

# TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.250

20

## Um elo faltante na América Latina: alianças público-privadas para uma visão estratégica nacional

*Robert Devlin*  
*Graciela Moguillansky*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea



# Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO .....	7
<b>1 NATUREZA DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>11</b>
1.1 UM RETRATO INICIAL .....	11
1.2 ARREIMATE: MAIS SOBRE POR QUE ACREDITAMOS QUE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DE PRAZO MÉDIO-LONGO SÃO IMPORTANTES PARA A AMÉRICA LATINA .....	18
1.3 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NA PRÁTICA .....	23
<b>2 ESTRATÉGIAS PROATIVAS DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA: O PAPEL DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA ...</b>	<b>28</b>
<b>3 CAMPO DE AÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....</b>	<b>30</b>
3.1 UM MARCO DE ANÁLISE .....	30
3.2 PARCERIAS NA PRÁTICA .....	31
3.3 CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS .....	37
<b>4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>39</b>
CONCLUSÃO .....	45
REFERÊNCIA .....	47
ANEXO 1 .....	53
ANEXO 2 .....	55





---

## APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



# UM ELO FALTANTE NA AMÉRICA LATINA: ALIANÇAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA UMA VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL

Robert Devlin

Graciela Moguillansky<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O quinquênio 2003-2008 foi um período de prosperidade relativa para América Latina e Caribe, após a década perdida de 1980 e a recuperação de sucessivas crises cíclicas ocorridas a partir do fim da década de 1990 e início do presente decênio. Nessa fase expansiva, a economia da região cresceu em média 5% ao ano, com incremento da renda *per capita* de 3%, somados ao melhoramento dos indicadores de emprego e à redução da pobreza (CEPAL, 2008a). Esse foi um desempenho sem precedentes, pelo menos nos últimos 40 anos (CEPAL, 2008b).

Contudo, essa evolução deve ser avaliada em um contexto mais amplo. Em primeiro lugar, cerca de uma terça parte do crescimento atingido foi devido a fatores externos e, em menor medida, à produtividade interna (BID, 2008). Em segundo lugar, esse crescimento não foi nada espetacular, se comparado com outras regiões em desenvolvimento (tabela 1). Um estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal (2008c) destaca fatores subjacentes de atraso relativo da América Latina e indica deficiências quanto à produtividade, ao baixo investimento, à transformação produtiva e ao escasso dinamismo da sua inserção internacional.

<sup>1</sup> Diretora do Departamento de Modernização do Estado e Governo da Organização dos Estados Americanos (OEA); economista principal, Divisão de Comércio Internacional e Integração, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). *E-mail* da <graciela.moguillansky@cepal.org>. Os autores agradecem a Raúl Holz por sua muito valiosa assistência de pesquisa.

E ainda, para o futuro, é possível esperar que o comportamento da economia mundial seja menos animador para o crescimento econômico da região. De um lado, projeta-se uma recuperação moderada e instável da economia mundial para 2010, abalada por enorme recessão, a pior desde a Grande Depressão (IMF, 2009). Do outro lado, ainda no âmbito de uma recuperação, organismos como o Banco Mundial não antecipam um retorno ao ritmo de crescimento da economia mundial tão intenso como o verificado nos últimos anos (BANCO MUNDIAL, 2008), sendo projetado um enfraquecimento da demanda para os produtos primários com relação ao período pré-crise. E a recuperação da economia mundial, provavelmente, terá caráter diferente do recentemente terminado: menor oferta de financiamento, maior protecionismo, novos polos de crescimento, maior concorrência, mas, por sua vez, novos nichos de oportunidades por causa das pressões sobre a China para ela depender menos da demanda externa e do surgimento de novas tecnologias.

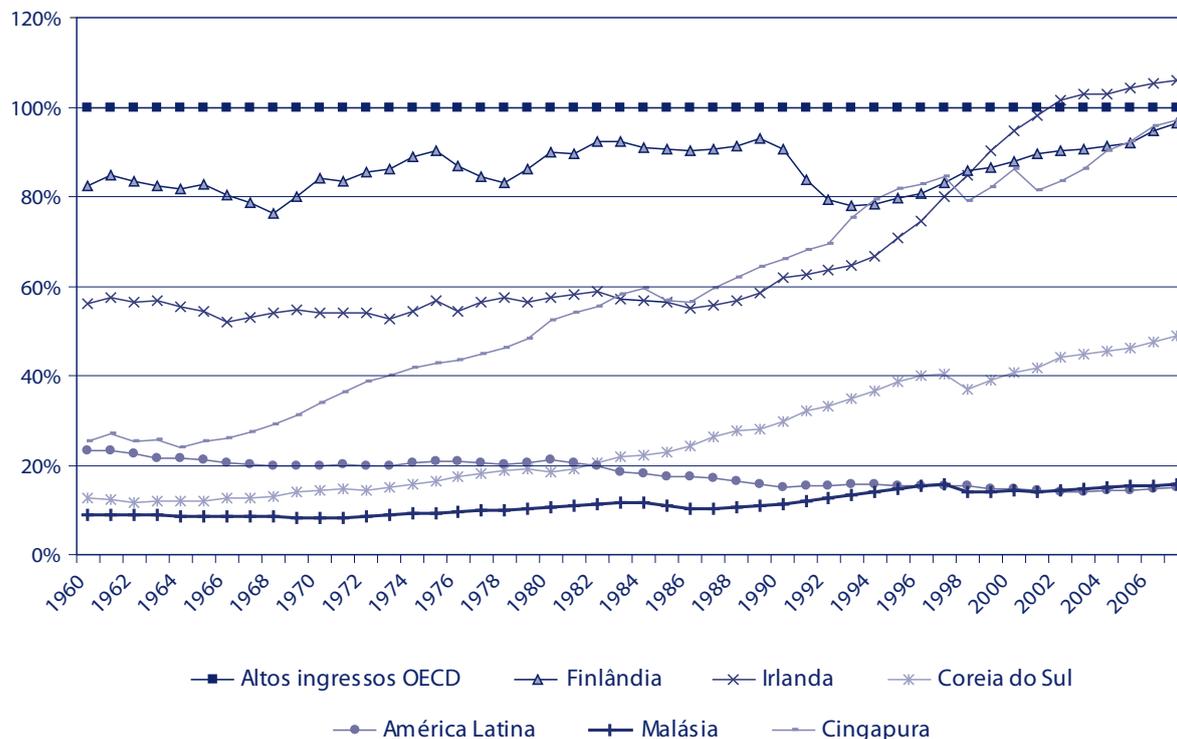
**Tabela 1: Taxas de crescimento de países em desenvolvimento**  
(Dólares constantes 2000, variação percentual)

	2006	2007	2008	2009	2010
Ásia oriental	10,1 (1)*	10,5 (1)*	8,5 (1)*	6,7 (1)*	7,8 (1)*
China	11,6	11,9	9,4	7,5	8,5
Indonésia	5,5	6,3	6,0	4,4	6,0
Tailândia	5,1	4,8	4,6	3,6	5,0
Europa e Ásia central	7,5(3)*	7,1 (3)*	5,3 (5)*	2,7 (5)*	5,0(5)*
Polônia	6,2	6,6	5,4	4,0	4,7
Federação Russa	7,4	8,1	6,0	3,0	5,0
Turquia	6,9	4,6	3,0	1,7	4,9
América Latina e Caribe	5,6 (5)*	5,7 (6)*	4,4 (6)*	2,1 (6)*	4,0 (6)*
Argentina	8,5	8,7	6,6	1,5	4,0
Brasil	3,8	5,4	5,2	2,8	4,6
México	4,9	3,2	2,0	1,1	3,1
Oriente Médio e África do norte	5,3 (6)*	5,8 (5)*	5,8 (3)*	3,9 (4)*	5,2 (4)*
Argélia	1,8	3,1	4,9	3,8	5,4
República Árabe do Egito	6,8	7,1	7,2	4,5	6,0
República Islâmica do Irã	5,9	7,8	5,6	3,5	4,2
Ásia do sul	9,0 (2)*	8,4 (2)*	6,3 (2)*	5,4 (2)*	7,2 (2)*
Bangladesh	6,6	6,4	6,2	5,7	6,2
Índia	9,7	9,0	6,3	5,8	7,7
Paquistão	6,2	6,0	6,0	3,0	4,5
África subsaariana	5,9 (4)*	6,3 (4)*	5,4 (4)*	4,6 (3)*	5,8 (3)*

Fonte: baseado em dados do Banco Mundial (2008).  
Nota: \* os números entre parênteses indicam a classificação.

Assim, apesar dos grandes avanços em matéria de consolidação da democracia, das reformas estruturais e da recuperação do crescimento econômico, a América Latina ficou atrás de outras áreas em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que fatores externos que contribuíram para seu "satisfatório" desempenho poderão vir a ser uma anedota.

É urgente que a região possa encontrar um caminho em direção às taxas de crescimento altas e sustentadas que permitam convergir com os países ricos do mundo e reduzir, de maneira drástica, a pobreza. A história do desenvolvimento sugere que isso seja uma tarefa muito difícil, mas não impossível. De fato, existe um número significativo de países de outras regiões que conseguiram um processo sustentado de convergência importante, o que permitiu que, em alguns casos, eles entrassem no clube dos países ricos. Isso, sem dúvida, apresenta forte contraste com a evolução da América Latina (gráfico 1).



**Gráfico 1: Renda *per capita* de países selecionados**  
Países de alta renda da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); *per capita* = 100  
(Em %)

Fonte: base de dados do Banco Mundial.



O sucesso desses países deve-se a uma combinação de diferentes fatores, tanto internos, quanto externos, em grande parte vinculado à situação nacional. Não obstante, existe um fator comum neles: a atitude e a capacidade proativa do governo que fomenta o desenvolvimento por meio da efetiva implementação de uma estratégia nacional de médio e longo prazos de transformação produtiva, orientada para a inserção internacional. Essa estratégia está organizada no âmbito de uma parceria público-privada. O presente artigo examinará esse fator mais detalhadamente, porquanto constitui ingrediente faltante, ou muito incipiente, nas economias da América Latina, motivando uma reflexão para a formulação da política econômica da região. A reflexão torna-se ainda mais necessária diante da atual crise. Os ajustamentos de curto prazo serão inevitáveis nos meses que se aproximam, devendo ser adotados em uma visão mais abrangente, isto é, no contexto de uma estratégia de médio e longo prazos. Caso contrário, corre-se o risco de se criar inconsistências e até contradições entre as políticas de ajuste e as exigências de médio/longo prazos para a transformação produtiva e o escalonamento das economias, conforme aconteceu na década de 1980.

A organização do presente trabalho é a seguinte.<sup>2</sup> Em primeiro lugar, analisa-se o caráter das estratégias de desenvolvimento proativas – baseadas em políticas industriais – e, por serem importantes tanto do ponto de vista do debate teórico quanto da prática, de alguns países bem-sucedidos fora da região. Isto é acompanhado por uma análise das parcerias público-privadas utilizadas por dez países exitosos para sustentar suas estratégias de transformação produtiva e desenvolvimento. Finalmente, são examinadas as conquistas e as limitações das estratégias e das parcerias público-privadas na América Latina e no Caribe, deixando as conclusões para a última seção.

---

<sup>2</sup> A análise que segue é baseada em um livro a ser publicado da autoria de Devlin e Mogueillansky (2009).

# 1

## NATUREZA DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

### 1.1

#### UM RETRATO INICIAL

Explícita ou implicitamente, os governos costumam ter uma estratégia de desenvolvimento. A estratégia representa um gabarito, ou um plano formal, para a ação, visando a alcançar determinadas metas. Entretanto, as estratégias de desenvolvimento podem ter características muito diferentes. Simplificando para fins de ilustração, as estratégias das economias de mercado diferenciam-se, principalmente, pelos pressupostos sobre o ritmo natural de transformação econômica do mercado. Isso, por sua vez, afeta a natureza das metas primárias estabelecidas e o padrão (escopo, tipos e quantidade) das intervenções públicas na perseguição desses objetivos.

Por outra parte, existem estratégias que focalizam, principalmente, as intervenções do setor público projetadas para liberar e fortalecer a ação independentemente das forças de mercado, sendo exemplos disso as políticas monetárias e fiscais conjunturais que visam, exclusivamente, à estabilidade macroeconômica, à proteção dos direitos de propriedade e das instituições jurídicas que as sustentam, à liberalização do comércio exterior e dos investimentos e à provisão de determinados bens públicos básicos, como segurança, educação e infraestrutura. Esse enfoque da intervenção do Estado, papel denominado “custodial” na linguagem de Evans (1995), indica certeza de que o jogo relativamente livre das forças de mercado, como um todo, promoverá uma transformação econômica adequada. Portanto, o papel do Estado é, principalmente, o de supervisionar as regras baseadas no mercado e fornecer um ambiente macroeconômico “sadio”. Isso, por sua vez, sustentará os incentivos aos preços baseados no mercado, de maneira que as empresas liderem um processo de transformação econômica baseado nas vantagens comparativas do país. Ademais, mesmo quando se reconhece que os preços de mercado podem divergir das avaliações sociais (as denominadas “falhas de mercado”), a crença tanto na natureza limitada do seu escopo quanto na capacidade limitada do governo de lidar eficazmente com eles – por problemas de identificação, riscos econômicos de natureza política de procura perversa de renda etc. – aconselha contra as estratégias proativas de intervenção (KRUEGER, 1990; NOLAND; PACK, 2002; PACK; SAGGI, 2006).



Como consequência, nessa perspectiva, as metas e o escopo das intervenções públicas deveriam ser relativamente limitadas e mantidas a “uma boa distância” do funcionamento do mercado. Na medida em que as intervenções públicas são inevitáveis, recomendam-se intervenções horizontais (ou funcionais) e não intervenções seletivas (ou verticais), visando a atividades ou setores específicos. O resultado final é que, nessa perspectiva, um esquema ambicioso de intervenções públicas, mesmo em face de possíveis falhas de mercado, provavelmente criariam distorções que poderiam inibir a exploração das vantagens internacionais comparativas e interferir com o crescimento e o desenvolvimento do país. Como ilustração desse ponto de vista, Pack e Saggi recomendam, em relação às políticas industriais, “seguir à risca as principais doutrinas do Consenso de Washington – embora se reconheça sua debilidade – pode vir a ser um investimento melhor da competência e da legitimidade limitadas do governo do que as estratégias extraordinariamente complexas exigidas tanto pela política industrial nova quanto pela antiga” (2006, p. 293).<sup>3</sup>

No extremo oposto estão as estratégias que receiam certos sinais do mercado. Em verdade, esse enfoque acredita que os sinais de preços de mercado podem ser, em determinadas circunstâncias, indicações pouco confiáveis para alocação de recursos de apoio à transformação econômica, porque incentivarão a subexploração das oportunidades para melhorar a atividade econômica, sendo que podem até travar as economias em uma vantagem comparativa de baixos salários (CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLITZ, 2006).<sup>4</sup> Essa perspectiva se alicerça, por um lado, na crença, não sem fundamento, de que as falhas de mercado existem e são, na verdade, bastante significativas, especialmente nos países em desenvolvimento (HARRISON; RODRIGUEZ-CLAIRE, 2009).<sup>5</sup> Por outro lado, a perspectiva pode ser estendida além das falhas de mercado, que possuem um ponto de referência de equilíbrio geral teoricamente estático, até um marco mundial mais realista, que enfatiza os fatores dinâmicos de médio e longo prazos relacionados com aprendizagem, desenvolvimento de capacidade, inovação etc., e seu papel crítico na transformação econômica. Além disso, algumas plataformas específicas a setores/atividades/tecnologias levam esses fatores dinâmicos a realizar seu potencial pleno melhor do que outras plataformas, embora o acesso a eles não seja espontâneo por causa de graves obstáculos de natureza econômica e não econômica (LALL, 2000; CIMOLI, DOSI; NELSON; STIGLITZ, 2006; PERES; PRIMI, 2009; entre outros).

Nesse caso, a conclusão é que as intervenções do setor público devem fazer parte do contexto de uma estratégia de médio e longo prazos que focalize diversas frentes – micro, intermediária e macro. Isso visa à retificação de falhas de mercado graves ou à eliminação de obstáculos à transformação, no contexto mais amplo de acesso a tecnologias e processos dinâmicos de produção, que o setor privado pode não atingir

3 A seguir, destacaremos algumas das novas dimensões da política industrial.

4 Fajnzylber (1990) assinala que os obstáculos à transformação econômica podem ser particularmente prejudiciais para as economias baseadas em recursos naturais.

5 Conforme Rodrik (2008a) observa, a nova teoria do crescimento também reconhece a existência de múltiplas falhas de mercado, da mesma forma que a nova teoria do comércio. Ver também Lall (2000).

espontaneamente por causa dos riscos e da inércia decorrente da acomodação às mudanças incrementais. Ademais, existe um grau de especificidade nesses processos dinâmicos e nessas aplicações tecnológicas com as quais as intervenções públicas devem se alinhar (WADE, 1990; CHANG, 1994; PERES; PRIMI, 2009; CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLIZ, 2006). Assim, haverá, inevitavelmente, a necessidade de ser seletivo no desenho e na aplicação de, pelo menos, parte do pacote de políticas ou, como Hausmann e Rodrik (2006) dizem no título de um trabalho, os governos estão “fadados a escolher”. Em ambos os casos, a meta é acelerar a transformação econômica e a convergência com os países ricos, além daquilo que as forças do mercado livre ofereceriam. As estratégias com as intervenções proativas desse tipo caracterizam-se pelo uso do que é geralmente denominado “política industrial” (PI).<sup>6</sup>

Os proponentes da política industrial reconhecem que poderão enfrentar sérios desafios em termos de disponibilidade de habilidades no setor público, problemas com as agências, inércia em setores políticos, interesses setoriais e corrupção (LALL, 2000). Entretanto, acreditam que os governos podem desenvolver capacidades para confrontar esses desafios e que identificar áreas específicas para intervenções políticas é menos complexo do que geralmente se imagina. Também acreditam que a seletividade é menos perigosa do que se presume. Aliás, como Rodrik (2008a) mostra, mesmo no contexto da agenda do Consenso de Washington, os governos têm identificado, o tempo todo, intervenções para a provisão de bens públicos em áreas sociais não necessariamente menos complexas do que aquelas da política industrial e, além disso, têm sido seletivos na alocação dos recursos e no desenvolvimento de programas visando a esses objetivos. Dessa forma, Rodrik (2004) também mostra que a procura disfuncional por renda e a corrupção são riscos não apenas da política industrial, mas de qualquer área de política pública. Além disso, esses riscos podem ser mantidos sob controle mediante a elaboração de um marco e de modalidades institucionais para a política industrial (WADE, 2004; AMSDEN, 2007; DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009). Portanto, embora não subestimem os desafios da adoção efetiva de uma PI, os defensores da política industrial acreditam que sim, os governos podem ser, em diversos graus e dependendo das circunstâncias e dos investimentos na construção da capacidade do Estado, mais estratégicos na formulação de políticas do que os fundamentalistas do mercado desejariam admitir.

Em termos da ação do Estado nesse marco mais proativo, há três possíveis padrões que Evans (1995), mais uma vez, explica muito bem. Existe o padrão *demiurgo*, ou o Estado como produtor. Embora todos os Estados produzam coisas, o padrão da ação do Estado no espírito de um demiurgo é sustentado pelo abrangente

6 Há muitas definições de política industrial (ver CHANG, 1994; PERES; PRIMI, 2009). Acreditamos que, basicamente, a PI envolve o Estado, em uma perspectiva de médio-longo prazos, intervindo nos mercados, de maneira estratégica e proativa, usando uma série de instrumentos para promover – ou desenvolver diretamente – novas capacidades industriais e tecnológicas de uma ordem superior àquela prevalecente na economia, a fim de acelerar a transformação econômica e o crescimento. Embora as políticas *horizontais* façam parte do pacote, a característica-chave é a seletividade das ações, em linha com as prioridades estratégicas. Embora a PI geralmente focalizasse a indústria, também deveria incluir o setor de serviços. A PI também pode ajudar na “morte” das indústrias em declínio (*sunset*), a fim de liberar os recursos para novas atividades com prejuízo mínimo para as capacidades acumuladas que ainda possam ser relevantes para o desempenho da economia.



pressuposto de que o setor privado é incapaz de empreender determinadas atividades econômicas. O segundo padrão é o de *parteira*, em que também há dúvidas sobre a capacidade do setor privado, mas se acredita que essa capacidade pode ser desenvolvida; assim, em vez de engajar-se diretamente no empreendimento, o Estado auxilia o setor privado na aquisição dessa capacidade. Existe também o padrão *pastor*, no qual o setor privado é capaz de empreender novas e complexas atividades, mas o Estado auxilia-o na navegação das perigosas águas da globalização e das mudanças tecnológicas. Esses padrões podem coexistir na matriz de políticas do Estado, mas um ou outro pode prevalecer em determinado momento e estágio de desenvolvimento, como será visto mais adiante neste capítulo. Quanto aos instrumentos da PI, a proteção tarifária tem sido o instrumento clássico, mas, na realidade, os instrumentos são muitos e muito variados, sendo que novos instrumentos surgem a cada dia.<sup>7</sup>

Por último, aliás, a maioria das estratégias dos países não segue, rigorosamente, quaisquer dos dois enfoques gerais antes descritos, embora contenham elementos de ambos (EVANS, 1995; UL HAQUE, 2007). O que está em questão são os mecanismos usados e o enfoque dominante na orientação das políticas públicas.

Há um debate acirrado acerca dos dois enfoques às estratégias de desenvolvimento anteriormente descritas, um debate que remonta aos primeiros dias do capitalismo.<sup>8</sup> Na era contemporânea, os defensores da primeira alternativa de política eram chamados de “monetaristas” na década de 1960, sendo hoje conhecidos como “neoclássicos” ou “neoliberais”, enquanto o segundo grupo, antes denominados “estruturalistas” ou “dirigistas”, é agora conhecido como defensor do “neoestruturalismo” ou “desenvolvimentistas”. O debate atual originou-se da famosa divergência entre os monetaristas e os estruturalistas no período de industrialização por substituição de importações anterior à década de 1980 – do qual a América Latina foi importante esteio (CAMPOS, 1964). Nessa época, os estruturalistas dominavam o debate sobre o desenvolvimento. A emergência da ideologia antigoverno de Reagan/Thatcher, na década de 1980, combinada com a grande crise da dívida na América Latina e em outros países em desenvolvimento, contribuiu para uma mudança abrupta, favorecendo o denominado enfoque liberal, conforme expressado no influente Consenso de Washington. Entretanto, considerando o desempenho fraco, demorado ou incerto dos melhores alunos do Consenso, o desempenho superior em vários países com políticas governamentais mais proativas aliado à crise patente no Norte resultante da fé ilimitada na eficiência dos mercados, a política industrial, conforme disse Charles Sabel (2009), “está de volta”.<sup>9</sup> Aliás, há interesse crescente na

7 A Coreia do Sul tem usado amplo leque de instrumentos, que podem ser vistos em Chang (1994, p. 115-116).

8 A obra **Wealth of Nations** de Adam Smith, publicada em 1776, era, de várias formas, contra as ideias de mercantilismo e ativismo do Estado inspirados em Jean-Batiste Colbert, o famoso ministro de Finanças de Luis XIV. Entrementes, Alexander Hamilton, dos Estados Unidos, e Freidrich List, da Alemanha, foram antagonistas famosos no século XVIII da teoria capitalista do *laissez faire*.

9 Mesmo Michael Porter (2008), que costumava argumentar que só as empresas têm estratégias, e não só os países, agora acredita que os Estados Unidos da América (EUA) precisam de uma estratégia, se não quiser ficar para trás.

América Latina nas estratégias de desenvolvimento sustentadas pela política industrial.<sup>10</sup> Além disso, os proponentes contemporâneos do neoestruturalismo contribuíram muito “valor agregado” à política industrial, quando comparada com suas formulações anteriores, uma questão que será discutida em breve.

As políticas industriais têm uma longa história. Aliás, nos últimos séculos, foram poucos os países que enriqueceram sem ter passado por um período de política industrial, principalmente de proteção a indústrias emergentes, entre outros instrumentos, antes de atingir o estágio de economia “liberal” (BAIROCH, 1993; CHANG, 2003; REINERT, 2004 e 2009).<sup>11</sup> Muitos defensores e críticos da política de desenvolvimento industrial têm realizado estudos sobre seus efeitos, mas esses estudos não fizeram calar o debate. Wade (2004, p. 345) é muito feliz quando descreve parte da dinâmica envolvida:

O debate acerca do papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico demonstra o poder da repetição infinita como arma do estudioso moderno. A questão é geralmente colocada em termos da “quantidade” de intervenção estatal ou do “tamanho” do governo. Os neoclássicos dizem que os casos mais bem-sucedidos mostram relativamente pouca intervenção no mercado, enquanto que os casos menos bem-sucedidos mostram muita intervenção (Brasil e México comparado com o Leste Asiático; ou a África Subsaariana, região que ocupa a pior posição). Eles usam essa evidência para instar os governos a diminuir o tamanho do Estado e retirar muitas das intervenções no mercado. Os defensores da economia política afirmam que os neoclássicos não entenderam nada; os casos mais bem-sucedidos mostram intervenção “pesada” ou “ativa”. Com base nessa evidência, concluem que os governos *podem* (ênfase do autor), em determinadas circunstâncias, orientar o mercado para alcançar um desempenho industrial melhor do que o do mercado livre, mesmo na ausência de falha de mercado do tipo neoclássico. Entretanto, nenhum dos lados mostrou grande entusiasmo em especificar exatamente qual evidência estaria de acordo com a própria posição e qual não estaria. Ambos têm exercido uma falta seletiva de atenção para com dados que poderiam mudar a própria maneira de olhar as coisas. Assim, o debate sobre o papel do estado é menos um debate do que um caso de paradigmas (*parrot-times*) falando sem ouvir o outro.

Parte do problema, nesse caso, além da fé em certos paradigmas, é a dificuldade real de medir com precisão os impactos da política industrial. As análises rigorosas contemporâneas de estudiosos reconhecidos têm focalizado, principalmente, o leste asiático, onde a maioria concorda, pelo menos, que os governos têm intervindo de maneira proativa nos mercados. Em geral, três questões são discutidas: se as indústrias-alvo receberam apoio financeiro significativo; se a estrutura industrial difere daquela prevista pela renda e pela população da economia em questão; e se o desempenho, em termos de produtividade, das indústrias que

10 Para uma interpretação da forma como a América Latina tem visto o estruturalismo, ver Di Flippo (2009).

11 Chang (2003) e outros arguem que os países bem-sucedidos se transformam em proponentes do livre mercado só após terem chegado ao topo, tentando, em efeito, eliminar, para outros países atrasados, a “escada” da política industrial que eles usaram para avançar. Mas, mesmo após terem chegado à categoria de economia liberal, os restos da política industrial continuam presentes, embora mais sutis. Como o chefe do Fundo de Investimentos Estratégicos da França comentou recentemente: “Consideramos legítimo que a autoridade pública se preocupe com a natureza e a evolução do tecido industrial de nosso país... o Estado tem direito a ter uma visão” (FINANCIAL TIMES, 2009, p. 7).

receberam apoio estratégico foi melhor do que o dos setores não estratégicos (WEISS, 2005; HARRISON; RODRIGUEZ-CLAIRE, 2009).

Entretanto, os pesquisadores enfrentam muitos problemas para avaliar os resultados. Os mecanismos exatos de transmissão dinâmica podem ser extremamente complexos e difíceis de compreender plenamente, quanto mais traduzi-los em forma de modelos. Aliás, a avaliação rigorosa do impacto de apenas um programa de incentivos com foco setorial na produtividade, por exemplo, constitui grande desafio (HUGHES, 2007), para não mencionar exames com maior grau de agregação. É muito difícil desenvolver contrafactuais robustos para determinar como o desempenho teria sido na ausência da política industrial, particularmente quando se examinam desempenhos econômicos extremamente robustos. Além disso, existem problemas com os dados dos países e entre eles – por exemplo, estoque de capital –, sendo que também é difícil, com frequência, isolar a instrumentação da política industrial, nos conjuntos de dados, de outras motivações da economia política. Há também a questão espinhosa da endogeneidade para se avaliar a causalidade das correlações.

Além disso, os resultados da modelagem estatística também são muito sensíveis aos períodos selecionados, como ocorre na contabilidade do crescimento, conforme Sarle (1996) demonstra no caso do debate sobre o leste asiático. E algumas intervenções, como a orientação administrativa e a *persuasão moral*, nem mesmo são facilmente quantificáveis para fins de modelagem. Por último, há amplo corpo de estudos de casos de foco abrangente sobre os “tigres” asiáticos. Muitos chegam a conclusões positivas sobre a eficácia da política industrial nos incentivos aos investimentos, aprendizagem, adaptação tecnológica e desenvolvimento industrial e das exportações. Entretanto, existem também alguns estudos de casos, com foco mais estreito, cujas conclusões são menos favoráveis. E, é claro, um estudo de caso carece de generalidade para ser suficientemente convincente para muitos economistas. Portanto, o exame dos resultados gerais de muitos estudos realizados leva, com frequência, a conclusões como “resultados mistos”, “inconsistências” ou “agnosticismo” em relação aos efeitos da política industrial (WADE, 1986 E 1990; WEISS, 2005; RODRIK, 2008; HARRISON; RODRIGUEZ-CLAIRE, 2009; SARLE, 1996).

A falta de evidência empírica conclusiva leva os economistas do desenvolvimento a ter de tomar, na incerteza, uma decisão acerca de uma política recomendada, visando ao crescimento e à transformação econômica. Seria possível considerar um argumento de *associação* em que as estratégias de médio-longo prazos, usando uma política industrial, estão presentes em quase todos os casos bem-sucedidos de *catch-up* (*catch-up* significa alcançar o mesmo nível de crescimento ou desenvolvimento econômico dos países do 1º mundo) e risco que Wade (2004, p. 348) denomina de “Falácia Darwiniana”, ou seja, “o pressuposto de que porque uma coisa existe deve ser vital para a sobrevivência do organismo ou da sociedade em que existe”. Ou poderíamos arriscar a “Falácia Ptolemaica” de Wade e presumir que apenas as políticas coerentes com o paradigma neoliberal poderiam ter sido o fator por trás das experiências de crescimento bem-sucedidas.

Conforme mencionado, existem poucos casos de *catch-up* sem a presença de políticas industriais na história. Entrementes, o *catch-up* contemporâneo dos países em desenvolvimento em relação aos países ricos envolve um clube relativamente seleto. Após 1960, 15 países – dentre um universo de 106 países com dados disponíveis – diminuíram o hiato entre seu produto interno bruto (PIB) *per capita* e o dos Estados Unidos em dez ou mais pontos percentuais (tabela 2). Entre esses, apenas Hong Kong realmente se aproximaria do paradigma neoliberal em termos de intervenções governamentais. Igualmente, mais da metade desses países usam, ou têm usado, planos estratégicos nacionais de desenvolvimento para orientar suas políticas. Outros países em desenvolvimento, como a Malásia, a República Tcheca e a China, não atingiram o limiar descrito, mas conseguiram considerável *catch-up* usando políticas industriais estratégicas.

É claro que existem muitos países que usaram um ou outro tipo de política industrial que, com frequência, fracassou ou produziu desempenho econômico muito medíocre. Entretanto, na maioria dos casos, a fonte do problema pode ser facilmente identificada como sendo desenho e/ou implementação falhos ou choque exógeno, em vez da política industrial *per se*. Portanto, como economistas do desenvolvimento, assim alicerçados, considerando também o número significativo de estudos abrangentes com conclusões favoráveis sobre o impacto da PI nas histórias de sucesso, decidimos arriscar, com certa cautela, a Falácia Darwiniana e promover, neste livro, a ideia de que é uma boa “aposta” para a América Latina cultivar e aprofundar a capacidade de o Estado desenvolver e implementar com sucesso estratégias de desenvolvimento de médio-longo prazos, apoiadas por uma política industrial moderna.

**Tabela 2: *Catch-up* (1960-2007) – países em que o hiato do produto interno bruto (PIB) *per capita* diminuiu em 10 pontos percentuais ou mais em comparação com o dos Estados Unidos**  
(PIB *per capita* como % do PIB *per capita* dos Estados Unidos)

	1960	1970	1980	1990	2000-2007
Espanha	31,9	40,0	38,0	40,5	42,6
Portugal	18,9	26,6	27,3	31,0	31,0
Áustria	55,2	66,6	69,0	70,3	69,6
Omã	9,6	21,5	24,7	25,2	26,0*
Finlândia	54,0	64,4	69,9	65,0	71,1
Islândia	74,2	86,8	98,9	88,8	93,8
Malta	7,9	13,8	20,8	26,6	27,9
Rep. da Coreia	8,3	12,3	17,8	28,4	34,9
Noruega	78,5	88,5	100,5	105,8	109,8
Japão	66,0	99,8	108,7	117,1	106,0

Continua...

Continuação

	1960	1970	1980	1990	2000-2007
Irlanda	37,0	41,7	44,3	57,1	80,1
Luxemburgo	93,1	95,2	97,5	122,8	141,0
Hong Kong	27,5	40,6	61,0	76,8	78,9
Cingapura	17,7	31,2	44,4	60,4	69,4
Taiwan	12,8	21,0	32,7	49,9	56,4

Fonte: calculado com base em dados do Banco Mundial.

Nota: \* Omã – dados até 2006.

Obs.: dólares constantes de 2000.

## 1.2

### ARREMATE: MAIS SOBRE POR QUE ACREDITAMOS QUE AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DE PRAZO MÉDIO-LONGO SÃO IMPORTANTES PARA A AMÉRICA LATINA

Existe vasta literatura sobre políticas industriais. Não se pretende revisar tal literatura neste trabalho, os leitores interessados podem consultar outras revisões como Peres e Primi (2009), Harrison e Rodriguez-Claire (2009) e Noland e Pack (2002). Aqui, frisam-se os argumentos em prol da política industrial mercedores de atenção para elaboração de estratégias nacionais na América Latina e que, em nossa opinião, são escolhas interessantes para explorar e desenvolver a capacidade do Estado de elaborar políticas industriais eficazes, que valem a pena assumir, apesar dos riscos envolvidos.

Falando genericamente, as atitudes ou as culturas intelectuais dos céticos e daqueles que advogam a política industrial (PI) são muito diferentes, sendo que essa diferença também influencia a maneira de pensar sobre o processo de desenvolvimento.<sup>12</sup> Acredita-se que a maneira de pensar dos proponentes da PI é mais relevante para os que elaboram políticas na América Latina, se quiserem ter êxito ao navegar o dinâmico e crescentemente competitivo mundo da globalização, visando à maior transformação econômica, crescimento e *catch-up*. As dimensões dessas atitudes particularmente convincentes são as seguintes.

1. *Um viés de produção industrial dinâmica baseado na noção de eficácia.* Muitos céticos da PI operam em um marco de eficiência estático, neoclássico, de tipo de eficiência de Pareto que protege, em especial,

<sup>12</sup> Uma cultura intelectual tem suas linguagens e normas que informam, estimulam e limitam a maneira de pensar sobre política econômica (JUNG-EN WOO, 1992).

o bem-estar do consumidor e, com frequência, desaprova as perdas de consumo, mesmo temporárias, resultantes das “distorções” induzidas pela política industrial.<sup>13</sup> Além do fato de que, nos próprios termos, o ótimo de Pareto, *per se*, não garante a maximização do bem-estar, as interpretações modernas da política industrial enfatizam que a transformação econômica baseia-se na *eficácia* da promoção de processos de investimento e aprofundamento da industrialização que, de maneira contínua e cumulativa, facilitam o acesso a conhecimentos codificados e tácitos que apoiam as novas capacidades de tecnologia e produção.<sup>14</sup> Nessa visão, conforme observado por Cimoli, Dosi, Nelson e Stiglitz (2006), em determinadas circunstâncias de aprendizagem, a eficácia pode ganhar da eficiência.

2. *Uma estratégia de médio-longo prazos voltada para o futuro.* Conforme Montaigne apontou há muito tempo, “nenhum vento trabalha para o homem que não tem porto de destino” (FRAME, 1958, p. 243). Pela própria natureza do compromisso, quando um país se engaja em uma política industrial se vê incentivado a organizar e a priorizar estrategicamente metas orientadas para o médio-longo prazos. Essas metas mobilizam a atenção da Nação e os esforços em prol do desenvolvimento de capacidades para acelerar a transformação da economia.<sup>15</sup> O escopo da PI pode variar: usando a linguagem de Hausmann, Rodrik e Sabel (2008), pode ser “no pequeno”, ou seja, insumos públicos para melhorar a produtividade de atividades existentes e/ou “no grande”, ou seja, apostando no estabelecimento de novas indústrias ou atividades. Após dominar, em grande parte, a arte do equilíbrio macroeconômico, acredita-se que o crescimento e o desenvolvimento econômicos na América Latina se beneficiariam se a estratégia governamental se estendesse, de maneira mais decisiva e coerente, além da gestão macroeconômica relativamente consolidada de curto prazo, que atualmente pesa tanto nas políticas da região, combinando-a com uma estratégia progressivamente mais forte, de médio-longo prazos, orientada a metas, visando à transformação econômica.
3. *Ambição.* Conforme Evans (1995) observa, o enfoque PI expressa uma preocupação magnífica com a colocação do país na hierarquia econômica global, pressupondo que isso não está irremediavelmente fixado pela atual estrutura de vantagens comparativas estáticas, mas que existe escopo

13 Por exemplo, alguns estudos negam a importância da política de desenvolvimento da indústria pesada da Coreia, na década de 1970, embora, apesar de seus erros, tenha repetidamente provado seu sucesso na transformação econômica e na lucratividade. Essa crítica deve-se ao fato de que, na época, o ambicioso programa tenha distorcido os preços relativos e retirado recursos da indústria leve, o que reduziu (temporariamente) a competitividade líquida da manufatura e da eficiência global. Ver Jong-ho (1990) e Kim (1990). De um ponto de vista diferente da PI, o êxito da mudança da economia da indústria leve para a pesada representa o desenvolvimento de novas capacidades, bem como a geração de sinais públicos, incentivando o compromisso com o investimento em novas atividades de nível superior e em aprendizagem. Na famosa observação de Amsden (1989), *catch-up* com frequência implica *erra* nos preços do ponto de vista neoclássico. Jong-ho e Kim também atribuem o esforço em prol do desenvolvimento da indústria pesada à instabilidade macroeconômica. Outros, porém, mostram que os problemas temporários não foram causados pela PI, *per se*, mas por choques externos e/ou pela abertura excessivamente rápida de contas de capital (WADE, 2004).

14 É possível ver isso pelo ângulo da eficiência *dinâmica*, que avaliaria, em termos de desconto, as perdas temporárias de consumo das políticas de PI contra os ganhos provenientes da PI (HARRISON; RODRIGUEZ-CLAIRE, 2009). Entretanto, embora conceptualmente elegante, a precisão confronta todos os problemas de mensuração do impacto da PI anteriormente mencionado.

15 Por exemplo, os asiáticos têm sido fortemente estratégicos e orientados para metas. Como ilustração contemporânea, uma das metas dos chineses é fazer de Xangai um centro internacional de moda até 2015; outra meta é elevar as despesas do país com P&D para 2% do PIB até 2020 (DEVLIN, 2008). Entretanto, Cingapura planeja elevar suas despesas com P&D de 2% para 3% do PIB até o fim desta década.

para intervenções públicas que contribuam para a crescente sofisticação da economia ou a aceleração do processo. Em outras palavras, as vantagens comparativas são “feitas pelo homem” (ADELMAN, 1990). Assim, a PI instila uma cultura que substitui complacência acerca das “dívidas de Deus” e das vantagens comparativas estáticas com outra experimentação estressante, sustentada pela noção de que “podemos aprender e melhorar”. Essa ambiciosa cultura é especialmente importante na maior parte da América Latina, onde as rendas dos recursos naturais ou as da economia política, como as preferências comerciais de países ricos, podem levar, e de fato levam, à complacência e, em última análise, contribuem para a vulnerabilidade e o subdesemprego econômicos (ECLAC, 2008).

4. *Emulação*. O pensamento sobre as políticas industriais modernas alicerça-se na atenção para as atividades dos países mais ricos e avançados e, como expressão adicional, embora acurada da ambição, visa, de diferentes maneiras, ao longo do tempo, a emular estrategicamente esses países, a fim de aprender e desenvolver capacidades novas de padrão mais alto (REINART, 2009). Foi observado empiricamente que os países evoluem de um alto grau de especialização na produção e na exportação para um estágio de diversificação à medida que sua renda aumenta, quando começam novamente a especializar-se em níveis relativamente altos de renda e em maior proximidade das fronteiras tecnológicas (IMBS; WACZIARG, 2003; KLINGER; LEDERMAN, 2006). Isso sugere, conforme observado por Rodrik (2004), que a política de desenvolvimento deveria promover a diversificação, uma vez que viabiliza novas atividades que geram aprendizagem e novas capacidades que, por sua vez, sustentam a transformação e o crescimento econômicos. Seguindo esse critério, a América Latina é claramente retardatária em diversificação (CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, 2006; ECLAC, 2008; AGOSIN, 2009).

Contudo, nem todas as atividades são iguais. Por um lado, certos produtos requerem habilidades e capacidades específicas que possuem algumas similaridades com outros processos de produção, facilitando a migração para novas atividades, enquanto as habilidades requeridas para outros produtos são tão específicas que ficam isoladas e, assim sendo, dificultam a migração (HAUSMANN; RODRIK, 2006).<sup>16</sup> Quanto mais isolado for o conjunto de habilidades de produção de um país, mais crítica será sua política industrial na procura por diversificação, porque as forças de mercado não gerarão pontes que facilitem o acesso às novas atividades.

Por outra parte, os vínculos entre as atividades de produção ocorrem em hierarquias tecnológicas, em que estão localizadas certas tecnologias centrais a indústrias ou atividades excepcionalmente dinâmicas em

<sup>16</sup> Além disso, uma vez estando em nova atividade, a aprendizagem pode ser intensa, o que permitirá aos países subir na escala de qualidade com relativa rapidez. Os automóveis da Coreia do Sul, especialmente os da Hyundai Motors, são bom exemplo de aprendizagem. Por trás de um mercado nacional muito protegido, essa indústria, com apenas 30 anos, tornou-se grande participante na indústria automotiva internacional.

termos de promover a aprendizagem, a produtividade e a “construção” de novas vantagens comparativas de nível mais alto (CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLITZ, 2006). Essas tecnologias emergem da fronteira tecnológica, difundindo-se a seguir. Uma vez que o que um país produz hoje determina a acumulação de conhecimentos, habilidades e vantagens comparativas do amanhã, é importante se concentrar no desenvolvimento progressivo de capacidades nacionais que permitam, por meio da imitação ou da inovação, o acesso aos tipos de produção e às atividades que conformam essas tecnologias dinâmicas. Isso não ocorrerá, necessariamente, de maneira espontânea, por meio das forças de mercado; aliás, os mercados que sustentam certas atividades estratégicas podem não ser completos ou até não existir na economia local.

5. *Vigilância estratégica em relação à interdependência e aos efeitos indiretos.* Há discordância entre os defensores da PI quanto à relevância de focar exclusivamente as chamadas falhas de mercado, em vez de focalizar a questão mais abrangente da acumulação de conhecimentos e capacidades por meio da promoção seletiva de determinados processos e atividades de produção.<sup>17</sup> Contudo, se nos afastarmos da noção de equilíbrio estático de desalinhamento dos preços de mercado e sociais, é provável que não haja maiores discordâncias quanto à importância potencial das interdependências e dos efeitos indiretos resultantes das ações dos agentes de mercado. O paradigma neoliberal presta muito menos atenção, do ponto de vista cultural, a essa questão por causa dos pressupostos básicos de interdependência entre os agentes econômicos.

Muitos efeitos indiretos podem ser relevantes para se ter êxito no crescimento e na transformação econômica de uma economia (CHANG, 1994; NOLAND; PACK, 2002; HARRISON; RODRIGUEZ-CLAIRE, 2009). Alguns parecem excepcionalmente importantes para a América Latina. Tradicionalmente, as políticas industriais prestam muita atenção às *indústrias infantis* ou *emergentes*, com economias de escala intra e interindústria que surgem dos elos de produção e disseminação de conhecimento. Isso ocorre porque a escala pode aumentar a produtividade e diminuir os custos das novas atividades e, portanto, aumentar sua competitividade suficientemente para criar uma vantagem comparativa. Essa disseminação põe em relevo os problemas de coordenação que as PI devem avaliar e resolver.

Outra questão diz respeito à propagação de informação resultante de novas atividades. O êxito de uma atividade nova em uma economia local gera novas informações, que se disseminarão e incentivarão novos entrantes, que imitarão e expandirão o processo de aprendizagem no país. Recentemente, Hausmann e Rodrik (2006) enfatizaram que esse tipo de propagação informacional – em princípio bom para a economia – pode desencorajar o investimento inicial para identificar uma atividade nova. Isso ocorre porque o “primeiro movimentador” prevê que, se for bem-sucedido, os imitadores provocarão a erosão das rendas, enquanto se

17 Ver Peres e Primi (2009). A ruptura emerge de questões sobre a verdadeira relevância, para a política pública, da referência (*benchmark*) de eficiência do paradigma neoclássico.



o investimento fracassar o novo entrante assumirá todos os custos. Esse problema é resolvido por diferentes tipos de subsídios para incentivar as descobertas. Existem, entretanto, outras maneiras de mostrar que o primeiro entrante não está necessariamente em desvantagem (NEWFARMER; SHAW; WALKENHORST, 2009).<sup>18</sup> Mesmo assim, pode-se dizer que a própria informação constitui grande gargalo e, portanto, as intervenções públicas visam a intensificar o acesso a informações que facilitem as descobertas, e os investimentos em atividades novas desempenham papel valioso na política industrial.

6. *Pensamento evolucionário.* Em geral, a política industrial não está baseada em um paradigma estático que vale para qualquer oportunidade, em qualquer lugar. Pelo contrário, esse pensamento está enraizado na evolução real da economia mundial e das economias nacionais. Assim, há progressão constante do pensamento que o mantém de acordo com os eventos reais.

Por exemplo, a organização industrial tem sofrido grandes mudanças nos últimos anos. Os sistemas de produção das empresas e das indústrias estão cada vez mais descentralizados no mercado global, facilitado pelo progresso nas tecnologias do setor de transporte, informação etc. Embora os conhecimentos – com frequência tacitamente materializados nas organizações e nas atividades – e as novas capacidades ainda sejam gerados, em grande parte, em unidades fechadas das empresas e dos setores industriais, houve aumento explosivo das redes colaborativas, relativamente móveis, nacionais e internacionais, que sustentam a produção e as atividades tecnológicas que fornecem o conhecimento, desenvolvem as capacidades e estimulam a inovação nas atividades dinâmicas (CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLIZ, 2006). Portanto, as estratégias de *catch-up* precisam enfatizar, cada vez mais, o desenvolvimento de instrumentos institucionais e de política mais oportunistas, que ajudem o setor privado a desenvolver as capacidades necessárias para identificar, acessar e explorar oportunidades, pois estas não surgem, necessária e linearmente, das atividades correntes. É isso que Sabel (2009) chama de nova “política industrial aberta”. Apesar de não acreditar que o conceito de política industrial aberta negue a utilidade de perspectivas mais verticais, ele certamente deveria ser incorporado ao pensamento estratégico. Como exemplo adicional, desde a Rodada Uruguaia da Organização Mundial do Comércio (OMC), tem sido dificultado o uso de certas formas tradicionais de PI. Entretanto, a política industrial não apenas incentiva a exploração pragmática das falhas mundiais nos regulamentos da OMC, mas também tem enfatizado, cada vez mais, as estratégias de investimento nas questões relativas à oferta e à inovação, quando as regras multilaterais são muito menos abrangentes (BORA; LLOYD; PANGESTU, 2000; DICAPPRIO; GALLAGHER; 2000; WEISS, 2005).

Por último, a evolução mais importante no pensamento sobre a política industrial é, talvez, o papel crítico

---

<sup>18</sup> Se a empresa exporta, o mercado mundial é suficientemente grande para mais um jogador. Além disso, novos entrantes podem criar transbordamentos intraindústria.

das parcerias ou das alianças público-privadas no desenvolvimento e na implementação de estratégias – um assunto a ser discutido a seguir.

### 1.3 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NA PRÁTICA

Na tabela 3, são apresentados os dez países que fizeram parte do nosso projeto<sup>19</sup> de pesquisa sobre fatores que condicionam o sucesso das estratégias e a eficácia das políticas. Cinco deles – Espanha, Finlândia, Irlanda, República da Coreia e Cingapura – encontram-se no grupo de 15 países apresentados na tabela 2, que estão fechando o hiato de renda com os Estados Unidos em mais de dez pontos entre 1960 e 2005. Conforme foi anteriormente mencionado, dentre eles, apenas Hong Kong teria boa nota quanto à sua renitência a não aplicar políticas industriais. Além disso, dois países do nosso projeto, a Malásia e a República Tcheca, encurtaram o hiato, embora de forma menos marcada. No entanto, a Austrália e, principalmente, a Nova Zelândia perderam terreno no processo de convergência, mas saíram-se melhor que os países latino-americanos, cuja dependência dos recursos naturais é semelhante. Convém realçar que todos os países da tabela 3, com exceção da Austrália, da Nova Zelândia e da Suécia, eram relativamente pobres, ou muito pobres, depois da Segunda Guerra Mundial.

**Tabela 3: Países selecionados – participação da renda *per capita* no mesmo indicador dos Estados Unidos<sup>1</sup>**  
(%, renda *per capita* dos Estados Unidos = 100)

	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Primeiro quinquênio de 2000
Austrália	63,7	64,4	61,4	60,2	62,1
Finlândia	54,1	64,4	69,9	65,0	71,1
Irlanda	37,0	41,7	44,3	57,1	80,0
Rep. da Coreia	8,3	12,3	17,8	28,4	34,9
Malásia	5,7	6,9	8,4	10,8	11,5
Nova Zelândia	56,9	52,4	46,4	40,8	40,8
Rep. Tcheca	–	–	–	16,7	17,2
Cingapura	17,7	31,2	44,4	60,4	69,4
Espanha	31,9	40,0	38,0	40,5	42,6
Suécia	83,7	87,3	84,5	78,2	80,6

Fonte: elaboração própria sobre a base de dados do Banco Mundial.  
Nota: 1 dólar constante de 2000.

19 O projeto de parcerias público-privadas para o desenvolvimento exportador recebeu o apoio da Cepal, da Secretaria-Geral da Cúpula Ibero-Americana (Segib), do Corfo Chile e do governo da Coreia do Sul.

Para ilustrar as diferentes orientações, no quadro 1, sintetiza-se a evolução das estratégias de desenvolvimento exportador de quatro dos dez países do estudo.<sup>20</sup> Por um lado, as da Finlândia e Cingapura podem ser caracterizadas pela sua natureza estrutural, isto é, que possuem metas explícitas de transformação produtiva e obedecem a uma dinâmica de inserção internacional sustentada em uma ação proativa e direta das políticas públicas. Por outro lado, foram incluídas a Austrália e a Nova Zelândia, cujas estratégias voltaram-se, nos anos 1980, para um enfoque neoliberal, embora, na década atual, esta última realizou esforços, com grande dificuldade, para aplicar medidas orientadas à transformação produtiva.<sup>21</sup>

**Quadro 1: Países selecionados – marcos da estratégia nacional de desenvolvimento**

	Primeiro período	Segundo período	Terceiro período	Quarto período
Austrália	1920 Substituição de importações.	1983 Liberalização comercial e política no estilo do Consenso de Washington.	2000 Impulso à área da inovação e atração de IED.	
Finlândia	1970 Industrialização baseada em ramos de uso intensivo de recursos naturais. Protecionismo e subsídios para as indústrias nascentes. Ênfase permanente na educação.	1993 Ingresso na União Europeia. Liberalização do comércio e do capital externo, incluído o investimento estrangeiro direto (IED), ao lado de maior preocupação pelas tendências microeconômicas de longo prazo. Andando para uma sociedade da inovação: fortalecimento e articulação da indústria e do sistema de inovação. Enfoque de pesquisa e desenvolvimento orientado pelo dinamismo da indústria.	2006 Fortalecimento da capacidade de renovação do sistema de inovação. Aumento da base de conhecimentos. Melhora da qualidade e dos objetivos da pesquisa científica e tecnológica. Aumento da comercialização da inovação.	

*Continua...*

20 Com o objetivo de aprofundar a análise, a pesquisa foi enfocada nas estratégias de desenvolvimento exportador, ideia motora de todas as estratégias, abrangendo quatro eixos principais: atração de investimento estrangeiro direto (IED), internacionalização das pequenas e médias empresas (*pymes*), inovação e incentivo às exportações.

21 Irlanda, Malásia, Suécia, República Tcheca (após 2000) e República da Coreia compartilharam um enfoque de transformação produtiva. No entanto, a Espanha é um caso intermediário, enquanto a estratégia no âmbito nacional tem orientação bastante liberal, as comunidades autônomas impulsionaram claramente uma estratégia de transformação produtiva.

Continuação

	Primeiro período	Segundo período	Terceiro período	Quarto período
Nova Zelândia	1960 Industrialização orientada para a substituição de importações.	1984 Liberalização econômica no estilo do Consenso de Washington.	2006 Agenda de transformação econômica centrada em empresas globalmente competitivas, infraestrutura de qualidade mundial, estímulo à inovação e à produtividade, sustentabilidade ambiental e promoção de Auckland como cidade competitiva em nível mundial.	
Cingapura	1965 Industrialização mediante a substituição de importações. Exportação de manufaturas ligeiras com atração de IED.	1979 Política de orientação para a indústria e serviços de média e alta tecnologia. Aumento salarial em ramos de uso intensivo de mão de obra com o objetivo de conceder incentivos para a consecução do objetivo anterior.	1990 Internacionalização da manufatura em países vizinhos, com expansão posterior para China, Índia e Meio Oriente. Início do desenvolvimento de aglomerações industriais e dos serviços, incluindo as empresas locais com participação do Estado. Desenvolvimento de plataforma de serviços financeiros e de negócios.	2000 Desenvolvimento de aglomerações industriais existentes, identificação e desenvolvimento de novos por meio da atração de investimentos, apoio às empresas inovadoras e desenvolvimento tecnológico em setores antigos e um número selecionado de novos setores. Internacionalização de <i>pymes</i> . Criação de novos espaços geográficos para investimento e exportação.

Fonte: elaboração dos autores.

Cabe mencionar que um número importante desses países impulsionou ativamente uma estratégia de transformação produtiva mediante a formulação de planos plurianuais formais de alcance nacional (ver quadro 2). Sua importância centra-se no fato de contribuírem para a difusão dessa estratégia, facilitando a prestação de contas e orientando a implementação e a alocação dos recursos em conformidade com as prioridades estabelecidas.

**Quadro 2: Países selecionados – planos nacionais**

República da Coreia (até 1993)	Planos quinquenais.
República da Coreia (a partir de 1997)	São abandonados os planos nacionais, mas existem planos indicativos desenvolvidos em cada ministério.
Finlândia	Planos trienais.
Irlanda	Planos de seis a sete anos.
Malásia	Planos indicativos complementares e interativos que incluem uma visão a 30 anos de prazo, um plano marco de dez anos e um plano de cinco anos.
República Tcheca (antes de 1990)	Planejamento central.
República Tcheca (após 1990)	Planos trienais.

Fonte: elaboração dos autores.

As estratégias dos países cujas políticas públicas promovem ativamente a transformação produtiva têm certos aspectos em comum. Por exemplo, é considerada fundamental a estabilidade macroeconômica, bem como a fortaleza fiscal, a solidez das taxas de investimento e uma inserção internacional dinâmica. Por causa da crescente importância da inovação, em todos os países deu-se prioridade ao desenvolvimento humano, incluindo a escolaridade, com um esforço cada vez maior para ampliar o alcance da educação superior. Embora a exploração das janelas comparativas estáticas seja um ponto de partida para o desenvolvimento exportador, todos apontaram claramente para a criação de novas vantagens no tempo para conseguir um progresso contínuo das vendas externas. Nesse sentido, no gráfico 2 apresenta-se o caso paradigmático da República da Coreia. Além disso, a estratégia da crescente sofisticação é dinâmica e ajustada às circunstâncias internas e externas. Quanto às políticas públicas, combina-se alternadamente um enfoque horizontal *neutro* com intervenções seletivas de incentivo a setores e atividades estratégicas.

Por último, uma característica que pode ser observada na evolução das estratégias em todos os países, embora com ênfase muito maior em alguns deles, como a Nova Zelândia e a República Tcheca, é a tendência de manter as práticas já conhecidas, embora existam melhores alternativas (*path dependency*). Isso é manifestado nos difíceis esforços para conseguir a mudança da estratégia relativamente neoliberal, impulsionada a partir de 1984 e 1990, respectivamente, para outra de caráter mais estrutural no decênio de 2000 (HAWORTH, 2008; BENÁČEK, 2008).

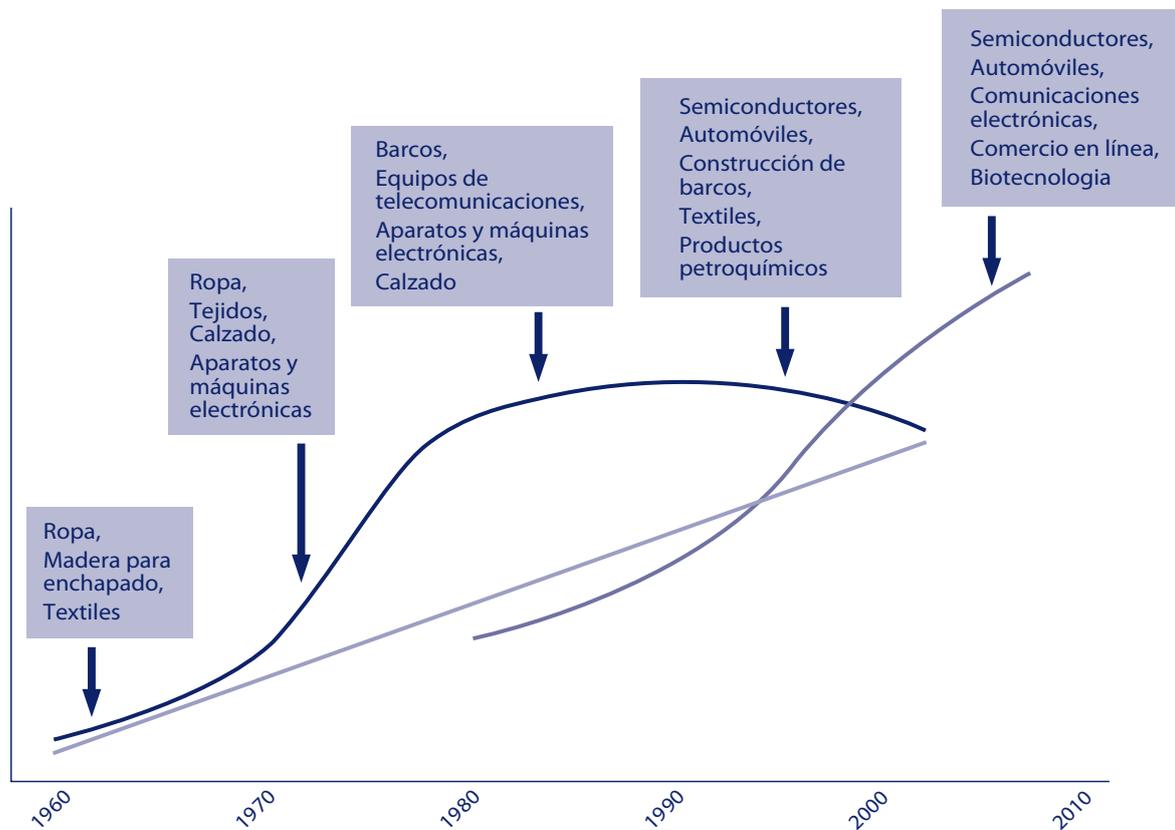


Gráfico 2: República da Coreia – evolução das principais indústrias

Fonte: Hong (2008).

## 2

# ESTRATÉGIAS PROATIVAS DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA: O PAPEL DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Uma estratégia de desenvolvimento com um enfoque proativo de transformação surge, em primeiro lugar, de um diagnóstico e de uma avaliação de oportunidades-chave para o posicionamento do país no mercado mundial; com uma projeção de médio-longo prazos e com a identificação das restrições primárias que é preciso superar, reduzir ou eliminar para enfrentar o aproveitamento dessas oportunidades por parte do país (STIGLIZ, 1998). É óbvio que a avaliação e as metas estabelecidas devem estar empiricamente fundamentadas na realidade das capacidades da economia e nas tendências de curto, médio e longo prazos do entorno externo. Quanto às políticas e aos programas públicos dirigidos para a superação das restrições primárias, é preciso levar em conta as realidades do país em questão, as capacidades dos setores públicos e privados, e quais as ações que melhor estimulariam o setor privado para tomar as decisões concordantes com as metas da estratégia. Além disso, é preciso também o alinhamento entre as metas e os programas da estratégia no nível macroeconômico com as metas e os programas orientados para atividades ou setores específicos, a fim de poder combinar, de maneira coerente, os sinais do mercado com os incentivos do governo.

Como levar à frente essa tarefa? Atualmente, contrastando com as décadas transcorridas imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, o aparelho produtivo da maioria dos países está nas mãos do setor privado. Sendo assim, é a empresa privada que fornece a informação sobre os mercados que, embora incompleta, é potencialmente muito valiosa para a difícil tarefa de identificar as oportunidades comerciais e as restrições – incluindo aquelas relacionadas com as políticas públicas – para a transformação produtiva.<sup>22</sup> Contudo, as empresas também padecem de miopia para tomar decisões e ações que possam conduzir a uma escalada do desempenho. Isso é devido às previamente mencionadas externalidades e *falhas de mercado*, que são especialmente importantes em um mundo globalizado de rápidas mudanças: as vantagens de ser o primeiro, a coordenação ótima no mundo empresarial, a apropriação dos benefícios da inovação, do desenvolvimento tecnológico etc.<sup>23</sup> Também existe a influência de natureza institucional e *psicológica*, como o viés para o *statu quo*.

22 Dependendo do nível de desenvolvimento e da situação conjuntural da economia do país, as restrições primárias para o crescimento sustentado podem estar concentradas nas áreas macro, meso ou microeconômicas. Hausmann, Rodrik e Velasco (2005) desenvolveram algumas ideias sobre como abordar um diagnóstico sistemático e sua priorização.

23 Fajnzylber (1989) destaca que as falhas referentes à transformação produtiva podem ser especialmente importantes nas economias baseadas nos recursos naturais.

Embora os governos também tenham falhas e nem sempre possuem melhor informação do que o setor privado, eles podem estimular, mediante sua liderança política, um pensamento nacional estratégico e pro-ativo, com visão de futuro, e coordenar a ação coletiva no âmbito de um bem público. Assim, quando ambas as partes estão trabalhando juntas, podem aumentar seu potencial individual para apoiar mecanismos e programas que ajudam a identificar e superar as falhas primárias de mercado e aquelas derivadas das próprias políticas públicas em matéria de regulação e programas. Enfim, o pensamento coletivo é, geralmente, mais inteligente do que uma perspectiva individual.

Não obstante, o enfoque neoestrutural acrescenta algumas condicionantes importantes. Para que ele seja instrumento efetivo para o desenvolvimento das estratégias, a parceria público-privada deveria estar caracterizada por contar com um Estado que colaborasse intensivamente com o setor privado, mas com autonomia no âmbito de um bem público, segundo as palavras de Evans (1995) *embeded autonomy*. Somente assim ele poderá ser um parceiro integral do setor privado, evitando, por sua vez, a “captura” por interesses particulares. A segunda condicionante é que tanto a obtenção dessa autonomia por parte do Estado quanto a criação de uma estratégia de transformação produtiva efetiva depende do *design* institucional de um processo social de colaboração público-privada. Esta deveria permitir que fosse obtida, sem captura pelo Estado, a informação necessária para identificar oportunidades de benefício social e resolver restrições primárias diante da nova atividade produtiva.

Mas, além disso, uma parte da informação necessária para se elaborar diagnósticos e estratégias inteligentes é possuída por outros agentes não comerciais, tais como aqueles da academia (incluindo pesquisadores) e os sindicatos.

Ademais, para as estratégias e o seu financiamento<sup>24</sup> poderem gerar raízes políticas profundas para durar no médio-longo prazos, é preciso desenvolver, ou aproximar, consensos, ou pelo menos entendimentos públicos, que permitam gerar suficiente aceitação pública. É por isso que as parcerias, frequentemente, devem incorporar outros grupos além do setor dos negócios.<sup>25</sup> De qualquer forma, *trabalhando conjuntamente* em uma institucionalidade efetivamente projetada com as considerações aqui discutidas, é possível chegar a um processo social que, por si mesmo, poderá conduzir, eventualmente, a consensos que levem à sustentabilidade da estratégia entre ciclos políticos (STIGLIZ, 1998).

24 Se o público não tiver um grau de aceitação da estratégia, serão criadas tensões quanto à alocação de recursos escassos para sua implementação. Algumas áreas de uma estratégia – isto é, despesa pública em apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e à inovação – poderão não ter uma fácil aceitação política do povo, diante de outras despesas, como programas para a redução de pobreza. Assim, para se obter um espaço estável no orçamento para o primeiro, poderá ser necessária uma construção explícita de um consenso ou entendimento público.

25 Mas, como Prats e Català (2005) comentam, os setores mais fracos poderiam precisar de apoio para se tornarem atores efetivos em um diálogo.

# 3

## CAMPO DE AÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 3.1

#### UM MARCO DE ANÁLISE

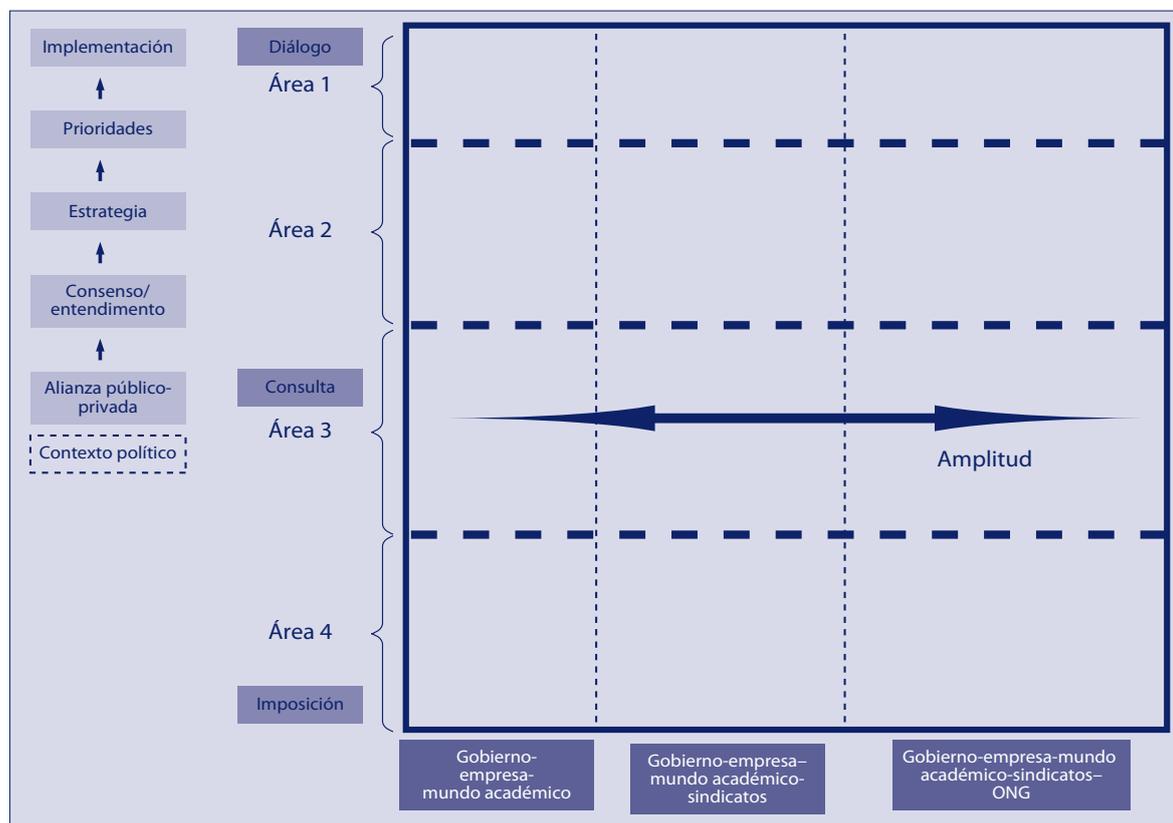
O fluxograma 1 esboça, em forma estilizada, o campo de ação das parcerias público-privadas. À esquerda, é resumida esquematicamente a dinâmica de sua inserção na construção de uma estratégia. É importante salientar que a construção de uma parceria e o seu papel na formulação e na implementação de estratégias estão fortemente condicionados pelo contexto político, histórico e cultural do país.<sup>26</sup> Em alguns países, o contexto econômico e uma institucionalidade eficaz de aliança permitem um resultado que se aproxima a um verdadeiro consenso público. Em outros casos, a natureza do contexto político pode conduzir a uma parceria caracterizada como apenas entendimento público em torno da estratégia, ou da aceitação pacífica dela. Mas, de uma ou de outra forma, a formulação e a aplicação de determinada estratégia dependem do grau de acordo entre os participantes da aliança.

Quanto à obtenção de consensos e entendimentos, a interação entre as partes de uma parceria poderá variar tanto na forma do discurso quanto no seu alcance. No eixo esquerdo vertical do fluxograma 1, observa-se que o discurso entre o setor público e o privado pode variar ao longo de uma escala não discreta, que reflete diversas características da interação, passando de um verdadeiro diálogo que conduz ao consenso, para uma consulta do governo ao setor privado, que fomenta o entendimento para um tipo de imposição da estratégia, sem diálogo ou consulta pública, mas com certo grau de entendimento entre as partes. Por outra parte, o alcance da participação social predominante na parceria pode variar. No eixo horizontal do fluxograma 1, observa-se que o espectro pode ir desde uma relação trilateral entre o governo, as empresas e a academia, até uma parceria muito ampla que praticamente abrange a totalidade dos principais grupos sociais.

Finalmente, existe uma terceira dimensão, não ilustrada no fluxograma 1, que deve ser considerada: trata-se da estrutura de operação. Nela, são identificadas três variantes estilizadas. Primeiro, uma parceria que opera por meio de estruturas formais e explícitas. Segundo, uma parceria que opera com estruturas formais,

<sup>26</sup> Segundo um estudo conjunto da Cepal, Idea e o Banco Mundial, “o processo de construção de uma visão nacional não tem um formato único, mas deve-se adaptar à conjuntura de cada país e às particularidades dos atores participantes” (2005, p. 11).

mas que surgem de forma *ad hoc*. Terceiro, são as parcerias que funcionam em redes informais ou mediante acordos tácitos. Na prática, todas as três estruturas devem ter o seu lugar, ou coexistir, em qualquer parceria público-privada. Contudo, pode ser antecipado que algumas estruturas dominam mais do que outras.



Fluxograma 1: Área de ação das parcerias público-privadas

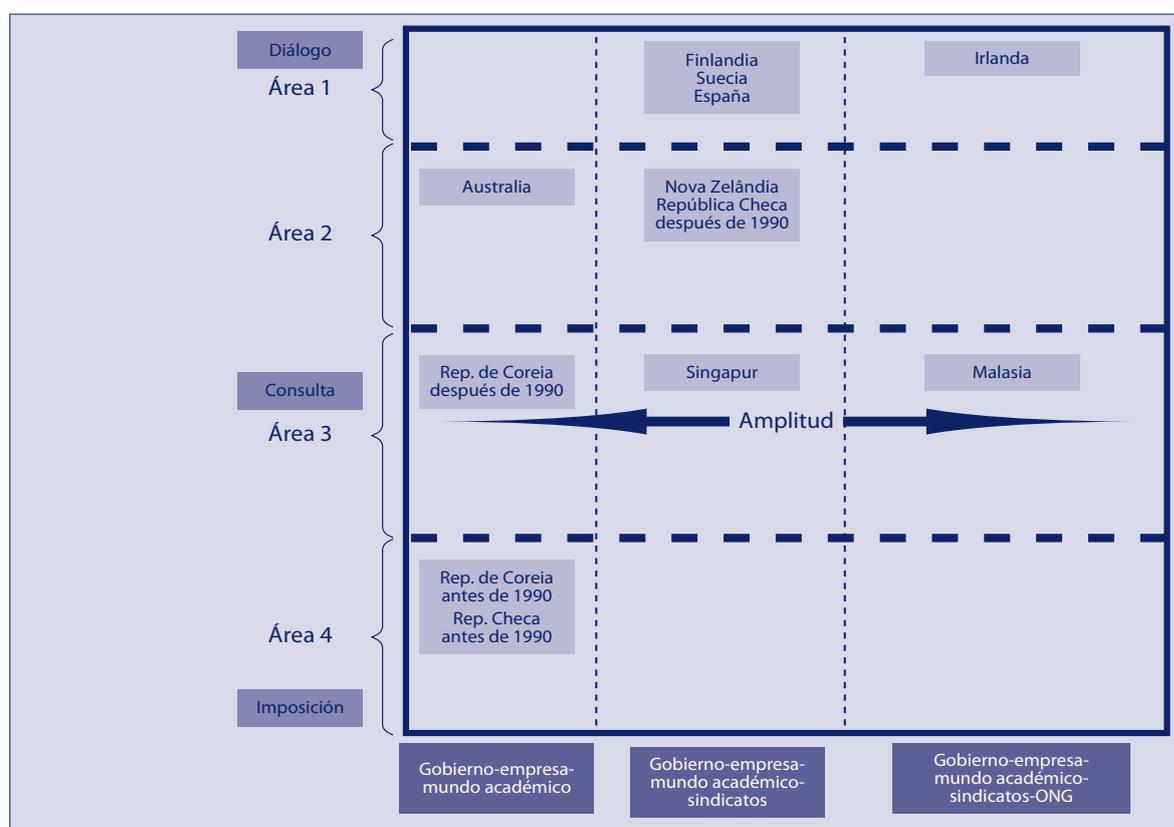
Fonte: elaboração dos autores.

### 3.2 PARCERIAS NA PRÁTICA

Nos países estudados, encontram-se as seguintes estruturas dominantes:

- Formal estruturada: Irlanda–Finlândia–Cingapura.
- Formal *ad hoc* (espontânea): Austrália; exemplo: comissões, conselhos voltados para tarefas específicas.
- Informal tácita: Espanha–Suécia.
- Híbrida (dois ou mais das anteriores): Malásia–Nova Zelândia–Rep. Tcheca e Coreia.

A partir dessa categorização de estruturas e dos espaços atuais de interação indicados no fluxograma 2, é ilustrada a natureza das parcerias nacionais dos países anteriormente estudados. Irlanda e Finlândia, por exemplo, são caracterizadas por parcerias muito amplas, formalmente estruturadas, que atuam em grande parte da hierarquia pública quanto à formulação e à implementação da estratégia, as quais dão origem a um verdadeiro diálogo social, obtendo acordos sobre estratégias próximas a consensos que superam os ciclos políticos. Portanto, esses países colocam-se na área 1 do fluxograma 2 com uma parceria que abrange o governo, as empresas, os sindicatos, o mundo acadêmico e que, no caso da Irlanda, inclui as organizações não governamentais (ONG).<sup>27</sup>



**Fluxograma 2: Posicionamento dos países na área das parcerias**

Fonte: elaboração dos autores.

Obs.: a Malásia incorpora os partidos políticos, mas inclui os sindicatos.

Em Cingapura também existe uma parceria relativamente ampla e bem estruturada, e a formulação e a implementação da estratégia supõem a participação de diversas instâncias hierárquicas públicas. Na Malásia,

<sup>27</sup> As organizações não governamentais (ONGs) foram incorporadas apenas recentemente.

as características da parceria são mais amplas, embora os sindicatos não participem dela.<sup>28</sup> Contudo, em ambos os países, o governo leva a cabo extensas consultas – mais do que diálogos – com seus parceiros, após as quais toma as decisões e anuncia a estratégia, o que é traduzido em um entendimento público mais do que em um consenso propriamente dito. Ambos os países ficariam colocados na área 3 do fluxograma 2 quanto à caracterização das suas parcerias.

Um aspecto que convém destacar nesses quatro países, sobretudo na Irlanda e em Cingapura, é a profundidade da parceria em termos de penetração na hierarquia do governo, contribuindo ao fluxo da informação e da coordenação dos processos, bem como à obtenção do consenso ou do entendimento. No gráfico 3, é mostrado o conjunto de instituições criadas em Cingapura para esse fim. A interação com o setor privado é muito ampla, e os representantes das empresas participam das diretorias de organismos, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico (EDB), no qual, tradicionalmente, são elaboradas as estratégias de desenvolvimento do país. Além disso, as empresas multinacionais radicadas no país também estão representadas, e acadêmicos estrangeiros participam do organismo para a ciência, a tecnologia e a pesquisa (A\*STAR), o que mostra a importância das multinacionais no aparelho produtivo, bem como a prioridade que o governo outorga à captação de conhecimento internacional aplicável à sua estratégia. Na Irlanda, o perfil é muito semelhante, embora os integrantes das diretorias tenham responsabilidades operacionais, diferentemente dos de Cingapura, que somente comentam e avaliam periodicamente as políticas e os programas.

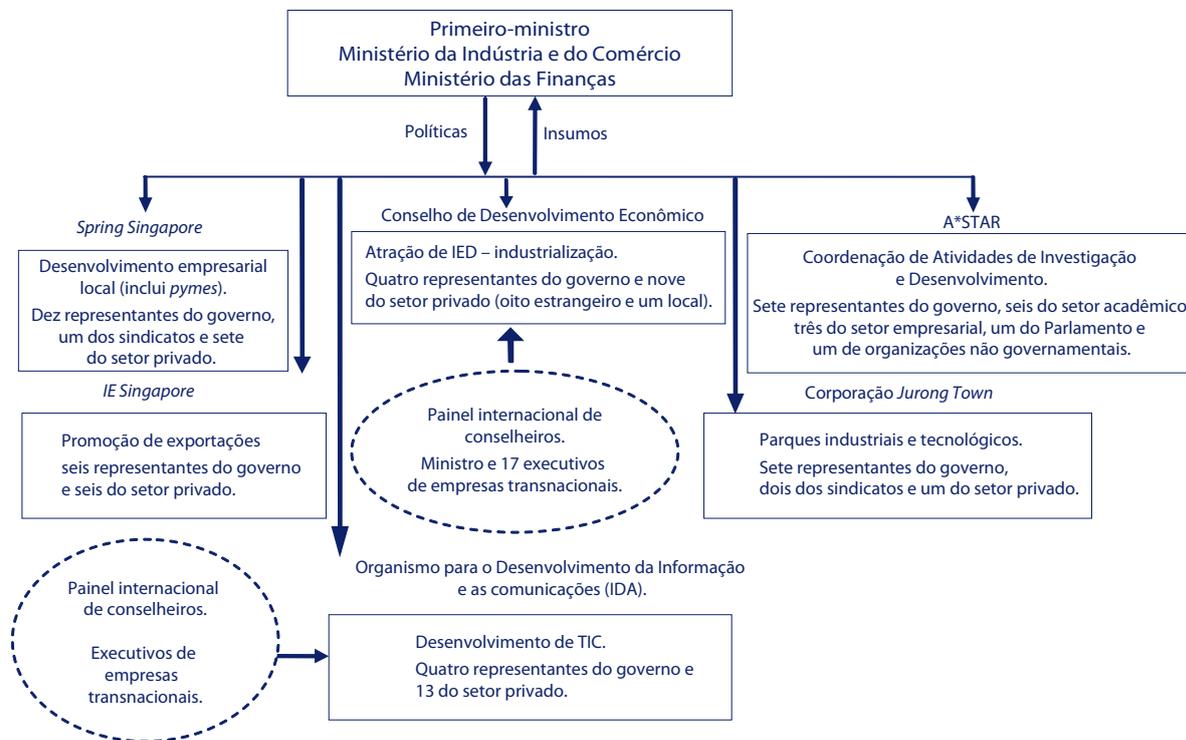
Em Cingapura e, em menor grau, na Irlanda e na Malásia, existe outra modalidade de parceria. São os painéis internacionais de conselheiros, como no caso do EDB e do organismo para o desenvolvimento da informação e as comunicações (IDA) (ver o gráfico 3). O EDB tradicionalmente liderou a formulação de estratégias de desenvolvimento, assim como sua implementação.<sup>29</sup> A cada ano, é convocada uma reunião privada do mais alto nível político, cujas conclusões são divulgadas em um comunicado de imprensa, e na qual estão presentes gerentes-gerais das sedes de grandes empresas multinacionais para analisarem, com representantes do governo, as tendências da globalização e da região do sudeste da Ásia, bem como as mudanças tecnológicas e comerciais. Esse evento não constitui apenas um fórum para a troca de informações aplicáveis às estratégias do país, mas contribui para criar uma rede de contatos no mercado internacional, a qual permite identificar oportunidades concretas para o país.<sup>30</sup> Essa mesma estratégia, em nível acadêmico, é aplicada no painel internacional do A\*STAR, que inclui diversos ganhadores do Prêmio Nobel e que opera no contexto da Fundação Nacional de Pesquisa (NRF), organismo que lidera a estratégia de inovação e a

28 Os sindicatos de Cingapura têm alguma afinidade institucional com o governo.

29 Hoje em dia são as agências de inovação que ocupam a liderança.

30 Além disso, os gerentes-gerais das empresas multinacionais podem estar sendo atraídos para a reunião pela oportunidade de aprenderem sobre temas relacionados com a Ásia oriental.

sua implementação.<sup>31</sup> A partir de 2005, a Malásia também formou um painel internacional de conselheiros para formulação do seu último plano nacional, com características semelhantes aos de Cingapura, do qual participaram altas personalidades do mundo acadêmico e do setor privado.



**Gráfico 3: Cingapura – diretorias público-privadas em organismos que apoiam a inserção internacional**

Fonte: elaboração dos autores.

Na parceria da Irlanda existe um conselho especial, presidido pelo primeiro-ministro que convoca com regularidade os representantes dos grandes grupos sociais e realiza discussões com apoio técnico para obter consensos sobre os futuros rumos socioeconômicos do país (ver anexo 1). Considera-se que esse conselho é crucial para o sucesso da parceria e do modelo econômico irlandês. Na Finlândia, o Conselho de Política de Ciência e Tecnologia (STPC) teve o mesmo propósito.<sup>32</sup>

31 Os representantes privados da diretoria da NRF e do Conselho de Pesquisa, Inovação e Desenvolvimento Empresarial (Riec), que a orienta, são exclusivamente nacionais.

32 A partir de janeiro de 2009, o conselho foi reorganizado como Conselho de Pesquisa e Inovação.

Os casos da Austrália e da Nova Zelândia podem ser considerados intermediários na classificação do fluxograma 2. Mais do que consenso, o caráter das respectivas parcerias relaciona-se com as coalizões construídas sobre a base das plataformas políticas dos governos. Na Austrália, a parceria é constituída principalmente entre o governo, as empresas e o mundo acadêmico; isso seguramente mudará após a recente eleição de um governo vinculado aos setores do trabalho. Na Nova Zelândia, existiu uma parceria entre as empresas e o setor acadêmico até 1999, quando um novo governo incorporou e deu mais atenção ao setor do trabalho. As estruturas predominantes nas duas parcerias são “fluidas”, o que reflete, parcialmente, certa resistência com relação ao corporativismo, embora por motivos diferentes. Na Austrália, até pouco tempo atrás, predominava uma política muito ortodoxa do governo; na Nova Zelândia, após longo período de políticas econômicas muito liberais, o governo teve grandes dificuldades para estabelecer um consenso social que refletisse a participação do setor empresarial e a oposição política na construção de um modelo como o irlandês em matéria de parcerias, concertação e transformação produtiva proativa (HAWORTH, 2008). A estrutura híbrida da parceria do país não tinha estabilidade nem articulação suficientes para gerar consensos duradouros em nível nacional, orientados à implementação de uma estratégia estrutural global que transcendesse o ciclo eleitoral, o que explica, em parte, por que na Nova Zelândia – apesar do lançamento de duas iniciativas estratégicas e complementares de médio e longo prazos para a transformação produtiva – o progresso foi lento e parcial, criando grande incerteza posteriormente.<sup>33</sup> No fundo, a parceria nesses dois países, que ocupam a área 2, não está claramente consolidada, o que explica por que não existem consensos nem entendimentos sólidos.<sup>34</sup>

A República Tcheca também se encontra na área 2 do fluxograma 2. Esse país conta com fóruns formais e estruturados, de participação ampla e interação ativa entre o setor público e o privado, tanto no nível de elaboração de estratégias nacionais, quanto no da sua implementação. Entretanto, sua relevância em matéria de adoção de decisões é muito condicionada pela ideologia das diferentes coalizões de governo que assumiram o poder durante a época da democratização.<sup>35</sup>

Na Espanha, foi possível construir um consenso acerca da estratégia nacional durante o processo de democratização e integração à União Europeia, mediante fóruns, comissões e grupos de trabalho, entre outros. A modalidade predominante de interação da parceria no âmbito do governo central e dos organismos especializados é informal e atualmente acontece, principalmente, entre os órgãos de classe e as associações de empresas, algumas das quais foram impulsionadas pelo setor público,

33 Ver **Growth and Innovation Framework (GIF)**, publicado em 2002, e **Economic Transformation (ET)**, de 2005. No fim de 2008, houve uma eleição e a oposição conservadora venceu. Resta ver se o ET teria continuidade.

34 Na área de inovação, as agências públicas têm uma parceria público-privada bastante sólida, mas falta articulação entre elas, bem como com a orientação global da economia.

35 A insistência da União Europeia em estabelecer amplo diálogo social em torno da utilização dos fundos de cooperação foi fator positivo para as parcerias.

do qual também provém grande parte do seu financiamento;<sup>36</sup> daí é possível deduzir que a Espanha provavelmente ficará colocada na área 1 do fluxograma 2. No caso da Suécia, país onde o consenso existe, não é muito fácil descrever a forma como a parceria funciona por causa do seu caráter muito informal e tácito.<sup>37</sup>

No outro extremo, situam-se a República da Coreia e a República Tcheca (RP) anterior à década de 1990. Ambos os países estariam no canto inferior esquerdo do fluxograma 2 (área 4), porquanto a formulação e a implementação de estratégias ficaram a cargo, quase que exclusivamente, do governo e dos seus técnicos. É claro que na República Tcheca, nessa época, não havia realmente um setor empresarial privado. No caso da República da Coreia, antes da sua democratização, os planos definiram as atividades dos grandes conglomerados (*chaebols*), primando intensiva relação público-privada com uma série de incentivos e punições unilateralmente aplicados às empresas (EVANS, 1995; AMSDEN, 1989; WADE, 1990). A República da Coreia, que atualmente possui uma economia bastante sofisticada, abandonou os planos nacionais e os *chaebols* têm muita independência em matéria comercial. Embora no âmbito democrático atual exista um reconhecimento crescente, por parte do governo, do valor da parceria entre o setor público e o privado para apoiar as estratégias, esse é um diálogo ainda incipiente. Quanto à República Tcheca, hoje em dia existem estruturas verdadeiras, mas, conforme foi antes mencionado, a relevância e a força da sua parceria dependem das coalizões políticas. Na primeira metade da década de 2000, surgiu um projeto de transformação produtiva que foi enfraquecido, em 2007, com a eleição de uma nova coalizão conservadora.

Por último, as parcerias mais completas e funcionais referentes à formulação de estratégias de médio e longo prazos, com um grau de consenso ou entendimento público suficiente para evitar movimentos pendulares, estão na Espanha, na Finlândia, na Irlanda, na Malásia, em Cingapura e na Suécia.<sup>38</sup> As parcerias menos firmes ou eficazes ainda são as da Austrália, da Nova Zelândia e da República Tcheca. Por sua vez, a República da Coreia ainda se encontra em uma fase de transição de um modelo burocrático de desenvolvimento para um modelo social mais aberto.

36 No caso da Andaluzia, a parceria é formal e estruturada e, principalmente, tripartite; contudo, o setor privado também não é tão proativo assim.

37 Na Suécia, a parceria tácita ocorreu entre o governo e as grandes empresas multinacionais, ao lado de, até pouco tempo atrás, acordos formais salariais com os sindicatos.

38 A Irlanda e a Espanha sofreram enormes crises durante a grande recessão mundial. A causa é atribuída a uma complacência macro com uma "bolha de bens raízes, mais do que a políticas de transformação produtiva. De qualquer forma, o consenso na Irlanda foi quebrado, talvez transitoriamente, e o da Espanha é muito frágil.

### 3.3 CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS

As estratégias de longo prazo, baseadas em um alto grau de consenso entre o setor público e o privado, podem dar melhores resultados por causa de diversos motivos. O consenso favorece a duração e a consistência – com flexibilidade – das estratégias entre ciclos eleitorais, sendo fator que promove a participação dos atores nesse processo e serve como avaliação pública implícita da sua eficácia e das políticas públicas relacionadas. Ainda mais importante é o fato de os processos voltados para a criação de consenso em torno da estratégia poderem mobilizar e incorporar a melhor informação, perspectivas e capacidades nacionais, além de impulsionar a obtenção de compromissos estáveis de financiamento com relação às prioridades acordadas.

Lamentavelmente, a construção de consensos não é fácil. Depende de diversos fatores, como a disposição cultural, as estruturas e a configuração políticas, o poder dos diferentes grupos sociais, a liderança, a visão, a representatividade e o prestígio público dos interlocutores sociais, os êxitos atingidos e o senso de urgência.<sup>39</sup> Não obstante, os marcos institucionais, corretamente estruturados em função das características sociopolíticas do país, também poderão criar consensos com o tempo.

Nesse sentido, a experiência da Irlanda é interessante (ver anexo 1). Esse país era um dos mais pobres da Europa, mas, desde o fim dos anos 1980, conseguiu construir um consenso para seu desenvolvimento e inserção internacional, o que impulsionou uma das maiores transformações econômicas do pós-guerra. Uma instância particular, o Conselho Nacional Econômico e Social (Nesc), da Irlanda, desempenhou papel fundamental para a obtenção de consensos em matéria de política econômica ao longo de várias décadas. O Nesc evoluiu do seu *status* de foro público, que lhe permitiu levar a cabo uma troca de ideias, de forma privada, entre representantes dos principais grupos sociais, para tornar-se um fórum que facilita a obtenção de consensos sobre a orientação da economia. Nesse processo do Nesc, também foi desenvolvida uma metodologia para processar o discurso, de tal forma que possa ser traduzido em diálogo e consenso (ver anexo 2). É também importante observar que a formulação de estratégias de médio e longo prazos, expressadas nos planos nacionais da Irlanda, precederam por mais de duas décadas a obtenção do pleno consenso nacional no fim da década de 1980. Foi somente após grande crise nessa década que o consenso surgiu. O fato de já existir um fórum funcional para discutir os problemas construtivamente facilitou o consenso sobre uma estratégia de transformação produtiva. Esse mesmo fórum poderá, com o tempo, renovar o consenso que foi quebrado no meio da atual crise.

39 Um fator bastante comum nos países selecionados é que o consenso ou o entendimento frequentemente surgiu em uma situação de crise. Um obstáculo na Nova Zelândia para adotar uma estratégia mais estrutural foi a complacência gerada por taxas de crescimento *respeitáveis*, a partir de recursos naturais, embora insuficientes para se conseguir a convergência.



Os consensos obtidos por meio da ação coletiva oferecem as vantagens já mencionadas, mas também podem supor riscos manifestados na rigidez em relação às estratégias e aos programas.<sup>40</sup> Contudo, algumas características do Nesc **aproximam-se do ideal, principalmente no que diz respeito à realização de uma avaliação estratégica efetiva do entorno de um país e ao impedimento de um efeito “ferrolho” (*lock-in*)**, conforme afirmou um perito australiano (MARSH, 2006) em uma análise mais geral do tema do consenso: **i)** capacidade para tornar mais estáveis os entendimentos existentes; **ii)** aplicação de mecanismos para reunir perspectivas diversas; **iii)** um marco institucional que facilite sustentavelmente o exame dos problemas e a sua solução; **iv)** um entorno que permita transcender as fronteiras entre as disciplinas em matéria de política e entre as expectativas dos diferentes participantes sociais; e **v)** a capacidade para construir novas coalizões e redes de caráter político.

Convém mencionar que, na construção dos consensos mais duradouros para a formulação de estratégias, como aqueles da Irlanda e da Finlândia, bem como em matéria de entendimentos na Malásia e em Cingapura, existe uma preocupação explícita pela coesão social como parte integral do processo, uma dimensão relevante para a plena incorporação da sociedade civil. Além disso, as parcerias estão precedidas pelas autoridades mais altas do país, o presidente e o primeiro-ministro.

Os consensos são difíceis de serem construídos; não obstante, a organização dos fóruns e dos encontros de alto nível – dos quais participam os setores público e privado dedicados à resolução de problemas e à obtenção desse objetivo, isolados, em certa medida, do enfrentamento político diário e sustentados em análise baseada em fatos – poderá ser mecanismo útil na caminhada para um consenso social sobre uma estratégia nacional de inserção internacional e transformação produtiva sustentável de médio e longo prazos.

<sup>40</sup> Outro risco é a já mencionada “captura” do Estado. Isso é evitado por meio da representatividade do fórum, dos códigos de conduta, das avaliações e da transparência (O’DONAVAN, 2008).

## 4

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA AMÉRICA LATINA

Apesar de não ter sido obtido o grau de maturidade observado nas experiências extrarregionais, na América Latina, são reconhecidas instâncias de diálogo entre os principais atores econômicos e sociais e o Estado, que está desempenhando papel cada vez mais relevante. Esse fenômeno é encontrado no âmbito global, com mesas de diálogos, comissões especiais, órgãos assessores da Presidência e com diálogos orientados para a definição de estratégias e/ou planos nacionais de desenvolvimento. Existe, além disso, a colaboração público-privada em organismos setoriais e regionais, em alguns casos – como no México e na Argentina – inclusive com grau maior de maturidade do que no âmbito global e, finalmente, houve certa incorporação de representantes do setor privado nas agências de execução das políticas públicas.

Com relação aos tipos de diálogo, encontram-se claramente parcerias do tipo formal e estruturadas, em Barbados, Brasil, Colômbia, Chile, Panamá e Peru (ver quadro 3). O processo de colaboração público-privada nesses países já foi legislado, outorgando-lhe um *status* formal, o que facilita a legitimação da parceria e a sua organização e, em princípio, protegendo-a das mudanças de governo e de suas diferentes concepções.

Diálogos formais e estruturados podem, também, não estar legislados, mas expressam-se em “conselhos ou comissões” que, com o decorrer dos anos, têm adquirido de fato, em alguns casos, sua legitimidade. Diálogos informais existem na Costa Rica, onde o setor público e o privado são permanentes colaboradores, mas sem instâncias formais que os definam, e existem também participações do tipo *ad hoc* no México e no Chile, caracterizadas por convocações específicas do governo, com duração e funcionalidade estabelecidas. Também encontramos uma forma do tipo híbrido no Brasil, onde coexiste no nível mais elevado do governo uma parceria formal e estruturada no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), enquanto ainda prevalece a modalidade informal de colaboração público-privada em torno de políticas e planos específicos, por exemplo, a Política de Desenvolvimento Produtivo. No Chile, por um lado, a modalidade também é híbrida, com parceria formal e estruturada no Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade e nas comissões de *clusters* e, por outro lado, comissões *ad hoc* convocadas em torno de temas específicos, como a comissão de educação, de equidade e outras.

Quadro 3: Tipos de parcerias público-privadas na América Latina

Âmbito/país	Parceria	Tipo de parceria	Estrutura
Argentina			
Setorial	Não possui parceria público-privada em torno de uma estratégia nacional.		
Agências	Existem parcerias público-privadas em nível setorial ou regional com objetivos pontuais.  Diretorias de agências.		
Barbados			
Global	Parceria social tripartite.  Pacto social em torno da estabilidade nas relações industriais, aumento do emprego, diminuição da desigualdade e fortalecimento do diálogo social.	Formal estruturada.	Comitê de alto nível: primeiro-ministro, representante de empresários, representante sindical. Reuniões trimestrais. Comitê nível médio: 18 membros de todos os estamentos, mas de hierarquia menor. Reuniões mensais. Comitê nível consultivo: amplia a participação incluídos os parlamentares. Reuniões anuais.
Brasil			
Global	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Assessoria à Presidência da República em reformas do Estado e dos temas de médio e longo prazos.	Formal estruturada.	Representantes dos trabalhadores, dos empresários, dos movimentos sociais e do governo organizados por grupos temáticos. 102 conselheiros escolhidos de maneira equilibrada entre distintos estamentos.
Setorial	Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial (CNDI). Supervisiona as políticas de desenvolvimento industrial	Formal de escassa participação.	14 ministros e 14 representantes da indústria.
Setorial	Conselhos e fóruns setoriais e estaduais de interlocução público-privada para implementação de PDP.	Informal, mas em processo de formalização.	Associações empresariais setoriais ou temáticas mais representantes de agências públicas setoriais ou temáticas.
Chile			
Setorial	Fórum de Desenvolvimento Produtivo – Conselho para o Desenvolvimento Produtivo.	Formal.  Formal <i>ad hoc</i> .	Parceria tripartite governo–sindicatos–empresas. 24 conselheiros presidido pelo ministro da Economia.
Global	Diversas mesas de diálogo formadas em distintas oportunidades e em diferentes temáticas.  Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade. Define estratégia de inovação/presta assessoria às presidências políticas da área.	Formal estruturada.	A parceria é expressa em distintos níveis: no Executivo e nas bases, nas diretorias dos <i>clusters</i> e na participação das Agências Regionais de Desenvolvimento Produtivo (ARDP).

Continua...

Continuação

Âmbito/país	Parceria	Tipo de parceria	Estrutura
Colômbia			
Global	Conselho Nacional de Planejamento. Busca de consenso em torno do Plano Nacional de Desenvolvimento.	Formal estruturada.	Composto por representantes das diversas agrupações que conformam a sociedade civil.
Global	Comissão Nacional de Competitividade. Implementação da Agenda Interna para a Produtividade e Competitividade.	Formal estruturada.	23 membros: presidida pelo presidente, tem a participação de empresários, academia, sindicatos, entidades públicas, organizações privadas e comissões regionais de competitividade.
Costa Rica			
	Desde o fim da década de 1990, acordo social de longo prazo em torno da necessidade de diversificar as exportações, mediante a atração de IED. O centro da estratégia foi a atração de IED.	Informal/tácito.	
Agências	Diretorias de agências.		
México			
	Consulta da presidência.	Formal <i>ad hoc</i> .	A participação privada ocorre por meio de consultas e negociações com câmaras empresariais, sindicatos e sociedade civil.
Panamá			
Global	Concertação Nacional para o Desenvolvimento. Elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento.	Formal estruturado.	Conselho com representantes das organizações, dos órgãos de classe e dos setores da sociedade e do governo; do gabinete social. 29 conselheiros.
Peru			
Global	Acordo Nacional. Assessoria ao primeiro-ministro da República em políticas de médio e longo prazos.	Formal estruturada.	Representantes do governo nacional, dos partidos políticos, das organizações empresariais, dos sindicatos, das universidades, da igreja e dos colégios profissionais.
Global	Conselho Nacional de Competitividade. Organismo público-privado impulsor da competitividade.	Formal estruturada.	Conselho diretor: presidente do Conselho de Ministros, oito ministros de Estado, o presidente do Instituto Nacional de Defesa da Competência e da Proteção da Propriedade Intelectual (Indecopi), quatro representantes do setor empresarial e da força de trabalho.
Global	Comissão multissetorial permanente para a elaboração do Plano Estratégico Nacional Exportador.	Formal estruturada.	Instância público-privada encarregada da execução dos planos operacionais regionais, setoriais e nacionais de exportação constituídos por: Ministério do Comércio, Indústria e Turismo, associações de exportadores e outros organismos do setor privado.

Fonte: elaboração dos autores com base em informação oficial.

Para se compreender a evolução das parcerias na América Latina, é preciso levar em conta que nesses países predominou, durante muito tempo, uma visão dicotômica entre Estado e mercado. De um lado, os defensores do mercado, que continuam advogando pela redução do Estado, o que, em muitos casos, conduziu ao grande enfraquecimento institucional; e, de outro, aqueles que defendem o Estado e não confiam no mercado, impedindo seu funcionamento normal. Isso, por sua vez, é traduzido em forte desconfiança entre o setor público e o privado, ligados a uma dependência do passado que dificulta a sustentação dessas parcerias. É nesse contexto que, em alguns países, foi gerada a aproximação e a colaboração para se construir um projeto compartilhado de país do futuro. Isso vinha ocorrendo desde antes da atual crise financeira global, esperando-se que as parcerias sejam fortalecidas justamente diante da necessidade de enfrentar seu impacto de curto prazo, de forma consistente com as necessidades estruturais de um crescimento alto e sustentado.

No âmbito global, destacam-se os conselhos assessores da presidência e aqueles focalizados na definição e na implementação das estratégias (ver quadro 4). Entre os primeiros, convém destacar, pela importância conferida inicialmente por parte dos governos que o constituíram, o Acordo Nacional no Peru, criado sob a presidência de Toledo em 2002, e o Conselho Nacional Econômico e Social (CNES), criado pelo presidente Lula da Silva, no Brasil, em 2003. Em ambos os casos, houve reconhecimento dos governos sobre a importância da responsabilidade compartilhada entre eles e os diferentes atores sociais, para o desenvolvimento econômico e social. Atualmente, tudo indica que o Acordo Nacional perdeu poder político e incidência, por causa da menor importância dada pelo governo de Alan García a essa referência. No entanto, o Cedes passa por algumas dificuldades, relacionadas com o enorme número de membros (102), a questionada representatividade de alguns dos seus membros e a dificuldade para se chegar a consensos. Contudo, ambos os casos poderiam representar semente que dará frutos no futuro.

Existem, também, países da região com conselhos público-privados que conseguiram legitimidade em torno da definição ou, inclusive, da implementação da estratégia nacional. Alguns estão formalmente instituídos e operam há muitos anos, como a Parceria Tripartite Nacional de Barbados, os Conselhos Nacionais de Competitividade na Colômbia e no Peru, além de outros mais recentes, como é o caso do Conselho de Inovação para a Competitividade, do Chile, e a Concertação Nacional do Panamá.

Esses conselhos incidiram na definição da estratégia dos governos, mas os problemas persistem, principalmente na participação para sua implementação. Esses problemas têm a ver: **i)** com a falta de articulação entre instâncias nacionais, locais, regionais e setoriais, situação que é observada especialmente na Colômbia, onde os organismos estão mais expostos; **ii)** além da descontinuidade no tempo derivada dos rompimentos entre sucessivos governos. Esse tema de descontinuidade não é apenas da Colômbia, estando expostos também países como o México, de certa forma o Peru e, ainda, não está definido o que acontecerá com o

novo governo do Panamá; iii) os excessivos objetivos, metas e ações, propostos em planos e estratégias que nem sempre estão de acordo com a capacidade do Estado e que enfrentam reduzida disponibilidade de recursos, o que impede sua execução e avaliação. O Conselho Nacional de Competitividade, no Peru, foi reduzindo e simplificando seus objetivos e metas nos últimos anos; e iv) um desenho operacional que obstaculiza a tomada de decisões, gerando uma paralisação em temáticas que poderiam, inclusive, ser resolvidas em nível técnico, como acontece em Barbados.

**Quadro 4: Participação das parcerias nas estratégias e/ou planos**

Países	Parceria	Estratégia de desenvolvimento nacional		Planos de ação em setor ou área específica	
		Definição de estratégia	Implementação/avaliação	Definição	Implementação/avaliação
Barbados	Parceria social tripartite.	Sim.	Acompanhamento e avaliação.		
Brasil	CDES.	Colabora com propostas de políticas de longo prazo ao Executivo.	Não.	Colabora com propostas ao Executivo.	Não.
	Fóruns de competitividade da PDP.	Não compete.	Não compete.	Colabora com propostas aos comitês executivos e secretaria da PDP.	Sim.
Chile	Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade.	Não.	Não.	Sim.	Somente avaliação.
Colômbia	Conselho Nacional de Planejamento.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
	Conselho Nacional de Competitividade.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Costa Rica	A participação do setor privado é informal.	Sim, mas de maneira informal.	Não.	Sim, mas informal.	
México	Consultas à sociedade civil ( <i>ad hoc</i> ).	Por meio das consultas.	Não.	Não.	Não.
Panamá	Concertação Nacional para o Desenvolvimento.	Sim.	Sim.		Sim.
Peru	Acordo Nacional.	Colabora com propostas de políticas de longo prazo ao Executivo.	Não.	Não.	Não.
	Conselho Nacional de Competitividade.			Sim.	Em andamento.
	Comissão Multissetorial Setor Exportador.			Sim.	Sim.

Fonte: elaboração dos autores com base em informação oficial.



Apesar desses problemas, os diálogos público-privados contribuíram para fortalecer o papel do Estado com relação à transformação produtiva e, por sua vez, permitiram a base para maior confiança no setor privado acerca das políticas públicas.

## CONCLUSÃO

A crise financeira atual não apenas afetou a conjuntura na América Latina e no Caribe, mas, da mesma forma que no restante do mundo, terá impactos de longo prazo. Isso coloca a região diante de novos desafios e da necessidade de tomar decisões em torno de ações voltadas para um ajuste de curto prazo, mas no âmbito de uma estratégia proativa de médio e longo prazos de transformação produtiva e fortalecimento de sua inserção internacional. Dessa forma, a região vai melhorar sua posição no mercado mundial e poderá aproveitar o impulso de crescimento quando a economia mundial retomar o seu dinamismo, evitando as contradições que foram observadas entre o curto, o médio e longo prazos nos ajustes da década de 1980.

O estudo no qual este artigo é baseado – que observou a forma como países bem-sucedidos organizaram-se para vencer etapas no seu crescimento, fechando, a longo prazo, o hiato da renda *per capita* com relação aos países ricos – mostra um conjunto de condicionantes operando em comum. No artigo, ficamos centrados em duas: a importância de uma visão estratégica do futuro e a colaboração ou a parceria para que, de forma consensual, o setor público e o privado assumam sua definição e implementação. A terceira – uma organização institucional eficaz do setor público para ter a capacidade de liderar uma parceria efetiva e implementar a estratégia acordada – não foi tratada no artigo, mas constitui um pilar central do estudo Devlin e Mougillansky, a aparecer (2009).

Quanto à parceria, foi observado que o ponto-chave é organizar um processo social representativo, em um âmbito de colaboração público-privada que facilite um esforço nacional inteligente de identificação de: **i)** as oportunidades, para acelerar a transformação produtiva e a inserção internacional dinâmica; **ii)** bem como definir as restrições de curto, médio e longo prazos em torno das capacidades dos setores privado e público para proceder à sua eliminação ou redução, atingindo, com isso, os objetivos estabelecidos. O *design* do processo social é central: deve ser socialmente inclusivo e representativo, apoiado por liderança no mais alto nível político, sem captura do Estado por interesses particulares. Deve ter modalidades de operação orientadas para resolver problemas, além de permitir diagnósticos objetivos e empiricamente fundados, aqueles que facilitam o desenvolvimento de consensos sobre metas para contínua progressiva sofisticação da economia no mercado internacional em cinco, dez, 15 anos ou mais, e aqueles entendimentos sobre o “que fazer” para cumprir com a visão, realista, mas ambiciosa, por sua vez.

O estudo dos países mostra como conseguiram cumprir com esses requisitos, cada um no seu modo, visto que não existem fórmulas únicas. Não obstante, os que tiveram mais êxito foram aqueles que contaram com

parcerias mais estáveis, capazes de obter consensos ou entendimentos que apoiaram estratégias ambiciosas de transformação produtiva, orientada para uma inserção internacional dinâmica.

Na América Latina e no Caribe, existe crescente interesse em estratégias de transformação produtiva e, em diversos países, existem as sementes de uma parceria público-privada para sustentá-las. Contudo, de acordo com os resultados de uma pesquisa, publicados inicialmente na Cepal (2008c) e em um livro, que ainda vai aparecer, dos autores Devlin e Moguillansky (2009), ainda existe longo caminho a ser percorrido em termos de definição e implementação de estratégias e desenvolvimento de parcerias verdadeiras.

No que diz respeito às estratégias, em número significativo atualmente documentado, predomina um conjunto de aspirações relativamente gerais sobre a evolução de uma economia moderna e competitiva, mas que não podem ser traduzidas em um plano de ação efetivo com financiamento adequado. Reconhecendo que estratégia e ação com financiamento e capacidade de organização por parte do setor público constituem quatro elementos indissolúveis para a concretização das aspirações, o esforço realizado, muitas vezes, acaba por se ver frustrado. Isso é percebido porque as estratégias possuem ampla quantidade de objetivos que, por sua vez, são traduzidos em inúmeras metas impossíveis de se quantificar e de ações sem horizonte de tempo, nem sempre necessariamente concordantes com a capacidade do Estado, e sem prestação de contas. No melhor dos casos, elas representam marco conceitual mais do que uma estratégia propriamente dita.

Como parcerias verdadeiras, entendemos aquelas capazes de criar uma visão consensual que supera ciclos políticos e de ter um setor público com capacidade para ser um sócio confiável do setor privado. Isto é, que possa implementar com eficácia as intervenções necessárias para avançar em uma estratégia que sustente uma acelerada transformação produtiva. Isso tudo deve ser conseguido no que, inevitavelmente, é um processo social e político de tentativa e erro. Levará bastante tempo e é preciso proceder com cautela até o Estado construir as plenas capacidades para liderar e implementar efetivamente uma estratégia em colaboração com o setor privado. Mas o objetivo está claro: começar a fortalecer essa capacidade e operacionalizar uma modalidade estratégica e eficaz de formulação de políticas públicas, sem “captura” do Estado, que possa contribuir para o desenvolvimento de tigres latino-americanos.

## REFERÊNCIA

AGOSIN, M. Crecimiento e Diversificación de Exportaciones en Economías Emergentes. **Revista da Cepal**, n. 97, p. 117-134, abr. 2009.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant**: South Korea and Late Industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Escape From Empire**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2007.

BAIROCH, P. **Economics and World History**. New York: Harvester, 1993.

BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects**. Washington, DC: 2008.

BANCO MUNDIAL; IDEA; CEPAL. **Las Visiones de País Importan**. Washington, DC: 2005.

BENÁČEK, V. **Public-Business Sector Alliances for Investment Attraction, Innovation and Export Development**: Is the Czech Economy a Success Story. In: SEMINÁRIO ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO EXPORTADOR, Sevilla, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Secretaría General Iberoamericana (Segib), 13 e 14 set., inédito, 2008.

BID. **All That Glitters May Not Be Gold**. Washington, DC: 2008.

BORA, B.; LLOYD, P.; PANGESTU, M. Industrial Policy and the WTO. Policy Issues in International Trade and Commodities. **Study Series**, n. 6, Unctad, Geneva, 2000.

CEPAL. **Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean**. Santiago do Chile: 2008a.

\_\_\_\_\_. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008**. Santiago de Chile: 2008b.

\_\_\_\_\_. **Transformación productiva 20 años después**: viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367). Santiago de Chile: 2008c.

CHANG, H.-S. **The Political Economy of Industrial Policy**. New York: St. Martin's Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Kicking Away the Ladder: The 'Real' History of Free Trade**. FPIF Special Report, Silver City: Inter-Hemispheric Resource Center, dez. 2003.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R.; STIGLITZ, J. **Institutions and Policies Shaping Industrial Development: an Introductory Note**. Pisa: Laboratory of Economic Management, Saint' Anna School of Advanced Studies, 2006 (Working Paper n. 2006/2).

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Camino a la Transformación Productiva en América Latina**. Caracas, 2006.

DE OLIVEIRA CAMPOS, R. Economic Development and Inflation with Special Reference to Latin America. 1964. In: MEIER, G. (Ed.). **Leading Issues in Economic Development**. Oxford: Oxford University Press, 1976.

DEVLIN, R. China's Economic Rise. In: ROETT, R.; PAZ, G. (Ed.). **China's Expansion into the Western Hemisphere**. Washington, DC: Brookings Institution, 2008.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Public-Private Alliances for Long Term National Development Strategies. **Cepal Review**, n. 87, p. 95-113, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fomentando Tigres Latinoamericanos**: principios para una visión estratégica nacional en el marco de alianzas publicas privadas, Livro inédito. Santiago do Chile: Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), 2009. No prelo.

DICAPRIO, A.; GALLAHER, K. The WTO and the Shrinking of Development Space. **Journal of World Investment and Trade**, v. 7, p. 781-803, 2006.

DIFILIPPO, Armando. Estructuralismo latinoamericano y teoría económica. **Revista Cepal**, n. 98, Santiago de Chile, Comisión Económica de America Latina y el Caribe, 2009.

ECLAC . **Structural Change and Productivity Growth Twenty Years Later**: Old Problems, New Opportunities. Santiago do Chile, 2008.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAJINZYLBBER, F. **Industrialización en América Latina: De la 'Caja Negra' Al 'Casillero Vacio'**. Santiago do Chile: Cepal, 1989.

\_\_\_\_\_. **Industrialización en América Latina: De la "Caja Negra" al "Casillero Vacio. Cuadernos de Cepal**, Santiago, Cepal, n. 60, 1990.

FINANCIAL TIMES. **Dirigisme de Riguer**. Londres, 4 junio 2009.

FRAME, D. **The Complete Essays of Montaigne**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

GÓMEZ RESTREPO, L. G. F. **Institucionalidad y Estrategias para el Desarrollo Exportador y la Innovación en Colombia**. Diagnóstico inicial, 2007. No prelo.

HARRISON, A.; RODRIGUEZ-CLAIRE, A. **Trade, Foreign Investment and Industrial Policy**. Munique, 2009 (MPRA Paper n. 15.561).

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. **Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament**. Center for International Development, Kennedy School of Government, Harvard University, set. 2006.

HAUSMANN, R.; RODRICK, D.; VELASCO, A. Growth Diagnostic. In: STIGLIZ, J.; SERRA, N. (Ed.). **The Washington Consensus Reconsidered**. Nova York: Oxford University Press, 2005.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; SOBEL, C. **Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa**. Center for International Development, Harvard University, maio 2008 (CID Working Paper n. 168).

HAWORTH, N. **Breaking with the Past**. Santiago do Chile: Cepal, 2008.

HONG, Y. S. **Public and private sector alliances for innovation and economic development: The Korean Case**. In: SEMINÁRIO ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO EXPORTADOR, Sevilla, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Secretaria Geral Iberoamericana (Segib), 13 e 14 set., inédito, 2008.

HUGHES, A. **Hunting the Elusive Snark of Innovation: Some Reflections of the UK Experience with Small Business Support Policy**. Proceedings of the Innovation Leadership Group Forum on Innovation and SMEs, set. 2007.

IMBS, J.; WACZIARG, R. Stages of Diversification. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 63-86, 2003.

IMF. **World Economic Outlook Update**, Washington, DC, jan. 2009.

JUNG-HO, Yoo. **The Industrial Policy in the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea**. Seoul: Korean Development Institute, October, 1990.

KIM, J. H. **Korean Industrial Policy in the 1970s: The Heavy and Chemical Industry Drive**. Seoul: Korean Development Institute, July 1990.

KLINGER, B.; LEDERMAN, D. **Diversification, Innovation and Imitation of the Global Technological Frontier**. Washington, DC: Policy Research Dept., World Bank, abr. 2006 (Working Paper n. 3.872).

KRUEGER, A. **Government Failures in Development**. National Bureau of Economic Research, 1990 (Working Paper n. 3.340).

LALL, S. **Selective Industrial and Trade policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues**. Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2000 (Working Paper n. 48). Disponível em: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qehwps/qehwps48.pdf>>.

MARSH, I. **The politics of Economic Strategies**. Out. 2006. No prelo.

MEREDITH, Jung-En Woo. After the Miracle: neoliberalism and Institutional Reform in Asia. In: MEREDITH, Jung-En Woo (Ed.). **Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

NOVA ZELÂNDIA. Ministerio de Desarrollo Económico. **Growth and Innovation Framework**. Disponível em: <[http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary\\_\\_\\_13.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary___13.aspx)>. 2002a.

\_\_\_\_\_. **Economic Transformation**. 2005. Disponível em: <[http://www.med.govt.nz/templates/Standard-Summary\\_22996.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/Standard-Summary_22996.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Ministry of Economic Development. **Growing an Innovative New Zealand**. 2002. Disponível em: <[www.gif.med.govt.nz](http://www.gif.med.govt.nz)>

NEWFARMER, R.; SHAW, W.; WALKENHORST, P. Breaking into New Markets: Overview. In: NEWFARMER, R.; SHAW, W.; WALKENHORST, P. (Ed.). **Breaking into New Markets**. Washington, DC: World Bank, 2009.

O'DONOVAN, D. **Private–Public Partnerships for Innovation and Export Development: the Irish Model of Development.** Santiago do Chile: Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), 2008. No prelo.

OCAMPO, J. A. Latin America and the World Economy in the Long Twentieth century. In: JOMO, K. S. (Ed.). **The Long Twentieth Century: The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality.** New Delhi: Oxford University Press, 2006.

PACK, H.; SAGGI, K. Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006.

PERES, W.; PRIMI, A. **Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience.** Cepal, fev. 2009 (Série Desenvolvimento Produtivo).

PORTER, M. Why America Needs an Economic Strategy. **Business Week**, 30 out. 2008.

PRATS I CATALÀ, J. **Las bases de un consenso político nacional de largo plazo.** Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias. Santiago do Chile: Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA); Banco Mundial; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 2005.

REINERT, E. **How Rich Nations Got Rich.** Center for Development and the Environment, University of Oslo, 2004 (Working Paper n. 2004/01).

\_\_\_\_\_. Emulation vs. Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Ed.). **The Political Economy of Capabilities accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

RODRÍGUEZ, F.; RODRIK, D. Trade policy & Economic Growth: A Sceptic's Guide to Cross-National Evidence. In: BERNANKE, B.; ROGOFF, K. (Ed.). **Macroeconomics Annual 2000.** Cambridge: MIT Press, 2000.

RODRIK, D. **Industrial Policy for the Twenty-First Century.** Kennedy School of Government, Harvard University, set. 2004.

\_\_\_\_\_. **Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development.** Washington, DC: World Bank, 2008a (Working Paper n. 3).

\_\_\_\_\_. **One Economics Many Recipes**. Princeton: Princeton University Press, 2008b.

RODRIK, D.; VELASCO, A. **Growth Diagnostics**. Universidade de Harvard, 2005. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/new/growthdiag.pdf>>.

SABEL, C. **What Industrial Policy is Becoming**: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy. Columbia Law School, 2009.

SARLE, M. **Growth in East Asia**. Washington DC: International Monetary Fund, 1996.

SPRINGER, B. **Barbados**: Private Public Sector Partnerships. Inédito, 2007.

STIGLIZ, J. **Towards a new paradigm for development**. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 9TH RAÚL PREBISCH LECTURE, Santiago do Chile, out. 1998.

UL HAQUE, I. **Rethinking Industrial Policy**. Geneva: UNCTAD, 2007 (Discussion Paper n. 183).

UNCTAD. **Trade & Development Report**, Geneva, cap. 5, 2006.

WADE, R. **The Organization and Effects of the Development State in East Asia**. In: CONFERENCE ON DEVELOPMENT STRATEGIES IN LATIN AMERICA AND EAST ASIA: a Cross-Regional Comparison. California: Institute of the Americas, La Jolla, 1986.

\_\_\_\_\_. **Governing the Market**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

WEISS, J. **Expert Growth and Industrial Policy**: Lessons from the East Asia Miracle Experience. Laeba, Second Annual Meeting, Buenos Aires, 2005.

## ANEXO 1

### COMO EXEMPLO: UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE LONGA DURAÇÃO: O CASO DA IRLANDA<sup>41</sup>

#### ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

O Conselho Nacional Econômico e Social (Nesc) da Irlanda nasceu no início dos anos 1960 como um grupo de participação entre associações de empresários, sindicatos, organizações de agricultores e funcionários públicos de muito alto nível – atualmente organizações não governamentais foram incluídas. Seu propósito original foi criar um espaço em que grupos e organizações, com interesses diversos, pudessem trocar opiniões sobre o desenvolvimento econômico e social do país. Nos anos 1970 e 1980, o conselho funcionou como um fórum pacífico de discussão na Irlanda e, a partir da crise que conduziu ao desequilíbrio macroeconômico, à recessão e ao desemprego, no segundo quinquênio dos anos 1980, evoluiu até se transformar em verdadeiro fórum para a consecução de entendimentos e acordos sociais, no âmbito de uma política econômica que conduza ao crescimento elevado, sustentado e com equidade social.

Atualmente, o conselho analisa temas econômicos estratégicos a médio e longo prazos e recomenda ao primeiro-ministro diretrizes aplicáveis a políticas e programas. O conselho é presidido pelo secretário-geral do Departamento do Primeiro-Ministro e dele participam os secretários-gerais de alguns ministérios do governo e cinco representantes de cada um dos seguintes estamentos: grêmios empresariais, sindicatos, organizações de agricultores, organizações não governamentais e representantes independentes – geralmente técnicos ou acadêmicos. O governo faz o convite para os respectivos grupos sociais efetuarem a nomeação de seus representantes, e este faz a nomeação dos participantes independentes, que não são completamente alheios à sua orientação. O prazo das nomeações é de três anos.

41 Esta seção está baseada no estudo realizado por O'Donovan (2008).

O conselho recebe o apoio técnico e administrativo de uma secretaria semiautônoma, encarregada de preparar estudos que servirão de apoio às deliberações, sendo ela integrada por nove membros, na sua maioria técnicos com mestrados ou doutorados. O diretor é um economista altamente respeitado publicamente e com imparcialidade política. Os funcionários, que o Estado contrata de forma temporária, são selecionados por concurso. O orçamento da secretaria foi de 1,1 milhão de euros em 2007.

O conselho, no qual as decisões são tomadas por consenso, reúne-se uma vez por mês. O relatório trienal que prepara funciona como subsídio estratégico para orientar a negociação do acordo social nacional entre o governo, as empresas e os sindicatos e constitui um guia muito influente na formulação do plano nacional do governo. A atividade do conselho começou a consolidar-se a partir de 1986, quando conseguiu assentar as bases para a negociação entre o governo e os diferentes atores sociais, o que deu origem a um acordo social de três anos sobre salários, impostos e gasto social, no âmbito de um programa de crescimento, emprego e equilíbrio fiscal. Após superar o desequilíbrio macroeconômico, os relatórios subsequentes foram enfocados em outros temas estratégicos, entre eles, nas políticas de competitividade, de oferta, industriais e de serviços e na economia do conhecimento, sobre a base de políticas de coesão social. *Site* do governo da Irlanda. Disponível em: <<http://www.irlgov.ie/>> e o *site* do Nesc *on-line* <<http://www.nesc.ie>>.

## ANEXO 2

### METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS

O Conselho Nacional Econômico e Social (CNES) da Irlanda não centra as suas discussões em temas contingentes, mas formula recomendações sobre a base de princípios amplos que emolduram as políticas e os programas socioeconômicos do governo de médio e longo prazos. O propósito é conseguir um consenso em um marco analítico que permita fazer o pacto de um acordo social, guiar uma estratégia nacional e inserir os programas de governo no plano nacional. O tipo de parceria desse conselho tem várias dimensões: as consultas e os pactos entre parceiros que compartilham uma interdependência funcional e um sentido de solidariedade, coesão social e participação. Essas duas dimensões são indispensáveis no processo, porque a dependência exclusiva da primeira daria demasiada importância ao poder relativo dos parceiros, enquanto a dependência exclusiva da segunda poderia supor um conceito da inclusão simples demais, ao reduzir o processo a uma consulta na qual os interessados apenas expressam seus pontos de vista e necessidades.

Entretanto, existe uma terceira dimensão: a negociação. A construção do consenso pressupõe que cada parceiro chegue até a mesa de conversações sem pontos de vista definitivos e sem uma meta de maximização de seus ganhos, mas que esteja disposto a seguir um processo de deliberação que ofereça a possibilidade de formular e reformular um acordo sobre os problemas e as soluções, bem como sobre a identidade e as preferências partidárias dos participantes, cujo resultado se aproximasse da criação de um bem público. Dessa forma, o processo de formar parcerias depende da capacidade de promover um entendimento e de abordar uma deliberação com vista à solução de um problema para produzir um consenso.

A chave do processo do Nesc pode ser a forma de deliberação. O primeiro passo consiste em assumir que o mandato fundamental dos participantes é a solução de problemas, enquanto o segundo consiste em que a mecânica de deliberação seja orientada para a solução de um ou diversos problemas mediante um diálogo sobre a base de subsídios provenientes de peritos neutros e grupos de trabalho que ajudam a criar definições comuns. Esse modo de operar tem a característica de que os participantes não debatem sobre um ponto de vista definitivo, mas que, após a consideração de evidências empíricas apresentadas por uma secretaria técnica neutra e em cumprimento do mandato de resolver um problema, possa surgir uma *decisão de conjunto*.

Os participantes sentem-se obrigados a explicar, fundamentar e assumir responsabilidades com relação a seus comentários diante dos seus pares na parceria, dos seus filiados e do público em geral. Dessa forma, o entendimento e o consenso não constituem condição prévia da parceria, mas o resultado dela.

Outro elemento importante na construção do consenso é a coesão social, uma meta constante nas deliberações sobre a orientação e o conteúdo de futuras estratégias. A experiência do Nesc mostra que uma deliberação pragmática e orientada para a solução de um problema concreto pode produzir o consenso, mesmo havendo conflitos de interesse subjacentes e não exista, inicialmente, um entendimento. Outro elemento-chave é que o equilíbrio macroeconômico, essa última dimensão do enfoque do Nesc, ganhou maior relevância nos relatórios.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Ver uma análise da dinâmica de diferentes estratégias para construir consensos a partir da evidência em Caillaud e Tirole (2007). Para maiores informações sobre liderança, diálogo, consenso e grupos representativos, ver Prats e Català (2005).