



## Maurício Canêdo Pinheiro

Professor adjunto na FCE/Uerj.  
Doutor em economia pela  
FGV EPGE



# Instituições e a economia política da política industrial

No mês passado o Prêmio Nobel de Economia foi concedido a Daron Acemoglu, Simon Johnson e James A. Robinson por seus estudos sobre as razões para a diferença no nível de desenvolvimento econômico e social dos países.

De acordo com os referidos autores, políticas econômicas – e mais geralmente instituições, que geralmente também são resultados de escolhas coletivas – importam para o crescimento econômico porque moldam os incentivos dos agentes econômicos na sociedade. Em particular, influenciam investimentos em capital físico, capital humano, tecnologia e a organização da produção. Instituições e políticas econômicas determinam não apenas o potencial de crescimento econômico agregado da economia, mas também a distribuição de recursos na sociedade. A adoção de políticas e de instituições inclusivas geraria benefícios para todos no longo prazo, enquanto instituições e políticas extrativas proporcionariam ganhos no curto prazo apenas para aqueles que detêm o poder.

Um dos ganhadores do Prêmio Nobel, James A. Robinson, usou este arcabouço para refletir especificamente sobre o papel da política industrial.<sup>1</sup> Segundo Robinson, de

um ponto de vista teórico, por conta da presença de falhas de mercado, há bons motivos para acreditar que a política industrial pode desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento. Certamente há exemplos em que a política industrial desempenhou esse papel. Entretanto, para cada exemplo de sucesso, há outros em que a política industrial fracassou. De acordo com Robinson, a política industrial teria sido bem-sucedida quando aqueles com poder político que implementaram a política desejaram diretamente que a industrialização tivesse sucesso ou foram forçados a agir dessa forma pelos incentivos gerados pelas instituições políticas. Lembrando que sucesso não significa apenas a promoção de determinados setores industriais, mas o desenvolvimento de indústrias com capacidade de competir em escala mundial.

Sendo assim, segundo Robinson, economistas precisariam mudar a maneira como pensam sobre política industrial. Seria o equilíbrio político de uma sociedade, ou seja, a concatenação de forças que determinam o resultado político, que levaria a escolhas políticas específicas. Desse modo, para fomentar a indústria,

seria preciso entender esse equilíbrio político e tentar mudá-lo (o que é complexo) ou trabalhar dentro do ambiente que ele gera.

Neste ponto, um paralelo entre Coreia do Sul e Brasil se mostra bastante ilustrativo. Há 70 anos a renda *per capita* sul-coreana era menor do que a brasileira e ambas as economias adotaram um programa bastante ambicioso de promoção da indústria. Na Coreia do Sul as empresas e setores objeto de política industrial sempre foram expostos a mecanismos que combinavam incentivos e punições. Algum tipo de meta sempre era fixado, normalmente associado à exportação, que caso não fosse atingida implicava penalidades ou retirada de benefícios. Além disso, o governo sinalizou de forma crível que a proteção seria reduzida ao longo dos anos. Os dois mecanismos levaram a ganhos significativos de produtividade, necessários para conseguir atingir as metas de exportação e para se defender no mercado doméstico diante do prognóstico da retirada da proteção.

No Brasil, ao contrário, o mercado doméstico se manteve (e se mantém) durante muito tempo isolado da competição internacional e nenhuma sinalização de redução da proteção foi emitida para as empresas. Desse modo, embora tenha conseguido diversificar sua economia (processo parcialmente revertido nos últimos anos), o país não conseguiu alcançar competitividade internacional em boa parte dos setores contemplados pela política industrial. Além disso, os ganhos obtidos com a proteção do mercado doméstico foram quase que

---

Instituições e políticas econômicas determinam não apenas o potencial de crescimento econômico agregado da economia, mas também a distribuição de recursos na sociedade

---

totalmente capturados pelos setores protegidos (às expensas do restante da população).

Voltando ao caso brasileiro, o desafio seria construir um ambiente no qual proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e de mecanismos de descontinuação de políticas malsucedidas, barreiras para importação de insumos e adoção de novas tecnologias, receitas certas para o fracasso, sejam evitados. Em vista da repetição recorrente de políticas industriais fracassadas no Brasil, provavelmente resultado de um equilíbrio político que gera instituições extrativas, não se trata de tarefa fácil. 

---

<sup>1</sup>Robinson, J. A. Industrial policy and development: A political economy perspective. *Revue d'économie du Développement*, v. 18, n. 4, p. 21-45, 2010.

*Maurício Canêdo Pinheiro  
escreve a cada bimestre.*

