



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIELA LEMOS BORBA

**O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA COREIA DO SUL POR
MEIO DAS INSTITUIÇÕES E SEUS RESPECTIVOS BANCOS DE FOMENTO**

FLORIANÓPOLIS

2016

GABRIELA LEMOS BORBA

**O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DA COREIA DO SUL POR
MEIO DAS INSTITUIÇÕES E SEUS RESPECTIVOS BANCOS DE FOMENTO**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10,0 (dez) à aluna Gabriela Lemos Borba na disciplina CNM 7208 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dr.^a. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti

Prof. Dr. Michelle Romanello

Prof. Paulo Henrique Schlickmann

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à minha família: meus pais, Alexandra e Ciríaco, por não medirem esforços em me apoiar e sonhar junto comigo. Ao meu irmão, Gustavo, por estar sempre ao meu lado e ser um exemplo de persistência. Aos meus avós, pelo carinho e preocupações constantes. Ao Guillaume, pela cumplicidade. Vocês são a minha base, o meu refúgio e a minha casa.

Ao Paulo e ao Oscar, irmãos que a vida me deu, por terem me ajudado a superar o desafio de estar longe de casa.

À Bruna e ao Gustavo, pelo companheirismo e risadas diárias durante a nossa graduação. Ao Rovaris, por ter estado ao meu lado sempre que eu precisei. À Marina e à Marcella, por me ajudarem a superar as minhas barreiras pessoais. À Tatiana e à Carol, pelo carinho e atenção que só elas sabem dar.

Ao CARI, gestão *Pari Passu*, Ação Júnior e LabTrans pelas incríveis oportunidades de aprendizado e amizades que eu fiz, com certeza sem elas eu não teria me divertido e aprendido tanto. Um agradecimento especial à Ana, Carla, Carlo, Giulia, Jonatas, Nat e Thaís que em meio a toda a zoeira nos tornamos bons amigos.

Aos Professores, pelos ensinamentos, orientações e inspirações, especialmente ao Professor Fernando Seabra pela oportunidade de fazer parte da sua equipe de trabalho e ser um exemplo para mim.

Por fim, um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Patrícia Arienti, pela paciência, empatia, apoio e compreensão nesse período de monografia.

“Your job is to create a world that lasts forever. You are the future innovators, motivators, leaders and caretakers.”

Steven Spielberg

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o processo de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul, por meio das instituições de fomento e do papel de seus respectivos bancos de desenvolvimento, o BNDES e o KDB. Mesmo que estes dois países tenham pontos de partida similares no pós Segunda Guerra Mundial e iniciaram sua industrialização tardiamente, em relação aos demais países hoje desenvolvidos, eles atualmente se encontram em patamares econômicos diferentes. Neste sentido, para que seja possível uma comparação entre as estratégias de desenvolvimento brasileiras e sul coreanas por meio de suas instituições, serão expostas as teorias neoclássica, institucionalista e neoinstitucionalista, com foco nas duas últimas. Ambas nos induzem a estudar a história, o crescimento econômico, a influência do sistema internacional e a cultura destes dois países, para que seja possível explicar porquê o Brasil e a Coreia do Sul não apresentam os mesmo resultados de desenvolvimento econômico. Escolheu-se estudar mais a fundo os bancos de desenvolvimento brasileiro e sul coreano, que possuem autonomia bastante diferentes. Por fim, pôde-se estabelecer a comparação entre os dois países acerca dos sucessos e insucessos das suas instituições. Esta análise é feita a partir de critérios pré-estabelecidos baseados nos estudos das teorias do institucionalismo histórico e sociológico, vertentes do neoinstitucionalismo. Sendo possível afirmar que os principais motivos que tem levado o Brasil ao subdesenvolvimento é a sua cultura não-meritocrática e a influência das elites na tomada de decisão, resultando em instituições ineficientes e criadas para atender uma minoria.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Bancos de Desenvolvimento. Instituições. Brasil. Coreia do Sul.

ABSTRACT

This study focuses on the economic development process of Brazil and South Korea and the role played by their respective development banks, BNDES and KDB. The two countries had similar economic conditions in the scenario that arose after the Second World War, both late starters of the industrialization process. However, the different strategies undertaken by the Brazilian and South Korean governments contributed to the divergent position they occupy nowadays. Three theories help us understand the aspects of the Brazilian-Korean discrepancy: neoclassical, institutionalist and neoinstitutionalist. Through their frameworks, this studies draws a comparison between these strategies themselves and their results by analyzing the countries' history, culture, economic growth curve, and their status in the international system. By focusing on their development banks - which also differ in terms of autonomy -, the study makes an attempt to compare what led Brazil and South Korea to have distinct outcomes in terms of economic development despite of their similar economic situation after World War II. The analysis is build by following pre-established criteria based on historical and sociological institucionalism, dimensions of the neoinstitutionalism. It is possible to conclude that the reasons that make Brazil an underdevelopment country are its non-meritocratic culture and the influence of it elite in the decision making process, as a result there are inefficient institutions designed to meet a minority interests.

Keywords: Economic Development .Development Banks. Institutions. Brazil. South Korea.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comparação entre as teorias neoclássica e institucionalista.....	28
Figura 2 - Comparação entre a teoria neoclássica, institucionalista e neoinstitucionalista.....	36
Figura 3 - Linha do tempo dos programas do BNDES.....	56
Figura 4. - Linha do tempo dos programas do KDB (1950 – 2016).....	87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (1948-2015)	44
Gráfico 2 - Histórico da taxa de inflação do Brasil (1961-2014)	45
Gráfico 3 - Índice de GINI do Brasil (1985-2013)	48
Gráfico 4 - Índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil (1980-2014)	49
Gráfico 5 - Ganhos / perdas por linha de negócio do BNDES em bilhões de reais (1974-1993)	62
Gráfico 6 - Ganhos/ perdas por linha de negócio do BNDES em bilhões de reais (1974-1993)	63
Gráfico 7 - Retornos dos títulos de investimento em títulos corporativos (1968-2009)	63
Gráfico 8 - Balança comercial brasileira em bilhões de dólares (1950-2014)	65
Gráfico 9 - Desembolsos do BNDES em bilhões de reais (2000-2011)	66
Gráfico 10 - Distribuição percentual dos empréstimos do BNDES de acordo com o porte da empresa (2002-2011).....	67
Gráfico 11 - Taxa de crescimento industrial do Brasil (1966-2014).....	68
Gráfico 12 - Participação da indústria nacional no PIB do Brasil (1960-2014).....	68
Gráfico 13 - Exportações brasileiras em bilhões de dólares (1995-2012).....	70
Gráfico 14 - Comparação entre o Brasil e a Coreia do Sul em relação à expectativa em anos de permanência na escola (1990-2014)	74
Gráfico 15 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Coreia do Sul (1980-2014)	75
Gráfico 16 - Variação de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da Coreia do Sul (1971- 2014).....	78
Gráfico 17 - Taxa de crescimento industrial da Coreia do Sul (1971-2014).....	81
Gráfico 18 - Participação da indústria nacional no PIB da Coreia do Sul (1965-2014).....	81

Gráfico 19 - Índice de GINI da Coreia do Sul (1990-1996; 1998-2000; 2004; 2006-2007; 2009-2014).....	82
Gráfico 20 - Comparação entre a taxa de industrialização da Coreia do Sul e do Brasil (1971-2014).....	88
Gráfico 21 - Comparação entre o IDH da Coreia do Sul e do Brasil (1980-2014).....	93
Gráfico 22 - Comparação entre a expectativa de vida ao nascer (em anos) entre a Coreia do Sul e o Brasil (2000-2015).....	94
Gráfico 23 - Comparação entre o PIB per capita do Brasil e da Coreia do Sul em bilhões de dólares (1970-2014).....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de bancos de desenvolvimento ao redor do mundo (2011).....	22
Tabela 2 - BNDES vs. Outros bancos de desenvolvimento no mundo.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS.....	15
1.1 Bancos de Desenvolvimento	19
1.2 As Teorias Institucionais	23
1.2.1. A Teoria Institucionalista e Neoclássica	25
1.2.2. A Teoria Neoinstitucionalista.....	29
1.3 As Instituições e as Teorias Desenvolvimentistas.....	37
2. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL	41
2.1 O Histórico de Desenvolvimento do Brasil.....	42
2.2 A Experiência do Desenvolvimento Brasileiro por meio das Instituições	49
2.3 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES)	55
2.3.1 O Modelo de Negócios do BNDES.....	60
2.3.2 A Atuação do BNDES na América do Sul.....	69
3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA COREIA DO SUL	72
3.1 Histórico de Desenvolvimento da Coreia do Sul.....	72
3.2 A Experiência da Coreia do Sul com as Instituições.....	83
3.3 O Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul	86
3.4 O Processo de Desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul e o Papel das Instituições	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

O tema de desenvolvimento institucional é bastante vasto e apresenta teorias que podem ser tanto complementares quanto controversas, sendo um assunto bastante debatido em relação a eficácia das instituições. Entende-se que instituições são mecanismos utilizados por sujeitos de direito público¹ para controlar, organizar, regular o comportamento socioeconômico. Organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e nacionais buscam definir quais são as instituições e políticas adequadas que levariam ao desenvolvimento. Eles se baseiam nas experiências passadas dos países que hoje são desenvolvidos, e fazem recomendações para que os países em desenvolvimento sigam o mesmo caminho. Contudo, muitas vezes ignoram que a conjuntura não é mais a mesma.

Uma vasta literatura se baseia em estudos de caso que destacam a importância de bancos de desenvolvimento em promover o avanço econômico (por exemplo CAMERON, 1961; AMSDEN, 2001; RODRIK, 2004; ARONOVICH e FERNANDES, 2006). Porém, Chang (2004) afirma que são pouquíssimas as tentativas de aproveitamento das lições oferecidas pela experiência histórica dos países desenvolvidos para solucionar os problemas contemporâneos do desenvolvimento. Seguindo a mesma linha de argumentação, Evans (2011 p. 12) defende que “fazer análises comparativas da história é uma forma de examinar o desempenho do Estado em relação à sua capacidade de expansão e conectar variações no desempenho para caracterizar o papel do Estado” (tradução nossa)². Ambos autores concordam que estas políticas não devem ser puramente replicadas à atualidade.

Embora as instituições financeiras internacionais (IFIs) não tenham autoridade para intervir na maioria das questões relacionadas à “governança” (KAPUR; WEBBER, 2000 apud CHANG, 2004), as instituições dos países desenvolvidos podem se comportar de modo bastante exigente com os países em desenvolvimento, em virtude de suas demandas financeiras e de recursos humanos. Certos críticos argumentam que muitas dessas instituições podem colidir com as normas sociais e os valores culturais de algumas nações, muitos enfatizam a dificuldade do transplante institucional e desaconselham a tentativa de impor um padrão institucional comum em diferentes países com conjunturas distintas (CHANG, 2004).

¹ Como os Estados, Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não-Governamentais (ONGs), Blocos Regionais.

² Comparative historical analysis is a way of examining state performance in relation to capability expansion and connecting variations in performance to characterizations of the state's role.

O Brasil e a Coreia do Sul são dois países de trajetórias econômicas semelhantes no que diz respeito ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na superação do atraso histórico no pós-Segunda Guerra Mundial. Os dois foram colônias, e suas economias estavam voltadas ao mercado externo e na dependência de produtos primários (JUNIOR e MURATT, 2015). Estes países iniciaram seu desenvolvimento por meio das instituições no início da década de 1950, quando fundaram seus bancos de fomento, surgindo em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no Brasil e em 1954 o Banco de Reestruturação da Coreia do Sul. Estes bancos são posteriormente renomeados na década de 1980 para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul (KDB), respectivamente.

Tendo em vista que estes países tiveram um mesmo ponto de partida, mas não tem seguido os mesmos trajetos para alcançar o desenvolvimento, o objetivo geral deste trabalho de conclusão de curso é: estudar o processo de desenvolvimento econômico do Brasil por meio das suas instituições, para então compará-lo ao da Coreia do Sul - país que tem sido referência desde os anos 80 de crescimento econômico e social -, a fim de entender o porquê destes países estarem em níveis de desenvolvimento diferentes. Para chegar a esta resposta, os objetivos específicos estabelecidos foram:

- a) estudar o históricos de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul a partir do pós Segunda Guerra Mundial;
- b) pesquisar a experiência destes dois países com a instituições para o desenvolvimento, bem como entender sua criação, dinâmicas e eficiência;
- c) examinar as estratégias dos bancos de desenvolvimento brasileiro e sul coreano, para complementar a análise do desenvolvimento institucional nestes países.

A metodologia utilizada para alcançar o objetivo proposto foi por meio de variáveis qualitativas e quantitativas. Para realizar a análise qualitativa estabeleceu-se critérios de comparação das estratégias desenvolvimentistas do Brasil e da Coreia do Sul a partir de teorias institucionais, institucionalismo e neoinstitucionalismo. São eles: cultura; política: estrutura burocrática e o nível democrático do governo; relações de poder: influência do Governo e das elites na tomada de decisão; mutabilidade das suas instituições; jurídico: eficiência do poder jurídico, direito da propriedade privada, propriedade intelectual; economia: níveis de protecionismo econômico; instituições financeiras e de governança empresarial; qualidade de vida: educação, longevidade, renda, igualdade social.

No que concerne a análise quantitativa, foram considerados para o estudo os dados de crescimento econômico por meio do produto interno bruto (PIB)³; de nível de renda pelos dados do PIB per capita⁴; de desigualdade social por meio do índice de GINI⁵; de crescimento da indústria por meio das taxas de industrialização; de qualidade de vida por meio do índice de desenvolvimento humano (IDH)⁶, expectativa de vida ao nascer e longevidade. Serão apresentados os dados de ambos os países e explicados conforme a conjuntura de cada um.

No Capítulo 1, será explicada a natureza institucional dos bancos de desenvolvimento e posteriormente as teorias utilizadas para entender o surgimento e a eficácia das instituições, são elas: a neoclássica, a institucionalista e o neoinstitucionalismo e as suas três vertentes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O enfoque maior é dado ao neoinstitucionalismo histórico e sociológico, porque seus teóricos consideram fatores históricos e culturais em suas análises. Neste primeiro capítulo também serão apresentados os critérios analíticos estabelecidos para construir a comparação entre a efetividade das instituições brasileiras e sul coreanas, adotando-se um viés desenvolvimentista.

Dando seguimento, os Capítulos 2 e 3 apresentarão o estudo do caso brasileiro e sul coreano de acordo com seu histórico de desenvolvimento, sua experiência com as instituições para o desenvolvimento e será estudado mais especificamente as características e estratégias adotadas por suas respectivas agências de fomento ao desenvolvimento. Também será demonstrado os dados⁷, definidos previamente, e suas respectivas análises a partir do histórico temporal dos acontecimentos, para avaliar a efetividade das instituições nestes países.

³ O PIB é a soma de todos os bens de um país, e quanto maior o PIB, mais demonstra o quando esse país é desenvolvido, e podem ser classificados entre países pobres, ricos ou em desenvolvimento.

⁴ PIB per capita é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um país e visa mensurar o nível de desigualdade de renda das sociedades.

⁵ O índice de GINI mede a distribuição de renda entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia que se afasta de uma distribuição perfeitamente igual. O índice varia de 0 a 100, sendo que 0 representa a igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 indica desigualdade perfeita (Banco Mundial, 2016).

⁶ O IDH é um indicador que varia entre 0 e 1, sendo 1 desenvolvimento muito alto. É uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento. O cálculo leva em consideração a expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita.

⁷ Vale ressaltar que alguns dados não são perfeitos e em determinados casos não foram achados os dados completos em uma única base de dados e, por isso, utilizou-se de fontes terceiras (como autores, estudos, reportagens, etc.).

Para finalizar, ao final do Capítulo 3 será apresentada a comparação do desenvolvimento institucional do Brasil e da Coreia do Sul, baseada nos critérios de comparação estabelecidos no Capítulo 1 e nos dados e fatos históricos apresentados nos Capítulos 2 e 3. Terminada a comparação, apresentou-se as considerações finais deste trabalho de conclusão de curso.

1. BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS

As crises bancárias no mundo têm sido cada vez mais frequentes nas últimas três décadas, principalmente nos países em desenvolvimento. Neste sentido, a importância de se estabelecer um bom sistema de regulamentação do setor e instituições para controle e manutenção, passou a ser um tema central nos debates relacionados ao desenvolvimento institucional. Entretanto, na história dos planos de ações descentralizadas (PADs), a criação de instituições para regulamentar a atividade bancária foi deveras tardia, já que o desenvolvimento do próprio sistema bancário foi um processo lento e desigual (CHANG, 2004).

Foram denominados de PADs os planos elaborados e implementados pelos atuais países desenvolvidos durante o época em que estavam em processo de desenvolvimento. Exemplos destes planos são a proteção tarifária, subsídios e reembolsos aduaneiros aos insumos para estimular a exportação, entre outras políticas protecionistas (CHANG, 2004). Os PADs são importante para o estudo do desenvolvimento, porque são políticas que deram certo ‘naquela’ época e que hoje não podem ser replicados, uma vez que a existência de acordos internacionais crescentemente condenam estas práticas. De fato, atualmente, os países que adotam políticas protecionistas estão cada vez mais sujeitos à fortes bloqueios comerciais, que serão usados como forma de barganha e/ou concessões.

Até o final do século XIX eram as conexões pessoais que influenciavam as decisões do empréstimo dos bancos, apenas a partir do século XX que os bancos se tornaram instituições profissionais de crédito. Na maior parte do século XIX, os estabelecimentos realizavam empréstimos aos próprios diretores ou aos seus parentes e conhecidos, e não passavam de associações de autoajuda de mercadores que precisavam de crédito (MUNN, 1981; COTTRELL, 1980 apud CHANG, 2004). Dessa maneira, a ajuda financeira a empresas entrantes no mercado e o fomento a novos empreendimentos não era uma prática comum e muito menos reconhecida como estratégia de desenvolvimento econômico.

No ano de 1875, com o desenvolvimento da industrialização, os PADs tiveram um avanço institucional considerável, em contrapartida a qualidade das instituições continuou muito abaixo do que se cobra dos países em desenvolvimento que hoje se encontram em níveis comparáveis de progresso. Mesmo em 1913, os PADs, então em desenvolvimento, tinham instituições de má qualidade, o sufrágio universal ainda era novidade, as instituições de governança empresarial não estavam perto de serem eficientes e se encontravam longe dos

padrões modernos. O setor bancário continuava subdesenvolvido, os bancos centrais começavam a se tornar uma instituição comum, mas sua qualidade era precária (CHANG, 2004).

O único setor que os PADs já tinha bem estruturado era o das instituições de bem-estar social, que teve um crescimento deveras impressionante a partir dos anos 80. Também se haviam instituído muitas leis regulamentando a jornada e a segurança de trabalho, o trabalho feminino e o infantil, mas ainda assim os padrões eram baixos, com cobertura limitada e aplicação inconsistente (CHANG, 2004).

A partir do momento em que se começou a perceber a importância das instituições de fomento ao desenvolvimento, os planos de ações descentralizadas levaram décadas ou mesmo séculos para desenvolvê-las. Demorou também bastante para que novas instituições surgissem e se difundissem. E, portanto, justifica-se a centralidade dos debates relacionados à importância de se estabelecer um eficiente sistema institucional para controle e manutenção.

Na aurora do desenvolvimento econômico, os PADs operavam com estruturas institucionais muito menos desenvolvidas do que as existentes hoje nos países em níveis de desenvolvimento comparáveis. E, ainda seria incorreto comparar o nível de desenvolvimento institucional dos PADs com os atuais países em desenvolvimento, porque as conjunturas, competitividades e estratégias no âmbito internacional não são as mesmas. Isso porque a diferença produtiva entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos é muito maior atualmente do que entre os PADs em sua época. Dessa forma, classificar as políticas utilizadas pelos PADs como “boas” e de “padrão global” é errôneo, já que são realidades muito diferentes (CHANG, 2004).

Tendo em vista que as crises bancárias no mundo têm sido cada vez mais frequentes nas últimas três décadas, principalmente nos países em desenvolvimento, este trabalho visa estudar os bancos de fomento como instituições necessárias para o desenvolvimento e da execução de metas dos PADs (CHANG, 2004). De acordo com Chang (2004) são vários os motivos que explicam o ritmo tão lento no progresso institucional dos PADs:

a) Em primeiro lugar, principalmente nos estágios iniciais de desenvolvimento, muitas instituições deixaram de ser implementadas ou não tiveram eficácia por serem “insustentáveis”. Muitas instituições de governança e finanças empresariais também ficaram sem efeito, porque não havia recursos suficientes para administrá-las e impô-las;

b) Segundo, em muitos casos, as instituições não foram aceitas, mesmo depois de terem se tornado “sustentáveis”;

- c) Terceiro, geralmente as instituições não eram implementadas porque seus contemporâneos não compreendiam bem a lógica econômica por trás delas;
- d) Quarto, também houve instituições rejeitadas em razão de certos “preconceitos da época”, mesmo sendo “sustentáveis” e a lógica por trás delas compreendida;
- e) Quinto, por vezes, o desenvolvimento institucional foi adiado em virtude da interdependência de certas instituições, de modo que foi necessário que as instituições relacionadas se desenvolvessem simultaneamente. Um bom exemplo é que sem o desenvolvimento de instituições de finanças públicas para coletar impostos, seria difícil remunerar adequadamente uma burocracia profissional; mas sem uma burocracia fiscal desenvolvida, seria difícil desenvolver instituições de finanças públicas.

O problema comum enfrentado por muitas economias é que a transição para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não acontece naturalmente. Principalmente, porque há discrepâncias entre o retorno social e o individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado nas economias *catch-up*⁸ (CHANG, 2004).

Ante tais discrepâncias, criou-se alguns mecanismos institucionais para diminuir o risco envolvido nesses investimentos. Porém, visto que a solução institucional tem limitações importantes, Chang (2004 p. 209) afirma, em primeiro lugar, que as instituições são por natureza encarnações de regras gerais e, por isso, podem não ter eficácia ao lidar com problemas relativos a indústrias isoladas. E em segundo lugar, “implantar novas instituições costuma levar tempo, e isso tende a limitar a capacidade dos países de reagir prontamente a novas mudanças”.

O processo de desenvolvimento institucional e o papel que ele tem no desenvolvimento econômico em geral é uma questão ainda pouco compreendida. Alguns estudiosos atribuem a Idade de Ouro dos PADs à introdução de melhores instituições depois da Segunda Guerra Mundial, como as instituições orçamentárias ativistas (keynesianas), os *welfare states* plenamente amadurecidos, as regulamentações mais rigorosas do mercado financeiro, as instituições corporativistas de negociação salarial, as instituições de coordenação de investimento e, em certos casos, as indústrias nacionalizadas. Aceita-se

⁸ Este termo é trazido por Chang (2004) que se embasa no conceito desenvolvido por Abromovitz (1986), no qual *catching-up* é a possibilidade que o país tecnologicamente atrasado tem de crescer a taxas maiores que os países que compartilham a fronteira da tecnologia mundial, simplesmente utilizando os conhecimentos já desenvolvidos pelos países que estão a frente. Em outras palavras, *catching-up* é a necessidade de o país atrasado realizar esforços para reduzir a distância com relação à fronteira tecnológica.

amplamente que as instituições impulsionaram o crescimento acelerado dos PADs, proporcionando-lhes maior estabilidade macroeconômica e financeira (CHANG, 2004).

Atualmente, os bancos centrais – com o monopólio da emissão de dinheiro, da intervenção no mercado financeiro e da função do prestador de último recurso – são considerados uma importante instituição reguladora da economia capitalista estável (CHANG, 2004). E aos bancos e agências de fomento, que são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, têm como objetivo precípua proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo Estado. No caso brasileiro, estas instituições são responsáveis principalmente por operações passivas e ativas, devendo adotar, obrigatória e privativamente, em sua denominação social, a expressão "Banco de Desenvolvimento", seguida do nome do Estado em que tenha sede (Banco Central do Brasil, 2016).

Bancos de desenvolvimento existem pelo menos desde o século XIX, foi durante a reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial que as exigências do Plano Marshall para a criação de um fundo de reconstrução por meio de bancos de desenvolvimento tiveram como consequência a criação dos primeiros: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) da Alemanha, o Banco de Desenvolvimento do Japão (JDB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁹ do Brasil (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014). Em 1954 surge o Banco de Desenvolvimento da Coreia (KDB) (DEALBOOK, 2008).

Ao mesmo tempo, surgem novas teorias desenvolvimentistas que começam a enfatizar os problemas estruturais inibindo a industrialização dos países em desenvolvimento que dependem da produção e da exportação de *commodities* (FURTADO, 1959; PREBISCH, 1950; HIRSCHMAN, 1958 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014). Amsden (1989) também se interessa pela importância dos bancos de desenvolvimento em economias de industrialização tardia como mecanismo avaliador de projetos privados e estabelecido de desempenho bem definidos.

Dentre as economias de industrialização tardia tem-se o caso brasileiro e o sul coreano, que apoiaram-se em agências de fomento para aplicar suas estratégias de desenvolvimento econômico. As instituições e os bancos para o desenvolvimento, que são o

⁹ Em sua criação, em 1952, o banco de desenvolvimento brasileiro foi chamado de Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e em 1982 passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

foco deste trabalho, são fenômenos que serão estudados neste capítulo por meio das teorias neoclássica, institucionalista e neoinstitucionalista, com uma abordagem multidisciplinar da ciência política, ciências econômicas, sociologia e relações internacionais.

Este capítulo se iniciará pelo estudo da natureza institucional dos bancos de desenvolvimento, seguido pelas teorias institucionais: neoclassismo, institucionalismo e neoinstitucionalismo e as suas vertentes. E se encerrará conectando as instituições e as teorias desenvolvimentistas.

1.1 Bancos de Desenvolvimento

Bancos de desenvolvimento possuem o papel de fornecer subsídios de longo-prazo para projetos que não obtiverem financiamento privado, seja pelo fato de que empreendedores enfrentam restrição de capital ou porque não possuem informações completas sobre a lucratividade do projeto (YEYATI et al., 2004; RODRIK, 2004; AERMENDÁRIZ DE AGHION, 1999; AMSDEN, 2001 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014). Estes bancos também podem financiar projetos considerados relevantes para os planos de desenvolvimento do governo.

Do ponto de vista das políticas industriais, há pelo menos três esferas nas quais os bancos de desenvolvimento atuam:

- a) Aliviar a escassez de capital e promover a ação empresarial para impulsionar novas ou existentes indústrias (CAMERON 1961; GERSCHENKRO, 1962; AERMENDÁRIZ DE AGHION, 1999 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014);
- b) Financiar projetos de longo prazo ou que têm baixo retorno financeiro, porém alto retorno social (BRUCK, 1998; YEYATI et al, 2004; GEORGE e PRABHU, 2000 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014);
- c) Engajar-se em atividades que não possuem potenciais oportunidades de investimento e/ou não serão postas em prática pelo setor privado (KANE, 1975 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Por outro lado, o ponto de vista político apresenta dois aspectos negativos sobre os bancos de desenvolvimento, são eles:

- a) Possibilidade de capitalistas solicitarem crédito subsidiado para projetos que poderiam ser financiados ou realizados por fontes privadas (LA PORTA et al., 2002; ADES e DI TELLA, 1997; FACCIO, 2006; HAINZ e HAKENES, 2008 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014);

b) Possibilidade de salvar empresas que em outras circunstâncias teriam falido (hipótese da restrição do orçamento, [KORNAI, 1979 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014]).

De acordo com Armendáriz de Aghion (1999 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014 p. 233) “os bancos de desenvolvimento são patrocinados pelas instituições financeiras do governo e preocupados primeiramente com a provisão do capital industrial de longo prazo.” Esta definição realça dois aspectos chaves dos bancos de desenvolvimento: seu status de propriedade estatal e sua ênfase na resolução de falhas dos mercados de crédito, ou seja, a dificuldade em prever a inflação e estabelecer os juros dos empréstimos, especialmente no caso de projetos com vencimento de longo prazo (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Para Chang (2004), o surgimento das instituições e bancos de desenvolvimento deram-se principalmente pelo fracasso das medidas protecionistas instauradas no pós Primeira e Segunda Guerra Mundial, no qual a extensão do intervencionismo estatal era bastante restrita, devido à carência de arrecadação de impostos e à política orçamentária bastante limitada. Deste modo, o sistema político e econômico mundial eram bastante instáveis e esta limitada arrecadação do Estado restringia o seu orçamento e dificultava os grandes desembolsos fiscais para o desenvolvimento, sendo que na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento não havia bancos centrais maduros até o começo do século XX.

Este cenário político e econômico mundial passa a mudar no fim da década de 1970 quando o crescimento econômico diminui principalmente nos países em desenvolvimento, com exceção dos países do leste e do sudoeste asiático, que já haviam começado a implementar outras medidas. A proteção tarifária foi de certo modo importantíssima no pacote de políticas industrial, comercial e tecnológica implementadas pelos planos de ações descentralizadas (PADs), porém não foi o único recurso utilizado nem necessariamente o mais importante (CHANG, 2004).

Muitos governos - como da Alemanha, Japão, Brasil, Coreia do Sul - criaram mecanismos institucionais que visaram “facilitar a parceria público-privada” e associações intimamente ligadas ao Estado, pelas quais o Governo poderia também articular-se em prol do desenvolvimento econômico. Por meio do desenvolvimento institucional também seria possível para os Governos viabilizar subsídios e reembolsos aduaneiros aos insumos para estimular a exportação, estratégias de desenvolvimento da capacidade tecnológica, como o financiamento de tecnologia estrangeira, incentivos financeiros ao desenvolvimento

tecnológico interno através de pesquisas e desenvolvimento, educação e treinamentos (CHANG, 2004).

A tarefa de melhorar a qualidade e a eficácia das instituições é importante para os países em desenvolvimento dispostos a acelerar o crescimento econômico, para que possam utilizá-las como mecanismos de prosperidade econômica e social. Não é a toa que a promoção do desenvolvimento institucional em nome da “boa governança” ocupou o centro dos debates sobre políticas desenvolvimentistas. A maioria das instituições atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento como parte do pacote de “boa governança” foram resultados do desenvolvimento econômico dos PADs.

De acordo com Chang (2004), as “instituições boas” são aquelas que fazem parte de algum pacote de “boa governança”. Estes, por sua vez, estão constantemente mudando porque não se chegou a entender ainda a relação entre certas instituições e o desenvolvimento econômico. Devido ao fato de que os países diferem-se um dos outros, em vários aspectos (como culturais, geográficos, políticos, burocráticos, estágio de desenvolvimento, entre outros) que influenciam na eficácia das instituições, tornando difícil o estabelecimento de quais são as políticas e instituições mais apropriadas para promover o desenvolvimento. No entanto, as “instituições boas” geralmente são:

- a) democracia;
- b) burocracia e judiciário limpos e eficientes;
- c) direito de propriedade privada;
- d) proteção da propriedade intelectual;
- e) boas instituições de governança empresarial;
- f) Lei de Falência;
- g) instituições financeiras bem desenvolvidas.

Nas economias emergentes, os *policy makers* e políticos assumem que o Estado possui um importante papel¹⁰, sendo que tanto no Brasil quanto na Coreia pressões democráticas têm influenciado a ação do Estado em direção a políticas de liberalização e proteção social (EVANS, 2011). No entanto, estas políticas são postas em prática pelo Estado nas formas de organizações e instituições, que irão variar dependendo do contexto cultural e histórico a que elas estão inseridas (EVANS, 2004).

¹⁰ O reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado para que uma estrutura institucional que seja durável e efetiva é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento, Callaghy (1989) é um bom exemplo dessa terceira onda (EVANS, 1993).

Bancos de desenvolvimento ganharam um novo *momentum* após a crise financeira global de 2008, pois mediante crises os bancos de desenvolvimento podem auxiliar na resiliência econômica nacional¹¹. Na Tabela 1 é possível observar que havia centenas de bancos de desenvolvimento no mundo em 2011 e quase a metade destes bancos afirma que são focados em realizar empréstimos para diversos projetos de infraestrutura e industriais (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Tabela 1. Número de bancos de desenvolvimento ao redor do mundo (2011)

	Agências de desenvolvimento (A)	Bancos gerais de desenvolvimento (B)	Bancos de desenvolvimento para fins especiais (C)	Bancos comerciais com objetivo de desenvolvimento (D)	Total, por região (E)
África	3	26	21	20	70
América do Norte Sul e Leste			1		1
Asiático	13	23	22	27	85
Ásia Central		8	2	9	19
Europa		7	3	2	12
América Latina/ Caribe	4	29	17	1	51
Oriente Médio		1	3	3	7
Oceania	1	5	5	4	15
Regional/global		20	5	3	28
Total, por tipo	21	119	79	69	288

Fonte: Lazzarini e Musacchio (2014)¹². Elaboração própria.

¹¹ Um bom exemplo é a Coreia do Sul, que tem demonstrado uma alta capacidade de recuperação perante crises, será tratado no Capítulo 3.

¹² Esquema de classificação:

A. Agências de desenvolvimento inclui autoridades de investimento, centros de formação e organizações que prestam assistência técnica aos setores específicos, mas que não se especializaram em fazer empréstimos.

B. Bancos desenvolvimento geral são aqueles focados em fornecer empréstimos para investir no capital de projetos industriais e/ou infraestrutura. Também inclui os bancos que fornecem garantias para que os projetos industriais ou de infraestrutura possam obter financiamento privado. Bancos de desenvolvimento geral podem ser de âmbito regional, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou nacional, como o BNDES e o Banco de Desenvolvimento da Coreia.

C. Bancos de desenvolvimento para fins especiais são aquelas instituições financeiras especializadas na concessão de crédito para a agricultura, empresas de pequeno e médio porte, e indústria da construção. Incluiu-se a esta denominação os bancos que querem promover a evolução da construção e da habitação para as famílias que não poderiam obter empréstimos hipotecários de bancos regulares. Nesta categoria pode-se incluir bancos agrícolas, como o Banco principal para o Desenvolvimento e do Crédito Agrícola (Egito) e do Banco da Terra das Filipinas, e os bancos com mais objetivos específicos, como o Banco Nacional da Habitação da Índia.

Tendo em vista a amplitude do tema dentro do sistema internacional, como mostra a Tabela 1, Chang (2004) defende que se deve estimular o aprimoramento institucional, tanto no âmbito acadêmico quanto no prático, de investigar exatamente quais instituições são necessárias ou benéficas para que tipo de país, levando em consideração que o estágio de desenvolvimento e as condições econômicas, políticas e até culturais específicos. As duas principais teorias abordadas neste trabalho, institucionalista e neoinstitucionalista, tentam explicar o surgimento e a importância das instituições como aparato de organização do Estado, explorando de que forma o estágio de desenvolvimento e as condições econômicas, políticas e até culturais são importantes para o entendimento do funcionamento das mesmas.

O debate em relação à missão e aos efeitos das atividades dos bancos de desenvolvimento é ainda mais enfático quando leva-se em consideração o desejo de governos e políticos em favorecer determinadas empresas a receber financiamentos, com o objetivo de desenvolver e consolidar certos setores. Já há consistentes evidências empíricas que defendem a hipótese de que o financiamento realizado por bancos de desenvolvimento podem ser influenciados por fatores políticos como os ciclos eleitorais e doação às campanhas (e.g., CLAESSENS et al., 2008; DINÇ, 2005; SAPIENZA, 2004 apud LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

1.2 As Teorias Institucionais

Diferentes teorias tentam explicar o surgimento das instituições e como elas se organizam, como a escola do pensamento econômico (Veblen); institucionalismo jurídico (Maurice Hauriou); teoria dos regimes (Robert Axelrod); teoria do funcionalismo, entre outras. Como citado anteriormente, foram consideradas as abordagens do institucionalismo e do neoinstitucionalismo. O enfoque maior será dado à abordagem da “perspectiva cultural” e do institucionalismo histórico, que fornecem um melhor entendimento conjuntural, por considerarem aspectos mais subjetivos, como por exemplo o contexto histórico, o comportamento dos atores, bem como a mutabilidade das instituições.

D. Muitos bancos são classificados como bancos comerciais com objetivo de desenvolvimento porque estes bancos, públicos ou privados, funcionam como bancos regulares, mas tendem a ter parte da sua carteira focada em setores específicos que o governo está alvejando. Exemplos disso são *Azerigazbank* no Azerbaijão, o Banco de Desenvolvimento Produtivo na Bolívia, e o *Butão National Bank Ltd.* no Butão.

E. Total de bancos por região.

De acordo com Samuels (1995), durante os últimos trinta e cinco anos houve o renascimento do institucionalismo. Na medida em que os teóricos econômicos interessaram-se em compreender a alocação de recursos, o que é o problema central da economia neoclássica e importante para os economistas de todas as escolas, institucionalistas prosseguem com uma ampla gama de variáveis explicativas e chegam a uma resposta mais ampla e, possivelmente, mais profunda.

Dessa forma, o cerne da posição institucionalista é

[...] a concepção do mercado como mecanismo orientador da economia, ou, mais amplamente, a concepção da economia como organizada e orientada pelo mercado. A real determinação de alocação de recursos que ocorre em qualquer sociedade é realizada pela estrutura organizacional desta sociedade, ou seja, as suas instituições. No máximo, o mercado só dá efeito às instituições vigentes. Ao concentrar a atenção sobre o mecanismo de mercado, os economistas têm ignorado o mecanismo que prevaleça. (AYRES, 1957, p. 26, tradução nossa)¹³

Já o neoinstitucionalismo desenvolveu-se nos anos 80 até meados dos anos 90, como reação contra as perspectivas behavioristas, influentes nos anos 60 e 70, que buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Estes teóricos buscam, entender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, que conseqüentemente exercem influência sobre as situações políticas e econômicas. De maneira geral, os neoinstitucionalistas respondem de duas formas, uma por meio da “perspectiva calculadora” ou pela “perspectiva cultural” (HALL e TAYLOR, 1996).

Inclui-se ao neoinstitucionalismo três métodos de análise diferentes, que são o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional¹⁴ e o institucionalismo sociológico. O primeiro método de análise, como o próprio nome já diz, leva em consideração fatores históricos para o entendimento das instituições; o segundo é mais economicista e se atém aos cálculos matemáticos de maximização dos ganhos e; o terceiro valoriza a cultura e a mutabilidade do comportamento humano para compreender o comportamento institucional.

¹³ “...the conception of the economy as organised and guided by the market. It simply is not true that scarce resources are allocated among alternative uses by the market. The real determination of whatever allocation occurs in any society is the organisational structure of that society—in short, its institutions. At most, the market only gives effect to prevailing institutions. By focusing attention on the market mechanism, economists have ignored the real allocational mechanism”.

¹⁴ Que se aproxima do neoinstitucionalismo em economia, e que será tratado como da escolha racional. Há algumas divergências entre estes dois institucionalismos que pode ser visto em Eggertsson (1990) e Putterman (1986).

1.2.1. A Teoria Institucionalista e Neoclássica

A teoria institucionalista diverge em grande parte da teoria neoclássica, porém, embora os institucionalistas discordem a respeito do que exatamente é importante na análise do funcionamento dos mecanismos de mercado na alocação de recursos feita pela teoria neoclássica, ambos concordam que os mercados são organizados pelas instituições que os formam. A crítica institucionalista ao neoclassicismo é, principalmente, em relação ao seu individualismo metodológico, por tratar os indivíduos e as instituições como independentes e auto-subsistentes, possuindo preferências dadas, enquanto que no institucionalismo os indivíduos e a cultura são mutuamente interdependentes (SAMUELS, 1995).

Os teóricos institucionalistas contrapõem também a natureza estática dos problemas e dos modelos neoclássicos, por defenderem a natureza dinâmica e evolutiva da economia. Estão interessados principalmente na organização e controle da economia como um sistema que engloba mais do que apenas o mercado em si, ou seja: a distribuição de poder na sociedade; os mercados como complexos institucionais que operam dentro e em interação com outros complexos institucionais; as causas e consequências da psicologia individual e coletiva e; a formação do conhecimento com determinação dos problemas de alocação de recursos. Levam em consideração a influência da cultura geral, que para eles é tanto uma variável dependente quanto independente (SAMUELS, 1995).

De acordo com Samuels (1995), o institucionalismo pode ser dividido em três dimensões. Em primeiro lugar, os institucionalistas criticaram tanto a organização e o desempenho das economias de mercado existentes quanto a economia de mercado pura, considerados por eles como uma abstração. Em segundo lugar, institucionalistas têm gerado um corpo substancial de conhecimento sobre uma variedade de tópicos (os quais serão tratados a seguir). Em terceiro lugar, institucionalistas têm desenvolvido uma abordagem multidisciplinar para a resolução de problemas. Em suma, os institucionalistas têm enfatizado o empirismo¹⁵, pragmatismo¹⁶ e uma vontade de ser multidisciplinar¹⁷.

¹⁵ Corrente filosófica que defende que o conhecimento é fruto da experiência, dos fatos ocorridos observados. Opõe-se ao racionalismo, que aborda o conhecimento a partir das ciências exatas. Tem como principal teórico John Locke.

¹⁶ Corrente filosófica que considera o valor prático como critério da verdade, ou seja, o sentido de uma ideia corresponde ao conjunto de seus desdobramentos práticos. Tem como fundadores Charles Sanders Peirce, William James e Oliver Wendell Holmes Jr.

¹⁷ Por possuírem abordagens da ciência política, história, sociologia e relações internacionais.

Samuels (1995) sublinha oito tópicos principais do institucionalismo, fazendo, quando possível, a ponte crítica à teoria neoclássica. São eles:

Primeiro, os institucionalistas enfatizam a evolução social e econômica de modo a ter uma orientação explícita para as instituições sociais. Para eles, as instituições são importantes e não podem ser aceitas como certas, porque são feitas pelo homem e conseqüentemente são mutáveis. Embora as mudanças em instituições e regras sejam frequentes, elas normalmente mudam lentamente, podendo ser de forma deliberativa (regras, normas, leis) e não-deliberativa (costumes, hábitos).

Em segundo lugar, os institucionalistas afirmam a importância do controle social e do exercício das ações coletivas. Eles enfatizam que a economia de mercado, por si só é um sistema de controle social, e que os mercados específicos são o que são e executaram como o fazem por causa das instituições que operam como controle social, que forma e opera através deles. A economia é o que é por causa do sistema de correlação existente de controle social, ou seja, um negócio não seria negócio sem os controles sociais legais e não legais necessários. Os institucionalistas se opuseram fortemente aos neoclássicos e sua definição de economia de mercado, por verem-no como individualista, subsistente e absoluto. Bem como, criticando o não-intervencionismo auxiliado pelo modo mecânico da teorização neoclássica na busca dos resultados de equilíbrio, ideais e estáticos.

Terceiro, os institucionalistas enfatizam a tecnologia como um advento importante na transformação dos sistemas econômicos. Eles descobriram que a lógica de industrialização tem efeitos profundos na organização social, econômica e política sobre a natureza da cultura, assim como a cultura tem efeitos profundos sobre a adoção e operação de tecnologia. De acordo com Ayres (1957) é atividade humana mediada por meio da tecnologia que determina o que é um recurso, a sua escassez relativa e a sua eficiência.

Quarto, os institucionalistas insistem que a determinante da alocação de recursos não é o mecanismo de mercado abstrato, mas sim as instituições, especialmente as estruturas de poder.

Quinto, a teoria valor defendida pelos institucionalista não se refere aos preços relativos das mercadorias, mas ao processo no qual os valores são integrados em instituições, estruturas e comportamentos sociais. Em contrapartida, os teóricos institucionalistas interpretam que o neoclassicismo ignora as regras de trabalho existentes e os valores representados neles, assim, em parte, ignorando os processos através dos quais esses valores são formados e efetuados.

Sexto, os institucionalistas apresentam o duplo papel da cultura: primeiro enfatizam o papel transcendental da cultura e dos processos culturais na formação da estrutura social e das identidades individuais. Em segundo, eles enfatizam que a cultura é em si um artefato, um produto de interdependência contínua entre indivíduos e subgrupos. Indivíduos nascem dentro de uma cultura e uma sociedade, eles são socializados dentro do arbítrio individual permitida pela referida sociedade. Seu comportamento e escolhas contribuem para o reforço seletivo e enfraquecimento dos elementos da cultura. A cultura muda através do comportamento dos indivíduos previamente socializados nela, ainda a cultura que deixa um indivíduo para trás é diferente daquela em que ele ou ela foi socializado. Ambos, indivíduos e cultura, importam, assim como o poder que rege se os indivíduos terão um maior ou menor impacto sobre a transformação da cultura. O crescimento da sociedade de consumo de massa, por exemplo, que acompanha o crescimento da sociedade industrial, tem sido um fenômeno cultural gerado, intencionalmente ou não, pelo comportamento de certos indivíduos e grupos na sociedade o qual teve grande impacto sobre a socialização de todos os outros indivíduos, e assim por diante.

Em sétimo, os institucionalistas analisam a estrutura de poder existente e as relações sociais, estruturas marcadas pela desigualdade e hierarquia. Estes teóricos foram pluralista em sua orientação, este pluralismo manifesta-se na propensão dos institucionalistas em chamar a atenção para as implicações da teoria econômica. Esta preocupação surge em relação ao destino da classe operária e das massas, e suas respectivas instituições e valor, especialmente a sua participação no processo no qual o valor razoável é estabelecido.

Oitavo, institucionalistas têm sido holísticos em suas análises, têm definido a economia de maneira ampla para incluir muito mais que o mecanismo de mercado puro. Por outro lado, eles têm enfatizado que para explicar e descrever os fenômenos econômicos deve-se ter uma abordagem multidisciplinar.

Com base nestas oito considerações é possível observar a crítica institucionalista aos neoclássicos no que concerne a sua busca mecanicista por resultados de equilíbrio ótimo e estáticos. Também a partir destes oito aspectos do Institucionalismo sublinhados por Samuels (1995) será possível analisar alguns pontos em comum e outros divergentes em relação à teoria neoinstitucionalista, que será tratada na subseção 1.2.2. A Teoria Neoinstitucionalista.

A teoria institucionalista enfatiza que, ao contrário das condições necessárias para o equilíbrio estático parcial ou geral como defende a teoria neoclássica, a economia está sempre em um processo de mudança, assim como as suas instituições, pois estão em constante

interação com a tecnologia, as leis e política. Isto significa que para eles a economia é fundamentalmente processual, envolvendo um processo através do qual as coisas são transformadas, “não como um mecanismo transcendental que impõe sua vontade ou aplica teleologia sobre a humanidade” como defende os neoclássicos. Um dos temas centrais da análise evolutiva e processual é a tecnologia, pois o avanço tecnológico é produto da escolha humana (SAMUELS, 1995 p. 574).

A figura a seguir é um quadro resumo e comparativo entre as teorias neoclássica e institucionalista:

Figura 1 - Comparação entre as teorias neoclássica e institucionalista

Neoclassicismo	Institucionalismo
- São individualistas em suas análises, tratam os indivíduos e as instituições como independentes e auto-subsistentes	- Holísticos em suas análises, consideram a organização e controle da economia como um sistema que engloba mais do que apenas o mercado em si, bem como os indivíduos e a cultura, que para eles são mutuamente interdependentes
- Definem a natureza dos problemas como estática	- Levam em consideração a influência da cultura em geral e que ela muda através do comportamento dos indivíduos nela inseridos
- Possuem uma abordagem puramente mercadológica e calculista	- Têm enfatizado o empirismo, pragmatismo e uma vontade de ser multidisciplinar
- Consideram as instituições imutáveis	- As instituições são importantes e não podem ser aceitas como certas, porque são feitas pelo homem e conseqüentemente são mutáveis
- Definem a economia de mercado como individualista, subsistente e absoluta. Adotam um modo mecânico de teorização na busca de resultados de equilíbrio, ideais e estáticos	- Afirmam a importância do controle social e do exercício das ações coletivas. Enfatizam que a economia de mercado, por si só é um sistema de controle social
- A análise da tecnologia não é aplicável a esta teoria, pois para eles a economia de mercado é estática e, nas palavras dos institucionalistas, "transcendental"	- Enfatizam a tecnologia como um advento importante na transformação e evolução dos sistemas econômicos. Isto significa que a economia é fundamentalmente processual, envolvendo um processo através do qual as coisas são trabalhadas
	- Analisam a estrutura de poder existente e as relações sociais, estruturas marcadas pela desigualdade e hierarquia

Fonte: Interpretações próprias de Samuels (1995). Elaboração própria.

Portanto, os neoclássicos consideram a natureza estática dos problemas, enquanto que os institucionalistas rejeitam conceitos da ordem natural das coisas e são a favor de uma visão do mundo como criado por ações humanas e atividades coletivas. Como consequência, as instituições estão sujeitas às tomadas de decisão dos indivíduos, e não sob a influência de mecanismos automáticos. Convergindo com este pensamento, tem-se a teoria neoinstitucional, que pode ser considerada complementar a teoria institucionalista e, como esta, também nos fornece mecanismos de análises das instituições.

1.2.2. A Teoria Neoinstitucionalista

O neoinstitucionalismo é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que não constitui uma corrente de pensamento unificada. Uma questão importante para a análise institucional é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, que conseqüentemente exercem influência sobre as situações políticas. De maneira geral, os neoinstitucionalistas respondem de duas formas uma por meio da “perspectiva calculadora” ou pela “perspectiva cultural” (HALL e TAYLOR, 1996).

A “perspectiva calculadora” dá ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados por um cálculo estratégico, ou seja, estes indivíduos buscam maximizar seu rendimento. Para isso, eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar a que resultará em um benefício máximo. Neste sentido, as instituições oferecem aos atores uma certeza quanto ao comportamento presente e vindouro dos mesmos, fornecendo informações do comportamento dos demais atores em caso de acordos ou penalidades (HALL e TAYLOR, 1996).

Já a “perspectiva cultural” considera que o comportamento não é inteiramente estratégico, mas sim limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. Reconhece que o comportamento humano é racional e orientado para atingir seus objetivos, porém tende a considerar que os indivíduos buscam a maximização de sua utilidade por meio da interpretação da situação mais do que um cálculo puramente utilitário. Por esta ótica, o indivíduo é considerado profundamente envolvido num mundo de instituições que fornecem interpretações aplicáveis a determinadas situações, e a partir destas é definida uma linha de ação estratégica (HALL e TAYLOR, 1996).

No neoinstitucionalismo há pelo menos três métodos de análise diferentes que apareceram da década de 1980 em diante, o institucionalismo histórico¹⁸, o institucionalismo da escolha racional (IER) e o institucionalismo sociológico¹⁹. Como já mencionado na subseção 1.2, a escola do institucionalismo histórico leva em consideração fatores históricos para o entendimento das instituições; a da escolha racional é “calculista” e se atém à maximização dos ganhos e; a escola do institucionalismo sociológico é “culturalista” e tentam redefinir a cultura como sinônimo de instituições.

O institucionalismo histórico considera que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política. Eles buscam explicações que permitem explicar a distribuição desigual do poder e dos recursos e a encontram no modo que as instituições políticas e econômicas entram em conflito, nos quais determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros (HALL e TAYLOR, 1996).

Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Em geral, estes teóricos têm a tendência a associar as instituições e organizações às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL e TAYLOR, 1996 p. 196).

Bastante importância é dada pelos teóricos do institucionalismo histórico para as relações de poder, principalmente as assimétricas, considerando que todos os estudos institucionais têm incidência direta sobre as relações de poder. Assim, a liberdade de firmar contratos não pertence aos indivíduos, mas sim preferem que esta responsabilidade seja referida pelas instituições a certos grupos ou interesses, o que resulta em um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, outra consequência é que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto que outros ganhadores (HALL e TAYLOR, 1996).

Os adeptos do institucionalismo histórico vinculam-se estreitamente à concepção do desenvolvimento histórico, na qual as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes do processo de desenvolvimento. Neste sentido, estes estudiosos tentaram

¹⁸ O termo “institucionalismo histórico” é emprestado de Steinmo (1992).

¹⁹ Em princípio seria possível identificar uma quarta escola, o “neoinstitucionalismo” em Economia. No entanto, ele teria muito em comum com o institucionalismo da escolha racional (IER) razão pela qual Hall e Taylor (1996) o trataram dentro da mesma escola. Uma análise mais extensa poderia observar que o IER insiste na preferência na interação estratégica, ao passo que o neoinstitucionalismo em Economia privilegia os direitos de propriedade, as rendas e os mecanismos de seleção competitiva.

explicar como as instituições influenciam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Há uma tendência a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem conduzindo o desenvolvimento por um novo trajeto (HALL e TAYLOR, 1996).

Vale ressaltar que os adeptos do institucionalismo histórico consideram o mundo mais complexo que apenas as instituições como único fator que influencia a vida política. De modo geral, situam as instituições em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias (HALL e TAYLOR, 1996).

Neste aspecto, é possível fazer uma ponte entre o institucionalismo histórico, uma das vertentes da corrente neoinstitucionalista, com o institucionalismo, que convergem ao defenderem que há mais atores que apenas as instituições e que estas mudam ao longo do tempo e de acordo com os aspectos culturais, por exemplo. Como afirma Samuels (1995), para os institucionalistas, em geral, o sistema econômico não compreende apenas o mercado em si, mas também o processo cultural em curso com elementos que co-evoluem através de processos complexos de causalidade cumulativa.

O Segundo método do neoinstitucionalismo é o da escolha racional, que surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Estes teóricos observaram que:

[...] deveria ser difícil reunir maioria estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, na qual as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões gerariam ciclos nos quais a cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. (RIKER, 1980 apud Hall; Taylor, 1996, p. 202)

Desta forma, buscou-se uma resposta pelo lado das instituições (HALL e TAYLOR, 1996).

Os autores da escola da escolha racional insistiram na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Mostraram que as teorias da ação, que focam nos mecanismos institucionais para exercer controle sobre a atividade e obediência de seus agentes, provaram-se úteis para compreender como órgãos democráticos do Governo poderiam organizar suas comissões e autoridades administrativas que são supervisionadas por ele. (HALL e TAYLOR, 1996).

De acordo com Hall e Taylor (1996), o institucionalismo da escolha racional revela quatro propriedades:

i. Atores compartilham um conjunto de determinadas preferências e gostos com o objetivo de maximizar a satisfação de suas preferências, alcançam este resultado por meio de cálculos estratégicos;

ii. A vida política é uma série de dilemas de ação coletiva na qual os indivíduos agem de modo a maximizar sua satisfação e, como consequência, podem produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade;

iii. A interação estratégica possui um papel importante na determinação das situações políticas, sendo plausível o comportamento de um ator que seja determinado por meio de um cálculo estratégico. Trata-se de um enfoque “calculador” para explicar a influência das instituições sobre a ação individual;

iv. As instituições são originárias pelo ganho que se pode obter da cooperação e do valor assumido pelas funções das instituições, e seu poder de influência sob os demais atores. Dessa forma, o processo de criação de instituições é centrado no acordo voluntário entre os atores interessados e, posteriormente, ela será submetida à seleção competitiva. Isso significa que ela deve oferecer mais benefícios aos atores interessados para sobreviver, além de minimizar os custos de transação, produção e influência.

O terceiro método do neoinstitucionalismo é o institucionalismo sociológico, que ao invés de ter sido desenvolvido na ciência política como os dois anteriores, este desenvolveu-se na sociologia. O institucionalismo sociológico surgiu como parte da teoria das organizações no fim da década de 70. Os teóricos desta vertente sustentam que muitos dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações não eram adotados por serem mais eficazes, como afirma o neoinstitucionalismo histórico e o da escola da escolha racional por meio da noção da “racionalidade”. Segundo a interpretação sociológica, os procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, ou seja, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada em termos culturais (HALL e TAYLOR, 1996).

Há três principais características do institucionalismo advindo da Sociologia que o conferem um caráter original em relação às demais teorias do neoinstitucionalismo. Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a analisar de maneira mais global do que os pesquisadores da ciência política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também sistemas de símbolos, cognitivos e modelos morais que guiam a ação humana. Como consequência, rompem com a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura” e, tentam redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições” (HALL e TAYLOR, 1996).

Numerosos teóricos concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, porque sem eles seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores²⁰. Então, pode-se afirmar que as instituições influenciam o comportamento não apenas em especificar o que se deve fazer, mas também quais as alternativas de ação em um determinado contexto. A partir desta afirmação pode-se notar a influência do construtivismo social sobre o neoinstitucionalismo sociológico, na qual as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências fundamentais²¹ (HALL e TAYLOR, 1996).

Em consequência, outros tantos institucionalistas enfatizam a relação entre as instituições e a ação individual, em que um constitui o outro. Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais e empreendem ações dotadas de significado social, o que reforça a convenção a qual estão inseridos. A relação que liga o indivíduo e a instituição é uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona (HALL e TAYLOR, 1996).

O institucionalismo sociológico defende que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é na verdade ele próprio sendo um objeto socialmente construído. Se os teóricos da escola da escolha racional veem um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por sua vez, os enxergam como em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente definidos como apropriados. Muitos teóricos da escola da escolha racional explicam o desenvolvimento de uma instituição em relação à sua eficácia em servir às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam uma nova prática institucional por razões de legitimidade social, com um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo (HALL e TAYLOR, 1996).

Neste sentido, os teóricos sociológicos tentam responder o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais antes do que a outros, o que os conduz a uma reflexão sobre as

²⁰ DiMaggio e Powell.

²¹ Berger e Luckmann (1966); Wendt (1987).

fontes da autoridade cultural. Alguns institucionalistas enfatizam a expansão do papel regulador do Estado moderno, que impõe por meio da autoridade numerosas práticas às organizações; outros salientam a crescente profissionalização de comunidades dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas normas ou certas práticas; e em outros casos, práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede. Esta análise é possível ser observada também em escala transnacional, na qual confere-se um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais “desenvolvidos”, e onde os intercâmbios ocorrem sob a égide dos regimes internacionais (HALL e TAYLOR, 1996).

Resumindo as três abordagens do neoinstitucionalismo, o institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla para as relações entre institucionalismo e comportamento, utilizam os enfoques “calculadora” e “culturalista” para explicar esta questão. Já o institucionalismo da escolha racional desenvolveu uma concepção mais precisa, mas que repousa em uma imagem simplista das motivações humanas. Estes possuem dificuldades de explicar situações empíricas nas quais apresenta-se facetas múltiplas que são ambíguas ou difíceis de identificar (HALL e TAYLOR, 1996).

O institucionalismo da escolha racional fez grandes contribuições ao chamar atenção para aspectos fundamentais da vida política e ao oferecer as ferramentas analíticas correspondentes. Enfatiza que a ação política envolve a gestão da incerteza e a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder quanto para as situações políticas. Outro ponto importante desta escola, é que ela enfatiza o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Enquanto que, por outro lado, reserva espaço para a intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar espaço para as variáveis estruturais, sob a forma de instituições (HALL e TAYLOR, 1996).

Os teóricos do institucionalismo sociológico conseguem explicar melhor a relação entre instituições e a ação que não sejam tão utilitárias quanto os da escolha racional. Suas teorias definem maneiras de as instituições influenciarem as preferências dos atores, enquanto que os institucionalistas da escolha racional aceitam como dadas. Por outro lado, eles nos ensinam que até um ator utilitário pode escolher estratégias por meio de especificidades culturais, e dessa maneira eles identificam novas possibilidades para a influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores (HALL e TAYLOR, 1996).

O institucionalismo da escola da escolha racional interessa-se em explicar a origem e, principalmente, as funções das instituições e as vantagens que elas propiciam, conseqüentemente a permanência das instituições depende das vantagens que elas podem oferecer. Os institucionalistas que adotam um enfoque histórico partem de uma análise de um mundo saturado de instituições, e atentam-se às relações de poder entre as instituições existentes e a certos atores e interesses que possuem mais poder que outros no tocante à criação de novas instituições. Já na escola sociológica, é analisado os processos pelos quais os atores que criam novas instituições ou tomam “emprestado” elementos dos modelos de instituições existentes (HALL e TAYLOR, 1996).

Se na escola da escolha racional a origem das instituições é apresentada de modo dedutivo, o institucionalismo histórico é por meio da indução, eles consideram arquivos históricos para investigar as razões pelas quais os atores históricos se comportam de determinada maneira. Esta abordagem dos atores históricos aumenta consideravelmente o realismo das análises produzidas por esse teóricos (HALL e TAYLOR, 1996).

Dessa forma, pode-se concluir que cada uma das escolas do neoinstitucionalismo revela aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. O comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas estratégias prováveis de outros atores e pela referência a um conjunto familiar de modelos morais cognitivos (HALL e TAYLOR, 1996).

Alguns teóricos passaram a integrar noções estratégicas e culturais em suas análises por meio da ótica neoinstitucionalista. David Kreps, por exemplo, engloba a “cultura organizacional”, definida como “um conjunto de modelos de ação coletivos”. Ele afirma que tais “culturas” podem agilizar de maneira eficaz os mecanismos tradicionais de observação e de regulação que dispõe uma organização, em particular quando ela não tem condições para definir imediatamente os comportamentos apropriados a todas as eventualidades (KREPS, 1990 apud HALL e TAYLOR, 1996 p. 221).

Para finalizar o estudo das teorias institucionais, pode-se concluir que o institucionalismo e o neoinstitucionalismo histórico possuem bastante convergências, enquanto que divergem em diversos aspectos da teoria neoclássica. A comparação entre estas teorias pode ser observada através da figura a seguir, vale ressaltar que a teoria neoinstitucionalista foi considerada como uma unidade englobando os seus três módulos:

Figura 2 - Comparação entre a teoria neoclássica, institucionalista e neoinstitucionalista

Neoclassicismo*	Institucionalismo*	Neoinstitucionalismo**
- São individualistas em suas análises, tratam os indivíduos e as instituições como independentes e auto-subsistentes	- Holísticos em suas análises, consideram a organização e controle da economia como um sistema que engloba mais do que apenas o mercado em si, bem como os indivíduos e a cultura, que para eles são mutuamente interdependentes	- Consideram o mundo mais complexo que apenas as instituições como único fator que influencia a vida política, as situam em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias
- Definem a natureza dos problemas como estática	- Levam em consideração a influência da cultura em geral e que ela muda através do comportamento dos indivíduos nela inseridos	- Levam em consideração a influência da cultura e reconhecem que o comportamento humano é racional e orientado para atingir seus objetivos
- Possuem uma abordagem puramente mercadológica e calculista	- Têm enfatizado o empirismo, pragmatismo e uma vontade de ser multidisciplinar	- São multidisciplinares com vertentes bem desenvolvidas na ciência política e sociologia.
- Consideram as instituições imutáveis	- As instituições são importantes e não podem ser aceitas como certas, porque são feitas pelo homem e consequentemente são mutáveis	- Veem as instituições como mutáveis, pois estas estão sujeitas às características e culturas dos atores que a criaram
- Definem a economia de mercado como individualista, subsistente e absoluta. Adotam um modo mecânico de teorização na busca de resultados de equilíbrio, ideais e estáticos	- Afirmam a importância do controle social e do exercício das ações coletivas. Enfatizam que a economia de mercado, por si só é um sistema de controle social	- Consideram que a organização institucional da comunidade política ou a economia política são o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos (institucionalismo histórico)
- A análise da tecnologia não é aplicável a esta teoria, pois para eles a economia de mercado é estática e, nas palavras dos institucionalistas, "transcendental"	- Enfatizam a tecnologia como um advento importante na transformação e evolução dos sistemas econômicos. Isto significa que a economia é fundamentalmente processual, envolvendo um processo através do qual as coisas são trabalhadas	- Enfatizam a importância da eficácia dos processos burocráticos para o desenvolvimento socioeconômico
	- Analisam a estrutura de poder existente e as relações sociais, estruturas marcadas pela desigualdade e hierarquia	- Dão bastante atenção para as relações de poder, principalmente as assimétricas, considerando que todos os estudos institucionais tem incidência direta sobre as relações de poder (institucionalismo histórico)

*Fonte: Samuels (1995). ** Fonte: Hall e Taylor (1996). Elaboração própria.

Como pode ser observado a partir da Figura 2, estas teorias possuem muitas convergências entre si, sendo a principal diferença entre elas a abordagem que utilizam para estudar as instituições, o que influencia os pontos de referência de suas análises. Ou seja, a teoria institucionalista possui enfoque no comportamento econômico e visa compreender a importância das instituições para o bom funcionamento do mercado. Enquanto que a teoria neoinstitucionalista foca mais nas questões históricas e sociológicas para o entendimento das mesmas, porém também faz conclusões acerca dos sistemas econômicos por meio da escola da escolha racional.

1.3 As Instituições e as Teorias Desenvolvimentistas

Para que a análise do desenvolvimento por meio das instituições seja completa, apresentou-se as abordagens institucionais na subseção 1.2.1 e 1.2.2, e nesta será tratada a teoria do desenvolvimento no pós Segunda Guerra Mundial. Justifica-se o marco histórico por meio do objetivo deste trabalho, que está focado não apenas no desenvolvimento institucional, mas também o desenvolvimento institucional por meio dos bancos nacionais de desenvolvimento, e estes surgiram apenas no pós Guerra. Evans é um dos autores que trabalha com este mesmo marco, ele afirma que:

A teoria do desenvolvimento no pós-guerra teve início nos anos 50 e 60 com a premissa de que os aparelhos do Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização. A experiência das décadas subsequentes aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento. (1993, p. 1).

O entendimento do papel do Estado desenvolvimentista tem mudado, primeiramente porque a teoria do desenvolvimento também mudou, bem como o contexto histórico do desenvolvimento. Observando-se historicamente as mudanças no caráter do crescimento econômico por meio das lentes das modernas teorias de desenvolvimento, as quais visam conceituar o estado desenvolvimentista do século XXI, sugerem que o Estado tem um papel ainda mais central no sucesso social nos próximos séculos do que teve nos século passado (EVANS, 2011).

O termo “desenvolvimento” começou a ser aplicado sistematicamente à evolução comparativa das sociedades nacionais na metade do século XX, o paradigma da acumulação do processo de mudança econômico e social tem dominado o pensamento global. Esta visão privilegiada do papel do capital e de gerar a mudança estavam simbolicamente amarradas à disciplina econômica daquela época (EVANS, 2011).

A nova imagem do Estado enquanto problema surgiu em parte devido ao seu fracasso em realizar as tarefas estabelecidas pela agenda anterior, o decréscimo no crescimento do comércio mundial nos anos 70, associado à impressionante elevação das taxas de juros reais de fins desse período e o enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos 80. Esses acontecimentos obrigaram os países em desenvolvimento a se concentrarem de novo nos ajustes às restrições impostas pela conjuntura internacional e discutir se “o Estado deveria mesmo ser um agente econômico ativo” (EVANS, 1993 p. 2).

Complementarmente, Huntington (1968) afirma que o reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete a questões sobre a sua capacidade de ação, não somente de ser capaz de identificar políticas corretas. A aplicação consistente de quaisquer políticas exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos.

Estudos sobre o Estado desenvolvimentista coreano do século XX concordam que o Estado em si foi um dos pilares institucionais de seu sucesso notável. Mesmo durante a sua movimentação inicial para transformação industrial, esse Estado foi um dos pioneiros na expansão de capacidade, de renome para os seus níveis de investimento em capital humano. A Coreia começou seus períodos de crescimento econômico acelerado com níveis de educação equivalente aos países de níveis de renda inferior e continuou a investir maciçamente na expansão da educação em todo o seu período de rápida expansão (EVANS, 2011).

Evans (2011) resume as características do Estado desenvolvimentista do século XX em:

1. Burocracias eficientes são ainda mais importantes que se imagina. Sem a competência e coerências das burocracias públicas a capacidade de expansão dos serviços públicos não seria possível;
2. A habilidade do Estado em insistir em metas coletivas de maneira coerente, ao invés de responder às demandas imediatas, definidas e subjetivas de membros individuais da elite, ou organização particulares da elite, é essencial;
3. O "enraizamento" – conjunto denso de laços que conectam o aparelho do Estado, administrativo e político, à sociedade civil - não só se torna mais importante, mas deve se concentrar em uma ampla seção transversal da sociedade civil ao invés de focar apenas em elites industriais;
4. O problema da eficácia do Estado fica ainda mais claro que é um problema político, e as relações entre o Estado e a sociedade estão no centro das políticas envolvidas.

É possível relacionar estas 4 características com as teorias neoinstitucionalista e institucionalista. A primeira característica visa explicar a eficácia das burocracias, e neste ponto a partir da “perspectiva cultural”, da teoria neoinstitucionalista, pode-se analisar a disparidade burocrática entre as economias do globo, de forma generalizada: entre os países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Bem como ressaltar a importância do bom funcionamento das burocracias e sua eficácia para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

A segunda, que se refere à habilidade do Estado em estabelecer metas coletivas ao invés de individuais, que faz menção à capacidade do Estado de apoiar os mercados e a acumulação capitalista, na qual os indivíduos encaram a implementação de determinadas metas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual (EVANS, 1993). Esta característica pode ser explicada pela teoria do institucionalismo sociológico, a qual busca entender quais as maneiras das instituições influenciarem as preferências dos atores, com qual finalidade são criadas as instituições e quais os grupos que elas possuem como alvo.

A terceira vai no sentido de que as três esferas do Estado não devem se sobrepor, bem como os interesses da elite devem ser administrados para não se sobressaírem aos interesses coletivos e de prosperidade econômica do país. Análise que pode ser feita por meio da escola da escolha racional que enfatiza o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Enquanto que, em contraste, reserva espaço para a intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem levar muita consideração aos aspectos subjetivos.

A quarta, e última característica, coloca em pauta a centralidade e importância do Estado em relação à organização das políticas e da sociedade, bem como à finalidade e intenção de suas ações. Ambas as teorias, institucionalista e neoinstitucionalista, buscam entender como as instituições são criadas, suas finalidades e como explicar o seu funcionamento. Dependendo da ótica adotada e do caso a ser analisado, diferentes interpretações se poderiam ter.

Portanto, enquanto que a capacidade burocrática do Estado permanece crucial, questões como enraizamento e a relação entre o Estado e a sociedade passam para a dianteira no século XX do Estado desenvolvimentista. Até as mais eficientes estruturas administrativas tem dependido ultimamente de novas formas de enraizamento, sendo as entre o Estado e a sociedade o cerne do problema de construir um Estado desenvolvido no século XXI. Se o Estado desenvolvimentista do século XXI pretende desempenhar um papel eficaz na promoção do desenvolvimento por meio da expansão de capacidade, ele deve centrar-se na importância da transformação das relações entre a sociedade e o estatal (EVANS, 2011).

Neste trabalho são considerados os bancos de desenvolvimento como instituições impulsionadoras da expansão de capacidade estatal, a qual se focará na atuação do BNDES no Brasil e do KDB na Coreia do Sul. Sendo que estes dois países possuem um ponto de partida similar no pós Segunda Guerra Mundial, quando ambos começaram sua escalada ao desenvolvimento estavam inseridos em conjunturas econômicas parecidas. Ambos faziam

parte do grupo das economias de industrialização atrasadas, economias emergentes, “Sul Global”²², entre outras.

Nos capítulos a seguir buscou-se entender as diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de "Estado desenvolvimentista", utilizou-se o exemplo da Coreia do Sul. Primeiramente, será estudado o processo de desenvolvimento do Brasil, por meio de sua história e estratégias de fomento econômico por meio das instituições. Posteriormente, analisar-se-á o estado desenvolvimentista sul coreano, como exemplo de estratégias, disciplina e de resiliência, principalmente perante as crises econômicas enfrentadas.

²² Os países da Ásia, África e América Latina, também definidos como “Sul Global”, sofreram com o colonialismo e o subdesenvolvimento na maior parte do século XX (EVANS, 2011).

2. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Como apresentado no capítulo anterior, agências de fomento/bancos de desenvolvimento são instituições que servem de auxílio aos Governos, para impulsionar o seu desenvolvimento, podendo possuir diferentes objetivos, como político, social, econômico, entre outros. As teorias institucionalista e neoinstitucionalista são instrumentos de estudo destas instituições pro desenvolvimento, elas estabelecem indagações, características e comportamentos a serem analisado em cada um destes Estados. Dessa forma, almeja-se estabelecer comparações entre as estratégias adotadas pelos países em questão, seus erros e acertos.

Para que seja possível comparar o processo de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul por meio da eficácia de suas instituições, estabeleceu-se critérios de análises entre os dois países baseados nas teorias institucionais – intitucionalismo e neoinstitucionalismo - (tratadas nas seções 1.2.1 e 1.2.2) e nos itens abordados pelo Chang (2004) em relação ao pacote de “instituições boas” (na seção 1.2). Neste sentido, elencou-se os seguintes pontos de observação para que a comparação entre as condições institucionais entre os dois países seja construída:

- cultura;
- política: estrutura burocrática e o nível democrático do governo;
- relações de poder: influência do Governo e das elites na tomada de decisão;
- mutabilidade das suas instituições;
- jurídico: eficiência do poder jurídico, direito da propriedade privada, propriedade intelectual;
- economia: níveis de protecionismo econômico; instituições financeiras e de governança empresarial;
- qualidade de vida: educação, longevidade, renda, igualdade social.

Neste capítulo será apresentado o estudo do processo de desenvolvimento do Brasil, iniciando pelo seu histórico de desenvolvimento, seguido pela sua experiência com as instituições para o desenvolvimento e, por fim, será estudado mais especificamente as características e estratégias adotadas pelo seu banco de desenvolvimento, o BNDES.

2.1 O Histórico de Desenvolvimento do Brasil

O processo de desenvolvimento do Brasil no pós Segunda Guerra Mundial passou por períodos prósperos e outros de retração da economia, consequências das mudanças no sistema internacional e das suas próprias dificuldades estruturais internas. As estratégias e mecanismos utilizados pelo Governo neste período são importantes para analisar a eficácia das suas instituições perante as crises. Sua eficácia é analisada por meio dos resultados que o Brasil tem apresentado nos indicadores de desenvolvimento econômico e social até a atualidade.

No final da Segunda Guerra Mundial as autoridades monetárias e cambiais brasileiras foram ‘vítimas’ de uma espécie de “ilusão de divisas”, tinham a percepção de que o país estava em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais, julgava-se credor dos Estados Unidos pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial e acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair fluxos significativos de investimentos diretos estrangeiros (IED). Havia, ainda, a esperança de uma alta expressiva dos preços internacionais do café, mas o déficit no orçamento da União foi inevitável (GIAMBIAGI et al., 2011).

Como consequência, o governo brasileiro implementou um sistema de controle de importações em meados de 1947 com o intuito de fazer frente ao desequilíbrio externo. O impacto desta política foi de grande importância para o crescimento da indústria no pós-Guerra. A estratégia utilizada foi manter taxa de câmbio sobrevalorizada e estabelecer medidas discriminatórias à importação de bens de consumo que não eram essenciais e aos produtos similares ao nacional (GIAMBIAGI et al., 2011, p. 6).

O início da década de 1950 foi marcada pela volta do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público. No início de 1953, a conjuntura econômica estava próxima do colapso cambial do país, sem ter êxitos na redução da inflação. O objetivo de ampliação da infraestrutura econômica do país ganhara reforço, foi proposto a criação de diversas empresas estatais que futuramente desempenhariam importante papel na ampliação da oferta de insumos industriais, a exemplo do BNDE, Petrobras e Eletrobrás. Porém, o PIB apresentou crescimento de 4,7%, inferior ao de todos os anos anteriores, desde 1947, porém a indústria continuava crescendo, chegando a 9,3% em 1953 (GIAMBIAGI et al., 2011)

O Brasil mantinha altas taxas de crescimento durante o curso do período pós-Segunda Guerra Mundial os dez anos que se seguiram foram de forte expansão do PIB e de pressões

inflacionárias. A taxa de investimento média da economia também se elevou, refletindo o avanço do processo de industrialização e a expansão dos investimentos públicos no setor de infraestrutura. As mudanças econômicas e sociais mais significativas da primeira metade da década de 1960 foram através da transformação da estrutura produtiva (com a perda de importância relativa da produção agropecuária e o ganho correspondente do setor industrial). A descontinuidade na trajetória de crescimento econômico, por meio dos conturbados governos de João Goulart e Jânio Quadros, claramente precedeu o golpe de 1964, podendo ser observada já em meados de 1963, quando se assiste ao início da desaceleração (GIAMBIAGI et al., 2011)

Até meados da década de 1960, o sistema financeiro brasileiro (SFB) constituía-se, basicamente, de quatro tipos de instituições: bancos comerciais privados e financeiras; bancos públicos (ex. BNDE), únicos que atuavam na intermediação a prazos mais longos. Diante desse quadro, realizou-se a reforma financeira. Seu objetivo foi dotar o SFB de mecanismos de financiamento capazes de sustentar o processo de industrialização já em curso, de forma não inflacionária. Foi necessário estabelecer regras claras de funcionamento do mercado de capitais e dotar as instituições financeiras, bem como as empresas interessadas no financiamento direto, de condições de acesso a recursos de longo prazo (GIAMBIAGI et al., 2011).

Ao longo de 1963 e até o início de 1964, a economia brasileira operou em verdadeiro estado de “estagnação”²³ e em 1968 até 1973, a economia brasileira inaugurou uma fase de crescimento vigoroso, nesse período PIB cresceu a uma taxa média da ordem de 11% ao ano (GIAMBIAGI et al., 2011). Em 1970, o Brasil experimentou um surto “milagroso” de sua economia e industrialização. A deterioração do “milagre brasileiro” nos anos oitenta reduziu sua pretensão de ser um “Estado desenvolvimentista” (EVANS, 1993). Segundo Sachs & Warner (1995 apud CHANG, 2004) diversos fatores colaboraram com a permanência de políticas protecionistas e intervencionistas nos países em desenvolvimento, influenciadas por políticas equivocadas, como a ‘Ilusão da Industrialização’²⁴.

O “milagre” brasileiro manteve, em linhas gerais, a política de combate gradual à inflação que deveria ser conciliado com políticas de incentivo à retomada do crescimento econômico. Estas políticas refletiram na atividade econômica a partir de 1968, quando o PIB

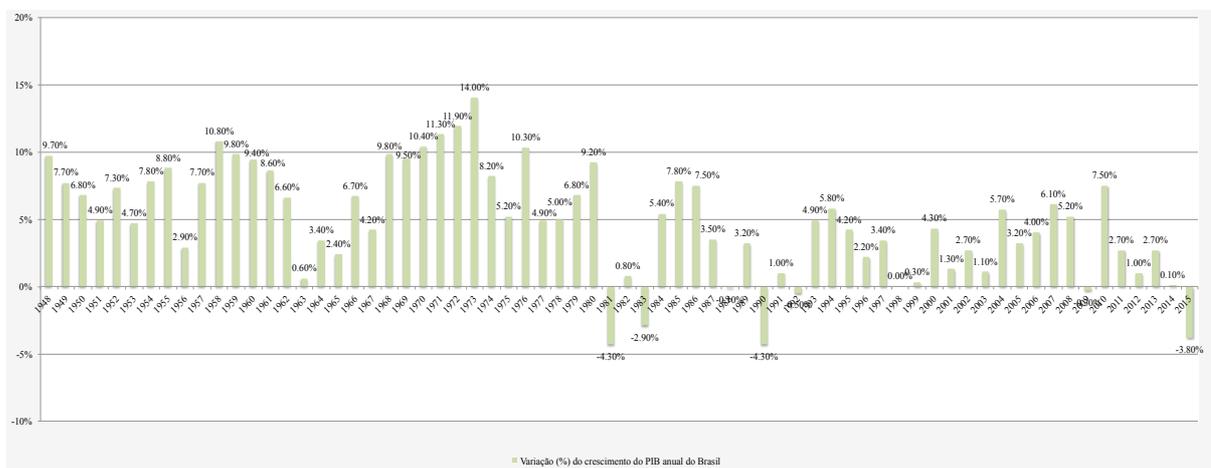
²³ Estagnação da atividade econômica, acompanhada de aumento da inflação.

²⁴ Termo utilizado por Arrighi (1997).

cresceu 9,8% — mais que o dobro do ano anterior. Assim, a forte expansão econômica desse período teve como consequência a forte entrada de capital no país: os investimentos externos diretos e empréstimos em moeda. Esses recursos foram os grandes responsáveis pelo “milagre” brasileiro em relação à sua balança de pagamentos (BP) (GIAMBIAGI et al., 2011).

Para analisar as taxas de crescimento do Brasil nos períodos do pós-guerra (1948 – 1955), do “milagre econômico” (1959 – 1973) e a deterioração do crescimento econômico na década de 1980, elaborou-se o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Variação de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (1948-2015)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A partir do Gráfico 1, pode-se concluir que no período pós Guerra o crescimento brasileiro foi bastante positivo, mesmo que não crescente se mostra em níveis superiores em relação aos atuais. Já no período do “milagre econômico”, com ênfase ao ano de 1973, o Brasil tem recorde de crescimento do PIB, seu crescimento é positivo até 1980, quando começa a apresentar uma retração do PIB. O PIB brasileiro tem uma queda no início da década de 80 evidenciando as limitações do protecionismo. Seu valor é recuperado na década de 90, na qual o PIB brasileiro chega a ser 3 vezes maior em 1993 em comparação com 1983.

Este cenário político e econômico mundial passa a mudar no fim da década de 70 quando o crescimento econômico diminui principalmente nos países em desenvolvimento. Este desaceleramento econômico evidenciou as limitações do intervencionismo e do protecionismo, que se manifestaram em meio às crises econômicas na década de 80. A partir de então, nesta mesma década, com a ascensão do neoliberalismo, que enfatiza as virtudes do

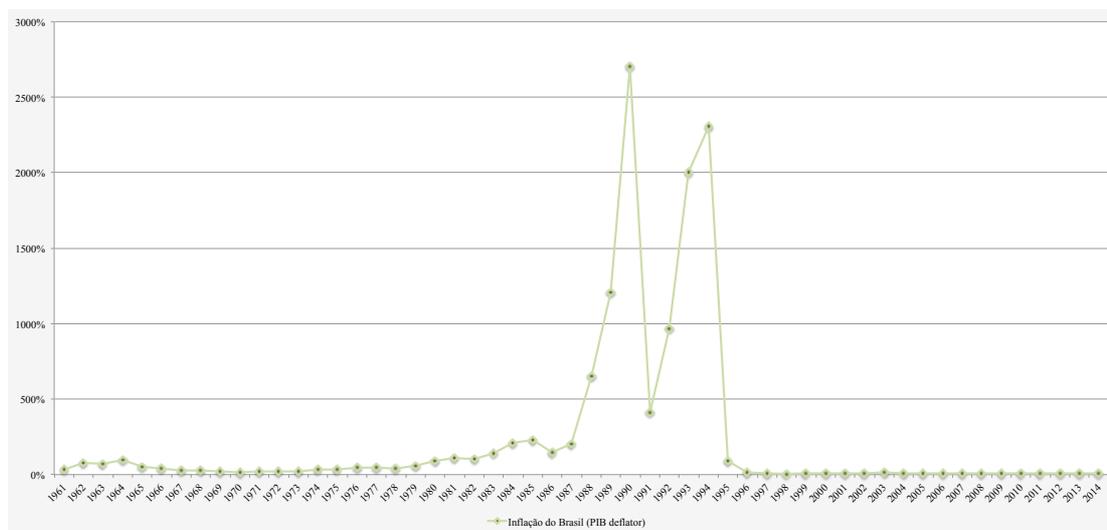
Estado mínimo, passa-se a se implementar políticas de mercado *laissez-faire* e de abertura internacional (CHANG, 2004).

No plano econômico, o período entre 1974 e 1984 marca o esgotamento do modelo de crescimento vigente no país desde os anos de 1950, isto é, do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). O cenário externo deste período foi marcado por diversos choques, entre eles, o aumento do preço do petróleo no mercado internacional (em 1973 e 1979) e o aumento dos juros norte-americanos entre 1979-82 (GIAMBIAGI et al., 2011).

Diante da ineficácia das medidas fiscais e monetárias implementadas na primeira metade dos anos 1980, concluiu-se que o princípio da correção monetária, introduzido no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), não foi eficaz. Na segunda metade da década de 1980 a taxa de inflação média era de mais de 470% ao ano. No início de 1990, a inflação havia ultrapassado 80% ao mês e a economia crescera a uma taxa média em torno de 7% entre 1930-80 (GIAMBIAGI et al., 2011).

No que tange ao comportamento da inflação, no período de 1990-93, as taxas seguiram o padrão que já vinham apresentando nas tentativas de estabilização da Nova República, as quais após a introdução de um plano a taxa de inflação caía vertiginosamente para depois voltar a se acelerar. Mesmo com altas taxas de inflação, o período de 1990 até 1994 foi marcado pelo início do processo de privatização e de abertura econômica. O gráfico a seguir demonstra os picos altíssimos e descontrolados da inflação no Brasil entre o final da década de 1980 até a metade da década de 1990.

Gráfico 2 - Histórico da taxa de inflação do Brasil (1961-2014)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Como pode-se observar, o pico da instabilidade econômica no período mais grave devido a inflação, 1988 e 1995, foi de 2.700% no ano de 1990. Esta crise interna que durou cerca de 8 anos para ser superada evidência a falta de resiliência das instituições brasileiras perante esta crise.

Os anos de 1995-1997 foram marcados pelas crises dos bancos nacionais e privados, como o Banco Nacional, Banespa, Banerj. A solução encontrada pelo governo foi que eles fossem absorvidos por outras instituições financeiras, também privadas. Outras políticas de auxílio foram conceder uma linha especial de assistência financeira (estimado em 1 a 2% do PIB), privatização da maioria dos bancos estaduais, facilitou a entrada de bancos estrangeiros e melhorou o acompanhamento e monitoramento do nível de risco do sistema por parte do Banco Central (GIAMBIAGI et al., 2011).

“Até 1998, sempre que o Brasil viveu alguma grande crise, esteve presente pelo menos um dos três seguintes elementos: alta inflação, crise externa e/ou descontrole fiscal” (GIAMBIAGI et al., 2011, p. 188). Com as medidas de 1999, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o país passou a ter condições de enfrentar cada um desses problemas, foram elas: i. Privatização. ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações. iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro. iv. Saneamento do sistema financeiro. v. Reforma (parcial) da Previdência Social. vi. Renegociação das dívidas estaduais. vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999. ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública. x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária (GIAMBIAGI et al., 2011).

Porém, no início do século XXI há uma mudança de caráter do Estado brasileiro frente a questões econômicas e sociais, em relação à década de 1990 que foi marcada pela hegemonia neoliberal. A situação econômica do país era: “a inflação era de 12,53%, com uma dívida de US\$ 14,7 bilhões com o FMI, a dívida externa representava 57,5% do PIB, com uma taxa de juros de 25% e com a balança comercial deficitária em US\$ 8,4 bilhões” (JUNIOR e MURATT, 2015 p. 10).

Nos anos 2000, o Brasil começa a trazer o Estado e as instituições de volta à economia nacional, abrindo caminho para novas políticas de inspiração desenvolvimentista (JUNIOR e

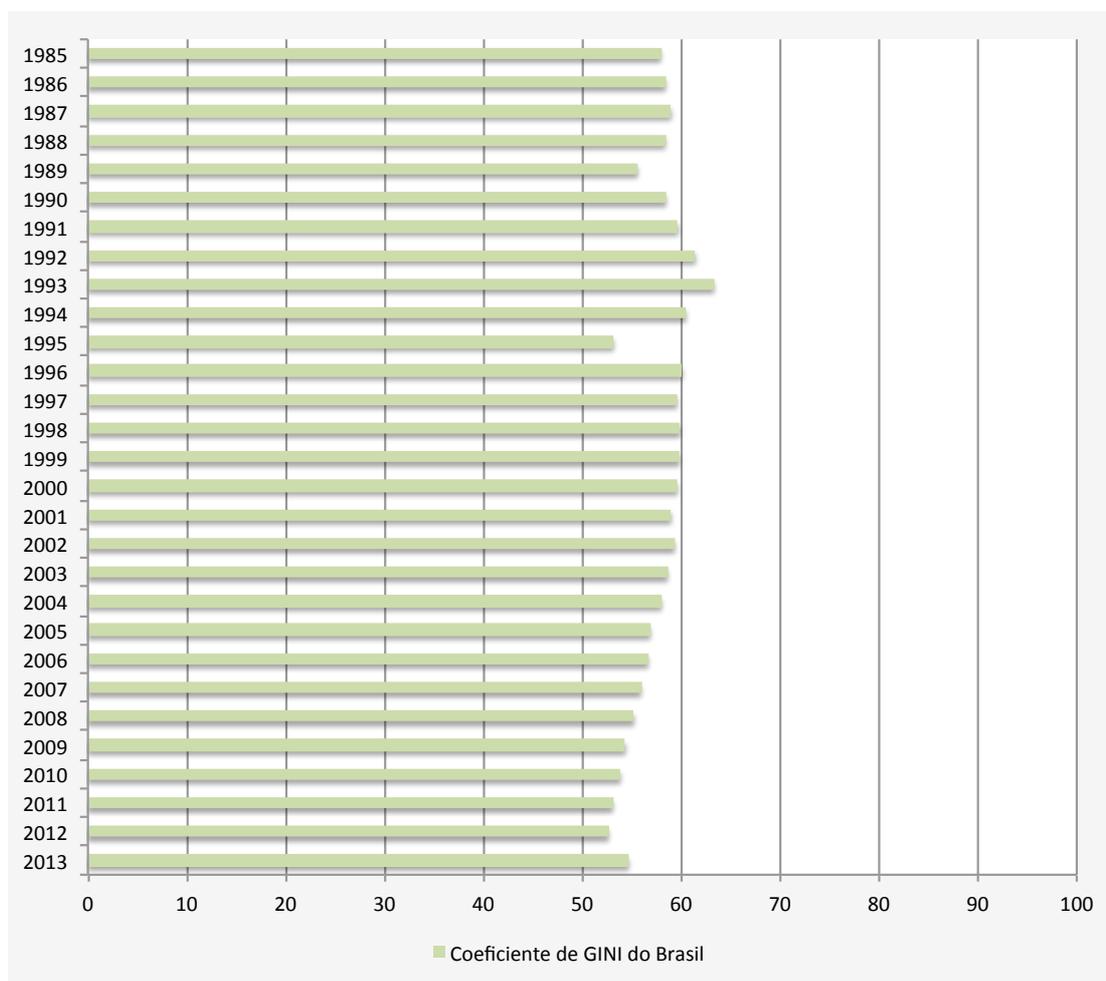
MURATT, 2015). Em 2003, Lula toma posse do governo e implementa decisões²⁵ que representaram uma mudança clara em relação ao passado e contribuíram decisivamente para reduzir o grau das tensões macroeconômicas existentes no final de 2002, um exemplo foi o estabelecimento de metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5% (GIAMBIAGI et al., 2011).

O desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi decisivamente influenciado pela evolução da economia internacional, devido ao comportamento favorável da taxa de câmbio e à rígida política monetária adotada pelo Banco Central. Em relação à crise mundial de 2009, embora ela tenha castigado o país pela paralisia das fontes de crédito internacional e causado uma recessão por dois trimestres do nível de atividade no país, acabou tendo efeitos benéficos sobre nossa imagem externa. Primeiro porque não ocorreu uma crise séria de Balanço de Pagamentos nem uma forte alta da inflação; Segundo porque, apesar da queda do PIB, não houve quedas dos níveis de consumo e do emprego; Terceiro porque, comparativamente, indicadores nos quais o Brasil até então aparecia em situação não muito confortável no contexto internacional, passaram subitamente a serem vistos como mais do que aceitáveis: um déficit público de 3% do PIB ou uma dívida pública bruta de 60% do PIB, que eram encarados com reserva pelos analistas, passaram a serem vistos com outros olhos (GIAMBIAGI et al., 2011).

Vale ressaltar a importância do programa “Bolsa Família” no combate a pobreza no Brasil (JUNIOR; MURATT, 2015), combinado a aumentos reais do salário mínimo e forte crescimento do emprego, no contexto de uma economia em crescimento, com inflação relativamente baixa e melhora na distribuição de renda (GIAMBIAGI et al., 2011). Este fato pode ser observado a partir do índice de GINI brasileiro, ilustrado no gráfico a seguir:

²⁵ Nomeou para o cargo de presidente do Banco Central o ex-presidente mundial do Bank Boston, Henrique Meirelles, mantendo, inicialmente, todo o restante da Diretoria anterior, em claro sinal de continuidade. Anunciou as metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente, que implicavam um forte declínio em relação à taxa efetivamente observada em 2002, reforçando a política anti-inflacionária; Elevou a taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom), mostrando que isso não era mais um “tabu” para o PT; Definiu um aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003; Ordenou cortes do gasto público, para viabilizar o objetivo fiscal, deixando de lado antigas promessas de incremento do gasto; Colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter a mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB de superávit primário, para o período de 2004- 2006 (GIAMBIAGI et al., 2011).

Gráfico 3 - Índice de GINI²⁶ do Brasil (1985-2013)



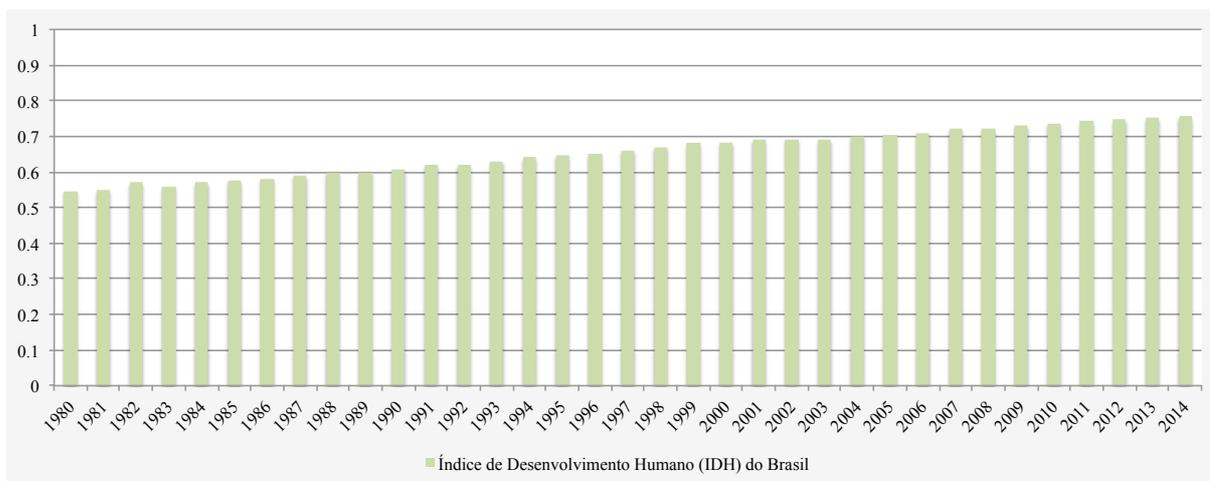
Fonte: Quandl (2016). Elaboração própria.

A partir do coeficiente de GINI brasileiro, pode-se observar que a partir de 1994 o Brasil começa a reduzir a sua desigualdade social. Estes resultados se intensificaram ao longo da década de 2000, entre as causas desse fenômeno, destacam-se: a) a elevação do salário mínimo; b) o aumento do emprego, em particular do emprego formal com carteira assinada; c) o incremento da taxa de escolaridade; e d) a queda do trabalho infantil (SOUZA, 2010).

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que reúne indicadores de renda, educação e saúde, também evoluiu positivamente como pode ser observado no gráfico a seguir:

²⁶ Mede a distribuição de renda entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia que se afasta de uma distribuição perfeitamente igual. O índice varia de 0 a 100, sendo que 0 representa a igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 indica desigualdade perfeita (Banco Mundial, 2016).

Gráfico 4 - Índice de desenvolvimento humano²⁷ (IDH) do Brasil (1980-2014)



Fonte: Human Development Report, 2015. Elaboração própria.

A partir do Gráfico 4, pode ser observado crescimento lento, porém positivo, do IDH do Brasil desde 1980 até hoje. Este resultado está também associado ao seu índice de GINI e a dificuldade do país em superar sua desigualdade social, mesmo apresentando valores e crescimento bastante significativo de seu PIB. Então, pode-se concluir que apesar do país ‘ficar mais rico’ este dinheiro está concentrado na mão de sua elite, ao invés de ser distribuído entre a população por meio de programas sociais e de recuperação da desigualdade social, desemprego e investimento em educação, por exemplo.

Perante o cenário apresentado do processo de desenvolvimento do Brasil a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, que contou também com as políticas e estratégias implementadas pelas instituições, como o BNDES, e sua estratégia para impulsionar a economia brasileira. A seção seguinte visa introduzir a influência institucional no desenvolvimento econômico do país para depois analisar o comportamento do BNDES.

2.2 A Experiência do Desenvolvimento Brasileiro por meio das Instituições

Na linguagem dos institucionalistas da atualidade – como Douglass North –, as instituições garantem:

[...] regras que reduzem os custos de transação. A liberdade, a igualdade e a democracia só sobrevivem com base no poder controlado. A função principal das instituições é ajustar os limites da igualdade aos limites da liberdade. Liberdade e igualdade são preservadas como bens comuns na razão direta da eficiência das instituições. (PASTORE, 2002).

²⁷ É uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento. O cálculo leva em consideração a expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita. O indicador varia entre 0 e 1, sendo 1 desenvolvimento muito alto.

O processo de desenvolvimento resulta de mudanças muito mais profundas do que as melhorias econômicas, ele implica mudar ideias, atitudes e, sobretudo, condutas. Por exemplo, “quando um grupo é muito forte e outro muito fraco, as leis criam instituições de modo enviesado, garantindo a liberdade de uns ao custo da desigualdade de outros” e as regras que deveriam ser igualitárias se transformam em fonte de males públicos (PASTORE, 2002 n.p.).

Como já mencionado, o Brasil mantinha altas taxas de crescimento durante o curso do período pós-Segunda Guerra Mundial e experimentou um surto "milagroso" de industrialização nos anos setenta. A deterioração do "milagre brasileiro" nos anos oitenta reduziu sua pretensão de ser um "Estado desenvolvimentista", mas a Coreia até poderia invejar os massivos excedentes comerciais que sua indústria continuava a produzir ao final dos anos oitenta (EVANS, 1993).

Várias pesquisas contemporâneas esclarecem diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de "Estado desenvolvimentista", como a Coreia do Sul. As diferenças começam na simples questão de como as pessoas obtêm cargos no governo. A análise de Geddes (1986 apud EVANS, 1993) é de que o Brasil apresenta uma extensão descomunal dos poderes de indicação política e, conseqüentemente, possui dificuldades na institucionalização dos procedimentos de recrutamento de forma meritocrática.

Ben Schneider (1987 apud EVANS, 1993 p. 139) compara que “enquanto os primeiros ministros japoneses indicam apenas dúzias de funcionários e os presidentes norte-americanos centenas, os presidentes brasileiros indicam milhares”. Esta ineficiência faz com que o Estado brasileiro seja inchado e conhecido como um massivo "cabide de emprego" preenchido na base de contatos pessoais ao invés da competência. Mesmo atualmente diversos cargos públicos serem preenchidos por meio de concursos públicos, os escândalos de manipulação dos resultados são diversos²⁸.

As conseqüências negativas do apadrinhamento e indicação de pessoal para o serviço público são agravadas pelos tipos de carreira que tal sistema promove. Ao invés de serem organizados com os ganhos de longo prazo por meio de promoções baseadas no bom desempenho organizacional e alcance de metas, estas carreiras são em realidade de curto prazo, afetadas pelas mudanças na liderança da política e pela gestação periódica de novas organizações (EVANS, 1993).

²⁸ 21 out. 2015: Dez são presos por suspeita de fraudar concursos públicos (G1, 2016)
19 abr. 2016: Operação N.D.A. investiga fraude em concurso público (Polícia Federal, 2016)

Um levantamento feito por Schneider (1987 apud EVANS, 1993) entre 281 burocratas brasileiros descobriu-se que eles mudavam de órgão a cada quatro ou cinco anos, considerando que quatro ou cinco escalões superiores da maioria das organizações são indicados de fora do próprio órgão. Como consequência, este tipo de carreira coloca em risco a confiabilidade decretada nos compromissos de longo prazo, sendo difícil a construção de um *ethos*²⁹ e de uma perícia organizacional e politicamente relevantes. Dessa forma, pouco se fez e pouco se faz para restringir estratégias voltadas ao ganho individual e político (SCHNEIDER, 1987 apud EVANS, 1993).

O resultado dessa falta de estratégia a longo prazo em relação aos cargos públicos que são exercidos por um curto período de tempo é a expansão descoordenada que dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica. Tendo assumido o poder com a intenção de encolher o Estado em pelo menos 200.000 cargos, os militares brasileiros acabaram criando "centenas de novos órgãos e empresas, muitas vezes redundantes" e ampliando a burocracia federal de 700.000 para 1.600.000 cargos (SCHNEIDER, 1987 apud EVANS, 1993 p. 20). Ou seja, é uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, mas também estimula o recurso a soluções personalistas.

Tal como a estrutura interna do Estado brasileiro limita sua capacidade de se igualar ao desempenho dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, o caráter de sua "inserção" também atrapalha a construção de um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites industriais. Embora o Estado brasileiro tenha sido uma constante e poderosa presença no desenvolvimento econômico e social do país desde os tempos coloniais, é importante ter em mente que "a eficiência do governo [...] era dependente [...] da cooperação da oligarquia agrária" (URICOCHEA, 1980 apud EVANS, 1993 p. 20). O clientelismo tende às fortes influências oligárquicas, dificultam a ação do bem coletivo do Estado. Sendo que este, ao invés de criar instituições e estratégias para o desenvolvimento do país, tem agido voltado a minorias que possuem poder político e econômico para influenciar as ações do Estado.

Apesar do aumento do peso do capital industrial na economia, a herança persistente do poder rural continua a moldar o caráter do Estado. Hogopian (1987 apud EVANS, 1993) afirma que as elites rurais contemporâneas têm cada vez mais se voltado à tentativa de

²⁹ Palavra com origem grega, que significa "caráter moral". É usada para descrever o conjunto de hábitos ou crenças que definem uma comunidade ou nação. No âmbito da sociologia e antropologia, o *ethos* são os costumes e os traços comportamentais que distinguem um povo.

utilizar o Estado como um instrumento de reforço de suas redes clientelistas tradicionais. Dessa forma, em lugar de ser capaz de se concentrar em seu relacionamento com o capital industrial, o Estado teve sempre de se confrontar simultaneamente com as elites tradicionais ameaçadas pela transformação conflitiva das relações de classe rurais.

Ao mesmo tempo, as relações com o capital industrial têm sido complicadas pela antiga e massiva presença do capital fabril transnacional no mercado interno. A ameaça de dominação por corporações transnacionais (CTNs) gerou um clima de nacionalismo defensivo e tornou mais difícil disciplinar o capital interno. É muito mais complicado obrigar o capital industrial a enfrentar o mercado sem ter de dividir os riscos do seu fracasso com o Estado e suas instituições de fomento ao desenvolvimento (EVANS, 1993).

Problemas gerados por divisões entre as elites econômicas dominantes foram agravados pela natureza das estruturas do Estado. A falta de uma estrutura burocrática estável também complica o estabelecimento de laços regulares com o setor privado do tipo "orientação administrativa" e joga a interação público-privado para canais individualizados (STEPHAN, 1971 apud EVANS, 1993). Pastore (2002 n.p.) expõe que “dos 70 milhões de brasileiros que trabalham, apenas 28 milhões são protegidos pelas instituições do trabalho e da Previdência Social; 42 milhões são desprotegidos”. Isso ocorre devido às influências das elites empresariais no poder legislativo e a incapacidade dos parlamentares de fazerem leis para todos.

Este regime era "altamente legítimo aos olhos da burguesia local, ainda que não se vinculasse a ele por nenhum sistema de articulação bem institucionalizado" (EVANS, 1982 apud EVANS, 1993 p. 21). Em vez de se institucionalizarem, as relações se individualizaram, assumindo a forma do que Cardoso (1975 apud EVANS, 1993) chamou "anéis burocráticos": “pequenos conjuntos de industriais vinculados a igualmente pequenos conjuntos de burocratas, em geral através da articulação de algum detentor de cargo público”. Como ressalta Schneider (1987 apud EVANS, 1993 p. 21), o caráter *ad hoc*, personalizado, dos vínculos que se formam entre burocratas e os cargos públicos, torna-os passageiros e arbitrários em termos de seus resultados, por não apresentarem uma continuidade. Em suma, constituem o exato oposto do tipo de laços Estado-sociedade descritos por Samuels (1995) sobre o Estado desenvolvimentista.

Em termos gerais, essa leitura da estrutura interna e dos laços externos do Estado brasileiro é consistente com a queixa de Schneider de que "a estrutura e operação do Estado brasileiro o impedem até de cumprir funções mínimas de governo" (SCHNEIDER, 1987 apud

EVANS, 1993 p. 21). Mas é importante sublinhar que apesar de seus problemas o Estado brasileiro foi eficaz em termos de empreendimento em uma diversidade de áreas industriais e que estas sem dúvida contribuíram para o crescimento e industrialização de longo prazo. Tais êxitos, como se poderia esperar, encontram-se em áreas em que as organizações relevantes do Estado dispunham de excepcional coerência e capacidade. Tais organizações coerentes do Estado, por sua vez, também se apoiavam em um conjunto de vínculos com o setor privado, mais eficaz em termos institucionais, exatamente o padrão visível nos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático.

A discussão de Shapiro sobre o papel do Grupo Executivo para a Indústria Automobilística (GEIA) na implantação da indústria automotiva brasileira, durante o final dos anos cinquenta e início dos sessenta, é um bom exemplo. Ela conclui que em geral "a estratégia brasileira foi um sucesso" e que a capacidade de planejamento e os subsídios fornecidos pelo Estado através do GEIA foram cruciais à indução dos investimentos necessários (SHAPIRO, 1988 apud EVANS, 1993 p. 21).

O GEIA funcionou como um "mini-órgão piloto" setorialmente específico. Uma vez que articulava as representações de todos os diferentes órgãos que necessitavam aprovar planos, "podia implementar seu programa independentemente do fragmentado organismo de decisão política" que contaminava o governo como um todo. Sua capacidade de tomar decisões previsíveis e oportunas era "crítica para reduzir riscos" na medida em que envolviam as CTNs que estavam sendo convidadas a investir. Além disso, e também de modo muito parecido com o MITI ou o DDI, desempenhava "um papel crítico de coordenação entre as montadoras e os fabricantes de peças" (SHAPIRO, 1988 apud EVANS, 1993 p. 21).

O desenvolvimento posterior da indústria petroquímica se mostrou uma variante ainda mais poderosa de autonomia inserida. Trebat (1983), conclui que o investimento comandado pelo Estado no setor petroquímico poupou divisas e era economicamente justificável, dados os custos vigentes de oportunidade do capital (EVANS, 1981). No coração da iniciativa estava a Petrobrás, a mais autônoma e coerente organização em termos corporativos no interior do sistema de empresas estatais. Também crucial, contudo, ao crescimento explosivo da capacidade petroquímica do Brasil nos anos setenta foi a densa rede de laços que se construíram para vincular o sistema Petrobrás ao capital privado, tanto interno como transnacional.

Com uma capacidade burocrática menos desenvolvida, esses aparelhos intermediários contudo enfrentam estruturas sociais mais complexas e divididas. Sua capacidade de elaborar

um projeto de industrialização é especialmente complicada pela manutenção do poder social das elites agrárias. No caso brasileiro o problema é complicado ainda mais pela importância histórica de firmas estrangeiras no núcleo do *establishment* industrial. Neste sentido, o Estado tem sido incapaz de selecionar estrategicamente um conjunto de atividades à altura de sua capacidade e a persistência de características clientelistas e patrimoniais tem impedido a construção de um Estado autônomo e de interesses próprios (EVANS, 1993).

No cenário jurídico, o Brasil também apresenta diversas falhas, principalmente de eficiência burocrática para que os casos cheguem ao fim. “No Brasil, somos 170 milhões de habitantes e temos cerca de 3 milhões de ações trabalhistas por ano. O Japão, com uma população de 135 milhões de habitantes, tem apenas 1.500 ações trabalhistas/ano” (PASTORE, 2002 n.p.). Esta diferença está enraizada principalmente na eficiência das leis e das instituições, que estão obsoletas, “enquanto o resto do mundo baseia o contrato na negociação flexível, o Brasil continua insistindo em leis rígidas e detalhadas” (PASTORE, 2002 n.p.).

A influência das elites tem impacto direto na desigualdade social do Brasil, como por exemplo: o valor médio da aposentadoria dos pobres que recebem do INSS é de 1,8 salário mínimo; o valor da aposentadoria dos funcionários públicos é de 14,4 salários mínimos. As causas da desigualdade social são múltiplas, porém, as leis de má qualidade são o principal determinante na área social (PASTORE, 2002). Além disso, um dos principais problemas a longo prazo no Brasil tem sido a falta da presença e de ação estatal efetiva e constante em favelas e áreas urbanas irregulares.

Avanços no sentido de melhorar o diálogo e as oportunidades gerados pela desigualdade social têm sido feitos nas duas últimas décadas, construindo-se no novo ambiente institucional instituições participativas (IPs)³⁰. Elas significam um esforço considerável para aproximar os representantes do governo dos cidadãos, o que ajuda a diminuir a distância tradicional entre estes dois grupos. Estas instituições são novos locais de intermediação entre as massas e a elite, a inferência lógica é que eles também estão criando novas formas de representação (PIRES, 2011).

A falta de meritocracia e as indicações de pessoas a ocuparem cargos nas instituições públicas brasileiras, não permite que seja rompida as influências das elites na política brasileira. As IPs são uma opção, não a solução, para este problema, em que faz-se possível a

³⁰ Alguns exemplos de IPs são: conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros.

participação dos interessados por meio de sessões consultivas, propositivas ou deliberativas.

O relatório do IPEA conclui:

Por um lado, a expansão de instituições participativas no Brasil constitui a capacidade de interferência de grupos sociais que sem elas estariam excluídos da capacidade de influir nas decisões pública. Por outro lado, ainda se conhece pouco acerca da efetividade e impactos das instituições participativas sobre as políticas públicas, sobre o funcionamento do governo ou sobre a atuação e organização da sociedade civil. (2010, p. 582).

Portanto, as instituições participativas vêm promovendo no Brasil um processo de redução das desigualdades políticas (DUBROW, 2010), porém vale ressaltar que não se sabe ainda a real efetividade das IPs. Outra instituição que tem adotado um caráter mais social ao longo de sua história é o BNDES, que será tratado na sessão seguinte.

3.3 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil foi fundado em 20 de junho de 1952 por meio da Lei nº 1.628. O BNDES inicialmente foi chamado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e sua missão é ser o “órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico” (BNDES, 2016a).

Em sua criação, em 1952, o BNDE tinha o objetivo de fornecer créditos de investimento a longo-prazo para os setores energético e de transportes. Expandindo posteriormente seu escopo de fornecimento para indústrias de base que o governo tinha como objetivo desenvolver, como metais, petróleo, químicos e cimento. Em 1982, passa a se chamar BNDES quando ‘desenvolvimento social’ foi incluído a sua missão (CAMPOS, 1969).

O BNDES visa contemplar todos os segmentos econômicos: agropecuária, indústria, comércio e serviços, infraestrutura, sempre com condições especiais para as micro, pequenas e médias empresas. O incentivo às exportações e o fortalecimento do mercado de capitais permanecem como ações estratégicas. O BNDES promove o aumento da competitividade e o fortalecimento da economia nacional, apoia o avanço social e cultural e contribui para ampliar o acesso de todos os cidadãos a uma vida melhor, com mais educação, saúde, emprego e cidadania (ABECS, 2016).

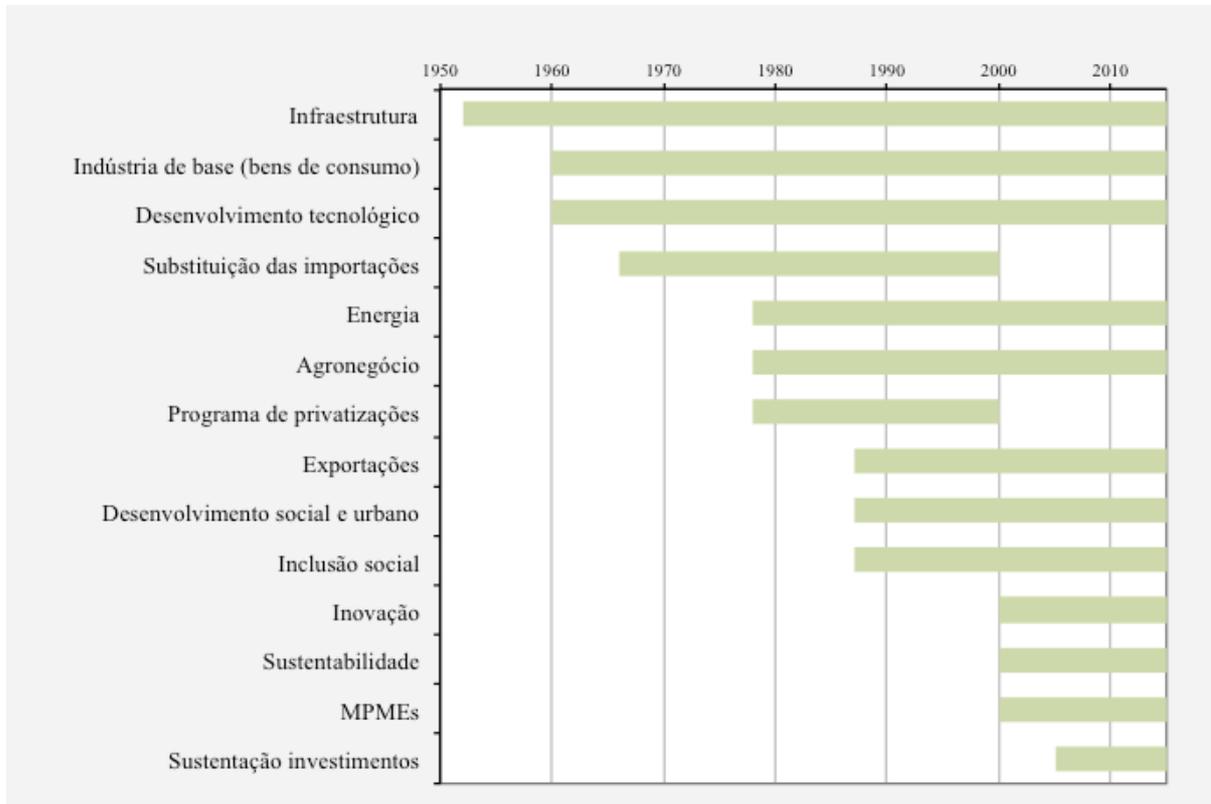
Em seu início, o BNDE investiu muito em infraestrutura, e durante a sua segunda década de atuação o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas passaram a contar com linhas de financiamento do BNDE. No anos 70 o Banco teve um papel importante na

política de substituição de importações, na qual os setores de bens de capital e insumos básicos passaram a receber mais investimentos. Em 1971 o BNDE se tornou uma empresa pública e isso flexibilizou o processo de contratação de pessoal, dando-lhe maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política (BNDES, 2016a).

O início dos anos 80 foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento, resultando na mudança de nome do Banco que a partir de 1982 passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nos anos 90, o BNDES teve papel importante na privatização das grandes estatais brasileiras, o setor de comércio e serviços começou a receber investimentos e na área social deu-se início ao programa de microcrédito. Também nos anos 90, o programa de exportações passou a incluir as micro, pequenas e médias empresas (BNDES, 2016a).

A seguir, apresenta-se uma ilustração temporal do aumento dos programas de investimento do BNDES:

Figura 3 - Linha do tempo dos programas do BNDES



*Micro, pequenas e médias empresas. Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

Ao interpretar a Figura 3, é possível observar que o BNDES foi expandindo seus programas ao longo do tempo de acordo com as mudanças conjunturais. Por exemplo, quando as questões energéticas se tornaram importante para o Brasil o BNDES se fez presente. A partir do momento que as questões sociais e ambientais passaram a ser cada vez mais importantes na agenda do sistema internacional, o BNDES também passou a incorporar estes temas aos seus programas. Isso evidencia um caráter de adaptação e mutabilidade do BNDES ao longo do tempo e de acordo com as transformações influenciadas pelos indivíduos.

A vertente do Banco é “promover a competitividade da economia brasileira, de forma agregada à sustentabilidade, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais” (BNDES, 2016a n.p.). Tal vertente confere ao BNDES um comportamento de *rent seeking* (caçar renda) que “visa transferir a renda através da Égide do Estado, o que leva ao desperdício de recursos produtivos” (NETO, 2001 p. 12.). No século XXI, os projetos que buscam apoio financeiro do BNDES devem estar alinhados ao desenvolvimento local e regional, ter compromisso socioambiental e capacidade de inovação (BNDES, 2016a n.p.).

Em seu estágio inicial de desenvolvimento, o BNDES fez uma grande diferença na economia brasileira ao promover a industrialização e o desenvolvimento de indústrias-chave. Como consequência, destas e outras medidas, o Brasil se tornou mais rico, porém o BNDES não desacelerou suas atividades e acabou perdendo seu brilho. Historicamente, o BNDES foi dirigido relativamente como um eficiente banco governamental, procurando permanecer lucrativo mesmo em épocas desfavoráveis. Mesmo sendo grande e operando em um país em desenvolvimento, o BNDES atualmente passa por dificuldades em selecionar projetos, e ainda não está claro se o seu portfólio atual e se seus investimentos cobrem os custos de oportunidade dos fundos que recebe do pagamento de taxas (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Há três possíveis explicações para a criação do BNDE de acordo com Lazzarini e Musacchio (2014). A primeira está relacionada à Joint Brasil – Desenvolvimento Comissionado pelos Estados Unidos, criada em dezembro de 1949 e composta por engenheiros e técnicos do Brasil, Estados Unidos e Banco Mundial. A Joint Brasil decidiu expandir os projetos de infraestrutura do Brasil e para tal esta Comissão recomendou a criação de um mecanismo que fornecesse créditos de longo prazo para investimentos em energia e transporte: o resultado foi o BNDE.

A segunda explicação, de acordo com Simonsen (1969) e Musacchio (2009) é de que o governo brasileiro criou o BNDE para fornecer crédito de longo prazo após a retração dos mercados de ações que começaram na década de 1920 e devido à crescente inflação após a Grande Depressão. A terceira argumenta que o Governo do Brasil, principalmente durante o segundo mandato de Getúlio Vargas (1950 – 1955), criou o BNDE como uma entidade autônoma com trabalhadores próprios para proteger a burocracia e o projeto nacional da política do clientelismo (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Schneider (1992 apud EVANS, 1993) enfatiza que o BNDE foi criado com o objetivo de restringir estratégias voltadas ao ganho individual e político. Sendo o Estado brasileiro incapaz de transformar a burocracia como um todo, seus líderes tentaram criar "bolsões de eficiência" no interior da burocracia modernizando o aparelho de Estado. Entende-se por "bolsões de eficiências" os órgãos que possuem uma burocracia coerente e meritocrática, como as estabelecidas no Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul), e por "bolsões de ineficiência" os menos burocráticos e clientelista, como em alguns casos no Brasil (ex.: Ministério da Cultura) (EVANS, 1993).

O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento), privilegiado principalmente por Kubitschek enquanto instrumento de seu desenvolvimentismo nos anos cinquenta, era, até bem pouco tempo, um bom exemplo de "bolsão de eficiência". Ao contrário da maior parte da burocracia do Brasil, o BNDE oferecia "um plano de carreira bem definido, encargos desenvolvimentistas e uma ética do serviço público" (SCHNEIDER, 1992 apud EVANS, 1993 p. 19).

No início de sua vida institucional (1956), o BNDE implantou um sistema de concursos públicos para recrutamento. Desenvolveram-se normas contra a reversão arbitrária das avaliações do pessoal técnico do Banco ("opinião do técnico") pelos superiores. Uma maioria consistente dos diretores era recrutada internamente e desenvolvia-se um claro espírito corporativo no interior do Banco (WILLIS, 1986).

Não é de admirar que órgãos como o BNDE sejam mais eficazes em temas desenvolvimentistas do que os componentes tradicionais da burocracia brasileira³¹. Segundo Geddes (1986), os projetos do Plano de Metas de Kubitschek que estiveram sob a jurisdição seja de grupos executivos ou de grupos de trabalho e sob o abrigo financeiro do BNDE

³¹ Entre as instituições de destaque estão o BNDE, a CACEX, a SUMOC, o DASP, o Itamaraty, Grupos Executivos e Grupos de Trabalho de Kubitschek e o departamento de comércio internacional do Banco do Brasil (GEDDES, 1986).

cumpriram 102% de suas metas, ao passo que os projetos que eram de responsabilidade da burocracia tradicional atingiram apenas 32%.

Devido ao fato de o BNDE ter sido uma importante fonte de financiamentos de longo prazo, seu profissionalismo era um estímulo à melhoria de desempenho de outros setores. O banco tem "praticamente monopolizado o fornecimento de crédito de longo prazo no Brasil, sendo responsável em geral por até dez por cento da composição do capital interno bruto" (WILLIS, 1986 n.p.).

Tendler (1968) observa, por exemplo, que a necessidade de concorrer a fundos de crédito foi um estímulo importante ao aperfeiçoamento de propostas pelas companhias de geração de energia elétrica do Brasil. Porém, infelizmente a estratégia de "bolsões de eficiência" apresenta uma série de desvantagens. Na medida em que os "bolsões de eficiência" estão cercados por normas clientelistas tradicionais que dependem de proteção pessoal do presidente (EVANS, 1993).

O BNDES é um dos maiores e mais antigos bancos de desenvolvimento do mundo (TORRES FILHO, 2009). A Tabela 2 compara o BNDES, o Banco de Desenvolvimento Interamericano (BDI), o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento da Coreia (KDB), o *Kredintaltant für Weidaruun* (KfW) da Alemanha e o Banco de Desenvolvimento da China.

Tabela 2 - BNDES vs. Outros bancos de desenvolvimento no mundo

	Brasil BNDES	Inter- American Dev.Bank (BID)	Banco Mundial*	Coréia Dev.Bank	KfW da Alemanha	China Dev.Bank
Finanças e emprego (bilhões de US dólar)						
Total de ativos	330	87	428	123	596	752
Capital próprio	40	21	166	17	21	59
Lucro	6	0.3	1.7	1.3	3.5	5.5
Novos empréstimos	101	10	26	n.a.	113	84
Empréstimos pendentes	118	63	234	64	571	663
Funcionários	2.982	-2.000	-10.000	2.266	4.531	4.000
Taxas de desempenho						
Retorno do capital próprio (%)	15	1.6	1	7.8	16.7	9
Retorno sobre ativos(%)	1.8	0.4	0.4	1.1	0.6	1
Lucro/ empregado(US\$M)	2	0.2	0.2	0.6	0.8	1
Capital próprio/ ativos(%)	12	24	38.7	14	3.5	8
Ativo/ empregado(US\$M)	110.8	43.6	42.8	54.4	131.5	188

Fonte: Relatórios Anuais e Torres Filho (2009). Elaboração própria.

*Para o Banco Mundial, o exercício é de junho de 2009 a junho de 2010.

Analisando-se a Tabela 2, é possível concluir que o BNDES é o maior e aparentemente mais lucrativo banco de desenvolvimento. Porém, seu modelo de negócios e suas estratégias de empréstimo de receita se diferenciam dos de bancos privados, por terem passado por uma transição do empréstimo público para o empréstimo privado.

2.3.1 O Modelo de Negócios do BNDES

O estudo do modelo de negócio do BNDES faz-se necessário, porque o banco tem sido a principal instituição de fomento ao desenvolvimento utilizada pelo Governo do Brasil. Desta forma, seria incompleto estudar o desenvolvimento institucional do país sem estudar a sua principal agência de fomento, bem como sua criação e estratégias, como definem as teorias institucionais trabalhadas no Capítulo 1.

Durante os seus primeiros 10 anos o BNDE focou em fornecer fundo de longo prazo para o reaparelhamento do sistema ferroviário e a construção de novas usinas hidrelétricas. Nos anos 60 o BNDE serviu como uma *holding* para as empresas siderúrgicas, chegando a financiar entre 70% e 80% de seu capital de investimento no setor siderúrgico (BNDES 2002 a). Durante os anos 50 e 60 a maioria dos empréstimos era de longo prazo e abaixo da inflação (CURRALERO, 1998).

Sob o comando do governo militar (1964-1985), o BNDES mudou seu foco de empréstimos a projetos públicos para financiar empresas privadas. A partir de 1970, o setor privado recebeu mais de 70% dos empréstimos, e no final da década de 70 os projetos públicos receberam menos de 20% dos empréstimos (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Em 1965, o governo criou a Finame, que foi a primeira subsidiária do BNDES. Finame tinha como único objetivo fornecer empréstimos de médio e longo prazo para a compra de equipamentos no Brasil (BNDES, 1987). Com o tempo, o modelo de receita do BNDES passou de uma forte dependência das receitas de empréstimos aos rendimentos gerados por investimentos de seu próprio capital (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Entre 1974 e 1982, as prioridades do BNDE eram determinadas pelo segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (I PND) de 1974 do governo militar. Dessa forma, o BNDE almejava mudar a matriz energética do Brasil, principalmente depois do choque do petróleo em 1979. Ao invés de manter o desenvolvimento na indústria de matérias-primas, que depende menos de importações, e ajudar a consolidar o maquinário e o equipamento industrial

(BNDES, 1987). Após o choque do petróleo o BNDES também utilizou seu próprio fundo para ajudar a reduzir as importações (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

O foco do BNDE era a substituição das importações e, de acordo com Currello (1998), o BNDE mudou seu foco após 1982, foi de uma instituição financeira voltada à promoção industrial para ser uma instituição financeira que auxiliou na reestruturação das empresas estatais e privadas. Esta mudança ocorreu devido à eleição do presidente Fernando Collor, que tinha em plano de governo um conjunto de reformas econômicas liberais e um projeto de “integração competitiva”. Este projeto nasceu de uma reação à crise do Estado desenvolvimentista - estrangulado pela dívida externa e desequilíbrios fiscais -, que havia perdido as condições de impulsionar o desenvolvimento brasileiro, e seu objetivo era de transferir para a iniciativa privada o motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo a autonomia do Estado-empresário (SALLUM JUNIOR, 2011).

Dessa forma, o modelo de negócios lançado pelo BNDES sofreu entre o final da década de 70 e a década de 80 as consequências da inflação. Esta que chegou a atingir no final da década de 70 entre 40% e 80%, aumentando para quase 100% ao ano no começo dos anos 80, saltando para 1.000% ao ano entre os anos de 1989 e 1994 (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

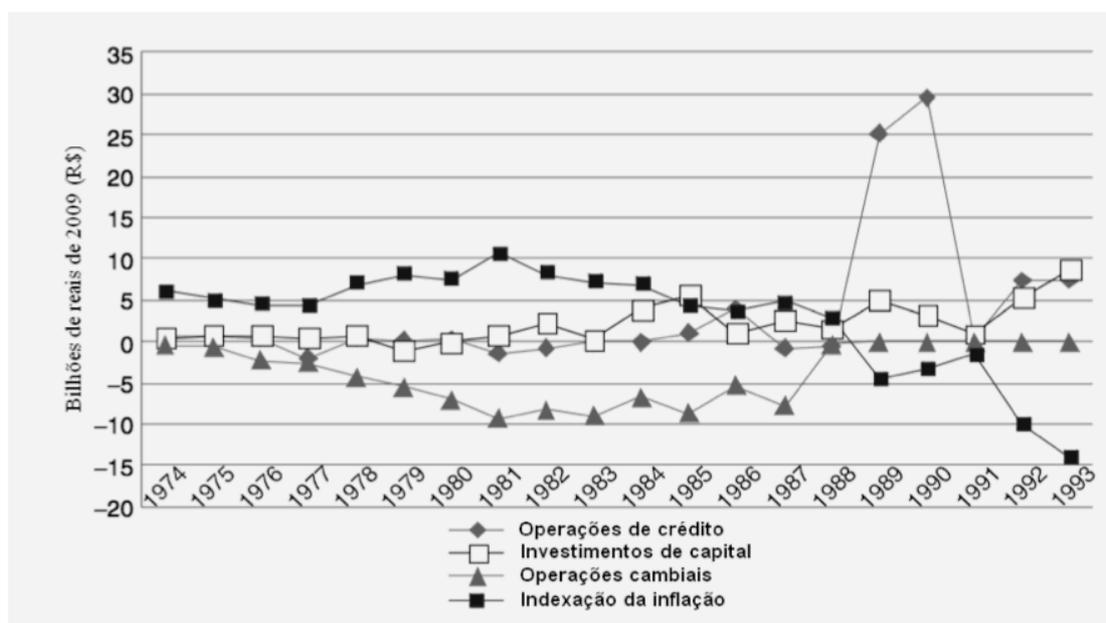
Para “contrabalancear” esta escalada inflacionária o BNDES adicionou uma correção pré-fixada de 20% por ano (a média da inflação entre 1968 e 1973). Se a inflação fosse maior que 20% o banco refinanciaria o ajuste adicional. No entanto, a inflação foi além de 20% ao ano em 1974, e então a taxa fixada de ajuste não serviu o seu propósito (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Após 1979, o governo brasileiro subsidiou o empréstimo do BNDES para empreendedores em pelo menos três maneiras diferentes. Primeiro, o governo estabeleceu baixas taxas de juros sobre os empréstimos. Segundo, permitiu que o BNDES começasse a indexar os seus empréstimos a 70% da taxa de inflação. E em terceiro, o BNDES garantiu alguns empréstimos de moeda estrangeira aos empresários brasileiros para comprarem máquinas e equipamentos importados. Como resultado, o BNDES absorvia quaisquer perdas (ou lucros) gerados a partir da depreciação (ou apreciação) da moeda (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Villela (1995) calculou que, apesar de subsídios, a maioria dos empréstimos do BNDES na década de 1980 não foram para financiar uma nova formação de capital, mas em vez disso foi para refinanciar empréstimos anteriores ou para subsidiar as perdas cambiais de

empresários no exterior. Ele calculou que os empréstimos do BNDES representaram apenas 4% e 6% PIB para financiar o novo capital em formação.

Gráfico 5 - Ganhos / perdas por linha de negócio do BNDES em bilhões de reais (1974-1993)

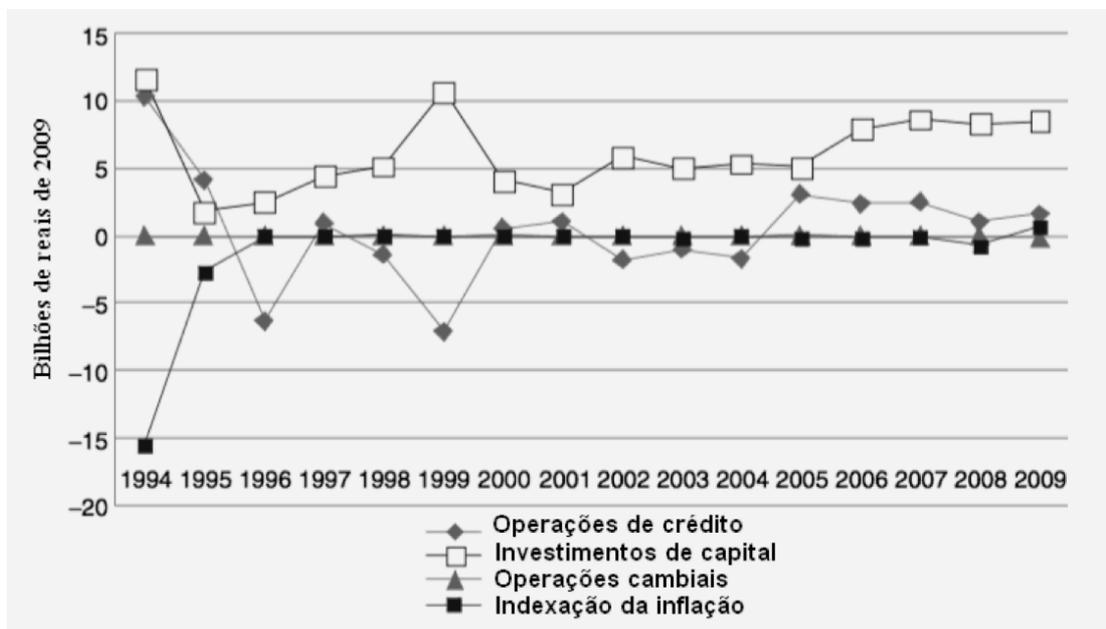


Fonte: BNDES (1953-2010). Elaboração Lazzarini e Musacchio (2014).

De acordo com Lazzarini e Musacchio (2014) o período entre 1974 e 1993 foi especial em termos de modelo de receita do BNDES. Por outro lado, as participações de capital, em vez de empréstimos, tornou-se o modelo de negócio mais rentável até o final do período. Esta mudança no modelo de negócio foi acompanhada pelo processo de reinvenção do estado de propriedade das empresas que foi substituído em 1990.

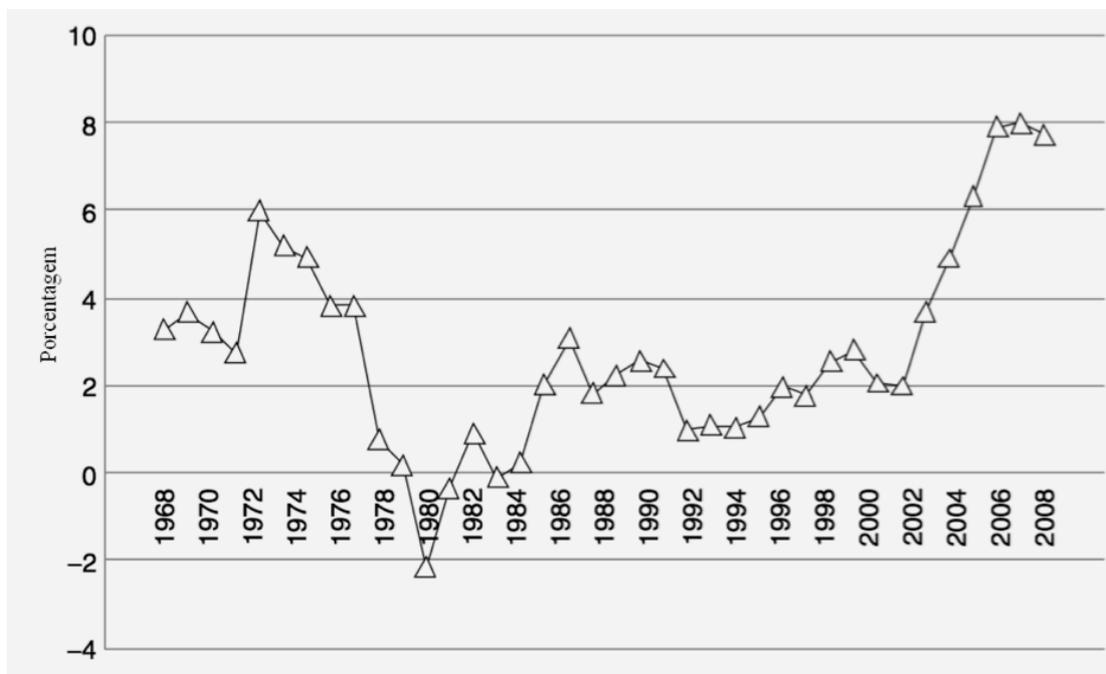
O modelo de empréstimo do BNDES fez com que o balanço do governo se tornasse muito dependente das transferências governamentais. Por exemplo, por causa das flutuações de preços e taxas de câmbio, o BNDES passou a ganhar dinheiro para perder por empréstimos de indexação da inflação em 1989. Já o modelo de receita do BNDES mudou significativamente após os programas nacionais de privatização (1994) e quando a inflação estava estabilizando-se (1995) (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014). Até então, fica claro para o BNDES que a maioria da sua receita é proveniente de investimento de capital, conforme demonstra a figura a seguir:

Gráfico 6 - Ganhos/ perdas por linha de negócio do BNDES em bilhões de reais (1974-1993)



Fonte: BNDES (1953-2010). Elaboração Lazzarini e Musacchio (2014).

Gráfico 7 - Retornos dos títulos de investimento em títulos corporativos (1968-2009)



Fonte: BNDES (1953-2010). Elaboração Lazzarini e Musacchio (2014).

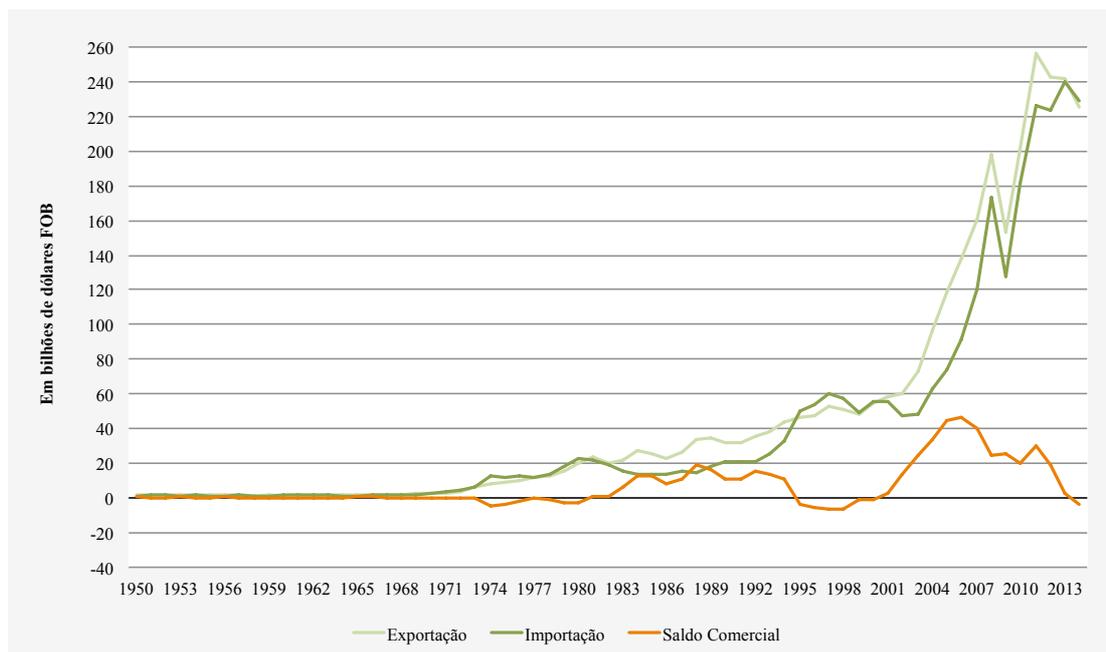
Os retornos (em R\$) são calculados como lucros da carteira de participações do BNDES – principalmente pelo BANDESPAR – em cima da ação destes investimentos. Todos os dados foram deflacionados pelo índice do IGP-DI.

O BNDES é um banco de desenvolvimento que por algum tempo pareceu ser bom em gerar lucro em seu modelo de receita, porém não é muito lucrativo em seu modelo de empréstimos. Ele foi criado para financiar projetos de infraestrutura e indústrias, que não seriam financiados por meio dos mecanismos de mercado por causa de seu longo período de maturação ou necessidade de alto montante de capital (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

É possível afirmar que o BNDES é rentável e consegue obter margens de juros líquidas positivas, principalmente porque possui um custo de capital extremamente baixo (em comparação com as taxas de mercado) e porque a maioria de seus lucros resultam de seus investimentos. No entanto, as suas margens dependem em grande parte de capital subsidiado pelo Governo (LAZZARINI e MUSACCHIO, 2014).

Nos anos 70, o BNDES passou a ter um papel relevante no apoio à inserção internacional das empresas brasileiras, especialmente por meio do estímulo à exportação e da política de substituição de importações (BNDES, 2016). Os setores de bens de capital e insumos básicos passaram a receber mais investimentos, o que levou à formação do mais completo parque industrial da América Latina. Na década posterior, 1980, com o objetivo de expandir o mercado brasileiro, ganhou força o conceito da integração competitiva, que buscava expandir o mercado interno e, ao mesmo tempo, habilitar a economia brasileira para disputar a preferência dos compradores externos. Não só o BNDES incentivou as empresas brasileiras a concorrer com os produtos importados, como também passou a estimular as exportações, setor que ganhou um programa em 1983 (BNDES, 2016a). O gráfico a seguir visa ilustrar a balança comercial brasileira nos anos de 1950 até 2014:

Gráfico 8 - Balança comercial brasileira em bilhões de dólares (1950-2014)



Fonte: Secretaria de Comércio exterior – SECEX. Elaboração própria.

A partir do Gráfico 8 é nítido o aumento das exportações e importações brasileiras a partir do final da década de 60. É somente a partir da década de 80 que as exportações começam a superar as importações, resultado do programa de substituição das importações.

Nos anos 1980, o BNDES passa a ter uma função dupla: continua sendo responsável pelo financiamento, mas ele também passa a ser responsável pelas privatizações. Em 1981, a Comissão Especial de Privatizações, que indicou 140 empresas que poderiam sofrer privatizações com a finalidade de diminuir o tamanho do Estado-empresário brasileiro, passa a ser dirigida pelo BNDES. Sua função além das privatizações era de manter o parque industrial, visto que, no contexto de crise, não era possível aumentá-lo, mas também não era benéfico diminuí-lo (BNDES, 2002).

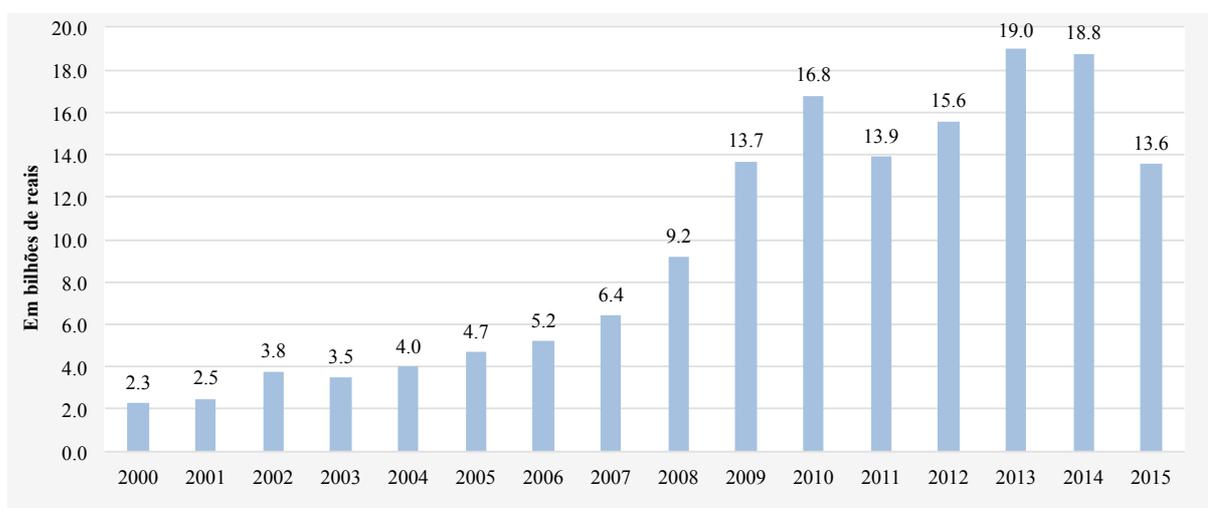
Foi a partir da década de 1990 que o BNDES abandonou suas tradições desenvolvimentistas e iniciou reformas liberais na economia brasileira, principalmente na industrial. O banco passou a ser o principal agente do governo Collor responsável pelas privatizações. Como consequência, a burocratização diminuiu, mas o modelo econômico focado em financiamentos entra em esgotamento. A partir do governo Collor, o banco passa a ser o maior responsável pelo Plano Nacional de Desestatização (PND), que foi lançado por seu governo. Ao mesmo tempo, desembolsos são fornecidos ao setor automotivo do Brasil, que recebeu cerca de 3,6 milhões de dólares, 4,3% do total de desembolsos entre 1991 e 2001,

todavia concentrando uma porcentagem muito baixa do total. Isso ocorreu porque o número de IEDs foi grande, apenas entre 1991 e 1993 foram investidos US\$ 900 milhões (BNDES, 2002a).

Outra consequência da mudança política iniciada em 2003 no Brasil foi a volta do financiamento às empresas públicas, como a Petrobras, e em obras de infraestrutura. Em 2004, o Estado lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que altera o papel que o banco teve desde a sua criação até os anos 1990, de grande investidor, responsável pela injeção de liquidez no mercado nacional. E passa a ser responsável pela modernização dos setores produtivos, importação, exportação, micro e médias empresas, desenvolvimento social e urbano (JUNIOR e MURATT, 2015).

O volume de financiamentos evidencia esta nova abordagem do BNDES frente à economia nacional. A seguir é possível observar os desembolsos do BNDES entre os anos de 2000 e 2011:

Gráfico 9 - Desembolsos do BNDES em bilhões de reais (2000-2011)

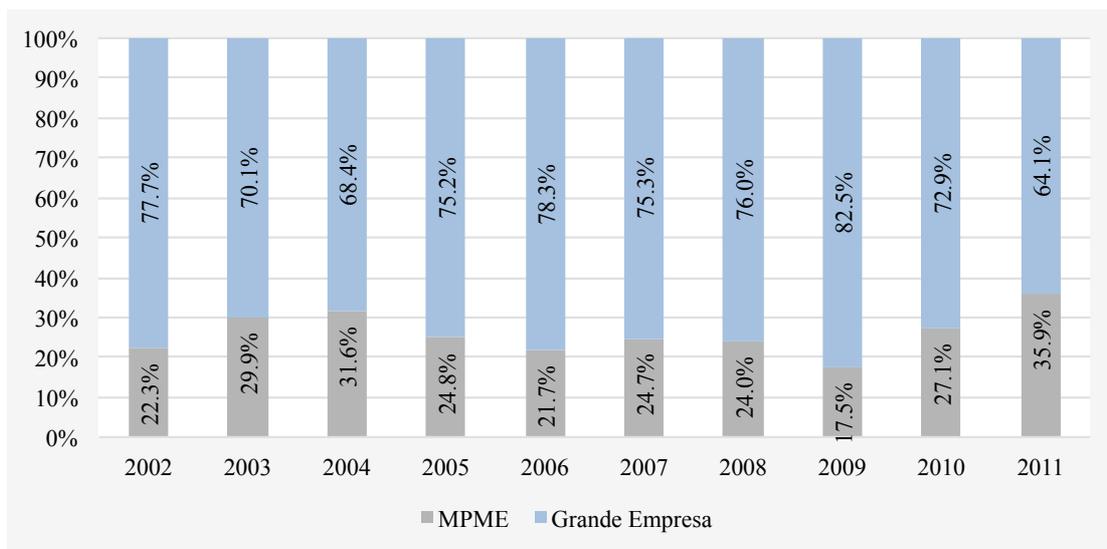


Fonte: Couto e Trintim (2012). BNDES. Elaboração própria.

A partir do Gráfico 9, pode-se observar que os desembolsos apresentam crescimento gradativo até o ano de 2007 e até 2010 são mais intensos. Esse crescimento significativo tem duas causas principais: o início de fusões para formar grandes companhias em setores em que o Brasil é mais competitivo, no caso alimentação e bebidas; e a injeção de crédito na economia, que começava a sentir alguns efeitos da grande crise financeira internacional de 2008 (JUNIOR e MURATT, 2015).

Os empréstimos do BNDES nos anos 2000 foram destinados à indústria, sendo que a média de desembolsos destinados ao setor entre 2002 e 2010 foi de 45,6%. Ele também passou a investir em indústrias de menor porte, ao contrário do que vinha fazendo nas décadas de 1970 e 1980. O gráfico a seguir ilustra este comportamento:

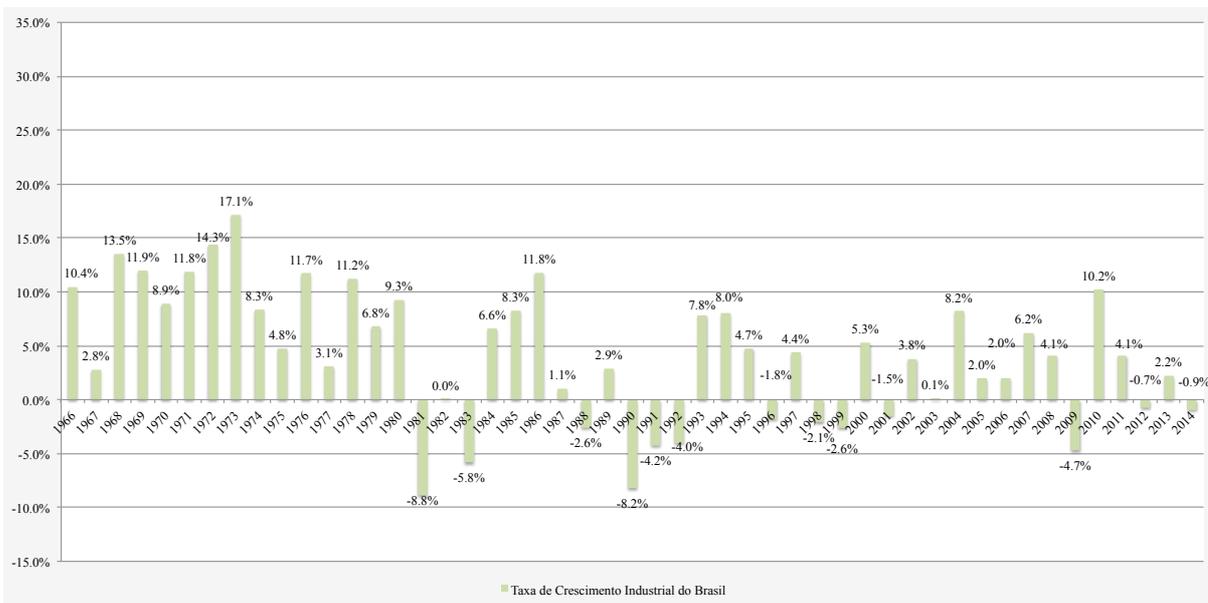
Gráfico 10 - Distribuição percentual dos empréstimos do BNDES de acordo com o porte da empresa (2002-2011)



Fonte: Couto e Trintim (2012). Elaboração própria.

Este auxílio de fomento econômico destinado a indústria feito pelo BNDES pode ser observado a partir dos gráficos a seguir que demonstram a taxa de industrialização e sua importante e crescente participação no PIB do Brasil.

Gráfico 11 - Taxa de crescimento industrial do Brasil (1966-2014)

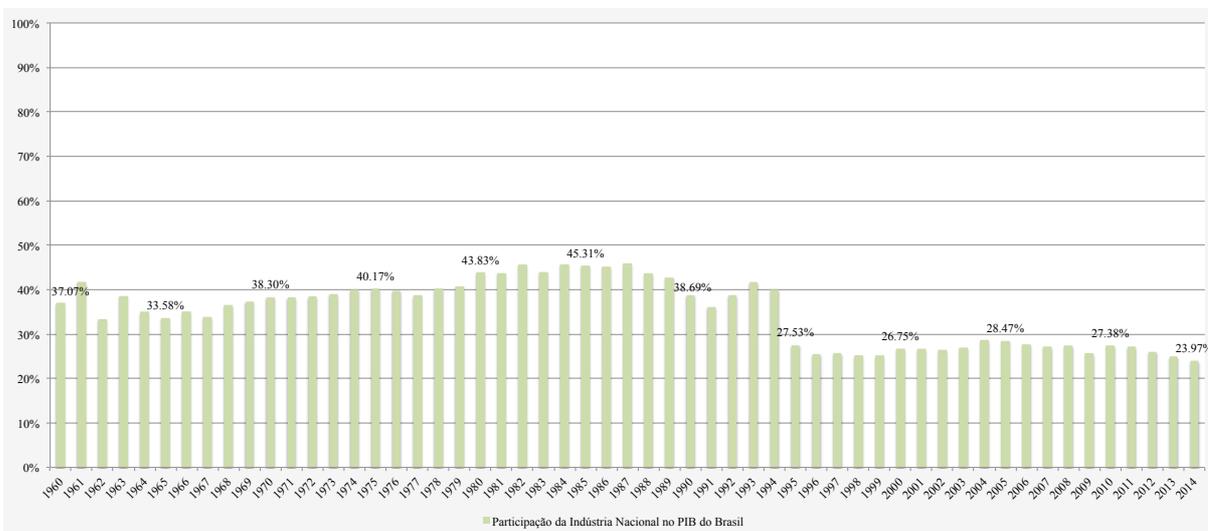


Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Nota-se a partir do Gráfico 11 o intenso crescimento industrial do Brasil entre 1966 e 1980, que a partir daí começou a apresentar decréscimo em alguns anos até hoje, com exceção do período 1984 – 1987, 1993 – 1995 e 2004 – 2008.

Para visualizar a importância da indústria no PIB do Brasil, o que justificaria os maciços financiamentos feitos pelo BNDES durante a sua trajetória, apresenta-se o gráfico a seguir:

Gráfico 12 - Participação da indústria nacional no PIB do Brasil (1960-2014)



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Pode-se concluir então que a importância da indústria no PIB se manteve em torno de 40% até 1993, e a partir daí caiu 10% até os dias de hoje. Ao comparar este gráfico a Gráfico 1, o qual demonstra a taxa de crescimento do PIB brasileiro, pode-se concluir que a redução da participação da industrialização no PIB pode ter impactado na redução do mesmo entre 1999 e 2005. Porém, a partir daí, o PIB aumentou muito - quase 3 vezes -, pode-se associar à diversificação do portfólio de financiamentos do BNDES como consequência da baixa participação da indústria no PIB, que se manteve entre os 20% e 30% desde 1995.

A partir da Figura 3, pode-se notar a inserção das políticas de fomento às exportações, ao desenvolvimento social e urbano, à inclusão social, à sustentabilidade, à inovação, ao apoio às MPEs e à sustentação de investimentos que passaram a fazer parte das estratégias de fomento do BNDES. Esta diversificação dos investimentos, além de desenvolver mais setores da economia, também demonstra a capacidade que o BNDES tem desenvolvido de mutabilidade e adaptação à conjuntura social e internacional.

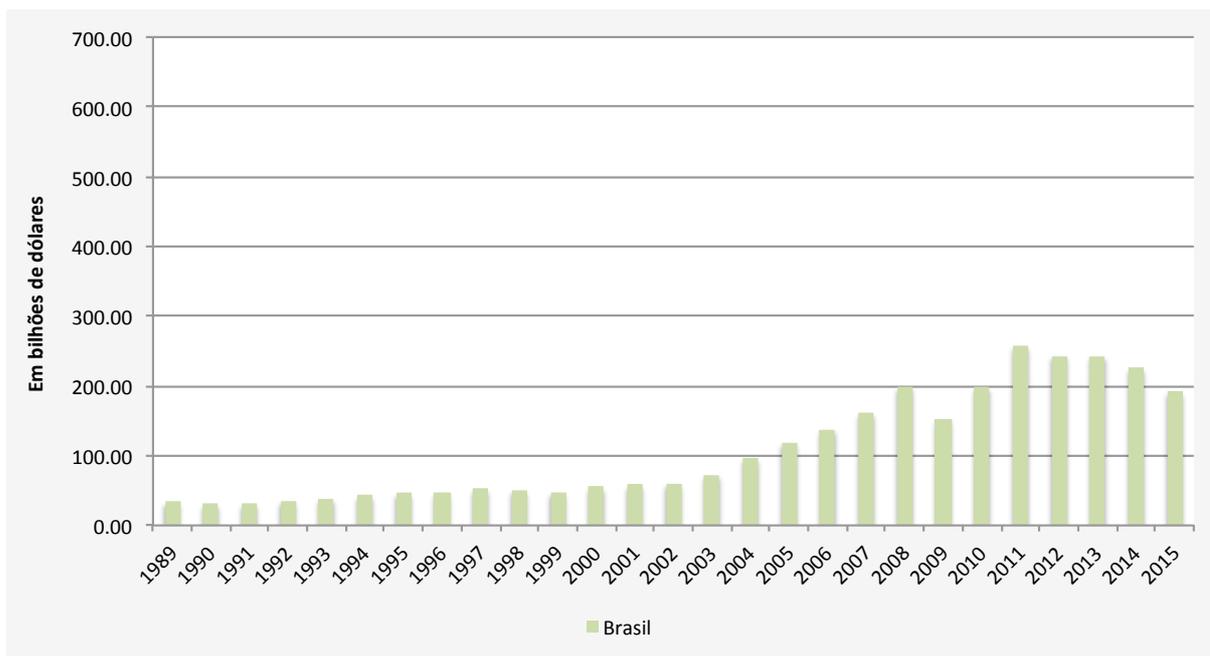
Por exemplo, a sustentabilidade tem se tornado na última década um importantíssimo tema da Agenda internacional, e cooperações no sentido de reduzir os impactos ambientais no mundo tem se intensificado. Desta maneira, ao adicionar a sustentabilidade como áreas a serem fomentadas pelo banco, ele demonstra seu interesse e capacidade de se adaptar às mudanças, sejam elas nacionais ou internacionais.

Outro fator, é o investimento do BNDES na América do Sul. O Brasil a principal economia da América do Sul e possui dimensões continentais, além de o Governo adotar políticas de cooperação na região. Desta forma, banco tem se tornado cada vez mais presente além das suas fronteiras.

2.3.2 A Atuação do BNDES na América do Sul

Em 2002, o BNDES criou uma linha de crédito especial para apoiar o Investimento Externo Direto (IED) no exterior com a condição de que em seis anos os beneficiários aumentassem as exportações a uma proporção igual ao crédito oferecido. Os créditos para exportação são instrumentos centrais da política comercial estratégica e esse instrumento foi utilizado pela primeira vez pela Friboi em 2005 para comprar a Swift na Argentina (FERREIRA, 1997 apud TUSSIE, 2013).

Gráfico 13 - Exportações brasileiras em bilhões de dólares (1989-2012)



Fonte: UN Comtrade. Elaboração própria.

Em março de 2004 foram criadas 38 unidades de comércio externo multidimensionais dentro do Banco do Brasil para apoiar a internacionalização das empresas nacionais (GOLDSTEIN, 2009 apud TUSSIE, 2013). Esta foi uma das medidas da Política Industrial e Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que teve duração de 4 anos, sendo lançada em 31 de março de 2004 e finalizada em 2008. Tinha o “objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas”. Seu principal pilar foi a “inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional” (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2016 n.p.).

Alguns dos projetos no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem) foram de responsabilidade do BNDES. E dessa forma, o portfólio do BNDES chegou a somar 55 bilhões em empréstimos, sendo comparativamente maior do que o portfólio do Banco Mundial e do Banco Interamericano na América do Sul (TUSSIE, 2013).

A construtora Odebrecht está envolvida na maioria dos projetos desenvolvidos pelo BNDES no âmbito da América do Sul, sendo a principal beneficiária dos contratos da IIRSA (CARCIOFI, 2012; SAGUIER, 2012 apud TUSSIE, 2013). A *holding* Odebrecht, uma das três maiores empresas no setor de construção, é um exemplo de multinacional favorecida pelas estratégias recentes adotadas pela administração do BNDES. Ela está em 16º lugar na

lista das principais empresas latino-americanas e opera em dezoito países e possui sessenta países em sua pauta de exportação. Quase três quartos de sua renda são provenientes do exterior e 50% de sua força de trabalho reside em outros países, transformando-a na empresa brasileira mais internacionalizada (TUSSIE, 2013).

Para construir um relacionamento mais próximo com seus vizinhos sul-americanos, o BNDES decidiu ter uma representação junto ao MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), que se deu por meio da abertura de um escritório em Montevidéu, no Uruguai, em agosto de 2009. Dentre outras atribuições, caberá ao escritório em Montevidéu “identificar, estruturar e facilitar negócios de interesse do Brasil na América do Sul, em especial nos países do MERCOSUL” (BNDES, 2016 n.p.).

Ao final deste capítulo é possível concluir que as instituições brasileiras não têm sido eficientes em atingir seus objetivos de logo prazo. Pode-se aferir esta ineficiência à falta de meritocracia na cultura brasileira e à influência das oligarquias na política brasileira. Como consequência disso tem-se instituições públicas inchadas, ineficientes, executando políticas para satisfazer os interesses da elite e agravando os problemas de desigualdade econômica e social.

O BNDES, tem sido uma destas instituições. No entanto, tem também efetuado políticas ‘boas’ para o Brasil, como por exemplo a diversificação de seu portfólio de investimento setorial, expansão de seus financiamentos às micro, pequenas e médias empresas (MPEs), não apenas para as indústria. Estas e outras estratégias do banco poderiam ter sido mais eficientes, se inseridas em uma conjuntura diferente, como por exemplo a da sul coreana. A Coreia do Sul implementou algumas políticas semelhantes às do Brasil, mas obteve resultados diferentes. Apresenta-se no capítulo a seguir o caso de desenvolvimento da Coreia do Sul, focando na eficiência das suas instituições.

3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA COREIA DO SUL

O terceiro capítulo deste trabalho traz o histórico de desenvolvimento da Coreia do Sul, sua experiência com as instituições de fomento, bem como o Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul (KDB), e as estratégias de desenvolvimento deste país como caso comparativo ao estudo realizado. O país foi escolhido por ser também de industrialização tardia e ter iniciado seu processo de desenvolvimento em momento paralelo ao do Brasil. Porém, como já se sabe, a Coreia do Sul apresenta um desempenho extraordinário de desenvolvimento e efetividade de suas instituições.

3.1 Histórico de Desenvolvimento da Coreia do Sul

Um país essencialmente agrário listado entre os mais pobres do mundo, com infraestrutura praticamente inexistente, poucos recursos naturais e povo sem instrução, com taxa de desemprego de 25% da população ativa, renda per capita anual de menos de US\$ 100 e exportações de meros US\$ 20 milhões. Esta era a real situação da Coreia do Sul na década de 1950, que hoje é uma das sociedades mais desenvolvidas do mundo (DA SILVEIRA, 2014).

A Coreia do Sul não contou com um plano semelhante ao de reconstrução da Europa, mas teve a ajuda decisiva dos Estados Unidos, preocupados com o risco que as ideias comunistas da vizinha Coreia do Norte representavam. Por esta razão, entre 1950 a 1953, as duas Coreias travaram entre si uma guerra sangrenta e de enorme proporção. Antes da década

de 1960, o desenvolvimento econômico da pequena Coreia do Sul era insignificante e sua história bastante tumultuada (DA SILVEIRA, 2014).

A invasão e a colonização japonesa por 35 anos não foram, no entanto, as únicas dificuldades enfrentadas pelos coreanos em sua história recente. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, que levou à derrota dos países do Eixo – Alemanha, Itália e Japão -, os principais vencedores do conflito mundial, o capitalista Estados Unidos e a comunista União Soviética (URSS), resolveram dividir o mundo em áreas de influência e domínio, dando início ao que se convencionou chamar Guerra Fria. Como efeito, na península coreana a linha divisória era o paralelo 38, que separou em 1948 um mesmo povo em dois países, a Coreia do Norte e a Coreia do Sul (DA SILVEIRA, 2014).

Isso também não estabeleceu a paz na região, em 25 de junho de 1950 a Coreia do Norte, com o apoio da URSS e da China, invadiu a Coreia do Sul tomando a capital, Seul. Iniciava-se assim a Guerra da Coreia, o primeiro conflito armado da Guerra Fria, com os Estados Unidos apoiando os sul-coreanos e os soviéticos os norte-coreanos. O confronto causou temor em todo o mundo, por causa do risco do uso de armas nucleares por ambos os lados até que a Organização das Nações Unidas (ONU) – com apenas cinco anos de existência – interferiu e enviou tropas para tirar os norte-coreanos dos territórios do sul (DA SILVEIRA, 2014).

A situação começou a mudar com o fim da guerra entre as duas Coreias: os Estados Unidos incentivaram e orientaram, por meio de medidas junto ao governo sul coreano, o desenvolvimento econômico e social sul-coreano, inicialmente financiando uma industrialização de bens não duráveis e a formação de uma classe média, no começo integrada por uma pequena burguesia rural que desse apoio estrutural ao novo regime (DA SILVEIRA, 2014). Durante esse período da década 50, as medidas do governo, com orientação dos EUA, foram:

- 1) suporte à industrialização de bens de consumo não-duráveis, de baixa intensidade de capital, através de combinação clássica de créditos favorecidos e de licenças de importação (BACIC, 2011);

- 2) criação de grupos capitalistas nacionais, através de operações subsidiadas de privatizações de várias empresas que haviam sido encampadas pelo governo como herança de colonização japonesa (BACIC, 2011);

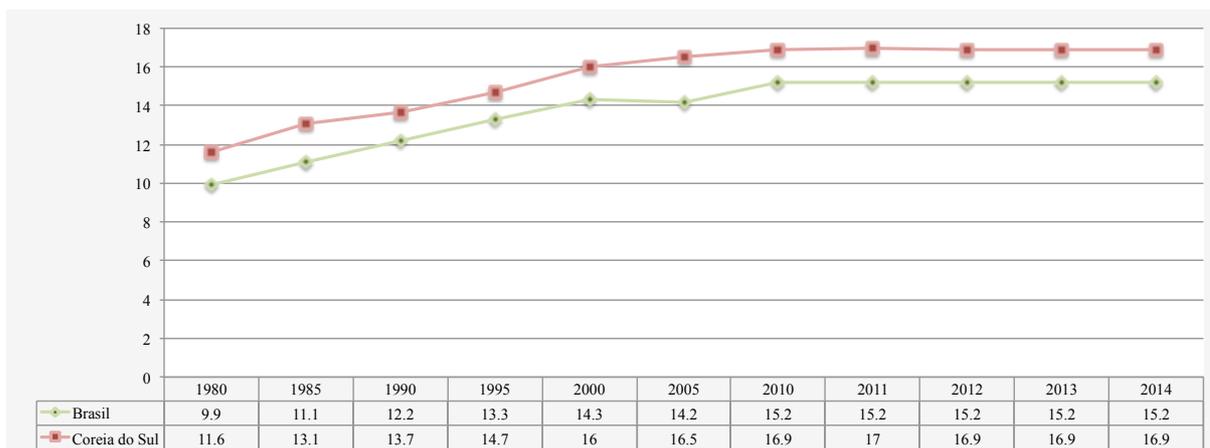
- 3) sob pressão americana iniciou-se a implantação de uma ampla nova base social de apoio ao regime, sob forma de uma pequena burguesia rural (BACIC, 2011);

4) grande esforço de alfabetização e de desenvolvimento do ensino básico (BACIC, 2011)

A colaboração externa dos americanos juntaram-se às peculiaridades políticas e sociais internas do país. Além de um alto grau de integração social, com uma cultura milenar, a sociedade sul-coreana era pobre, porém sem grandes desigualdades. Ademais, não detinha uma oligarquia que pudesse permitir “ambições de perpetuação no poder, explorando benefícios marginais da dependência econômica do país em relação às economias mais avançadas, especialmente os Estados Unidos” (DA SILVEIRA, 2014 n.p.).

Outra particularidade é a grande importância dada à educação no país. Por conta da ocupação japonesa, entre 1910 e 1945, os coreanos perceberam que o acesso restrito à educação era uma forma de manter a dominação e a subordinação. Durante a invasão japonesa os coreanos foram privados do acesso à educação o que impediu a burguesia de se desenvolver e se fortalecer, já que o sistema nipônico implementado lá não deu espaço pra tal (TOUSSAINT, 2014). O mesmo comportamento não ocorreu no Brasil, país que até hoje enfrenta problemas com o orçamento destinado à educação básica. O gráfico a seguir demonstra a expectativa de anos na escola de ambos os países:

Gráfico 14 - Comparação entre o Brasil e a Coreia do Sul em relação à expectativa em anos de permanência na escola (1990-2014)

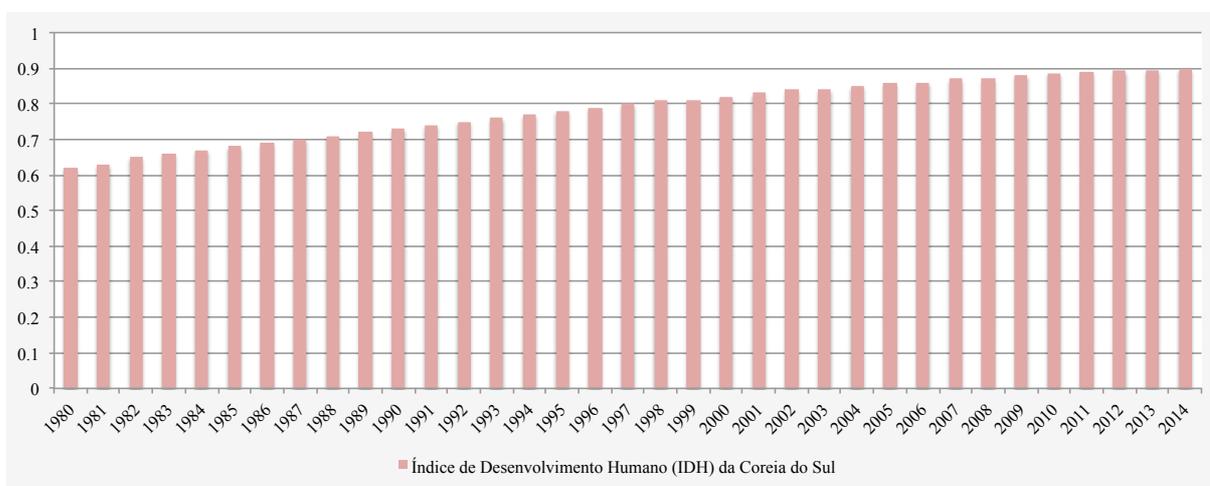


Fonte: United Nations Development Programme - Human Development Reports. Elaboração própria.

A partir dos dados contidos no gráfico a cima, pode-se afirmar que a Coreia do Sul possui uma diferença de quase 2 anos de permanência de sua população na escola do que o Brasil. Da Silveira (2014 n.p.) afirma que os dados exibidos por essa nação são bastante impressionantes, sendo que “algumas das melhores universidades asiáticas são coreanas e 98% da população é alfabetizada contra somente 20% na metade do século passado”.

Os coreanos fizeram da educação um elemento forte na sua cultura, e que ela se tornou uma política de Estado nas décadas seguintes. Essa alta valorização da educação se reflete na posição de realce ocupada pela economia nacional e nos elevados níveis de qualidade de vida experimentados pelos sul-coreanos (DA SILVEIRA, 2014), como comprova o crescimento do seu IDH, que atualmente chega a ser 0,9 pontos de um total de 1, apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 15 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Coreia do Sul (1980-2014)



Fonte: Human Development Report, 2015. Elaboração própria.

Além dessa característica cultural, de ênfase na educação, os sul-coreanos, por meio do governo, também planejaram passo a passo seu crescimento econômico. A “mão do Estado” foi sentida, primeiro através da reforma agrária iniciada em 1948, antes do começo do processo de industrialização. A reforma agrária foi fundamental para a criação de indústrias e a construção de uma sociedade mais igualitária, serviu como um dos pilares do rápido processo de industrialização e foi conduzida pelos Estados Unidos, pois a viam como uma chave capaz de fechar as portas para a ameaça que vinha do leste europeu. Pode-se afirmar que a distribuição de terra foi efetiva na redução das diferenças de classes e na estabilização econômica e social. Além disso, o setor rural ainda propiciou ao setor urbano uma mão de obra constante, possibilitando uma rápida expansão da industrialização intensiva (DA SILVEIRA, 2014).

Como já mencionado no Capítulo 2., até a Primeira Guerra Mundial a extensão do intervencionismo estatal era bastante restrita, devido à carência de arrecadação de impostos e à política orçamentária bastante limitada. Como consequência, a maioria dos países não

possuíam bancos centrais maduros até o começo do século XX. Dessa forma, os bancos eram privados e os Estados tinham pouco poder de regulamentação, o que reduzia extremamente o espaço de implantação dos “programas de crédito dirigido”. No pós-guerra, estes mesmos programas foram aplicados com êxito excepcional nos países do Leste Asiático, como Japão, Coreia e Taiwan (CHANG, 2004).

Nas últimas três ou quatro décadas tem se debatido acerca das causas do “milagre” econômico dos novos países indústrias (NPIs) do Leste Asiático, com exceção de Hong Kong. Após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente entre os anos de 1950 e 1973, a Coreia do Sul apresentou um PIB per capita de 5,2%, ou seja, seu desempenho econômico foi superior ao da Alemanha, Áustria (4,9%) e Itália (4,8%). Atualmente, é consenso que o grande crescimento destes países deriva da ativa política industrial, comercial e tecnológica (ICT) do Estado (CHANG, 2004).

O desenvolvimento fabril teve início nos anos 1960, e os coreanos contaram com o apoio dos americanos. A partir de meados do mesmo ano, o governo sul-coreano tomou para si a responsabilidade de planejar a expansão da nação por meio de uma série de planos quinquenais que fomentaram, inicialmente, uma industrialização imitativa visando o mercado norte-americano (DA SILVEIRA, 2014). Foram eles:

1º Plano Quinquenal (1962-1967): investiu na expansão da indústria manufatureira com fortes incentivos à exportação para penetrar no amplo mercado americano (BACIC, 2011);

2º Plano Quinquenal (1967-1971): reiterou a estratégia de industrialização, a formação de capital social básico em infraestrutura requeria um elevado volume de investimentos, garantidos em grande parte por uma elevada taxa de poupança doméstica (BACIC, 2011);

3º Plano Quinquenal (1972-1976): planejou a implementação das indústrias siderúrgica, petroquímica, de cimento e preparou as bases dos setores de bens de capital sob encomenda (naval, máquina e equipamentos) e da indústria automobilística (BACIC, 2011);

4º Plano Quinquenal (1977-1981): investiu na construção da base pesada da indústria (BACIC, 2011).

Ainda nos anos 60 a Coreia do Sul adotou um modelo de desenvolvimento voltado às exportações em um contexto no qual o mercado internacional mostrava-se favorável. A oferta manufatureira era composta de produtos intensivos em mão de obra, como têxteis e calçados. A presença do Estado foi marcante no processo de industrialização do país, pois não havia capital em escala suficiente, a capacidade empresarial era limitada e o mercado doméstico

relativamente pequeno. Essa estratégia contribuiu para a formação de uma burguesia nacional, fortemente induzida por financiamentos estatais mediante adoção de medidas fiscais e de um sistema bancário nacionalizado (DA SILVEIRA, 2014).

Ao fim dos anos 70, o sucesso econômico dos novos países industriais (NPIs) do Leste asiático, Coreia e Taiwan, era cada vez mais interpretado como dependente do ativo envolvimento do Estado (AMSDEN, 1979). Tais Estados constituem, acima de tudo, os casos paradigmáticos tanto da rápida industrialização local como de ajuste a mercados internacionais mutáveis (EVANS, 1993). As indústrias pesadas e o setor químico afloraram e ganharam destaque. Novamente o Estado teve papel relevante, favorecendo o financiamento das exportações e dos investimentos produtivos (DA SILVEIRA, 2014).

No fim da década de 70, o processo de industrialização estava concluído: a base pesada da indústria havia se constituído. Três consequências desse esforço foram relevantes: 1) a dívida externa cresceu expressivamente; 2) aumentou muito a dependência de petróleo importado, como resultado da prioridade concedida ao desenvolvimento da indústria petroquímica e do simultâneo crescimento da frota de veículos; 3) aumentaram também as exportações (BACIC, 2011);

No início dos anos 1980, a Coreia do Sul teve como foco a seleção das tecnologias com maior potencial de agregação de valor aos produtos e à economia, visando seu desenvolvimento autônomo. Nesse período, o governo reforçou o estímulo à formação de conglomerados industriais, voltados à exportação de produtos de alta tecnologia, bem como a forte interação entre eles e as universidades, que passaram então a atuar com grande afinco no desenvolvimento tecnológico-industrial do país. A economia coreana consolidou a face pela qual é conhecida hoje, de fabricante e exportador global de automóveis e eletroeletrônicos, por exemplo, e, ao mesmo tempo, ganhou autonomia em relação aos capitais norte-americanos, até então os maiores investidores no país (DA SILVEIRA, 2014).

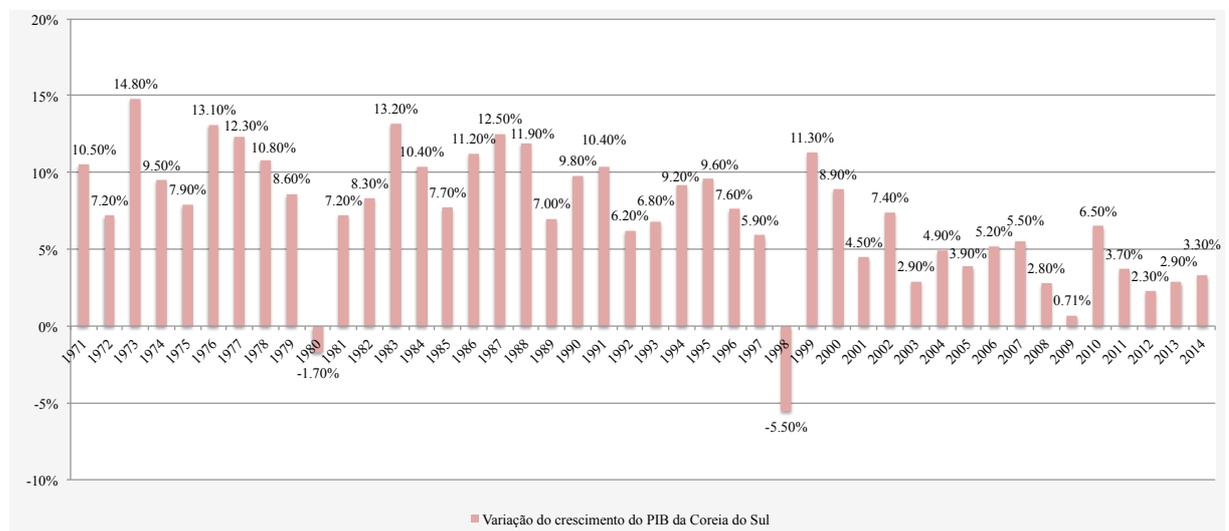
Vale observar que os países do Leste Asiático não se limitaram a analisar e repetir as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos mais desenvolvidos. Esses países valeram-se de subsídios à exportação (diretos e indiretos) melhor elaborados e implementados, menores impostos à exportação, redução dos impostos de importação de matéria-prima e maquinário para a indústria de exportação - método utilizado principalmente pela Grã-Bretanha para impulsionar as exportações (WESTPHAL, 1978; LUEDDE-NEURATH, 1986; CHANG, 1993 apud CHANG, 2004).

Implementou-se nos países do Leste Asiático a regulamentação das entradas, saídas, investimentos e fixação de preços das empresas a fim de administrar a “concorrência” e a fim de reduzir a “concorrência predatória” (AMSDEN e SINGH, 1994; CHANG, 1994 apud CHANG, 2004). Somado a estas políticas comerciais os países em questão também integraram com muito mais firmeza as políticas de capital humano e educação às políticas industriais, planejando melhor a força de trabalho disponível (YOU e CHANG, 1993 apud CHANG, 2004).

Muitos governos criaram instituições de ensino e de pesquisa e, principalmente os países do Leste Asiático, recorreram a estratégias de financiamento por meio da redução ou isenção do imposto de importação de equipamento industrial às empresas que adotassem tecnologia avançada. É importante ressaltar que a estratégia de redução ou isenção das tarifas de importação de certos bens de capital foram instrumentos-chaves da política industrial adotada pelos países do Leste Asiático (CHANG, 2004).

A Coreia do Sul é um país que depende do comércio e possui poucas alternativas de ajustamento às flutuações econômicas internacionais. No entanto, os governos coreanos demonstraram uma grande capacidade de adaptação que se tornou cada vez mais competitiva em setores de alta tecnologia, como o da informação, de automóveis, da siderurgia e da química. Todavia, todos os planos colocados em prática ao longo desses mais de 50 anos não deixaram a Coreia imune às crises econômicas. O país sofreu intensamente tanto a crise do final dos anos 1990 quanto a de 2008 (DA SILVEIRA, 2014). Para ser possível observar os anos de maior crescimento do PIB da Coreia do Sul, desenvolveu-se o gráfico a seguir:

Gráfico 16 - Variação de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da Coreia do Sul (1971-2014)



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

O gráfico acima confirma o constante crescimento do PIB sul coreano, apenas negativo em 1980 e 1998. Estes resultados são bastante surpreendentes para uma economia em desenvolvimento, pois por ser um economia ainda não consolidada esperar-se-ia uma inconstância dos números, como é o caso do Brasil, ilustrado pelo Gráfico 1.

Mesmo com as crises que a Coreia do Sul passou no século XX, sua burocracia tem sido capaz de escolher seu *staff* entre os mais talentosos membros das mais conceituadas universidades. Junto com padrões similares de recrutamento vem a inculcação de uma "cultura corporativa" particular, o recrutamento meritocrático via universidades de elite e a existência de um forte *ethos* organizacional criam o potencial para a construção de redes de solidariedade interpessoal no interior da burocracia (EVANS, 1993).

Na Coreia do Sul, o Estado tem sido o ator central no processo de acumulação industrial, drenando capital para investimentos de risco, ampliando a capacidade de empresas privadas enfrentarem mercados internacionais e assumindo funções diretamente empresariais através de empresas de propriedade estatal. Neste sentido, o capital privado, principalmente aquele organizado em estreitas redes oligopolistas, não tende a ser uma força política em favor de mercados competitivos. Tampouco pode um Estado que é um contador passivo de tais interesses oligopolistas a dar a eles aquilo que não estão dispostos a oferecer por si mesmos. Apenas um Estado que é capaz de agir de modo autônomo pode fornecer esse bem coletivo essencial (EVANS, 1993).

A dinâmica deste Estado desenvolvimentista e a sua coerência corporativa lhe conferem a capacidade de resistir a incursões promovidas pela "mão invisível" da maximização individual por burocratas. Altamente seletivos, o recrutamento meritocrático e as recompensas de carreiras de longo prazo criam compromisso e um senso de coerência corporativa. Sua autonomia está inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e política (EVANS, 1993).

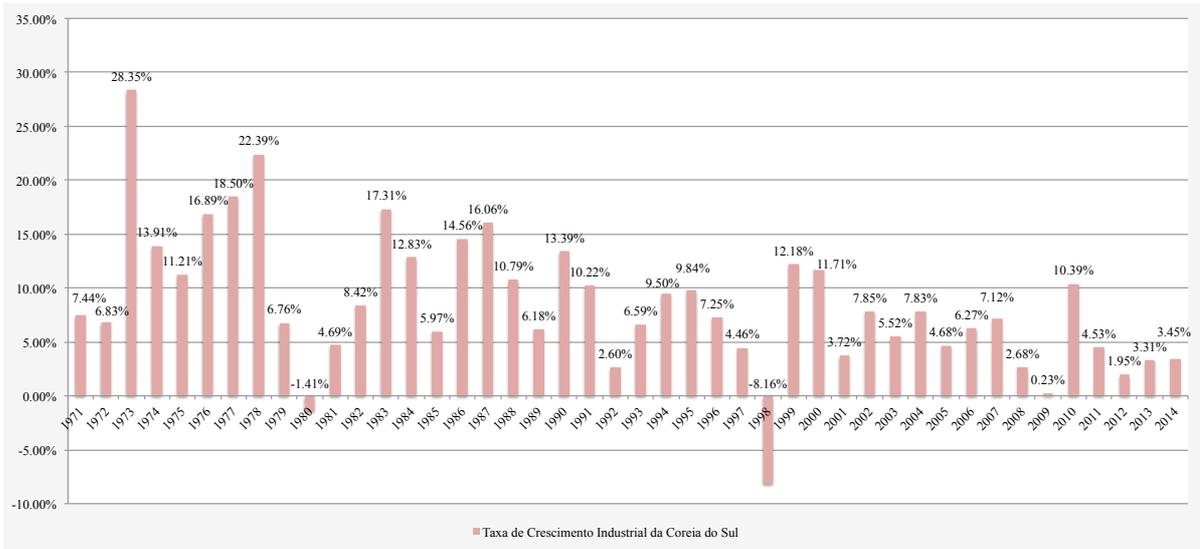
Os Estados desenvolvimentistas do Leste asiático iniciaram o período pós-Segunda Guerra Mundial com heranças de antigas tradições burocráticas e considerável experiência pré-guerra em intervenção econômica direta, na Coreia e Taiwan sob colonialismo japonês. A Segunda Guerra Mundial e suas consequências dotaram todos esses Estados de ambientes sociais incomuns. As elites agrárias tradicionais estavam dizimadas, grupos industriais desorganizados e descapitalizados e os recursos externos se escoavam pelo aparelho de

Estado. O resultado da guerra, incluindo, ironicamente, a ocupação americana no Japão e na Coreia, aumentou qualitativamente a autonomia desses Estados em face das elites nacionais privadas. A combinação da capacidade burocrática historicamente acumulada com a autonomia gerada conjunturalmente colocava-os em uma situação historicamente excepcional (JOHNSON, 1982; PANG, 1992).

Ao mesmo tempo, a autonomia do Estado era restringida pelo contexto internacional, tanto geopolítico quanto econômico. Esses Estados certamente não estavam livres para fazer a história como quisessem. O contexto internacional excluía a expansão militar, mas gerava claras ameaças externas. A expansão econômica não era apenas a base de sustentação da legitimidade, mas também de manutenção de capacidades defensivas em face de tais ameaças. A hegemonia americana, de um lado, e o expansionismo do comunismo asiático, por outro, não lhes deixava muita escolha a não ser confiar basicamente no capital privado enquanto instrumento de industrialização. O ambiente conspirou para criar a convicção de que a industrialização rápida e voltada ao mercado era necessária à sobrevivência do regime. O tamanho reduzido desses Estados e sua falta de recursos tornava óbvio o papel da competitividade exportadora na industrialização bem-sucedida (EVANS, 1993).

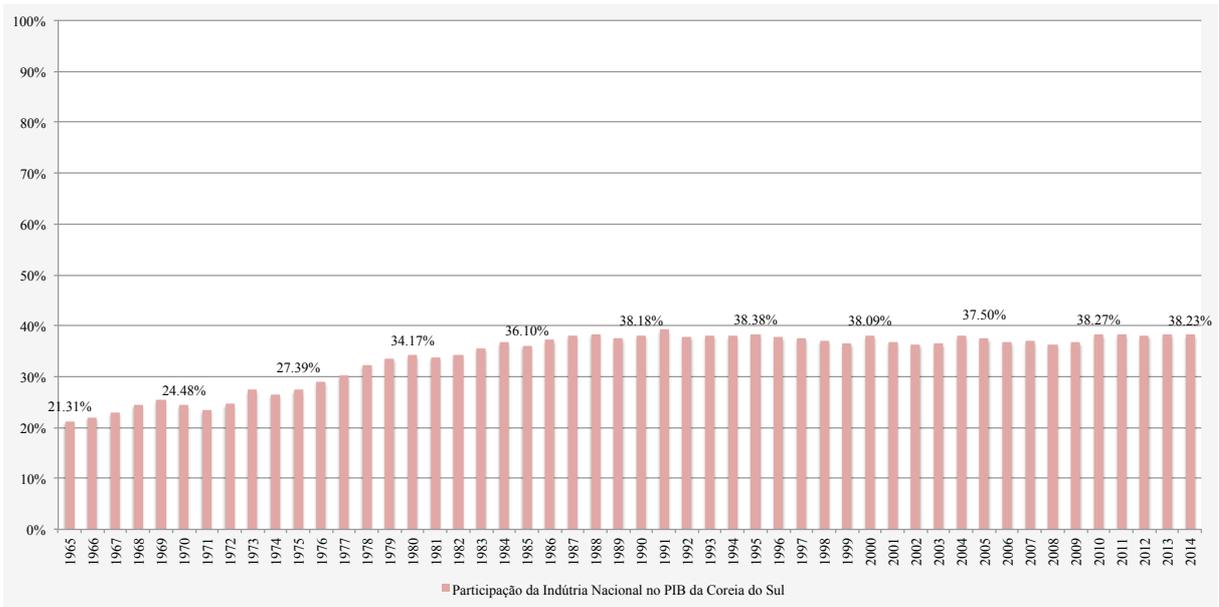
O compromisso com a industrialização motivava esses Estados a promover o crescimento do capital industrial local. Sua excepcional autonomia lhes permitia dominar (pelo menos inicialmente) a formação dos laços que uniam o capital e o Estado. A partir dessa conjuntura surgiu o tipo de "autonomia inserida" que caracterizou esses Estados durante os períodos mais marcantes de seu crescimento industrial: um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada (EVANS, 1993). Para ilustrar o aumento dos níveis de industrialização, elaborou-se o gráfico a seguir:

Gráfico 17 - Taxa de crescimento industrial da Coreia do Sul (1971-2014)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Gráfico 18 - Participação da indústria nacional no PIB da Coreia do Sul (1965-2014)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

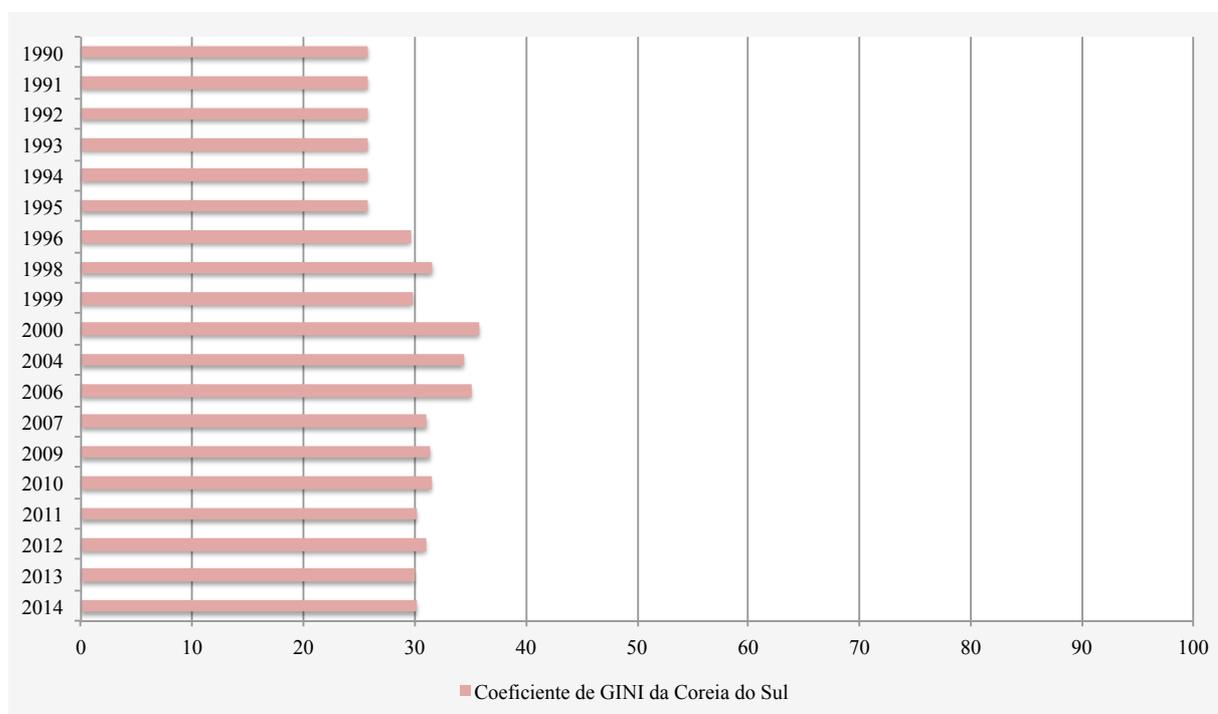
O exemplo desempenhado pelo Leste Asiático, tem mostrado que os subsídios em industrializações dependentes resultaram em um crescimento mais rápido por terem sido exercidos por instituições eficientes e altamente monitoradoras. Portanto, quanto maior o grau de disciplina e de desempenho das instituições de fomento envolvidas, como os bancos de desenvolvimento, nos padrões de industrialização ligados a este subsídio, mais eficiente será o

seu dispositivo de monitoramento e, conseqüentemente, maior será o grau de crescimento do país, como comprova o caso da Coreia do Sul (AMSDEN, 1991).

O Estado sul-coreano se tornou desenvolvido uma vez que começou não apenas a subsidiar negócios, mas a impor padrões de desempenho sobre ele, então o crescimento aumentou. Como o crescimento aumentou, o Estado tornou-se mais comprometido com o desenvolvimento econômico e alocou mais recursos para ele, o que aumentou ainda mais o seu desenvolvimento. Assim, o Estado foi transformado pelo processo de desenvolvimento econômico que, por sua vez, foi transformado por ele (AMSDEN, 1991).

Como a Coreia se moveu na direção da democratização na década de 1980, ela começou uma notável expansão da proteção social (WONG, 2004; PENG e WONG, 2008; DOSTAL, 2010; MCGUIRE, 2010). Na Coreia, o último quarto de século tem sido um período de transformação sociopolítica que se parece com um esforço para construir uma versão asiática do século XXI na Idade de Ouro do pós Segunda Guerra Mundial. Vale ressaltar também que a Coreia preservou baixos níveis de desigualdade econômica (EVANS, 1993), que podem ser observados a partir do gráfico a seguir:

Gráfico 19 - Índice de GINI da Coreia do Sul (1990-1996; 1998-2000; 2004; 2006-2007; 2009-2014)



Fonte: 1990 – 1995, 2010³²; 1996, 2004³³; 1998³⁴; 2000, 2012, 2014³⁵; 2006, 2009, 2011³⁶; 2007³⁷; 2012 - 2013³⁸. Elaboração própria.

A distribuição salarial no Leste Asiático é bastante igualitária quando comparada aos padrões mundiais, o que ajudou a manter os conflitos sociais e inflação sob controle (AMSDEN, 1991). Porém, vale ressaltar que o índice de GINI sul coreano piorou desde 1990, no qual era 25.8 e atualmente é 30.2. Para compreender melhor a interação do seu processo de desenvolvimento com as instituições criadas pelos governos sul coreano, demonstra-se a seguir o estudo da experiência institucional sul coreana.

3.2 A Experiência da Coreia do Sul com as Instituições

A experiência de desenvolvimento da Coreia durante a metade do século passado tem sido uma fonte de inspiração para os demais países em desenvolvimento. A Coreia se sobressalta por sua impressionante modernização industrial e por sua resiliência em se recuperar rapidamente de crises (LIM, 2010).

As perspectivas dos neoclássicos³⁹ que tipicamente relacionam o sucesso econômico da Coreia a um conjunto de reformas macroeconômicas orientadas para o mercado em 1964 e 1965. Por outro lado, perspectivas estadistas⁴⁰ apontam para a distorção generalizada de incentivos microeconômicos pelo governo coreano, e argumentam que tal intervenção governamental promoveu um rápido crescimento econômico (LIM, 2010).

O desenvolvimento dos mercados e suas instituições de apoio reduzem algumas das externalidades da inovação e da coordenação ao longo do tempo. A importância da autonomia, diversidade e experiência na sustentação do crescimento também colocam

³² Eastasiaforum, 2014

³³ Bertelsmann Stiftung, 2009

³⁴ Qualndl, 2016

³⁵ Central Intelligence Agency, 2016

³⁶ Nation Master, 2016

³⁷ Banco Mundial, 2016

³⁸ OECD, 2016

³⁹ Exemplo: Kruger (1979)

⁴⁰ Exemplo: Amsden (1989)

restrições sobre a extensão e modo de intervenção estatal. De acordo com Lim (2010), estas restrições podem ser definidas por três fatores:

- a) o desenvolvimento de mercados para coordenar as atividades produtivas;
- b) o nível de capacidade do Estado, ou seja, a sua competência e integridade para resolver as externalidades;
- c) a disponibilidade de atores não-estatais para internalizar externalidades.

No processo de desenvolvimento econômico sul coreano, desenvolvimento é conceituado como o resultado de sinergias entre a força de capital humano e novos conhecimentos, envolvendo investimentos complementares em capital físico e social. Neste sentido, o desenvolvimento da Coreia ocorreu por meio de descobertas conjuntas e da modernização de vantagens comparativas. As estratégias de desenvolvimento da Coreia enfatizaram o papel da liderança e dos negócios do governo orientados para o desempenho, e sugeriram que a industrialização deveria ser orientada para a exportação (EOI⁴¹) e o desenvolvimento dos recursos humanos (HRD⁴²). Como descrito nos slogans utilizados pelo governo coreano: “exportação de todas as indústrias” e “cientificação de todas as pessoas”, que captam a essência da abordagem da Coreia do Sul (LIM, 2010).

Estes slogans convergem com o fato de que o governo sul-Coreano reconheceu cedo que os empreendedores e trabalhadores tinham um papel importante no desenvolvimento do país. Para promover o desenvolvimento, o setor público e o setor privado juntaram esforços em direção da inovação e coordenação para externalidades. Como incentivo, o governo dividiu os riscos dos investimentos com o setor privado e prestou apoio ao desempenho dos mercados globais competitivos, mantendo controle sobre as instituições financeiras. O governo também concedeu garantias implícitas contra falências e manteve várias restrições à entrada e controles de investimento para contenção de riscos (LIM, 2010).

A Coreia também utilizou o comércio internacional como componente essencial para sua política de desenvolvimento. O comércio de trocas internacionais colaborou para que a Coreia descobrisse sua vantagem comparativa e pudesse: reduzir as falhas de coordenação; superar o problema do seu limitado mercado interno e impulsionar sua economia e; usar o mercado para testar suas políticas governamentais, bem como suas estratégias corporativas e desenvolver um sistema de recompensa baseado no desempenho. Outra consequência da

⁴¹ Sigla para *export-oriented industrialization* (LIM, 2010)

⁴² Sigla para *human resource development* (LIM, 2010)

promoção das exportações foi mudar a mentalidade da sua nação e comparar-se por meio de *benchmarks* globais, o que serviu como motor do crescimento e princípio organizador em que a modernização industrial, aumento de infraestrutura e desenvolvimento de recursos humanos podem ser perseguidos (LIM, 2010).

Mesmo que a intervenção do Estado na economia tenha sido extensivo na Coreia nos anos de 1960 e 1970, a Coreia conseguiu conter a corrupção, fato que não se repetiu no Brasil. A criação de instituições meritocráticas e de monitoramento, bem como uma melhoria do bem-estar para funcionários do governo, ajudou a controlar os efeitos colaterais negativos da intervenção estatal. Mais importante ainda, fazendo apoio contingente do governo sobre o desempenho nos mercados globais competitivos ajudou a reduzir a possibilidade de corrupção (LIM, 2010).

Também nas décadas de 60 e de 70, o setor público desempenhou um papel dominante em políticas de política e desenvolvimento (P&D). No entanto, as empresas coreanas perceberam que deveriam ir além e, dessa forma, avançar sua própria inovação a obter sucesso nos mercados globais. Consequentemente, aumentaram drasticamente seus investimentos em P&D, que em parte foram encorajados pelo apoio do governo nacional (LIM, 2010).

A crise de 1997 levou a Coreia a introduzir regras no mercado de crédito e alcançar um acordo social. Como consequência da crise, a Coreia eliminou enormes empréstimos inadimplentes e adotou reformas institucionais para reduzir o risco moral, melhorar a governança corporativa, promover a concorrência e fortalecer a rede de segurança social. O governo coreano se utilizou da crise de forma eficaz, como uma oportunidade para redefinir os respectivos papéis do mercado, do Estado e dos atores não estatais e fizeram a transição para uma economia de mercado democrática (LIM, 2010).

O desenvolvimento dos mercados e das instituições de reformas pós-crise, incluindo a adoção de uma política cambial mais flexível, tornou mais fácil para as empresas coreanas contar com o sinal de preço para descobrir oportunidades de negócios rentáveis. O governo fez maciços investimentos em infraestrutura de tecnologia de informação (TI) e prestou apoio às atividades de P&D. As empresas, por sua vez, mudaram o comportamento de seus investimentos durante a crise e focaram mais na construção e modernização de seu produto/serviço principal. A democracia que foi instaurada no pós-crise fornece uma plataforma institucional para a Coreia promover sua autonomia, diversidade e sustentar o crescimento liderado pela sua capacidade produtiva (LIM, 2010).

Em suma, o Estado sul coreano e suas instituições tiveram uma participação importante no desenvolvimento do país, seja como planejador e fornecedor de subsídios ao setor privado, e, na mesma proporção, como agente de uma série de medidas de proteção do mercado doméstico e de estímulo às exportações. Destaca-se, nesse aspecto, a atuação do Banco de Desenvolvimento da Coreia (KDB), semelhante ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Brasil, pela capacidade de mobilizar poupança em um mercado financeiro doméstico pouco desenvolvido e favorecer a industrialização por meio da implementação de políticas governamentais” (DA SILVEIRA, 2014).

A pesquisa sobre o KDB foi realizada para que fosse possível estabelecer comparações com o BNDES. Porém, como poderá ser analisado na próxima sessão, o banco de desenvolvimento da Coreia do Sul teve uma atuação em seu início muito próxima ao Governo sul coreano, mas hoje apresenta ser mais autônomo que o BNDES e tem uma atuação tanto de banco público quanto de banco privado. As informações deste banco, bem como suas estratégias de desenvolvimento, foram difíceis de serem encontradas, dessa forma, fez-se uma descrição da atuação do banco e suas principais mudanças ao longo de sua história.

3.3 O Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul

Fundado em 1954 como o Banco de Reconstrução da Coreia, o KDB foi criado pelo Governo da Coreia do Sul para ajudar a financiar o desenvolvimento econômico do país no despertar da Guerra da Coreia. Desde o seu início, o KDB assumiu vagarosamente mais empreendimentos financeiros, incluindo divisas estrangeiras. Nos anos 1980, ele se tornou um dos maiores apoiadores das nascentes indústrias automotiva e eletrônica coreanas, ajudando a impulsionar os investimentos estrangeiros (DEALBOOK, 2016).

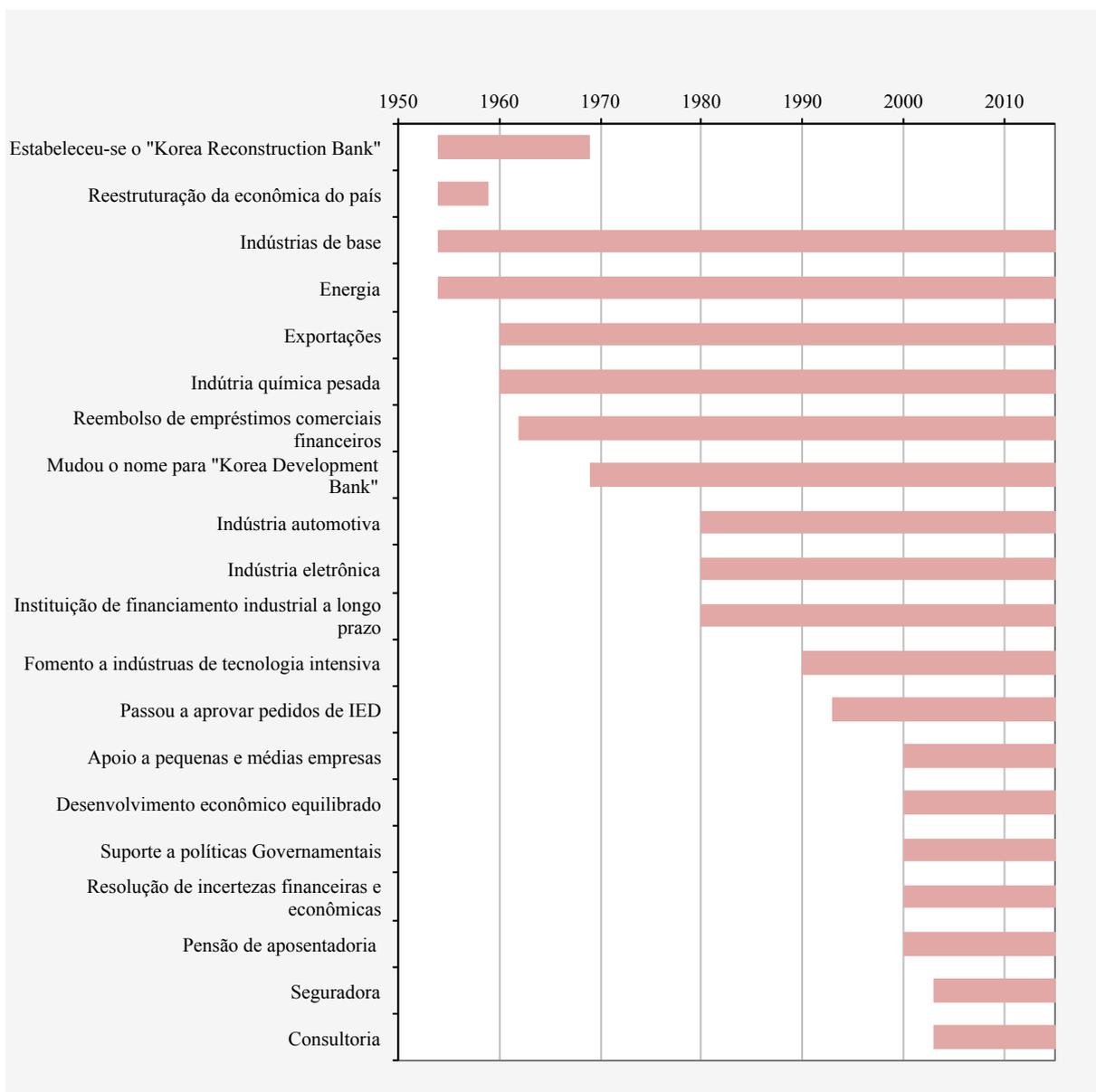
O KDB em sua fundação foi nomeado de *Korea Reconstruction Bank* e posteriormente, em 1969, é rebatizado de *Korea Development Bank*. Foi criado, primeiramente, para receber o capital proveniente da aliança com os norte-americanos após o final da guerra em 1953. E assim foi concretizado um sistema de financiamento baseado na poupança externa, que irá caracterizar o padrão de desenvolvimento coreano (JUNIOR e MURATT, 2015).

O desenvolvimento bem sucedido do KDB em um banco global de investimento levou a transformação da indústria financeira da Coreia, liderando descobertas de novas fontes de exportação e crescimento para a economia. Nesta última década o KDB completou

sua diversificação nos principais aspectos de uma empresa de segurança da modernidade, incluindo banco de investimento, banco corporativo e reestruturação corporativa (DEALBOOK, 2016).

A seguir, apresenta-se uma ilustração temporal do aumento dos programas de investimento do KDB:

Figura 4. - Linha do tempo dos programas do KDB (1950 – 2016)



Fonte: KDB (2016). Elaboração própria.

O KDB fornece e administra grande parte do capital industrial para ajudar a desenvolver as indústrias coreanas e a economia nacional. Atualmente, o KDB fornece vários produtos e serviços bancários na Coreia do Sul, tais como: empréstimos corporativos;

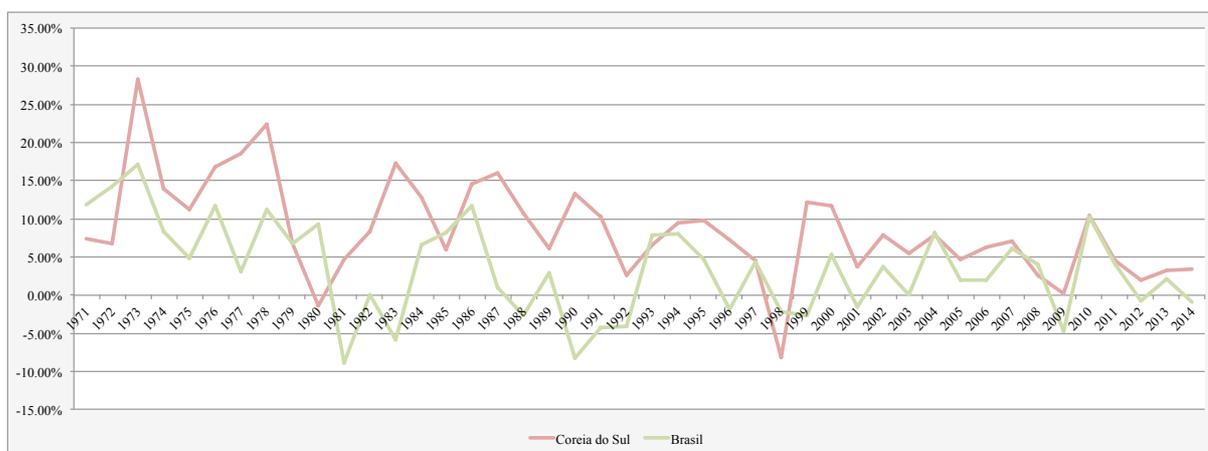
empréstimos de capital de instalações; capital de giro, investimento de capital, títulos públicos e corporativos; títulos de investimento privados; garantias de dívida, entre outros. Além de prestar serviços de consultoria para uma série de áreas de negócio, que incluem novos projetos, estratégia de gestão corporativa, reestruturações societárias, obras públicas, projetos de desenvolvimento, projetos no exterior, e assessoria e arranjo financeiro (BLOOMBERG, 2016).

Após ter sido exposto a história do processo de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul, a experiência destes países com as instituições e seus bancos de desenvolvimento. Retoma-se, na sessão seguinte, a análise comparativa entre estes dois países por intermédio das teorias institucionais.

3.4 O Processo de Desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul e o Papel das Instituições

De qualquer maneira, não se pode negar que o desempenho das instituições sul coreanas teriam sido um exemplo a ser seguido. Entre os anos de 1960 e 1988, a indústria cresceu anualmente até 10,6% - chegando a 28% em 1973 e 22,39% em 1978 - e apenas 6,3% nas demais regiões em desenvolvimento (World Bank, 1990). No mesmo período a industrialização do Brasil variou entre 17,1% (1973), 2,8% (1967) e 3,1% (1977). A comparação entre as taxas de crescimento da industrialização destes países pode ser observada pela comparação que o gráfico a seguir faz.

Gráfico 20 - Comparação entre a taxa de industrialização da Coreia do Sul e do Brasil (1971-2014)



Fonte: World Development Indicators. Elaboração própria.

Este gráfico apenas confirma o que já foi mencionado, a Coreia do Sul e o Brasil apresentam taxas altas de crescimento, principalmente na década de 1970, porém a da Coreia na maioria dos anos é superior à brasileira, as exceções são os anos de 1971, 1980, 1985, 1993, 2004 e 2008.

O sucesso do desenvolvimento coreano na última metade do século XX e na primeira década do XXI, transformou a pobre nação agrícola em um país rico e avançado. Os coreanos receberam tecnologia de ponta de outras nações e souberam transformar o país pela inovação. O crescimento econômico do país foi praticamente ininterrupto desde os anos 1950 até hoje. As exceções foram os anos de 1956 e de 1980 e o final da década de 1990, em decorrência da crise asiática. Antes disso, a Coreia do Sul havia crescido a uma taxa anual de 7,6% durante um período de 41 anos (1953-1994). Nesse largo espaço de tempo, o crescimento populacional foi de 2,2% ao ano e a renda per capita avançou 5,6% (DA SILVEIRA, 2014).

Na comparação com o Brasil, os dados positivos do desenvolvimento coreano são bem mais consistentes. O Brasil tinha um Produto Interno Bruto equivalente a 3,11% do PIB mundial em 2012, enquanto a Coreia, com pouco menos de 50 milhões de pessoas, exibiu uma produção equivalente a 1,56%, o que, em termos relativos, equivale a quase duas vezes o brasileiro. Não obstante, em 1965, a renda per capita da população brasileira era de US\$ 258 contra apenas US\$ 106 da coreana (SILVEIRA, 2014).

Após o estudo do processo de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul e suas experiências com instituições para o desenvolvimento, é possível fazer uma análise comparativa a partir dos pontos estabelecidos no Capítulo 2. Dessa forma, cada um dos pontos foi citado abaixo com as respectivas conclusões:

1. Cultura

A Coreia do Sul, diferentemente do Brasil, possui uma cultura de quase 500 mil anos, na qual sempre se valorizou a disciplina, os valores e, como consequência das invasões japonesas, a educação. Este conjunto de fatores culturais é o que tem refletido em seu excepcional desenvolvimento econômico, principalmente pelo comprometimento com metas e da dificuldade de corrupção e manipulação dentro do sistema público construído por eles.

Já no caso do Brasil, que possui uma civilização recente e multicultural, não é possível fazer a mesma análise. O país é fortemente influenciado por fatores externos e por sua elite, o histórico de corrupção e oportunismo no funcionalismo público é corriqueiro e tem sua origem no período colonial (MOURA, 2010). Sendo algumas causas da corrupção de um

determinado país os níveis de desenvolvimento; processos de modernização; cultura cívica; e qualidade das instituições (DE ANDRADE, 2016).

2. Política: estrutura burocrática e o nível democrático do governo

A Coreia do Sul por muitos anos foi governada por dinastias, a intervenção do Estado na economia foi extensiva nos anos de 1960 e 1970, porém a partir da década de 1980 se moveu na direção da democratização (WONG, 2004; PENG e WONG, 2008; DOSTAL, 2010; MCGUIRE, 2010). Enquanto que o Brasil se tornou democrático em 1930, com a candidatura de Getúlio Vargas, passou por uma ditadura militar entre 1964 e em 1985 retomase o voto popular.

A burocracia no Brasil é bastante ‘inchada’, como analisa Geddes (1986 apud EVANS, 1993) o país apresenta uma extensão descomunal dos poderes de indicação política e, conseqüentemente, possui dificuldades na institucionalização dos procedimentos de recrutamento de forma meritocrática e continuação dos projetos governamentais. Por outro lado, os sul coreanos são altamente seletivos e meritocráticos. O recrutamento e as recompensas de carreiras de longo prazo criam compromisso e um senso de coerência corporativa (EVANS, 1993).

3. Relações de poder: influência do Governo e das elites na tomada de decisão

A Coreia do Sul, no início do seu processo de desenvolvimento, no pós-Segunda Guerra Mundial, apresentava um alto grau de integração social e pouca desigualdade social. Não possuía uma oligarquia que pudesse perpetuar seus interesses por meio do poder do Estado (DA SILVEIRA, 2014).

O Governo foi bastante influente nas tomadas de decisões sul-coreanas, planejaram seu crescimento econômico fizeram a reforma agrária iniciada em 1948, conduziram o processo de industrialização, investiram em P&D, financiando exportações, entre outras medidas. Ou seja, o governo sul-coreano tomou para si a responsabilidade de planejar a expansão da nação por meio de uma série de planos quinquenais (DA SILVEIRA, 2014).

Embora o Estado brasileiro tenha sido uma constante e poderosa presença no desenvolvimento econômico e social do país desde os tempos coloniais, ele foi muito influenciado por suas oligarquias, que dificultaram a ação do bem coletivo do Estado. Sendo que este, ao invés de criar instituições e estratégias para o desenvolvimento do país, tem agido voltado a minorias que possuem poder político e econômico para influenciar as ações do Estado.

4. Mutabilidade das instituições

A Coreia do Sul e sua capacidade de recuperação rápida após as crises apresenta uma característica de adaptabilidade e mutabilidade rápida perante mudanças conjunturais. Enquanto que o Brasil não comprovou a mesma habilidade, visto que tem passado por desafios internos maiores e as crises externas não o tem afetado tanto quanto a Coreia, um exemplo é a crise de 2008.

5. Jurídico: eficiência do poder jurídico, direito da propriedade privada, propriedade intelectual:

No cenário jurídico, o Brasil também apresenta diversas falhas, principalmente de eficiência burocrática para que os casos cheguem ao fim. “No Brasil, somos 170 milhões de habitantes e temos cerca de 3 milhões de ações trabalhistas por ano. O Japão, com uma população de 135 milhões de habitantes, tem apenas 1.500 ações trabalhistas/ano” (PASTORE, 2002 n.p.). Esta diferença está enraizada principalmente na eficiência das leis e das instituições, que estão obsoletas, “enquanto o resto do mundo baseia o contrato na negociação flexível, o Brasil continua insistindo em leis rígidas e detalhadas” (PASTORE, 2002 n.p.).

Em relação à propriedade privada, a Coreia do Sul passou por uma reforma agrária e conseguia por meio dela redistribuir a suas terras para seus cidadãos, expulsando de vez as influências japonesas do país. Outra consequência foi a igualdade de bens de propriedade que resultou desta redistribuição, que impacta diretamente na promoção da igualdade social. O Brasil não passou por uma reforma agrária, e assim, muitas terras estão sob posse de poucos, por esta causa muitas pessoas não tem terra para plantar além da miséria que passa boa parte da população rural.

Ambos os países são signatários do Acordo TRIPs (Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), e desta forma concordam com a proteção da propriedade intelectual.

6. Economia: níveis de protecionismo econômico; instituições financeiras e de governança empresarial:

Tanto a Coreia do Sul quanto o Brasil praticaram políticas protecionistas. Porém, a Coreia do Sul encontrou previamente a oportunidade de se inserir no mercado internacional e dele exportar mais que importar, ao invés de apenas proteger o seu mercado. Os sul coreanos se utilizaram de subsídios à exportação (diretos e indiretos) melhor elaborados e implementados do que no Brasil, com menores impostos à exportação, redução dos impostos de importação de matéria-prima e maquinário para a indústria de exportação.

Regulamentaram as entradas, saídas, investimentos e fixação de preços das empresas a fim de administrar a “concorrência” e a fim de reduzir a “concorrência predatória” (AMSDEN e SINGH, 1994; CHANG, 1994 apud CHANG, 2004).

Já o Brasil tem mantido seu alto protecionismo, batendo recordes internacionais de proteção ao seu mercado. Embora o país continue implementando novas restrições comerciais de diferentes tipos (restrição às importações, barreiras alfandegárias), o número de novas medidas introduzidas é menor do que nos anos anteriores. O Brasil aplica às importações impostos federais e estaduais, além de encargos especiais dependendo do produto, que podem efetivamente dobrar o custo real dos produtos importados no país. Um dos instrumentos utilizados à política de proteção comercial tem sido o próprio BNDES (BARONE e BENDINI, 2015).

Em relação às instituições financeiras e de governança empresarial, estudou-se o BNDES e o KDB, bancos de desenvolvimento nacional do Brasil e da Coreia do Sul respectivamente. Eles têm sido instituições ótimas de fomento ao desenvolvimento nestes países. Têm promovido e conduzido a industrialização, substituição das importações, pesquisas e desenvolvimento, entre outros planos. O que diferencia um do outro em tema estrutural são as relações de poder no Estado que os conduz e a cultura a qual estão inseridos. Não se poderia apenas analisar seus sucessos e insucessos no cenário econômico, sem antes entender as suas motivações, ou seja, as intenções das pessoas que tomam as decisões finais.

O BNDES está sujeito aos interesses das elites, à ineficiência burocrática, a dificuldade de realizar projetos a longo-prazo já que a rotatividade de empregados é influenciada por uma estrutura de indicações e pelas mudanças políticas no Governo. Enquanto que o KDB, em seu início, era bastante dependente do Governo sendo muitas vezes uma pequena extensão do mesmo. Com o tempo, diversificou seu portfólio, expandiu sua área de atuação, e atualmente funciona de maneira autônoma.

Portanto, como Amsden (1991) conclui, quanto maior o grau de disciplina e de desempenho das instituições de fomento envolvidas, como os bancos de desenvolvimento, mais eficiente será o seu dispositivo de monitoramento e, conseqüentemente, maior será o grau de crescimento do país, como comprova o caso da Coreia do Sul.

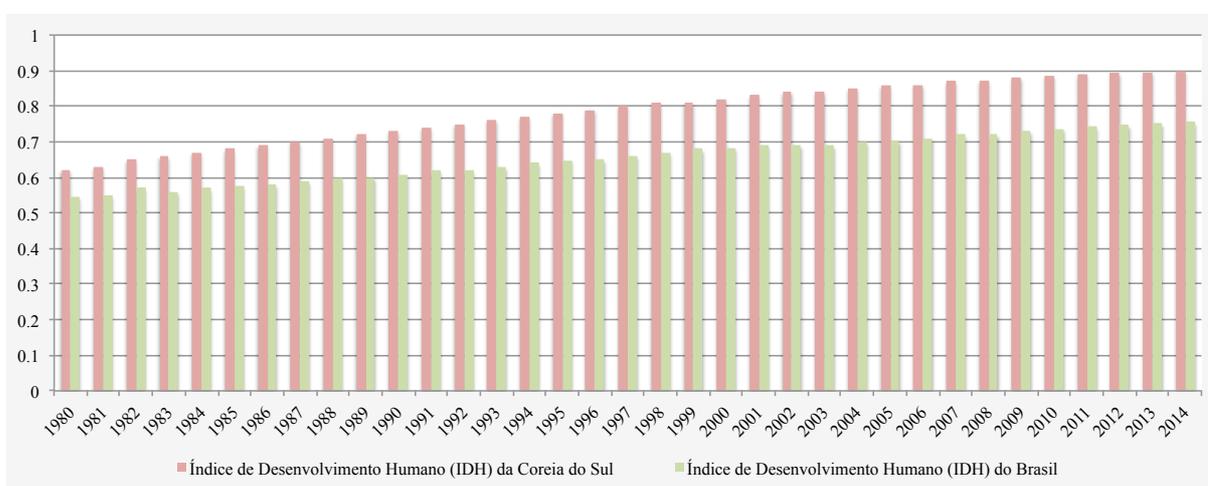
7. Qualidade de vida: educação, longevidade, renda, igualdade social

O Brasil ainda leva desvantagens em outras áreas. A expectativa de vida na Coreia, em 1960, era estimada em 52,4 anos contra 56,4 anos no Brasil, números que, em 2010, foram de 80,76 anos para os coreanos e 73,48 anos para os brasileiros. Isso dá uma ideia do impacto do

ritmo do crescimento econômico sobre a qualidade de vida da população, principalmente quando eles se traduzem em agregação de valores não apenas para a economia em si, mas, também, para a vida social como um todo. A isto poderíamos acrescentar as diferenças na distribuição da renda e da riqueza e nos níveis de educação formal, por exemplo (DA SILVEIRA, 2014).

Os gráficos abaixo visam demonstrar a diferença entre a longevidade e o IDH da Coreia do Sul e do Brasil, a fim de analisar a efetividade das políticas sociais e o melhoramento da qualidade de vida da população:

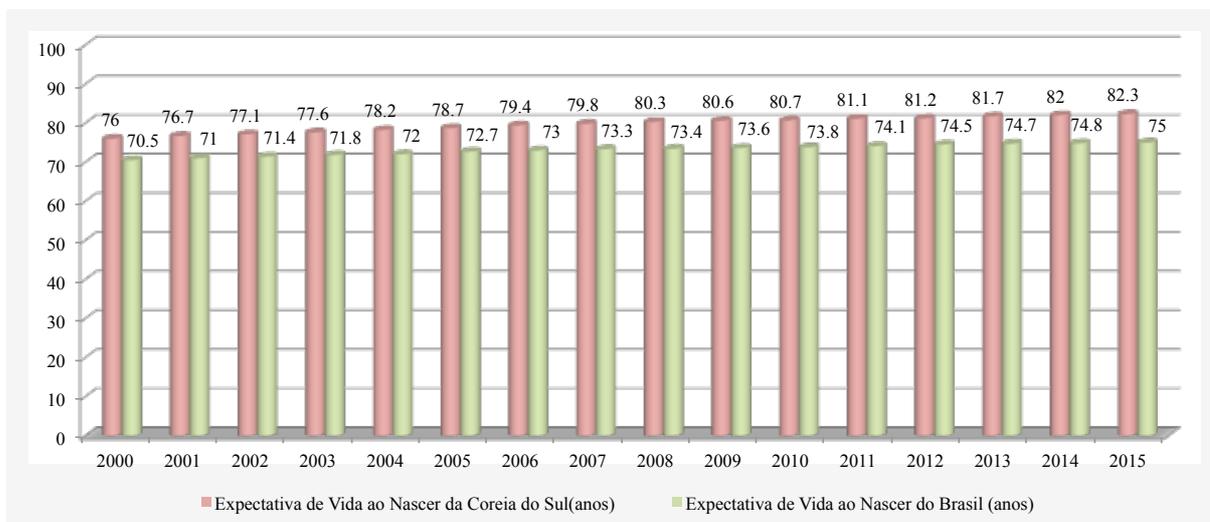
Gráfico 21 - Comparação entre o IDH da Coreia do Sul e do Brasil (1980-2014)



Fonte: Human Development Report, 2015. Elaboração própria.

De acordo com a série histórica, a Coreia do Sul apresenta índices melhores que o Brasil desde a década de 1980 até hoje. Ambos os países apresentam um crescimento gradativo, porém a Coreia do Sul tem um nível de crescimento maior e aumenta sua diferença em relação ao Brasil. Esta diferença era de 0,075 pontos em 1980 e em 2014 passa para 0,15 pontos. Este resultado vai refletir na expectativa de vida de suas respectivas populações, como apresenta o gráfico a seguir.

Gráfico 22 - Comparação entre a expectativa de vida ao nascer (em anos) entre a Coreia do Sul e o Brasil (2000-2015)



Fonte: World Health Organization. Elaboração própria.

Neste sentido, o gráfico a seguir se comporta da mesma maneira que o Gráfico 21. A Coreia do Sul e o Brasil tem conseguido aumentar a expectativa de vida de sua nação, porém o níveis da Coreia do Sul são mais de 6 anos em relação ao Brasil. A Coreia do Sul passou de 76 anos em 2000 para 82.3 em 2015, enquanto o Brasil foi de 70.5 em 2000 à 75 em 2015.

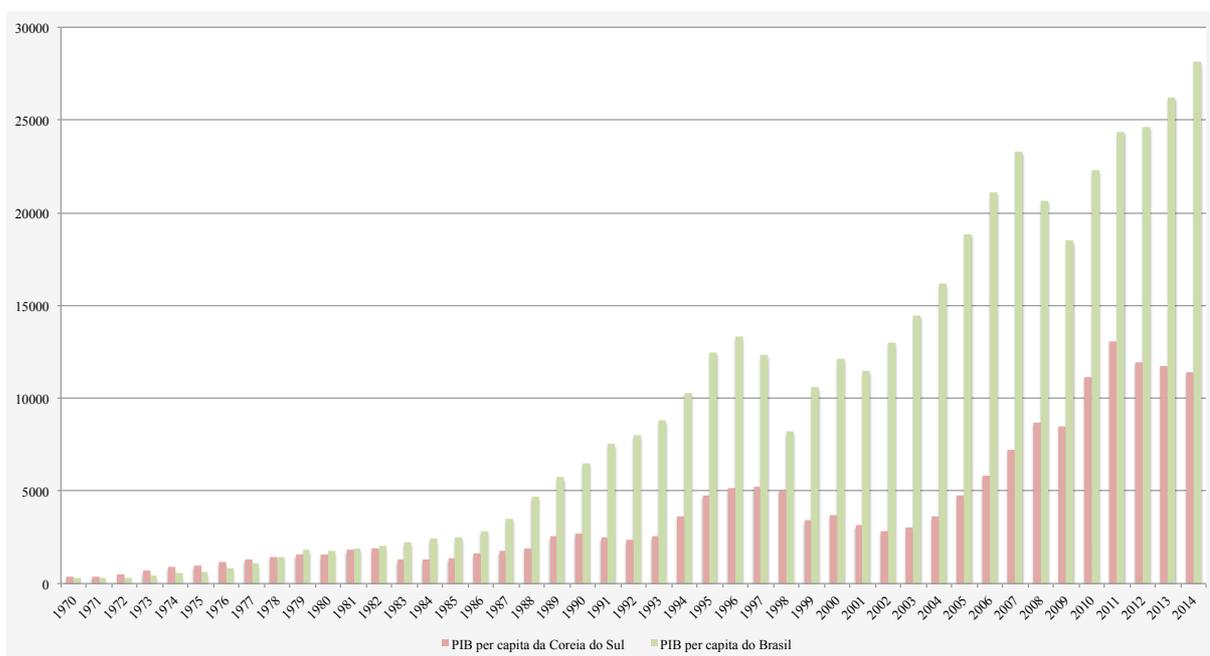
O Brasil e a Coreia fazem parte do restrito grupo de países com níveis significativos de produção científica em termos mundiais. Em 2011, os brasileiros responderam por 2,6% da produção científica global e os coreanos por 3,3%. Uma disparidade que não é grande, mas que faz diferença quando a produção é transformada em tecnologia, ou seja, em riqueza econômica, e que se traduz pelo número de patentes registradas. Nesse caso, de acordo com o último relatório anual, de 2012, da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO, na sigla em inglês), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), a Coreia do Sul é a quarta colocada no ranking planetário com 738 mil patentes, enquanto o Brasil ocupa a 19ª posição com apenas 41.453 registros (DA SILVEIRA, 2014)

Diante desse quadro, o Brasil tem muito a aprender com o país asiático, mas não é o caso de imitá-lo. Sempre temos que considerar as diferenças de contexto (histórico e geopolítico, por exemplo) e atualmente os problemas são bem mais complexos. Se quisermos realmente avançar, devemos analisar nossas instituições para ver em que medida elas emperram o nosso desenvolvimento (CHANG, 2004; DA SILVEIRA, 2014).

A distribuição de terra no Leste Asiático é bastante igualitária quando comparada aos padrões mundiais, assim como a distribuição salarial, o que ajudou a manter os conflitos

sociais e inflação sob controle, o que, por sua vez, parece encorajar altas taxas de poupança. No entanto, a relação entre industrialização e distribuição de renda é mais complexa do que a comparação acima poderia sugerir. O Brasil, por exemplo, com uma distribuição de renda altamente desigual, cresceu excepcionalmente rápido por mais de 25 anos, e este crescimento também tem sido rápido nos países do Leste Asiático. Na década de 1980 (ou 1970 em alguns casos), a parcela de renda da classe mais alta da população superou a do mais baixo por um fator de 4,9% na Coreia do Sul e 21,7% no Brasil (AMSDEN, 1991).

Gráfico 23 - Comparação entre o PIB per capita do Brasil e da Coreia do Sul em dólares (1970-2014)



Fonte: Divisão de Estatística das Nações Unidas. Elaboração própria.

É possível observar, a partir do Gráfico 23, que ambos os países apresentaram aumento de seu PIB per capita, bem como aumento de seu PIB. Porém, assim como no PIB o Brasil apresenta números superiores. Como já se sabe, esses números não refletem a situação da população brasileira em geral, já que o país apresenta alta desigualdade econômica.

Portanto, muito o Brasil pode aprender a partir do estudo do processo de desenvolvimento da Coreia do Sul. Este país conseguiu construir instituições eficientes e estratégicas para o auxiliar o seu crescimento econômico e social, se recuperar de crises, investir em educação, diversificar seu portfólio de receita e melhorar a condição de vida de seu povo como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se sublinhar neste trabalho que a tarefa de melhorar a qualidade das instituições é importante para os países em desenvolvimento dispostos a acelerar o crescimento econômico e o progresso. Como afirma Chang (2004), é importante ressaltar que as instituições “boas” só produzem crescimento quando associadas a política igualmente ‘boas’. As “políticas boas” referem-se àquelas que a maioria dos PADs aplicaram quando estavam em processo de desenvolvimento.

Apesar do contínuo aperfeiçoamento de suas instituições nas últimas duas décadas, o Brasil têm experimentado acentuadas desacelerações no crescimento. Isso se deve a capacidade limitada de suas instituições em serem eficientes, atingirem seu objetivo e gerar o bem-estar de sua população. Para chegar a resposta do porquê isso tem acontecido, utilizou-se da ótica das teorias institucionais e do comparativo com as instituições sul coreanas.

As teorias utilizadas como ferramentas de análises foram a institucionalista e a neoinstitucionalista, com um enfoque especial na “perspectiva cultural” e do institucionalismo histórico. A “perspectiva cultural”, como o nome já diz, afirma que as instituições surgem e se comportam com influencia da cultura local, ou seja, uma mesma instituição pode ser mais ou menos eficiente em determinado país devido à cultura de seu povo. Já que as instituições são criadas e gerenciadas por seres humanos, e estes por sua vez são diretamente influenciados pela cultura na qual estão inseridos. Já o institucionalismo histórico assume que as instituições são mutáveis e influenciadas pela história e seus contextos, e desta forma, procurou-se uma análise neste mesmo sentido.

A partir destas teorias e do exposto em Chang (2004), criou-se 7 critérios para construir o comparativo entre o processo de desenvolvimento institucional do Brasil e da Coreia. Foram eles: aspectos culturais; aspectos políticos (estrutura burocrática e o nível democrático do governo); relações de poder (influência do Governo e das elites na tomada de decisão); mutabilidade das suas instituições; aspectos jurídicos (eficiência do poder jurídico, direito da propriedade privada, propriedade intelectual); aspectos econômicos (níveis de protecionismo econômico, instituições financeiras e de governança empresarial) e; aspectos sociais (qualidade de vida: educação, longevidade, renda, igualdade social).

Tanto o Brasil quanto a Coreia do Sul, iniciaram seu desenvolvimento econômico e institucional após a Segunda Guerra Mundial. Nesta época ambos eram economias atrasadas e de industrialização tardia, porém vale ressaltar que a Coreia do Sul encontrava-se em

desvantagem econômica, já que tinha acabado de finalizar seu período de 35 anos de invasão japonesa. A partir deste cenário, busca-se analisar os caminhos seguidos pelo Brasil e pela Coreia do Sul até hoje que os levaram a patamares econômicos diferentes.

As conclusões da comparação entre os dois países pela ótica institucional é de que os problemas econômicos e sociais enfrentados e que o Brasil vem vivenciando são consequências da incompetência das suas instituições. Isso ocorre devido, principalmente, à sua cultura não meritocrática, à influência que as elites tem sob as estratégias do Governo Brasileiro, à lentidão da sua burocracia que afeta a mutabilidade e adaptabilidade das suas instituições, principalmente as instituições financeiras perante crises.

Do outro lado, tem-se a Coreia do Sul, com uma cultura milenar e altamente meritocrática, centralidade do seu Governo nas tomadas de decisões – que por bastante tempo foi exacerbada, mas não por isso a prejudicou – e pela resiliência que o país possui devido à eficiência de sua burocracia e mutabilidade de suas instituições para recuperar-se de crises. Entre tantos resultados positivos que a Coreia do Sul está experimentando atualmente, sobressai-se o seu alto investimento em educação e aumento da qualidade de vida da população.

Em relação aos seus bancos de desenvolvimento, fica claro que o BNDES foi criado pelo Governo e ainda está submetido aos seus interesses e suas estratégias políticas. Sua dependência política e financeira do Estado está atrelada ao fato que não é um banco tão autônomo quanto o que se vê. Quando se fala em investimento e fomento econômico do Brasil, sejam eles voltados para a indústria, infraestrutura, internacionalização, substituição das importações, entre outros, fala-se de BNDES e vice-versa. Já no caso da Coreia do Sul, seu banco de desenvolvimento, o KDB, começou sendo bastante articulado pelo Estado e hoje possui seus próprios empreendimentos e consegue se sustentar sem se submeter ao Estado. Apesar de ainda ser um banco estatal, e seguir políticas determinadas pelo Governo sul coreano, possui uma certa autonomia por ter diversificado seu portfólio e empreendido em outras ramificações empresariais.

Para auxiliar os países em desenvolvimento a melhorarem suas instituições e utilizarem-se dos instrumentos certos que auxiliem em seu desenvolvimento econômico, Chang (2004) apresenta algumas soluções:

- a) divulgar mais os fatos históricos ligados ao processo de desenvolvimento dos países desenvolvidos;

- b) permitir aos países em desenvolvimento fazer escolhas informadas quanto às políticas e instituições que talvez lhe sejam mais convenientes;
- c) excluir os mitos históricos e as teorias excessivamente abstratas que ofuscam muitos teóricos e estrategistas.

Ou seja, análises comparativas e históricas são excelentes instrumentos de aprendizado. Porém, não significa que as políticas que deram certo alguns anos atrás em determinada conjuntura devem ser repetidas, porque o contexto e a competição internacional está muito diferente. Por exemplo, recomendar aos países em desenvolvimento que pratiquem as mesmas estratégias realizadas pelos PADs é errôneo, tendo em vista que os níveis econômicos, industriais, sociais e institucionais mudaram bastante desde aquela época.

Ou seja, é o fato de os países estarem inseridos em um sistema internacional que influencia e é influenciado pelos seus atores, que faz com que as estratégias implementadas pelos PADs em sua época, não sejam mais adequadas para o cenário atual. Imagine se o Brasil resolvesse implementar o mesmo nível de protecionismo praticado pela Inglaterra naquela época? Com certeza, sofreria sanções comerciais dos países e das instituições internacionais que garantem que os países tenham políticas competitivas justas.

A conclusão que se chega é que precisamos de uma abordagem da elaboração internacional de políticas de desenvolvimento muito diferente da adotada pelos países desenvolvidos e pelo *establishment* internacional da política de desenvolvimento. Deve-se estimular o aprimoramento institucional, tanto no âmbito acadêmico quanto no prático, investigar exatamente quais instituições são necessárias ou benéficas para que tipo de país, tendo em conta o estágio de desenvolvimento e as condições econômicas, políticas e até culturais específicos. Bem como, permitir que os países em desenvolvimento adotem as políticas e instituições mais apropriadas ao seu estágio de desenvolvimento, permitir-lhes-á crescer mais rapidamente (CHANG, 2004).

Apresentou-se também as instituições participativas (IPs), que são uma tentativa de melhorar o diálogo entre as massas e a elite a fim de diminuir a distância entre estes dois grupos e superar barreiras da desigualdade social. Ainda são raros os estudos que visam avaliar se e como IPs produzem impactos sobre a atuação de governos e não está claro até hoje, por exemplo, se e o quanto as decisões de políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de participação (PIRES, 2011).

Neste sentido, uma continuação deste trabalho seria estudar a efetividade destas instituições, bem como as existentes, a fim de descobrir suas motivações e efetividades ou se são mais uma instituição no Brasil que não pôde cumprir seu papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABECS. **O BNDES e as Pequenas e Médias Empresas**. 2015. Disponível em: <http://www.abecs.org.br/noticia/o-bndes-e-as-pequenas-e-medias-empresas>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- ABRAMOVITZ, M. **Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind**. 1986. *Journal of Economic History*, 46, p. 386-406.
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. **National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic**. 1997. *Economic Journal* 107, p.1023–1042.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acesso em: 20 jun. 2016.
- AMSDEN, Alice H. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. 1989. New York: Oxford University Press.
- _____. **Diffusion of Development: The Late-Industrialization Model and Greater East Asia**. 1991. *The American Review*, Vol. 81, No. 2, pp. 282-286.
- _____. **Rise of Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies**. 2001. Oxford: Oxford University Press.
- ANDRADE, Thiado Xavier. **As Possíveis Causas da Corrupção Brasileira**. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27. Acesso em: 1 jul. 2016.
- ARMENDÁRIZ DE AGHION, Beatriz. **Development Banking**. 1999. *Journal of Development Economics* 58:83–100.
- ARONOVICH, Selmo; FERNANDES, Andréa G. **A Atuação do Governo no Mercado de Capitais: Experiências de IFDs em Países Desenvolvidos**. 2006. *Revista do BNDES* 13 (25): 3–34.
- AYRES, C. E. **Institutional Economics: Discussion**. 1957. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, v. 47. p. 26-27
- BACIC, Frederico Matias. **História sobre o Desenvolvimento da Coreia do Sul**. 2011. Disponível em: <http://economidiando.blogspot.fr/2011/03/historia-sobre-o-desenvolvimento-da.html>. Acesso em: 21 jun. 2019.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Bancos de Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bd.asp>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- BANCO MUNDIAL. **GINI Index: World Bank Estimate**. 2016. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BARONE, Barbara; BENDINI, Roberto. **Protectionism in the G20**. 2015. European Parliament. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO_STU\(2015\)549028_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO_STU(2015)549028_EN.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2016.

BERGER, P. LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**. New York, Anchor, 1966.

BERTELSMANN STIFTUNG. **BTI 2010 — South Korea Country Report**. 2009. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Disponível em: <https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2010/pdf/BTI_2010_South_Korea.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BNDES. **BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento**. 2002. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **BNDES 50 Anos: Histórias Setoriais**. 2002a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes_setorial.html>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **Evolução da Atuação Internacional**. 2016. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/Historia/historico_internacional.html>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. **História**. 2016a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/Historia/>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BRUCK, Nicholas. **Role of Development Banks in the Twenty-First Century**. 1998. In: *Journal of Emerging Markets*. 3:39–67.

CALLAGHY, Thomas. **Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Economic Adjustment**. 1989. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton. England.

CAMERON, Rondo E. **France and the Economic Development of Europe**. 1961. Princeton: Princeton University Press.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Retrospect over Brazilian Development Plans**. 1969. In: *Economy of Brazil*, editado por H. S. Ellis, 317–344 p. Berkeley: University of California Press.

CARCIOFI, R. **Cooperation for the Provision of Regional Public Goods: the IIRSA Case**. 2012. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Heidelberg, London, New York: Springer. pp. 65-80.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. 1975. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/2172.html#ks>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. 2004. São Paulo: Editora UNESP.

CLAESSENS, Stijin; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. **Political Connections and Preferential Access to Finance: Role of Campaign Contributions**. 2008. In: *Journal of Financial Economics* 88:554–580.

COTTRELL, P. **Industrial Finance, 1830-1914**. 1980. London: Methuen.

COUTO, Ana Cristina Lima; TRINTIM, Jaime Graciano. **O Papel do BNDES no Financiamento da Economia Brasileira**. 2012. In: *Encontro Da Associação Keynesiana Brasileira*. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. **A Atuação do Sistema do BNDES Como Instituição Financeira de Fomento no Período 1952–1996**. 1998. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

DA SILVEIRA, Evanildo. **O Exemplo da Coreia do Sul**. 2014. Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/online/artigo/compartilhar/7992_O+EXEMPLO+DA+COREIA+DO+SUL>. Acesso em: 23 jun. 2016.

DEALBOOK. **Who is Korea Development Bank?** 2008. Disponível em: <http://dealbook.nytimes.com/2008/08/22/who-is-korea-development-bank/?_r=0>. Acesso em: 29 maio 2016.

DIMAGGIO, P. POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press, 1991, pp. 1-40.

DINÇ, I. Serdar. **Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets**. 2005. *Journal of Financial Economics* 77:453–479.

DIVISÃO DE ESTATÍSTICA DA ONU. **Basic Data Selection**. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

DOSTAL, Jörg Michael. **The Developmental Welfare State and Social Policy: Shifting From Basic to Universal Social Protection**. 2010. In: *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25, No. 3 (2010), pp. 147-172.

DUBROW, J. **Statement on the Study of Political Inequality**. Disponível em: <http://politicalinequality.wordpress.com/2010/06/22/statement-on-the-study-of-political-inequality/>. Acessado em: 3 jul. 2016.

EASTASIAFORUM. **Inequality in South Korea**. 2014. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2014/07/01/inequality-in-south-korea/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

EGGERTSSON, T. **Economic Behavior and Institutions**. 1990. Cambridge University Press.

EVANS, Peter. **Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil**, apud T.C. Bruneau et P. Faucher. *Authoritarian Capitalism*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1981.

EVANS, Peter. **Estado, Reformas e Desenvolvimento: O Estado como Problema e Solução**. 1993. São Paulo: Lua Nova, no. 28-29.

_____. **Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation**. 2004. In: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, n. 4, p. 30-52.

_____. **The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories**. 2011. University of California, Berkeley.

FACCIO, Mara. **Politically Connected Firms**. 2006. In: *American Economic Review* 96 (1): 369–386.

FERREIRA, M. I. **The Importance of Export Credits for the Brazilian Economy**. 1997. George Washington University, Institute of Brazilian Studies. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring1997/Maria.Izilda.Ferreira/Maria.Izilda.Ferreira.html>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 1959. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

G1. **Dez São Presos por Suspeita de Fraudar Concursos Públicos**. 21 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/dez-sao-presos-por-suspeita-de-fraudar-concursos-publicos.html>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea [1945 - 2010]**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011. 290 p. Disponível em: <http://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia_Brasileira_Contemporanea/ECONOMIA_BRASILEIRA_CONTEMPORÂNEA_2A_ED.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

GEDDES, Barbara. **Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil**. 1986. Michigan: University of Michigan Microfilms.

GEORGE, Gerard; PRABHU, Ganesh N. **Developmental Financial Institutions as Catalysts of Entrepreneurship in Emerging Economies**. 2000. In: *Academy of Management Review* 25 (3): 620–629.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. 1962. Cambridge: Harvard University Press.

GOLDSTEIN, A. **Multinational Companies from Emerging Economies: Composition, Conceptualization and Direction in the Global Economy**. 2009. Palgrave Macmillan.

HAGOPIAN, Frances. **The Politics of Oligarchy: The Persistence of Tradicional Elites in Contemporary Brasil**. 1987. Departamento de Ciência Política, MIT.

HAINZ, Christa; HAKENES, Hendrik. **Politician and the Banker**. 2008. In: Working paper, Max Planck Institute for Research on Collective Goods.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the three New Institutionalisms**. 1996. Political Studies: Stanford Center.

HEERTJE, A.; PERLMAN, M. **Evolving Technology and Market Structure: Studies in Schumpeterian Economics**. 1990. Ann Arbor: University of Michigan Press.

HELLER, Patrick. **Towards a Sociological Perspective on Democratization in the Global South: Lessons from Brazil, India & South Africa**. 2011. Yale: Yale University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. **Strategy of Economic Development**. 1958. New Haven: Yale Economic Press.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. 1968. New Heave, London: Yale University. Disponível em:
http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf. Acesso em: 30 jun. 2016.

IPEA. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas**. 2010. Brasília. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. 1982. Stanford, California. Stanford University Press.

JUNIOR, José Carlos Martines Belieiro. MURATT, Bernardo Schirmer. **Bancos Públicos e Desenvolvimento Econômico: a Experiência de Brasil e Coreia do Sul**. 2015. In: Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Ano XVII, n. 2, Dezembro de 2015. Salvador, BA: p. 815-842.

KANE, Joseph A. **Development Banking: An Economic Appraisal**. 1975. Lexington: Lexington Books.

KAPUR, D. WEBBER, R. **Governance-related Conditionalities of the IFIs**. 2000. In: G-24 Discussion Paper Series, n.6. Genebra, Unctad.

KDB. **History**. Disponível em: <<https://www.kdb.co.kr/ih/wcms.do#>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

KORNAI, Janos. **Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems**. 1979. In: *Econometrica* 47 (4): 801–819.

KREPS, David M. **Corporate Culture and Economic Theory**. 1990. In: J. E. Alt et K. A. Shepsle. *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRUGER, Anne O. **The Development of the Foreign Sector and Aid**. 1979. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

LA PORTA, Rafael; LÓPERZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. **Ownership of Banks**. 2002. In: *Journal of Finance* 57 (1): 265–302.

LAZZARINI, Sérgio; MUSACCHIO, Aldo. **Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond**. 2014. London: Harvard University Press, p358.

LIM, Wonhyuk. **Joint Discovery and Upgrading of Comparative Advantage: Lessons from the Forean Development Experience**. 2010. Busan, Korea.

MCGUIRE, James W. **Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America**. 2010. Cambridge: Cambridge University Press.

MOURA, Denise. **As Possíveis Causas da Corrupção Brasileira**. 2010. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/252/opiniaio.php>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

MUNN, C. **Scottish Provincial Banking Companies: an Assesment**. 1981. In: *Business History*, V. 23.

MUSACCHIO, Aldo. **Experiments in Financial Democracy: Corporate Governance and Financial Development in Brazil, 1882–1950**. 2009. Cambridge: Cambridge University Press.

NATION MASTER. **Gini Index: Countries Compared**. 2016. Disponível em: <<http://www.nationmaster.com/country-info/stats/Economy/Distribution-of-family-income/Gini-index>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

NETO, Mario Prestes Monzoni. **Caçadores de Renda: Uma Investigação Sobre a Teoria do Rent seeking**. 2001. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5325/1200101232.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

OECD. **OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

PANG, Chien-kuo. **The State and Economic Transformation: The Tiwan Case**. 1992. Garland Publishing.

PASTORE, José. **O Papel das Instituições no Desenvolvimento**. *Rev. Econ. Sociol. Rural [online]*. 2002, vol. 40, n. 3, pp.535-546. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-2003200200030000>. Acesso em: 30 jun. 2016.

PENG, Ito. WONG, Joseph. **Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Policy**. 2008. Politics Society. pp. 36-61.

PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. *Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação N.D.A. Investiga Fraude em Concurso Público**. 15 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/04/operacao-nda-investiga-fraude-em-concurso-publico>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

PREBISCH, Raúl. **Economic Development of Latin America and Its Principal Problems**. 1950. New York: United Nations.

PUTTERMAN, L. **The Economic Nature of the Firm**. 1986. Cambridge University Press.

QUALNDL. **Gini Index By Country**. 2016. Disponível em: <<https://www.quandl.com/collections/demography/gini-index-by-country>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

RIKER, W. **Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions**. In: *American Political Science Review*, 74, 1980, pp. 432-447.

RODRIK, Dani. **Industrial Policy for the Twenty-First Century**. 2004. CEPR Discussion Paper.

SALLUM JUNIOR, Brasília. **Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira**. *Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p.259-288, 2011*. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21821071002>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SAMUELS, Warren J. **The Present State of Institutional Economics**. 1995. *Cambridge Journal of Economics*. Cambridge, p. 569-590.

SAPIENZA, Paola. **Effects of Government Ownership on Bank Lending**. 2004. In: *Journal of Financial Economics* 72 (2): 357–384.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil**. 1987. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. 1999. New York, NY: Knopf.

SIMONSEN, Mário Henrique. **In Action and the Money and Capital Markets of Brazil**. 1969. In: *Economy of Brazil*, editado por H. S. Ellis, 133-161 p. Berkeley: University of California Press.

SOUZA, Jessé. **Para Especialista em Desigualdade, a Chamada Nova Classe Média é Fetiche do Número**. 2010. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. 2012.

TENDLER, Judith. **Electric Power in Brazil Entrepreneurship in the Public Sector**. 1968. Cambridge: Harvard University Press.

TOUSSAINT, Eric. **Coreia do Sul: o Milagre Desmascarado**. 2014. Disponível em: <<http://cadtm.org/Coreia-do-Sul-o-milagre>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES**. 2009. In: Em Ensaio sobre Economia Financeira, editado por F. M. R. Ferreira e B. B. Meirelles, 11–56p. Rio de Janeiro: BNDES.

TREBAT, Thomas. **Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study of the State Entrepreneur**. 1983. Cambridge: Cambridge University Press.

TUSSIE, Diana. **Os Imperativos do Brasil no Desafiador Espaço Regional da América do Sul: Uma Visão da Economia Política Internacional**. 2013. São Paulo: Lua nova. N. 90. P. 243-270.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports**. 2016. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data#>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

URICOCHEA, Fernando. **The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State**. 1980. Berkeley: University of California Press.

VILLELA, André. **Taxa de Investimento e Desempenho do BNDES: 1985/94**. 1995. Revista do BNDES 2, v. 4, 129–142 p.

WENDT, A. **The AgentStructure Problem in International Relations Theory**. International Organization, 43, 1987, 3, pp. 335-370

WILLIS, Eliza Jane. **The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil**. Austin: University of Texas. 1986.

WONG, Joseph. **Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea**. Cornell University Press. 2004.

WORLD BANK. **World Development Report 1990**. 1990. Washington: World Bank.

YEYATI, Eduardo Levy; MCCO, Alejandro; PANIZZA, Ugo. **Should the Government Be in the Banking Business? Role of State-Owned and Development Banks**. 2004. Working Papers 4379, Inter American Development Bank, Research Department. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-200.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.