

Dossiê: Desigualdades, estratificação e justiça social

## Desenvolvimento econômico-social e instituições no Brasil

### *Economic development and institutions in Brazil*

Sônia Karam Guimarães\*

**Resumo:** O artigo discute argumentos que embasam a ideia da “boa sociedade”, a partir dos conceitos de “ordem de acesso limitado” e de “ordem de acesso aberto” formulados por Douglass North. Argumenta-se que os impasses políticos, econômicos e sociais vividos pela sociedade brasileira se originam, em grande parte, de uma lógica institucional perversa, que necessita ser transformada. O debate é fundamentado pelo exame de duas políticas industriais em vigência na última década – a que sustenta a importância dos bancos de desenvolvimento e a denominada “política do século 21”, baseada em incentivos ao desenvolvimento da educação, ciência, tecnologia e inovação. Conclui-se que a arquitetura institucional no Brasil, padece de graves distorções institucionais que impactam negativamente a construção de uma ordem de acesso aberto, assim como, a consolidação de um desenvolvimento econômico-social sustentável.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Instituições. Brasil.

**Abstract:** The article aims at discussing the idea of “good society”, based on Douglass North’s concepts of “limited access order” and “open access order”. It is argued that the political, economic and social difficulties experienced by the Brazilian society result, in great part, from a dysfunctional institutional matrix. The debate is based on the examining of two industrial policies: a) the credit policy carried on by the Brazilian Development Bank (BNDES), in effect since 2008, and b) the so-called “industrial policy of the 21th century”, based on incentives for the development of education, science, technology and innovation. We conclude that the Brazilian institutional architecture suffers from serious institutional distortions that impact negatively the transition for an “open access order”, as well as, the consolidation of a sustainable social economic development.

**Keywords:** Sustainable development. Institutions. Brazil.

---

\* Doutora em Sociologia pela London School of Economics and Political Science da Universidade de Londres (LSE, Londres, Grã-Bretanha), professora convidada do PPG em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em Porto Alegre, RS, Brasil, pesquisadora 1B do CNPq; fez estágio pós-doutoral na Sloan School of Management, MIT, em Cambridge (MA), Estados Unidos <[sonia21@ufrgs.br](mailto:sonia21@ufrgs.br)>. A autora agradece aos bolsistas Thiago Oliveira (AT/CNPq) e Thiago E. Madeira (IC/CNPq) pelo auxílio na coleta de dados. Agradece também aos dois pareceristas anônimos que contribuíram com sugestões relevantes para a versão final do artigo.

## Introdução

O tema sobre redução da pobreza e da desigualdade social tem sido objeto nos debates atuais, mesmo nos países de altas rendas (Stiglitz, 2012; Piketty, 2014; Acemoglu e Robinson, 2016; Hausmann e Rodrik, 2003). O argumento baseia-se não apenas em princípios de ordem moral, mas também, pelo pressuposto de que o aumento da desigualdade social tende a afetar a legitimidade dos valores democráticos. A proposta baseada na redistribuição da riqueza por meio de severa política de tributação tem sido uma das soluções políticas de maior apelo.

Há divergências sobre esse tipo de solução. A política tributária não seria uma forma eficiente para a redução das desigualdades, em razão, entre outros argumentos, porque ignora recursos como os de mobilidade que a globalização oferece (Maciel, 2015; Guimarães, 2015). A simples redistribuição de renda é também considerado mecanismo insatisfatório para reduzir a desigualdade social, de forma sustentável.

A efetiva redução da desigualdade dependeria de transformações institucionais e organizacionais que favorecessem a criação de riqueza e garantissem o desenvolvimento econômico-social sustentável e inclusivo. Esta perspectiva parece mais consistente para o caso brasileiro, em que o crescimento econômico tem ocorrido em ciclos que se esgotam – ou seja, o país vive “a armadilha do lento crescimento” (Bonelli, 2014, p. 7). A via do desenvolvimento sustentável opõe-se à alternativa ilusória da simples distribuição e/ou de políticas baseadas em aumento de crédito e de consumo, sem que estejam amparadas em efetivo crescimento econômico, o que depende de “...crescimento representativo da produtividade do trabalho ao longo dos próximos anos.” (De Negri et al., 2014, p. 19).

É preciso considerar que a concepção de desenvolvimento econômico, hoje, é distinta da concepção que vigorou no século 20, em que o estado era concebido como agente central para a condução do processo que requeria acumulação de capital, criação de infraestrutura e industrialização.

A formulação atual do conceito de desenvolvimento prioriza as noções de estabilidade/permanência, liberdade e sustentabilidade econômica, política e social. Na expressão de North et al. (2007), mais do que crescimento econômico, desenvolvimento supõe a transição de uma *ordem de acesso fechado* – dominada por uma elite que se beneficia de privilégios políticos, econômicos e sociais – a uma *ordem de acesso aberto* – em que o acesso aos bens sociais se faz por meio de instrumentos de competição (econômica e

política), regido pelo império da lei, regulado por mecanismos institucionais e organizacionais democráticos.

Uma das características do novo paradigma de desenvolvimento é que conhecimento tornou-se insumo mais relevante para o crescimento econômico de longo prazo do que a existência de matérias primas. Crescimento econômico baseia-se, hoje, em setores intensivos em conhecimento e/ou de alta tecnologia que operam em sistemas de inovação.<sup>1</sup> A moderna economia pressupõe que a consolidação do desenvolvimento econômico depende de a) matriz institucional baseada em instituições dinâmicas, competitivas e independentes; e b) uma nova economia, baseada em produtividade elevada, conhecimento e inovação.

Neste artigo, argumenta-se que a redução da pobreza e da desigualdade social, visando ao desenvolvimento de uma *ordem social de acesso aberto*, supõe a criação de riqueza. Para desenvolver a discussão, o artigo divide-se em duas partes principais, além dessa Introdução: na primeira, – *Instituições e desenvolvimento econômico-social sustentável* – apresentam-se aspectos das teses centrais da perspectiva institucionalista do desenvolvimento, na concepção de Douglass North. A segunda parte – *Ordem de acesso aberto no Brasil. Sinal fechado?* – aborda o papel de políticas públicas para o desenvolvimento, considerando-se a) o desempenho do BNDES, banco público de desenvolvimento, e b) as políticas públicas de educação, ciência, tecnologia e inovação. Os dados apresentados pretendem subsidiar a tese de que os impasses que mantêm o país preso à ordem de acesso fechado devem-se, em grande parte, ao caráter disfuncional de suas instituições. Conclui-se com algumas considerações finais.

## **Desenvolvimento econômico-social sustentável e a perspectiva institucionalista**

Douglass C. North, economista, historiador do desenvolvimento, ganhador do prêmio Nobel de Economia, em 1993, tornou-se um dos principais economistas a destacar o papel fundamental das instituições, concebidas como agentes de indução que potencializam ou, ao contrário, limitam as condições ao desenvolvimento sustentável. Para North, o desenvolvimento de uma sociedade não decorre de forma automática a partir do crescimento econômico; para chegar-se ao desenvolvimento sustentável é necessário que os ganhos da economia possam ser transferidos à esfera pública. A garantia desse processo

<sup>1</sup> Setores relacionados às tecnologias de informação e comunicação, à biotecnologia, nanotecnologia; energias renováveis, dentre outros.

encontra-se na existência de um arcabouço institucional eficiente e que esteja acessível à maior parte da população.

As instituições são concebidas por North como normas e regras que influenciam o comportamento dos agentes/jogadores, por meio de estruturas de incentivos/recompensas, na expectativa de que se criem ambientes de cooperação que reduzam os custos de transação (complexidade social, racionalidade limitada, incerteza, oportunismo). Podem ser regras formais como, constituições e leis ou, restrições informais, como normas de comportamento, crenças, percepções e expectativas. O grau de eficácia dos mecanismos formais e informais que definem as regras como as de um jogo depende da capacidade de constrangimento/coação garantido pelo desempenho de instituições. Segundo North (2003), a natureza da matriz institucional em termos de incentivos e recompensas determina (esse é o termo usado por North) o desempenho dos domínios econômico e político. Uma matriz institucional e complementaridades institucionais (a presença de uma instituição tem implicações no desempenho de outra) que recompense a eficiência, a produtividade, a inovação, tendem a favorecer a emergência de organizações econômicas em consonância com o desenvolvimento econômico sustentável. Ao contrário, ineficiências, como o excesso de burocracia, tornam-se graves obstáculos ao desenvolvimento econômico, político e social.

North et al. (2007) distinguem, através da história, três tipos de ordem social: ordem primitiva (sociedades de caçadores e coletores); ordem de acesso limitado (que, por sua vez, apresenta diferenciações) e ordem de acesso aberto.<sup>2</sup> A diferença entre os dois últimos tipos de ordem está, entre outros aspectos, em que na ordem de acesso aberto as organizações civis mantêm independência em relação ao estado, resultado da predominância de relações impessoais que garantem liberdade e exercício de competição em relação aos poderes político (inclusive competição por privilégios)<sup>3</sup> e sistemas econômico e social; o acesso a atividades econômicas, políticas, educacionais e à justiça é garantido à maioria dos cidadãos. A ordem de acesso limitado,<sup>4</sup> ao contrário,

<sup>2</sup> North et al. (2007) distinguem os significados de “ordem” e de “ordem social”: o primeiro significa o oposto de desordem, ou seja, estabelecimento da paz e segurança social; a segunda expressão, significa a organização da sociedade e seus sistemas políticos, econômicos e sociais.

<sup>3</sup> “The competition for privilege is part of the process that limits privilege.” (North et al., 2007, p. 27).

<sup>4</sup> North et al. (2007) distinguem três diferentes níveis de “ordem de acesso limitado” (frágeis, básicas e maduras) que se caracterizam por graus distintos de abertura de acesso e de sofisticação institucional e organizacional. A diferenciação por níveis de evolução não se traduz em uma visão teleológica de desenvolvimento, visto que os autores consideram que regressões de níveis podem ocorrer. As sociedades latino-americanas, África do Sul e Índia foram incluídas pelos autores como pertencendo à “ordem de acesso limitado”, de nível maduro.

obedece a uma lógica baseada em relações pessoais que torna as organizações privadas dependentes do estado e sujeitas à manipulação sistemática deste em favor de interesses particulares. Na ordem de acesso aberto, o estado perde o controle à distribuição de recursos, visto que os diferentes interesses se organizam pelo livre processo de competição, o que tende a impedir o estado de utilizar o mecanismo de manipulação de concessões em favor de grupos de interesses privilegiados.

Na concepção de North et al. (2007) economia e política se influenciam mutuamente, sem que haja relação causal entre as mesmas: o acesso aberto na política sustenta o acesso aberto em economia e vice-versa, ou seja, um sistema político competitivo e aberto não se manterá se a economia permanecer um sistema de acesso fechado. Da mesma forma, uma economia aberta não se sustentará em um sistema político de acesso fechado. A mútua influência entre economia e política é um aspecto teórico fundamental para compreender o papel de agentes sociais como o estado e demais instituições nos processos de crescimento e de desenvolvimento econômicos.

Em qualquer dos tipos de ordem social (fechado e aberto), os sistemas econômico, político, jurídico, religioso, educacional, se influenciam, se reforçam mutuamente e regem as dinâmicas de cada ordem. Por essa razão, o simples transplante de formas e mecanismos institucionais próprios da ordem de acesso aberto tende a não obter os mesmos resultados quando transpostos à ordem de acesso fechado.

O conceito de *path dependence* explica a razão das dificuldades para passar de um tipo de ordem a outro, visto que as possibilidades que se apresentam no presente resultam de processos históricos complexos que envolvem valores, normas e regras incorporados, próprios de instituições herdadas; por outro lado, a situação presente condiciona os desenvolvimentos institucionais futuros (Fiani, 2002). A lógica que define a dinâmica de cada ordem condiciona a forma de funcionamento de suas organizações, de comportamentos e expectativas dos indivíduos e se expressa em resultados como capacidade de exercício da liberdade (política e econômica), natureza da ordem social (dinâmica dos sistemas econômicos, políticos e sociais) e das condições de crescimento econômico e desenvolvimento (cíclico e excludente ou de longo prazo e inclusivo). Por essa razão, a transição de uma ordem social a outra é processo complexo e pode não se concretizar.

Ainda segundo North (2003), as regras do jogo podem ser estruturadas de diferentes maneiras; o importante é estabelecer uma arquitetura institucional capaz de promover uma estrutura de incentivos que, no campo econômico, maximize o crescimento de investimentos, produtividade e taxas de

crescimento, ao mesmo tempo em que, no campo social, permita um adequado equilíbrio entre ganhos privados e retornos sociais. As regras do jogo devem garantir a confiança dos agentes no sentido de que o esforço entre eles se faça de maneira justa, por meio de competição por preço e qualidade e não por meio de mecanismos oportunistas, como na ordem social de acesso fechado.

As teses de North não são consenso entre os economistas; as divergências vão desde a metodologia utilizada (história econômica cujos dados se baseiam em retórica) até aspectos teóricos (a complexidade do mundo atual não permite atribuir a um único fator capacidade de realizar mudanças que implicam em nível mais elevado de complexidade). Dentre essas críticas, destacaria as de: a) Daron Acemoglu e James A. Robinson (2016) que, embora fiéis à perspectiva institucionalista, criticam as teses de North, visto que atribuem primazia ao que chamam “instituições políticas inclusivas”; b) Ricardo Hausmann e Dani Rodrik (2003) argumentam que a crescente diversidade e complexidade econômica vigentes nas sociedades consideradas desenvolvidas supõe a existência de inúmeros fatores complementares para que desenvolvimento sustentável se efetive e não poderia ser concebido como dependente de um único fator determinante como “instituições”.

Ao privilegiar as instituições políticas ou reivindicar primazia à complexidade econômica, as críticas a North, acima referidas, deixam de considerar um elemento teórico central em sua argumentação. North utiliza-se do conceito de “ordem social”, que envolve o conjunto de instituições e estruturas integradas de uma sociedade, ou seja, o sistema de relações sociais, econômicas e políticas (incluindo a estrutura e a política do estado), assim como, concepções correspondentes de justiça e equidade. A dinâmica desse conjunto decorre da natureza da matriz institucional e de complementaridades institucionais que definem a estrutura de incentivos e recompensas, que pautará o comportamento dos agentes políticos, econômicos e sociais individuais e coletivos.

O conceito de “ordem social”, de forma concisa e elegante, como devem ser os conceitos, incorpora diferentes esferas do social e, desta forma, contemplaria a ideia de complexidade econômica, reivindicada por Hausmann e Rodrik (2003).

Por outro lado, há que considerar que na concepção de North os diferentes domínios encontram-se em relação de mútua dependência, o que se opõe à ideia de primazia ou ordem de causalidade entre os mesmos, como proposto por Acemoglu e Robinson. Ao contrário, na perspectiva de North, tende a haver coerência na dinâmica de funcionamento entre instituições, organizações e valores sociais, que se influenciam e se reforçam mutuamente

e, desta forma, regem as dinâmicas de cada ordem. Desta perspectiva, a crítica de Acemoglu e Robinson parece menos consistente.

O Brasil tem passado por mudanças econômicas significativas desde meados do século 20, entretanto, em relação ao crescimento econômico brasileiro, dois aspectos chamam a atenção: a) o crescimento tem sido cíclico e intermitente, e b) apesar do enriquecimento econômico, o país mantém nível inaceitável de desigualdade social.

As teses de North sobre o papel das instituições contribuem para melhor compreender as razões dos impasses que marcam os ciclos de crescimento econômico no Brasil. Segundo o autor, em uma ordem de acesso fechado, a legitimidade de poder coercitivo do estado permite que o mesmo seja utilizado não em favor da eficiência econômica e da inclusão social mas, ao contrário, como mecanismo de barganha política, em benefício de grupos de interesse com acesso privilegiado ao poder (North, 1988 *apud* Fiani, 2002).

A tese de North traduz de alguma maneira a realidade no Brasil: a presença de um estado centralizador, com baixo grau de transparência e de eficiência e cuja estrutura guarda do passado fortes traços de relações patrimonialistas (*path dependence*), considerando-se a natureza da relação entre estado e grupos econômicos, em prejuízo dos valores democráticos.

Na seção a seguir examinam-se, com base nas proposições acima apresentadas, aspectos que caracterizam a matriz institucional brasileira, com foco no funcionamento recente de duas políticas de desenvolvimento ou *políticas industriais*, que revelam fragilidades institucionais vis-à-vis o poder da intervenção do estado.

## **Ordem de acesso aberto no Brasil. Sinal fechado?**

O debate sobre desenvolvimento é marcado por divergências teóricas, mas também por perspectivas políticas, o que tende à simplificação das questões: opõe-se estado e mercados, protecionismo e livre comércio; industrialização/modernização e atraso (Lundvall et al., 2013). No Brasil, esse debate tende a ser ainda mais polêmico, em razão de intensa politização da questão que, no mais das vezes, afasta-se de argumentos racionais e tende a assumir o caráter de uma disputa política.

Um dos tópicos principais desse debate diz respeito à adoção de políticas de desenvolvimento ou *políticas industriais*. A justificativa para a adoção de políticas industriais seria, segundo seus defensores, promover mudanças na estrutura produtiva de um país, por meio de estímulos ao crescimento econômico, valendo-se de um conjunto de medidas como concessão de

incentivos, proteção de mercado, créditos subsidiados e desoneração fiscal, beneficiando setores econômicos selecionados.

Críticos desta perspectiva afirmam que a adoção de políticas industriais se justificariam apenas diante de evidente incapacidade do mercado em promover os incentivos necessários – caso de políticas voltadas à educação e à inovação e à adaptação local de novas tecnologias. Neste caso, o estado faria o papel de “parteiro”, auxiliando no nascimento de novos setores ou como coordenador de novas iniciativas com potencial de beneficiar a sociedade como um todo (Hausmann e Rodrik, 2003; Pinheiro et al., 2007; Almeida, 2009).<sup>5</sup>

Segundo os analistas, uma boa política industrial seria aquela cujos benefícios à sociedade em geral são maiores do que os custos da intervenção governamental. Para tanto, considera-se como fundamental a definição de metas claras e transparentes que garantam acesso a informações, assim como mecanismos de monitoramento regulares e efetivos que permitam medir o alcance de objetivos propostos. A vigência da política deve ser limitada a um determinado período para que os custos de financiamento sejam eficientes (Pinheiro et al., 2007).

A presença de políticas industriais é comumente indicada como responsável pelo êxito econômico de países do leste asiáticos (Japão, Coreia do Sul e Taiwan). Esta tese é rejeitada por estudos baseados em dados robustos que demonstram que a) “o impacto da política industrial (proteção comercial e subsídios, principalmente) no crescimento dos países do Leste Asiático [...] foi um impacto negativo (ou pouco significativo) [...] na produtividade do trabalho ou na produtividade total dos fatores”; b) o peso de outros fatores como políticas macroeconômicas bem conduzidas, a saber, política fiscal austera, ajuste fiscal de qualidade, controle da inflação, incentivo à poupança, investimento em capital humano e infraestrutura, foi mais significativo. Pinheiro et al. (2007, p. 8 e 10) afirmam que políticas macroeconômicas como “ajustes fiscais tendem a favorecer o crescimento da renda per capita tanto em países ricos [...] quanto em países pobres [...]” no caso destes últimos, sobretudo, em razão do aumento da produtividade. Os autores destacam ainda que a qualidade do ajuste (corte de despesas no lugar de cortes em investimentos ou de aumento de impostos), a eficiência da burocracia estatal, o controle da corrupção, são fatores considerados mais relevantes para a obtenção de resultados econômicos positivos do que a intervenção governamental na economia.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> O tópico sobre políticas de inovação será abordado adiante.

<sup>6</sup> Diferenças entre países do Leste Asiático e o Brasil: a) a ênfase dada pelos primeiros à promoção de exportações, enquanto no Brasil privilegiou-se o modelo de substituição de importações; b) o déficit brasileiro de infraestrutura, que explicaria cerca de 35% da diferença da taxa de crescimento com relação à Coreia do Sul (Pinheiro et al., 2007).



No contexto deste debate, destaca-se a discussão acerca dos bancos de desenvolvimento. Na sub seção a seguir será abordada a atuação recente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por ser um caso ilustrativo de intervenção do estado que, segundo análises especializadas, tem contribuído menos para o bem-estar social e mais para agravar distorções econômicas, políticas e sociais no país.

### ***Bancos de desenvolvimento e a ordem de acesso aberto***<sup>7</sup>

Bancos de desenvolvimento são preconizados sob o argumento de que os mesmos teriam como objetivo solucionar falhas do mercado como: a) restrição de capital e de crédito para financiar projetos de longo prazo; b) necessidade da ação governamental para integrar investimentos complementares coordenados (por exemplo, extremos de uma cadeia industrial); c) necessidade de apoio governamental para absorver custos de pesquisa para o desenvolvimento de setores inovadores com alto grau de incerteza<sup>8</sup> (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Os opositores dessa visão apontam elementos negativos da gestão governamental, cujas consequências tendem a afetar a economia como um todo como, a forma de recrutamento de gestores baseada, em geral, em filiação política e não em mérito; ausência de monitoramento de resultados; absorção pelos governos de resultados financeiros negativos de empresas estatais; maus investimentos recuperados por fundos públicos, com prejuízo da sociedade. Ademais, argumentam que a centralização de decisões, característica de organizações estatais, tem pouca sensibilidade para captar sinais de rápidas mudanças do mercado, como as atuais, considerando-se empresas como Apple, Facebook, Google e outras similares e, portanto, se constituiria em obstáculo à nova via de desenvolvimento (Guimarães, 2015).

Outros críticos chamam a atenção sobre o risco de desvios de objetivos de bancos estatais que, ao invés de servir de maneira eficiente a interesses sociais, contribuem para maximizar interesses políticos particulares ou para envolver-se em um jogo de barganha política com agentes econômicos (Musacchio e Lazzarini, 2015).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Esta seção, dedicada ao exame do BNDES, apoiou-se no livro de Musacchio e Lazzarini (2015), em especial, nos capítulos 9 e 10. O livro apresenta um excelente estudo sobre o capitalismo de estado no Brasil.

<sup>8</sup> Exemplos de política industrial desse tipo seria o caso da Internet, cujo desenvolvimento ocorreu em laboratório de pesquisa do governo norte-americano. O programa Pró-Álcool, no Brasil, financiou com recursos governamentais o desenvolvimento de produtos como o etanol (Musacchio e Lazzarini, 2015).

<sup>9</sup> Há uma vasta literatura especializada que discute diferentes aspectos da relação entre concessões de empréstimos por bancos de desenvolvimento e bancos públicos e períodos de campanhas eleitorais, com evidências de que há correlação positiva entre financiamento de certas empresas

O BNDES<sup>10</sup> foi fundado em 1952, com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura que teriam efeito transversal na economia, beneficiando diferentes setores de atividades e, secundariamente, supririam falhas de capitais no mercado de crédito, concedendo empréstimos subsidiados de longo prazo para financiamento da indústria nascente. Entre os anos 1950 e 1960, o BNDES cumpriu os objetivos propugnados a um banco de desenvolvimento: buscou suprir demandas em mercado face à elevada restrição de crédito de longo prazo e desempenhou papel relevante financiando investimentos para a criação da infra estrutura que propiciou as bases da industrialização brasileira (construção de hidroelétricas, de empresas siderúrgicas, da indústria do aço e de produtos químicos). Neste período, a quase totalidade dos empréstimos destinaram-se a projetos públicos relacionados a empresas estatais (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Na década de 1970, sob o regime militar, os objetivos do BNDES pautaram-se pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, que se voltava para nova fase de substituição de importações visando ao desenvolvimento da indústria de bens de capital. Nesta fase, a maior parte dos empréstimos destinaram-se a empresas privadas (Musacchio e Lazzarini, 2015). Ao longo da década de 1980, o BNDES enfrentou graves problemas em decorrência da crise econômica pela qual passava o país, em especial, a alta inflação vigente no período; com isso, os empréstimos deixaram de ser lucrativos (Musacchio e Lazzarini, 2015). Na década de 1990, apesar de ser caracterizada equivocadamente como período de política “neoliberal”, o BNDES não deixou de atuar ativamente ocupando-se do planejamento e execução das privatizações, por meio de financiamento de grupos compradores e de compra de ações minoritárias de empresas estatais privatizadas (Almeida, 2009).

O BNDES, hoje, encontra-se entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo (seria superado apenas pelo banco de desenvolvimento chinês (Ellery, 2015)). Seus desembolsos tiveram significativo incremento – de R\$ 33,5 bilhões em 2003, para R\$ 188 bilhões, em 2014 – e chegou a 4,5% do PIB, em 2010, mais de três vezes superior aos desembolsos do Banco Mundial, no mesmo período (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Apesar da vultosa capacidade financeira do BNDES – cujo objetivo central seria realizar investimentos visando a acelerar o desenvolvimento

---

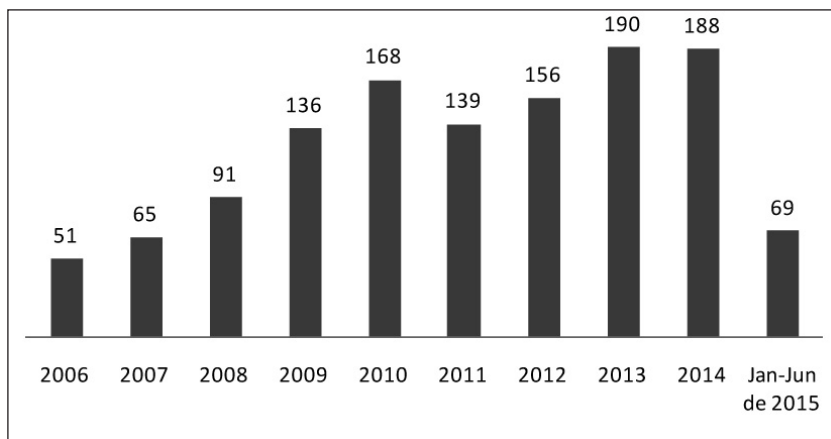
e retribuição na forma de doações a campanhas políticas. Dentre outros, ver Dinç (2005), Claessens et al. (2008), Harber (2002), Ades e Di Tella (1997); todas as referências *apud* Musacchio e Lazzarini (2015).

<sup>10</sup>O termo “social” foi acrescentado em 1982, inicialmente chamava-se Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

do país – observa-se que a taxa de investimento do país não corresponde à capacidade de seu banco de desenvolvimento, como ocorre na China.<sup>11</sup> A taxa média de investimento do Brasil, no período de 2011 a 2014, foi de 20,1%, abaixo da taxa de média de investimento de 170 países que foi de 24,03% e da taxa de investimento mediana, de 22,76%, no mesmo período (dados disponibilizados pelo FMI, *apud* Ellery, 2015).

Durante os últimos anos, o BNDES expandiu-se significativamente: o valor de seus desembolsos (liberação de recursos) cresceu cerca de cinco vezes de 2003 a 2014, passando de R\$ 33,534 bilhões a R\$ 187,837 bilhões; o mesmo ocorreu com o valor de seus ativos, que passou de R\$ 202,7 bilhões, em 2007, chegando no primeiro semestre de 2015, a R\$ 911,5 bilhões (BNDES).

**Gráfico 1.** BNDES: Evolução dos desembolsos (2003-2015)



Fonte: BNDES – Apresentação Institucional – Área Financeira, junho 2015.

A partir de 2008-2009, foi definido pelo governo, o apoio do BNDES para a criação dos chamados “campeões nacionais” – denominação dada a empresas selecionadas que recebem benefícios especiais do governo, com o objetivo de impulsioná-las aos mercados internacionais e promovê-las como empresas globais (Musacchio e Lazzarini, 2015). Esta tem sido uma estratégia de países emergentes.

Estudos têm mostrado (ver nota de rodapé 9) que a seleção de empresas a serem promovidas a “campeões nacionais”, beneficiadas por órgãos públicos,

<sup>11</sup> A China com o maior banco de desenvolvimento do mundo apresenta também a maior taxa média de investimento no período 2011-2014: 46,7% (Ellery, 2015).

nem sempre se baseia em critérios econômicos transparentes; ao contrário, a seleção é, muitas vezes, ditada por troca de favores, o que pode produzir sérios desequilíbrios, tanto na área política – relações entre público e privado correm o risco de se transformar em relações de compadrio – quanto para a competição nos mercados – criam-se entre empresas do mesmo ramo, diferenças competitivas insuperáveis geradas pela distribuição desigual de benefícios pelo estado (Falk et al., 2011 *apud* Musacchio e Lazzarini, 2015).

A boa prática de atuação em bancos públicos e de desenvolvimento supõe condicionar os empréstimos ao setor privado a metas de desempenho: a empresa receptora de empréstimos públicos deve realizar investimentos que contribuam para a elevação dos níveis de emprego, de produtividade e de competitividade, assim como atividades de pesquisa e desenvolvimento visando à produção inovadora (Lazzarini et al., 2011). Quando os princípios acima referidos não são respeitados, as consequências podem ser bastante danosas para a economia e para a sociedade. Exemplo desse tipo de atuação ocorre em casos de financiamentos subsidiados destinados a empresas que, por suas condições econômicas financeiras, poderiam obter recursos no setor privado local ou internacional. Esse foi o caso dos empréstimos subsidiados pelo BNDES para a formação de “campeões nacionais”.

Estudos realizados sobre empresas receptoras de empréstimos do BNDES (Musacchio e Lazzarini, 2015; Almeida, 2009; Almeida e Schneider, 2012), constataram que: a) as empresas beneficiadas com empréstimos a juros subsidiados eram empresas lucrativas, de grande porte, sem necessidade de empréstimos a juros subsidiados e que, se desejassem captar recursos, tinham condições de obtê-los junto ao setor privado;<sup>12</sup> b) grande parte das empresas beneficiadas com empréstimos subsidiados do BNDES não investiram em projetos intensivos em conhecimento, nem em projetos visando ao aumento da produtividade, ou em estratégias de modernização – estratégias obrigatórias para que o país enfrente os desafios do novo padrão de desenvolvimento; c) boa parte das empresas financiadas incluem-se em setores de baixo e médio baixo nível tecnológico, contrariando o preceito de política industrial do século 21, que tem no desenvolvimento de empresas inovadoras a justificativa para empréstimos públicos subsidiados; d) as empresas beneficiadas são em sua maioria empresas produtoras de *commodities* (alimentos, minérios,

<sup>12</sup>A intermediação financeira, no Brasil, realizada por bancos públicos, cria obstáculos ao desenvolvimento do mercado de capitais no país, visto que as taxas de juros dos primeiros são inferiores às taxas Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), índice que baliza as taxas de juros cobradas pelos bancos, no Brasil (Ellery, 2015).

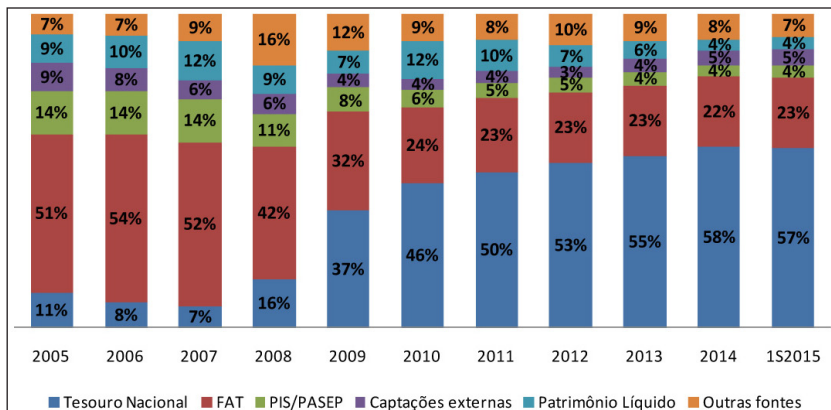
petróleo), quando a norma para esse tipo de empréstimo seria a de estimular a diversificação setorial, ou de promover empresas inovadoras; ao contrário, o foco manteve-se em empresas tradicionais; e) os instrumentos de monitoramento de desempenho das empresas beneficiadas eram restritos, de baixa eficiência e careciam de mecanismos formais para avaliar o desempenho da empresa.

Exemplo ilustrativo de empréstimo subsidiado pelo BNDES à empresa que não deveria ser beneficiada é o da grande cadeia de varejo nacional, Lojas Americanas. Esta empresa que tem como um dos sócios Jorge Paulo Lemann, o empresário mais rico do Brasil, recebeu empréstimo do BNDES, em 2014, no valor de R\$ 2,7 bilhões, com juros muito abaixo da taxa Selic (BNDES, 2015). Outra empresa que segundo os requisitos seria pouco credenciada a receber empréstimos com juros subsidiados é a JBS (iniciais de seu fundador, José Batista Sobrinho), líder na produção de carnes e maior exportadora mundial de proteína animal, após adquirir as empresas norte-americana Swift e Co., em 2007, e Pilgrim's Pride, em 2009, com apoio do BNDES. A JBS conta com mais de 216.000 empregados distribuídos em 340 unidades de produção, em vários países do mundo (apresentação da empresa, na internet). Entretanto, uma empresa de baixo médio nível tecnológico, como a JBS, tende a ter poucas possibilidades de se manter no mercado internacional, a longo prazo.

Em relatório divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consta o valor dos aportes do Tesouro ao BNDES, desde 2008, e que atingiram, em dezembro de 2015, a quantia de R\$ 523,8 bilhões, sendo que deste total, R\$ 323,2 bilhões constituem subsídios, quantia equivalente a 5% do PIB anual, segundo notícia publicada no jornal *O Estado de São Paulo*.<sup>13</sup> Outra fonte de recursos do BNDES foi a contribuição compulsória do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Os recursos transferidos pelo governo a empresas privadas a juros subsidiados teriam sido melhor aplicados para abater a dívida pública, o que implicaria em conseqüente baixa dos juros, possibilitando ampliação do crédito à população carente desse recurso. A redução da dívida do governo possibilitaria investir mais em setores altamente deficitários como, educação, saúde e segurança.

<sup>13</sup>Ver *A bilionária conta de subsídios ao BNDES* <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-bilionaria-conta-de-subsidios-ao-bndes,10000016245>> (14 fev. 16).

**Gráfico 2.** BNDES: Estrutura de capital

Fonte: BNDES - Apresentação Institucional – Área Financeira, junho 2015.

A atuação do BNDES ilustra de forma inequívoca que a intervenção governamental, no Brasil, no que se refere à política de banco de desenvolvimento, beneficiou interesses privados em detrimento de interesses da sociedade. Empréstimos públicos vultosos a longo prazo e a juros subsidiados, a utilização de recursos provenientes do Tesouro Nacional e do FAT, PIS/Pasep, sem que fosse constatado retorno econômico e social à sociedade, leva à conclusão que este tipo de intervenção contribui para aprofundar a injustiça e a desigualdade social. Esse tipo de política mantém privilégios que ferem princípios econômicos (condições de livre competição) e sociais (favorece a concentração de renda) e, portanto, está associada, em termos institucionais, à ordem de acesso fechado.

Na seção a seguir são abordadas questões relativas à chamada política industrial do século 21 – políticas públicas de educação, ciência, tecnologia e inovação – consideradas como relevantes por contribuírem para a elevação de níveis desenvolvimento econômico e social no país.

### ***Políticas de educação, ciência, tecnologia e inovação e os impasses institucionais***

Está em curso uma revolução estimulada pelas novas tecnologias da informação e comunicação, pela biotecnologia, nanotecnologia, fenômeno que tem sido exaustivamente debatido por vasta literatura nacional e internacional (Castells, 1997) e que não cabe aqui detalhar. Concomitante às mudanças tecnológicas, observam-se mudanças econômicas (globalização, destruição

e criação de ocupações), mudanças sociais (dentre outras, transformações na esfera do trabalho), mudanças culturais (novas formas de comunicação e de sociabilidade), cujas implicações resultam na emergência do que tem sido denominado “nova economia” ou “economia do conhecimento”<sup>14</sup> e, em consequência, a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento. A nova concepção supõe um arcabouço institucional que corresponda às exigências do novo paradigma de desenvolvimento, em que conhecimento e inovação constituem o motor que impulsiona a criação de riqueza.

A crescente relevância econômica da produção de bens e serviços intensivos em conhecimento exige um novo marco institucional compatível com o novo padrão de desenvolvimento: prioridade a investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação, por meio de ações que busquem elevar os níveis gerais de educação; desenvolvimento de competências em matemática e ciências; formação superior em áreas das chamadas ciências duras, como Engenharia; desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), acompanhados do suporte jurídico-legal em consonância com os novos modos de produção de ciência, tecnologia e inovação (leis sobre propriedade intelectual; sobre interação universidade e empresa, dentre outras). Esses requisitos são fundamentais e merecem prioridade para que se verifique a transição real (e não apenas incremental) de uma ordem de acesso limitado à ordem de acesso aberto. Impõe-se, portanto, uma “revolução institucional” no sentido de priorizar a criação de um conjunto de incentivos que visem a transformações de valores e comportamentos sociais em relação aos subsistemas em questão.<sup>15</sup>

Nestas condições, o estado assume relevância institucional, como ocorre sempre que transformações institucionais são requeridas, seja por meio de ordenação legal ou por organização de sistemas públicos e sempre que o mercado não for capaz de assumi-las. Como afirma North “[...] institutional innovation will come from rulers rather than constituents since the latter would always face the free rider problem” (North, 1981, p. 28 *apud* Fiani, 2002, p. 51).

No Brasil, a ausência de um sistema universal de educação de qualidade é responsável, em grande parte, pelas desigualdades econômica e social vigentes na sociedade. Estudos empiricamente testados demonstram que mais de 90% do valor dos salários deve-se ao aumento da produtividade que decorre, sobre-

<sup>14</sup> A expressão “economia do conhecimento” foi utilizada no relatório da OECD (1996).

<sup>15</sup> Lembremos que instituições – instrumentos formais (leis e regras), mas também, o conjunto de mecanismos informais (valores, crenças, costumes, mentalidades) – constituem referências que orientam as ações e interações dos indivíduos, em uma sociedade. Caberia ao estado e instituições complementares criar incentivos para que a educação se caracterizasse pela qualidade e se constituísse em valor universal para a sociedade.

tudo, do nível de escolaridade dos trabalhadores. No Brasil, o retorno de renda proveniente da educação é elevado: a cada ano de escolaridade formal, o acréscimo médio de renda é superior a 10%<sup>16</sup> (Barbosa Filho e Pessoa, 2008 e 2009).

Constata-se que houve aumento do gasto público e expansão de matrículas no Brasil: o gasto público direto, em proporção do PIB, passou de 4%, em 2000, para 5,2%, em 2013.<sup>17</sup> A expansão de matrículas para jovens de 15 anos e mais passou de 65%, em 2003, para 78%, em 2012 (OCDE, 2014); no entanto, a evasão de alunos, principalmente, no ensino médio, mantém-se muito elevada. Apesar do aumento dos investimentos, em especial, nos níveis médio e superior de ensino, estes estão bem abaixo da média de dispêndios de países da OCDE. O mesmo ocorre com a matrícula de crianças de 3 anos e mais, dado considerado relevante para o desempenho escolar posterior e que, no Brasil, chega apenas a 37%, enquanto em países da OCDE alcança 70% (OCDE, 2015).

Os resultados do *Programme for International Student Assessment* (Pisa), desenvolvido e coordenado pela OCDE, escancara a baixa qualidade da educação brasileira,<sup>18</sup> ainda que comparações desse tipo estejam sujeitas a inconsistências estatísticas. A pesquisa realizada pelo Pisa, em 2012, avaliou uma amostra de 15,1 milhões de estudantes, de 65 países. O desempenho dos estudantes brasileiros esteve bem abaixo da média, sendo que apenas 1% dos estudantes brasileiros foram incluídos entre os de melhor desempenho em matemática, enquanto 67% foram classificados como de fraco aproveitamento; apenas 0,3% incluíam-se entre os de melhor desempenho em ciências e 61% apresentaram fraco aproveitamento (OCDE, 2014). Esses resultados inviabilizam a possibilidade do país de integrar uma ordem de acesso aberto.

A simples expansão do sistema de ensino não é suficiente para gerar impacto positivo que leve à “transição” para a ordem social de acesso aberto. O país carece de incentivos institucionais capazes de promover educação de qualidade. Alguns desses incentivos seriam: valorização das atividades docentes; desenvolvimento de capacidades gerenciais voltadas ao sistema educacional; aumento de tempo de permanência de alunos, na escola, em particular, no nível elementar; mudanças curriculares adaptadas ao tempo

<sup>16</sup>O percentual de acréscimo de renda varia de acordo com o nível de escolaridade da população analisada, das condições do mercado de trabalho, da qualidade da educação e de outras variáveis sociais.

<sup>17</sup>Investimento direto considera apenas dispêndios com educação pública e com gastos na atividade fim, educação. <[http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores\\_financeiros.p.p\\_natureza\\_despesa.htm](http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros.p.p_natureza_despesa.htm)> (10 fev. 2016).

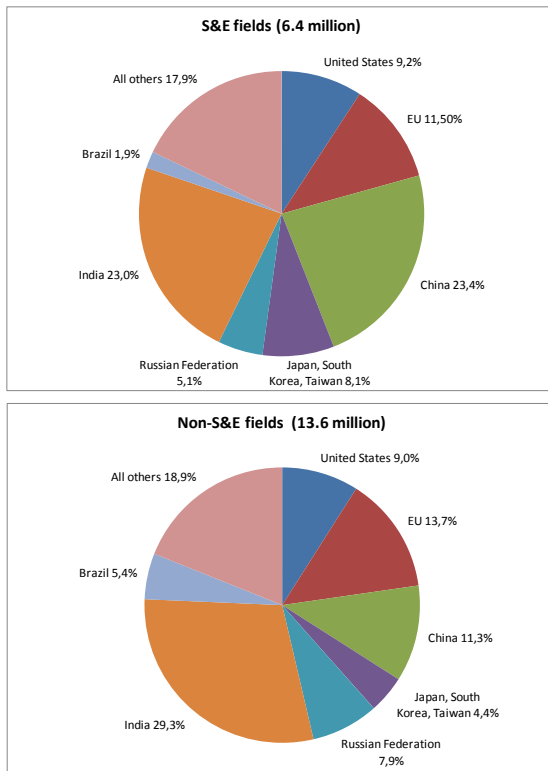
<sup>18</sup>O Pisa busca realizar uma avaliação internacional comparada acerca de conhecimentos em matemática, leitura e ciências, de estudantes na faixa dos 15 anos de idade.



atual: “There are lots of different ways to structure the game, to provide the correct incentives (that is what institutions are, incentive structures) to do the right thing [...]” (North et al., 2007, p. 19).

O número de diplomados em cursos das áreas de Ciências e Engenharia, áreas cruciais para enfrentar os desafios do desenvolvimento atual, tem aumentado significativamente no mundo: em 2012, o total foi de 6.400.000. China e Índia foram responsáveis por quase metade do total dos concluintes; os Estados Unidos e a União Europeia diplomaram, na área, 21%; enquanto o Brasil diplomou menos de 2%<sup>19</sup> (National Science Board, 2016).

**Gráfico 3.** Diplomados de Cursos de Ensino Superior, em países/regiões selecionados (1º diploma, 2012) (%)



Fontes: Organisation for Economic Co-operation and Development, Education Online database, <<http://www.oecd.org/education>>; national statistical offices. Science and Engineering Indicators 2016 (over view).

<sup>19</sup>O percentual de concluintes de cursos de graduação nas engenharias, em relação ao total, no Brasil, em 2013, foi de 9,5% (MCTI, 2015).

O novo paradigma econômico requer aumento de dispêndios em P&D. Em 2013, os dispêndios mundiais foram estimados em US\$ 1,67 trilhões (valor ajustados pela paridade do poder de compra em US\$). Estados Unidos e China foram responsáveis pela metade desse valor; Japão e Alemanha participaram com 10% e 6%, respectivamente, do referido dispêndio (National Science Board, 2016).

No Brasil, após um período de mais de uma década, a taxa média de crescimento anual de recursos despendidos (públicos e privados) em P&D foi muito modesta: passou de 1,04, em 2000, para 1,24, em 2013, bem abaixo da média anual de gastos dos países que se encontram na fronteira tecnológica (National Science Board, 2016). Considere-se que durante período, a média de crescimento do PIB, no Brasil, foi de 3,2.

Destaque-se que o maior percentual de financiamento da P&D, no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, é realizado pelo setor público (em 2013, setor público, 0,71% do PIB; setor privado, 0,52%) e desse percentual a maior parte dos gastos públicos em P&D, dirige-se ao ensino superior, 62%, em especial, aos cursos de pós-graduação; à inovação restam recursos limitados. O alto percentual de fomento voltado à pós-graduação é uma decisão que merece melhor avaliação, visto que o investimento público envolvido não está retornando na forma de benefícios à sociedade, considerando-se o baixo nível de inovação no país. Até que ponto o maior volume de recursos concedidos à educação pós-graduada constitui um privilégio obtido a partir de pressão de grupos de interesse com força capaz de sensibilizar o estado?

Em uma ordem institucional de acesso aberto, a avaliação contínua de políticas públicas é fundamental e quando o investimento público não se reflete em benefícios sociais é necessário rever objetivos. No Brasil, a avaliação objetiva de políticas públicas é ainda pouco utilizada; estas são mantidas independentemente de sua eficiência.

Outra característica peculiar ao Brasil é a predominância de emprego de profissionais pós-graduados em atividades acadêmicas (68%, em 2010) e não na empresa, como ocorre em países que lideram o processo de inovação (em 2013, Alemanha: 56%; Coreia do Sul: 79%; China: 62%, dentre outros.<sup>20</sup> O baixo percentual de pós-graduados atuando em empresas, no Brasil, indica a baixa contribuição dos mesmos para qualificar o nível da produção do país, em termos de produtividade, inovação e internacionalização, fatores primordiais para o crescimento econômico.

<sup>20</sup>MCTI, *Indicadores*. <[www.mct.gov.br/index.php/content/view/339042/Distribuicao\\_percentual\\_de\\_pesquisadores\\_em\\_equivalencia\\_de\\_tempo\\_integral\\_por\\_setores\\_institucionais\\_SUP\\_1\\_SUP\\_de\\_paises\\_selecionados\\_2000\\_2013.html](http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/339042/Distribuicao_percentual_de_pesquisadores_em_equivalencia_de_tempo_integral_por_setores_institucionais_SUP_1_SUP_de_paises_selecionados_2000_2013.html)>.

Esse fenômeno decorre, em grande parte, de regras institucionais informais que fundamentam as ações dos agentes sociais, resultando em um círculo vicioso: a empresa prefere produzir prescindindo de atividades de pesquisa e, em consequência, dispensa o pesquisador; este, por sua vez, vê justificado o valor que propugna a separação entre mundo do conhecimento e mundo da empresa. Ao dispensar a pesquisa, a empresa contribui para reforçar no pesquisador a crença sobre a natureza isolada e descompromissada da produção do conhecimento, em detrimento de benefícios que poderiam ser compartilhados pela sociedade. O estado, por sua vez, reluta em reorientar suas estratégias visando criar incentivos que corrijam essas distorções.

A escassa participação do setor privado, no Brasil, em atividades de P&D e de inovação, contrasta com países como Coreia do Sul, Japão e China, onde o setor privado contribui com 75%; Alemanha, 66% e Estados Unidos, 61% (National Science Board, 2016). No Brasil, evidencia-se a dependência de trajetória (*path dependence*) marcada por um padrão de valores sociais e econômicos pouco ou nada desafiados pela competição externa. A baixa participação do setor privado em atividades cruciais ao desenvolvimento econômico atual tende a reforçar a tese de que empresários que desfrutam de longo protecionismo não se sentem incentivados a desenvolver atividades de P&D e de inovação; falta-lhes o desafio da competição para motivá-los a sair de uma situação de conforto e torná-los capazes de enfrentar a carga de incertezas presentes em um processo de inovação. O fechamento do mercado, por sua vez, limita as escolhas dos consumidores, tornando-os pouco exigentes quanto aos bens e serviços consumidos.

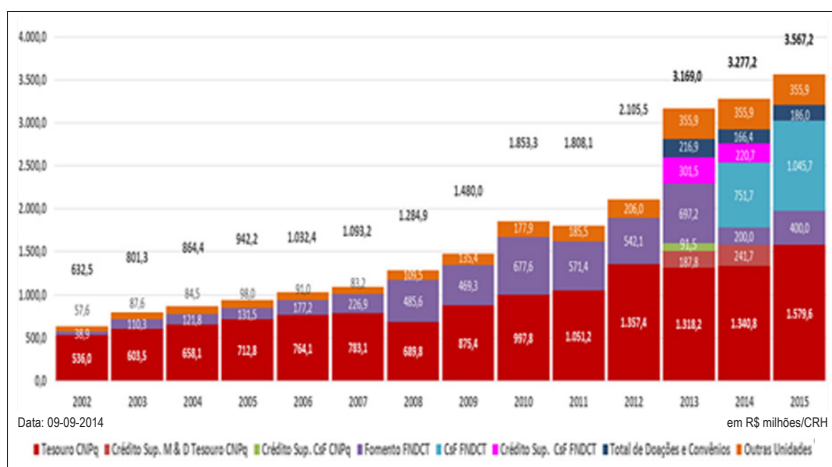
Estatísticas sobre produção científica e inovação, no Brasil, ilustram o descompasso existente entre ciência e inovação, reflexo de crenças e valores distintos em relação às duas áreas. A produção científica do Brasil, em 2013, encontrava-se na 13ª posição no ranking mundial;<sup>21</sup> enquanto a inovação foi classificada, em 2015, na 47ª posição, dentre 50 países; apenas Argentina, África do Sul e Marrocos encontravam-se em posição inferior a do Brasil (Coy, 2015).

Também em relação à ciência, tecnologia e inovação, a ação do estado se caracteriza por ineficiência institucional, como o demonstra a utilização dos recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (FNDCT) – fundo que provê recursos não reembolsáveis à

<sup>21</sup> Apesar da boa classificação geral, o impacto internacional da produção brasileira (0,67) está bem abaixo de índices de países como o Reino Unido (1,88), Canadá (1,81), Estados Unidos (1,80), China (1,36), Coreia do Sul (1,31), Argentina (1,40) e México (1,39) (National Science Board, 2016).

pesquisa científica e tecnológica voltada a setores estratégicos. A partir de 2011, os recursos do FNDCT começaram a ser transferidos para o programa Ciência sem Fronteiras.<sup>22</sup> A redução dos recursos do FNDCT tornou-se grave, como mostra o gráfico abaixo, o que levou lideranças científicas a descrever a decisão como “canibalização” do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação.

**Gráfico 4.** CNPq: orçamento executado em atividades-fim (2002-2013, estimado para 2014; sem contingenciamento; 2015, projeto orçamentário)



Fonte: Relatório de Gestão do CNPq, 2014.

Em audiência pública, realizada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), do Senado Federal, em 26 de abril de 2016, especialista do Tribunal de Contas da União (TCU) e pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), declararam ausência de ações estratégicas na aplicação dos recursos para o desenvolvimento nacional, em especial, ausência de foco em relação aos recursos dos Fundos Setoriais. Segundo a pesquisadora do Ipea “os recursos do FDNCT têm sido utilizados para [...] ‘tapa buraco’ do orçamento do Ministério de Ciência, Tecnologia e

<sup>22</sup>O programa Ciência sem fronteiras foi criado em 2011 visando à “consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional” (MCTI. *Ciência sem Fronteiras* <[www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa](http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa)> (10 abr. 16).

Inovação (MCTI) [...]”.<sup>23</sup> Em 2016, os recursos para educação, e em especial, para ciência, tecnologia e inovação foram drasticamente reduzidos. Pesquisas relevantes em andamento foram abruptamente interrompidas, o que levou cientistas importantes a migrar para o exterior. Esses resultados evidenciam a fragilidade institucional do sistema: o que deveria ser uma política de estado, planejada para o longo prazo, ao contrário, carece de planejamento e é submetida a flutuações intermitentes, o que impede a consolidação do sistema.

Nesta seção, examinaram-se duas políticas públicas: a) a primeira, abordou o desempenho do BNDES nos últimos anos; b) a segunda, as políticas de educação, ciência, tecnologia e inovação. Observou-se que ambas as políticas constituíram arranjos institucionais incapazes de estimular comportamentos economicamente positivos, no sentido atribuído por North, ou seja, os investimentos públicos não foram suficientemente eficientes para produzir retornos sociais superiores a concessões realizadas aos setores privados. As fragilidades institucionais evidenciadas em ambos os casos examinados constituem obstáculos à transição para a ordem social de acesso aberto: no caso do banco de desenvolvimento, sobressai a ausência de transparência na seleção de beneficiados, o que configura a existência evidente de privilégios inaceitáveis; no caso das políticas de educação, ciência, tecnologia e inovação, observa-se ausência de incentivos institucionais adequados, com base em prioridades e em planejamento de longo prazo, o que impede a universalização da educação qualificada, assim como, o avanço efetivo da ciência e tecnologia e a transferência de seus resultados à sociedade na forma de inovações – elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável.

Em ambos os casos, observa-se a clara dependência de trajetória (*path dependence*): de um lado, resquícios próximos a um capitalismo de compadrio que ainda não foram totalmente superados; de outro, ausência de iniciativas estratégicas para potencializar capacidades e talentos, de forma a garantir sustentabilidade ao processo de *catching up*. Em ambos os casos, constata-se graves falhas do arcabouço institucional que comprometem a transformação social.

No Brasil, o baixo desempenho das políticas examinadas evidencia impasses que se originam, em grande parte, na dependência de trajetória (*path dependence*), da qual a sociedade ainda não se livrou, talvez, porque seja

<sup>23</sup> TCU e Ipea apontam desvio de foco dos recursos de fundos para ciência, tecnologia e inovação. (*Jornal da Ciência*, n. 5404, 27 abr. 2016 <[www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jornaldaciencia.org.br/1-tcu-e-ipea-apontam-desvio-de-foco-dos-recursos-de-fundos-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao/](http://jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jornaldaciencia.org.br/1-tcu-e-ipea-apontam-desvio-de-foco-dos-recursos-de-fundos-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao/)>).

mais difícil transformar a natureza das instituições sociais do que maquiá-las de forma incremental. A universalidade da educação pública de qualidade, em especial, no que se refere aos ciclos fundamental e técnico, não tem sido prioridade nem para o estado, nem para a sociedade; quanto à ciência, tecnologia e inovação, o modelo de industrialização adotado não criou incentivos para o desenvolvimento dessas áreas: “rejeitadas” pelo mundo empresarial, integram-se de modo particular às instituições de produção do conhecimento, que se concebem descompromissadas com a natureza e com o destino da ciência que produzem, mantendo-se distantes da tecnologia e inovação.

### **Considerações finais**

A questão inicialmente proposta neste artigo foi de que a boa sociedade, no mundo atual, tem como objetivo tornar acessível à maior parte da população, níveis econômicos, sociais, políticos e culturais mais elevados e menos desiguais. Partiu-se do pressuposto de que para tanto impõe-se a criação de riqueza, voltada à promoção do desenvolvimento social e econômico de longo prazo. Para o sucesso desse projeto é indispensável a consolidação de uma arquitetura institucional capaz de sustentar uma “ordem social de acesso aberto”. Argumentou-se que, no caso do Brasil, o arcabouço institucional em vigência está ainda distante de cumprir de forma efetiva, os requisitos da ordem de acesso aberto, nos moldes apregoados por North. Há, no Brasil, a crença de que a boa sociedade se cria com a maior intervenção do estado. Diferente do que foi no passado, a apregoada solução intervencionista deve ser, hoje, melhor discutida e compreendida, em suas consequências.

Os dados apresentados neste artigo sobre a política industrial que fundamentou a atuação do Banco de Desenvolvimento (BNDES), no Brasil, em anos recentes, evidencia os resultados nefastos trazidos à economia do país em decorrência de decisões não transparentes e que infringiram normas previstas. A ineficiência de outras áreas ligadas à intervenção estatal, no Brasil, tende a reforçar a tese de que a construção de uma ordem social de acesso aberto exigiria que o estado perdesse o monopólio da distribuição de recursos. Esta deve organizar-se, em torno do processo de livre competição, baseado em regras pautadas pelo mérito e pela capacidade de produzir retornos sociais eficientes. É fundamental limitar a possibilidade de utilização, pelo estado, de mecanismos de manipulação de recursos em favor de interesses políticos particulares. Não se trata de retornar ao dilema simplificador de opor estado em relação ao mercado. Estado e mercado não são instituições que se excluam; ao contrário, são complementaridades institucionais. A concepção de complementaridades institucionais é relevante visto que supõe que a presença

de uma instituição tem implicações no desempenho de outra. Segundo North, não haverá uma ordem política verdadeiramente democrática, sem que a liberdade e a competição conduzam também à lógica da ordem econômica e vice versa.

As dificuldades enfrentadas pelo Brasil, acima analisadas, sugerem que suas instituições não conseguiram ainda ultrapassar os limites impostos pela *path dependence*, cujos traços culturais patrimonialistas, parecem, às vezes, ter sido superados mas, de repente, emergem com vigor. O desenvolvimento econômico do país, sustentado por elevado grau de protecionismo, estimula o isolamento econômico e afasta o mundo empresarial dos desafios da competição. O sistema opera em um círculo vicioso em que se sucedem baixa produtividade, baixa competitividade, baixo nível tecnológico, crescente desigualdade; a curtos períodos de crescimento econômico, sucedem-se longos períodos de depressão econômica, seguidos de mais protecionismo, mais distorções e, assim, gira o círculo.

Conforme se procurou mostrar, o baixo desempenho do sistema nacional de educação, ciência, tecnologia e inovação decorre de uma estrutura de incentivos ineficiente, que carece de iniciativas estratégicas; ao contrário, as ações são pautadas pelo acaso, em que se sucedem “dias de muito; véspera de nada”.

A transformação de uma sociedade em direção a uma ordem social mais justa exige, antes de tudo, compreender de forma objetiva, os fatores que a mantém. Sem essa compreensão, a solução baseada na distribuição será inócua, visto que a redução dos “males sociais” requer um conjunto de normas, leis, crenças, percepções, enfim um arcabouço institucional, que seja incorporado como valor pela sociedade e garantidos pelo estado, por meio de um sistema jurídico ágil e imparcial, visando à construção da ordem social de acesso aberto.

## Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Paths to inclusive political institutions. *MIT Economics paper*, 2016 <<http://economics.mit.edu/files/11338>> (22 abr. 2016).
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *Economic Journal*, v. 107, n. 443, p. 1023-42, 1997.
- ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial do século XXI*. Texto para Discussão n. 1452. Brasília: Ipea, 2009 <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1452.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf)> (23 abr. 2016).
- ALMEIDA, Mansueto; SCHNEIDER, Ben. Globalization, democratization, and the challenges of industrial policy in Brazil, 2012 <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Economia/Almeida%20%20Schneider%20612%20v7.pdf>> (22 abr. 2016).

BARBOSA FILHO, Fernando; PESSÔA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008 <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/130/1024>> (22 abr. 2016).

BARBOSA FILHO, Fernando; PESSÔA, Samuel. *Educação, crescimento e distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica* <<http://docplayer.com.br/11362231-Educacao-crescimento-e-distribuicao-de-renda-a-experiencia-brasileira-em-perspectiva-historica-fernando-de-holanda-barbosa-filho-e-samuel-pessoa.html>> (22 abr. 2016).

BNDES: Lender of first resort for Brazil's tycoons. *Financial Time*, 11 Jan. 2015 <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c510368e-968e-11e4-922f-00144feabdc0.html#axzz3qNMJIEDj>> (03 nov. 15).

BONELLI, Regis. Produtividade e armadilha do lento crescimento. *Boletim Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 34, p. 7-17, 2014 <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3956/1/Radar\\_n34\\_produtividade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3956/1/Radar_n34_produtividade.pdf)> (22 abr. 2016).

CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. 2. ed. Malden, US: Blackwell Publications, 1997 <[10.1002/9781444319514](https://doi.org/10.1002/9781444319514)>.

CLAESSENS, Stijn; LAEVEN, Luc; FEIJEN, Erik. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, v. 88, p. 554-80, 2008 <[10.1016/j.jfineco.2006.11.003](https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2006.11.003)>.

COY, Peter. *The Bloomberg innovation index*, 2015. <<http://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries>> (22 abr. 2016).

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz; JACINTO, Paulo. Inovação, P&D e produtividade na indústria brasileira. *Boletim Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 34, p. 19-25, 2014 <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/140826\\_radar34\\_cap2](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/140826_radar34_cap2)> (22 abr. 2016).

DINÇ, Serdar. Politicians and banks: political influences in government owned banks in emerging markets. *Journal of Financial Economics*, v. 77 p. 453-79, 2005.

ELLERY, Roberto. *Taxa de investimento no Brasil e no mundo: onde está o BNDES?* 2015. <<http://rgellery.blogspot.com.br/2015/11/taxa-de-investimento-no-brasil-e-no.html>> (22 abr. 2016).

FALK, Oliver; GOLLIER, Christian; WOESSMANN, Ludger. Arguments for and against policies to promote national champions. In: Oliver Falk et al. (orgs.). *Industrial policy for national champions*. Cambridge, Ma.: MIT, 2011. p. 3-9.

FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2002 <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=535&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=535&tp=a)> (22 abr. 2016).

GUIMARÃES, Bernardo. *A riqueza da nação no século XXI*. eBook Kindle. São Paulo: Ed. BEI, 2015.

HARBER, S. Introduction: the political economy of crony capitalism. In: Stephen Haber (org.). *Crony capitalism and economic growth in Latin America: theory and evidence*. Stanford, Ca. Hoover Institution, 2002. p. XI-XXI.



HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. Economic development as self-discovery. *Journal of development economics*, v. 72, n. 2, p. 603-633, 2003 <[10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)>.

LAZZARINI, Sérgio et al. What do development banks do? Evidence from BNDES, 2002-2009. *Harvard business school working paper* 12-047, 2011 <[10.2139/ssrn.1969843](https://ssrn.com/abstract=1969843)>.

LUNDVALL, Bengt-Åke; JOSEPH, KJ; CHAMINADE, Cristina; and VANG, Jan. *Bridging innovation system research and development studies: challenges and research opportunities*. Centre for innovation, research and competence in the learning economy (Circle): Lund University, Working paper 33, 2013.

MACIEL, E. Política tributária não é meio eficaz de combate à desigualdade. *O Estado de São Paulo*, 5 nov. 2015.

MCTI (Ministério da Ciências, Tecnologia e Inovação). Folder. *Indicadores selecionados de ciência, tecnologia e inovação*. Brasil, 2015.

MCTI (Ministério da Ciências, Tecnologia e Inovação). *Indicadores* <<http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/740.html?execview>> (28 jun. 16).

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio. *Reinventando o capitalismo de estado: o levitã nos negócios – Brasil e outros países*. São Paulo: Ed. Schwarz, 2015.

NATIONAL Science Board. *Science and Engineering Indicators 2016*. Arlington, VA: National Science Foundation <<https://www.nsf.gov/statistics/2016/nsb20161/uploads/1/nsb20161.pdf>> (22 abr. 2016).

NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Co, 1981.

NORTH, Douglass. *Understanding the process of economic change*. Forum series on the role of institutions in promoting economic growth. Mercatus Center Publications at George Mason University. Washington, DC., 2003 <<http://mercatus.org/uploadedFiles/Mercatus/Publications/Understanding%20the%20Process%20of%20Economic%20Change.pdf>> (22 abr. 2016).

NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. *Political Economy of Institutions and Decisions*. v. 10, p. 83-91, 2012 <[10.1017/CBO9780511808678.012](https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678.012)>.

NORTH, Douglass. Institutions, economic growth and freedom: an historical introduction. In: Michael Walker (org.). *Freedom, democracy and economic welfare*. Vancouver: Fraser Institute, 1988. p. 3-25 <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/FreedomDemocracyEconomicWelfareCh1.pdf>> (23 abr. 2016).

NORTH, Douglass; WALLIS, John; WEBB, Steven; WEINGAST, Barry. Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development. *World Bank policy Research Working Paper Series*, v. 4359, 2007 <[10.1596/1813-9450-4359](https://doi.org/10.1596/1813-9450-4359)>.

OECD. The knowledge based economy. OCDE/GD(96)102. Paris, 1996 <<https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>> (6 jul. 2016).

OECD. *Programme for international student assessment: results from Pisa 2012*. <[10.1787/d3c1c3ea-en](https://doi.org/10.1787/d3c1c3ea-en)>.

OECD. *Science, technology and industry scoreboard: innovation for growth*. OECD Publishing, 2013 <[10.1787/20725345](https://doi.org/10.1787/20725345)>.

OECD. *Education at a glance 2014*. OECD Publishing, 2014 <[10.1787/eag-2014-en](https://doi.org/10.1787/eag-2014-en)>.

OECD. *Education at a glance 2015*. OECD Publishing, 2015 <[10.1787/eag-2015-en](https://doi.org/10.1787/eag-2015-en)>.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. 2. ed. Massachusetts: Harvard University Press, 2014.

PINHEIRO, Mauricio et al. Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaios econômicos da EPGA*, n. 644. Rio de Janeiro: FGV, 2007. <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/706/2191.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (22 abr. 2016).

STIGLITZ, Joseph. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: W.W. Norton & Co Inc., 2012.

Autora correspondente:

Sônia K. Guimarães

Rua Eng. Teixeira Soares, 66 ap. 802

90440-140 Porto Alegre, RS, Brasil

Recebido em: 16 fev. 2016

Aprovado em: 20 maio 2016