

As relações entre instituições e políticas industriais

Eduardo Strachman

Doutor em Economia pela Unicamp e
Assessor Econômico da
Prefeitura Municipal de Campinas (Gestão 2001-2004)

Resumo

O objetivo deste artigo é mostrar algumas das complexas relações entre instituições e políticas industriais, visto que as instituições são importantes fatores favorecendo um ritmo lento de mudança das sociedades, de suas economias, Estados e setor privado, o que apresenta, por sua vez, importantes conseqüências para potenciais políticas industriais. Tendo isso como pano de fundo, procura-se expor a relevância da institucionalidade dos diferentes países para a determinação e a possibilidade de sucesso de políticas industriais específicas. Em uma direção oposta, um importante foco para muitas políticas industriais são as mudanças institucionais, quer as conectadas ao Estado, quer as referentes às relações entre Estado e setor privado, ou, ainda, aquelas relacionadas apenas a este último setor. Nesse sentido, o artigo também apresenta algumas das dificuldades e limites para tais transformações institucionais.

Palavras-chave

Instituições; política industrial; desenvolvimento.

Abstract

The paper aims to show some of the complex relationships between institutions and industrial policies. For the institutions are important factors determining the slow pace of change of the societies, their economies, States and private sectors, therefore also presenting important consequences for the design of industrial policies. Having this as a backdrop, the paper tries to expose the relevance of a country institutionality for the choice of industrial policies and their possibilities of success. In the opposite direction, one important focus for many industrial policies are institutional changes, whether they are connected to the State or to the relationship between the State and the private sector, or even only to this last sector. The paper shows some of the difficulties and limits for these institutional changes.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 20.04.01.**

1 - Introdução

Este artigo procura mostrar as complexas relações entre as instituições e as políticas industriais. Como se sabe, as instituições são determinantes importantes da lenta mutação das sociedades, de suas economias, dos Estados e do setor privado, apresentando importantes impactos também sobre as políticas industriais, as quais, igualmente, se configuram em instituições. Dessa forma, busco tornar evidentes a importância da institucionalidade de um país para a escolha de determinadas políticas industriais e a maior ou menor possibilidade de sucesso dessas políticas.

Por outro lado, um dos focos de atuação das políticas industriais é, em inúmeros casos, a própria modificação de certas instituições, sejam aquelas pertencentes ao próprio Estado — e que tenham maior relevância para a condução e o sucesso das políticas industriais —, sejam as concernentes ao relacionamento desse Estado com o setor privado, ou mesmo as específicas a este último setor, ou, ainda, algumas instituições que permeiam as sociedades como um todo. Isto é, o Estado, fundamentadamente ou não (Chang, 1994a, p. 70-71; 1994b, p. 299), pode desejar modificar um sem-número de instituições pertencentes a certos setores da sociedade, ou mesmo que permeiem a sociedade como um todo, no seu intuito de gerar o que considera uma institucionalidade adequada à execução de políticas industriais. Isso significa que o Estado não necessariamente tem razão ao procurar modificar essas instituições e nem que consiga realizar seu intento, mas simplesmente que pode tentar efetuar tais mudanças, sendo os resultados efetivos e completos de tais ações somente conhecidos *ex post*.

O artigo é dividido em quatro partes adicionais: no próximo item, definem-se, com maior propriedade, os conceitos de instituições e de políticas industriais. Em seguida, no terceiro item, busca-se, rapidamente, discutir as repercussões das instituições sobre a elaboração e a execução das políticas industriais. No quarto item, passa-se a uma análise em sentido inverso, ou seja, das formas pelas quais as políticas industriais influenciam as mudanças institucionais. Por fim, tecem-se breves conclusões.

2 - Algumas definições importantes

Definem-se instituições como regras e padrões de comportamento ou de interação entre pessoas, verificados em uma, ou em parte de uma, sociedade, os quais adquirem alguma estabilidade, sendo, portanto, repetidos, ainda que por um período razoavelmente breve. Vale dizer, as instituições definem e restringem as escolhas e os comportamentos possíveis dos indivíduos, pelo

menos em termos do que é socialmente apoiado ou considerado aceitável e racional, o que não significa que esses indivíduos necessariamente tenham consciência de tais normas e regras, ou do seu significado e racionalidade.¹ Assim, as instituições, ao mesmo tempo, refletem e determinam a estrutura de valores da sociedade.² Portanto, essa prescrição quanto ao comportamento e ao desempenho esperados para certas funções sociais e situações vai determinar — juntamente com as formas de recompensa e estímulo³ e as sanções contra condutas desviantes⁴ — os valores, as motivações⁵ e também o

¹ Ver Hall (1986, p. 19) e Elster (1989, p. 99). Elster inclusive vai mostrar que as normas sociais precisam ser compartilhadas por algumas (ou muitas) pessoas. Johnson (1992, p. 26) inclui entre as instituições hábitos, rotinas, regras, normas e leis, assim como as organizações. Note-se, para que não restem dúvidas, que se inclui a comunicação entre pessoas nesses padrões e regras de comportamento e de interação: “Os padrões de comportamento socialmente correlacionados são internalizados pelos indivíduos e tornam-se habituais. As instituições, então, são constituídas de hábitos, mas não são determinadas por hábitos. Sendo constituídas de hábitos, as instituições são freqüentemente resistentes a mudar” (Tool, 1990, p. 166).

² Ver Tool (1990, p. 166). Ver, também, DiMaggio e Powell (1991a, p. 16-17, 25-26) para as visões e a importância dos valores para Parsons e Bourdieu, respectivamente. Para estes últimos, os valores são inclusive anteriores à institucionalização, isto é, são precondições para esta.

³ Ver Popper (1963, p. 156); Tool (1977, p. 836); Rutherford (1983); Rizzo (1985a, p. 881-882); North (1990; 1991); Johnson (1988, p. 281); Elster (1989, p. 99-100); Coricelli, Dosi, Orsenigo (1991, p. 549); Jepperson (1991, p. 146-147, 160, n. 7); e Galaskiewicz (1991, p. 294). É por isso que se preferiu definir instituições como padrões de comportamento e não como regras que os definem ou restrições que os impõem, como o faz, por exemplo, North (1990, p. 3). Isto porque as recompensas, ainda que possam ser estabelecidas por meio de certas regras, dificilmente podem ser vistas como “restrições”, ao menos na maioria dos casos.

⁴ Cf. Hamilton (1953, p. 46-48) para o papel da coerção em Veblen e Commons e Jepperson (1991, p. 145) e Powell (1991, p. 191) para o papel do poder na preservação das instituições nas teorias de Stinchcombe (1968, p. 107). Isso faz, inclusive, com que este último as defina como “(...) uma estrutura na qual pessoas poderosas estão comprometidas com algum valor ou interesse” (apud Powell, 1991, p. 191). Mas ver a crítica de Powell (ibid.) a uma definição de instituições baseada fundamentalmente sobre o exercício do poder.

⁵ Ver Granovetter (1985); North (1990; 1991); Coricelli, Dosi, Orsenigo (1991, p. 549); Galaskiewicz (1991, p. 294); Johnson (1988, p. 281); e Pondé (1993, p. 14-16). Um parêntese adicional deve ser apresentado: não estão incluídas, nessa definição de instituições, as ideologias, como, por exemplo, em Veblen (1899, p. 110) ou em alguns importantes autores institucionalistas mais recentes, como Friedland e Alford (1991, p. 243), Galaskiewicz (1991, p. 294-295) e Johnson (1992, p. 27-28). Isso não significa que os “hábitos mentais” ou as idéias dos diferentes indivíduos não adquiram determinadas características rotineiras e certa estabilidade — histórica, cultural e pessoalmente determinadas — que não possam ser incluídas em uma definição de instituições. A grande objeção é à sobrecarga do conceito, quando se o une ao de ideologia, principalmente porque as ideologias, a despeito dos seus aspectos coletivos, têm uma natureza fortemente individual, que foge da definição de instituições apresentada acima, cf. também Jepperson (1991, p. 150).

grau de confiança que se pode ter com relação a tais comportamento e desempenho (Strachman, 2000, p. 109-110).

Por outro lado, entende-se por políticas industriais todas aquelas dirigidas especificamente aos setores industrial e/ou de serviços (Adams, Bollino, 1983; Fajnzylber, 1983; Chang, 1994a, p. 56-58; Thurow, 1992), o que abrange a parte industrial da agroindústria, a despeito de o setor industrial, em muitos casos — e crescentemente — não ser o de maior peso nas economias capitalistas mais desenvolvidas (Strachman, 2000, p. 67). Isto porque, como se sabe, nessas economias, a indústria tem sido progressivamente suplantada pelo Setor Terciário. Todavia tal fato não impede a indústria de comandar toda a lógica produtiva da sociedade por meio de suas relações com outros setores, em grande parte direcionando-os e sendo responsável por uma boa parcela de seu crescimento econômico e de seu dinamismo tecnológico (Zysman, Cohen, 1987; Borrus, Zysman, 1992, p. 23). Isso pode, inclusive, ser visto na aceitação — em vários casos impensada — da lógica, da estrutura e/ou de procedimentos industriais, fabris e/ou privados para setores pouco (ou nada) afeitos a estes, como educação, saúde, governo, etc. (Fajnzylber, 1983; Meyer, Rowan, 1991, p. 55-56; DiMaggio, Powell, 1991b, p. 70; Dosi, Kogut, 1993, p. 249-253).

As políticas industriais devem, assim, ser definidas de forma ampla, a fim de incluir em seu escopo todas aquelas que se dirigem ao setor industrial e de serviços — dado o crescente inter-relacionamento entre esses setores e, conseqüentemente, a progressiva dificuldade para delimitar as fronteiras entre ambos (Fajnzylber, 1983) —, seja sobre a oferta, seja sobre a demanda. Nesse sentido, o conceito de políticas industriais deve compreender igualmente o “lado industrial” da chamada agroindústria (isto é, excluindo as atividades agroindustriais que podem ser mais claramente classificadas como pertencentes à agropecuária propriamente dita), apesar da também crescente dificuldade de separação entre a agropecuária e a indústria, pelo menos nos setores mais modernos da primeira, os quais se encontram, cada vez mais, interligados ao Setor Secundário (Silva, 1992).

Com isso, excluem-se da definição de política industrial as políticas macroeconômicas, as mais claramente direcionadas à agropecuária, e as políticas sociais e regionais (quando não primariamente destinadas ao setor industrial), apesar dos impactos de todas elas sobre a política industrial e vice-versa (Nelson, Rosenberg, 1993, p. 13). Isto para não transformar essa definição em um termo “em que cabe de tudo” (*catch-all term* — Chang, 1994a, p. 59-61), que a esvaziaria de conteúdo, uma vez que incluiria políticas que muitas vezes têm como objetivo precípua, ou mesmo exclusivo, outros setores econômicos ou sociais que não o industrial. Porém destaque-se que as políticas destinadas à infra-estrutura (física) estão contempladas nessa definição de políticas industriais. E isto por dois motivos básicos: (a) visto que elas necessitam, essencialmente, para serem

executadas, da atuação decidida de amplos segmentos dos Setores Secundário e Terciário, contribuindo, portanto, pelo lado da demanda, para o desempenho econômico e, em muitos casos, tecnológico de tais segmentos; e (b) por causa do impacto que apresentam sobre esses mesmos setores (e também sobre o agropecuário) pelo lado da infra-estrutura tomada como insumo, isto é, pelo lado dos custos e das condições de atuação das empresas, quando se analisa pelo lado da oferta.

Parodiando Johnson (1984a, p. 7), poder-se-ia dizer que as políticas industriais são, juntamente com as políticas fiscal, monetária e cambial, ou seja, com o que é conhecido como política econômica, o quarto braço das políticas públicas, as quais deveriam incluir, da mesma forma, as políticas agrícolas (ou para a agropecuária) e as políticas sociais, vale dizer, um quinto e um sexto componentes.

3 - Os impactos das instituições sobre as políticas industriais

É preciso destacar, uma vez mais, que as políticas industriais se constituem de instituições, o que implica que essas políticas apresentam profundas relações com as demais instituições de uma sociedade, dada à estabilidade — virtuosa e/ou viciosa — de todo o edifício institucional no qual se inserem e às inter-relações entre as várias instituições (Jepperson, Meyer, 1991; Orrù, Biggart, Hamilton, 1991; Johnson, 1988; 1992). Assim, a criação ou a mudança de algumas instituições implica impactos dinâmicos — vale dizer, ao longo do tempo — e muitos não intencionais sobre toda uma cadeia de instituições mais ou menos relacionadas. Essas conseqüências, várias das quais imprevistas, dão-se, inclusive, por um processo de retroalimentação (*feedback*) em direção às primeiras instituições modificadas e, posteriormente, a todo o conjunto (ou boa parte) de instituições, ocorrendo de forma diferenciada conforme a maior ou menor relação entre as várias instituições. Portanto, a criação e a transformação institucionais conjugam-se com a totalidade da evolução estrutural, ou com uma grande parcela dela, sendo uma parte das mutações institucionais e estruturais fruto de ações planejadas, enquanto outra ocorre de forma não deliberada. Isto porque é absolutamente impossível, a não ser segundo os autores e os modelos mais simplistas, prever todas as conseqüências de mudanças estruturais e/ou institucionais premeditadas (Hirschman, 1984; 1995; Popper, 1963, p. 150-151; Johnson, 1988; North, 1990).

Disso resulta que quaisquer políticas industriais em utilização efetiva, em um certo momento — a despeito de considerações acerca de sua eficiência —, possuem importantes conexões com várias outras instituições,

econômicas ou não, sendo algumas ligações mais fortes, outras mais fracas (Veblen, 1899; Abramovitz, 1986, p. 388-390). Sendo assim, novas políticas industriais, para serem aceitas e adaptadas em uma determinada institucionalidade, precisam conseguir se conectar dinamicamente à estrutura institucional como um todo, sobretudo às instituições mais fortemente relacionadas a elas.⁶ Isso, todavia, não implica a impossibilidade de emulação institucional de outros países — dentre elas, as de políticas industriais, pois muitas instituições podem ser copiadas de outros lugares, ao menos com adaptações, por vezes nem muito importantes. A história mundial, especialmente no período recente, é plena de ilustrações a respeito disso, qualquer que seja nossa opinião acerca das instituições imitadas. Assim, estritamente no que diz respeito a **instituições econômicas**, pode-se dar, como exemplo quase aleatório, a emulação, por vários países, das instituições referentes ao trabalho assalariado, de leis trabalhistas, da lei de responsabilidade limitada, da regulamentação das Sociedades Anônimas, da remuneração por produtividade e lucratividade, do emprego vitalício, do trabalho temporário, da maior facilidade de demissão, dos Círculos de Controle de Qualidade, do incentivo à maior participação dos funcionários nas empresas, etc. (Powell, DiMaggio, 1991). Pode-se mencionar ainda, apenas a título de exemplos de **instituições não principal ou estritamente econômicas**, a emulação dos sistemas políticos republicanos, federalistas, bicamerais, das leis de trânsito, de instituições educacionais dos mais diversos tipos (Noble, 1977; Brint, Karabel, 1991), de instituições ligadas à saúde — igualmente de variados tipos (os hospitais, dentre elas), etc. (DiMaggio, Powell, 1991a; 1991b) — por vários países. É claro que cada uma dessas instituições foi minimamente harmonizada às características prévias dos países que as importaram, adquirindo, também, portanto, certas “tinturas” locais.⁷

Porém é certo que algumas instituições (inclusive as políticas industriais) são mais passíveis de emergirem e de se amoldarem a determinadas institucionalidades, tendo maiores dificuldades, portanto, de serem acolhidas por países com institucionalidade bastante diversa das de suas localidades

⁶ Devendo conseguir se interligar também, com razoável harmonia, aos outros componentes das sociedades — interesses, políticas, ideologia, etc.

⁷ Destarte, argumentos de que certas instituições são impossíveis de serem aceitas e adaptadas a determinados países escondem, na verdade, na maioria dos casos, fortes interesses ligados à manutenção de uma velha institucionalidade (Chang, 1994a, p. 88-9). Esses interesses é que podem, efetivamente, tornar tais argumentos verdadeiros.

originais.⁸ Este é um dos mecanismos — juntamente com a ideologia, política, interesses, etc. — que pode explicar, como visto no item 2, a grande resistência, ao menos explícita, de certos países (como os anglo-saxões) a aceitarem a presença de políticas industriais antecipatórias, enquanto outros (como os países asiáticos como um todo, ou os países da Europa Continental) não enfrentam maiores problemas para perseguir tal tipo de políticas, inclusive por possuírem uma institucionalidade a elas mais adequada.⁹

O mesmo se pode dizer daquelas nações que seguem linhas de políticas industriais corporativistas, quer dizer, em que a concertação de interesses assume enorme relevância. Destarte, são poucos os países que podem, atualmente, assumir políticas corporativistas sem o dispêndio prévio de um grande esforço na construção de todo um conjunto de instituições — e de interesses, ideologia, etc. — que as corrobore (Katzenstein, 1984; 1985). Isto porque as políticas públicas, no corporativismo, são fruto de uma série incessante de tentativas e

⁸ Ver Johnson (1992, p. 41). Ao menos sob condições de razoável estabilidade. Isto é, sem que guerras, revoluções, ocupações ou ameaças mais fortes do Exterior desviem a institucionalidade de tais países de sua trajetória prévia (Abramovitz, 1986, p. 389-390). Por outro lado, esse tipo de resistência a transformações e/ou à aderência a uma institucionalidade caduca pode até colocar em risco a sobrevivência de uma nação, conforme demonstrado pelo exemplo da China, no século passado. Outro exemplo de apego a instituições ineficientes foi o risco que a Grã-Bretanha enfrentou de literalmente desaparecer como nação independente, na Segunda Guerra Mundial, ao retardar demasiadamente seu rearmamento, por considerações de “equilíbrio” das finanças públicas, respeito ao padrão-ouro, etc., em uma época em que a Alemanha certamente não estava respeitando quaisquer considerações menores dessa natureza (Polanyi, 1944, p. 240; Hayes, 1987). A mesma Grã-Bretanha, já no pós-Segunda Guerra, ressalte-se, devido, dentre outros fatores, à sua institucionalidade ineficiente, continua a perder, paulatinamente, porém com notável constância, sua importância em termos globais (Blank, 1978; Zysman, 1983; Hall, 1986; Abramovitz, 1986, p. 389-404).

⁹ As políticas industriais antecipatórias são bastante mais intrusivas do que as políticas meramente reativas, devendo ser, também, abrangentes e integradas entre si, objetivando a transformação estrutural e procurando agir com antecedência ao surgimento de problemas decorrentes de certos desenvolvimentos setoriais, econômicos, sociais, etc. Portanto, tais políticas industriais antecipatórias colocam-se em oposição às políticas industriais reativas, aquelas direcionadas aos setores industriais em declínio ou com problemas. Segundo Gerybadze (1992, p. 151-152, 159-160), nos principais países industrializados, as políticas industriais têm sido cada vez mais ativas e antecipatórias, ou seja, direcionadas para o que se imagina será o futuro, em oposição a políticas simplesmente passivas e reativas, as quais são implementadas a partir de mudanças em condições pretéritas relativamente estáveis. Nesse exato sentido, vem-se registrando, naqueles países, um aumento expressivo das políticas direcionadas para ciência e tecnologia, inclusive por meio de progressivos acordos internacionais (OECD, 1992a; Chesnais, 1994). A principal explicação para um tal crescimento dessas políticas tecnológicas, sobretudo daquelas de âmbito internacional, é a percepção da sua extrema relevância para o desempenho de longo prazo daqueles países. Assim, dada a incerteza que cerca os resultados dos gastos com tecnologia, mostra-se importante para os Estados manterem políticas de auxílio e incentivo a tais gastos.

erros, neles incluídos a construção de toda uma institucionalidade, a partir de tais tentativas, a qual sustente essa concertação e possa ser acrescida com decisões e resultados autônomos favoráveis a todo o conjunto.

Como explica Katzenstein (1985, p. 58), no corporativismo

“(...) há uma série de pequenas participações, de pequenos desastres, muitos erros e muitas correções. Este tipo de resposta parece confuso e desordenado. Em um ambiente econômico crescentemente incerto, no qual as taxas de mudança econômica estão acelerando, contudo, [est]a resposta constitui a importante contribuição dos pequenos Estados da Europa ao repertório do capitalismo moderno” (Ibid.).

Isso não significa, como afirma o próprio Katzenstein, que seja impossível a países maiores — tanto geográfica quanto demograficamente — e/ou com uma institucionalidade bastante diversa daquelas dos países que recorrem sistematicamente a esquemas de concertação aprenderem e utilizarem várias das ações postas em prática por esses pequenos países (com exceção da Alemanha, que é um país de grandes dimensões e cujos arranjos políticos estão certamente próximos aos do corporativismo). Mas, sim, que há necessidade de realizar uma série de adaptações para que tais nações não acostumadas a se valerem da concertação de interesses — vale dizer, nações que não se utilizam de sistemas de negociação global, os quais incluem representantes de praticamente todos os setores da sociedade — possam aproveitar os ensinamentos dos países corporativistas. Logicamente, um tal tipo de negociação é mais difícil de ser realizado nos países maiores, dado o normalmente maior número de atores e de interesses envolvidos. No entanto, em tais países, os acordos poderiam, por exemplo, limitar-se a um número menor de aspectos a serem acordados do que nas negociações nos países de menores dimensões.¹⁰

Deve estar claro, conseqüentemente, que são determinadas instituições que apóiam certos tipos de políticas industriais — por exemplo, a de concertação de interesses. Mas que não são só, e talvez nem principalmente, as instituições escritas (formais) que o fazem, como também certos costumes, normas não escritas (além dos outros fatores sociais), os quais permitem que determinadas

¹⁰ Algo semelhante se poderia pensar com relação ao transplante de certas políticas industriais para países anglo-saxões, até mesmo sem depender de concertações. Nos últimos anos, a crescente flexibilização da lei antitruste, nos EUA, com relação a acordos das mais variadas modalidades (por exemplo, de P&D, fusões, etc.), sobretudo nos setores de mais alta tecnologia, parece dar uma mostra desse potencial progressivamente exercido de “transplante”, inclusive com adaptações e remodelações jurídicas — ou seja, institucionais — daquele país às novas realidades da estrutura material e do período histórico por que passam.

sociedades estabeleçam como princípio básico, por exemplo, a inclusão de todos, ou da maioria de seus habitantes e/ou cidadãos, nos objetivos buscados por elas, enquanto em outras isso não ocorre.¹¹

Note-se também a imbricação dessas instituições formais e informais com a ideologia e os interesses que permeiam tal “decisão”, tornando até mesmo difícil, ainda que possível, a distinção entre instituições, ideologia e interesses. Tal fato é corroborado pela observação de que as sociedades, no seu dia-a-dia, não exatamente decidem de um modo explícito o modo como se organizam os objetivos por elas almejados, mas, sim, obtêm uma decisão implícita de tais aspectos, os quais, então, muitas vezes emergem — ilusoriamente, é certo — como algo “natural” para elas, exatamente a partir dessa imbricação entre instituições, ideologias, interesses, política, etc.¹² Apenas em condições “extranormais” é que elas podem ter que decidir grandes linhas para sua organização social. E, em muitos casos, tal decisão baseia-se tão fortemente — sobretudo no caso dos países que tiverem sido bem-sucedidos em períodos recentes — em conhecimentos incorporados previamente por seus cidadãos (isto é, em decisões, ideologias, interesses, formas de articulação política, etc. já aprendidas por eles), que formas de organização virtuosas¹³ surgem quase como algo natural para tais cidadãos, tomados isoladamente ou em conjunto.

Logo, para finalizar este tópico, deve ficar claro que cada tipo de institucionalidade se mostra mais apto a conceber, a receber ou a adaptar determinado tipo de instituições (as políticas industriais, dentre elas). Isso, no entanto, não implica que as sociedades que englobam tais institucionalidades não possam incorporar elementos de outras institucionalidades e, desse modo, se aprimorem, mesmo a partir de institucionalidades algo distantes delas, especialmente se se percebe que esses novos elementos podem ser essenciais a transformações virtuosas (ao menos do ponto de vista da concorrência entre países, dado que a competição internacional também passa por aquela entre suas instituições — Lazonick, 1992a).

¹¹ Cf. Katzenstein (1984; 1985) para variações entre os corporativismos praticados pelos diferentes países, inclusive no que tange à inclusão, ou não, de estrangeiros (portanto, habitantes, mas muitas vezes não-cidadãos) minimamente dentro dos objetivos de tais concertações.

¹² Isto porque as sociedades praticamente nunca, ou apenas muito raramente, decidem alguma mudança mais radical, apenas mantendo em andamento, inercialmente, o modo como, virtuosa ou viciosamente, se organizam.

¹³ Ou viciosas, no caso de sociedades que não consigam aprender com erros do passado e/ou com o exemplo de outras sociedades e em que tal processo de aprendizado é constituído por não-soluções disfuncionais.

4 - A influência das políticas industriais sobre as instituições

Por outro lado, muitas vezes é necessário ao Estado proporcionar uma nova estrutura institucional à sociedade e à economia ou, ao menos, algumas modificações institucionais importantes (Chang, 1994b, p. 300), restritas, é claro, àquelas instituições sobre as quais tem poder para influir mais intensamente. Nesse sentido, o Estado inclusive não se diferencia fortemente do setor privado, principalmente naqueles períodos nos quais este último reformula ou gera novas instituições, em suas tentativas de implantar mudanças mais radicais, muitas vezes acompanhadas por transformações institucionais.¹⁴ Vale dizer, também o Estado, sempre que procure ter uma participação mais ativa sobre os destinos de um país, particularmente sobre os de sua economia, necessita, recorrentemente, promover modificações institucionais, ainda que mínimas, a fim de tentar realizar seus objetivos.¹⁵ Por exemplo, muitas vezes precisa criar novos mecanismos de coordenação entre os vários agentes privados, públicos, ou mesmo entre esses tipos de atores; gerar novos mecanismos de proteção à sociedade, às empresas nacionais, aos trabalhadores, etc. Na realidade,

“[o] estabelecimento de uma nova estrutura de coordenação necessariamente requer o envolvimento do Estado, mesmo se o governo propriamente no poder não o quer. Isto porque apenas o Estado tem o poder para legalizar (ou ao menos dar suporte implícito para) os novos direitos de propriedade e as novas relações de poder (tanto no que concerne à sociedade como um todo quanto à empresa), os quais fornecem uma realidade institucional à nova estrutura de coordenação. Em outras palavras, por meio da concessão de uma realidade institucional à estrutura de coordenação emergente, o Estado irá ajudar os agentes com racionalidade limitada a estabelecerem rapidamente novas organizações, novas rotinas produtivas e novos contratos, os quais os habilitariam a lidar com o ‘novo mundo’ com uma carga

¹⁴ Como, por exemplo, as que possibilitaram a emergência e a difusão rápida e eficiente das ferrovias inglesas (privadas), no século XIX, inclusive por outros países que receberam grandes investimentos ingleses; a produção fordista em massa; a produção enxuta, etc. (Chang, 1994b, p. 300; Chandler Júnior, 1990; Landes, 1969; Lazonic, 1992a; 1992b; 1993; Womack, Jones, Roos, 1990). Note-se que, no limite, qualquer modificação ou inovação em uma regra, lei, costume, etc. configura-se em uma mudança institucional. Contudo, neste ponto, não estou tratando de mudanças pequenas, mas somente das mais importantes.

¹⁵ Como afirma Chang (1994b, p. 300): “Isto significa que [também] precisamos olhar para o papel do Estado como um construtor de instituições”.

informacional menor. Neste processo de construção institucional, o Estado não está meramente respondendo a mudanças, mas igualmente as dirigindo, já que não pode garantir direitos de propriedade (e outros) às pessoas, de uma forma coerente, a não ser que tenha uma certa visão do que ele considera como um futuro desejável (...) Neste sentido, o Estado está **tanto** respondendo a, **quanto** moldando, o curso das mudanças, assim como faria qualquer bom empreendedor” (Chang, 1994b, p. 300).

Em um rumo semelhante, não se deve também esquecer a capacidade de o Estado evitar *lock-ins* em processos instrumentalmente não eficientes, sejam estes referentes a uma institucionalização desfavorável e prematura de uma determinada tecnologia, sejam eles pertinentes à concentração dos arranjos institucionais não propriamente técnicos em certos tipos de “solução”.¹⁶ Não se deve perder de vista também que o Estado, ao delinear e estabelecer instituições, possibilita a redução de vários custos de transação, por exemplo, ao permitir a diminuição dos custos de coordenação quando comparados a soluções via mercado. Nesse caso, é passível de contar com algum apoio às suas atividades, ao menos por parte daqueles que não se encontrem em uma tal posição de dominância, que se mostrem contrários a qualquer solução que não “via mercado”, ou seja, a qualquer solução que respeite exatamente aquelas posições de dominância (Chang, 1994a, p. 54; David, 1993b; 1994).

Por outro lado, dando alguma razão aos agentes refratários a qualquer intervenção do Estado nessa área, é preciso reafirmar que o fato de o Estado assumir para si tais tarefas não significa, necessariamente, que ele esteja apto a sua realização. Contudo é certo que também existem determinadas características favoráveis que podem contribuir para seu sucesso, como o fato de o Estado **poder representar** os interesses nacional e público, os quais podem constituir aspectos nucleares, em determinadas situações.¹⁷

¹⁶ Nessa acepção, é preciso ter sempre em mente os interesses contrários de alguns agentes — por exemplo, devido a interesses estabelecidos — a certas mudanças institucionais, ou à busca desses agentes por direcioná-las de acordo com tais interesses (David, 1985; 1987; 1993a; 1994; Chang, 1994b, p. 300-301, n. 10).

¹⁷ Ver Chang (1994a, p. 71). Como ilustração a esse ponto, pode-se recordar o ocorrido no Japão, quando da implantação dos cartéis recessivos, durante a crise enfrentada por algumas indústrias, posteriormente à mudança dos preços relativos em consequência do primeiro choque do petróleo: “No caso da indústria japonesa de fundição de alumínio, uma razão apresentada para não cortar a capacidade ao nível ditado pelos preços relativos correntes (...) foi a necessidade de manter uma indústria razoavelmente grande para suportar uma capacidade de P&D, a qual é uma precondição importante para reganhar competitividade internacional se a situação dos custos melhorar no futuro” (Chang, 1994a, p. 149, n. 27). Cf. também Torres Filho (1991).

De fato, muitos autores ampliam ou fundamentam as dificuldades de o Estado executar políticas industriais eficientes em países pouco desenvolvidos precisamente em decorrência da inexistência de instituições adequadas para implementá-las, ao contrário do que ocorre nos seus congêneres desenvolvidos. Apontam, por exemplo, os óbices representados pela inexistência de uma burocracia suficientemente competente ou, ainda, os conflitos imperantes, naqueles países, em grande parte das relações entre Estado e setor privado, fruto igualmente de uma institucionalidade estatal e privada precária.¹⁸ Dessa forma, a partir de uma argumentação com um conteúdo institucionalista implícito, sublinham a dificuldade de “importação” de instituições por parte dos países menos afortunados institucional e/ou burocraticamente, o que, por si só, constituiria um empecilho intransponível à realização de políticas industriais eficientes, a despeito de seus resultados potenciais positivos.

Entretanto esses obstáculos não devem ser exagerados, pois a história de todos os países foi marcada por emulações institucionais — desde a cópia de instituições européias pelos americanos e pelos japoneses no século XIX até imitações na direção oposta no século XX ou a emulação de instituições japonesas por muitos países asiáticos, a partir do final dos anos 50 e início dos 60. E muitos desses casos — como o dos países do Leste Asiático — começaram com uma institucionalidade algo precária em termos de instituições voltadas para a industrialização e o desenvolvimento, com essas instituições tendo que serem criadas internamente quase a partir do nada, tomando por modelo instituições existentes em outros países. Nesse sentido, portanto, é importante mencionar a rápida transformação institucional efetuada pelos países recentemente industrializados (PRIs) do Sudeste Asiático (os primeiros “tigres”) — notoriamente por parte da Coreia do Sul e de Taiwan, mas igualmente de Hong Kong e Cingapura — com fins explícitos de política industrial, a partir, em grande medida, da emulação das instituições e das políticas industriais japonesas, no final dos anos 60 e início dos 70. E posteriormente, a busca de desenvolvimento por parte dos novos PRIs do Sudeste Asiático — Indonésia, Malásia e Tailândia — conduziu-os, a partir dos anos 80, a se espelharem nos resultados e nas instituições e políticas desse conjunto inicial de PRIs, para igualmente iniciarem uma trajetória virtuosa de transformação econômica e industrial.

¹⁸ Ver Chang (1994a, p. 87). Todavia, como também ressalta aquele autor (Chang, 1994a, p. 152, n. 50), essas características são mais fortemente enfatizadas ou por autores britânicos — os quais conferem destaque aos conflitos entre o Estado e o setor privado — ou americanos — os quais, por sua vez, sublinham a importância de uma burocracia competente — tomando, portanto, interessante e inconscientemente, seus problemas nacionais como parâmetros para tal tipo de asserção “geral”. Cf. também Zysman (1983), Hall (1986) e Norton (1986).

Ademais, em muitos casos, os países podem genuinamente criar instituições próprias, a partir de idéias originais ou de certas características institucionais prévias e determinados eventos históricos. Por exemplo, o surgimento do emprego vitalício no Japão, pelo menos nas grandes empresas, aconteceu após uma série de greves e conflitos trabalhistas, no imediato pós Segunda Guerra, e não devido a alguma tradição imemorial (Johnson, 1982, p. 14; Chang, 1994a, p. 87). O mesmo ocorreu com os *keiretsus* e o sistema de subcontratação de fornecedores, os quais, mesmo possuindo algumas características que já estavam presentes desde antes da Segunda Guerra Mundial, foram imensamente impulsionados, ainda durante o transcorrer daquela guerra — dessa forma, ainda na época dos *zaibatsus* —, pelos *mergers*, forçados pelo Estado, das pequenas e médias empresas com os grandes fabricantes de máquinas e armamentos, a fim de aumentar a eficiência de todo o sistema produtivo japonês (Johnson, 1982, p. 14). Algo semelhante se deu com a montagem do sistema meritocrático de recrutamento de funcionários para o Estado, naquele mesmo país, realizado com relativa rapidez, ainda no século XIX. Tal sistema “perverteu” algumas tradições — instituições, portanto — feudais, ao mesmo tempo em que emulou, com as devidas modificações, um grande número de instituições européias e americanas, no esforço para manter o país independente e modernizá-lo, de acordo com a vanguarda técnica e institucional da época (Hobsbawm, 1977, p. 164-171; 1994, p. 201-202).

De modo similar, o pesado intervencionismo do Estado francês, no pós Segunda Guerra, é fruto de mudanças nas classes dirigentes daquele país e da derrota vexatória para os alemães naquela guerra (Monnet, 1976; Zysman, 1983) e não de raízes intervencionistas extremamente profundas, principalmente quando se considera que esse mesmo Estado era conhecido, antes da Segunda Guerra, pelo seu liberalismo e antimodernismo (Chang, 1994a, p. 87-88). E o “tradicional” e conhecido modelo de bem-estar social sueco, fundado na concertação entre capital e trabalho, teve início a partir de transformações realizadas em um período bastante curto, tendo por base um dos relacionamentos trabalhistas mais conflituosos de toda a Europa, além de riscos fortíssimos de emergência de um regime fascista, sobretudo a partir dos elevadíssimos índices de desemprego alcançados na década de 30 (Chang, 1994a, p. 88; Polanyi, 1944).

Por outro lado, o fato de um país aprender por meio da análise das instituições de outros países e da tentativa de emulação de suas características favoráveis não significa, em absoluto, que queira copiar com fidelidade total as instituições originais, ou mesmo que o pudesse fazer, se assim o desejasse (Orrù, Biggart, Hamilton, 1991; Chang, 1994a, p. 88). Muitas vezes interessa a esses países preservar instituições que estejam funcionando a contento, buscando modificar apenas aquelas que estejam apresentando alguma

ineficiência. Por exemplo, para fins práticos, as políticas de concertação de alguns dos menores e mais bem-sucedidos países europeus, ou mesmo da Alemanha, se assemelham — no que concerne às questões de garantia de emprego e, conseqüentemente, de possibilidade de uma atitude positiva frente às mudanças tecnológicas — ao emprego vitalício fornecido pelas maiores empresas japonesas aos seus funcionários, apesar de sua estrutura institucional ser completamente diversa (Katzenstein, 1984; 1985). Como salientou Dore (1986), não é preciso absorver a ética confuciana ou atingir níveis de nacionalismo comparáveis ao japonês para emular algumas das vantagens alcançadas pelo Japão, no pós Segunda Guerra, ainda que aquelas ideologias possam parecer favoráveis a algumas pessoas. Conseqüentemente,

“(...) deveríamos nos perguntar se não existem outros meios pelos quais algumas das coisas que as instituições e tradições japonesas realizam para os japoneses poderiam ser obtidas (...) outros arranjos institucionais, mais consoantes com a nossa tradição [no caso, britânica]. Se uma cooperação e consulta estreitas entre administradores e trabalhadores parece ser uma pré-condição para uma inovação rápida nas firmas manufatureiras, e se é difícil alcançar isto, dadas as nossas tradições de conflito, quais formas de democracia industrial ou de participação nas decisões, no local de trabalho, poderiam substituir a aceitação tranqüila da hierarquia burocrática que facilita a cooperação nas firmas japonesas? Se não podemos ter, e não queremos, que os empregos para a vida inteira sejam a norma, se queremos preservar um sistema mais móvel, com a maior liberdade pessoal que este oferece, podemos ao mesmo tempo conceber esquemas que dariam aos empregadores britânicos o mesmo incentivo a investir em treinamento de seus empregados do que a expectativa de emprego para a vida inteira dá aos empregadores japoneses? Se o aspecto crucial do sistema japonês para financiar a indústria parece ser o modo pelo qual este facilita o planejamento e o investimento de longo prazo e reduz as preocupações com os resultados finais do ano seguinte, há alguma maneira através da qual nossas próprias instituições financeiras poderiam ser consertadas para atingir o mesmo efeito, sem necessariamente modelar nossa bolsa de valores pela do Japão? Se o controle da inflação no Japão depende crucialmente da liderança de salários institucionalizada e de um acordo com relação à data de pagamento, o qual é simultâneo em termos nacionais, isto não sugere a sabedoria de reexaminar as muitas sugestões que têm sido feitas para introduzir o pagamento sincronizado na Grã-Bretanha?” (Dore, 1986, p. 252, apud Chang, 1994a, p. 88-89).

Isso demonstra, uma vez mais, que, ao tentar imitar determinadas instituições ou uma certa institucionalidade, um país pode adaptá-las à sua institucionalidade prévia, ou seja, às suas “particularidades nacionais”. No entanto, deve igualmente moldá-las aos seus objetivos, os quais, na maioria dos casos, não incluem a aceitação ou o desejo de transplante da institucionalidade como um todo ou, no caso de instituições isoladas, de todas as características que as compõem.

Tal fato não implica, contudo, que uma remodelação institucional será sempre bem-sucedida, pois haverá casos em que a introdução dessas novas instituições não será bem recebida, obtendo, por exemplo, uma falta de apoio político a sua “importação” e implantação, ainda que com modificações, enquanto em outros essa importação só será permitida com um número tão grande e relevante de mudanças para harmonizar as novas instituições às antigas, que acarretarão um completo desvirtuamento das instituições “importadas”. É por conta disso que há casos em que as instituições nem ao menos são copiadas, permanecendo tudo apenas no terreno das análises iniciais, ou apenas ocorre a emulação após uma alteração bastante profunda nas suas concepções originais.

Essa discussão conduz necessariamente, e uma vez mais, àquela do “Estado não desenvolvido”. Assim, é importante compreender que o subdesenvolvimento não ocorre somente com relação ao chamado setor produtivo, seja ele estatal, seja privado, de determinados países ou regiões, quando tomados como um todo. Pelo contrário: é acompanhado, e também profundamente causado, por uma institucionalidade pouco adequada e desenvolvida, nela incluída a institucionalidade do próprio Estado que “comanda” (ou deveria) o país sob sua direção (North, 1990).

Isso resulta, sem sombra de dúvida, em que qualquer projeto de desenvolvimento de um país passa pela montagem ou reformulação profunda da institucionalidade desse Estado — quando ela se mostra manifestamente ineficiente —, a fim de que ele possa efetivamente dirigir o desenvolvimento.¹⁹ Significa também a necessidade de criar, ou, ao menos, de direcionar, as instituições privadas, a fim de que estas melhor se amoldem aos objetivos de desenvolvimento. É óbvio que, para conseguir tal intento e até mesmo para vislumbrar ou discutir com o setor privado as instituições desejadas, é preciso

¹⁹ Como se sabe, para além do discurso liberal, a institucionalidade estatal, nos países desenvolvidos, é bastante evoluída — certamente com variações de país para país, mas nunca a ponto de impedir que os governos nacionais possam efetivamente executar as políticas públicas almejadas. Um dado que corrobora essa afirmação é a lenta, mas crescente, participação dos orçamentos estatais no PNB desses países, os quais vão, assim, se esmerando na construção de seus Estados (Indust. Pol. OECD Count., 1989, 1992).

um Estado eficiente, formado por uma institucionalidade igualmente eficaz, o que não significa que esse Estado não possa ser construído paulatinamente.

A partir desses pontos, surgem, naturalmente, algumas indagações: quais seriam as condições necessárias e suficientes para que mudanças institucionais profundas e virtuosas sucedessem? Ao mesmo tempo, quais decisões de política industrial poderiam proporcionar mudanças em instituições julgadas importantes para o sucesso de tal política?

Na realidade, necessita-se de todo um conjunto de fatores que se reforcem mutuamente, a fim de que se ultrapasse um determinado umbral (uma massa crítica, cujo valor provavelmente nunca poderá ser cientificamente estabelecido), a partir do qual a adoção de certas instituições e de certa institucionalidade adquire uma condição de inevitabilidade, não se podendo retornar ao *status quo* anterior. Estas seriam as condições necessárias, e ao mesmo tempo suficientes, para a consecução de um tal tipo de projeto, mas impossíveis de serem determinadas com precisão. Nesse mesmo sentido, precisa-se de um conjunto de “fatores” capaz de conferir determinadas características às instituições almejadas (inclusive às políticas industriais), tornando-as, se possível, mais instrumentais (funcionais em relação a determinadas metas vislumbradas), a partir das transformações inicialmente elaboradas, mas também da complexa inter-relação entre as várias instituições e, adicionalmente, destas últimas com as condições técnicas, estruturais e os vários fatores componentes das sociedades (Veblen, 1899; Zysman, 1983, cap. 6). Nesse caso e respondendo à segunda pergunta, ter-se-ia a possibilidade de modificações institucionais virtuosas.

Esse conjunto de “fatores” que se reforcem e se correlacionam, ainda que de forma incerta, implica uma infinita possibilidade de combinações, tornando ainda mais vã qualquer tentativa de determinação exata de valores para as variáveis (parcialmente) independentes (já que correlacionadas), as quais estabeleceriam o valor exato da variável dependente — a execução ou não de políticas industriais de certo tipo.²⁰ Além do mais, como quantificar apoio político, interesses, ideologia, instituições, etc.?

²⁰ Como em um gráfico **virtual** com, digamos, seis dimensões, uma para cada um dos seguintes “fatores”: políticas industriais, instituições, ideologias, política, interesses e período histórico (conformado pelas condições materiais de um país ou região, em um dado momento, somadas às circunstâncias históricas internacionais, determinando as possibilidades de desenvolvimento e as políticas factíveis para tal fim).

Powell (1991, p. 199) corrobora essa afirmação, descrevendo com agudeza a necessidade de todo um conjunto de interesses, apoios políticos e ideologias, para permitir o surgimento ou a permanência de certas instituições e políticas:

“A influência de pressões externas pode ser parcial, inconsistente ou de curta duração. Por exemplo, agências do governo [e] pessoas que apóiam provenientes das corporações ou de grupos comunitários podem ter influência para encorajar a adoção de determinadas práticas, porém podem carecer de poder para exigí-las. Em tais casos, a sustentação de novas políticas pode ser estratégica, isto é, as organizações irão abraçá-las na medida em que isto seja do seu próprio interesse. Vários atores coletivos, como associações profissionais, associações de comércio e outras fontes de influência de grupos de referência, podem estar aptos a divulgar idéias de mudanças, mas não as requerer. De modo similar, o governo pode legislar certas políticas (...) mas deixar não especificada a implementação real da[s] política[s]. Como resultado, as práticas podem se tornar debilmente institucionalizadas. Em cada um destes casos, as práticas que aparentam ter suporte institucional irão ter um poder desigual de permanência. Como consequência, as políticas podem ser introduzidas, porém não reproduzidas, ou as práticas podem se assentar firmemente, por um curto período, apenas para minguarem rapidamente quando sua fonte de sustentação normativa erode” (Ibid.).

Dessa maneira, esse umbral ou massa crítica pode ser proporcionado pela relevância e presença relativamente destacada de qualquer um dos “fatores” sociais, ou de uma mistura “correta” deles, de acordo com certos requisitos para cada um dos fatores. Pode-se pensar em tais termos a importância que assumem determinadas características de alguns países ou regiões, conduzindo a processos de industrialização, como, por exemplo, a presença de dirigentes e militares nacionalistas na Coréia do Sul (Coutinho, 1999) — no que tal estrato dirigente implicou uma combinação particular de interesses, ideologia nacionalista e força política — montando a estrutura institucional apropriada à industrialização acelerada daquele país, em um momento propício da economia internacional. Esse tipo de elite nacional e sua ideologia tiveram igualmente um papel importantíssimo em outros países, como no Brasil; porém, neste último caso, a força política, a ideologia, os interesses e a hegemonia da elite mostraram-se mais débeis, em seu conjunto, do que aqueles encontrados na Coréia do Sul, tornando muito menos sólida sua posição no interior do aparelho de Estado e da sociedade como um todo, enfraquecendo o projeto desse grupo perante os outros interesses da sociedade.

Com isso, é até possível tentar fazer previsões *ex ante* quanto aos valores e ao “peso” efetivo de cada um desses fatores ou do conjunto de fatores abarcado como uma totalidade, em determinadas situações empíricas, mas com um grande risco de que essas previsões possam se mostrar *ex post* bastante afastadas da realidade. Isto porque é somente *ex post* que se pode verificar a participação “real” de cada um dos fatores julgados importantes para o desenvolvimento (institucional ou industrial) de um país e, ainda assim, não de forma plenamente objetiva, dados os referidos problemas tanto de análise “simples” como de quantificação de fatores tão complexos, multideterminados e inter-relacionados, os quais são tão conhecidos pelos historiadores. É tal característica que faz também com que os cientistas sociais — os economistas dentre eles — mais do que os cientistas de outras áreas falhem tanto em suas previsões, dado que os problemas a serem previstos e/ou explicados *ex ante* e/ou, ainda, explicados *ex post*, são fruto do relacionamento intrincado de inúmeras variáveis, muitas vezes não reproduzíveis, não completamente independentes, e que se correlacionam de maneira incerta.

Todavia ainda nos resta a busca por compreender quando esses processos de transformação institucional ocorrem historicamente. Não se pretende, neste curto espaço, dar uma resposta definitiva para uma questão tão complexa, porém espera-se que todos os elementos apresentados e analisados até aqui possam ajudar em tal tarefa. Assim, pode-se perceber que os múltiplos fatores analisados permitem um entendimento da grande quantidade e imensurabilidade das variáveis envolvidas, as quais, além disso, são dessemelhantes, quando se comparam os vários países.²¹

Decerto, a partir do que foi tratado neste artigo, torna-se manifesta a grande dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de transformação institucional *latu sensu* (ou seja, incluindo instituições formais e informais) por parte de uma política industrial voluntarista, mas que esteja descolada de apoio razoável (mas inquantificável!) dos outros “fatores”. Essa política industrial voluntarista pode até mesmo conseguir estabelecer **formalmente** instituições que, em tese, sustentariam efetivamente uma política de desenvolvimento. Mas tais instituições podem ser bloqueadas (**antes ou depois** de sua efetiva implantação, quer dizer, após as discussões e as apresentações iniciais dessa nova institucionalidade) pelas outras instituições (formais e/ou informais), além de por interesses, ideologia, política, etc. (North, 1990; Powell, 1991, p. 199). Não que seja im-

²¹ E isto até mesmo quando esses países são relativamente próximos cultural e geograficamente, como, por exemplo, a Dinamarca, a Suécia e a Alemanha (Johnson, 1992, p. 39).

possível efetuar transformações desse tipo.²² Porém é difícil estabelecer o *timing* correto, a percepção das condições suficientes, etc., as quais possam conduzir a um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e institucional. Deve-se ter em mente, também, que um equívoco com relação a essa tentativa de reforma, mesmo no exemplo que se refere ao *timing* correto, pode conduzir à estagnação ou mesmo a um retrocesso — a partir do incitamento e da agregação de interesses contrários antes dispersos —, o que pode incentivar alguns ao imobilismo, por receio e por pressões contra tais reações potenciais indesejadas.

Não se deve esquecer igualmente da importância das possibilidades econômicas e técnicas para o rompimento do *status quo*, sem o que se pode incorrer no erro de analisar a possibilidade de mudança da trajetória institucional unicamente de um ponto de vista dessas próprias instituições, sem considerar o potencial das mudanças econômicas e tecnológicas (em produção, processo, organização da produção, distribuição, *marketing*, etc.)²³ para a transformação da institucionalidade vigente, e vice-versa (Veblen, 1899; Johnson, 1992). É também por isso que se mostra tão difícil estabelecer uma regra geral que determine, com pouca margem de erro, a possibilidade de modificação das sociedades ou de o Estado dar o impulso inicial a mudanças globais na forma como essas sociedades se organizam.

Há, inclusive, a possibilidade de que o Estado esteja atento e aproveite certas “janelas de oportunidade” (Perez, 1985; Perez, Soete, 1988) tecnológicas (no sentido amplo dado acima), econômicas e/ou institucionais, a fim de dar início a tais transformações. Essas janelas raramente proporcionam a possibilidade de mudanças radicais na trajetória de uma sociedade (até mesmo porque, quando surgem, não são aproveitadas), mas, em inúmeros casos, ao menos permitem pequenos desvios virtuosos nas trajetórias iniciais, quando o Estado, atuando na vanguarda, ou a sociedade, de maneira autônoma, as aproveitam — e o Estado, então, ou acompanha a sociedade, ou passa à retaguarda.

Pode-se apontar, uma vez mais, que algumas daquelas oportunidades são constituídas por situações que fogem à “normalidade”, às condições de “negócios” (*business*) e de outras atividades sociais (como os interesses, a ideologia, a política, etc.) “como de costume” (*as usual*), retirando a sociedade de sua inércia

²² Muitas vezes, o próprio processo de desenvolvimento, com mudanças nas instituições formais, pode levar a modificações também, e em um rumo adequado, da institucionalidade como um todo (inclusive das instituições informais) e dos outros “fatores”. Mas, em outros casos, como a América Latina é plena de exemplos, isso não ocorre (North, 1990).

²³ Ou seja, inovações, no sentido de Schumpeter (1942). E isto mesmo que tais inovações só o sejam para o(s) país(es) que está(ão) tentando realizar o *catch-up*, caso já estejam difundidas nos países desenvolvidos.

habitual com relação a todos esses aspectos (Hirschman, 1995) e tornando-se, quase que naturalmente, inspiradoras e propícias a transformações institucionais e dos demais componentes sociais (inclusive das “condições materiais”, ou seja, levando em conta a economia e as tecnologias). De fato, guerras, invasões, revoluções, transformações econômicas radicais, etc. causam distúrbios tão acentuados e conseqüências tão graves, a longo prazo, nas sociedades onde ocorrem, que se torna praticamente impossível qualquer retorno ao *status quo* anterior, após seu fim. Conseqüentemente, tal tipo de eventos pode conduzir a mudanças institucionais radicais, as quais possibilitam a retomada dos objetivos de soberania e de desenvolvimento de um país (Abramovitz, 1986), se este foi perdido (lembramos, uma vez mais, do caso francês, no pós Segunda Guerra). Caso contrário, nos exemplos nos quais isso não acontece, o declínio e a subserviência completa a outro(s) país(es) parecem inevitáveis.

5 - Conclusão

Buscou-se, neste artigo, expor as complexas relações entre instituições e políticas industriais. Como se viu, as instituições são, em grande medida, responsáveis pela lenta mutação das sociedades e de suas economias, representando — também por conta disso — um importante fator a ser considerado quando se almeja implementar políticas de transformação industrial (e, por vezes, de outros aspectos da economia e da sociedade), como o podem fazer as políticas industriais. Esse aspecto foi esclarecido quando foram explicados os impactos da institucionalidade de um país sobre a escolha de determinadas políticas industriais e a maior ou menor possibilidade de sucesso dessas políticas.

Contudo, na direção inversa, essa influência mútua pôde ser igualmente examinada da perspectiva da tentativa, por parte das políticas industriais, de modificar e/ou gerar outras certas instituições (por vezes, emulando-as, ainda que parcialmente, de outros países), quer essas instituições pertençam ao próprio Estado, quer elas sejam concernentes ao setor privado ou à interface entre esse setor e o Estado. Ou seja, tentou-se, neste trabalho, mostrar a influência entre políticas industriais e instituições de ambos os pontos de vista.

Bibliografia

ABRAMOVITZ, Moses (1986). Catching up, forging ahead, and falling behind. **Journal of Economic History**, v. 46, n. 2, p. 385-406, jun.

ADAMS, F. Gerard, BOLLINO, C. Andrea (1983). Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F. Gerard, KLEIN, Lawrence R., eds. **Industrial policies for growth and competitiveness**. Lexington, Mass. : Lexington Books. p. 13-20.

BLANK, Stephen (1978). Britain: the politics of foreign economic policy, the domestic economy, and the problem of pluralistic stagnation. In: KATZENSTEIN, Peter J., ed. **Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states**. Madison : The University of Wisconsin. p. 89-137.

BORRUS, Michael, ZYSMAN, John (1992). Competitiv a industrial e seguran a nacional americana. **Rivista di Politica Economica**, v. 82, n. 10, p. 3-87, ott. Serie 3.

BRINT, Steven, KARABEL, Jerome (1991). Institutional origins and transformations: the case of American community colleges. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago : The University of Chicago. p. 337-360.

CHANDLER JUNIOR, Alfred D. (1990). **Scale and scope: the dynamics of industrial capitalism**. Cambridge, Mass. : The Belknap.

CHANG, Ha-Joon (1994a). **The political economy of industrial policy**. New York : St. Martin's.

CHANG, Ha-Joon (1994b). State institutions and structural change. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, n. 2, p. 293-313, dec.

CHESNAIS, Fran ois (1994). **A mundializa o do capital**. S o Paulo: Xam , 1996.

CORICELLI, Fabrizio, DOSI, Giovanni, ORSENIGO, Luigi (1991). Micro-economic dynamics and macro-regularities: an 'evolutionary' approach to technological and institutional change. In: OECD. **Technology and productivity: the challenge for economic policy**. Paris: OECD. p. 545-563. The Technology/Economy Programme.

COUTINHO, Luciano G. (1999). Cor ia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, Jos  L., org. **Estados e moedas no desenvolvimento das na es**. Petr polis: Vozes. p. 351-378.

DAVID, Paul A. (1993a). Path-dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities: a paradigm for historical economics.

In: FORAY, Dominique, FREEMAN, Christopher, eds. **Technology and the wealth of Nations: the dynamics of constructed advantage**. London: Pinter. p. 208-231.

DAVID, Paul A. (1993b). Knowledge, property, and the system dynamics of technological change. In: THE WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1992. **Proceedings....** p. 215-248.

DAVID, Paul A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, n. 2, p. 205-220, dec.

DAVID, Paul A. (1985). Clio and the economics of QWERTY. **The American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 332-337, may.

DAVID, Paul A. (1987). Some new standards for the economics of standardization in the information age. In: DASGUPTA, Partha, STONEMAN, Paul eds. **Economic policy and technological performance**. Cambridge: Cambridge University. p. 206-239.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (1991a). Introduction. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 1-38.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (1991b). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 63-82.

DORE, Ronald (1986). **Flexible rigidities: industrial policy and structural adjustment in the Japanese economy, 1970-1980**. London: Athlone.

DOSI, Giovanni, KOGUT, Bruce (1993). National specificities and the context of change: the coevolution of organization and technology. In: KOGUT, Bruce, ed. **Country competitiveness: technology and the organizing of work**. Oxford: Oxford University. p. 249-262.

ELSTER, Jon (1989). Social norms and economic theory. **Journal of Economic Perspectives**, v. 3, n. 4, p. 99-117, fall.

FAJNZYLBER, Fernando (1983). **La industrialización trunca de América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen.

FRIEDLAND, Roger, ALFORD, Robert R. (1991). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 232-263.

- GALASKIEWICZ, Joseph (1991). Making corporate actors accountable: institution-building in Minneapolis-St. Paul. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 293-310.
- GERYBADZE, Alexander (1992). The implementation of industrial policy in an evolutionary perspective. In: WITT, Ulrich, ed. **Explaining process and change: approaches to evolutionary economics**. Ann Arbor: The University of Michigan. p. 151-173.
- GRANOVETTER, Mark (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **The American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov.
- HALL, Peter A. (1986). **Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France**. Oxford: Oxford University.
- HAMILTON, David (1953). Veblen and Commons: a case of theoretical convergence. **Southwestern Social Science Quarterly**, v. 34, p. 43-50, sept.
- HAYES, Peter (1987). **Industry and Ideology: IG Farben in the Nazi Era**. Cambridge: Cambridge University.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1995). **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1984). **A economia como ciência moral e política**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- HOBSBAWM, Eric J. (1977). **A era do capital: 1848-1875**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- HOBSBAWM, Eric J. (1994). **Era dos extremos: o breve século XX — 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INDUSTRIAL POLICY IN OECD COUNTRIES: Annual Review 1989 (1989). Paris: OECD.
- INDUSTRIAL POLICY IN OECD COUNTRIES: Annual Review, 1992 (1992). Paris: OECD.
- JEPPEPERSON, Ronald L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 143-163.

JEPPEPERSON, Ronald L., MEYER, John W. (1991). The public order and the construction of formal organizations. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 204-231.

JOHNSON, Björn (1988). An institutional approach to the small-country problem. In: FREEMAN, Christopher, LUNDEVALL, Bengt-Åke, eds. **Small countries facing the technological revolution**. London: Pinter. p. 279-297.

JOHNSON, Björn (1992). Institutional learning. In: LUNDEVALL, Bengt-Åke, ed. **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter. p. 23-44.

JOHNSON, Chalmers (1982). **MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University, 1992.

JOHNSON, Chalmers (1984a). Introduction: the idea of industrial policy. In: JOHNSON, Chalmers, ed. **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS. p. 3-26.

KATZENSTEIN, Peter J. (1984). **Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry**. Ithaca: Cornell University.

KATZENSTEIN, Peter J. (1985). **Small states in world markets: industrial policy in Europe**. Ithaca: Cornell University, 1991.

LANDES, David S. (1969). **The unbound prometheus: technological change and industrial development in western europe from 1750 to the present**. Cambridge: Cambridge University, 1986.

LAZONICK, William (1992a). Business organization and competitive advantage: capitalist transformation in the twentieth century. In: DOSI, Giovanni; GIANNETTI, Renato, TONINELLI, Pier Angelo eds. **Technology and enterprise in a historical perspective**. Oxford: Clarendon. p. 119-163.

LAZONICK, William (1992b). Controlling the market for corporate control: the historical significance of managerial capitalism. **Industrial and Corporate Change**, v., n. 3, p. 445-488.

LAZONICK, William (1993). Industry clusters versus global webs: organizational capabilities in the american economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n. 1, p. 1-24.

MEYER, John W., ROWAN, Brian (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 41-62.

- MONNET, Jean (1976). **Memórias**. Brasília: Editora UnB, 1986.
- NELSON, Richard R., ROSENBERG, Nathan (1993). Technical innovation and national systems. In: NELSON, Richard R., ed. **National innovation systems: a comparative analysis**. New York: Oxford University. p. 3-21.
- NOBLE, David F. (1977). **America by design: science, technology, and the rise of corporate capitalism**. New York: Oxford University.
- NORTH, Douglass C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University, 1992.
- NORTON, R. D. (1986). Industrial policy and american renewal. **Journal of Economic Literature**, v. 24, n. 1, p. 1-40, mar.
- NORTON, R. D. (1991). Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, wint.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1992). **Technology and the economy: the key relationships**. Paris: OECD/ The Technology/ Economy Programme.
- ORRÙ, Marco; BIGGART, Nicole W., HAMILTON, Gary G. (1991). Organizational isomorphism in East Asia. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 361-389.
- PEREZ, Carlota (1985). Microeletronicas, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. **World Development**, v. 13, n. 3, p. 441-463.
- PEREZ, Carlota, SOETE, Luc (1988). Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, Giovanni et al., orgs. **Technical change and economic theory**. London: Pinter. p. 458-479.
- POLANYI, Karl (1944). **A grande transformação: as origens de nossa época**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PONDÉ, João L. S. (1993). **Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- POPPER, Karl R. (1963). **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 1982.
- POWELL, Walter W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago. p. 183-203.

POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J., eds. (1991). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago.

RIZZO, Mario J. (1985a). Rules versus cost-benefit analysis in the common law. **The Cato Journal**, v. 4, n. 3, p. 865-884. (Reimpresso em: LITTLECHILD, Stephen C., ed. **Austrian economics**. Aldershot: Edward Elgar, 1990. v. 3., p. 407-426).

RUTHERFORD, Malcolm (1983). J. R. commons's institutional economics. **Journal of Economic Issues**, v. 17, n. 3, p. 721-744, sept.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, José G. da (1992). Fim do 'agrobusiness' ou emergência da biotecnologia? **Economia e Sociedade**, n. 1, p. 163-167, ago.

STINCHCOMBE, Arthur (1968). **Constructing social theories**. New York: Harcourt Brace.

STRACHMAN, Eduardo (2000). **Política industrial e instituições**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

THUROW, Lester C. (1992). **Cabeça a cabeça: a batalha econômica entre Japão, Europa e Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

TOOL, Marc R. (1990). An institutionalist view of the evolution of economic systems. In: DOPFER, Kurt, RAIBLE, Karl-F., eds. **The evolution of economic system: essays in honour of ota sik**. London: Macmillan. p. 165-174.

TORRES FILHO, Ernani T. (1991). **A economia política do Japão: reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990)**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VEBLIN, Thorstein B. (1899). **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Os Pensadores).

WOMACK, James P., JONES, D.T., ROOS, D. (1990). **The machine that changed the world**. New York: Rawson Associates.

ZYSMAN, John (1983). **Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change**. Ithaca: Cornell University.

ZYSMAN, John, COHEN, Stephen S. (1987). **Manufacturing matters**. New York: Basic Books.