interdependências sócio-institucionais que condicionam as trajetórias nacionais. Mas, as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam diferentes graus de capacidade para promover o desenvolvimento e as conseqüências da intervenção do Estado dependem de que tipo de intervenção é tentado, o tipo de Estado e o seu contexto. E este contexto, refere-se a um novo padrão de acumulação capitalista que vem desafiando a implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico e exigindo transformações nas esferas econômica, política e social que possibilitem acompanhar as tendências desse novo modo de acumulação que, no seu conjunto, vem sendo denominada de Nova Economia, ou Economia do

Aprendizado e do Conhecimento ou, ainda, Regime de Acumulação dominado pelas Finanças. Dentro do referencial aqui enfocado essas políticas devem considerar as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações, a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais, e a adoção de medidas para o desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.

Por fim, o grande desafio que se apresenta a corrente institucionalista e evolucionária será em como articular a institucionalidade uma política industrial moderna, que além de envolver capacidades adicionais de produção, envolva também, em conjunto, outras capacidades fundamentais, tais como: comerciais, tecnológicas, financeiras e inovativas. Existe ainda uma tensão entre congruência e isomorfismo, nas palavras de Burlamaqui e Fagundes, e autonomia e inserção social nas palavras de Evans, que devem ser resolvidas, ao mesmo tempo, tanto ao nível local como ao nível nacional e ainda entre estes dois níveis de governo para que seja possível viabilizar qualquer projeto de desenvolvimento nacional no contexto de uma economia globalizada.

Referências Bibliográficas

ALÉM, Ana Claúdia; BARROS, José Mendonça de; GIAMBIAGI, Fábio. **Bases para uma política industrial moderna.** *In:* XIV Fórum Nacional. Estudos e Pesquisa nº 22. Rio de Janeiro: INAE, 2002.

BELL, John Fred. **História do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

BLAUG, Mark. **A metodologia da economia, ou como os economistas explicam.** 2°edição. São Paulo: EDUSP, 1993.

BURLAMAQUI, Leonardo e FAGUNDES, Jorge. Notas sobre a diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos: uma perspectiva neo-schumpeteriana. *In:* BARROS DE CASTRO, Antonio; POSSAS, Mário L.; PROENÇA, Adriano (Orgs). **Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

CAMPANÁRIO, Milton de e SILVA, Marcello Muniz. Fundamentos de uma nova política industrial. *In:* FLEURY, Tereza Leme; FLEURY, Afonso. **Política industrial 1.** Coleção biblioteca valor. São Paulo: Publifolha, 2004.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo. Uma economia institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ABRIX, Glauco... [et al]. **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: UNESP, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. **Elementos para uma teorização apreciativa institucionalista do crescimento econômico: uma comparação das abordagens de North, Matthews e Zysman.** Disponível em http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A38.pdf Acessado em julho de 2004.

_____. **O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas** *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 6(2): 119-146, jul./dez. 2002.

_____. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** Teses FEE ; n. 1. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001.

EVANS, Peter B. **Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa.** *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, nº 4, jul.- dez 1998.

_____. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

_____ e Chang Ha-Joon. **The Role of Institutions in Economic Change.** *In:* the meeting of the "Other Canon" group Venice, Italy, January 13 - 14, 2000.

FIANI, Ronaldo. **Uma avaliação crítica da teoria do rent seeking.** *In:* Seminário de Pesquisa IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **Estado e inovação uma perspectiva evolucionista.** *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 6(2): 85-117, jul./dez. 2002

_____. **Instituições, Estado e mercado no processo do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, 5(1): 49-76, jan./jun. 2001.

HODGSON, Geoffrey. **The approach of institutional economics.** *Journal of Economics Literature.* Vol. XXXVI, March, 1998.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista.** Cocco Giuseppe (org.). Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

KUPFER, David. Tecnologia e emprego: são realmente antagônicos? *In:* SICSÚ, J.; PAULA, L. F. e MICHEL, R. (Org). **Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social.** São Paulo: Malone Barueri, 2004.

_____. **Política industrial.** *Econômica.* Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, dezembro de 2003.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro. **Guia para Veblen: um estudo acerca da economia evolucionária.** Pelotas: EDUFPEL, 1998.

POSSAS, Mário L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. *In:* BARROS DE CASTRO, Antonio; POSSAS, Mário L; PROENÇA, Adriano (Org.). **Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

STRACHMAN, Eduardo. As relações entre instituições e políticas industriais. Ensaios FEE. Porto Alegre. v. 23, n. 1, p. 107-134, 2002.

VEBLEN, Thorstein. **Why is economics not an evolutionary science?** *Cambridge Journal of Economics*. v. 22, 1998, p. 403-414. Originalmente publicado em 1898.