



**VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**  
*6 e 7 de Junho de 2019*  
*Salvador – Bahia, Brasil*



## **Análise de Políticas Públicas**

### **Política e Desenvolvimento Industrial: ser ou não ser liberal?**

Silvio Araújo, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Francisco Teixeira, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo esclarecer as motivações da intervenção estatal para o desenvolvimento industrial e discutir a visão liberal de estado desenvolvimentista. Parte-se do pressuposto que o liberalismo e as pretensões desenvolvimentistas são, no mínimo, posições antagônicas numa disputa internacional em torno da divisão do trabalho. As evidências históricas de ações desenvolvimentistas sustentam a tese central do texto de que não há desenvolvimento industrial sem estado. Partindo dos conceitos de política industrial, constrói-se o argumento principal, evidenciando-se os problemas da visão liberal e as motivações, expectativas e potenciais resultados advindos de uma política industrial proficiente e virtuosa. Conclui-se que, para qualquer nação com vocações desenvolvimentistas, abrir mão de uma política industrial é abrir mão não somente das suas vocações como também da própria meta de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Política. Desenvolvimento. Indústria. Neoliberal.

#### **Introdução**

Não importa as motivações, sobretudo em época de mudanças tão profundas e que retoma o discurso liberal, a questão de intervir ou não intervir no desenvolvimento industrial se torna recorrente e penetra nas pautas mais inusitadas do contexto político. Razões diversas são elencadas como motivações para as pretensões liberais. Razões estas que se estendem desde as necessidades de recuperar investimentos, reduzir o tamanho do estado, complementar orçamento, àquelas mais comezinhas que tratam da ineficiência do estado tanto na gestão das empresas públicas quanto na capacidade de desencadear virtudes desenvolvimentistas voltadas para o tecido industrial.

O que justifica, então, o estado intervencionista? Será que é possível abrir mão de nossas indústria em contexto geoeconômico e político marcado fortemente por um processo de desenvolvimento tardio?

Ora, em diversos setores, as trajetórias tecnológicas são impostas e conduzidas por potências econômicas que utilizam exatamente o argumento liberal para que seu imenso estoque de recursos possam penetrar e se consolidar em economias mais frágeis. A despeito desse fenômeno, são incansáveis os defensores da não intervenção, que se munem de argumentos, no mínimo, controversos.

Cabe, portanto, e adentrando ao propósito do presente trabalho, entender os efeitos das negativas de intervenção, as formas e os contextos que justificariam a atuação do estado

para o desenvolvimento industrial, bem como as orientações e motivações que sustentam as políticas industriais.

Dessa forma, a hipótese a ser sustentada neste trabalho é que a solução liberal não é uma opção capaz de sustentar ações virtuosas de desenvolvimento de indústrias. O mercado, por si só, principalmente em países em desenvolvimento, e mais especificamente em setores mais desejáveis em termos de externalidades positivas, não é capaz de promover, nem sequer criar uma força motriz que proporcione capacidade endógena de florescimento e crescimento de empreendimentos industriais.

O objetivo principal deste trabalho é elucidar os argumentos liberais e intervencionistas, aliados aos fatores mais importantes para que a política industrial possa atingir seus objetivos e, ao mesmo tempo, identificar lacunas na literatura que possam ser analisadas. Logo, tratar-se-á dos principais conceitos, da necessidade de promover intervenção, das pretensões da política para o desenvolvimento industrial, de alguns riscos iminentes e dos necessários esforços institucionais.

Dessa forma, a argumentação toma como ponto de partida alguns conceitos de políticas industriais e suas implicações para o desenvolvimento industrial. Em seguida, coloca-se em tela as justificativas, as motivações e os objetivos das intervenções ou não intervenção.

### Parte 1. O que é política industrial?

Não existe um consenso acerca de um conceito apropriado para política industrial, o que pode ser visto pelo painel disposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Exemplos de conceitos sobre política industrial

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>
Donges (1980, p. 189)	Reúne todas as ações governamentais que afetam a indústria: seus investimentos domésticos e estrangeiros, comércio exterior, locação regional, atividades de inovação, criação de trabalho, acesso ao mercado de capital, uso do meio ambiente e qualquer outro aspecto.
Johnson (1984, p. 7)	Um termo resumido para as atividades do governo que são direcionadas a desenvolver ou retrair indústrias numa economia nacional, de forma a manter a competitividade global.
Chang (1994, p. 60)	Uma política direcionada para indústrias específicas (e as firmas como seus componentes) de forma a proporcionar resultados que são percebidos pelo estado como eficientes para a economia como um todo.
Mowery (1996, p. 514)	Podem ser entendidas como políticas que objetivam influenciar decisões de firmas para desenvolver, comercializar ou adotar tecnologias.
Gadelha (1997, p. 132)	[situa-se] a política industrial no contexto complexo da política de desenvolvimento, como a política vinculada, especificamente, à dinâmica de um determinado conjunto de atividades (as atividades industriais) que se caracterizam como as principais responsáveis pela geração e disseminação de inovações no sistema econômico, estando relacionada, portanto, à mudança estrutural.

Kupfer e Hasenclever (2002, p. 545)	A política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.
Rodrik (2007, p. 3-4)	O termo denota políticas que estimulam atividades econômicas específicas e promovem mudança estrutural. Logo, política industrial não é somente relacionada às indústrias. Por exemplo, políticas seletivas em agricultura não tradicional ou serviços determinam muito mais incentivo sobre a manufatura.

Fonte: elaboração própria.

Existem aquelas abordagens mais abrangentes que possuem uma orientação de ação mais ampla na economia como as propostas de Donges (1980) e Johnson (1984), que são justificadas à medida que encontram respaldo na prática das intervenções estatais. No caso japonês, por exemplo, a política industrial significou um conjunto de medidas de ordem geral, setorial e organizacional, culminando numa ação ampla e ordenada na economia (PINDER, 1982).

Por outro lado, existem definições menos abrangentes que preconizam, explicitamente, alguns propósitos da ação da PI, assim como estabelecem as fronteiras nacionais ou os alvos ou mecanismos e instrumentos de ação, o que pode ser percebido mais nitidamente nas definições de Kupfer e Hasenclever (2002) e Gadelha (1997).

A definição de Gadelha (1997), por exemplo, denota, explicitamente, a preferência por uma abordagem teórica de desenvolvimento, as teorias advindas dos estudos sobre inovação. Gadelha (1997) considera que a PI deve ser focada na dinâmica de inovações da indústria, objetivando a promoção de modificações qualitativas na estrutura produtiva, como forma de se desenvolver as economias nacionais.

Admitindo-se mais especificamente a necessidade de promover desenvolvimento tecnológico por meio da PI, podemos chegar a uma definição de política tecnológica, conforme proposto por Mowery (1996, p. 514). Nesse caso, como o próprio autor afirma, percebe-se que outros conjuntos de medidas complementares são ainda necessários para o desempenho inovador, como ações para educação, treinamento, taxaçoão etc. Disso decorrem três conjuntos de políticas (MOWERY, 1996, p. 517-541): políticas voltadas para a oferta, políticas voltadas para a adoção e políticas voltadas para a competição. As políticas voltadas para a oferta são, diretamente focalizadas no desenvolvimento de tecnologias. As políticas voltadas para a adoção visam a estimular a rápida difusão das novas tecnologias. Em relação à competição, as políticas estariam direcionadas às regulações e aos estatutos que regem a competição entre firmas, o que teria um importante papel no desempenho inovativo nacional, incluindo esforços domésticos e de comércio internacional.

Adicionalmente, Rodrik (2006, p. 24) considera a PI como um processo, no qual o estado e o setor privado realizam diagnósticos conjuntos sobre os entraves para as novas atividades econômicas e tratam de propor soluções para removê-los. A PI requereria a construção de arranjo institucional público-privado, envolvendo acesso à informação sobre atividades rentáveis e a escolha dos instrumentos de intervenção mais adequados.

Partindo desses conceitos, é possível classificar uma política industrial, segundo a abrangência e o foco dos esforços, como horizontal, seletiva ou de fronteira. As PIs horizontais não possuem alvo setorial específico e empregam poucos instrumentos; as seletivas são direcionadas para setores específicos; e as de fronteira estão relacionadas a uma visão ampla de desenvolvimento nacional.

O conjunto de instrumentos de intervenção adotado por um país não, necessariamente, se baseia numa única abordagem, podendo ter prioridades verticais com alguns elementos horizontais e vice-versa, sem sequer pretender construir uma política de fronteira. As políticas adotadas por muitos países de fato variam seus propósitos no tempo, podendo assumir diferentes formas a depender do contexto histórico e local (CHIANG, 1993). Chiang (1993), por exemplo, relatou a trajetória de mudança da política inglesa que, ao final da década de 1980, havia migrado para um conjunto de medidas indiretas e generalistas.

Uma política generalista (horizontal) é voltada para os aspectos macroeconômicos, de ordem mais liberal, sem alvo específico e emprega poucos instrumentos, como abertura de mercado, câmbio, incentivos à exportação etc. Já uma política seletiva (vertical) é voltada para questões setoriais que envolvem um padrão de intervenção direto nas indústrias, como mecanismos de premiação e punição, seleção de setores e agentes etc. A política de fronteira está relacionada a uma visão ampla de desenvolvimento nacional, contemplando ações sistêmicas de ordem macro e microeconômica (PERES; PRIMI, 2008). No entanto a primeira pecaria por não dar conta de características peculiares a setores industriais e a segunda falharia por perder conexões com aspectos sistêmicos, por exemplo, macroeconômicos (GADELHA, 1997, p. 130). Uma terceira linha pode ser obtida por meio de um consenso entre as duas abordagens, uma solução harmoniosa entre especificidades setoriais e fatores macroeconômicos.

Lall e Teubal (1998, p. 1370-1371) propõem uma distinção entre políticas verticais e horizontais de forma que “the former [vertical] aim at specific sectors or clusters, the latter [horizontal] at particular activities at the firm level. The correct balance between the two varies with time, technological change and improvements in markets and institutions”.

A distinção proposta por Lall e Teubal (1998) faz com que as políticas horizontais sejam mais direcionadas do que nas definições anteriores, também se relacionando a aspectos microeconômicos, porém, de forma não vinculada a determinado setor como, por

exemplo, “the design of new programs to subsidize industrial training or research” (LALL; TEUBAL, 1998, p. 1375). Os autores ainda incorporam uma outra classe de política, a de ordem funcional. “Functional interventions are intended to improve markets, in particular factor markets, without favoring particular activities” (LALL; TEUBAL, 1998, p. 1369).

A intervenção estatal para o desenvolvimento pode ocorrer em diversas áreas: social, educacional, macroeconômica (fiscal, monetária, cambial), saúde. A política industrial encaixa-se na política de desenvolvimento segundo um conjunto de atividades específicas, as atividades industriais. O estado surge, portanto, como o agente capaz de proporcionar condições favoráveis para o desenvolvimento industrial, seja localizado setorialmente, seja num sentido mais amplo.

Pelo que foi apresentado nesta seção, é possível concluir que o objetivo final das políticas industriais é a manutenção da competitividade global da indústria de um país.

## **Parte 2. Os efeitos de uma agenda liberal: uma não opção**

As controvérsias, opiniões a favor e objeções vinculadas à políticas industriais não são poucas, tampouco recentes (CHANG, 2002). Os opositores da proteção às indústrias infantis argumentam que já se tem dado incentivos demasiados a tais setores e que, mesmo assim, eles não foram capazes de decolar (KRUGMAN, 1996; KRUEGER; TUNCER, 1982). O corolário desse argumento é que se promove um desperdício de esforço público sem retorno. Os oponentes das políticas industriais, muitas vezes, dizem que o estado distorce mais do que fortalece os setores produtivos.

Estabilizar, privatizar e liberalizar formavam as pedras fundamentais dos debates acerca de desenvolvimento em vários países, durante a década de 1990. Também conhecido como Consenso de Washington, o conjunto de regras sobre o que fazer e o que não fazer descrito no trabalho de John Williamson (1990), especialmente direcionado para países subdesenvolvidos, tornou-se o mantra de burocratas estatais e economistas que tinham alguma pretensão de promover desenvolvimento.

Da mesma forma, antigos países que pertenciam ao bloco soviético engajaram-se na mesma agenda, promovendo toda sorte de privatizações e liberalizações. Existiram mais privatizações, desregulamentação e liberalização comercial na América Latina e no Leste Europeu que, provavelmente, em qualquer outro lugar na histórica econômica. Em vários países, diversos instrumentos de controle de mercado foram abolidos, houve abertura comercial e uma significativa quantidade de privatizações (RODRIK, 2006b).

Isso representou um esforço evidente para implantar a agenda liberal e o fundamentalismo de mercado, cuja estratégia fundamental era a liberalização e não mais que

isso. A intervenção estatal apenas atrapalharia o processo de desenvolvimento e só serviria para reduzir o bem-estar (LALL, 2003).

Na abordagem neoliberal, o único papel legítimo que o estado teria seria o de prover estabilidade macroeconômica, abrir a economia para produtos internacionais e fluxos de capitais, passar o controle do mercado para empresas privadas, fornecer bens públicos e infraestrutura. Defende-se uma crença geral de que o mercado é suficiente, de que existem instituições para sustentar os mercados e, ao mesmo tempo, que essas instituições são eficientes e o desenvolvimento não pode ser promovido virtuosamente pelo estado.

O problema é que as propostas não funcionaram tão bem quanto se pretendia. A abordagem liberal resultou em progresso tecnológico lento e incompleto nos países que seguiram essa receita. Além do que o desenvolvimento almejado sequer de longe foi alcançado. O crescimento da produtividade dos países subdesenvolvidos passou longe de suas contrapartes ricas e, obviamente, não se realizou o *catch up*, o que provou a inadequação da agenda de reforma estabelecida.

Por outro lado, poucos também foram os casos de sucesso (Uganda, Tanzânia, e Moçambique), além do surgimento de uma crise financeira na América Latina, Leste Asiático, Rússia e Turquia (RODRIK, 2004a, 2006b).

Para Hausmann, Rodrik e Velasco (2005), o Consenso de Washington terminou por gerar uma série de efeitos negativos na economia, que acarretaram, em última instância, baixos níveis de investimento privado e de empreendedorismo. Materialmente, os problemas mais comuns foram: estagnação da infraestrutura, baixa especialização do capital humano, elevada taxaço, instabilidade fiscal, problemas de assimetrias de informação enfrentados pela burocracia estatal, falhas de coordenação nas ações de desenvolvimento, baixa participação do financiamento local nos investimentos, entre outros.

Alguns países asiáticos tomaram, justamente, a contramão do consenso, empreendendo reformas institucionais diferenciadas e, apesar da crise financeira de 1997-1998, alcançaram níveis de produtividade muito próximos daqueles apresentados por economias desenvolvidas (LALL, 2002; RODRIK, 2004c). Tais países, ao contrário do que defendia o pensamento hegemônico na época, conseguiram aprimorar mais rapidamente suas capacitações, utilizando intervenções seletivas na maioria dos mercados. Com isso, foram capazes de desenvolver competências locais e dinamizar suas vantagens comparativas (LALL, 2002).

Para Rodrik (2006b, p. 3), a questão atual não é se o Consenso de Washington existe ou não, mas, sim, o que irá substituí-lo: “There are no confident assertions here of what works and what doesn’t – and no blueprints for policy makers to adopt. The emphasis is on the need for humility, for policy diversity, for selective and modest reforms, and for experimentation”.

Em países especializados em *commodities*, que apresentam baixos índices de produtividade industrial, existe uma dificuldade estrutural para se engajar em novos setores com elevados retornos que, normalmente, representam motores de desenvolvimento (RODRIK, 2006). A Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo, obtiveram ganhos consideráveis de produtividade após se engajarem no incremento de manufaturados (AMSDEN, 1989; EVANS, 2004; WADE, 1990). Na Ásia, não faltam outros exemplos. Nesses casos, o crescimento, normalmente, é acompanhado pelo acúmulo de capacitações tecnológicas e pela expansão da diversidade produtiva, englobando novos setores industriais. Avaliando-se o sucesso apresentado por essas economias, não é possível deixar de notar o papel que o estado desempenhou para a promoção de *catch up*, levando em consideração a necessidade de estabilidade macroeconômica, políticas orientadas para o mercado e esforço para o incremento da produtividade. De fato, a transformação industrial foi fruto de um amplo processo de intervenção estatal que, de forma planejada, envolveu, entre outras coisas, uma parceria entre os setores públicos e privados.

Essa constatação fomentou o fortalecimento de uma corrente estruturalista que tem como premissa a importância da intervenção estatal para o desenvolvimento industrial. Essa corrente deposita menos confiança nos mercados como promotores de competitividade dinâmica, devido, principalmente, às suas imperfeições, e encontra no estado a habilidade de conduzir intervenções de forma mais efetiva. Para essa corrente, a intervenção estatal é essencial para prover melhoria dos resultados econômicos (LALL, 2003).

Porém, ainda restaria objeções sobre o papel das dinâmicas setoriais. Após sucessivas intervenções para o desenvolvimento industrial, que não ocasionaram êxito, muitos começaram a argumentar que estaria na hora de o estado evitar as intervenções. Esse argumento baseou-se, em parte, na percepção da elevada dinâmica de alguns setores industriais; e, por outro lado, na crença de que as falhas de governo eram o verdadeiro mal que minava as aspirações desenvolvimentistas estatais e não as falhas de mercado<sup>1</sup>.

No caso da objeção sobre o dinamismo setorial, o argumento é que não é impossível ao estado engajar-se num processo virtuoso de desenvolvimento por meio da promoção de intervenções seletivas, mesmo considerando atividades de alta intensidade tecnológica e dinamismo. Pelo contrário, o progresso técnico pode tornar as intervenções mais fáceis, olhando-se pelo lado correto. Um exemplo disso é o caso da indústria de TI. Como o próprio uso da TI permite que outras experiências, exitosas ou não, sejam conhecidas com mais rapidez e maior quantidade de detalhes, resguardando-se os limites da assimetria da informação, seu uso pode proporcionar, adicionalmente, o acompanhamento mais acelerado

---

<sup>1</sup> Os estruturalistas também aceitam que algumas políticas industriais não funcionaram bem no passado (LALL, 2003, p. 2).

e detalhado sobre a evolução tecnológica dos setores industriais, bem como de suas necessidades (LALL, 2003).

Em relação às falhas de governo e ao debate sobre políticas industriais, observa-se um ponto pacífico que mesmo economistas de *streams* diversos não discordam: as forças de mercados e o empreendedorismo também devem ser tomados como pontos centrais nas agendas desenvolvimentistas, porém os governos continuam sendo essenciais, não apenas para promover estabilidade econômica, mas também por desempenharem um papel estratégico na esfera produtiva.

Alguns estudos realizados em países que pertenciam à periferia do capitalismo mundial denotam que a intervenção estatal é imprescindível para o desenvolvimento econômico. Não se trata de definir ações montadas sobre indicadores, mas de voltar o foco para os gargalos setoriais. Na Coreia do Sul, por exemplo, tinha-se, nitidamente, instalada uma situação de estagnação econômica, a qual foi contornada por meio de uma série de intervenções que variaram desde os aspectos infra estruturais, à consolidação do sistema de inovação, bem como a execução de interferências diretas no funcionamento dos mercados (GOLDENSTEIN, 1994).

Ao estudar as formas de intervenção para a promoção de desenvolvimento e transformação industrial, Peter Evans também destaca que

[...] all states formulate rules and try to enforce them. Barring thoroughly perverse content, any consistent, predictable set of rules is a collective good. Constructing and enforcing rules is a function that not even the mythical minimalist state can avoid. [...] Some rules are primarily promotional, aimed at providing stimulus and incentives. Others take the opposite tack, aiming to prevent or restrict the initiative of private actors (EVANS, 1995, p. 78).

É possível ainda observar

[...] that all major developed countries present indeed relatively high degrees of intervention – whether consciously conceived as industrial policies or not [...]. And this applies, even more so, to the period when today's developed countries were catching-up with the international leader. What primarily differentiate the various countries are the instruments, the institutional arrangements and the philosophy of intervention (CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLITZ, 2006, p. 11).

Todo estado é intervencionista. Como resultado do trabalho de Evans (1995), tem-se que o debate sobre “a profundidade da intervenção estatal” perdeu força e sentido, pois se comprovou a existência de estados altamente intervencionistas e demasiadamente “predadores”. O novo foco dirige-se para entender “as características das intervenções promovidas pelo estado” ou “quais intervenções são necessárias”.

Para Peter Evans (2004), o estado, para ser bem sucedido na transformação industrial, precisa combinar dois ingredientes fundamentais: autonomia e parceria. Autonomia no sentido

da capacidade de executar os planos desenvolvimentistas com certa independência dos interesses privados (até certo ponto, pois não se deseja chegar a um insulamento do estado); e parceria (entre a burocracia estatal e os agentes privados) como instrumento informativo sobre as necessidades setoriais, direcionando as ações para os movimentos promovidos pela iniciativa privada. Adicionalmente, a parceria tende a facilitar o estilo consultivo do estado, a reduzir conflitos, trazer maior previsão para o processo e a ampliar as formas de relação do estado com a sociedade privada (HILL, 1997).

Considerando a PI uma construção social, sua elaboração careceria, ainda, do entendimento de que a autonomia do estado necessitaria ser complementada com parceria com o setor privado, com o objetivo de identificar os obstáculos mais significativos e reestruturar as ações intervencionistas da forma mais apropriada para remover tais obstáculos.

Adicionalmente, é difícil negar que qualquer país possui política industrial. Muitos países chegam a admitir que não possuem tais políticas, mas, de fato, promovem toda sorte de intervenção que afetam os setores industriais. Muitos países da América Latina, por exemplo, desistiram, em teoria, de suas políticas industriais durante as décadas de 1980 e 1990 com parte de suas estratégias de desenvolvimento econômico, porém continuaram vigentes suas políticas para os investimentos diretos estrangeiros e para o processamento de exportações (RODRIK, 2004a). Nesses dois casos, os governos executaram intervenções industriais no sentido de proporcionar benefícios a parcelas específicas de agentes econômicos (RODRIK, 2007, p. 10).

Uma última questão a se apresentar sobre a ausência de políticas é: elas são realmente necessárias mesmo para aqueles setores que possuem forte vantagem competitiva? A resposta para esta pergunta recai novamente sobre a necessidade de se manter o dinamismo setorial. Considerando que os setores de maiores retornos são os mais desejados e que existe uma compulsão pelo estímulo ao empreendedorismo e à geração da inovação, mesmo no caso de setores locais que apresentam vantagens competitivas significativas, a ação da política também é importante para garantir a continuidade dos retornos, tanto sociais quanto privados.

Todavia, o caso mais crítico, neste aspecto, é representado por setores que apresentam claras desvantagens. Para Mayda e Rodrik (2002, p. 32), “individuals in sectors with a revealed comparative disadvantage are the most protectionist”. Aqui, a ação estatal recai sobre práticas protecionistas normalmente sustentadas por outros fatores não econômicos, como nacionalismo, patriotismo, identidade, valores, vínculos sociais etc.

Conclui-se esta seção, fornecendo-se mais um argumento para não se ter uma não intervenção. Para Hausmann e Rodrik (2006, p. 38):

Industrial policy is hard, but that is no argument against its use. Fiscal policy, say, or education policy is hard too, but few people would argue that governments should just give up on them. Theory and evidence have convinced us that governments need well designed tax and expenditure programs and that they must invest in human resources. And so it is with industrial policy. Governments need well articulated strategies to provide the specific inputs that markets need in order to foster the structural transformation that drives economic development.

Por fim, como mensagem principal, fica a constatação de que desistir da política industrial é desistir das pretensões de desenvolvimento. A política industrial é necessária quando os setores industriais não demonstram capacidade endógena de resolver seus próprios gargalos e promover externalidades positivas. Tomando-se uma economia em que a globalização e a mudança tecnológica são aspectos decisivos, a necessidade de tal política fica ainda mais evidente.

### Parte 3. Por que intervir?

Historicamente, são diversos os exemplos das ações estatais para o desenvolvimento industrial, passando de simples ações protecionistas como as relatadas por Smith (1983) e List (1983), indo ao extremo de se constituírem verdadeiros planos de desenvolvimento industrial e nacional, conforme relatado por Keynes(1936), Polanyi (2001), Gerschenkron (1962) e outros (Quadro 2.4).

Quadro 2 – Recorte histórico sobre as intervenções para o desenvolvimento industrial

<b>Autor</b>	<b>Abordagens para a política industrial</b>
David Hume (1987)[1742]	Compreendia o governo como uma coleção de homens e propósitos que tinha, dentre outras, a função de encorajar indústrias.
Adam Smith (1983)[1776]	A política industrial era vista como instrumento para promover a produção local e adotava mecanismo de proteção para setores considerados estratégicos, principalmente relacionados à pecuária e à agricultura.
David Ricardo (1982)[1817]	Trata da política sobre a taxaçoão da riqueza. Não chega a abordar, explicitamente, a política industrial, mas defende a necessidade de desonerar a taxaçoão como forma de estimular a indústria, o que poderia prover distribuição mais econômica e eficiente do trabalho.
Friedrich List (1983)[1841]	Estava preocupado com o emparelhamento da Alemanha à Inglaterra. Concebe a política industrial de forma nacionalista, segundo um conjunto de instrumentos que privilegia e protege a indústria nacional. Os estágios de desenvolvimento de cada país determinam quais as melhores políticas a serem adotadas.
John Keynes (1936)	Foco de intervenção em políticas fiscais e monetárias mais horizontais. A política fiscal, por exemplo, com aumento de gastos públicos e redução de impostos, teria efeito positivo no crescimento industrial, com aumento de produção e geração de emprego. Trata-se de esforços para o incremento de produção, nos quais a inovação não é priorizada.
Karl Polanyi (2001)[1957]	A última revolução industrial teria sido desencadeada, em grande parte, devido às melhorias significativas introduzidas nos meios de produção, complementada pelo controle e regulação de mercado e a criação de outras organizações por parte do estado. O sistema de redistribuição é extremamente importante para se garantir compra e venda no mercado e, conseqüentemente, a sobrevivência das indústrias.
Albert Hirschman(1958)	Sugere que a política industrial deveria ser endereçada para a complementação entre setores industriais. O fortalecimento das ligaçoões, para trás e para frente, de uma determinada indústria proporcionariam o desenvolvimento industrial e a geração de

	externalidades. Devem ser explorados os recursos locais para se alcançar melhores resultados.
Alexander Gerschenkron (1962)	Estudou o <i>catching up</i> da Alemanha e Rússia e concluiu que economias atrasadas poderiam adquirir e usar as tecnologias mais avançadas a um custo menor que os inovadores, através de acordos de transferência, investimentos e qualificação profissional. Considerava que as diferenças em desenvolvimento eram causadas principalmente por diferenças tecnológicas. As economias mais atrasadas poderiam se deslocar mais rápido na direção de novos setores que empregam tecnologias nascentes, pois existe uma inércia nas economias desenvolvidas.
Raúl Prebisch (1964, 1949)	O desenvolvimento industrial é parte integrante do desenvolvimento econômico. A ação estatal na indústria deve também ser provida de objetivos sociais e políticos. Construiu uma crítica veemente sobre a divisão internacional do trabalho e as limitações das economias subdesenvolvidas na América Latina. A produção industrial pode contribuir para o desenvolvimento econômico.
Perroux (1967)	A intervenção estatal deveria ser orientada para gerar articulação entre firmas ou entre polos, que serviriam de vetores de crescimento através da geração de externalidades.
Celso Furtado (1978, 2000, 2002)	Numa primeira fase, abordava a necessidade do fortalecimento das atividades produtivas locais e a abertura de novas fronteiras produtivas com a atração de produtores e concessão de incentivos fiscais. Mais recentemente, defendia o acesso industrial a “tecnologias de vanguarda” e à construção de um sistema tecnológico autônomo.

Fonte: elaboração própria.

As contribuições fornecidas por autores renomados no campo da ciência econômica indicam, no mínimo, que nem o debate, nem as preocupações sobre políticas industriais sejam recentes. A proteção, relatada por diversos autores, certamente foi um dos primeiros tópicos a entrar na agenda intervencionista estatal e, ainda hoje, encontra vozes de apoio que, normalmente, enveredam para a taxação de importados. Adam Smith (1983), por exemplo, já relatava a ação da Inglaterra, no século XVII, para proteção dos produtos agrícolas, principalmente cereais.

Intervir para o desenvolvimento industrial é uma ação do estado que complementa seus papéis clássicos de sobrevivência militar, de assegurar ordem interna, autonomia, soberania, como forma de buscar uma fatia maior do bolo na Divisão Internacional do Trabalho (DIT). A inserção de um país na DIT pode determinar o nível do bem-estar e a sua posição no contexto internacional das trocas de bens (EVANS, 1995, p. 31). Nações que não se puseram à frente na corrida do desenvolvimento (ou nem concorreram) possuem uma participação muito pequena nos benefícios gerados pelo aumento da produtividade (PREBISCH, 1949, p. 72), o que suscita a necessidade de esforços estatais para a promoção de *catching up*.

Promover *catching up* pode ser altamente desejado, mas extremamente desafiador. A realização de *catching up* envolve, entre outros fatores, a confecção de novos instrumentos institucionais, principalmente organizações capazes de identificar novas oportunidades e mobilizar recursos para explorá-las, a exemplo dos bancos de investimento (GERSCHENKRON, 1962). Os bancos de investimento foram uma grande inovação institucional que suportou parte do desenvolvimento industrial britânico (SMITH, 1983).

A ideia dos processos de *catching up* é que existem países líderes em segmentos industriais e existem países que precisam realizar esforços para alcançá-los. O processo de

*catching up* se resume à hipótese de que há estoque de tecnologia adequado para cada geração que pode ser utilizado por países em desenvolvimento. Este estoque de tecnologia pode garantir um crescimento da produtividade, sendo que os “followers tend to catch up faster if they are initially more backward” (ABRAMOVITZ, 1986, p. 387). Ocorre a necessidade de se compreender como economias de desenvolvimento tardio podem obter progresso e superar (*forging ahead*) outros países na corrida da DIT e inserir-se no contexto de produtores e exportadores de bens de alto valor agregado.

Logo, política industrial não é apenas proteção. Política industrial também significa expansão. Primeiro porque as experiências que se basearam somente em proteção foram danosas e não efetivas e, segundo, porque existem outros mecanismos de coordenação vinculados ao mercado que estão além de proteção (LALL, 2003).

A necessidade das políticas advém da incapacidade dos setores industriais de promoverem, por si próprios, uma transformação na DIT, seja numa visão mais antiga, por consequência de deficiências de mecanismos de mercado (JOHNSON, 1984), seja, numa visão mais atual, por consequência de falhas sistêmicas que envolvem agentes de inovação (LUNDVALL; BORRAS, 2003). Isso significa que a ausência de virtudes relacionadas aos fatores de competitividade endógenos à indústria é uma justificativa para que estados promovam intervenções naqueles setores que apresentam déficit nas propriedades requeridas para promoção de *catching up*.

O estado estaria transformando-se, mais recentemente, passando de uma postura *keynesiana* para um estado com aspirações *schumpeterianas*, à medida que as intervenções se expandem para as bases de progresso técnico e se pretende promover mudança na forma de valorização do capital. Os novos instrumentos de política industrial, portanto, remetem para esforços de ampliação da competitividade por meio da intervenção na capacidade inovativa e na sua difusão nas cadeias de produção (ARIENTE, 2003, p. 104-105).

A política industrial surge, nesse contexto, como instrumento capaz de transformar o cenário das trocas internacionais de bens e, conseqüentemente, promover um equilíbrio na partição da DIT. Não se tratam apenas de ações em países subdesenvolvidos, pois mesmo as economias mais desenvolvidas empreendem esforços diversos de PI para a liderança em setores tecnologicamente mais intensivos (LALL, 2001).

## **Conclusões**

Este trabalho objetivou discutir os principais aspectos sobre política industrial vinculados às motivações para a imposição ou negação da intervenção do estado. Conclui-se que um papel do estado, entre outros, é atuar sobre as externalidades que não são fornecidas pelo mercado. Isso lhe reserva um desafio muito vasto e complexo, que só pode ser mediado

por via da interação público-privado. Como benefícios para o desenvolvimento econômico podem advir do desenvolvimento industrial, e como o estado é elemento fundamental para o desenvolvimento industrial, a política industrial termina sendo uma parte central nas estratégias de desenvolvimento.

Entretanto, em épocas tão conturbadas, nas quais a ideologia política dominante se afasta de um consenso baseado no conhecimento histórico, o que se vê é não mais que uma retórica em defesa do afastamento do estado, que se reacende com argumentos, não diferentes, porém ré estilizados. As prioridades são diversas. Ao que parece, falta também a vontade política de se resolver gargalos de toda sorte (institucionais, infra estruturais, acesso a recursos), conduzindo as forças motrizes da máquina estatal para o caminho da sua minimização e da não intervenção.

Muito do que se advoga contra as políticas indústrias advém da materialização de riscos e da incompletude do processo político. As falhas do processo político vinculado ao desenvolvimento de indústrias possuem diversas vertentes. Corrupção e nepotismo, por exemplo, minam qualquer esforço ou pretensão séria ao desenvolvimento de indústrias.

A descontinuidade é outra fonte de falhas. Intervenções esporádicas e descontínuas, mudanças de gestão e suas orientações estratégicas, implicam em desperdício de recursos, interrupção e desprezo do processo de aprendizagem da burocracia estatal

Extremamente importante e não muito discutido, a falha proveniente da falta de vontade política é a peça-chave do comportamento desenvolvimentista estatal. Historicamente, as nações que conseguiram sair e se manter à frente da corrida pelo bolo da divisão internacional do trabalho seguiram uma trajetória marcada, principalmente, por uma compulsão para o desenvolvimento de suas indústrias e a fixação de seus padrões de produção. Assim foi e ainda é com a indústria bélica, a automobilística, a tecnologia da informação, as máquinas pesadas e diversas outras. Aqueles que cessaram, em algum momento, sua vontade, simplesmente foram superados ou saíram da disputa.

Normalmente, as falhas relacionadas à política industrial estão associadas às imperfeições nos instrumentos, ou, ainda, a projetos pobres ou mal implantados, seja por razões políticas, seja pelas imperfeições das previsões realizadas pelos burocratas (CHANG, 2000). Considerando que a política industrial pode ser concebida segundo um processo, as falhas podem ocorrer em quaisquer de suas etapas ou fases. As falhas de convergência da produtividade, normalmente, estão associadas a aspectos de coordenação e falta de controle.

Porém, esses problemas não podem de qualquer forma serem tomados como argumentos para a exclusão do estado. Primeiro, tais problemas são inerentes ao processo político e fazem parte das regras do jogo. Segundo, apesar da existência de fracassos, há casos exitosos, o que revela a possibilidade de sucesso em meio a tanta adversidade.

Por outro lado, a industrialização em países subdesenvolvidos ainda encontra diversas barreiras que não são facilmente removíveis. A necessidade de prover novas capacitações locais é a faceta mais recente do desenvolvimento industrial, tomando-se em conta a globalização e a necessidade de promover progresso técnico para enfrenta-la.

É necessário entender que a política pode se ligar ao desenvolvimento industrial e promover mudanças estruturais capazes de prover vantagens dinâmicas perenes. O progresso técnico, por exemplo, deixa como principal lição a necessidade de se investir em capacitações tecnológicas, rotinas, informações organizacionais, instrumentos de mercado, instituições, entre outros, que dificilmente podem ser alocados unicamente através da iniciativa privada.

Por fim, é importante avisar que, para qualquer nação com pretensões desenvolvimentistas, abrir mão de uma política industrial é abrir mão não somente das suas vocações como também da própria vontade de desenvolvimento.

## Referências

- ABRAMOVITZ, M. Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. **The Journal of Economic History**. v. 46, n. 2, 385-406, 1986.
- AMSDEN, A. **Asia's next giant**. New York: Oxford University Press, 1989.
- ARIENTE, W. L. Do estado Keynesiano ao estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**. v. 23, n. 4 (92), outubro-dezembro, 2003.
- BORRÁS, S.; LUNDEVALL, B. A. **Repensant la racionalitat des les polítiques científiques, tecnològiques i d'innovació des de la perspectiva del coneixement**. Coneixement i Societat, 2003, pp 6-25.
- CHANG, H. J. **The political economy of industrial policy**. London: Macmillan, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Kicking Away the Ladder**: London: Anthem, 2002.
- CHIANG, J.T **From Industry Targeting to Technology Targeting**: A Policy Paradigm Shift in the 1980s. *Technology in Society*, v. 15, 341-357, 1993.
- CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. R; STIGLITZ, J. **Institutions and Policies Shaping Industrial Development**: An Introductory Note. 2006. Downloaded from: <<http://www0.gsb.columbia.edu/ipd>>. Accessed on: 25 Set. 2007.
- DONGES, J. B. Industrial Policies in West Germany's Not so Market-oriented Economy. **World Economy**. v. 3 (2), 185 – 204. 1980.
- EVANS, P. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FREEMAN, C; SOETE, L. **The economics of industrial innovation**. Massachusetts: MIT Press, 1997.
- FURTADO, C. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife: GTDN, 1978.
- \_\_\_\_\_. Brasil: opções futuras. **Revista de la CEPAL**, n. 70, abril, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Os desafios da nova geração**. 2002. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/celfofurtado/pdfs/os\\_desafios\\_da\\_nova\\_geracao.pdf](http://www.ie.ufrj.br/celfofurtado/pdfs/os_desafios_da_nova_geracao.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2010.
- GADELHA, C. A. G. **Desenvolvimento e política industrial**: uma perspectiva neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. Tese de doutorado. IE - UFRJ. 1997.
- GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Cambridge: The Belknap Press, 1962.
- GOLDENSTEIN, L. Repensando a dependência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Doomed to Choose**: Industrial Policy as Predicament. 2006. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

- HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; VELASCO A. **Growth Diagnostics**. 2005. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- HILL, M. **Policy process in the modern state**. Hertfordshire: Prentice Hall, 1997.
- HIRSCHMAN, A. **The Strategy of economic development**. New Haven: Yale Press, 1958.
- HUME, D. **Essays, Moral, Political, and Literary**. Eugene F. Miller, ed. 1987.
- JOHNSON, C. **The Industrial Policy Debate**. San Francisco, CA: ICS Press, 1984.
- KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. 1936. Disponível em: <<http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- KRUEGER, A.; TUNCER, B. An empirical test of the infant industry argument. **American Economic Review**, v. 72, n. 6, p. 1142-1152, 1982.
- KRUGMAN, P. **Pop Internationalism**. Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Globalização e desenvolvimento: perspectivas para as nações emergentes**. Desenvolvimento em Debate v.1. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Reinventing industrial strategy**. 2003. Disponível em: <http://www.g24.org/slallgva.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2010.
- LALL, S.; TEUBAL, M. "Market-Stimulating" Technology Policies in Developing Countries: A Framework Examples from East Asia. **World Development** v. 26, n. 8, 1369-1385, 1998.
- LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LUNDEVALL, B-A.; BORRAS, S. Science, technology and innovation policy. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. **The Oxford handbook of innovation**. New York: OXFORD University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. Sectoral System. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. **The Oxford handbook of innovation**. New York: OXFORD University Press, 2005.
- MOWERY, D. The practice of technology policy. In: STONEMAN, P. (Ed.). **Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change**. Oxford: Blackwell, 1996.
- PERES, W.; PRIMI, A. Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience. **CEPAL**. Mimeo. 2008.
- PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Porto: Herder, 1967
- POLANYI, K. **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. New York: Knopf Books for Young Readers, 2001.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.
- \_\_\_\_\_. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. São Paulo: Cultura, 1964.
- RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?** 2006b. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Growth strategies**. 2004c. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Industrial development: stylized facts and policies**. 2006. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Normalizing industrial policy**. 2007. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Rethinking growth policies in the developing world**. 2004a. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- WADE, R. H. **Governing the Market**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.