

INSTITUIÇÕES E TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO HISTORICAMENTE ENRAIZADAS: O CASO DOS PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA NA AMÉRICA LATINA E LESTE ASIÁTICO

Tales Rabelo Freitas

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). e-mail: tales.rabelo@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar elementos que justifiquem a importância da abordagem institucionalista para a compreensão das diferenças nas trajetórias de desenvolvimento dos países. Em linha com Zysman (1994), o argumento principal é que as instituições criam trajetórias de desenvolvimento historicamente enraizadas. Assim, o esforço vai ao encontro de demonstrar como este paradigma explica as especificidades das trajetórias dos países de industrialização tardia na América Latina e no Leste Asiático. No geral, defende-se que o período desenvolvimentista, a partir década de 30, contribuiu para enraizar certos hábitos que foram importantes para a determinação das novas trajetórias de desenvolvimento, desencadeadas a partir da liberalização econômica que ocorreu ao longo da década de 1980.

Palavras-chave

instituições, desenvolvimentismo, industrialização.

INSTITUTIONS AND HISTORICALLY ROOTED DEVELOPMENT TRAJECTORIES: THE CASE OF LATE INDUSTRIALIZING COUNTRIES IN LATIN AMERICA AND EAST ASIA

Abstract

This paper aims to present elements that justify the importance of the institutional approach for understanding the differences in the countries' development trajectories. In line with Zysman (1994), the main argument is how institutions create historically rooted development trajectories. Thus, the effort goes to demonstrate how this paradigm explains how specific the trajectories of the countries of late industrialization in Latin America and East Asia. In general, the development period, starting in the 1930s, is defended, contributes to extraordinary benefits that are important for the determination

	of new development trajectories, triggered from the economic liberalization of the 1980s
Keywords:	institutions, developmentalism, industrialization.
	Licença de Atribuição BY do Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
	Submetido em 01/06/2020 Aprovado em 26/10/2021 Publicado em 10/03/2022

INTRODUÇÃO

O processo de desindustrialização precoce que ocorreu na América Latina, desencadeada pela crise da dívida dos anos 80, vem sendo alvo de diversos debates. A tese heterodoxa é de que tal fenômeno tem sua causa nas reformas neoliberais que se seguiram a partir de então, cuja abertura da economia contribuiu para acelerar essa transformação. Entretanto, quando se leva em conta os países do Leste Asiático, que até então vinham tendo desempenho semelhante em termos de crescimento, percebe-se que estes sofreram do mesmo choque ortodoxo sem implicar em mudanças consideráveis na estrutura produtiva. Mesmo levando em conta que nestes países as reformas foram menos drásticas e ajustadas para a realidade local, ainda assim é válido o esforço de buscar explicações adicionais para essa ampla diferença das rotas que se seguiram nas duas regiões.

Para Conceição (2002, p. 2), os fenômenos do crescimento econômico, e também do desenvolvimento, devem ser compreendidos como um “processo de natureza histórica, sem qualquer compromisso com a estabilidade de longo prazo, sendo mediado pelas instituições, que o configuram”. Assim, o foco da análise recai sobre as instituições nacionais, as quais são historicamente enraizadas, e que emolduram as escolhas dos indivíduos e estrutura as condições em que se cria as trajetórias tecnológicas e de crescimento (ZYSMAN, 1994). Ainda, segundo esta abordagem, o desenvolvimento, como um processo, se torna passível de transformações que transbordam do âmbito econômico e alcançam a esfera social.

Diante disso, este artigo pretende discorrer sobre a importância das instituições e a análise histórica para compreender as diferenças entre trajetórias de desenvolvimento entre os países, como também contribuir para a discussão sobre políticas econômicas na conjuntura atual.

Logo, o trabalho está dividido em sete seções, incluindo esta introdução e da conclusão. A segunda seção apresenta os princípios gerais da teoria institucionalista original, de linha webleniana, como também o seu resgate para o debate atual feito por Hodgson e Zysman. A terceira seção apresenta as diferenças institucionais que marcaram a implementação do paradigma do Estado Desenvolvimentista na América Latina e no Leste Asiático. A quarta seção analisa as diferenças verificadas nas trajetórias destes países após as reformas liberais desencadeadas na década de 1980 e que ganharam força ao longo dos anos de 1990. Na quinta seção se discute as abordagens recentes, mais especificamente o novo e o social desenvolvimentismo, que buscam explicar estas diferenças de trajetória de desenvolvimento que emergiram a partir da liberalização dos anos de 1980. Já a sexta seção tem como objetivo incorporar a abordagem institucionalista neste debate, procurando demonstrar como as diferenças de trajetória que se seguiram a partir da mudança de paradigma são resultados também das instituições historicamente enraizadas nos países no período do Estado Desenvolvimentista. Por fim, a última seção conclui o trabalho.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

As instituições podem ser interpretadas como hábitos mentais enraizados socialmente que criam propensões nos indivíduos a agirem de determinada forma. Ou seja, as instituições interferem e emolduram os mais diversos tipos de comportamentos. As ações dos agentes geram experiências que fornecem hábitos de pensamento, os quais funcionam como mecanismos mentais de reação frente às circunstâncias do ambiente. Na medida em que determinados hábitos se tornam bem-sucedidos como mecanismos de realização dos objetivos, eles vão sendo selecionados e, uma vez enraizados, são transformados em instituições. Por outro lado, as instituições agem como transmissoras de informação contida dos hábitos passados para os demais membros da sociedade (HODGSON, 1998).

Logo, as trajetórias de desenvolvimento econômico não podem ser compreendidas na ausência das instituições. Estas são incorporadas pelos diversos atores do sistema econômico como o Estado, os empresários, trabalhadores e consumidores. Também não é possível pensar em mercado sem as instituições, uma vez que estão presentes em todas as atividades que pertencem

aos processos de produção e comercialização. Para Zysman (1994, p. 244) “markets do not exist or operate apart from the rules and institutions that establish them and that structure how buying selling and the very organization of production take place”. O autor procura demonstrar o modo como os mercados incorporam as instituições enraizadas socialmente. Dado que cada economia consiste de uma estrutura institucional específica que, quando combinada com uma estrutura industrial, cria um padrão distinto de restrições e incentivos. A lógica de mercado resultando desta combinação conduz a um determinado comportamento corporativo que molda as estratégias, o desenvolvimento de produtos e os processos de produção em um sistema econômico nacional. Conseqüentemente, há múltiplos tipos de mercado, e uma economia global, com competição entre diversos membros, somente deve ser entendida a partir da interação entre esses vários sistemas de mercados nacionais distintos.

Diante disso, este trabalho propõe o foco nas instituições nacionais, que se encontram enraizadas historicamente, para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento. As diferentes lógicas de mercados que emergem ao longo do tempo nas diversas economias têm efeitos de longo prazo nos padrões e taxas de crescimento de cada uma. Porém, isso não implica na existência de trajetórias definitivas e imutáveis para cada país. O percurso pode se alterar ao levar em conta o fenômeno da mudança institucional, o qual pode emergir a partir de fatores internos ou externos aos sistemas nacionais. Os fatores internos podem ser desde o surgimento de inovações tecnológicas que alteram os modos de produção e competição até mudanças na atuação do Estado. Já os fatores externos geralmente ocorrem através da interação das lógicas de mercado nacional entre diferentes países. Neste último, o padrão de comércio de um determinado país pode influenciar o caráter do crescimento dos demais (ZYSMAN, 1994).

Sobre a mudança institucional, as circunstâncias (internas ou externas) apenas desencadeiam este processo, sendo a dinâmica interna existente entre indivíduos e instituições a responsável pelo seu direcionamento. Isso ocorre porque as mudanças das circunstâncias são interpretadas pelos agentes através dos seus respectivos hábitos mentais. A compreensão da necessidade de mudança ocorrerá a partir da perturbação causada nos hábitos mentais vigentes, uma vez que estes não estarão mais aptos à cumprir com os objetivos estabelecidos. Posteriormente, um novo conjunto de instituições emergem com o intuito de adequar o comportamento dos indivíduos às novas circunstâncias. Esse processo é *path dependence* pois a racionalidade responsável para o desenvolvimento das novas instituições é fruto dos hábitos mentais anteriores. Ou seja, a mudança institucional é um processo cumulativo que interliga as

instituições presentes com as do passado e futuro. Mesmo que seja perceptível a mudança de regularidades comportamentais dos agentes ao longo do tempo, esse processo é contínuo. Em outras palavras, não há a presença de rupturas, pois as instituições de um determinado momento carregam em seus “genes” informações dos hábitos passados, os quais também serão transmitidos para as instituições futuras. Tal dinâmica é semelhante ao fenômeno da hereditariedade incluso na biologia.

O uso de analogias com a biologia é bastante presente no institucionalismo, sendo incorporadas já nos primeiros escritos de Veblen, o qual é reconhecido como principal expoente deste arcabouço teórico. Em seu artigo de 1898, intitulado “Why is Economics not an Evolutionary Science?”, o autor critica o modo como a ciência econômica vinha sendo tratada em sua época. O atraso com que se defrontava a economia se tornava evidente quando comparada com a evolução vista nos outros campos de conhecimento, como a antropologia, etnologia e psicologia, além da biologia. Veblen então percebe as possibilidades de aproximação com esta última, não apenas a partir do uso de metáforas, com mero intuito de ilustração, mas via incorporação de seu método. Teve grande influência os escritos de Charles Darwin, o qual foi compreendido não apenas como uma abordagem biológica, mas também a partir de um ponto de vista filosófico (HODGSON, 2003, 2004). A riqueza das metáforas darwinianas caracterizava um processo interminável de caráter cumulativo onde nunca se atingiria um estado de equilíbrio. Consequentemente, a abordagem vebleniana buscou se distanciar de qualquer análise que envolvesse equilíbrio estático (como fizeram os economistas neoclássicos), e caracterizou suas ideias de pós-darwinistas.

Neste sentido, Veblen (1898) enfatiza a necessidade de as ciências econômicas aderirem à uma teoria de processo, ou seja, incorporar elementos que sejam capazes de explicar as relações de causa e efeito dos fenômenos como uma sequência de eventos que se desdobra. É, portanto, a aplicação dos princípios presentes na teoria de seleção natural de Darwin na análise da mudança institucional a contribuição mais marcante da abordagem vebleniana nas ciências econômicas. O processo pelo qual se deu a evolução das estruturas sociais foi analisado como uma seleção natural das instituições que representa a “adaptação forçada dos indivíduos a um ambiente que vem mudando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sob as quais o homem vive” (VEBLEN, 1983, p. 87).

É a partir desse caráter evolucionário que faz necessário pensar os fenômenos do crescimento e desenvolvimento econômico como processos e não como modelos. Conforme Conceição (2002), p. 2), o crescimento não é compreendido apenas como aumentos no produto

per capita, mas decorre da “manifestação de um processo dinâmico com fases sucessivas de início, meio e fim, intermediadas por mudanças, transformações ou mutações no nível da atividade produtiva”.

INSTITUIÇÕES E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

O desenvolvimento econômico é um processo dinâmico e passível de mudanças nos mais diversos níveis do sistema, tanto no âmbito econômico quanto social. Na medida em que os países vão avançando em suas respectivas trajetórias, novas circunstâncias vão emergindo – como o desenvolvimento de novas tecnologias, ou a variação dos níveis de monopólio causada por vantagens cumulativas, ou ainda alternâncias de poder político entre as diversas classes que, conseqüentemente, acarretaria mudanças na condução de políticas pelo Estado. Há de se levar em conta que estas mudanças também podem ocorrer em outros países e, conseqüentemente, impactar a dinâmica econômica e social dos demais, dependendo dos níveis de relações existentes.

É a partir destas transformações que emergem a instabilidade do sistema, resultando em novas modalidades de ordem. Estas novas regularidades surgirão a partir do caráter auto-organizador das instituições. Ou seja, na medida em que diversos processos irreversíveis em uma economia vão se desdobrando, as instituições são pressionadas à se adaptar às novas circunstâncias. O resultado é um conjunto novo ou transformado de instituições que alteram as propensões comportamentais dos agentes, de modo que uma nova trajetória de crescimento emerge. É importante ter em mente que a direção seguida por esta nova trajetória é definida a partir das instituições anteriores, uma vez que são estas as responsáveis pela racionalidade que direcionará o processo de adaptação ao novo ambiente. Considerando, por exemplo, o surgimento de um novo processo tecnológico, são as instituições presentes que irão orientar o sistema para que novos padrões de produção e concorrência sejam estabelecidos no mercado em que tal fenômeno ocorreu.

Compreende-se que essa abordagem tem elementos importantes que podem contribuir para explicar as diferentes performances dos países tendo em vista os impactos das mudanças no ambiente econômico internacional. Nesse sentido, diversos autores têm analisado as diferenças existentes entre as trajetórias de desenvolvimento dos países da América Latina e do Leste Asiático a partir dos impactos do processo de abertura comercial e financeira nestes a partir dos anos 80. Essas análises comparativas despertam interesses uma vez que ambos os grupos tiveram taxas de crescimento semelhantes – incluindo o aumento da participação da indústria - nas décadas que se

seguiram o pós-guerra, mas passaram a divergir a partir da década de 80. Portanto, explicar todo esse processo e compreender a sua natureza é de extrema importância para que se possa discutir novas formas de atuação do Estado.

AS DIFERENÇAS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA LATINA E NO LESTE ASIÁTICO NO PÓS-GUERRA

Diversos trabalhos, como os de Jenkins (1991) e Amsden (2009), analisam, de forma comparativa, o processo de industrialização liderada pelo Estado nos países da América Latina (Argentina, Brasil e México) e do Leste Asiático (Coreia do Sul e Taiwan). Para estes as diferenças de performance não devem ser computadas apenas aos distintos modelos de Estados Desenvolvimentistas. Em suma, parte dos argumentos que envolvem este debate atribui o sucesso das economias do Leste Asiático à estratégia de industrialização voltada para a exportação, enquanto o fracasso da América Latina se deve ao processo de substituição de importações (PSI). A ideia é que o PSI liderado pelos Estados geraram uma série de ineficiências na alocação dos recursos das economias, ao passo que as políticas voltadas para o mercado externo têm um maior grau de exposição das empresas à concorrência estrangeira, resultando em maior eficiência. Entretanto, Coreia e Taiwan tiveram períodos em que o PSI vigorou tanto antes quanto ao longo das políticas de promoção das exportações, de modo que a todo momento o Estado protegia os produtores domésticos¹. Logo, para os autores citados, não são as diferenças nas estratégias e o grau de atuação do Estado nas economias da América Latina e do Leste Asiático os principais determinantes das distintas trajetórias que se seguiram nas duas regiões, mas sim a efetividade em perseguir os objetivos.

Jenkins (1991) enumera quatro fatores chaves que contribuíram para a efetividade da política industrial no Leste Asiático e analisa como estes princípios contrastaram com a política adotada na América Latina. O primeiro fator é a habilidade de *flexibilidade* com que era conduzido a política industrial. Nos países asiáticos, alterações de conduta ocorreram sempre que as políticas adotadas não surtiam os efeitos desejados ou quando os setores escolhidos para puxar o processo de industrialização se mostravam ineficientes, enquanto na América Latina se verificou o oposto. O segundo fator é a *seletividade*, que são as políticas implementadas para favorecer setores

¹ Para mais detalhes sobre o Estado Desenvolvimentista na Coreia ver Amsden (1989), e em Taiwan ver Wade (1999) e Amsden (1985).

específicos ao longo do tempo. No Leste Asiático o governo escolheu quais as indústrias e firmas deveriam ser beneficiadas, inclusive ditando o modo de operação nos mais diversos níveis destes setores em troca de proteção. Já na América Latina a proteção à indústria foi feita de forma indiscriminada e sem exigências como contrapartida. O terceiro fator é a *coerência* existente entre as políticas implementadas e os objetivos desejados. Novamente, este fator esteve mais presente no processo de desenvolvimento do Leste Asiático do que na América Latina. Como se verá adiante, isso se deve principalmente pelo grau de autonomia conseguido no primeiro grupo de países em comparação com o segundo. Por fim, o quarto fator que contribuiu para a efetividade das políticas industriais de Coreia e Taiwan foi a *ênfase dada à promoção ao invés da regulação* das firmas privadas.

Diante disso, o próximo passo é compreender as causas que implicaram nos significativos contrastes envolvendo os quatro fatores citados no parágrafo anterior. Sobre isso, um dos elementos que se considera condição necessária para a realização da efetividade das políticas é o grau de autonomia do Estado em perseguir seus objetivos. Aqui, a autonomia significa a capacidade do Estado de tomar decisões de forma independente das demandas especiais das mais diversas classes sociais além de não sobrepor essas vontades ao interesse nacional. Isso não significa que as estratégias adotadas não podem beneficiar certas classes em detrimento de outras, porém o objetivo das políticas deve perseguir o produto associado e não aos interesses em si (LEFTWICH, 1995). Em termos gerais, além do modo de atuação da do Estado, os hábitos dos demais agentes econômicos, como as classes de trabalhadores, empresários e latifundiários, também importam para compreender a trajetória de desenvolvimento.

Na América Latina o nível de autonomia do Estado sofreu muitas variações ao longo do tempo. Ela cresce entre as décadas de 1930 e 1940, devido à fragilidade da burguesia agro-exportadora, mas enfraquece desde os anos de 1950 (JENKINS, 1991). No caso específico do Brasil, foi no período do regime militar (1964) em que o maior grau de autonomia se verificou, apesar da aliança com o capital estrangeiro ter sido um fator limitante. Enquanto no Leste Asiático, os governos aproveitaram de um alto nível de autonomia em praticamente todo o período analisado², principalmente devido à uma sociedade civil fraca e subordinada. No geral, diversos fatores contribuíram para a baixa autonomia relativa e para identificá-los deve-se analisar as

² Apesar de haver autonomia ao longo do processo de industrialização, a Coreia enfrentou momentos de pressão externa que implicaram em políticas de estabilização a partir da década de 70 (AMSDEN, 1989).

especificidades históricas da formação das classes e seus conflitos juntamente com os impactos das forças dos atores internacionais³.

Sobres esses fatores, Jenkins (1991) destaca-se as especificidades relacionadas aos proprietários de terras, a burguesia industrial, a classe trabalhadora e a relação dos governos com o capital estrangeiro. No que se refere à classe fundiária, tanto Coréia quanto Taiwan se defrontaram com uma classe enfraquecida, fruto do processo de colonização japonês que lhes privava do poder político e base material. Conseqüentemente, esse cenário possibilitou que ambos países realizassem reformas agrárias com relativa facilidade. Já na América Latina, a estrutura agrária era altamente concentrada e tendo seus proprietários forte influência política. Dos três países considerados no grupo da América Latina, apenas o México conseguiu realizar uma reforma agrária significativa, embora não duradoura pois possibilitou que uma nova elite agrária emergisse. Isso significou maior obstáculo para os Estados na tentativa de realizar políticas industriais mais ativas, mesmo quando a burguesia agro-exportadora atuava como importante fonte de recursos para a indústria.

Já sobre a burguesia industrial, as diferenças de grau de influência política podem ser associadas com a capacidade do Estado em disciplinar o comportamento das firmas⁴. Para Chang (2008), no Leste Asiático esse poder foi exercido pelo Estado na medida em que este obtinha controle sobre os recursos financeiros e também no modo de gasto dos lucros, ou seja, canalizando-os para o investimento em detrimento dos bens de luxo. Neste caso, os recursos fornecidos pelo Estado às organizações eram condicionados por diversas exigências que deveriam ser atendidas. Tal situação contrasta com as evidências na América Latina, onde o Estado exigia poucas contrapartidas por parte das firmas em decorrência das políticas protecionistas adotadas.

Outro elemento importante na relação com o nível de autonomia do Estado, sendo tanto causa quanto consequência, e que contribui para a efetividades da política industrial, é a forma como se materializou os fluxos de capitais estrangeiros. Taiwan e Coréia, beneficiadas pela

³ É importante levar em consideração o legado deixado pelo período de colonização destes países. O trabalho de Vieira (2014) se concentra sobre os impactos da colonização Portuguesa e Japonesa nas trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Coreia do Sul, respectivamente.

⁴ Para Jenkins (1991) a influência política está relacionada ao período do surgimento desta classe. Enquanto na América Latina a burguesia industrial se consolidou bem antes do pós-guerra, no Leste Asiático ela emerge somente depois, quando essa parcela assume as indústrias previamente instaladas pelos japoneses, a qual estabeleceu a base para muitos dos conglomerados que apareceriam na década de 1960 e 1970, especialmente na Coréia.

situação geopolítica da época, receberam importantes fluxos de capitais oriundos dos EUA nas décadas de 1950 e 1960:

While this is more usually considered an indication of the high degree of dependence of these countries, paradoxically it also gave the state, as the recipient of aid, a degree of independence from local classes and interests and in certain respects strengthened the state apparatus vis-a-vis the local bourgeoisie, especially in Taiwan in the early 1950s (JENKINS, 2012).

Neste caso, tais fluxos passavam pelo controle do Estado e não entravam nestes países na forma de investimento direto, como ocorreu na América Latina. Essa relação com o capital estrangeiro teve grande influência tanto na autonomia quanto na efetividade das políticas industriais. Para Amsden (2009), os investimentos das multinacionais nos países latino americanos tiveram como resultado a tendência de excluir as empresas nacionais dos setores de média e alta tecnologia. Esse efeito de exclusão ocorre na medida em que há altos custos de entrada e vantagens cumulativas, de modo que a concorrência com as empresas locais se tornava desigual. Como resultado, os investimentos nacionais passaram a se concentrar nos setores complementares, muitas vezes concentradas em serviços terceirizados. Além disso, havia pouca difusão e acumulação de *know how*, pois as atividades de P&D eram empregadas no país de origem. Em suma, os países que receberam menor investimento estrangeiro direto tenderam a investir mais em suas habilidades locais.

O *timing* de entrada também deve ser considerado. Na América Latina as multinacionais dos EUA já estavam presentes nos anos de 1910, enquanto na Coreia e em Taiwan a presença das firmas japonesas se deu por volta dos anos de 1930, apesar de ter perdido o controle sobre estas em decorrência das consequências da guerra. No geral, investimento direto estrangeiro na América Latina, principalmente por parte dos EUA, dominou uma parcela considerável da produção manufatureira, chegando à 20% em 1977, enquanto o mesmo era de 3,6% no Leste Asiático. Por outro lado, a presença do Japão foi mais forte neste último grupo de países, sendo de 5,8% e de apenas 0,8% nos primeiros (AMSDEN, 2009). Mesmo assim, a diferença entre as regiões no que se refere à parcela da produção industrial pertencente às multinacionais permanece significativa. Parece evidente que o fator geográfico apresentou grande influência nessa relação de dominância (América Latina pelos EUA e os Asiáticos pelo Japão), porém deve-se destacar a relação do Estado com o capital estrangeiro. No leste Asiático o controle sobre o mercado exercia fortes restrições à entrada das multinacionais, situação contrária ao que se verificou na América Latina:

As multinacionais tinham de se conformar a condições relacionadas à repatriação de lucros, à balança de pagamentos, aos tetos de propriedade estrangeira e ao nível do poder monopolista e isso desestimava sua entrada. Nos casos em que não eram efetivamente proibidas, elas tinham de se formar *joint ventures* como condição para a entrada. (...) Na América Latina, em contraste, os controles do pós-guerra sobre as empresas multinacionais eram fracos ou erráticos. O Brasil promoveu ‘alianças triplas’ entre empresas estatais, privadas e multinacionais em certas indústrias pesadas, mas não impôs tetos aos investimentos estrangeiros individuais” (AMSDEN, 2009, p. 369).

No geral, todos os fatores mencionados determinaram fortemente a autonomia dos Estados nas economias dos países de industrialização tardia e, conseqüentemente, influenciaram na efetividade e coerência das políticas adotadas em função dos objetivos pretendidos. A estrutura institucional surge, então, a partir da interação entre os diversos agentes econômicos (Estado, burguesia industrial e agro-exportadora, capital estrangeiro e classe trabalhadora), criando lógicas de mercado específicas como resultado destas combinações. Como visto anteriormente, as diferenças no ambiente institucional implicam em efeitos de longo prazo nos padrões de crescimento das economias.

Sobre os casos analisados, a baixa autonomia dos governos na América Latina não possibilitou a execução de políticas industriais mais ativas e flexíveis que contribuíssem para a elevação da dinâmica dos mercados. As medidas protecionistas não criaram campeões nacionais que pudessem competir no exterior. Também não conseguiram criar um ambiente institucional que possibilitasse enraizar o processo de inovação, ocasionando a permanência dos hábitos de imitação. Os gastos com P&D nos países da América Latina eram menos da metade em comparação com os asiáticos no final deste período (ver tabela 1). Neste caso, a autonomia dos governos de Coreia e Taiwan possibilitou a realização de diversas medidas para inserir as firmas em um processo mais ativo de inovação. Estes induziram as empresas à criarem um sistema de fundos de reservas destinados para o gasto em P&D, cujo valor seria isento de tributação. Anos mais tarde, em 1979, a Coreia intensifica a estratégia e coloca como condição necessária para financiamentos de projetos de longo prazo o estabelecimento de laboratórios centrais de P&D pelas firmas. Enquanto na América Latina praticamente todo o gasto em inovação partiu do Estado, sendo as firmas pouco exigidas neste requisito (AMSDEN, 2009). No geral, compreende-se que a América Latina pouco avançou na tentativa de superar as estratégias de desenvolvimento lideradas pelo PSI, enquanto os países do Leste Asiático conseguiram romper e adotar estratégias cujo motor do crescimento se tornaram as exportações de produtos industrializados de maior conteúdo tecnológico.

Tabela 1. Gastos com P&D

País	Gastos com P&D em 1985 (% do PIB)
Coreia	1,8
Taiwan	1,2
Brasil	0,7
Argentina	0,4
México	0,2

Fonte: Amsden (2009)

Por outro lado, mesmo diante das diferenças no que se refere à autonomia e estratégias adotadas pelos governos, o período em que vigorou o Estado Desenvolvimentista nestes países foi capaz de elevar as parcelas do produto manufatureiro no PIB entre as décadas de 50 e 80. Com o tempo, estes processos de desenvolvimento liderados pelo Estado começaram a perder força a partir dos anos 80 e um novo conjunto de regularidades emerge, fruto de instabilidades causadas tanto por fatores internos quanto por choques externos.

A QUEDA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E MUDANÇA DE TRAJETÓRIA

Vários trabalhos têm apontado a década de 80 como determinante para a mudança de rumo das trajetórias de desenvolvimento dos países da América Latina (PALMA, 2004, 2008, 2011, 2012) e em especial o Brasil (NASSIF & FEIJÓ, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2012; BONELLI & PESSOA, 2010). Já em relação ao Leste Asiático, o ano de 1997 merece destaque devido à crise da dívida externa (AMSDEN, 2009; PALMA, 2004, CHANG & EVANS, 2005), resultado das mudanças também iniciadas na década de 80. Em suma, ambas as crises foram precedidas de um aumento no nível dos investimentos impulsionados pela expansão do sistema financeiro internacional. Como consequência, inicia-se a ruptura do processo de industrialização liderada pelo Estado, emergindo, a partir de então, um conjunto de políticas que visavam a desregulamentação e liberalização da economia.

Essas mudanças ocorrem a partir das instabilidades derivadas dentro do próprio sistema e, em alguns casos, desencadeadas por choques externos. Para Palma (2004, p. 405), “a América Latina foi vítima de uma série de choques externos negativos no fim dos anos 1970 e no começo

dos 80, quando a região já se encontrava numa posição extremamente vulnerável”. Nestes países, as transformações do setor produtivo foram acompanhadas de desequilíbrios macroeconômicos devido, principalmente, à facilidade do acesso ao capital estrangeiro.

No Brasil, a alta liquidez internacional da década de 70 deu suporte para o financiamento dos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), que foi uma estratégia de longo prazo orientada pelo governo para privilegiar os setores de bens intermediários e de capital. Porém, o segundo choque do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais em 1979 implicou na crise da dívida externa que, aliado à pressão inflacionária, impossibilitou a manutenção do desenvolvimentismo. Esse cenário foi essencial para que visão liberal começasse a ganhar força e se estabelecesse de vez nos anos de 1990.

Já nos países do Leste Asiático, conforme visto em Palma (2004) e Chang e Evans (2005) a instabilidade emerge no final dos anos 80 e, diferentemente do que ocorreu na América Latina, foi causada pelo seu próprio sucesso no processo de industrialização nos anos anteriores. A ruptura com a estratégia vigente ocorreu a partir do crescimento do poder dos *chaebols* e sua demanda pelos fluxos financeiros internacionais. Palma (2004, p. 407) explica bem esse fenômeno:

(...) alguns produtos de maior peso em sua pauta de exportações, particularmente eletroeletrônicos, começaram a sofrer excesso de oferta e preços em queda rápida. (...) Como resposta, o setor corporativo expandiu drasticamente o investimento em ampliação da capacidade produtiva, numa tentativa de se beneficiar da queda dos preços com o aumento de suas fatias de mercado. (...) Uma vítima óbvia dessa guerra intensa por fatias de mercado foi a lucratividade – e a lucratividade declinante levou à mudança na composição da estrutura de financiamento dos investimentos, reduzindo o peso dos lucros retidos e elevando o de financiamento por dívida (interna e externa). Isso se refletiu claramente numa elevação da relação dívida/capital próprio (...). Essa necessidade de aceder a um volume cada vez mais elevado de financiamento, sem dúvida, uma pressão interna fundamental para o impulso em direção à liberalização financeira.

Para Bresser-Pereira (2012) a substituição do desenvolvimentismo pela ortodoxia convencional também pode ser explicada, em parte, pela força desta ideologia que se aproveitou das crises econômicas surgidas dentro do modelo desenvolvimentista para se estabelecer. Nas palavras do autor:

No início dos anos 1980, como resposta à crise da dívida externa, a ortodoxia convencional vai, aos poucos, se constituindo. O Plano Baker (1985), assim denominado por ter sido originado a partir de ideias do Secretário do Tesouro norte-americano, James Baker, completa a definição das novas fórmulas ao adicionar ao ajuste macroeconômico ortodoxo as reformas institucionais orientadas para o mercado. O desenvolvimentismo passa, assim, a ser objeto de ataque sistemático. (...) a ortodoxia convencional torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica. Em seu lugar, propõe políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais neoliberais que resolveriam todos os

problemas. Propõe também que os países em desenvolvimento abandonem o antiquado conceito de nação adotado pelo nacional-desenvolvimentismo e aceitem a tese globalista, segundo a qual, na era da globalização, os Estados-Nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres no âmbito mundial, inclusive os financeiros, se encarregariam de promover o desenvolvimento econômico de todos” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 8).

Apesar de terem sofrido do mesmo fenômeno (ascensão da ideologia neoliberal), sua implementação foi diferente nos países. Palma (2004) faz comparações no modo como ocorreu as reformas liberalizantes. Na América Latina a atitude foi simplesmente de “jogar a toalha no que se refere à estratégia de crescimento anterior” (PALMA, 2004, p. 408), ou seja, pouco esforço foi despendido no intuito de articular a transição do PSI para o neoliberalismo que resultasse em menor impacto na estrutura produtiva. Assim, difundiu-se na região o paradigma neoliberal que “buscava reverter totalmente cada aspecto da estratégia de crescimento previamente seguida na região” (ibidem). Tais reformas consideravam que a liberalização comercial e financeira induziria o aumento do investimento privado, o qual tomaria o lugar ocupado pelos investimentos públicos até então. No Brasil, esse período foi marcado pela implementação do Plano Real e a abertura da economia, em que o foco do Estado passou a ser a busca pela estabilidade macroeconômica, principalmente o controle da inflação, enquanto o motor do crescimento ficaria ao cargo das escolhas do mercado (NASSIF & FEIJÓ, 2013).

Pelo outro lado, os países do Leste Asiático passaram pelo mesmo processo, porém de maneira mais pragmática, estudando as “formas progressivas de liberalização comercial e financeira, assim como de desregulamentação econômica, vistas como formas de fortalecer e acelerar sua ambiciosa e já existente estratégia de crescimento” (PALMA, 2004, p. 408). Chang e Evans (2005) evidenciam a manutenção de uma parcela do aparato desenvolvimentista, como o financiamento de atividades de P&D em certas indústrias de alta tecnologia. Porém, as políticas monetária e fiscal foram totalmente reformuladas, sendo norteadas pela busca de estabilidade dos preços, em detrimento da promoção da modernização industrial.

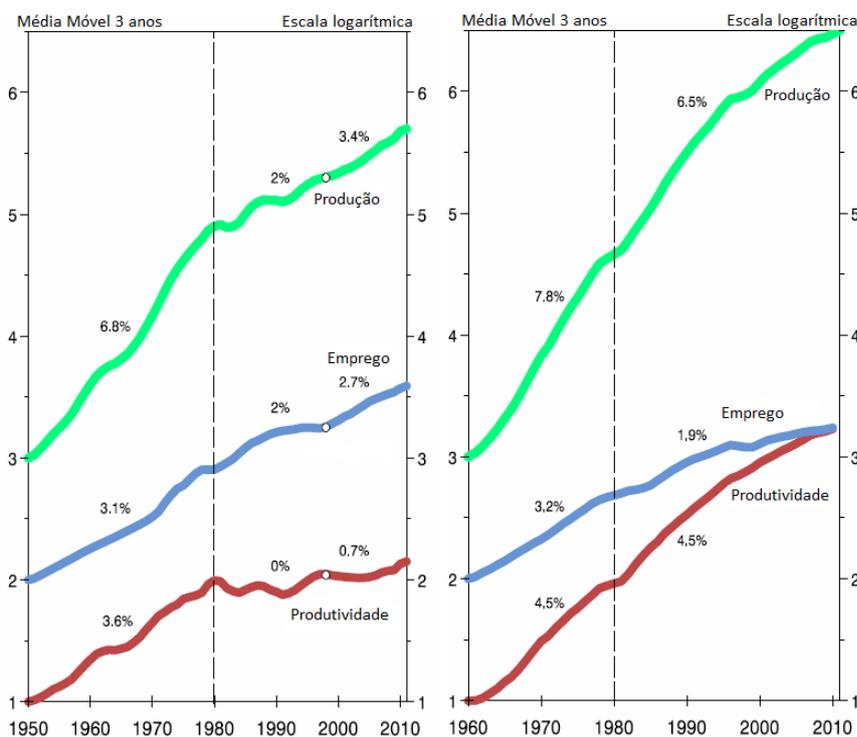
NOVAS TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ANOS 80 NOS PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA

Para Amsden (2009, p.439) “apenas três anos depois que o desastre se abateu sobre o Leste Asiático, o rápido crescimento econômico retornou. As economias da América Latina, contudo, ainda pareciam estar sofrendo dos distúrbios financeiros de duas décadas atrás”. Antes de entrar

no debate que busca explicar esse fenômeno, é importante tomar nota do novo conjunto de regularidades que emergiram a partir deste período.

O cenário que emerge tem se mostrado muito mais perverso para os países da América Latina do que para os asiáticos. A regra entre os primeiros tem sido o aprofundamento em um processo de desindustrialização precoce, cujas mudanças no setor produtivo têm sido caracterizadas por uma especialização regressiva em commodities (PALMA, 2007, 2012). A diferença verificada nos impactos da liberalização econômica entre os países latinos e asiáticos se tornam mais nítidas quando se confronta os indicadores de crescimento e produtividade. Na figura abaixo Palma (2012) compara o comportamento destes indicadores em Brasil e Coréia antes e depois da década de 80. Fica evidente que a queda do Estado Desenvolvimentista e o processo de abertura implicaram em resultados mais negativos no primeiro do que no segundo.

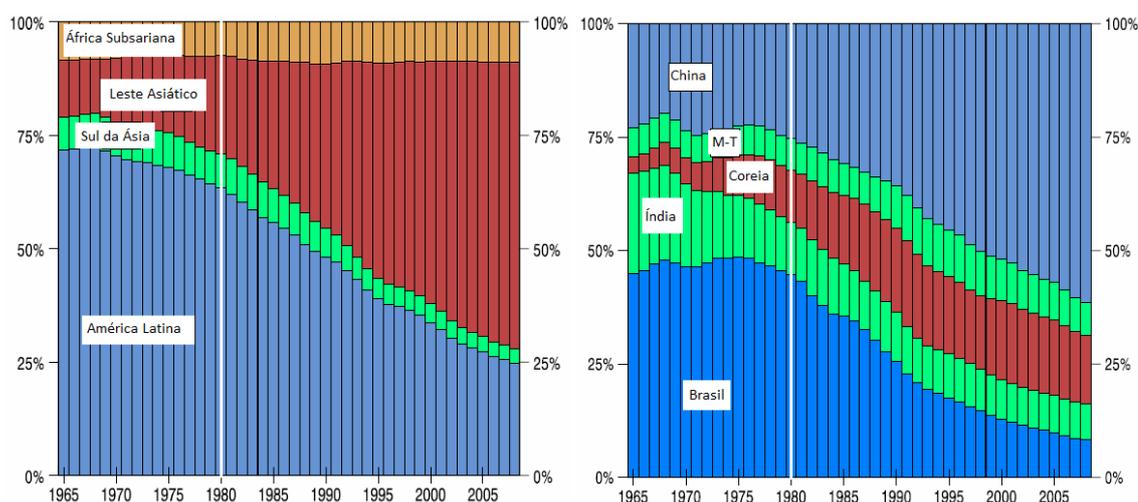
Figura 1. Produto, emprego e produtividade em Brasil (1950 – 2010) e Coréia (1960 – 2010)



Fonte: Palma (2012)

Já a figura 2, novamente a partir de dados analisados por Palma (2012), mostra a evolução da produção conjunta de bens manufaturados dos países de industrialização tardia. Neste grupo, América Latina era responsável, até a década de 70, por três quartos da produção industrial. Essa parcela começou a cair na medida em que os demais países foram acelerando o processo de *catching-up*. Por fim, a queda passa a acelerar a partir do ponto de bifurcação que é representado pelas reformas liberais implementadas ao longo das décadas de 80 e 90. Essa mudança fica mais evidente quando analisado o movimento das manufaturas brasileiras que, até o ano de 1980, não demonstrava qualquer tendência à queda. Situação está que se reverteu a partir de então, iniciando um processo de desindustrialização precoce⁵.

Figura 2. Participação na produção industrial conjunta



SA = Sul da Ásia; EA = Leste da Ásia; SS-A = África subsariana; N-2 = Malásia e Tailândia; Ko = Coreia do Sul.

Fonte: Palma (2011).

O DEBATE EM TORNO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

No debate envolvendo a explicação do processo de desindustrialização na América Latina há argumentos tanto de economistas ortodoxos quanto de heterodoxos, sendo esta última mais heterogênea. Entre os primeiros, seleciona-se os trabalhos de Bacha & Bonelli (2005) e Bonelli & Pessoa (2010). Em suma, ambos argumentam que o processo de desindustrialização verificado no

⁵ Palma (2007) faz uma análise do processo de desindustrialização precoce, o qual usa como referência a relação de “U invertido” entre emprego no setor manufatureiro e renda per capita. Neste trabalho, o autor evidencia o modo como este movimento ocorre em diversos países e nota que nos de industrialização tardia, em especial na América Latina, o ponto de inflexão se deu a partir de um nível de renda menor em comparação com os países desenvolvidos.

Brasil é nada mais do que um movimento de ajuste. Para os autores, isso ocorre uma vez que a rápida expansão da participação da indústria no PIB na década de 70 não condizia com o nível normal para a economia do país. Logo, a liberalização econômica que emergiu após os anos 80 contribuiu para reorganizar a estrutura produtiva conforme seu estágio de desenvolvimento e vantagens comparativas.

Realmente, a má alocação dos recursos por parte do Estado pode fornecer parte importante para a explicação, entretanto deve-se ter em mente que essa não fora a regra nos países asiáticos. Neste caso, fica claro que o papel desempenhado por estes governos rompeu com a estrutura produtiva condizente com suas vantagens comparativas, enquanto desenvolveram, endogenamente, os setores desejáveis para se especializar. Logo, é questionável a atuação do Estado Desenvolvimentista na América Latina, porém, uma estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado continua sendo uma alternativa viável.

Tendo isso em mente, os autores da ala heterodoxa vão na direção de compreender as falhas do desenvolvimentismo na América Latina e, posteriormente, avançar por dentro desta corrente. Dentre estes, tem-se a ideia do Novo-Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira que, nos últimos tempos, tem sido alvo de importantes debates. Seu objetivo consiste em aderir a “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 12). O autor apresenta o seu discurso como uma terceira via frente às alternativas do antigo desenvolvimentismo, também considerado como populista e apoiado pelos setores sindicais, e a ortodoxia convencional, defendida pela classe rentista e o setor financeiro. Sua relevância se dá na medida em que ambos os discursos não surtiram os efeitos desejados e nem alcançaram consenso na sociedade brasileira, o que dificulta sua aplicação. Além disso, acusa estes modelos de irracionalidade a partir dos seguintes pontos: 1) o antigo desenvolvimentismo fere a receita keynesiana⁶ que, ao incorrer em déficits públicos permanentes, torna o modelo insustentável; 2) já sobre a política ortodoxa, a crítica mais importante é que, ao priorizar o combate inflacionário com juros altos e entrar na competição internacional por

⁶ Para Bresser-Pereira (2012, p. 15), “Keynes assinalou a importância da demanda agregada, e legitimou o recurso a déficits fiscais em momentos de recessão. No entanto, jamais defendeu déficits públicos crônicos. Seu pressuposto foi sempre o de que uma economia nacional equilibrada, do ponto de vista fiscal, poderia, por um breve período, sair do equilíbrio para restabelecer o nível de emprego”.

poupança externa, os efeitos dos déficits em conta corrente e a valorização cambial acaba sendo prejudicial para o desenvolvimento econômico.

Para resolver esse problema, o Novo-Desenvolvimentismo propõe um tripé macroeconômico alternativo ao usado pela ortodoxia. Tal tripé consiste em: 1) controle das despesas públicas, de modo que logre uma poupança pública positiva para financiar os investimentos; 2) o Banco Central deverá se preocupar não apenas com a inflação mas também com o equilíbrio do balanço de pagamentos além de impor limites para a variação cambial e da taxa de juros, de modo a preservar os investimentos; e 3) a taxa de câmbio seja administrada, em vez de flutuante, à um nível que possa ser mantida competitiva, enquanto a taxa de juros deve ser mantida a mais baixa possível compatível com a estabilidade dos preços. Outro elemento a ser aplicado é a mudança da forma de correção dos salários, os quais devem ser ajustados não mais em função da inflação, mas em conformidade com a variação da produtividade. Por fim, o autor destaca estas reformas devem ser orientadas para a conquista do mercado externo e não o interno.

Entretanto, a receita do Novo-Desenvolvimentismo tem sido atacada por ser incompatível com uma trajetória de desenvolvimento com distribuição de renda. Nesse sentido, Mollo & Amado (2015) se posicionam ao lado da abordagem marxista e colocam como o elemento chave para a promoção do desenvolvimento a ampliação do mercado interno via aumento dos salários e distribuição de renda, de modo a garantir o aumento do consumo de massas. Criticam a ênfase dada ao câmbio pelo Novo-Desenvolvimentismo que, conseqüentemente, pode promover uma tendência à desigualdade. Destaca-se também a necessidade de melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho. Isso deve ocorrer na medida em que o Estado atue promovendo o investimento, o qual acarretaria aumentos de demanda por trabalho que, conseqüentemente, elevaria o poder de barganha do trabalhador. Nas palavras das autoras:

Nessa proposta, observa-se cautela na prescrição de taxas de câmbio competitivas, porque a desvalorização da moeda doméstica tem efeitos inflacionários que reduzem os salários. Além disso, a política industrial, apenas com câmbio, mantém a matriz tecnológica e os problemas dela decorrentes, o que é outro argumento para focar no mercado interno (Mollo; Fonseca, 2013). Finalmente, contar com o mercado interno como motor ou como estratégia leva a maior garantia de distribuição de renda e de aumento das rendas mais baixas do que quando isso é apenas resultado esperado do crescimento movido pelo mercado externo. Conta-se, nesse caso, com o apoio amplo do empresariado a uma situação que, ampliando o poder de barganha dos assalariados, insere melhor o trabalhador na relação capital-trabalho (MOLLO & AMADO, 2015, p. 16).

Já Bielschowsky (2013) avança um pouco sobre esta proposta e, além da defesa do aumento da demanda interna, argumentou que a economia brasileira dispõe também de outros dois

“motores” de longo prazo como a demanda por investimentos em infraestrutura e por recursos naturais abundantes. Além disso, estes “três motores” para o crescimento podem ser “turbinados” pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, após a liberalização econômica dos anos 80, e por inovações tecnológicas. Para isso, o Estado brasileiro deve realizar adequadamente as políticas cambial, industrial, de compras governamentais e atração de investimentos externos⁷.

Por fim, Hiratuka & Sarti (2015) chamam atenção para elementos que frequentemente não são levados em conta no debate. Os autores analisam as rápidas transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva global e que, caso não sejam consideradas, podem levar ao fracasso a aplicação de qualquer modelo. Neste trabalho foram analisadas quatro tendências que emergiram a partir dos anos 80:

A primeira diz respeito à reorganização das estratégias globais de organização da atividade produtiva por parte das empresas transnacionais e como isso afetou as possibilidades de desenvolvimento industrial. A segunda está associada ao surgimento da China como grande fornecedora mundial de produtos manufaturados. A terceira refere-se à continuidade da concentração no domínio de conhecimento tecnológico por parte das grandes transnacionais. Finalmente a quarta tendência é o recente lançamento de políticas ativas por parte de diversos países para recuperar sua atividade industrial e fomentar a inovação em novas áreas e setores econômicos” (HIRATUKA & SARTI, 2015, p. 11).

Sobre o primeiro ponto, foi observado um intenso processo de desverticalização que resultou na fragmentação de diversas atividades e transferência internacional de algumas etapas da cadeia produtiva. O impacto deste movimento tende a ser ruim para a maioria dos países emergentes. Se antes dessa transformação a incorporação de atividades produtivas das empresas transnacionais nestes países exigia a internalização de cadeias produtivas inteiras, agora isso não é mais necessário. A nova regularidade é a transferência de etapas produtivas, “mesmo aquelas para as quais praticamente o único requisito necessário é o baixo custo de mão-de-obra” (HIRATUKA & SARTI, 2015, p. 12). Neste caso, a tendência é de que para os países em desenvolvimento recebam os setores responsáveis por menor valor adicionado, com baixa demanda por mão-de-obra especializada e, conseqüentemente, menores salários, como é o caso do México.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTISMO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE

Diante dos diversos elementos apresentados até o momento, acredita ser possível incorporar a abordagem da economia institucional no debate sobre o processo de desindustrialização precoce

⁷ Para uma análise comparativa entre as abordagens do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo ver Bastos (2012).

na América Latina a partir dos elementos verificados na análise das diferenças institucionais do período do Estado Desenvolvimentista na América Latina e no Leste Asiático a partir da década de 80. Recapitulando o argumento central deste artigo, tem-se que o período desenvolvimentista, a partir década de 30, contribuiu para enraizar, nos países em questão, certos hábitos que foram importantes para a determinação das novas trajetórias de desenvolvimento, desencadeadas a partir da liberalização econômica dos anos 80.

Partindo da abordagem de Zysman (1994), pode-se compreender que as especificidades presentes na implementação de cada uma das estratégias de desenvolvimento nos países da América Latina e do Leste Asiático implicaram no surgimento de lógicas de mercado distintas. A dinâmica que envolve a inovação e sua difusão ao longo das cadeias produtivas se tornou mais enraizada na Coreia e em Taiwan. Porém, isso só pode ser percebido com mais clareza após a década de 80, quando um novo conjunto de regularidades passou a emergir na medida em que estes países vão se tornando mais integrados na economia global. Os ciclos financeiros internacionais começam a obter maior poder e, conseqüentemente, os governos foram perdendo autonomia de suas políticas. Neste momento as margens para a implementação de políticas industriais diminuem, fazendo com que os rumos dos investimentos recaem quase que inteiramente para o mercado.

Como resultado, tem-se que as trajetórias de desenvolvimento das economias passaram a ser direcionadas pelos hábitos mentais dos agentes privados, os quais foram enraizados historicamente ao longo dos anos anteriores. De um lado, tem-se que as firmas que compõem o mercado asiático não perderam a dinâmica da inovação desenvolvida no período do Estado Desenvolvimentista. Já na América Latina, o PSI não foi capaz de enraizar esse elemento, o qual também não emergiu com o aumento da integração internacional. Nos primeiros, a interação estabelecida entre os institutos de pesquisa e os conglomerados e demais contrapartidas exigidas em troca dos incentivos dados pelo Estado no período desenvolvimentista foram importantes para a institucionalização de hábitos responsáveis pela incorporação constante de inovações. Já na América Latina, em especial o Brasil, a associação com o capital estrangeiro, como fonte das inserções às novas práticas industriais, foi insuficiente para a criação de hábitos condizentes com atividades ligadas à inovação e criação de novos processos de forma autônoma.

Logo, compreende-se que, mesmo havendo mudanças nas trajetórias de crescimento econômico influenciadas pela dominância da financeirização, o direcionamento destas trajetórias tem sido definido pelas instituições enraizadas nacionalmente. Isso explica, ao menos em parte, as

diferenças das dinâmicas destes países. A ausência de hábitos inovativos nas firmas brasileiras, e sua forte associação ao capital estrangeiro, fez com que a ausência de incentivos, derivados da mudança de paradigma desencadeados a partir dos anos 80, direcionasse o país para uma trajetória de desenvolvimento pautada na especialização regressiva em commodities. Já na Coreia do Sul temos que o mesmo fenômeno, ou seja, a perda da capacidade do Estado em fornecer fortes incentivos à indústria a partir da ruptura com o desenvolvimentismo, não resultou na perda de dinâmica de sua estrutura produtiva. Isso pois, os hábitos mentais dos institucionalizados nos agentes econômicos no período do Estado Desenvolvimentista foram representativos de uma trajetória de desenvolvimento com base para atividades de alto valor tecnológico e práticas inovadoras, mesmo na ausência dos incentivos fornecidos pelas políticas desenvolvimentistas, as quais foram extintas a partir da ascensão do liberalismo.

Diante disso, essa abordagem estabelece que qualquer proposta de política deve considerar as especificidades institucionais e estruturais de cada economia. Para Hodgson (1998), se o institucionalismo tivesse uma teoria geral, esta seria uma teoria indicando como desenvolver uma análise específica e variada de fenômenos específicos. A experiência do desenvolvimentismo brasileiro nos mostra que a expansão do setor manufatureiro pode não necessariamente implicar em ganhos de bem-estar para a sociedade, na medida em que o processo industrializante não institucionaliza hábitos mentais que levem ao desenvolvimento de firmas inovadoras e dinâmicas. A desconsideração destes elementos na implementação de políticas desenvolvimentistas pode acarretar no incentivo à uma indústria de baixo valor tecnológico e dependente de tecnologia estrangeira, ou seja, o chão de fábrica, cujo setores pagam menores salários.

Assim, há a necessidade de políticas mais efetivas e que vão além da simples administração dos preços chaves, como câmbio, juros e salários. O objetivo deve ser a criação de hábitos condizentes com o interesse para a inovação em atividades de maior tecnologia, como o estreitamento das relações entre universidades e firmas, maiores gastos com P&D e a criação de mecanismos financiadores de tais práticas. Portanto, compreende-se que esta visão deva ser incorporada tanto pelo novo quanto pelo social desenvolvimentismo no intuito de inserir o país em uma trajetória de desenvolvimento condizente com distribuição de renda e elevado nível de inovação. No caso do primeiro, a forte capacidade de concorrência da China acarretaria a necessidade de quedas ainda maiores nos salários para viabilizar a estratégia de industrialização liderada pelo comércio exterior. Sobre o segundo, mesmo que o motor do desenvolvimento seja a demanda interna, isso pouco garante que as empresas dominadas por filiais estrangeiras abram

mão do acesso às cadeias globais de fornecimento para aquisição dos componentes de alto valor agregado.

Diante disso, considera-se essencial a incorporação da abordagem institucionalista em uma agenda de pesquisa que tenha como objetivo o resgate de um plano desenvolvimentista para a América Latina e, em especial, para o Brasil, uma vez que esta busca compreender e agir sobre os hábitos historicamente enraizados, os quais norteiam as trajetórias de desenvolvimento presentes. O desafio da restauração do desenvolvimentismo aumenta na medida em que o país vai aprofundando sua inserção no comércio internacional. A perda cada vez maior da autonomia do Estado, devido à dominância dos fluxos financeiros internacionais, é um dos principais entraves para este avanço. Por fim, considerando que os efeitos da globalização sejam irreversíveis, a simples recuperação das estratégias passadas são insuficientes para promover uma trajetória de desenvolvimento econômico desejável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou apresentar elementos que justifiquem a importância da abordagem institucionalista para a compreensão das diferenças nas trajetórias de desenvolvimento dos países. Em linha com as ideias de Zysman (1994), ou seja, de que as instituições criam trajetórias de desenvolvimento historicamente enraizadas, demonstrou-se como as especificidades das experiências desenvolvimentistas dos países de industrialização tardia da América Latina e do Leste Asiático contribuíram para a suas respectivas trajetórias de desenvolvimento, tanto antes quanto após os processos que desencadearam a dominância dos paradigmas da globalização financeira. Em outras palavras, observou-se que o período desenvolvimentista, a partir década de 30, contribuiu para enraizar certos hábitos que foram importantes para a determinação das novas trajetórias de desenvolvimento, desencadeadas a partir da liberalização econômica dos anos 80.

Argumenta-se que a explicação para o movimento da desindustrialização e, conseqüentemente, especialização regressiva em commodities verificado na América Latina não é derivado apenas dos efeitos da liberalização dos anos 80, mas, principalmente, dos hábitos institucionalizados no período do Estado Desenvolvimentista. Tanto os países da América Latina quanto do Leste Asiático sofreram do mesmo processo, ou seja, a ascensão neoliberal, mas seguiram trajetórias diferentes. Estas, por sua vez, foram direcionadas pelos hábitos mentais enraizados historicamente ao longo dos anos anteriores.

De um lado, tem-se que as firmas que compõem o mercado asiático não perderam a dinâmica da inovação desenvolvida no período do Estado Desenvolvimentista. Enquanto isso, na América Latina, o PSI não foi capaz de enraizar essa mentalidade, a qual também não emergiu com a ascensão neoliberal e o movimento da globalização. Em termos gerais, no primeiro grupo de países, argumenta-se que as contrapartidas exigidas em troca dos incentivos dados pelo Estado no período desenvolvimentista foram importantes para a institucionalização de hábitos responsáveis pela incorporação constante de inovações. Já na América Latina, a estratégia baseada na associação com o capital estrangeiro foi insuficiente para a criação de hábitos condizentes com atividades ligadas à inovação e criação de novos processos de forma autônoma.

Por fim, conclui-se que é fundamental o esforço de incorporar os princípios da análise institucionalista, aqui apresentados, no debate desenvolvimentista, uma vez que a desconsideração das instituições historicamente enraizadas e sua capacidade de condicionar as trajetórias de desenvolvimento podem implicar na reprodução dos erros passados.

REFERÊNCIAS.

AMSDEN, A. (1985). "The state and Taiwan's economic development." **Bringing the state back in**, v. 78.

AMSDEN, A. (1989). **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford, Oxford University Press.

AMSDEN, A. (2009). **A ascensão do "resto"**. São Paulo, Editora da UNESP.

BACHA, E. L., & BONELLI, R. (2005). Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de economia política**, 25(3), 163-189.

BASTOS, P. P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810.

BIELSCHOWSKY, R. (2013). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual (No. 1828). **Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**.

BONELLI, R., & PESSOA, S. D. A. (2010). Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. **Texto para discussão**. FGV

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. (2012). Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez.

CHANG, H. J., & EVANS, P. (2005). The role of institutions in economic change. **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**, 99-129.

CHANG, Ha-Joon (2008). **The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future**. Penang, TWN; New York, Zed Books.

CONCEIÇÃO, O. A. C. (2002) . A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 603-620, 2002.

HIRATUKA, C., SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. **Texto para a Discussão**, n. 255, Junho. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2015.

HODGSON, G. (1998) The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, issue 1, March.

HODGSON, G. M. (2003) Darwinism and institutional economics. **Journal of Economic Issues**, p. 85-97.

HODGSON, G. M. (2004). Darwinism, causality and the social sciences. **Journal of Economic Methodology**, v. 11, n. 2, p. 175-194.

JENKINS, R. (1991). The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries. **Development and Change**, 22(2), 197-231.

LEFTWICH, A. (1995). Bringing politics back in: towards a model of Developmental State. **The Journal of Development Studies**, v. 32, n. 3, february, p. 400-427.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. (2015). O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 1-28, abr. 2015.

NASSIF, A.; FEIJÓ, C. (2013). Liberal versus neo-developmental convention to growth: Why has Brazil shown a poor performance since the 1980s? **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 4 (133), pp. 555-576, October-December/2013.

PALMA, G. (2003). Trade liberalization in Mexico: Its impact on growth, employment and wages. **International Labour Organization**.

PALMA, G. (2004). Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 393-454.

PALMA, G. (2007). Four Sources of ‘De-industrialisation and a New Concept of the ‘Dutch Disease’. **HSRC EGD Roundtable**, May.

PALMA, G. 2011. Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? **Cambridge Working Papers in Economics (CWPE)** 1030, July.

PALMA, J. G. (2012). Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? **Cambridge Working Papers in Economics**, N. 1248. University of Cambridge.

VEBLER, T. (1898). Why is economics not an evolutionary science? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 12, n. 4, July, pp. 373-97.

VEBLER, T. (1983) **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural.

VIEIRA, V. R. (2014). Invisible legacies: Brazil's and South Korea's shift from ISI towards export strategies under authoritarian rule. **Journal of International Relations and Development**, 17(2), 157-190.

ZYSMAN, J. (1994). How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. **Industrial and Corporate Change**, 3(1):243-283.