

# Ideias em desenvolvimento: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais

Organização

Alexandre Queiroz Guimarães

## CAPÍTULO 1

### Introdução: políticas para a promoção do desenvolvimento e a estrutura do livro

*Alexandre Queiroz Guimarães*

*Fernanda Cimini Salles*

## 1 Introdução: o plano do livro

Entender as causas da riqueza das nações e os fatores que determinam a qualidade de vida das pessoas é uma das questões mais caras do pensamento social moderno. Desde que Adam Smith escreveu, em 1776, o seu livro clássico *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* – e mesmo antes disso –, passando por momentos críticos como as transformações do século XIX e a reconstrução do mundo no pós-guerra, economistas e cientistas sociais procuram entender por que os países diferem tanto em renda e condições de vida. Procuram também entender por que o processo de desenvolvimento é tão difícil, por que tantos países falham, e o que se pode aprender com as experiências bem-sucedidas.

A compreensão do que está por trás do processo de desenvolvimento é também essencial para os governos, que têm, como uma das tarefas principais, a adoção de políticas voltadas a melhorar as condições de vida da população. Com orçamentos limitados, os governos precisam priorizar e combinar ações – buscando as mais efetivas para alcançar os objetivos. O processo de escolhas não é trivial, o que fica muito pronunciado durante os processos eleitorais, quando as propostas de governo tendem a ocupar um plano e a despertar um interesse muito maior. Ao viajar por Minas Gerais e ver diversos sinais da persistência da pobreza e do subdesenvolvimento, o pesquisador se pergunta como nossas políticas contribuem e por que são insuficientes para promover a transformação e gerar oportunidades para muitas pessoas. Em face dos recursos limitados e de toda a complexidade do fenômeno, incluindo os constrangimentos políticos, levanta-se a questão sobre o que é necessário priorizar para transformar a realidade econômica e social.

O Brasil avançou muito nas últimas décadas, alcançando a

redução da desigualdade social e das taxas de pobreza e de indigência. Um grande montante de pessoas passou a ter acesso ao consumo, fortalecendo o mercado interno. Estabilização econômica e estabilidade democrática foram consolidadas, e a educação foi eleita prioridade nacional. Não obstante, persistem muitos desafios e dificuldades. Os resultados macroeconômicos vêm sendo ruins, o crescimento econômico baixo e o governo, a despeito de várias políticas de estímulo, falha em elevar o investimento. A produtividade não cresce, a indústria perde espaço no mercado internacional, e a capacidade de inovação melhora muito timidamente. Além disso, muitos empregos são de alta rotatividade e baixa qualidade, as desigualdades regionais são muito altas, e o subdesenvolvimento, com suas nuances e dificuldades, persiste em grande parte do país e da população.

Minas Gerais, um estado que sintetiza, em muitos aspectos, traços da sociedade e da economia nacional, compartilha vários dos avanços, impasses e dificuldades. Entre outros aspectos, sintetiza as desigualdades regionais que marcam o país, dado que há fortes relações (e similaridades) entre as regiões do estado e aquelas do país. Dentro da divisão de atribuições determinadas pelo pacto federativo, muitas dessas questões dizem respeito ao governo estadual e desafiam os formuladores de políticas de desenvolvimento.

Este livro tem como principal objetivo apontar caminhos para o desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Em 2002, foi feito um amplo diagnóstico sobre a economia mineira, coordenado pelo Banco de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (BDMG). Passados 12 anos, é importante avaliar os avanços, as dificuldades que persistiram e as linhas que devem ser priorizadas. Mas, ao contrário do referido trabalho – produto de diversos pesquisadores e que gerou 09 volumes temáticos –, o livro atual é bem mais conciso e modesto. Seus capítulos procuram tratar, de forma sintética, alguns pontos considerados centrais para a promoção do desenvolvimento estadual,

tendo como fio condutor a estrutura produtiva e as ações necessárias para promover, dinamizar e diversificar a economia estadual. Há também outros capítulos complementares, que abordam temas afins, considerados necessários para propiciar uma abordagem minimamente equilibrada sobre o desenvolvimento. E, claro, há diversos pontos e questões que serão objeto de trabalhos posteriores.

Os capítulos de 2 a 4 tratam da estrutura produtiva do estado, perguntando o que mudou na década de 2000. O capítulo 2 aprofunda as principais modificações na indústria e na agricultura, os setores e nichos que mais avançaram e aqueles que enfrentaram dificuldades. O capítulo 3 trata das principais cadeias produtivas industriais, perguntando como estão conectadas com a economia estadual e quais os elos fortes e fracos. Em ambos os capítulos, diversas comparações são feitas entre a economia estadual e a nacional. Já o capítulo 4 trata do agronegócio, um setor estratégico para a economia do estado, que passou por fortes transformações na década de 2000. A principal questão desse capítulo diz respeito à capacidade de as diversas cadeias agropecuárias agregarem valor dentro do estado, estimulando atividades fora da porteira.

Os capítulos de 5 a 7 tratam de três temas muito inter-relacionados: competitividade, inovação e o desenvolvimento de setores da nova economia. O capítulo 5 procura entender os principais fatores que impedem o aumento da competitividade em Minas Gerais, dando atenção ao ambiente de negócios, à infraestrutura (principalmente de transportes) e à qualificação da mão de obra. O capítulo 6 trata das políticas de promoção à inovação, explorando os esforços que vêm sendo trilhados e apontando direções e desafios para a promoção desse ambicioso objetivo. O capítulo 7 aprofunda ações voltadas a diversificar a economia estadual, com a promoção dos chamados setores da nova economia. São explorados as políticas, os avanços e os desafios nos setores aeroespacial & defesa, biotecnologia, ciência da informação, microeletrônica e fontes energéticas alternativas. O avanço

desses setores passa diretamente pela capacidade de inovação e dialoga diretamente com os fatores que afetam a competitividade estadual.

O capítulo 8 também trabalha o projeto de diversificação da economia e do estímulo a novos setores, elaborando uma análise que incorpora o elemento espacial. A análise da investigação do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) tem dois objetivos: apontar a possibilidade de avanços que possam corrigir antigas distorções e amenizar problemas da RMBH; e viabilizar o avanço de novos setores a partir das oportunidades geradas pelo Aeroporto de Confins, pelos avanços correlatos na infraestrutura e pela atração de novos projetos de investimento.

Os capítulos 9 e 10 também se inserem nas temáticas anteriores, mas têm em comum o fato de tratarem de pequenas empresas. O capítulo 9 aprofunda a agenda de desenvolvimento para as pequenas e microempresas, muito importante em face dos empregos gerados e da grande precariedade que marca parte significativa desse segmento. O capítulo 10 volta-se para as políticas de promoção dos arranjos produtivos locais, linha recorrente dentro das ações de promoção do desenvolvimento do governo de Minas Gerais. Procura-se em particular incorporar certas direções promovidas pelo Programa de Apoio à Competitividade dos APLs de Minas Gerais, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e muito voltado ao fortalecimento da governança dos APLs.

O capítulo 11 incorpora uma dimensão pouco trabalhada no livro: as desigualdades regionais. Procura explorar o comportamento das diversas regiões do estado no que diz respeito a indicadores de renda, emprego, educação e saúde. Ao comparar o desempenho das respectivas regiões, visa chamar atenção para um dos grandes desafios das políticas de desenvolvimento estadual: reduzir as desigualdades. Enfim, o capítulo 12 visa avaliar o aparato estatal de fomento, as

ações adotadas e a capacidade estatal para promover os objetivos considerados prioritários. Apesar das dificuldades implícitas nessa análise, considera-se o esforço essencial para avançar em direção a ações mais complementares e sistêmicas, que possam contribuir para enfrentar os desafios em questão.

Ao elaborar os capítulos e aprofundar pontos ligados à economia do estado e à política pública de promoção do desenvolvimento, várias outras questões foram surgindo, demandando um tratamento mais sistematizado e aprofundado. Esse é um desdobramento desejável e positivo de qualquer livro que trate de um tema tão amplo e relevante. Assim, se o resultado deste livro for considerado satisfatório, e todo o esforço foi feito nessa direção, o tratamento realizado tende a apontar para um conjunto de temas e questões a justificar novos empreendimentos.

Nas próximas seções, serão introduzidos diversos temas ligados ao desenvolvimento econômico e às políticas voltadas a promovê-lo. Procura-se, de forma concisa, trabalhar alguns conceitos e teorias que contribuem para ampliar o conhecimento do fenômeno que está por trás dos capítulos do livro. São cinco seções, além dessa introdução: a segunda voltada a apresentar o desenvolvimento como um processo multidimensional; a terceira, centrada em introduzir teorias e conceitos ligados ao processo de transformação econômica; a quarta, voltada a apresentar o papel da política econômica; a quinta, centrada em destacar novas direções que podem contribuir para a política de desenvolvimento estadual; e a sexta, voltada a enfatizar alguns pontos e a chamar a atenção para elementos complementares. Aconselha-se que se faça esse percurso, pois tende a enriquecer a compreensão da temática do desenvolvimento. No entanto, os leitores versados na temática e mais interessados nos temas mais específicos, podem, sem prejuízo, passar diretamente para o capítulo 2. Vale dizer que os capítulos são relativamente independentes, podendo ser lidos separadamente ou fora da ordem.

## 2 Desenvolvimento: um processo multidimensional

Entender as causas da riqueza das nações é, como enfatizado, um objetivo antigo do pensamento político e social moderno. Paralelamente às transformações que começavam a mudar a face econômica da Europa, Adam Smith busca entender o que diferencia as nações ricas das pobres e as causas das diferenças nas condições materiais de vida. Ao longo do século XIX, a disciplina da economia política fez grandes avanços, procurando entender as causas do progresso econômico e seu impacto nas condições de vida das pessoas. Pensadores clássicos, incluindo David Ricardo, Thomas Malthus, Karl Marx e Stuart Mill, perguntaram se (e como) o avanço do capitalismo poderia se traduzir em melhores condições de vida para a população.

Outro marco na história da ciência do desenvolvimento econômico foi o período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial. Naquele momento de reconstrução das instituições e da ordem econômica internacional havia a preocupação de como embasar políticas que conduzissem ao desenvolvimento das nações mais pobres. Desenvolveu-se um ramo mais aplicado da ciência econômica, cujos objetivos incluíam entender a realidade dos países subdesenvolvidos e os passos necessários para a promoção de transformações que acarretassem melhores condições de vida.

O desenvolvimento econômico e social é um processo multidisciplinar que envolve diversos fatores e dimensões. Desenvolvimento tem a ver com renda e com condições materiais, mas também com o acesso a serviços sociais, com melhores condições de moradia, com uma melhor dieta, com menores taxas de mortalidade infantil, com liberdade de escolhas e participação no processo democrático e com a preservação do meio ambiente. Valores culturais, instituições, a organização do estado e a posição na ordem internacional, além de variáveis eminentemente econômicas (incluindo poupança,

investimento e produtividade) compõem e afetam a possibilidade de desenvolvimento das nações. Um grande desafio é que essas variáveis se influenciam mutuamente, explicando a prevalência de ciclos viciosos ou de armadilhas do subdesenvolvimento. Países pobres tendem a ter problemas de infraestrutura, baixa capacidade de poupança e investimento, instituições pouco desenvolvidas, estados pré-modernos ou clientelistas e valores culturais mais tradicionais – fatores que tornam mais difícil a superação do atraso. Entender a interação entre essas variáveis e como pode se dar a dinâmica de transformação é um dos grandes desafios da disciplina do desenvolvimento econômico. A presente seção pretende apresentar e situar cada uma dessas dimensões, reiterando a interdependência e a contribuição para o fenômeno em questão.

Transformações econômicas e mudanças culturais se entrelaçam mutuamente. Max Weber, em mais de um de seus trabalhos clássicos, observou que uma particularidade da sociedade que protagonizou as principais transformações no sistema econômico, alcançando forte avanço material, era a prevalência de um comportamento secular e racional. Investigando a história de outras civilizações e sociedades, Weber observou que eram em geral caracterizadas por uma visão mágica e religiosa do mundo. A partir dessa constatação, o pensador alemão procura, na história das religiões e na tradição judaico-cristã, os elementos que explicam a emergência de uma sociedade com uma visão mais secular do mundo.

Weber encontra parte da resposta no calvinismo e em sua noção de transcendência: “Deus criou o mundo, mas não tomou conta de cada detalhe, deixando os homens livres para compreender as leis divinas e suas causas físicas” (PEET; HARTWICK, 2009). Outra contribuição do calvinismo foi a noção de predestinação: os indivíduos tinham o seu destino determinado no nascimento, e obedecer aos mandamentos não era garantia de salvação. Essa noção contribuía para o que Weber

chamou de ascetismo no próprio mundo: os indivíduos se voltavam para as questões econômicas de uma forma regrada e disciplinada, dado que o sucesso no trabalho e no empreendedorismo era uma possível demonstração de que estavam entre os eleitos. Na ética protestante, o trabalho é a forma mais moralmente gratificante para o homem preencher a sua vida terrena, e o êxito no trabalho é a demonstração divina daqueles predestinados à salvação.<sup>1</sup> O resultado foi a produção de um capitalismo moral que favorecia o comportamento industrial e empreendedor.<sup>2</sup> Valores e regras de conduta como parcimônia, trabalho árduo, empreendedorismo e confiança tornaram-se socialmente valorizados.

A relação entre valores culturais e desenvolvimento foi muito trabalhada por Ronald Inglehart (2002). Segundo Inglehart, há duas teses: a primeira, de que as tradições culturais são resistentes e moldam o comportamento econômico das sociedades; e a segunda, de que as transformações econômicas desgastam os valores tradicionais e produzem valores mais favoráveis à economia de mercado e à democracia. Por meio de um *survey* de valores, Inglehart encontra a prevalência de zonas culturais: sociedades que tiveram uma história e religião similares apresentam, após muitas décadas de transformações, valores culturais similares. Inglehart também mostra que esses valores estão correlacionados com a renda *per capita*: países com maior renda *per capita* apresentam valores mais seculares (em contraposição aos tradicionais) e abraçam os valores de autoexpressão, incluindo a tolerância com diferenças, a preocupação com o meio ambiente e outros valores pós-burgueses (ou pós-materiais)<sup>3</sup>. Inglehart (2002)

---

<sup>1</sup> Assim, aquele que deseja obter a salvação não tem tempo a perder: “cada hora perdida é uma hora de trabalho para a glorificação de Deus”. Além disso, o trabalho é um dever de todos, mesmo daqueles que não dependem do trabalho para a subsistência.

<sup>2</sup> Fazer dinheiro era bom, desde que se traduzisse também em obras para a comunidade, como escolas, universidades e bibliotecas (PEET; HARTWICK, 2009).

<sup>3</sup> Inglehart classifica os valores em dois eixos. No tradicional/secular racional, mostra o maior ou menor peso de valores como religião, família e relações hierárquicas.

também mostra que certas zonas culturais, ao produzirem valores mais favoráveis à confiança, tendem a favorecer o desempenho econômico.<sup>4</sup> Ao final, Inglehart encontra evidências para as duas teses: as zonas culturais e os valores importam, mas as transformações econômicas, ao promoverem a urbanização e a industrialização e ao desgastarem os valores tradicionais, contribuem para a promoção de valores mais propícios ao avanço econômico.

Outro trabalho muito influente que relaciona cultura e desenvolvimento é o de Robert Putnam (1993). Estudando as regiões da Itália, Putnam encontra forte correlação entre indicadores de desempenho institucional e o que ele chama de senso cívico: regiões onde há maior propensão à formação de associações, à leitura de jornais e ao interesse por temas públicos tendem a ter governos que funcionam melhor. Para Putnam, as associações indicam a presença de algo no tecido social que, embora aparentemente invisível, é essencial para o desempenho econômico e institucional. Em outras palavras, as associações indicam a presença de um espírito de cooperação e de um senso de responsabilidade comum: as pessoas buscam o interesse próprio de forma esclarecida, pois aprenderam que seu interesse tende a ser melhor promovido quando levam em conta os interesses dos demais. Putnam denomina esse elemento de capital social, mostrando como sua presença, ao fortalecer a confiança e ao reduzir o risco de desrespeito aos contratos, lubrifica o sistema econômico e estimula as atividades econômicas.<sup>5</sup>

---

No segundo eixo, valores de sobrevivência/autoexpressão, destaca o fortalecimento, em certas sociedades, de valores mais tolerantes com as diferenças e da maior preocupação com o meio ambiente e com outras questões que transcendem a busca material e econômica.

<sup>4</sup>O melhor exemplo disso é a diferença entre zonas de religião católica e protestante, embora também o confucionismo ilustre a presença de valores mais favoráveis à confiança.

<sup>5</sup> Há muito a ganhar com a cooperação. Mas onde o capital social é baixo e os laços de confiança não estão presentes, o comportamento racional é desertar, o que explica a pouca presença de associações e o baixo avanço econômico em diversas regiões do globo.

Os valores culturais cumprem importante papel, mas é necessário não superestimá-los. O desempenho das sociedades é muito influenciado pelas instituições, definidas como “as regras que dão forma à interação humana”. Todas as sociedades, incluindo as mais simples, têm regras a pautar a interação entre os grupos sociais, as relações de poder, as relações de produção e a distribuição do excedente. Os valores culturais, considerados regras informais, fazem parte desse conjunto, mas há também um conjunto de regras formais, que tendem a ganhar importância em sociedades mais avançadas e complexas, marcadas pela maior divisão do trabalho.

A literatura encontra forte correlação entre instituições e desenvolvimento econômico, focando no impacto das instituições no cumprimento dos contratos, na proteção ao investimento e na garantia de bons direitos de propriedade. O argumento é muito bem ilustrado pelos trabalhos de Douglas North, que aplicou pioneiramente o referencial em seus estudos de história econômica. North (1981) mostra como a relação entre os governantes e os grupos econômicos influentes, especificamente no que diz respeito à definição dos direitos de propriedade, foi essencial para explicar o avanço de alguns países nos séculos que precederam a revolução industrial. Na Holanda e na Inglaterra, órgãos de representação da classe dominante (parlamentos) se consolidaram, obtendo o direito de se pronunciar sobre propostas de aumento de impostos e questões correlatas. Em momentos críticos, a tentativa do rei de driblar esses órgãos conduziu a tensões e revoltas que contribuíram para a constituição de uma institucionalidade bem mais favorável à atividade econômica<sup>6</sup>. Na Inglaterra, esse processo desembocou na Revolução Gloriosa de 1688, que concedeu ao parlamento o direito de auditar as contas do rei e promoveu a independência do judiciário. A nova institucionalidade, ao reduzir

---

<sup>6</sup> Na França e na Espanha, em contraposição, a força do rei e a fraqueza relativa (ou inexistência) dos órgãos de representação da classe dominante contribuíram para um contexto de instabilidade que freou o desenvolvimento econômico.

significativamente a instabilidade, acarretou avanços significativos no sistema financeiro e na capacidade fiscal do estado inglês, essenciais para a expansão econômica e para o poder internacional da Inglaterra (NORTH e WEINGAST, 1989).

Trazendo o argumento para a atualidade, países com instituições sólidas, com a presença de regras claras, com a divisão equilibrada de poder entre o executivo e o legislativo e com a presença de um judiciário independente, célere e previsível tendem a estimular o investimento e a crescer mais. Quando as instituições estimulam o empreendedorismo e a inovação, o país tende a prosperar. A situação é bem diferente quando os governos, buscando se perpetuar no poder, promovem clientelismo e relações de patronagem com os grupos econômicos. Nesses casos, o comportamento racional dos atores privados tende a ser o acesso ao aparato estatal e a busca de oportunidades (políticas) de extrair o excedente.

Vários estudos mostram como o atraso institucional é importante componente do subdesenvolvimento: instituições ruins podem perdurar por muito tempo e produzir involução econômica (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O agravante é que o processo se consolida por meio de uma dependência da trajetória, que tende a reforçar certas práticas e a dificultar a realização de reformas. O ponto é bem ilustrado pela história argentina no século XX: clientelismo, controle do judiciário pelo executivo, dificuldades de reformar as relações federalistas, mudanças frequentes de regras, má política econômica e corrupção são problemas que se reproduzem desde os anos de 1940, a despeito das enormes crises e penúrias que vêm marcando o país.

Outra dimensão central a afetar as possibilidades de desenvolvimento está relacionada à organização do estado. Na história da economia política, a relação estado-economia foi muitas vezes tratada de forma polarizada e antagonica; na prática, no entanto, a relação é

bem mais complementar. A existência de um estado moderno regido por uma burocracia profissional foi um pré-requisito para o advento do capitalismo. Sem o desempenho de certas funções públicas, que vão bem além de “paz, segurança e impostos razoáveis”,<sup>7</sup> o progresso econômico da Europa não teria ocorrido. A unificação dos mercados nacionais, a adoção de políticas de proteção aduaneira, o apoio ao avanço industrial e tecnológico e o estímulo a ferrovias e aos bancos são exemplos de políticas adotados por todos os países (CHANG, 2004). Esse conjunto de ações tende a ser ainda mais importante nos países em desenvolvimento, uma vez que faltam pré-requisitos e condições mínimas para o bom funcionamento dos mecanismos de mercado.

Um trabalho seminal sobre o papel do estado no desenvolvimento econômico foi escrito por Peter Evans (2004). Evans quer entender o que torna alguns estados mais capazes do que outros na promoção do desenvolvimento. Tal objetivo requer tanto uma análise do estado como da relação entre o estado e a sociedade. O autor define três tipos ideais de estado. O primeiro, o *estado predatório*, é marcado pela falta de dissociação entre o público e o privado. O presidente controla as forças de coerção e a exploração dos recursos econômicos, utilizando-os para o seu enriquecimento e dos seus familiares e aliados. O estado predatório é forte no sentido de que está fundado em um poder despótico, não havendo contrapontos políticos ou institucionais ao poder do presidente. No entanto, é débil economicamente e com baixíssima capacidade de promover transformações na economia. O aparato estatal, centrado na pilhagem e na corrupção, é incapaz de oferecer os mínimos fundamentos para estimular a atividade econômica. Muitos estados africanos se encaixam nesse protótipo de estado.

O outro extremo é ilustrado pelo *estado desenvolvimentista*, composto por uma burocracia preparada e capaz de desempenhar papel central na promoção do desenvolvimento. Esses estados, que

---

<sup>7</sup> Referência a uma frase clássica de Adam Smith.

se consolidaram em alguns países do leste asiático, encontram seus fundamentos em uma tradição histórico-filosófica e em eventos que deram grande força e prestígio à burocracia. Esta era recrutada das melhores universidades nacionais e atraía os profissionais mais preparados. Segundo Evans (2004), o segredo dos estados desenvolvimentistas foi a combinação entre a autonomia da burocracia e a parceria com a sociedade. A burocracia, regida pela meritocracia e controlando importantes instrumentos, agia buscando promover os interesses nacionais. Ao mesmo tempo, era capaz de desenvolver laços com os empresários, essenciais para obter as informações e para coordenar as ações necessárias para a promoção do desenvolvimento.<sup>8</sup>

A emergência dos estados desenvolvimentistas foi algo novo na história do desenvolvimento, uma vez que historicamente nenhum estado havia desempenhado um papel tão central na promoção do desenvolvimento.<sup>9</sup> A particularidade desses casos se deve à força dos estados em relação às respectivas sociedades, ao preparo das respectivas burocracias e a seu comprometimento com a promoção do desenvolvimento nacional. Havia uma capacidade institucional muito específica e difícil de replicar.<sup>10</sup>

Essa dificuldade é bem ilustrada pelos casos chamados por Evans de estados intermediários. No Brasil, o estado teve papel preponderante no processo de desenvolvimento industrial que ocorreu entre 1930 e 1980. Vários fatores contribuíram para o fortalecimento do estado e para o seu papel proeminente na estratégia de industrialização,

---

<sup>8</sup> Entre as funções desempenhadas, incluíram-se a oferta de crédito subsidiado e a proteção tarifária, medidas voltadas a reduzir o risco e a induzir o investimento e políticas para ampliar a produtividade e a inovação. Os setores industriais eram monitorados para que atingissem padrões de eficiência.

<sup>9</sup> Pelo contrário, os casos de estados muito intervencionistas haviam produzido enorme fracasso.

<sup>10</sup> Em síntese, produzir o equilíbrio necessário entre autonomia e parceria é difícil. A noção, no entanto, é muito útil e pode ser promovida em setores industriais específicos.

que alcançou avanços em diversos setores. No entanto, vários obstáculos limitaram os resultados da estratégia. A modernização de certas agências estatais se deu por meio da criação de bolsões de eficiência, enquanto muitas outras continuaram objeto de clientelismo e patronagem, atuando como arenas de intermediação de interesse. Como consequência, o processo foi marcado pela fragmentação do estado, o que prejudicou a coerência da estratégia de desenvolvimento. Além disso, a força dos grupos econômicos impediu a adoção de políticas necessárias para a correção de certos desequilíbrios e para a promoção de uma indústria mais competitiva e inovadora.

Outro bom exemplo é o indiano, que herdou a qualidade burocrática dos ingleses e possuía um aparato burocrático que, em muitos aspectos, não era inferior ao dos países do leste asiático. Entretanto, os grandes grupos econômicos eram fortes, contribuíam para o partido e estavam bem situados para influenciar as políticas, preservar os seus interesses e se proteger das ondas de destruição criativa (EVANS, 2004). Além disso, o sistema de castas dificultava a coordenação e a busca de informações necessárias para a implementação das políticas.

Em síntese, valores culturais, instituições e a organização do estado têm influência em aspectos centrais para o desenvolvimento econômico, incluindo o grau de empreendedorismo e de confiança, a promoção de um ambiente favorável ao investimento e a adoção de políticas complementares e necessárias. Afetam, assim, variáveis estritamente econômicas que são essenciais para o crescimento econômico: as taxas de poupança e investimento, a produtividade e as mudanças tecnológicas. Essas são as variáveis trabalhadas pelos modelos neoclássicos de crescimento econômico que, desenvolvidos a partir da década de 1950, muito avançaram na capacidade de explicar as diferenças de renda e de taxas de crescimento entre os países. O objetivo era (e é) explicar as enormes diferenças de renda *per capita* entre países ricos e pobres e as diferenças entre as taxas de crescimento

no tempo e no espaço.

Partindo de modelos relativamente simples, ancorados nas funções de produção<sup>11</sup>, e usando várias hipóteses simplificadoras, os modelos neoclássicos de crescimento são um bom referencial para enquadrar e sistematizar vários aspectos ligados ao crescimento, mostrando como diferentes variáveis tendem a contribuir, direta ou indiretamente, para o crescimento econômico. Uma variável central é o investimento: taxas de investimento maiores podem explicar um crescimento maior por determinado período de tempo. No entanto, os modelos mostram que há limites em relação à capacidade de o investimento aumentar o Produto Interno Bruto (PIB) dos países. No longo prazo, o crescimento tende a ser determinado pelos fatores que aumentam a produtividade do trabalho e do capital, com destaque para o progresso técnico e para as mudanças tecnológicas. Algo similar vale para a riqueza dos países: embora o PIB per capita esteja relacionado com o nível de capital por trabalhador, as principais diferenças no produto *per capita* se explicam pelos fatores que tornam o capital e o trabalho mais produtivos, incluindo a composição setorial do produto, a organização do trabalho, a qualificação da força de trabalho, o grau de competição da economia e a capacidade de inovação (JONES, 2000).

Outro mérito dos modelos de crescimento é a capacidade de se adequarem a vários fatos estilizados do crescimento. Os modelos explicam, por exemplo, por que países mais pobres podem crescer a taxas mais rápidas durante um tempo, mas também por que um país não consegue crescer a taxas muito elevadas para sempre. Os modelos também permitem entender por que alguns países mais atrasados, embora não muito atrasados, podem crescer a taxas mais rápidas por meio da

---

<sup>11</sup> As funções de produção, uma abstração muito usada na microeconomia, relaciona o produto aos insumos produtivos dizendo que diferentes combinações do produto podem ser obtidas pela combinação entre capital e trabalho. Como o objetivo aqui é captar algumas noções simples e gerais dos determinantes do crescimento, boa parte das conclusões está centrada no modelo básico de Solow (JONES, 2000).

importação de ideias, obtendo avanços mais rápidos na produtividade. Isso requer a presença de requisitos e capacidades, sendo a falta desses requisitos uma das principais causas para o fato de muitos países não convergirem para níveis de riqueza mais elevados.

Vários avanços foram incorporados pelos modelos de crescimento ao longo do tempo. Merece destaque os modelos de crescimento endógeno em que capital humano e físico crescem juntos e permitem incorporar (endogenizar) o progresso técnico. Esses modelos, em que ganham importância o conhecimento tácito e a disseminação do conhecimento, contribuem para explicar por que continua a haver grandes diferenças entre os países. Outra linha de economistas volta-se a entender os fatores que explicam o progresso técnico e a inovação. Um conceito central nessa linha é o de sistema nacional de inovação, voltado a captar o conjunto de instituições científicas, educacionais e públicas que, em interação com as empresas, contribuem para a maior (ou menor) capacidade de inovação. Esse conceito é trabalhado no capítulo 6 do livro, quando aplicado para Minas Gerais.

Por último, outra dimensão essencial do desenvolvimento está relacionada à distribuição de renda e ao acesso às oportunidades. Há muitos casos de países que, apesar de crescerem e alcançarem níveis mais altos de renda *per capita*, mostraram-se incapazes de incorporar grande parte de sua população. A desigualdade de renda cresceu, as taxas de pobreza continuaram altas e os indicadores sociais permaneceram precários. Nesses casos, pode-se dizer que houve crescimento, mas não desenvolvimento econômico.

Um autor clássico na temática recente do desenvolvimento é Amartya Sen, que procura fundar uma base moral/ética para a questão da pobreza, dialogando com as noções de direitos e cidadania. Na linha de teóricos da cidadania, como Thomas Marshall, os direitos à renda e aos serviços básicos são considerados como universais, não dependentes

dos valores obtidos no mercado (KERSTENETZKY, 2012). Duas noções centrais são a de funcionamentos, relacionado às necessidades das pessoas (incluindo nutrição, moradia e reconhecimento social) e a de capacitações, ligada à liberdade e aos meios para alcançar as necessidades. Em toda a abordagem, a renda é considerada um meio, sendo o fim a obtenção de uma vida digna com liberdade de escolha. Um ponto central enfatizado por Sen (2000) é que as pessoas possuem capacitações diferenciadas, sendo o acesso à vida digna influenciado por variáveis como idade, sexo, vulnerabilidade a doenças e falta de poder e participação. Certas particularidades reduzem a capacidade de as pessoas obterem a renda, o que precisa ser levado em conta pela política social.

Sen traz evidências empíricas para defender que uma política de combate à pobreza precisa ir além do crescimento econômico. Há evidências de que quanto mais inclusivo é o acesso à saúde, à educação e a outros serviços básicos, maior tende a ser o impacto do crescimento sobre a redução da pobreza. Um caso muito citado é o da província de Kerala, na Índia, em que o programa de promoção do desenvolvimento vinha sendo, há algum tempo, centrado em educação, na saúde, na equidade e na participação, consolidando-se como um processo democrático e transparente. Apesar de ter apresentado taxas de crescimento inferiores às de outras regiões, o impacto na redução da pobreza teria sido bem maior (SEN, 2000; KERSTENETZKY, 2012).

A abordagem sinaliza para a relevância de outras variáveis além da renda. Sen dá grande atenção à autonomia da mulher e à posição desta dentro do lar, que têm grande impacto sobre a mortalidade infantil, sobre as taxas de natalidade e sobre a condição das meninas em relação aos meninos. A autonomia da mulher é também a variável com maior impacto na saúde dos filhos, na realização de exames e na frequência à escola. Os resultados são amparados em análises econométricas que fortalecem o argumento do autor e sua aceitação pelos economistas. Em

síntese, Sen mostra que o crescimento econômico, embora importante, não é suficiente. Seu impacto sobre a pobreza e sobre as condições de vida depende das capacitações dos indivíduos e dos recursos para atingir as suas necessidades. A análise enfatiza a dimensão intangível ou não material da pobreza, ligada à vulnerabilidade, à autoestima, às escolhas e ao acesso a serviços básicos. Programas exitosos de promoção do desenvolvimento precisam considerar essas dimensões e estar ancorados em efetivas políticas sociais.

Em síntese, esta seção apresentou, de forma introdutória, vários fatores que influenciam e fazem parte do processo de desenvolvimento. A seção seguinte volta-se para as políticas e ações necessárias para se colocar em movimento o processo de transformação.

### 3 A teorização do desenvolvimento econômico e os desafios para a transformação econômica

A seção anterior argumenta que vários fatores afetam o desenvolvimento e se influenciam mutuamente. Em cada uma das dimensões há um conjunto de políticas a serem privilegiadas.<sup>12</sup> Uma questão central, no entanto, é por onde começar. Enquanto as respectivas teorias fazem abstrações e tratam alguns fatores separadamente, o mesmo não pode ser feito com a realidade. Uma vez que as várias dimensões se inter-relacionam e contribuem para a situação de subdesenvolvimento, um ponto central é como quebrar o círculo vicioso e impulsionar a trajetória do desenvolvimento. Essa era uma questão central a desafiar a recém-criada disciplina do desenvolvimento econômico imediatamente

---

<sup>12</sup>O capital social, por exemplo, pode ser fortalecido com políticas que estimulem a participação; as instituições podem ser reformuladas, promovendo maior equilíbrio entre os poderes; a burocracia pode ser melhorada com concursos e a definição de carreiras bem estruturadas, e o crescimento pode ser promovido com estímulos ao investimento e à inovação.

após a Segunda Guerra Mundial.

Naquele momento, vários economistas voltaram-se a teorizar o processo de transformação procurando entender as particularidades das economias subdesenvolvidas. Uma teoria bem influente foi a dos estágios do desenvolvimento, de Rostow (1971). Baseando-se na trajetória inglesa, Rostow acreditava que os países tenderiam a passar por fases similares: economia tradicional, pré-condições para a decolagem, a decolagem, caminho para a maturidade e consumo em massa. Um momento decisivo era a decolagem, quando o investimento assumia certo patamar e os movimentos dinâmicos da economia passavam a se realimentar. A principal contribuição de Rostow foi a tentativa pioneira de teorizar a transformação, e sua obra vale muito mais pelas perguntas levantadas do que pelas conclusões. A obra foi criticada principalmente por não explicar como se dão as transformações de um estágio para outro.<sup>13</sup>

Outro nome importante naquele momento foi o do nobel laureado Hollis Chenery, que se voltou para uma abordagem mais empírica, buscando, na trajetória de vários países, encontrar as regularidades que marcam o processo de desenvolvimento. Chenery (1979) enfatiza a dinâmica entre os setores produtivos e a tendência a haver uma redução da participação da agricultura tanto no PIB como no emprego, acompanhada pelo crescimento do setor industrial e do setor serviços. Chenery correlaciona essas mudanças com a renda per capita, com as taxas de investimento, com os impostos, com o índice de escolaridade, com o padrão de consumo da sociedade e com as taxas de urbanização e de crescimento populacional. Seu grande mérito é dissecar as experiências de desenvolvimento e destacar correlações que

---

<sup>13</sup> Não obstante, a teoria teve grande repercussão: em um contexto de guerra fria, uma teoria que previa que todos os países trilhariam caminhos para o desenvolvimento, desde que adotassem as políticas certas, foi bem recebida e contribuiu para embasar programas de ajuda internacional.

contribuem para entender o processo.

Arthur Lewis, economista britânico também laureado com o prêmio Nobel, é outro autor que busca entender o processo de transformação, dando grande atenção às particularidades dos países subdesenvolvidos. Lewis descreve as economias subdesenvolvidas como estruturas duais. Há um setor rural atrasado, superpovoado e marcado por baixíssima produtividade. O desenvolvimento se dá pela introdução de um setor moderno, de maior produtividade e usando tecnologia estrangeira, que passa a atrair trabalhadores do setor rural oferecendo um salário um pouco superior ao salário de subsistência obtido no meio rural. As transferências do setor rural para o urbano acarretam aumento da produtividade, mas ocorrem sem elevação dos salários, resultado da abundância da força de trabalho. Lewis batiza esse processo de industrialização com oferta ilimitada de mão de obra, que contribui para explicar as desigualdades de renda típicas dos países de industrialização retardatária. Para Lewis, esse processo se reproduziria até que a oferta de mão de obra rural se reduzisse, gerando condições para o aumento dos salários. Nesse momento, investimentos na área rural elevariam a produtividade da mão de obra. Em síntese, o processo de desenvolvimento se daria pela interação e pela transformação dos dois setores (PEET; HARTWICK, 2009).

A abordagem do subdesenvolvimento como fenômeno típico dos países periféricos encontra sua melhor formulação no conjunto de pensadores histórico/estruturalistas que fizeram parte da Comissão para o Desenvolvimento da América Latina (Cepal), agência da Organização das Nações Unidas fundada em 1949.<sup>14</sup> Esses autores criticavam a teoria dos estágios do desenvolvimento; os países subdesenvolvidos têm características específicas fortemente influenciadas pela posição na divisão internacional do trabalho como supridores de matérias-primas e

---

<sup>14</sup>Entre os integrantes desse grupo de economistas, destacam-se Raul Prebisch e Celso Furtado.

de produtos primários. Entre essas características, destaca-se a dualidade, uma vez que setores pré-capitalistas convivem com o setor moderno de exportação, o único que adota organização capitalista e absorve o progresso técnico das economias centrais. Outras especificidades das economias subdesenvolvidas são a baixa diversidade produtiva, a infraestrutura precária, a heterogeneidade produtiva e tecnológica e a abundância de mão de obra desqualificada. Um importante agravante é que as demandas geradas pelo setor dinâmico da economia exercem pouco impacto sobre os outros setores. Como a produtividade da economia é baixa, também o são as taxas de poupança e de investimento (BIELSCHOVSKY, 2004).

As consequências são a preservação do subdesenvolvimento e a emergência de várias dificuldades e desequilíbrios, incluindo desemprego estrutural, desequilíbrios no balanço de pagamentos e uma taxa de inflação estrutural. O desemprego é resultado da incapacidade de a atividade exportadora tanto absorver a mão de obra excedente como induzir investimentos e transformação nos outros setores da economia. Já a tendência aos desequilíbrios externos é função da limitada pauta de exportações, da rigidez da pauta de importações, da limitada demanda internacional por bens primários e da tendência à deterioração dos termos de troca em prejuízo dos produtos primários. Enfim, há uma inflação estrutural, resultado da infraestrutura precária e da incapacidade de a oferta responder ao aumento da demanda (BIELSCHOVSKY, 2004).

Esse diagnóstico aponta para a necessidade de mudar tanto a estrutura econômica como a inserção dos países na ordem internacional. Isso requer o fortalecimento do estado e de sua atuação na economia por meio do investimento direto de empresas estatais ou de práticas de planejamento – estas últimas, essenciais para alocar os recursos escassos para os setores estratégicos. Outra direção é promover a industrialização por substituição de importações, gerando emprego e impulsos para a transformação de outros setores na economia.

Outro autor central para a tarefa de entender a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico foi Albert Hirschman (1961). Contestando as teorias vigentes e a relevância da noção de equilíbrio para se pensar o desenvolvimento, Hirschman argumenta que o processo de desenvolvimento não pode esperar pela produção de uma série de requisitos e condições. Requisitos como uma administração pública eficiente, educação de qualidade e infraestrutura de energia e transportes seriam, claro, positivos e desejáveis. O problema, no entanto, é que a falta desses é parte integrante do processo de subdesenvolvimento, e que os países em questão não têm os recursos e nem podem esperar pela produção dessas condições. Os recursos são escassos, exigindo a necessidade de escolhas.

Para Hirschman (1961), um ponto fundamental é a criação de mecanismos de indução. O desenvolvimento é, por si só, um processo desequilibrado em que desproporções e tensões são essenciais para que a economia se transforme e avance.<sup>15</sup> O fundamental é tomar decisões que, ao criar novas demandas, induzam investimentos e coloquem em curso o processo de transformação. Isso leva à escolha dos setores, privilegiando aqueles com capacidade de gerar induções na economia. Alguns setores, como o aço e outros insumos básicos, geram efeitos de encadeamento para frente na cadeia produtiva, induzindo o investimento de setores que os usam como matéria-prima. Outros setores geram efeitos de encadeamento para trás, criando uma demanda que pode ser suprida por produtores locais. O avanço nesses setores tende a induzir investimentos que, em caso contrário, não seriam realizados, contribuindo para o processo de transformação. Em síntese, um dos pontos essenciais da teoria de Hirschman é a defesa de ações voltadas a induzir as transformações necessárias para o processo de desenvolvimento.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> “*If the economy is to be kept moving ahead, the task of development policy is to maintain tensions, disproportions and disequilibria*” (HIRSCHMAN, 1961: p.66 )

<sup>16</sup> Hirschman é um autor influente nos estudos de desenvolvimento urbano e regional. Um bom exemplo do seu argumento é ilustrado pelo programa de desenvolvimento

Um último autor a destacar nessa seção é Gunnar Myrdal, que desenvolveu a teoria chamada de “causação circular cumulativa”, muito usada para explicar as diferenças regionais (PEET; HARTWICK, 2009). Myrdal mostra como o avanço de uma região, ao atrair outros investimentos e serviços correlatos, tende a fortalecer os respectivos fatores locacionais e a atrair novos investimentos. Por outro lado, grandes dificuldades são enfrentadas por regiões sem infraestrutura, mão de obra qualificada ou outros atributos locacionais, que encontram inúmeros obstáculos para viabilizar atividades produtivas e romper o ciclo do atraso e do subdesenvolvimento. Subjacente ao argumento de Myrdal está o conceito de economias externas desenvolvido por Alfred Marshall.<sup>17</sup> A inovação de Myrdal é mostrar como o processo de desigualdades tende a se acentuar<sup>18</sup>.

Apesar das diferenças entre as teorias, há vários pontos em comum entre esses economistas do desenvolvimento, o que levou Gerald Meier (2001) a classificá-los como “economistas do desenvolvimento da primeira geração”. Esses autores enfatizavam que as dificuldades dos países subdesenvolvidos estavam relacionadas a “falhas de mercado”, ou seja, faltavam as condições para que os sinais de mercado induzissem decisões que conduzissem ao desenvolvimento. Entre as falhas, incluíam-se problemas de infraestrutura, falta de

---

do Vetor Norte da RMBH, tratado no capítulo 8. A transferência dos voos para o Aeroporto de Confins acarretou uma série de desequilíbrios, induzindo ações que levaram à melhoria da infraestrutura viária. Por sua vez, as ações desenvolvidas e previstas para o aeroporto, que incluem a atração de vários investimentos, podem criar efeitos de indução a atrair novos investimentos, fortalecendo o território e contribuindo para o avanço dos setores ligados à nova economia.

<sup>17</sup> Alfred Marshall, economista inglês, é autor do clássico *Princípios de Economia*, publicado em 1890. O conceito de economia externa inclui diversos elementos que influenciam a possibilidade de desenvolvimento de uma região, incluindo infraestrutura de transportes e energia, a presença de mão de obra qualificada e a oferta de serviços complementares.

<sup>18</sup> Segundo Myrdal, modificações secundárias tendem a reforçar diferenças primárias, acentuando as desigualdades.

capacidade empresarial e inexistência de instituições capazes de prover o financiamento de longo prazo. Essas lacunas apontavam para a necessidade de outros princípios para guiar a alocação do capital, com destaque para o planejamento. Defendiam também o recurso à poupança externa para permitir aumentos na taxa de investimento.

Esses economistas eram, em geral, pessimistas em relação à capacidade do comércio exterior de induzir o desenvolvimento, o que é em grande parte explicado pelo contexto internacional conturbado dos anos de 1930 e do imediato pós-guerra. Eram, em contrapartida, muito otimistas em relação à capacidade de o estado suprir as deficiências. Isso explica a defesa de estratégias muito voltadas para o mercado interno e calcadas na intervenção estatal e no uso de instrumentos para guiar a alocação dos investimentos. Houve, nessas formulações, uma superestimação da capacidade do estado, o que contribui para entender as dificuldades enfrentadas por muitas estratégias nacionais, que negligenciaram a agricultura, produziram setores industriais ineficientes e foram incapazes de superar dificuldades como desequilíbrios no balanço de pagamentos e altas taxas de desemprego e subemprego.

Meier (2001) situa uma segunda geração de economistas do desenvolvimento, que surge a partir dos anos de 1970, muito influenciados pela crise e pelas dificuldades enfrentadas pela maior parte dos países em desenvolvimento. Para esse grupo de economistas, o subdesenvolvimento é fruto não de causas estruturais, mas de políticas ruins e da excessiva intervenção do estado.<sup>19</sup> Defendem um enfoque mais microeconômico, centrado na alocação do capital, na produtividade da força de trabalho e no conhecimento.

A segunda geração enfatiza a relevância da alocação correta

---

<sup>19</sup> “A country was not poor because of the vicious circle of poverty but because of poor policies” (MEIER, 2001, p. 17)

dos recursos produtivos, o que depende, segundo esses pensadores, da adoção de políticas que respeitem os sinais de mercado. Criticam a distorção dos preços e as altas taxas de proteção à indústria, defendendo a liberalização do comércio exterior, a privatização das empresas estatais e a redução da intervenção estatal. Enquanto os primeiros economistas viram falhas de mercado, a segunda geração destaca o papel das falhas de estado, resultado da utilização das políticas e dos instrumentos para construir redes de patronagem e perseguir objetivos políticos.<sup>20</sup>

Contrapondo as duas gerações, é inevitável a conclusão de que a segunda geração superestima o potencial do mercado e a possibilidade do desenvolvimento ocorrer naturalmente a partir da adoção dos preços corretos. Os economistas da primeira geração estavam corretos ao enfatizar as falhas de mercado e a necessidade de ações indutoras, mas a segunda geração acerta ao chamar a atenção para os riscos de uma intervenção excessiva e para a necessidade de se preservar bons fundamentos econômicos e de não se desprezar certos sinais de mercado. Cabe, assim, à política de desenvolvimento encontrar o equilíbrio entre a intervenção necessária e a preservação dos sinais de mercado, o que tende a ser favorecido quando avanços institucionais fortalecem a qualidade da intervenção estatal. A próxima seção aprofunda o papel da política econômica na promoção do desenvolvimento, apresentando o papel tanto do mercado como do estado, exemplificados pelas políticas de comércio exterior, pelas ações de estímulo ao investimento e pela política industrial.

---

<sup>20</sup> Essa geração tende a ver o estado a partir das teorias de escolha pública, que enquadra burocratas e políticos como atores individuais que agem buscando maximizar as chances de ascensão na carreira e/ou de perpetuação no poder.

## 4 Política econômica e desenvolvimento

A discussão sobre o papel da política econômica no desenvolvimento é, em geral, polêmica. As razões são muitas, uma vez que envolve a relação estado/mercado, incorpora elementos ideológicos e tem várias implicações políticas. Além disso, a questão é influenciada pelas significativas diferenças institucionais entre os países que, resultado dos respectivos processos históricos, têm implicações relevantes sobre variáveis econômicas e sociais, sobre as capacidades do estado e sobre a escolha das políticas econômicas (EVANS, 2004).

Nessa tentativa de introduzir o papel das políticas econômicas, um primeiro passo é destacar a contribuição desempenhada pelo comércio exterior. Historicamente, há forte correlação entre crescimento do comércio e do PIB. Países que optaram pela autarquia, como ilustrado pelas experiências soviética e chinesa de planejamento central, falharam amplamente, inclusive devido aos efeitos negativos sobre a produtividade da economia. Segundo Rodrik (1999), um passo necessário é precisar as formas como o comércio contribui para o desenvolvimento das nações.

Ao longo das experiências de desenvolvimento, muitos países sofreram do que Rodrik chama de *export pessimism*, demonstrando pessimismo em relação à elasticidade de suas exportações e à respectiva contribuição para o desenvolvimento. Desenharam estratégias muito voltadas para o mercado interno, adotando taxas de câmbio sobrevalorizadas, que favoreciam a importação de matérias-primas e de bens de capital, mas inibiam as exportações. Essas políticas impediram que novas oportunidades de exportações surgissem, causando dificuldades no balanço de pagamentos. Segundo Rodrik, “*export pessimism can be self fulfilling prophecy*”, ou seja, ao adotar políticas erradas, esses países inibiram o avanço das exportações e a sua

contribuição para o processo de desenvolvimento.<sup>21</sup>

O outro extremo é ilustrado pelo receituário neoliberal que se consolidou na América Latina a partir dos anos de 1980, que superestimava o papel a ser desempenhado pelas exportações. Essa abordagem, excessivamente pessimista em relação ao que havia sido alcançado pelas estratégias prévias de substituição de importações, defendia a privatização e a abertura comercial como a solução para os “erros” anteriores. Rodrik (1999) enfatiza o exagero dessa posição. O rápido crescimento das exportações, se gerar pouca agregação de valor e não estimular outros setores da economia, tem contribuição limitada, como ilustrado pelas indústrias maquiladoras no México e pelos resultados pífios alcançados por outros países latino-americanos nos anos de 1990. Rodrik vai mais além ao argumentar que “não temos evidência de que um dólar de exportações é melhor do que um dólar de outra atividade econômica”.

Segundo Rodrik (1999), as exportações são importantes principalmente porque permitem ampliar as importações. A primeira forma de contribuição se dá pela importação de ideias. Ao estar em contato com outros países, tem-se acesso a novas formas de organizar a produção e a novos produtos que podem ser manufaturados e/ou para os quais existe uma demanda latente. A segunda forma está ligada às vantagens da especialização e à possibilidade de importar bens intermediários e bens de capital. Ao importar bens feitos de forma mais eficiente (e barata) por outros países, um país pode economizar recursos e obter ganhos de produtividade. É uma possibilidade particularmente importante no caso de bens de capital, uma vez que a redução nos seus custos tende a impactar positivamente a eficiência do investimento.

---

<sup>21</sup> A contribuição das exportações ficou clara quando esses países passaram a adotar taxas de câmbio favoráveis, estimulando os investimentos e a criação de empregos. Rodrik destaca os exemplos de Taiwan, nos anos de 1950, do Brasil, nos anos de 1960, e do Chile a partir dos anos de 1980.

Em terceiro lugar, há a possibilidade de importação de capital e de instituições. No primeiro caso, o endividamento pode viabilizar uma taxa de investimento maior, além de evitar políticas recessivas em períodos de dificuldades.<sup>22</sup> No segundo caso, a participação em acordos comerciais ou em instituições supranacionais pode se traduzir em mudanças institucionais positivas, embora possa também inibir políticas que poderiam contribuir para alcançar certos resultados (CHANG, 2004). Enfim, o comércio também contribui ao oferecer às empresas um mercado maior e permitir ganhos de escala, enquanto a exposição à concorrência internacional tende a impedir que as empresas se acomodem. Não obstante, Rodrik destaca a necessidade de não superestimar essa relação: a principal explicação para a correlação entre propensão a exportar e eficiência é que as firmas mais eficientes tendem a exportar, e não o contrário.

Enfim, vários estudos de casos ilustram o impacto positivo que taxas de câmbio desvalorizadas tendem a ter para as estratégias de desenvolvimento. Com tal política, os países se beneficiam da demanda externa para expandir a produção, enquanto o desempenho exportador contribui para driblar a vulnerabilidade externa, uma dificuldade frequente nas fases iniciais de desenvolvimento. Segundo Gala (2007), o câmbio desvalorizado foi componente essencial das estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento da Alemanha e do Japão no imediato pós-guerra, da Coreia do Sul e Taiwan a partir dos anos de 1960, e, mais recentemente, da China.

Em síntese, o comércio tende a ser importante aliado, mas é apenas parte do processo, devendo ser complementado por políticas de promoção do investimento. Rodrik (1999) apresenta o argumento por meio da exposição de alguns casos paradigmáticos de sucesso. As Ilhas Maurício, por exemplo, eram um país pobre na década de 1960, muito

<sup>22</sup> No entanto, a forte dependência de poupança externa pode também se traduzir em armadilha.

dependente das exportações de açúcar e com falta de recursos naturais, apresentando problemas crônicos no balanço de pagamentos e risco de explosão populacional. No entanto, a partir de uma estratégia acertada, o país cresceu 4,1% ao ano entre 1968 e 1995, a pobreza caiu e os indicadores sociais melhoraram significativamente.

Um passo central foi a criação de zonas de exportação em que eram dadas às empresas condições favoráveis para a importação de máquinas e insumos, além de garantia de estabilidade no mercado de trabalho. O resultado foi um *boom* na exportação de têxteis. Ao mesmo tempo, medidas que restringiram a exportação de capital fizeram com que os recursos auferidos com as exportações de açúcar fossem canalizados para investimentos internos, contribuindo para que a taxa de investimento passasse de 15% para 30% do PIB. Também foi importante a contribuição dos investidores estrangeiros, que trouxeram ideias sobre como organizar a indústria, gerenciar as empresas e desenvolver relações com os importadores de tecidos.

Outros bons exemplos são Coreia do Sul e Taiwan, que nos anos de 1950 haviam esgotado as primeiras fases de substituição de importações e acumulado problemas como inflação e desequilíbrios no balanço de pagamentos. Um marco foi a estabilização da moeda e a unificação e desvalorização das taxas de câmbio, medidas impostas no início dos anos de 1960 por agências internacionais. Mas a reformulação passou também por medidas de política industrial. Subsídios fiscais, crédito subsidiado, proteção ao mercado interno e outros instrumentos foram utilizados no intuito de persuadir os empresários a investir. Essas medidas foram fundamentais para reduzir a incerteza e para efetivar decisões que, em caso contrário, não seriam realizadas. Como resultado, as taxas de investimento subiram significativamente, acarretando desenvolvimento da indústria e o aumento dos empregos.

Medidas foram posteriormente adotadas para fortalecer

as empresas nacionais, preparando-as para enfrentar a competição estrangeira. Agências estatais mediaram a negociação com o capital estrangeiro, condicionando o ingresso no mercado doméstico à transferência de tecnologia. Estímulos significativos foram também dados ao fortalecimento da capacidade de inovação. Um bom exemplo na Coreia do Sul, nos anos de 1970, foi a criação de uma agência estatal que, atuando em conjunto com os grandes grupos empresariais, visava estimular as pesquisas básicas necessárias para o avanço na capacidade de produzir semicondutores (EVANS, 2004). Por fim, deve-se destacar que o sucesso da estratégia baseou-se em cuidadoso processo de monitoramento, em que metas em termos de aumento das exportações e da produtividade eram exigidas das empresas que recebiam os incentivos públicos.

A experiência do leste asiático conduz a um dos temas mais polêmicos no estudo das políticas de desenvolvimento: o papel que pode ser desempenhado pelas políticas industriais, particularmente aquelas voltadas a estimular setores específicos. Ha Joon Chang (2004) apoia-se na experiência histórica para defender a necessidade das políticas industriais. Segundo Chang (2004), “o fomento à indústria nascente foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações”. Políticas como a proteção tarifária, o estímulo às exportações e à infraestrutura, o financiamento a viagens de treinamento no exterior, o apoio à espionagem industrial, o desrespeito a patentes e os incentivos ao desenvolvimento tecnológico teriam sido adotadas por todos os países hoje desenvolvidos.<sup>23</sup> Chang engaja-se em uma cruzada para mostrar que o estímulo a novos setores e à criação de vantagens comparativas tende a ser uma condição central para o avanço dos países em desenvolvimento. Seus argumentos contestam as críticas do

---

<sup>23</sup> Chang mostra como isso vale inclusive para a Inglaterra e para os Estados Unidos, países que, a despeito da tradição liberal, contaram amplamente com o apoio estatal para fomentar segmentos da indústria. O livro de Chang, ancorado em forte pesquisa histórica, dá diversos detalhes do emprego das respectivas políticas em vários países hoje desenvolvidos.

pensamento mais liberal<sup>24</sup> mostrando que, à semelhança de outras áreas, boa capacidade estatal e institucional pode ser construída no campo da política industrial.

Na linha de Chang, Gabriel Palma (2004) argumenta que a adoção de políticas de promoção industrial foi componente essencial para o sucesso da estratégia dos países do leste asiático. Segundo Palma, uma especificidade desses países foi a recusa em aceitar a ideia de vantagens comparativas tradicionais e o empenho em desenvolver novas vantagens comparativas. Ao adotar tais políticas, beneficiaram-se da cooperação com o Japão e passaram a produzir bens cujo crescimento da demanda internacional foi mais dinâmico. Palma mostra que mesmo países de industrialização mais recente, como Tailândia e Malásia, se empenharam em estratégias voltadas a agregar valor em produtos primários.

O autor enfatiza o contraste com a América Latina, que insiste em “atirar em um alvo fixo” e se mantém competitiva em *commodities* e produtos manufaturados de baixo conteúdo tecnológico. Palma enfatiza como a América Latina, ao adotar mudanças radicais no modelo econômico nos anos de 1990, abriu mão, acriticamente, inclusive de políticas e práticas que haviam funcionado bem no período anterior.<sup>25</sup> Como resultado, os países latino-americanos mostraram-se incapazes de avançar em direção a produtos mais elaborados tecnologicamente, perdendo mercados em nichos da produção industrial e preservando a

---

<sup>24</sup> Entre os argumentos críticos dos economistas liberais incluem-se a dificuldade de saber quais setores estimular, a possibilidade das políticas produzirem acomodação e ineficiência e os riscos de captura, uma vez que os incentivos podem ser usados em troca de apoio para avançar objetivos políticos.

<sup>25</sup> A velocidade e a intensidade das mudanças são explicadas pela crise e pelas dificuldades das respectivas economias, que as deixaram vulneráveis à imposição de medidas que, envoltas em uma ideologia liberal, estavam voltadas a promover certos interesses da comunidade empresarial e financeira dos países centrais. Os resultados em termos de desenvolvimento foram frustrantes.

referida concentração da pauta de exportações. Palma levanta possíveis explicações para essa resiliência, sugerindo estar ligada ao poder das elites econômicas e às particularidades da estrutura político-econômica-institucional das respectivas economias.

A questão levantada por Palma é bem trabalhada por Ben Ross Schneider (2013), que vem aprofundando os estudos sobre as particularidades institucionais do capitalismo latino-americano. Schneider mostra que a produção nessas economias é controlada pelas empresas multinacionais e por grandes grupos domésticos familiares, que se concentram, há muitas décadas, na produção de bens cujas vantagens se baseiam em recursos naturais e no controle de rede de distribuições. Como consequência, as empresas têm em geral baixa demanda por trabalho qualificado e poucos incentivos para pressionar por investimento em educação e treinamento. Por sua vez, os trabalhadores, que em média têm baixa qualificação e permanecem pouco tempo no emprego, têm pouco estímulo para investir em qualificação e em habilidades específicas às empresas. Consolida-se um ciclo vicioso: a falta de trabalhadores qualificados não incentiva as empresas a investirem em setores de alta qualificação, enquanto a falta de demanda por trabalhadores qualificados desestimula o investimento dos indivíduos em treinamento e capacitação.

Os pontos levantados por Palma e Schneider, bastante profícuos, apontam para aspectos institucionais que tendem a influenciar a adoção e o sucesso das políticas industriais. Concorde-se com Chang e Palma quando defendem que capacidades estatais podem ser criadas e que políticas de diversificação industrial e avanço tecnológico podem induzir avanços nas exportações e nas economias. No entanto, essas considerações precisam ser mediadas pelos imperativos e limites institucionais, inclusive no que diz respeito às respectivas capacidades estatais para promover certas direções. Mudar certas capacidades pode implicar horizontes temporais muito mais amplos do que envolvidos na

adoção de direções mais imediatas para o avanço da indústria. E isso tende a ter implicações para os respectivos resultados da política em curso.

O ponto é bem ilustrado pelas dificuldades apresentadas pela trajetória recente da política industrial no Brasil. A partir de meados da década de 2000, a política industrial foi fortalecida, voltada a induzir investimentos em inovação e tecnologia e a privilegiar setores considerados estratégicos. Os fundos e incentivos para investimentos em inovação foram significativamente expandidos, ao mesmo tempo em que foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) para implementar a estratégia. Passados mais de dez anos, pode-se dizer que a política enfrentou vários obstáculos e que os resultados foram frustrantes. A política enfrentou dificuldades para induzir investimentos das empresas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), uma vez que grande parte dos recursos destinados continuou a ser absorvido em atividades de pesquisa básica e acadêmica. Ao mesmo tempo, há poucos indícios de avanços nos setores considerados estratégicos, e o país continua a perder competitividade em nichos mais tecnologicamente avançados.

Furtado e Suzigan (2006) relacionam esses resultados às dificuldades de conciliar a política industrial com a política macroeconômica e a pouca força e autonomia da ABDI, dependente de ministérios mais fortes para obter seus recursos. Almeida (2013) tem uma posição mais crítica, questionando os problemas de concepção e o objetivo da política industrial em vigor. Segundo Almeida (2013), a política brasileira estaria ultrapassada, uma vez que é inspirada na política industrial coreana dos anos de 1970, com o agravante de, em vez de promover setores tecnologicamente intensivos, concentra-se na concessão de crédito subsidiado para empresas que já têm vantagens comparativas em setores de tecnologia baixa e média.<sup>26</sup> Além disso,

---

<sup>26</sup> Os setores que gozam da ajuda estatal incluem alimentos, frigoríficos, mineração,

Almeida questiona os limites do estado brasileiro em termos de autonomia e parceria. Muitas agências estatais seriam despreparadas, enquanto os vários canais de acesso dos empresários ao estado impediria a priorização de determinados setores.<sup>27</sup>

Uma análise mais aprofundada dos desafios e perspectivas da política industrial brasileira foge ao escopo deste capítulo. O objetivo desta seção foi destacar a importância que as políticas industriais podem ter para o desenvolvimento dos países, mas com a ressalva de que componentes institucionais devem ser levados em conta. Outro ponto levantado tem a ver com o tipo de política industrial a ser promovida, o que deve estar relacionado com as características da economia, com as vantagens comparativas potenciais e com outras características da ordem internacional, a influenciar os setores a serem promovidos e também os instrumentos mais aptos a promover os resultados.

A próxima seção irá tratar de novas concepções e práticas que vêm inspirando políticas de intervenção no momento atual do capitalismo. Atenção é dada às políticas voltadas a promover investimentos em setores afins àqueles em que a localidade tem vantagens comparativas, assim como a ações voltadas a promover espaços inovadores. São políticas e concepções que estão ao alcance dos governos estaduais, o que fortalece o diálogo com o ponto principal do livro – as políticas a serem promovidas pelo governo de Minas Gerais.

---

bebidas e papel e celulose, empresas que poderiam obter os recursos no mercado de capitais.

<sup>27</sup> A ABDI é fraca e dependente de outros ministérios, o que fragiliza a política industrial. Além disso, a adoção de uma política ampla demais, que privilegia vários setores, tende a reduzir sua força. E falta também uma avaliação da política industrial em vigor (ALMEIDA, 2013).

## 5 A política industrial ao alcance de governos subnacionais: novas práticas de promoção do desenvolvimento a partir do âmbito local

Grande parte da literatura que trata dos dilemas e estratégias de desenvolvimento econômico tem como foco as instituições e as variáveis econômicas no nível nacional. De fato, essa escolha se justifica em função do rol de políticas que estão ao alcance dos governos nacionais para intervenção na economia, que vão desde políticas monetárias e fiscais até questões institucionais mais arraigadas, como leis trabalhistas, direito de propriedade e contrato, sistema de educação, entre outras. Os governos subnacionais, por exemplo, não têm controle sobre a política cambial ou de tarifas aduaneiras, e a sua influência sobre instrumentos de crédito é bem mais limitada.

Contudo, limitar a compreensão das dinâmicas de desenvolvimento econômico ao nível nacional obscurece o papel relevante desempenhado pelos governos locais. São muitas as iniciativas que podem ser adotadas por governos subnacionais para estimular investimentos, melhorar a competitividade ou impulsionar a inovação no âmbito regional. Esta seção explora algumas direções que vêm ganhando peso na literatura internacional e que dialogam com questões centrais para a economia mineira: a diversificação da estrutura produtiva, a atração de investimento e a criação de espaços inovadores.

No centro das preocupações mais recentes sobre o processo de desenvolvimento econômico está a capacidade das economias para a transformação de sua base produtiva e o papel desempenhado pelos governos locais nesse processo. É nesse contexto que analisamos o esforço de Minas Gerais para a diversificação de sua estrutura produtiva, que apesar de ser fortemente vinculada à produção de *commodities* (extração de minério de ferro e café), tem condições de avançar como um novo ecossistema para atividades empreendedoras.

Um aspecto central na agenda dos governos subnacionais é a criação de condições que favoreçam a atividade econômica em seu território. A literatura econômica preocupa-se, há muito tempo, em entender o que torna alguns espaços mais aptos ao avanço econômico do que outros. Um conceito central é o de *economias externas*, que chama a atenção para os fatores que tornam o ambiente mais atrativo para a atividade econômica. A lógica por trás do conceito é simples: espaços que reúnem condições favoráveis, como boas condições de infraestrutura, mão de obra qualificada, oferta de serviços complementares e ambiente de negócios favorável, tendem a atrair investimentos e avançar a economia. A produção desses requisitos se entrelaça com a agenda de melhorar a competitividade do território.

O avanço econômico tende também a ser favorecido quando aproxima atores que podem contribuir para o sucesso das atividades econômicas. Esse é o segredo dos *clusters* – ou distritos industriais –, que ganham ao desenvolver, em um território, várias etapas e serviços que contribuem para as respectivas atividades econômicas. Também é muito positiva, porém mais difícil de ser alcançada, a promoção de um ambiente de confiança e interação que favoreça parcerias entre as empresas, e entre estas com outros atores que possam contribuir para o sucesso do empreendimento.

Outra direção muito relevante para o desenvolvimento do território é a capacidade de inovação. Minas Gerais conta com muitas universidades e instituições de pesquisa de excelência, o que constitui em enorme ativo do estado. A capacidade de inovação, no entanto, implica um maior grau de interação entre empresas, instituições de ensino e pesquisa, setor público e outros atores. Fortalecer a interação entre empresas e universidades, e entre ciência e tecnologia é um dos grandes desafios do processo de desenvolvimento, central para os países que procuram superar a armadilha de renda média. Outro ponto que desafia Minas Gerais é a diversificação de sua economia, que se

entrelaça com a tentativa de criar novas fontes de competitividade no território.

Uma área de estudo do desenvolvimento que vem ganhando importância, e que dialoga fortemente com essas questões, é a emergência de “*clusters*” tecnológicos, altamente competitivos, em economias tradicionalmente marcadas por baixa produtividade. Por exemplo, a formação de um dos mais vibrantes polos de tecnologia da informação na Índia, a pujança da indústria aeroespacial no Brasil ou o florescimento de *startups*<sup>28</sup> de base tecnológica no Chile apontam para possibilidades de transformação econômica que, ainda que em nichos específicos, geram novas possibilidades que se combinam com as vantagens competitivas tradicionais de cada um desses países.

Ou seja, esses casos mostram que é possível criar espaços altamente inovadores em territórios tradicionalmente marcados por atividades econômicas de baixo e médio valor agregado, como no caso de Minas Gerais. Mas para que a emergência de *clusters* tecnológicos seja possível, Hausmann e Rodrik (2003) argumentam que é preciso que tanto governos quanto empresas invistam em um processo de descoberta de novas atividades e novos produtos com potencial para dar certo, processo esse denominado “autodescoberta”. O problema é que o investimento em novas atividades econômicas é uma aposta imprevisível e de alto risco.

Por isso, em países em desenvolvimento o processo de autodescoberta raramente será uma tarefa conduzida somente pelo setor privado, já que os riscos de se investir em uma atividade econômica desconhecida podem ser altos demais tanto para empresários estreatantes quanto para empresários que já se beneficiam das atividades tradicionais. Por isso, a primeira lição das experiências recentes de desenvolvimento

---

<sup>28</sup> *Startup* refere-se a empresas com modelo de negócios escalável e de alto impacto.

para políticas industriais subnacionais está no investimento em processos de autodescoberta que identifiquem, em setores avançados, atividades econômicas promissoras que possam ser exploradas pelo setor privado.

Uma questão central diz respeito a como governos regionais podem estimular o processo de autodescoberta. Uma das ferramentas para facilitar esse processo foi proposta por um grupo de pesquisadores de Harvard e MIT, coordenado por Ricardo Hausmann, que lançaram em 2011 o *Atlas da complexidade econômica* – uma pesquisa que mapeou os caminhos da prosperidade econômica por meio de uma análise de redes que conectava os principais produtos exportados por cada país (*product space*).<sup>29</sup>

Hausmann et al (2011) argumentam que quanto maior a quantidade de conhecimento tácito disponível em uma região, isso é, a quantidade de técnicas e saberes utilizados pelos trabalhadores no processo produtivo (demonstrado por meio da diversidade e exclusividade dos bens produzidos), maior o leque de oportunidades para atividades exitosas em setores tecnologicamente intensivos e, conseqüentemente, maior a complexidade econômica dessa região. Um achado relevante da pesquisa foi a correlação positiva observada entre a quantidade de conhecimento de uma estrutura produtiva (complexidade econômica) e o nível de renda *per capita*.

Os autores reconhecem que o processo de expansão da quantidade de conhecimento tácito de uma região não é nada simples: a transformação acontece gradualmente, por meio da adição de novos conhecimentos àqueles já existentes. Experiências recentes apontam que as regiões que se movem de atividades produtivas existentes para atividades similares em termos de conhecimento tácito tendem a obter sucesso. Ou seja, quanto mais próximo for o salto produtivo de uma

---

<sup>29</sup> Ver: <http://atlas.media.mit.edu>

atividade conhecida para uma atividade inovadora, maiores as chances de êxito.

São vários os casos exitosos de “autodescoberta” na América Latina: a produção e exportação de *blueberry* na Argentina a partir do conhecimento existente na produção de uvas; a produção e exportação de flores naturais na Colômbia por meio da introdução de novas tecnologias a uma atividade tradicional; a produção e exportação de vacinas veterinárias no Uruguai; a produção de soja no cerrado brasileiro a partir das tecnologias introduzidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) entre outros (SABEL et al, 2012). Todos esses casos foram possíveis graças à combinação de empreendedores privados que apostaram em uma nova atividade e do apoio de coordenação desempenhado pelo governo.

Outro bom exemplo é a aposta do governo mexicano no uso do *product space* para identificar oportunidades econômicas em diferentes regiões do país e, com isso, customizar suas políticas industriais para cada uma delas (TEIXEIRA et al, 2014). Em regiões com elevado nível de complexidade econômica, por exemplo, recomenda-se a adoção de políticas pontuais de estímulo ao mercado com vistas a tornar as indústrias existentes mais competitivas e aptas a ingressar em novas atividades (estímulo fiscal e fomento à inovação). Já em regiões com menor complexidade, recomenda-se a implementação de políticas horizontais de oferta de bens públicos, tais como escolas técnicas com ênfase nas habilidades necessárias para diversificar a base local, investimento em logística de armazenagem e escoamento da produção, investimento em saneamento básico etc.

O governo de Minas Gerais também tem apostado no uso do *product space* como ferramenta para diversificação econômica. Em 2012 o governo lançou o *Data Viva*, uma plataforma digital que disponibiliza dados oficiais sobre exportações, atividades econômicas

e ocupações de todos os municípios brasileiros, permitindo a análise da matriz econômica no nível local. Por meio dessa ferramenta, é possível identificar em quais atividades produtivas uma determinada localidade é competitiva e qual a “distância” das atividades existentes para novas atividades.

Em síntese, governos locais podem exercer um importante papel ao facilitar empresários no processo de descoberta de setores que podem ser viáveis economicamente. Outra linha que vem ganhando importância é a criação de espaços que, ao aproximar universidades de empresas e criar um contexto favorável a novos empreendimentos e à inovação, vêm favorecendo o surgimento de novas atividades econômicas com potencial de transformação.

Esses “espaços”, identificados pela literatura como “ecossistemas empreendedores”, destacam-se por ser amplamente favoráveis à inovação e ao empreendedorismo. O caso emblemático de ecossistema empreendedor é o Vale do Silício, na Califórnia, que deu origem às maiores empresas de tecnologia do mundo (IBM, HP, Microsoft, Apple) e serve de *habitat* para milhares de empresas *startups* (Facebook, eBay, Yahoo, Netflix etc). Apesar da relevância desses espaços para a transformação econômica, é necessário reconhecer que se trata de um fenômeno novo, uma vez que são espaços relativamente raros e que grande parte dos *startups* de sucesso encontra-se concentrada em poucos lugares.

Nesse sentido, entender os fatores que explicam o sucesso de espaços como o Vale do Silício é importante não só para compreender o fenômeno em si, como também para se propor políticas de fomento a ecossistemas empreendedores, que considerem não apenas a infraestrutura necessária (centros de P&D, capital financeiro, instituições de apoio, capital humano), como também os aspectos intangíveis (valores e atitudes) essenciais para o sucesso de empreendimentos

inovadores. A má notícia é que não existe uma fórmula exata para se criar um ecossistema empreendedor: é preciso observar os potenciais e limites de cada localidade. Mas é possível mapear alguns aspectos cruciais ao funcionamento de um espaço inovador.

Um ponto muito destacado na literatura recente é que o processo de inovação não é linear, ou seja, não é marcado pelo surgimento de boas ideias no âmbito da ciência abstrata que são, depois, convertidas por empresários em produtos com potencial de mercado. Pelo contrário, o processo inovativo vem sendo marcado por um grau bem mais intenso e contínuo de interação entre as duas esferas, que implica também o envolvimento de diversos atores. O caminho da descoberta de produtos com potencial econômico é errático e tortuoso, e muitas ideias e tecnologias, mesmo boas, tendem a não se viabilizar.

Nesse processo, a inovação depende de outros fatores além da *expertise*, do conhecimento, da infraestrutura e do capital. Hwang e Horowitz (2012) dão exemplos de grandes universidades americanas que, a despeito de possuírem infraestrutura de pesquisa e abrigarem muitos cientistas agraciados com o Prêmio Nobel, falharam em se constituírem em espaços inovadores. Hwang e Horowitz (2012) também trazem exemplos de companhias que, apesar de terem boas ideias e produtos tecnologicamente bem elaborados, falharam em ter sucesso mercadológico.

A dificuldade, segundo os autores, está ligada a etapas relevantes na condução dos negócios, como organizar o processo de crescimento da empresa, capturar a lealdade dos usuários, levantar capital para investimentos necessários e fazer parcerias com empresas que possam contribuir para a disseminação e o uso da tecnologia ou do produto. Nessa lógica, a razão do sucesso da empresa Yahoo, por exemplo, não foi ter tecnologia ou as pessoas mais capazes, mas atuar em um ambiente mais propício à mobilização dos parceiros que contribuíram para o sucesso do empreendimento.

A inovação, como caracterizada nos trabalhos clássicos de Schumpeter, é indutora de um processo de destruição criativa, produzindo os impulsos e transformações que conduzem ao desenvolvimento econômico. Segundo Hwang e Horowitz (2012), há, por trás desse processo, um outro batizado de *reaproximação criativa* (*creative reassembly*), aproximando atores que ajudam a viabilizar o sucesso da inovação.

Chega-se assim a um ponto essencial para entender o sucesso dos espaços inovadores: esses são marcados pela presença de instituições e práticas de comportamento que favorecem o diálogo e a aproximação de atores cujas *expertises* são essenciais para o processo inovador. Essa aproximação não é trivial, uma vez que os atores têm lógicas e perspectivas distintas e que, na ausência de certos ingredientes, os atores tendem a relutar em abrir as informações, dado o receio de que as ideias sejam roubadas. Na falta do compartilhamento de certas informações, a possibilidade de um financiador ou um empresário apostar no desenvolvimento de um certo projeto tende a ser menor, enquanto o compartilhamento – não só de informações, mas de um código de honra comum – tende a favorecer a busca de colaboradores e aliados.

Em síntese, os espaços inovadores, chamados por Hwang e Horowitz (2012) de *rainforest*, são marcados pela presença de um contexto que favorece a confiança, a cooperação e as parcerias de longo prazo, inibindo comportamentos oportunistas.<sup>30</sup> Hwang e Horowitz (2012) citam um empresário com grande sucesso e experiência no fomento a *startups*. Segundo esse empresário, o melhor ponto de partida para um empreendimento é procurar os líderes do conhecimento

---

<sup>30</sup> Em um ambiente onde a cooperação é institucionalizada e há muitas associações, os atores aprendem que cooperar é racional e que trapacear tem altos custos. Um comportamento oportunista tende a ser fortemente punido, fechando possibilidades de cooperação futura.

em cada campo e perguntar quais são as cinco melhores pessoas para desenvolver uma companhia. Outro papel importante tende a ser desempenhado pelo que os autores chamam de *keystones* – pessoas ou instituições com capacidade para aproximar atores com ideias, talentos e capital necessários para o sucesso da inovação.<sup>31</sup>

Experimentos feitos por neurocientistas mostram que o cérebro humano tem mais dificuldade de confiar em pessoas com etnia e culturas diferentes. Por outro lado, a interação entre pessoas com culturas e visões diferentes tem grande potencial de estimular o processo criativo e inovador. Vale notar que a reunião de pessoas diferentes é uma particularidade da Califórnia desde a sua fundação. Como enfatizam Hwang e Horowitz (2012), é bem possível que a junção de pessoas diferentes, em um ambiente muito favorável à cooperação, desempenhou importante papel para o sucesso de espaços inovadores como o Vale do Silício e San Diego.

Em síntese, o sucesso do processo inovador depende de uma série de ingredientes. O teor da tecnologia, embora importante, é apenas parte desse processo. Um espaço inovador como o Vale do Silício pode ser sintetizado como um ecossistema em que a criatividade humana, o espírito inovador, a descoberta científica e os investimentos em capital estão combinados na receita correta.

Na tentativa de identificar as principais variáveis de um ecossistema empreendedor, Arruda et al (2013), utilizando um modelo desenvolvido por Babson (2011), apontam seis variáveis como essenciais: (a) políticas públicas voltadas para o apoio à inovação e para a redução de barreiras burocráticas para o desenvolvimento empresarial; (b) disponibilidade de capital financeiro, incluindo investidores anjos, fundos de capital de risco e capital semente; (c) cultura favorável ao

---

<sup>31</sup> Os autores dão o exemplo de um banco no Vale do Silício, cuja principal função não é o aporte de capital, mas agir como elo importante para ampliar a confiança e viabilizar a interação.

empreendedorismo, que não pune o fracasso; (d) instituições de suporte como, aceleradoras e incubadoras, além de escritórios de contabilidade e advocacia; (e) disponibilidade de mão de obra qualificada; e (f) existência de mercados consumidores prontos para absorver novos produtos e serviços. Tendo como referência esse modelo, Arruda et al (2013) encontram que o movimento empreendedor no Brasil tem apresentado melhora nos últimos anos e que algumas localidades apresentam potencial para se transformarem em ecossistemas empreendedores. Contudo, um ecossistema empreendedor requer dinamismo e rapidez nas decisões, características que ainda precisam ser trabalhadas no Brasil.

Assim, com base nas experiências recentes, acredita-se que um processo bem coordenado de autodescoberta, aliado à estruturação de políticas públicas de fomento à inovação e ao empreendedorismo, possa conferir maior dinamismo às regiões brasileiras, possibilitando a superação de alguns dos desafios do desenvolvimento.

## 6 Considerações finais: as direções para a promoção do desenvolvimento econômico

Esse capítulo buscou apresentar o desenvolvimento econômico como um processo multidisciplinar, influenciado por valores culturais, por instituições, pela organização do estado e por fatores eminentemente econômicos. Justamente por apresentar inúmeras nuances, promovê-lo não é um processo trivial. Os países e regiões subdesenvolvidas têm várias particularidades e uma das mais importantes é a dualidade, dado que setores modernos convivem com setores tradicionais e arcaicos, gerando desequilíbrios. Assim, é necessário pensar processos de indução que coloquem o desenvolvimento em curso, permitindo gerar

os recursos necessários para suprir certas lacunas, ao mesmo tempo em que estimulem novas ações e investimentos.

Se, por um lado, a economia de mercado oferece muitas potencialidades, o que justifica a preservação de preços e sinais de mercado, por outro lado, fica clara a necessidade de uma intervenção voltada a suprir as falhas que impedem o bom funcionamento do mecanismo de mercado. Ações devem ser desenvolvidas para fomentar a infraestrutura, elevar o investimento e estimular setores com capacidade de consolidar vantagens comparativas e induzir outras transformações na economia. Essas ações, no entanto, devem ser ajustadas à realidade e às potencialidades de cada localidade. A promoção de metas muito ambiciosas, para as quais haja pouca capacidade estatal, ou muito distantes das potencialidades locais tende a implicar em desperdício de recursos.

Algumas ações vêm ganhando espaço no contexto atual. São ações de promoção da indústria e de outros setores que procuram levar em conta afinidades produtivas, contribuindo com os empresários em processos de autodescoberta de setores que podem ser economicamente viáveis. De forma similar, as características de novos setores e da inovação no estágio atual do capitalismo sinalizam para a importância dos ecossistemas inovadores. Apesar de a realidade dos principais ecossistemas inovadores estar muito distante das universidades e dos centros de inovação no Brasil, a compreensão dos elementos por trás do sucesso tende a trazer *insights* a guiar a política pública e a alcançar resultados muito positivos, mesmo que em escala menor.

Este livro não irá aprofundar o lado social no processo de desenvolvimento. Mas reconhece a importância central dessa dimensão para o desenvolvimento de Minas Gerais e do Brasil. Por mais importantes que sejam as ações voltadas a atrair investimentos e estimular o empreendedorismo, elas não gerarão desenvolvimento se

não forem acompanhadas de políticas voltadas a ampliar a educação e outras capacitações sociais. Na mesma linha, é fundamental trabalhar as dimensões intangíveis da pobreza, fortalecendo a confiança e a autoestima e abrindo canais de participação para os segmentos mais pobres. A criação desses canais é essencial para evitar que as políticas sejam concentradas em alguns segmentos e deixem de fora grandes parcelas da população. Tende também a contribuir para fortalecer a preocupação com as questões mais gerais que afetam os grupos mais carentes e a comunidade como um todo, promovendo aqueles elementos relacionados ao capital social. O grande desafio é como viabilizar esses espaços e fazê-los funcionar, revertendo práticas políticas enraizadas que acompanham as localidades brasileiras há séculos.

Uma questão correlata diz respeito às desigualdades regionais. Por mais inovadoras que sejam algumas iniciativas locais, o desenvolvimento das regiões mais pobres apenas ocorrerá por meio de um enorme esforço para melhorar a infraestrutura e a educação, condição essencial para atrair empresas, gerar negócios e reverter o atraso econômico. Por fim, é impossível prover desenvolvimento econômico em estados da federação sem uma forte ação voltada a fortalecer a capacidade estatal, principalmente nos municípios. São esses entes que enfrentam as maiores lacunas em termos de recursos humanos, faltando, na grande maioria dos casos, o mínimo de capacidade estatal para coordenar esforços, formar redes e adotar ações elementares para a promoção do desenvolvimento.

## Referências

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam** – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

ALMEIDA, Mansueto. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Mônica de (orgs). **O futuro da indústria no Brasil** – desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ARRUDA, Carlos et al. **O Ecossistema Empreendedor Brasileiro de Startups: Uma análise dos determinantes do empreendedorismo no Brasil a partir dos pilares da OCDE**. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2013.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais no século XXI**. Belo Horizonte, 2002.

BIELSCHOVSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. São Paulo: Contraponto, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHEENERY, Hollis. **Structural change and development policy**. New York: Oxford University Press, 1979.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria** – estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958). **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HWANG, Victor; HOROWITT, Greg. **The rainforest** – the secret to building the next silicon valley. Los Altos Hills, California: Regenwald, 2012.

INGLEHART, Ronald. Cultura e Democracia. *In* HARRISSON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel. **A cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

ISENBERG, D. (2011). Babson Entrepreneurship Ecosystem Project. Babson College (BEEP). Disponível em: <http://entrepreneurial-revolution.com/2011/12/entrepreneurship-ecosystem-lessons/>

HAUSMAN, Ricardo e RODRIK, Dani. **Economic Development as Self Discovery**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, 2003.

HAUSMAN, R. Hidalgo, C. et al. The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity. Cambridge, 2011. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu>

JONES, Charles. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KERSTENETZKY, Célia. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.

MEIER, Gerald. The old generation of development economists and the new. In MEIER, Gerald M.; STIGLITZ, Joseph E. **Frontiers of development economics: the future in perspective**. Washington: The World Bank; New York: Oxford University, 2001.

NORTH, Douglas. **Structure and change in economic history**. New York: W.W.Norton & Company, Inc, 1981.

NORTH, Douglas and WEINGAST, Barry. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. **The Journal of Economic History**. Vol XLIX, n. 4 (december 1989), pp. 803-832.

PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, José Luís (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development – contentions, arguments, alternatives**. New York: Guilford Press, 2009.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

RODRIK, Dani. **The new global economy and developing countries – making openness work**. Washington, DC: Overseas Development Council, Policy Essay n°. 24, 1999.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SABEL, Charles et al. **Export Pioners in Latin America**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development**. Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TEIXEIRA, Tomas; O’FARRILL, Karla e JARQUIN, Carlos. **Enhancing Productivity in Southern Mexico: the Cases of Oaxaca and Veracruz**. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, 2014.