

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HYGOR GURQUEVICZ ZARICHTA

**O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO
AMBIENTE INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI**

Porto Alegre

2016

HYGOR GURQUEVICZ ZARICHTA

**O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO
AMBIENTE INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

Porto Alegre

2016

HYGOR GURQUEVICZ ZARICHTA

**O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO
AMBIENTE INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Moreira Cunha – Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Ana Lúcia Tatsch

UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

À família, em especial à Dona Maria, a quem não poderia deixar de agradecer qualquer coisa;

Aos amigos, pelo interesse no andamento do trabalho e pela fonte de motivação que representaram (cada “e o TCC?” foi um bem lembrado impulso);

Ao professor André Moreira Cunha, pela constante gentileza, dedicação e sabedoria ao orientar este trabalho;

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e àqueles que colaboram para a construção de um ambiente de excelência em ensino.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar como a Política Industrial é concebida hoje, como resposta aos desafios e oportunidades apresentados pelo ambiente internacional do século XXI. Reconhecendo que as distintas estratégias de desenvolvimento econômico foram caracterizadas pela ação dos Estados Nacionais em induzir a transformação estrutural do mundo da produção, a primeira parte deste trabalho apresenta fundamentos teóricos e históricos da Política Industrial e do Estado Desenvolvimentista, no âmbito do qual esse tipo de política prosperou historicamente. A segunda parte analisa os elementos de mudança no cenário internacional que devem ser considerados pelos seus formuladores atualmente: uma reavaliação sobre o Consenso de Washington, tendo a crise financeira global como um ponto de inflexão; a influência dos acordos internacionais e de cadeias globais de valor (CGV) sobre sua margem de manobra; o regime internacional sobre mudança climática e a questão energética; e a ascensão de novos países, em especial a China. Alguns estudos de caso são apresentados na sequência, em uma tentativa de ilustrar esse panorama, indicando que países distintos são movidos por motivações diversas no que concerne à Política Industrial. Argumenta-se que, mais que experimentando um alegado retorno, ela vem sendo promovida de outras formas, como investimentos direcionados para indústrias “verdes” e gastos em P&D.

Palavras-chave: Política Industrial, Estado Desenvolvimentista, Crise Financeira Global, Mudança Estrutural, Século XXI

ABSTRACT

This work aims to analyze how Industrial Policy is conceived today, as a response to the challenges and opportunities presented by the international scene in the twenty-first century. Acknowledging that the distinct strategies of economic development have been characterized by the National States' action in inducing structural transformation in the world of production, the first part of this work displays a theoretical and historical framework concerning Industrial Policy and the Developmental State, within which this kind of policy has historically thrived. The second part analyses the elements of change in the international arena which must be considered by policymakers today: a reevaluation of the Washington Consensus, with the global financial crisis as a turning point; the influence of international agreements and the global value chains (GVC) over the industrial policy space; the climate change international regime and the related energy question; and the rise of new countries, especially China. Some case studies are presented thereafter, as an attempt to illustrate this panorama, showing that different countries are moved by different reasons when it comes to Industrial Policy. It is argued that, more than having experienced a so-called return, it is being promoted by other means, such as investments channeled to "green" industries and R&D spending.

Keywords: Industrial Policy, Developmental State, Global Financial Crisis, Structural Change, Twenty-First Century

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escopo da Política Industrial.....	41
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos em P&D como Porcentagem do PIB de Países Seleccionados.....	55
Gráfico 2 – Adição de Capacidade Geradora de Energia Renovável (Solar Fotovoltaica e Eólica) em Países Seleccionados (GW).....	61
Gráfico 3 – Carros Eléctricos e Híbridos (Mihares de Veículos na Estrada) em Países Seleccionados.....	61
Gráfico 4 – Registro de Patentes (Residentes) de Países Seleccionados.....	65

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS	15
2.1. Evolução do Desenvolvimento como Campo de Estudo	15
2.1.1. Considerações Finais.....	25
2.2. Estado Desenvolvimentista e Política Industrial.....	27
2.2.1. O Estado Desenvolvimentista.....	27
2.2.2. Política Industrial: Aspectos Teóricos.....	34
2.2.3. A Política Industrial na Prática: o Caso do Leste Asiático.....	44
2.2.4. Considerações Finais.....	48
3. O “RETORNO” DA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	51
3.1. A Política Industrial no Século XXI: Desafios e Oportunidades.....	51
3.1.1. A Crise Financeira Global e a Reavaliação dos Consensos	51
3.1.2. A OMC e as CGV: Margem de Manobra da Política Industrial	56
3.1.3. Mudança Climática: Desenvolvimento Sustentável e a Questão Energética.....	60
3.1.4. O Impacto dos Países Emergentes no Cenário Internacional.....	63
3.1.5. Considerações Finais.....	66
3.2. Iniciativas Contemporâneas de Incentivo à Indústria.....	68
3.2.1. Países Desenvolvidos.....	68
3.2.2. Países Emergentes: China e Brasil.....	73
3.2.3. Países em Desenvolvimento.....	80
3.2.4. Considerações Finais.....	84
4. CONCLUSÃO.....	86
REFERÊNCIAS.....	88
ANEXO A – INDICADORES DE MUDANÇA ESTRUTURAL EM ECONOMIAS SELECIONADAS.....	95

1. INTRODUÇÃO

O nono objetivo para o desenvolvimento sustentável, dentre os elencados para guiar a atuação do UNDP¹ a partir de 2016, é promover a indústria, juntamente com inovação e infraestrutura; o último relatório anual da UNCTAD (2016)² traz como tema a mudança estrutural e enfatiza o papel da retomada de políticas industriais para esse fim; diversos autores têm escrito a esse respeito, inclusive alinhados ao cânone teórico mais tradicional, e várias iniciativas governamentais recentes, por parte de países em distintos estágios de desenvolvimento, contêm planos ambiciosos relacionados à indústria e a setores específicos. Assim, entre essas e outras manifestações, um “retorno” da política industrial tem ganhado evidência no âmbito da academia e das iniciativas públicas.

O presente trabalho parte de um questionamento principal, qual seja: como a política industrial é concebida hoje, diante dos desafios contemporâneos impostos pelo ambiente internacional? Mais precisamente, busca-se verificar como a mudança no cenário internacional nas últimas décadas condiciona o ativismo estatal na promoção da indústria no período recente. As distintas estratégias de desenvolvimento econômico foram marcadas historicamente pela ação dos Estados Nacionais em induzir a transformação estrutural do mundo da produção. Por isso mesmo, interessa avaliar como é elaborada e implementada a política de fomento à indústria no século XXI, época de maior intensidade da moderna globalização, após o impacto da crise financeira global e em face dos constrangimentos impostos pelo ambiente internacional de que fazem parte.

Identificar a importância renovada da Política Industrial traz à tona o debate sobre o papel que Estado e Indústria cumprem hoje, tendo-se em conta que algumas perspectivas teóricas questionam a proeminência atual de ambos. Há argumentos no sentido de que os Estados Nacionais como atores centrais no sistema internacional vêm saindo gradativamente de cena, à medida que as relações internacionais passam a ser palco das empresas multinacionais, o novo *locus* daquilo que entendem como poder (STRANGE, 1996). As últimas décadas estariam, assim, revelando a existência de um “capitalismo aliancista” (DUNNING, 1997), em que os padrões de cooperação e competição seriam motivados pela disputa por fatias de mercado, as alianças celebradas em parcerias internacionais, e a conquista territorial materializada em fusões e aquisições. Além disso, há constatações de que uma nova era viria

¹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Program*)

² Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Comércio (*United Nations Conference on Trade and Development*)

emergindo da assim chamada “economia do conhecimento”, fruto da revolução nas tecnologias da informação e comunicação, reforçada por casos de desindustrialização e pela crescente predominância do setor de serviços, no que prenunciaria uma sociedade pós-industrial (BELL, 1972).

Na contramão, Gilpin (2001) acredita que as relações internacionais continuam a ser determinadas pelas relações entre os Estados, ainda que imiscuídas nas complexas redes de produção, comércio e finanças que caracterizam a moderna globalização. O autor reconhece que o final do século XIX foi caracterizado por uma integração maior do que a observada hoje e, no entanto, os Estados continuaram a protagonizar a economia política internacional. Gilpin também compreende que uma sociedade baseada em serviços e conhecimento emergiu nos países desenvolvidos quando estes já haviam alcançado um alto grau de industrialização e que, mesmo hoje, é o progresso da indústria que determina a existência dos serviços de maior produtividade.

Inúmeros eventos contemporâneos demonstram a relação imbricada entre Estados e Mercados: a promoção de coalizões multilaterais e blocos regionais antagônicos; a própria criação de novas instituições internacionais; as iniciativas regionais (ou mesmo transcontinentais, no caso da África e da Eurásia) de desenvolvimento, criação de infraestrutura e acesso a mercados. Trata-se de um tema de grande importância atualmente por considerar que existem dilemas inerentes à estratégia de inserção internacional em que devem ser consideradas várias questões. Na linha de Gilpin (2001), os Estados continuam direcionando o comportamento dos mercados, ainda que sejam extremamente influenciados por eles.

Segundo relatórios recentes de várias organizações internacionais (UNCTAD, 2014, 2016; UNIDO, 2016; OECD, 2014) e de acordo com uma ampla literatura³, se observa uma ênfase renovada no papel da indústria em âmbito global. A noção de que os Estados Nacionais se valem de um conjunto de políticas específicas voltadas para a promoção do setor industrial com objetivos de longo prazo é consubstanciada no conceito de Política Industrial. O modelo clássico de sucesso na sua utilização é o Leste Asiático, e a análise dessa experiência histórica levou a uma tradição de teorias conhecidas em seu conjunto como Estado Desenvolvimentista (*Developmental State*), que concebe a política industrial dentro de uma conjuntura institucional singular.

³ Entre outros, Rodrik (2010), Warwick (2013), Szirmai, Naudé e Alcorta (2013), Naudé (2010, 2011), Wade (2010, 2015) e Chang e Andreoni (2016).

Os estudos recentes sobre o desenvolvimento têm reavaliado a atualidade do paradigma desenvolvimentista e da política industrial, dado que uma enorme parcela do globo ainda se encontra em uma situação de pobreza sem ter conhecido os benefícios da mudança estrutural, ou, pelo menos, dos encadeamentos setoriais e *spillovers* positivos (HIRSCHMAN, 1958) trazidos à tona pela trajetória de crescimento econômico conduzido pela indústria (KALDOR, 1967).

O desenvolvimento econômico (em termos de mudança estrutural, geração de renda, emprego e bem-estar) continua sendo um importante parâmetro de autonomia nacional, bem como um fator decisivo na inserção internacional de um país. A questão é que o mundo de hoje é bastante diferente daquele que ensejou a ascensão dos países asiáticos, e a replicação de “modelos” encontra limites claros. A partir da literatura, este trabalho identifica como condicionantes atuais da Política Industrial:

- a) Uma reavaliação sobre o Consenso de Washington, tendo a crise financeira global de 2007/2008 como um ponto de inflexão;
- b) A crescente influência dos acordos multilaterais/regionais/bilaterais e de cadeias globais de valor (CGV) sobre as estratégias nacionais de inserção produtiva e comercial na economia internacional;
- c) O regime internacional sobre mudança climática e a latente disputa pelos recursos não renováveis; em decorrência, o imperativo de buscar fontes alternativas de energia e maneiras mais sustentáveis de se produzir e consumir;
- d) A ascensão de novos países no cenário internacional, especialmente a China, e suas repercussões em termos econômicos e estratégicos;

A crise financeira global e o período de recessão subsequente contribuíram para um maior ceticismo quanto à possibilidade de se atingir objetivos desenvolvimentistas seguindo à risca as prescrições do Consenso de Washington, em termos de liberalização comercial e desregulação financeira. Uma resposta à questão comercial seria dar um passo além da suposta identificação e neutralização de “falhas de mercado”, fazendo uso ativo da política industrial dentro de um escopo permitido pela OMC, o que particularmente fomenta iniciativas em indústrias “verdes”, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e desenvolvimento regional (UNCTAD, 2014; WADE, 2015). Já em resposta à crescente “financeirização” da atividade econômica, em que se constata que onexo entre lucros e investimento é cada vez mais frágil, desafia-se a confiança de que os fluxos de capitais de curto-prazo possam servir ao objetivo maior do desenvolvimento. Também se questiona a possibilidade de contornar a dimensão

alcançada por esse fenômeno, não só nos fluxos globais, mas também na própria governança corporativa. (UNCTAD, 2016; CHANG; ANDREONI, 2016)

A amplitude de atuação das empresas transnacionais levou a uma crescente fragmentação produtiva em escala global e regional, com implicações importantes e bastante complexas (UNCTAD, 2014, 2016; GEREFFI, 2014). Os países em geral têm de considerar essa nova realidade quanto a sua inserção internacional, no sentido de buscar nichos de atuação nesses encadeamentos empresariais, o que pode envolver uma dificuldade de *upgrade* por um lado, mas também externalidades positivas, como absorção de tecnologia. Entretanto, há uma hierarquia entre a matriz de um projeto regional/global que se internacionaliza e retém as etapas de maior valor agregado e aqueles nichos que geralmente contam com salários mais baixos e regulações mais flexíveis. Para a maior parte dos autores, trata-se de conceber uma política industrial criteriosa quanto à inserção nas cadeias globais de valor, bem como reconsiderar os mercados domésticos e regionais e os encadeamentos no sentido Sul-Sul, dadas as atuais limitações à capacidade de exportação ante a estagnação dos países do Norte (UNCTAD, 2014, 2016)

Por sua vez, o regime internacional sobre mudança climática alçou o tema à condição de um fenômeno global que não pode mais ser ignorado, o que tem levado a uma preocupação crescente em buscar fontes energéticas alternativas (fotovoltaica, eólica, entre outras), bem como em transitar para métodos de produção com baixo teor de carbono. As negociações multilaterais se traduzem em um necessário planejamento de iniciativas concretas (GIDDENS, 2008), ou seja, o regime internacional da mudança climática necessariamente tem de se refletir nas políticas públicas. Em termos estratégicos, a busca de segurança e autonomia energética, reconhecido o potencial de conflito que a competição pelos recursos não renováveis implica, compele os países a apostar em uma política industrial direcionada para tecnologias, processos e produtos de caráter sustentável.

A crescente importância de países emergentes reconfigura a ordem mundial em inúmeros aspectos, influenciando perspectivas de cooperação e competição. A vanguarda tecnológica, mais do que a concorrência por mercados, sempre influenciou as grandes mudanças na estrutura do sistema internacional, e é de se esperar que o padrão permaneça (GILPIN, 2001). Atualmente, uma espécie de “competição schumpeteriana”, de busca constante por inovação e competitividade, se faz bastante presente, e é decisiva diante da ascensão de um país como a China, que, mais do que ostentar o posto de “oficina” do mundo,

vem figurando significativamente nos indicadores de tecnologia (WIPO, 2015). Nesse sentido, sua ascensão suscita preocupações tanto de seus competidores imediatos na produção de bens de menor valor agregado e intensivos em trabalho como daqueles que percebem na China um futuro competidor em setores de alta tecnologia com repercussões sobre sua posição no sistema internacional. Alguns autores consideram que a ênfase no empreendedorismo (MAZZUCATO, 2013; NAUDÉ, 2010) se revela importante no atual contexto.

Inúmeros países, em diferentes estágios de desenvolvimento, têm fomentado políticas industriais importantes nos últimos anos, e é importante observar que essas questões definem prioridades distintas para países em diferentes contextos. Logo, este trabalho visa a enquadrar as “novas” políticas nacionais de fomento à indústria como respostas específicas aos desafios e oportunidades apresentados pelo contexto exposto anteriormente. Outras questões relevantes que podem vir à tona são tais como:

- (i) Como a questão da Política Industrial evoluiu ao longo da história do pensamento econômico e no âmbito das políticas públicas?
- (ii) Qual o papel do Estado como promotor do desenvolvimento em meio à complexa teia de relações da economia globalizada, cada vez mais centrada em uma busca constante por inovação e competitividade?
- (iii) O que os países em desenvolvimento, particularmente, têm sido capazes de fazer, levando-se em conta as trajetórias e estratégias do passado?
- (iv) Que motivos norteiam a política industrial contemporânea para países em diferentes estágios de desenvolvimento e a diferentes distâncias da fronteira tecno-produtiva?

A primeira parte do trabalho retoma os aspectos teóricos e históricos relacionados à Política Industrial. Primeiramente se apresenta uma revisão da literatura sobre o desenvolvimento econômico com ênfase no papel da Indústria, para então analisarem-se os contornos teóricos do Estado Desenvolvimentista. Os aspectos teóricos da Política Industrial são discutidos na sequência, para então apresentá-la na prática, a partir da experiência histórica do Leste Asiático. A segunda parte do trabalho explora o “retorno” da Política Industrial, analisando os desafios e oportunidades relacionados a ela no mundo contemporâneo e exemplificando com sua aplicação atual em alguns países.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

A primeira parte deste trabalho tem por objetivo delinear os contornos históricos e teóricos da Política Industrial. Para tanto, primeiramente busca-se oferecer uma perspectiva histórica e teórica do desenvolvimento econômico, em que é realçado o papel da indústria. O conjunto de análises do Estado Desenvolvimentista é objeto da segunda seção, que também apresenta os aspectos teóricos da Política Industrial. Por fim, é apresentado o contexto histórico de ascensão dos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático e das políticas industriais por eles adotadas.

2.1. Evolução do Desenvolvimento Econômico Como Campo de Estudo

Este item se dedica a traçar um histórico de como a questão do desenvolvimento econômico surgiu e como seu estudo evoluiu como uma preocupação científica. Longe de buscar esgotar as contribuições da História do Pensamento Econômico a respeito do tema, a presente seção busca retomar sumariamente as principais delas, com especial ênfase em como alguns aspectos surgem e evoluem ao longo das obras, principalmente: o papel da indústria de transformação, das instituições (e, mais especificamente, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento) e do progresso tecnológico. Os próximos parágrafos são baseados, em especial, nos capítulos reunidos em Jomo e Reinert (2005), a menos quando indicadas outras referências.

Desde muito cedo, questionava-se a respeito da origem da riqueza das nações, das condições necessárias para o acesso a um maior nível de desenvolvimento e dos fatores que colaborariam para que se pudesse trilhar esse caminho. A esse respeito, diversas perguntas e tentativas de resposta permearam a história do pensamento econômico, em um padrão que Jomo e Reinert (2005) classificam como sendo uma recorrência de ideias similares em contextos similares, que ao longo do tempo correm paralelas e antagônicas umas em relação às outras; quer dizer, explicações que evanescem e ressurgem a depender da conjuntura específica⁴, e não explicações decorrentes de mudanças lineares de paradigma no sentido kuhniano. Algumas questões sempre se fazem presentes nas análises sobre o desenvolvimento econômico, no que se poderia considerar um núcleo de seu estudo:

⁴ Nessa linha de argumento, a promoção das vantagens do livre-comércio no liberalismo clássico em voga no século XIX reascende à posição de teoria dominante com o neoliberalismo dos anos 1980; por outro lado, as ideias de Friedrich List na metade daquele século inspiram práticas de proteção à indústria infante cerca de cem anos mais tarde, e repercutem nos trabalhos contemporâneos de Ha-Joon Chang e Dani Rodrik sobre a importância das instituições e da política industrial, por exemplo.

O que o desenvolvimento econômico de uma nação implica; quais são suas forças e suas fontes; onde e de que forma pode o “excedente” (o excesso em relação às necessidades de subsistência) ser criado e mobilizado; quais as implicações de políticas voltadas “para fora” e “para dentro”; comércio internacional ou produção doméstica; processos monetários ou reais; mercadores ou produtores como os “agentes do desenvolvimento”; escolha entre manufatura e agricultura; equilíbrio ou desequilíbrio, crescimento equilibrado ou desequilibrado; se a intervenção estatal ou a espontaneidade dos mercados é que promove o desenvolvimento econômico, contribui para o progresso nacional e aumenta o “excedente”, dessa forma aumentando a riqueza, o bem-estar e a força da nação. (SZENTES *in* JOMO; REINERT, 2005, p.146, tradução nossa⁵)

Antes da Economia Política Clássica não houve uma abordagem sistemática da questão do Desenvolvimento, embora se pudessem identificar preocupações mais “empíricas” sobre o crescimento econômico em obras de uma época tão remota como a Renascença Italiana⁶. De acordo com a visão mais tradicional, para os mercantilistas acumular metais preciosos se confundia com a ideia de crescimento e prosperidade nacional. A questão da segurança das fronteiras e do aumento do poderio militar perante outros estados soberanos tinha mais apelo do que qualquer preocupação com o bem-estar gerado pelo “progresso econômico” e a distribuição da riqueza e da renda. Grosso modo, tratava-se de garantir o protecionismo estabelecido pela relação colônia-metrópole e a manutenção de um saldo positivo da balança comercial, quer dizer, acumular ouro e prata.

Entretanto, Jomo e Reinert (2005) resgatam em algumas obras mercantilistas uma preocupação com o que comumente entendemos por desenvolvimento, citando tanto contribuições escritas⁷ quanto exemplos práticos, como o cameralismo alemão e a industrialização inglesa nos seus primórdios, promovida pelos Tudor a partir no século XVII. Havia uma preocupação com aquelas questões essenciais e que, inclusive, atribuíam um papel

⁵ No original: “What does the economic development of a nation imply; what are its forces and sources; where and how can ‘surplus’ (the excess over subsistence needs) be created and mobilized; the implications of ‘outward’ and inward-oriented policies; whether international trade or domestic production; whether monetary or real processes; whether merchants or producers are the ‘agents of development’; choosing between manufacturing and agriculture; whether equilibrium or disequilibrium, balanced or unbalanced growth; and whether state interventions or market spontaneity promote economic development, contribute more to national progress and increase the ‘surplus’, thereby increasing the wealth, welfare and strength of the nation”.

⁶ Essas obras do mercantilismo (uma prática heterogênea tanto ao longo do tempo como entre os diferentes países, que durou aproximadamente trezentos anos, na época de transição entre o fim do feudalismo e a consolidação do capitalismo) demonstram que, já naquela época, se indagava como deveria ser o caminho adequado para o *catching-up* em relação às regiões mais desenvolvidas de então. Tratava-se bem mais de uma “análise dos fatos” do que de uma prescrição retórica, em que as consideradas “boas práticas” eram o modelo a ser seguido e em que havia já, preliminarmente, uma distinção qualitativa entre atividades econômicas (JOMO; REINERT, 2005).

⁷ Escritos italianos, por exemplo, que questionavam a disparidade de riqueza entre Veneza, pobre em recursos naturais, e Nápoles, rica nesses recursos, o que se devia à existência de atividades de retorno crescente (relacionadas à manufatura) e à maior divisão do trabalho. (JOMO; REINERT, 2005)

de protagonismo para a manufatura na criação de riqueza, em um contraponto à mera expansão das trocas mercantis e o acúmulo de metais.

Em uma reação ao Mercantilismo, a Escola Fisiocrática⁸ francesa teve sua obra mais bem elaborada em François Quesnay, com seu *Tableau Economique*, de 1759. Essa obra continha a origem da ideia de circulação da riqueza e interdependência setorial da economia; a origem do excedente econômico, neste modelo, não era mais o comércio, e sim a terra; por sua vez, o setor manufatureiro, bem como qualquer setor não agrícola, era considerado uma classe estéril, que não contribuía para o “produto líquido”.

Movida pela série de invenções que revolucionariam a manufatura têxtil, entre elas a máquina a vapor, concomitantemente à expansão dos canais hidroviários e mais tarde das ferroviárias, ao longo dos séculos XVIII e XIX a Revolução Industrial inglesa representou uma mudança drástica nos padrões de desenvolvimento econômico, introduzindo uma produção material sem precedentes e um processo sustentado de expansão de riqueza:

[...] a Revolução Industrial significou uma mudança fundamental na história da humanidade. Até então, os avanços do comércio e da indústria, embora satisfatórios e marcantes, tinham sido essencialmente superficiais: mais riqueza, mais mercadorias, cidades prósperas e comerciantes ricos. O mundo assistira a outros períodos de prosperidade industrial — na Itália medieval e em Flandres, por exemplo — mas vira o retrocesso econômico em cada um desses casos; sem mudanças qualitativas e melhorias na produtividade, não podia haver garantia de que os lucros meramente quantitativos se consolidassem. Foi a Revolução Industrial que deu início a um avanço cumulativo e autossustentado da tecnologia, cujas repercussões atingiram todos os aspectos da vida econômica. (LANDES, 2005, p. 3).

Com a Economia Política Clássica — cujos expoentes, entre outros, foram Adam Smith e David Ricardo —, as questões a respeito de como as nações podem e devem traçar uma trajetória de crescimento rumo a um estágio material superior (*A Riqueza das Nações*) ganham maior dimensão científica e passam a fazer parte do cânone do pensamento econômico. Isso ocorria em um contexto de industrialização acelerada e pioneira por parte da Inglaterra, período em que a revolução das estruturas tecno-produtivas repercutia de maneira inexorável sobre a economia, a ciência, o equilíbrio de poder das nações e as relações sociais (LANDES, 2005). Tenham ou não atribuído ênfase a uma ou outras das questões centrais no estudo do desenvolvimento econômico, pode-se dizer que os clássicos tocaram em todos os assuntos:

⁸ Fisiocracia remete etimologicamente a “governo da natureza”. Metáforas relacionadas à Física e à Biologia seriam recorrentes a partir daquela época; as primeiras mais utilizadas pelos economistas clássicos (equilíbrio, autorregulação dos mercados), e as últimas pelos cientistas políticos (*body politic*, por exemplo) e, bem mais tarde, pela escola neoschumpeteriana (seleção dos mercados, evolução da firma). (JOMO; REINERT, 2005)

Condições naturais e o crescimento da população, ou seja, o número de consumidores e produtores; as condições para o equilíbrio dentro de economias nacionais e entre elas; produtividade do trabalho, que dependia da especialização, destreza, qualificação, educação e equipamento técnico, como uma fonte de excedente tanto na agricultura como na indústria; poupança e formação de capital, a depender não só da taxa de juros, mas também, mais genericamente, de rendas e distribuição de renda; investimento, competição e progresso técnico (ciência e inovação); comércio internacional e divisão do trabalho; certos aspectos mais culturais, sociais e institucionais do desenvolvimento; e mesmo o papel das responsabilidades do governo na economia de mercado. Se eles superenfatizaram um ou outro aspecto dessas várias questões (embora bem menos do que atribuído a eles), foi principalmente pelas condições históricas e/ou suas próprias esperanças de mudança. (JOMO; REINERT, 2005, p. 148, tradução nossa⁹)

Smith aprofundou a ideia de rendimentos crescentes, fruto da maior produtividade que era obtida através da especialização¹⁰, advinda da divisão do trabalho, a qual dependia do tamanho do mercado; por sua vez, o tamanho do mercado ao mesmo tempo também dependia da divisão do trabalho. Há em Smith, portanto, um processo interdependente e circular de criação de riqueza, e esse processo é muito mais propenso a ocorrer na indústria do que na agricultura (THIRLWALL, 2005). Cabe destacar que Smith concebia o desenvolvimento como um estágio ulterior de enriquecimento que se daria a partir das vantagens do comércio internacional: a expansão dos mercados e da divisão do trabalho, impulsionadas por um livre-comércio de longa distância, levaria à prosperidade.

No início do século XIX, Thomas Malthus trouxe um componente demográfico à questão do crescimento econômico, em uma profecia catastrófica a respeito da disparidade entre o crescimento da população e o da produção de alimentos. David Ricardo, por sua vez, apontou a existência de um estado estacionário como um momento de estagnação econômica no horizonte, por causa dos rendimentos decrescentes na agricultura e posterior queda dos lucros na indústria. Quando essa queda chegasse a zero, cessando a acumulação de capital, não haveria mais crescimento econômico. Essas previsões não contavam com o impacto da “revolução

⁹ No original: “natural conditions and the growth of population, that is, the number of consumers and producers; the conditions for equilibrium both within and between national economies; labour productivity, depending on specialization, dexterity, skill, education and technical equipment, as a source of surplus both in agriculture and industry; savings and capital formation, depending not only on the rate of interest, but also, more generally, on incomes and innovations; investment, competition and technical progress (science and innovation); international trade and division of labour; certain moral, cultural, social and institutional aspects of development; and even the role and responsibilities of government in a market economy; If they overemphasized one or other of the various issues of development, (although far less than often attributed to them), it was mainly because of the historical conditions and/or their own hopes for change.”

¹⁰ Especialização que decorria de três fatores: a destreza profissional, quer dizer, o *learning by doing*; a economia de tempo, dado que não era mais necessário o deslocamento entre atividades; e a decomposição do trabalho complexo em trabalhos mais simples, permitindo o uso de máquinas- em que havia o progresso técnico, que surtia mais efeito ainda sobre a produtividade- e a ampliação do âmbito da acumulação de capital (THIRLWALL, 2005)

verde” sobre a produtividade agrícola, mais que contrabalançando a tendência decrescente da renda da terra (SOUZA, 2011).

Ainda na metade do mesmo século, Marx, no que toca à análise de tendência do sistema, enfatizou a centralidade da taxa de lucro na acumulação capitalista e entendia que o sistema estava intrínseca e irremediavelmente sujeito a crise periódicas. O desenvolvimento envolve progresso das forças produtivas e mudanças nas relações sociais de produção (infraestrutura), concomitantemente a mudanças institucionais, políticas e legais (superestrutura); ao mesmo tempo, implica reprodução ampliada, ou seja, em níveis cada vez mais altos, e simultaneamente uma reprodução social, que inclui distribuição e uso dos produtos. Havia sempre a contradição entre forças produtivas e relações de produção, dialeticamente demandando uma evolução do sistema capitalista em bases produtivas e sociais novas.¹¹ (SZENTES *in* JOMO; REINERT, 2005)

Outra reação importante aos postulados clássicos de livre-comércio, mas que, por sua vez, valiam-se muito de noções mercantilistas sobre o desenvolvimento, partiram de nações que buscavam emular a Grã-Bretanha de Smith e Ricardo. Alexander Hamilton e Friedrich List representaram um contraponto teórico às supostas vantagens apregoadas do livre comércio. Hamilton argumentava que uma política protecionista era necessária para a prosperidade da “indústria infante”, na época que se seguiu à independência dos Estados Unidos. Do outro lado do Atlântico, em meio às tentativas de construção nacional na Alemanha, e impressionado com o progresso que testemunhava nas estradas de ferro nos EUA, Friedrich List advogava o papel ativo do Estado¹² na criação e mobilização das forças produtivas necessárias ao desenvolvimento e, assim como Hamilton, a necessidade de proteção da indústria nascente (LIST, 1983).

Para List (1983, p.82), “em toda parte e sempre observamos que a navegação, o comércio interno e externo, e a própria agricultura só florescem onde a manufatura atingiu alto grau de prosperidade”. List acreditava em uma rede de inter-relações de atividades diversificadas, aqui investindo contra a especialização pregada por Smith, e que deveria ser

¹¹ Teóricos posteriores apontariam a necessidade de expansão constante dos mercados como uma válvula de escape necessária para a reprodução do sistema, ao que se chamou Imperialismo e que correspondeu a um momento histórico de associação entre bancos e empresas rumo à divisão da periferia capitalista. O diagnóstico de supremacia do capital-dinheiro sobre a esfera produtiva levaria também à noção de capital fictício, apontando para o crescente descolamento entre a economia real e a financeira, com predomínio dessa última, no que alguns estudiosos modernos baseiam sua concepção sobre a “financeirização” da riqueza.

¹² Essa ênfase no papel do Estado Nacional na promoção do desenvolvimento encerra uma crítica a Smith, que List considera ser autor de uma Economia *Cosmopolítica*, justamente por querer aplicar ao resto do mundo o que naquele momento era bom para a Inglaterra, desconsiderando as particularidades nacionais.

capitaneada pelo Estado, agregador das forças produtivas do país em um Sistema Nacional. Só se deveria aderir ao livre-cambismo em um estágio superior de industrialização, em que a nação seria capaz de competir no mercado internacional. Segundo List, a Inglaterra “chutava a escada”¹³ do progresso ao apregoar o livre-cambismo como condição necessária ao desenvolvimento, uma vez que não dispensou instrumentos protecionistas na sua estratégia de ascensão. List destaca que o Sistema Industrial:

- 1) Reconhece claramente o valor das manufaturas nacionais e sua influência sobre a agricultura nacional, o comércio e a navegação, e sobre a civilização e o poderio da nação, expressando-os sem reservas quanto a isso.
- 2) Indica qual é, em geral, o meio correto para uma nação atingir uma indústria nacional, se estiver qualificada para instalar uma força manufatureira.
- 3) Está baseado no conceito de “nação”, e ao considerar as nações como entidades individuais sempre leva em conta os interesses e as condições nacionais. (LIST, 1983, p. 229)

A partir da Revolução Marginalista e da primeira síntese neoclássica, no final do século XIX, há uma longa interrupção nos questionamentos sobre o desenvolvimento econômico. A teoria de que os mercados se ajustavam por conta própria era formalizada nas teses de equilíbrio geral e equilíbrio parcial. O aspecto microeconômico ganhava força, baseado na teoria da utilidade como explicação do valor e na interação entre ofertantes e demandantes em mercados perfeitamente concorrenciais; interação que seria responsável pelo ajuste automático, diante do qual qualquer intervenção por parte dos governos seria inadequada. Naquele momento, privilegiam-se as operações e interações mercantis (determinantes de oferta e demanda, comportamento das firmas e dos consumidores, escolhas empresariais, eficiência alocativa etc.) em detrimento de uma análise de longo prazo que envolvesse processos e instituições. A despeito de contribuições paradigmáticas no início do século XX, como a de Schumpeter (1982) e de Keynes (1996), a questão do desenvolvimento voltará à tona apenas na segunda metade do século, quando se constitui em um campo de estudo autônomo.

Schumpeter (1982) torna a inovação uma variável endógena na explicação do desenvolvimento capitalista, onde cumpre um papel central nos ciclos econômico, determinado uma renovação incessante das suas bases produtivas e sociais. Tratava-se de um processo de natureza completamente instável, de destruição criativa: produtos, processos, empresas, setores, mercados são permanentemente substituídos por novos e mais dinâmicos, afastando-se constantemente dos equilíbrios e fluxos circulares e criando riqueza em novos patamares. O agente desse processo é o empreendedor individual (mais tarde identificado como a empresa

¹³ Chang (2002) se vale do mesmo argumento ao mencionar a retórica dos países industrializados de hoje e suas práticas distintas no período de *catching-up*.

oligopolista), que traz à tona uma nova combinação de fatores capaz de renovar as bases do sistema.

Keynes (1996) revolucionou a teoria econômica, rompendo com alguns pressupostos da tradição neoclássica e ensejando o surgimento da Macroeconomia moderna, com a ênfase no comportamento dos agregados econômicos. Havia ao mesmo tempo uma análise da crise na economia capitalista, para a qual um antídoto indispensável seria a atuação estatal por meio de políticas discricionárias que, atuando sobre as variáveis de demanda, teriam efeitos sobre o crescimento econômico. Keynes trouxe uma nova abordagem a respeito do comportamento de agentes e do papel das instituições na economia, onde entravam em cena mecanismos psicológicos (formulação de expectativas diante de um ambiente onde reina a incerteza, o *animal spirits* que impulsiona os indivíduos em suas decisões etc.), a centralidade da moeda e do crédito na dinâmica capitalista, entre outras coisas. Seus trabalhos serviriam de inspiração a modelos de crescimento como os de Harrod-Domar¹⁴ (JONES, 1979) e Nicholas Kaldor (1966, 1967), bem como à Economia do Desenvolvimento no pós-guerra.

Na esteira de Keynes, Kaldor (1966, 1967) dava atenção maior à estrutura econômica e, especialmente, ao papel da indústria, considerando-a o “motor do crescimento”, por ser fonte de rendimentos crescentes e dinamismo, em oposição à agricultura e mineração. Kaldor desenvolve seu argumento a partir de uma abordagem que privilegia a demanda agregada¹⁵, focando no crescimento de longo prazo, com base em algumas leis. Interessava a ele, a princípio, saber por que havia diferenciais de crescimento entre os países desenvolvidos. O atraso relativo do setor manufatureiro, para o autor, era responsável pela perda de competitividade nas exportações, o que gerava desequilíbrios no balanço de pagamentos, que, por sua vez, estrangiam a demanda agregada e, portanto, o crescimento. Daí o caráter dinâmico que ele conferia à indústria e às exportações de manufaturados.

As leis de Kaldor podem ser assim sumarizadas (THIRLWALL, 2005):

- i) Relação causal entre o crescimento do PIB na indústria e o crescimento do PIB;

¹⁴ O modelo de Harrod-Domar buscava determinar a taxa de crescimento compatível com o pleno emprego e com preços estáveis, supondo o incremento de capital e trabalho combinados em proporções fixas, em uma análise keynesiana de longo prazo. (JONES, 1979)

¹⁵ Há duas vertentes importantes de modelos pós-keynesianos: a que foca no papel das exportações e a que foca nas restrições impostas pelo balanço de pagamentos. O desenvolvimento econômico restrito pelo balanço de pagamentos é uma consequência da distância da fronteira tecnológica. Quando a elasticidade-renda das importações de um país é maior do que a elasticidade-renda de suas exportações, tanto mais longe da fronteira tecnológica o país se encontra, e tanto mais o seu crescimento tende a se deparar, no longo prazo, com uma restrição externa. (THIRLWALL, 2005)

- ii) Relação causal entre o crescimento do PIB industrial e o crescimento da produtividade na indústria (lei de Verdoon);
- iii) Relação causal entre o aumento da produtividade da indústria e o aumento da produtividade de outros setores.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão e a nova realidade geopolítica que incluía inúmeras nações recém-independentes na periferia capitalista, o Desenvolvimento Econômico emergia como campo de estudo autônomo, buscando respostas a algumas questões que, se desde sempre se faziam presentes, agora ganhavam um novo ímpeto. Por que algumas nações cresciam mais que outras? Por que algumas permaneciam pobres? Os autores dessa época contribuíram com trabalhos que consideravam crucial a existência de um esforço coordenado rumo ao desenvolvimento, com ênfase na indústria, distinguindo economias desenvolvidas das subdesenvolvidas em termos como dependência de produtos primários e atraso tecnológico. Todavia eles divergiam em pontos importantes.

Gerschenkron (1962) analisou o atraso econômico sob uma perspectiva histórica. Em um embate teórico com Rostow, defendia que a industrialização não poderia se dar mediante a superação de estágios automáticos, pelos quais os retardatários não poderiam passar justamente porque outros passaram primeiro, alterando mercados e tecnologias no seu rastro e, dessa forma, tendo afetado as circunstâncias enfrentadas pelo atrasados¹⁶ (SZIRMAI; NAUDÉ; ALCORTA, 2013). Referindo-se às “vantagens do atraso”, Gerschenkron asseverava que a industrialização tardia dispõe de recursos mais modernos para serem mobilizados, bem como se beneficia da chance de poder analisar em retrospecto a experiência alheia. A possibilidade de “pular” etapas e fazer as coisas de outra forma advém dessa posição de atraso que, afinal de contas, pode ser vantajosa. O Estado e os bancos¹⁷ eram importantes, e a ênfase na indústria era clara, especialmente na intensiva em capital, que, quando bem financiada, impulsionaria a economia rumo ao desenvolvimento de forma mais acelerada.

Lewis (1954) concebia em seu modelo de desenvolvimento a existência de uma economia dual, em que coexistem um setor rural e tradicional de subsistência, renda baixa e população excedente (havia o pressuposto da disponibilidade ilimitada de mão de obra) e um

¹⁶ Dessa forma, cada país deve analisar sua capacidade institucional, os recursos de que dispõe, o estágio em que se encontra e os desafios impostos pelo ambiente externo, criando seu próprio caminho de desenvolvimento.

¹⁷ Gerschenkron (1962) se inspirou no setor bancário prussiano. Para Amsden (2009), os bancos de desenvolvimento também cumprem um papel de destaque ao financiar o projeto de desenvolvimento industrial.

setor capitalista urbano e moderno em desenvolvimento, capaz de absorver aquele excedente populacional e gerar crescimento econômico. Para Rosenstein-Rodan (1943), o subdesenvolvimento era um equilíbrio em um patamar baixo, sem o dinamismo empresarial decorrente da complementação entre os diversos investimentos. A solução seria uma coordenação de investimentos, em diversas indústrias ao mesmo tempo, que induziria a um crescimento equilibrado, um “grande impulso” (*big push*) que dependia do planejamento estatal para ter êxito. Já Nurkse (1953) centrava seu ideal de desenvolvimento em dois aspectos: financiamento e seleção de atividades de rendimento crescentes. Nos países retardatários, havia um círculo vicioso do subdesenvolvimento: não há investimento porque o mercado é pequeno; o mercado é pequeno porque a economia carece de produtividade; essa produtividade depende de investimentos, que por sua vez dependem do próprio tamanho do mercado. A solução para fomentar a formação de capital nesses países seria uma estratégia nacional de industrialização, com financiamento próprio de áreas mais promissoras em termos de rendimentos (SOUZA, 2011).

Por sua vez, Hirschman (1958) propunha uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada em um crescimento desequilibrado, em que a indústria induziria o nascimento de outras atividades mediante conexões para trás (como um mercado para produtos oriundos de etapas anteriores) e para frente (fornecendo produtos para outras indústrias). Esse “investimento induzido” envolvia o diagnóstico da atividade econômica como uma série de desequilíbrios que, por efeito de demanda, conduziriam a outros investimentos em um ciclo virtuoso. O processo de desenvolvimento deveria, portanto, favorecer as indústrias com fortes *linkages* (para frente e para trás), pois a expansão da produção de um produto impacta, direta e indiretamente, outros setores, por meio de suas inter-relações. Por outro lado, Hirschman alertava para o fato de que esse processo também pode gerar externalidades negativas ou “deseconomias”. Em outras palavras, a estratégia de desenvolvimento econômico envolve destruição criativa de atividades.

Reflexo da Economia do Desenvolvimento na América Latina, a teoria estruturalista da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) assentava-se em certas dualidades: a existência de um centro e uma periferia capitalista e de um setor atrasado e outro moderno nas economias nacionais. Prebisch (1964) questionava os termos de comércio entre países centrais e periféricos, prevendo que estes teriam uma desvantagem em relação àqueles no longo prazo,

devido à evolução negativa dos preços de produtos primários frente aos industrializados¹⁸. Por isso, a periferia deveria seguir um caminho próprio de planejamento e industrialização. Esse conselho levou à adoção do modelo de industrialização via substituição de importações, característico da América Latina.

Os anos 1960 conheceram uma reação teórica aos economistas do desenvolvimento, com o modelo de Solow (1956)¹⁹, que inaugurou uma tradição de modelos de crescimento endógeno²⁰, associados à teoria do equilíbrio geral. A industrialização substitutiva de importações era tida como ineficiente por se desviar do ideal de eficiência alocativa, ao gerar distorções significativas de preços relativos. O esforço de comprovação empírica desses problemas levou à constatação de que países que perseguiram políticas comerciais tidas como neutras, políticas cambiais e monetárias realistas, seriam capazes de reduzir as distorções de preços e acelerar o desenvolvimento. (CUNHA, 2012).

Desde os anos 1970, o debate teve como foco o desempenho das economias de industrialização tardia. Assim, enquanto parte da periferia, especialmente a América Latina, teria reafirmado sua opção pela estratégia introvertida, os países asiáticos teriam perseguido um conjunto distinto de políticas. Como resultado, houve um descolamento nas trajetórias comparadas das duas regiões (CUNHA, 2012). Com a revolução científica-informacional, especialmente a microeletrônica e as tecnologias da comunicação e informação, concomitante ao aumento substancial do setor de serviços na estrutura econômica, passou a se falar em uma sociedade pós-industrial (BELL, 1972) ao mesmo tempo em que surgiam trabalhos preocupados com a crescente erosão manufatureira dos países avançados, mais tarde encarada como uma consequência natural da maturação econômica.

Entre os anos 1960 e o início dos anos 1980, o interesse teórico pela mudança tecnológica havia diminuído, e em geral o arcabouço analítico das teorias de neoclássicas não explicava a distinção tecnológica entre as economias e seu efeito sobre o crescimento. A década de 1980 conheceu, contudo, um interesse renovado na inovação e na disseminação de avanços

¹⁸ Para Prebisch (1964), o comércio internacional representava o veículo de desenvolvimento desigual entre o Norte e o Sul, e a mudança nos termos de troca um reflexo da distribuição do mercado e do poder de precificação.

¹⁹ O modelo demonstra que o crescimento é função dos acréscimos de capital e trabalho. Seus pressupostos são: retornos constantes de escala (dobram-se os fatores, dobra o produto) e retornos decrescentes (o aumento de um fator, com o outro constante, leva à diminuição do rendimento); no entanto, o progresso tecnológico pode compensar pelos retornos decrescentes e sustentar crescimento de longo prazo. No entanto, o progresso técnico, no modelo, correspondia a uma variável residual.

²⁰ Nesses modelos, a tecnologia (variável residual no modelo de Solow) passa a ser variável endógena; noções como capital humano, gastos em P&D, número de publicações científicas, entre outras, vêm a ser compreendidas como determinantes do crescimento.

tecnológicos como processos endógenos, nos trabalhos de Nelson e Winter (1982), entre outros, que resgataram as ideias de Schumpeter (1982) em uma vertente teórica que ficou conhecida como escola evolucionista. Ao mesmo tempo, Douglas North (1990), entre outros, retomaram a abordagem institucionalista, dessa vez inspirada por avanços na teoria neoclássica, como a noção de custos de transação. O comportamento da firma, a dinâmica da inovação tecnológica e das instituições, desde os contratos e direitos de propriedade até o próprio funcionamento do mercado e do Estado, passam a ser objeto de análise.

Emergia, nas décadas de 1980 e 1990, a literatura do Estado Desenvolvimentista (JOHNSON, 1982; WADE, 1990; AMSDEN, 1989; CHANG, 1994; EVANS, 1995) ao passo que se consolidava a vertente neoclássica. O conceito emerge nos anos 1980 a partir de uma avaliação sobre a experiência asiática no pós-guerra, com o trabalho de Johnson (1982), intitulado “MITI²¹ e o milagre japonês”, que em essência atribuía o sucesso desenvolvimentista do país à ação do Ministério nipônico e às relações entre a burocracia estatal e o setor privado. Essas obras divergiam absolutamente da corrente neoclássica que se consolidava à época e que via o estado como parte do problema do crescimento, devendo, portanto, ser diminuído em seu tamanho e influência. A política industrial era um elemento-chave no âmbito das explicações desenvolvimentistas, e hoje, mesmo autores alinhados ao *mainstream* passariam a defendê-la com mais veemência.

2.1.1. Considerações Finais

Foi apresentado até aqui um retrospecto histórico e teórico da questão do Desenvolvimento Econômico. Desde Adam Smith (e mesmo antes dele, em uma época pré-industrial, se levarmos em conta a identificação de atividades de retornos crescentes) já se reconhecia o papel da indústria na transformação das bases produtivas e sociais da humanidade, fruto da Revolução Industrial inglesa, que se alastraria pelo continente europeu e além dele.

O alemão Friedrich List foi um dos primeiros teóricos de maior influência a contestar a postulação inglesa das vantagens do livre-cambismo, sendo que sua contribuição foi muito mais para a política econômica (trazendo à tona a importância da *policymaking* em contextos históricos específicos, em um contraponto às abstrações britânicas de aplicação universal). List defendeu o papel do Estado na reunião das forças produtivas nacionais para desenvolver a

²¹ Ministério de Comércio e Indústria (Ministry of International Trade and Industry) do Japão.

indústria manufatureira, que faria florescer a agricultura, a marinha mercante e o comércio exterior em larga escala.

Um longo período de supremacia da corrente neoclássica se sucedeu a partir dos anos 1870, pontuado, no entanto, por contribuições que revolucionariam a maneira de se conceber o desenvolvimento capitalista. Schumpeter traria a inovação para o centro da explicação do ciclo econômico, no qual ela seria o motor da “destruição criativa”, um processo intrinsecamente instável de desenvolvimento. Keynes igualmente desafiou as noções de equilíbrio ao trazer elementos como “incerteza”, “expectativas” e “comportamento animal” para a análise econômica, em oposição à previsibilidade da interação entre agentes perfeitamente racionais. Kaldor, na vertente pós-keynesiana, estabeleceu três “leis” do crescimento que conferiam um papel central à indústria manufatureira, no que hoje os defensores de uma política industrial ativa baseiam seus argumentos.

Com o final da Segunda Guerra e o novo contexto internacional que despontava, o desenvolvimento econômico voltou à tona e foi consagrado como um campo de estudo autônomo. Planejamento, keynesianismo e socialdemocracia eram as palavras de ordem naquela ocasião, e os pioneiros do desenvolvimento trouxeram novo fôlego à discussão da mudança estrutural, opondo estratégias de crescimento equilibrado e desequilibrado. Prebisch, na América Latina, se debruçou sobre os padrões desiguais recorrentes nas trocas internacionais, o que, numa roupagem moderna, pode ser associado à distinção entre os nichos de maior ou menor valor agregado nas Cadeias Globais de Valor²². A ênfase na importância do setor manufatureiro e da atuação governamental era uma constante para esses autores.

A partir dos anos 1960, em um contraponto à economia do desenvolvimento, surgem modelos mais formais, influenciados pelo avanço na Teoria dos Jogos e nas ferramentas de econometria. Apenas nos anos 1980 algumas correntes teóricas vão trazer novos enfoques para a questão, trazendo tecnologia e instituições para a análise. A próxima seção analisa mais de perto o paradigma do Estado Desenvolvimentista, que constituiu uma interpretação da experiência de desenvolvimento asiática, em particular.

²² “This is a significant point from the perspective of modern trade relations, where concentration, both in terms of industries and higher value-added segments of GVCs, reflect exactly the sorts of differences in market structure (Northern oligopolies versus Southern competition) that troubled Prebisch more than half a century ago.” (UNCTAD, 2016, p. 129)

2.2. O Estado Desenvolvimentista e a Política Industrial

Este item trata, primeiramente, das abordagens teóricas do Estado Desenvolvimentista (*Developmental State*). Procura-se aqui fazer uma revisão da literatura, destacando a contribuição de seus principais autores: Chalmers Johnson (1982), Robert Wade (1990), Peter Evans (1995), Ha-Joon Chang (1994; 2006) e Alice Amsden (1989; 2009). Analisam-se mais detidamente as obras desses autores em relação aos contornos teóricos do Estado Desenvolvimentista, para, nas considerações finais, tentar apresentar um núcleo do conceito a partir da literatura. Em seguida, analisam-se os aspectos teóricos da política industrial (PI). A intenção é, em sequência: retomar os argumentos que privilegiam a importância da indústria, apresentar a controvérsia sobre a definição do termo, investigar a motivação por trás do uso da PI, e descrever o escopo dessas políticas (quais instrumentos devem ser utilizados para quais fins, ou seja, qual a abrangência da política industrial). Também se aborda a PI em um contexto institucional, no qual financiamento e inovação cumprem um papel importante. Buscando complementar empiricamente o item anterior, a terceira seção apresenta um foco especial na experiência do Leste Asiático na segunda metade do século passado.

2.2.1. O Estado Desenvolvimentista

Buscando identificar as causas do crescimento extraordinário do Japão no pós-guerra, Johnson (1982) partia de um “tipo ideal” weberiano de Estado, entre a centralização estatal (*plan-rational*) e o livre mercado (*market-rational*). Assim, o *Developmental State* japonês seria o meio-termo entre o Estado-Comando soviético e o Estado Regulador anglo-saxônico. Para Johnson (*in* WOO-CUMINGS, 1999, p.60, tradução nossa²³ e grifo do autor), em relação aos agentes privados, o Estado Desenvolvimentista é aquele em que

cada lado *usa* o outro em uma relação mutuamente benéfica para alcançar objetivos desenvolvimentistas e viabilidade empresarial. Quando o estado desenvolvimentista está funcionando bem, nem os funcionários do estado nem os gestores do empresariado civil prevalecem um sobre o outro. O Estado é uma agência “catalítica”(…), e os gestores estão respondendo a incentivos e desincentivos que o estado estabelece. Não é uma combinação fácil de se conseguir, mas, quando é feita adequadamente, pode produzir milagres de desenvolvimento econômico.

Johnson elenca os requisitos para um Estado Desenvolvimentista (*in* WOO-CUMINGS, 1999, p. 314-320, grifos nossos):

²³ No original: “each side uses the other in a mutually beneficial relationship to achieve developmental goals and enterprise viability. When the developmental state is working well, neither the state officials nor the civilian enterprise managers prevail over the other. The state is a “catalytic” agency (...) and the managers are responding to incentives and disincentives that the state establishes. This is not an easy combination to put together, but when it is done properly, it can produce miracles of economic development.”

- a) **Burocracia estatal** pequena, barata, mas dotada de excelência profissional, cujo *staff* sejam os melhores gerentes disponíveis, e cujas funções seriam: **identificar e escolher as indústrias a serem desenvolvidas** (política de estrutura industrial); identificar e escolher os melhores meios de desenvolvê-las mais rápido (política de racionalização industrial); supervisionar a competição nos setores estratégicos designados para garantir sua saúde econômica e efetividade. Essas tarefas seriam feitas por meio de métodos que conformassem os mercados à intervenção estatal;
- b) Um sistema político em que é concedido à burocracia escopo suficiente para tomar iniciativa e operar efetivamente. O Legislativo e o Judiciário devem ser funções de válvula de escape; ou seja, Johnson privilegia o papel do **Poder Executivo**;
- c) Aperfeiçoamento de métodos de conformação dos mercados na intervenção estatal: criação de **instituições financeiras governamentais**; uso extensivo de metas estritas e revisão pontual de incentivos fiscais; uso de planos indicativos para estabelecer **metas e diretrizes** para a economia inteira²⁴; orientação da política antitruste para **objetivos desenvolvimentistas e de competitividade internacional**, em vez de estritamente direcionada para a manutenção da competitividade doméstica; P&D conduzido e patrocinado pelo governo (indústria de computadores); e o uso de licenciamento governamental e autoridade de aprovação para atingir metas desenvolvimentistas.

O mais importante desses métodos de intervenção seria a condução administrativa (*administrative guidance*), isto é, evitar leis exageradamente detalhadas que travem a criatividade administrativa (comparável com a autoridade discricionária de um diplomata encarregado de negociar acordos internacionais). Além disso, era ideal uma organização central como o MITI (de pequeno tamanho, controle indireto dos fundos governamentais e funções de *think tank*) e ainda *bureaus* verticais de implementação da política industrial no nível micro, bem como democracia interna. Sobre o aspecto autoritário ou democrático do projeto japonês, Johnson (*in* WOO-CUMINGS, 1999), declara que a existência de um projeto nacional e a

²⁴ Além da criação de fóruns operacionais para trocar perspectivas, revisar políticas, obter *feedback*, resolver diferenças; atribuição de funções governamentais a certas associações privadas e semiprivadas; confiança ampla em corporações oficiais, particularmente do tipo público-privadas, para implementar políticas de alto risco ou de áreas refratárias; criação e uso pelo governo de um “orçamento de investimento” não consolidado separado do orçamento de contabilidade geral e não financiado por ele. (JOHNSON *in* WOO-CUMINGS, 1999)

legitimidade constituem o Estado Desenvolvimentista, e que, nesse sentido, o país estaria imbuído de um sentido revolucionário.

Quanto à Política Industrial, Johnson assevera que ela não é uma alternativa ao mercado, mas o que o estado faz para alterar intencionalmente seus incentivos buscando influenciar o comportamento de produtores, consumidores e investidores.²⁵ A seleção de setores, portanto, não significa a promoção de tecnologias que provavelmente não se desenvolveriam sem apoio; significa ajudar essas tecnologias a alcançar rapidamente as necessárias economias de escala e a eficiência industrial sem as quais elas nunca se tornariam internacionalmente competitivas. (SUZIGAN; FURTADO, 2006)

Robert Wade (1990), por sua vez, caracteriza os intérpretes do sucesso asiático em duas vertentes: a teoria do Livre Mercado (em que não houve papel algum do Estado no desempenho regional) e o Mercado Simulado (em que o governo seria neutro, apenas criando uma estrutura de incentivos). Ele, por seu turno, propõe a teoria do Mercado Governado. Enfatiza, pois, além do desempenho industrial, a correlação entre arranjos institucionais e políticos para as interações entre os setores público e privado, alegando que os casos de Coreia e Taiwan tiveram em comum a transferência de recursos e incentivos governamentais de setores e atividades menos produtivas para aquelas mais promissoras, havendo nesse sentido, um crucial disciplinamento da possibilidade de *rent-seeking* por parte dos agentes econômicos. Nesse sentido, sua obra se afasta de uma perspectiva que pudesse atribuir o sucesso asiático unicamente ao perfil exportador e a políticas meramente horizontais, enfatizando como ações governamentais bem delimitadas “governaram” as decisões privadas na implementação de uma política industrial ativa.

O Mercado Governado conduziu essas economias a altos níveis de investimento produtivo, especialmente em determinadas indústrias, e incitou sua exposição à competição internacional. O êxito regional era resultado de, portanto, resultado de diversos incentivos e de uma organização específica do Estado e do setor privado. Conforme Wade (1990), as intervenções governamentais essenciais foram: a redistribuição de terra no início do período pós-guerra; o controle do sistema financeiro e subordinação do capital financeiro ao capital industrial; a estabilidade macroeconômica, no sentido de controlar parâmetros que afetam o

²⁵ Para o autor, a política comercial também foi importante: o MITI fez de tudo para restringir importações de bens finais, principalmente os que competiam com produtos nacionais, e fomentou a importação de moderna tecnologia e maquinaria em caráter de urgência. Ademais, defende o estabelecimento de metas: o governo não toma essas decisões, mas as ratifica e apoia, e a política industrial torna-se um meio de avaliar sua significação econômica e científica. (JOHNSON, 1982)

investimento de longo prazo, como o câmbio, os juros e o nível geral de preços; a modulação do impacto da competição estrangeira e a priorização quanto ao de recursos cambiais escassos; promoção de exportações, promoção de aquisição tecnológica e assistência a indústrias específicas.

Wade enfatiza também a acumulação de capital e a mudança na composição do investimento, em vez da confiança na alocação estática de recursos como fonte do crescimento; a composição de investimento sob a estratégia do mercado governado seria então distinta daquela que haveria em um cenário alternativo de livre-mercado ou em relação à de outros países em desenvolvimento intervencionistas. Sobre a escolha de vencedores, assevera que o isolamento em relação às demandas privadas e a capacidade de modelar a economia e a sociedade foram cruciais para que pudesse ser feita.²⁶

O sociólogo Peter Evans (1995), por seu turno, estabelece uma tipologia na qual contrasta como extremos os estados predatórios (cujo exemplo é o Zaire) e os desenvolvimentistas (cujo arquétipo é a Coreia), com casos intermediários (Brasil e Índia), estes últimos historicamente bem-sucedidos em implantar o projeto de industrialização, mas não em promover estruturas mais eficientes de gestão pública. O autor investe contra o modelo neoutilitário de Estado mínimo, que teria surgido como uma panaceia para a desilusão em relação a estados corruptos e “capturadores” de renda, baseado na escolha racional dos agentes públicos. Portanto, para os neoutilitaristas, o Estado deveria ser diminuído em influência e tamanho. Evans questiona isso, argumentando que se deveria criar uma estrutura de disciplinamento do comportamento *rent-seeking* e de incentivos para fazer os agentes buscarem objetivos corporativos e coletivos.

²⁶ Na conclusão de *Governing the Market*, Wade faz dez prescrições, que no geral resumem sua concepção sobre o Estado Desenvolvimentista, com algumas especificidades (WADE, 1990, p. 350-381):

- a) conceber uma política nacional para promover investimentos dentro do país, e canalizar mais desses investimentos para indústrias consideradas promissoras para o crescimento;
- b) utilizar de protecionismo para ajudar a criar um conjunto de indústrias competitivas internacionalmente;
- c) se a estratégia mais ampla requerer grande dependência do comércio, dar mais prioridade para políticas de promoção de exportações;
- d) aceitar multinacionais, mas direcioná-las para exportações;
- e) promover um sistema financeiro bancário sob controle estrito do governo;
- f) promover a liberalização comercial e financeira gradualmente, de acordo com um certo sequenciamento de passos;
- g) estabelecer uma “agência piloto” ou “*staff* econômico geral” dentro da burocracia central cuja política primordial seja o perfil industrial e comercial da economia e seu futuro caminho de crescimento;
- h) desenvolver instituições efetivas de autoridade política antes de o sistema ser democratizado;
- i) desenvolver instituições corporativas enquanto ou depois do sistema ser democratizado;
- j) fazer reformas graduais mesmo em *soft states* para criar uma configuração institucional mais apta para apoiar uma política industrial modesta.

É então que Evans concebe o conceito de “autonomia inserida”, cujo protótipo é o estado coreano, ao passo que o Zaire estaria num extremo oposto, carecendo tanto de autonomia como de inserção na sociedade. “Autonomia” se refere à capacidade de a elite burocrática estar relativamente imune às pressões de grupos específicos na sociedade. Essa burocracia é tipicamente enquadrada no modelo “racional-legal” weberiano e goza de competência e legitimidade que lhe permitem esse insulamento. Já “inserção” se refere ao fato de essa burocracia estar enraizada nas diversas redes relacionais que compõem a sociedade, podendo estabelecer metas desenvolvimentistas coerentes por ter acesso a uma informação privilegiada sobre as demandas civis, conseguir angariar a cooperação dos diversos grupos para o projeto nacional, e ter um *feedback* constante de suas ações.

A autonomia sem inserção significaria um descolamento das demandas da sociedade (grupos de elite e sociedade civil); a inserção sem autonomia, um terreno fértil para o *rent-seeking*, fruto da apropriação das agências burocrática por interesses diversos, já que ela carece de competência racional e institucional para garantir o insulamento burocrático. A falta das duas coisas caracterizaria um estado disfuncional, que se apropria dos recursos e nutre relações patrimonialistas para garantir os interesses da elite de uma forma predatória; a conjunção das duas coisas configuraria o Estado Desenvolvimentista.

As diferentes experiências históricas de desenvolvimento propiciaram um debate sobre os “tipos de capitalismo”, ou “modelos”, cujos elementos fundamentais de distinção Chang (2006) exemplifica:

- a) O sistema financeiro e a governança corporativa (anglo-saxões contrastando com o modelo germano-japonês)
- b) As relações industriais (corporativismo social na Escandinávia em contraste com o sistema de emprego japonês)
- c) A política industrial (Leste Asiático, a França antes de 1980, Áustria e Finlândia, para citar alguns exemplos)
- d) Os distritos industriais (centro da Itália, sul da Alemanha)

Segundo Chang (2006), deve-se compreender a existência de diferentes modalidades de capitalismo, cuja diversidade institucional existe desde que começou o desenvolvimento tardio, como destacaria Gerschenkron (1962), mesmo no auge do *laissez faire* (1870-1913).

Coletivamente, estes debates demonstraram como há muitas diferentes formas de organizar a produção e a distribuição mesmo dentro de um arcabouço institucional basicamente *capitalista*, e como essas diferenças importam para o desempenho

econômico. A mensagem comum a esses debates é que as economias que têm os mecanismos institucionais mais efetivos para gerar arranjos cooperativos orientados para o longo prazo em relação a aprendizado (tecnológico e organizacional) e investimentos (em ativos humanos e físicos) tendem a apresentar desempenho melhor do que os países que predominantemente confiam nos mecanismos de livre-mercado, os quais dependem de forças individualistas competitivas orientadas para o curto prazo e que operam por meio de contratos a distância (CHANG, 2006, p. 14, tradução nossa²⁷, grifo do autor)

Chang busca delinear uma teoria econômica do Estado desenvolvimentista, investindo contra a perspectiva neoliberal que preconiza despolitização dos assuntos econômicos. Para ele, o Estado está incumbido de quatro funções essenciais (CHANG *in* WOO-CUMINGS, 1999):

a) **coordenação**, principalmente das ações dos agentes privados, como para viabilizar financiamento e realizar investimentos considerados complementares, numa alusão ao *big push*. Trata-se também de reduzir os custos de transação envolvidos nos contratos, não precisando ser necessariamente um auxílio financeiro, mas a identificação de “pontos focais” de coordenação, algo que poderia ser entendido como um “planejamento indicativo”;

b) **visão de futuro**, ou estratégia de desenvolvimento nacional, a qual envolve atores, segmentos e classes que se fazem representar no estado para direcioná-lo nesse sentido; aludindo a Hirschman (1958), trata-se mais de formular um conjunto de escolhas do que apenas identificar um conjunto ótimo de escolhas possíveis e já disponíveis. Aqui o Estado estaria imbuído de um espírito empreendedor.

c) **construção de instituições** voltadas a fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento e a sua continuidade (“veículos institucionais”); assim, o Estado poderia adaptar instituições de outros países ou inventar novas, não buscando resultado ótimos, já que é um processo incerto e não se sabe se as “boas” instituições vão ser realmente boas para a sociedade.

d) **administração de conflitos**, já que o processo de desenvolvimento é inerentemente conflituoso, pois envolve ganhadores e perdedores, mesmo que seus fins sejam sempre considerados desejáveis. Como a mobilidade de fatores não passa incólume a conflitos (já que

²⁷ No original: “Collectively, these debates have demonstrated how there are many different ways to organize production and distribution even within a basically *capitalist* institutional framework, and how these differences matter for economic performance. The common message from these debates is that economies which have the institutional mechanisms to generate more effective long-term-oriented cooperative arrangements regarding (technological and organizational) learning and investments (in human and physical assets) are likely to outperform countries that predominantly rely on classic free-market mechanisms, which depend on short-term oriented, individualistic competitive forces that work through arm’s length contracts.”

os proprietários dos diversos ativos vão buscar fazer frente à mudança estrutural), o Estado deve mediá-los.

Sob um ponto de vista voltado para o fenômeno de “ascensão do resto”, ou seja, daqueles países bem-sucedidos em realizar o *catching-up* em relação às economias desenvolvidas, Alice Amsden (1989, 2009) assinala que dois princípios norteiam o desenvolvimentismo: a indústria deve ser lucrativa para atrair capitais e o projeto nacional deve levar em conta a equidade. Para Amsden, os países asiáticos fizeram a coisa certa porque não atentaram às vantagens comparativas preestabelecidas, acenando para as relações público-privadas de informação e monitoramento e disciplina do comportamento das firmas e direcionando intervenções de diversos tipos. A autora enumera, então, quatro funções do Estado Desenvolvimentista (AMSDEN, 2009, p.227-285):

- a) Bancos de desenvolvimento;
- b) Administração de conteúdo local;
- c) “Exclusão seletiva”: abertura de alguns mercados para certos produtos e fechamento de outros;
- d) Formação de empresas nacionais.

Com esses atributos, o “resto” fez os investimentos em três frentes necessários para entrar na indústria básica, quais sejam: em fábricas de grande escala, em habilidades hierárquicas administrativas e tecnológicas e em redes de distribuição e marketing. Um dos princípios do desenvolvimento era tornar as manufaturas lucrativas o bastante para atrair a empresa privada por meio da alocação de “ativos intermediários” (subsídios) e induzir tais empresas a se concentrar nos resultados e a redistribuir seus lucros monopolistas para a população como um todo. Os bancos de desenvolvimento, em especial, influenciaram a eficiência de seus clientes submetendo-os a padrões de desempenho relacionados a práticas administrativas no nível da empresa (padrões técnicos) e a metas de política nacional (padrões políticos).

Amsden distingue os retardatários do começo dos novos, que imitaram em vez de inovar (receberam um empréstimo de tecnologia e aprendizado) e não poderiam tomar emprestado focando apenas em vantagens comparativas e indústrias intensivas em trabalho²⁸. Segundo

²⁸ Eles carecem de informação completa ou alternativas tecnológicas, carecem de informação perfeita para as tecnologias que conseguem e estão sujeitos a processos variáveis, imprevisíveis e dependentes da trajetória de aprendizado. Problemas de apropriabilidade também limitariam o investimento em P&D e todas as externalidades advindas disso. (AMSDEN, 2009)

Amsden (2009), a experiência manufatureira do pós-guerra contou com um papel importante de administradores e engenheiros, investimento em educação terciária e núcleo de técnicos experientes.

2.2.2. Política industrial: Aspectos Teóricos

O mundo de hoje é, de diversas formas, fruto da industrialização. Foi ela que permitiu o crescimento sustentado da produtividade na Europa, nos Estados Unidos, e naqueles países que, décadas adiante, convergiriam economicamente em relação ao Ocidente (RODRIK, 2004). Nicholas Kaldor (1966, 1967) estabelece uma relação entre a indústria e o crescimento econômico, dado que características específicas fazem do setor industrial o “motor do crescimento”; logo, o crescimento do setor industrial teria uma associação positiva com a expansão da economia como um todo, com a produtividade do setor e, inclusive, dos outros setores além da indústria (THIRLWALL, 2005). Segundo Szirmai, Naudé e Alcorta (2013, p.54-55) os argumentos para a defesa do setor manufatureiro baseiam-se nas constatações de que:

- a) Há uma correlação empírica entre o grau de industrialização e os níveis de renda *per capita* em países em desenvolvimento. Países mais industrializados tendem a ser mais ricos que os menos industrializados;
- b) A produtividade é maior no setor manufatureiro que no agrícola. Há um bônus de mudança estrutural na transferência de recursos do setor primário para o manufatureiro, pois a manufatura tem taxas de produtividade mais altas que outros setores;
- c) A transferência de recursos da manufatura para o setor de serviços leva a um ônus de mudança de estrutural, conhecido como “a doença de Baumol”. O crescimento da renda *per capita* agregada tende a desacelerar à medida que o setor de serviços aumenta;
- d) Em comparação com a agricultura, a indústria, de maior concentração espacial, oferece oportunidades especiais de acumulação de capital do que a agricultura, dispersa espacialmente. A intensidade em capital é maior na indústria em geral²⁹ e bem menor nos outros setores; portanto, um aumento na produção da indústria manufatureira leva ao aumento do crescimento;

²⁹ Aqui incluídos mineração, construção civil e infraestrutura urbana.

- e) A indústria manufatureira oferece oportunidades especiais para economias de escala, menos disponíveis na agricultura e serviços;
- f) A indústria manufatureira oferece progresso tecnológico incorporado e desincorporado. O avanço tecnológico é concentrado na indústria e se difunde para outros setores;
- g) *Linkages*³⁰ e efeitos de *spillover* são mais fortes na manufatura. *Linkages* para a frente e para trás criam externalidades positivas para investimentos em certos setores. *Spillover* é o fluxo de conhecimento desincorporado entre setores (externalidades específicas, em conhecimento e tecnologia, importantes dentro da indústria e entre os setores; ou seja, a transmissão de crescimento para outros setores);
- h) À medida que cresce a renda *per capita*, a cota de gastos agrícolas no gasto total declina e a de bens manufatureiros aumenta. Ou seja, o papel da demanda e as elasticidades de demanda interagem com efeitos da oferta para gerar o desenvolvimento mais rápido, o que resulta no ponto especificado pela alínea a (de caráter mais empírico)³¹.

A partir da premissa de que o papel da indústria é fundamental no desenvolvimento econômico, surge a noção de Política Industrial, cuja conceituação varia entre os estudiosos especialmente quanto ao seu escopo, isto é, quanto à variedade de instrumentos de política econômica reconhecidos como PI. Nesse sentido, alguns partem de um conceito mais amplo e genérico, como sendo qualquer política discricionária que afete a indústria. Por outro lado, outros preferem circunscrevê-la à questão da seletividade (de setores, ou mesmo firmas) por parte do governo. Assim, o debate em torno da definição representa, no mais das vezes, um embate entre políticas verticais (escolha de setores considerados mais vantajosos) e horizontais (aquelas que consistiriam em criar um *level playing field*, de condições favoráveis para todas os setores, indiscriminadamente). Chang, Andreoni e Kuan (2013, p.9-10) resumem assim as divergências conceituais em torno da definição de Política Industrial:

A natureza controversa da política industrial é testemunhada no fato de que não há uma definição universalmente acordada do termo. (...) A interpretação mais literal de política industrial seria defini-la incluindo **qualquer política que afete a indústria** (usualmente interpretada como a indústria manufatureira), da mesma forma que definiríamos política fiscal como aquela que afeta a receita e o gasto do governo e política monetária como a

³⁰ Relações diretas de oferta e demanda inter-setorial. Ver Hirschman (1958). Uma síntese dessa ideia foi apresentada na revisão da literatura sobre o Desenvolvimento Econômico (ver 2.1).

³¹ Uma curva em formato de “u invertido” demonstra estatisticamente uma relação entre o setor industrial e o crescimento da renda *per capita* até certo ponto, a partir do qual ocorre uma inversão da proporcionalidade.

que afeta as variáveis monetárias. De fato, quem adota essa definição incluiria até políticas de infraestrutura, educação e impostos como parte da política industrial. (CHANG; ANDREONI; KUAN, 2013, p. 9-10, tradução³² e grifo nossos)

A maioria dos estudiosos de política industrial, no entanto, definem-na como “seletiva”, “setorial” ou “direcionada”- nomeadamente, uma política que, de modo deliberado, favorece indústrias e setores (ou mesmo firmas) particulares, em detrimento de outras, contra as sinalizações do mercado, geralmente (mas não necessariamente) para melhorar a eficiência e promover o crescimento da produtividade, para a economia como um todo bem como para as indústrias-alvo propriamente ditas. A política industrial assim definida tem sido até mais controversa do que a definição mais genérica. (CHANG; ANDREONI; KUAN, 2013, p. 9-10, tradução³³ e grifo nossos)

Chang (1994) adota a definição mais estrita, descrevendo as políticas industriais como ações do governo que apoiam a geração de capacidade de produção e tecnológica em indústrias consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional. Isso implica que a discriminação entre atividades, setores e agentes é baseada no seu potencial de impulsionar a economia como um todo. O autor considera que definições abrangentes³⁴ sobrecarregam o conceito de PI, preferindo a definição usual de políticas industriais seletivas. Por outro lado, diz que mesmo políticas consideradas não verticais, como estímulo a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), envolvem a seleção implícita de setores (CHANG, 2006).

Pinder (1982 *apud* PERES; PRIMI, 2009), por seu turno, em uma definição mais ampla e pormenorizada, considera como PI todas as políticas designadas para incentivar a indústria, inclusive incentivos fiscais e monetários para investimentos, investimento público direto e programas de compras governamentais, incentivos para investimento em pesquisa e desenvolvimento, grandes programas para criação de “campeões nacionais” em setores estratégicos e políticas para apoiar pequenas e médias empresas. Inclui ainda suporte direto para a criação e melhoria da infraestrutura física e social (instituições), política comercial e competitiva, bem como medidas para prevenir a formação de cartéis e programa para apoiar diretamente atividades industriais intensivas em trabalho.

³² No original: “The most literal interpretation of industrial policy would be to define it to include any policy that affects industry (usually interpreted as the manufacturing industry), in the same way in which we would define fiscal policy as policy that affects government revenue and spending, and monetary policy as policy that affects monetary variables. Indeed, some commentators who adopt this definition would include even infrastructure policy, education policy and tax policy as parts of industrial policy”.

³³ No original: “The majority of the commentators on industrial policy, however, define industrial policy to mean ‘selective’ industrial policy, ‘sectoral industrial policy’ or ‘targeting’ – namely, a policy that deliberately favours particular industries/sectors (or even firms) over others, against market signals, usually (but not necessarily) to enhance efficiency and promote productivity growth, for the whole economy as well as for the targeted industries themselves.1 Industrial policy thus defined has been even more controversial than more generally defined industrial policy”.

³⁴ Ver Warwick (2013, p.15) para uma seleção bastante ampla de como diferentes conceitos aparecem na literatura.

Warwick (2013) também é menos parcimonioso na definição que prefere adotar, apesar de menos específico. Para ele, política industrial é qualquer tipo de intervenção ou política governamental que tenta melhorar o ambiente de negócios ou alterar a estrutura da atividade econômica em direção a setores, tecnologias ou tarefas que, espera-se, ofereçam melhores perspectivas de crescimento econômico ou bem-estar social do que que ocorreria na ausência de tal intervenção. Em síntese, ele considera ambas as políticas horizontais e verticais.

De acordo com Rodrik (2008), modernamente não há mais que se perguntar o porquê da Política Industrial, mas sim como fazê-la. Chang (2006) também enfatiza que a questão crucial “*não* é se a política industrial deve ou não ser seletiva, *mas* como ser seletiva nas áreas certas da maneira certa, dados os objetivos gerais de política industrial” (CHANG, 2006, p.37, tradução nossa³⁵ e grifos do autor). A literatura sobre política industrial traz à tona uma dualidade a respeito do papel do Estado e do Mercado. Em uma perspectiva mais liberal, o Estado tem uma atuação restrita, de basicamente garantir um ambiente favorável à interação dos mercados, esta responsável pelo desenvolvimento em última instância. Por seu turno, a perspectiva mais desenvolvimentista atribui ao Estado um papel de maior protagonismo no desenvolvimento nacional, no sentido de intervir de forma mais direta e seletiva na economia, bem como de coordenar a atuação dos agentes mercantis com um olhar sobre metas desenvolvimentistas de longo prazo (configurado assim um dos pressupostos daquele Estado dito desenvolvimentista de que tratamos na seção anterior).

A primeira perspectiva privilegia a noção de “falhas de mercado” como justificativa para a intervenção. Isso se configura em uma política industrial “reativa e restrita”, com pouca margem para a atuação do Estado e grande confiança na capacidade de os mercados se ajustarem automaticamente. O desenvolvimento, por esse prisma, deriva automaticamente dos ganhos de comércio decorrentes da alocação eficiente dos recursos em que uma economia é intensiva. O Estado deveria atuar provendo bens públicos, como justiça, educação e saúde, e estabelecendo os direitos de propriedade e os incentivos necessários à proliferação dos negócios, como garantias de que os contratos serão firmados e de que há a infraestrutura física necessária. Trata-se de políticas de recorte horizontal (PERES; PRIMI, 2009).

Por outro lado, uma visão mais associada aos pós-schumpeterianos, institucionalistas e estruturalistas³⁶ propõe que há uma evolução concomitante de tecnologias, empresas, setores e

³⁵ No original: “The crucial question, in conclusion, is *not* whether or not industrial policy should be selective, *but* how to be selective in the right areas in the right manner, given the overall industrial policy objectives”.

³⁶ Peres e Primi (2009) partem de uma síntese teórica dessas três vertentes para escrever sobre política industrial.

instituições em geral, em um ambiente onde importam a infraestrutura social e as regulações, por exemplo. Aqui a política industrial não é mais restrita e reativa, e sim “abrangente e direcionada”, e, dada essa amplitude e a importância do aspecto tecnológico e institucional, pode ser concebida como um Sistema Nacional de Inovação. Nesse sentido, essa estrutura sistêmica de instituições funciona- assim como a infraestrutura física de portos, aeroportos e rodovias- como um catalisador de inovação, uma criadora de “condições de contexto” e uma fonte de externalidades para as empresas. Existe, por conseguinte, uma série de interações entre a esfera mercantil e a não mercantil.

Aqui subentende-se uma distinção importante entre vantagens comparativas consideradas dinâmicas ou estáticas: enquanto estas derivam da dotação prévia de fatores de produção e de sua eficiência alocativa por meio do comércio internacional, aquelas são consideradas latentes, ou seja, vantagens que podem ser “descobertas”, ou “criadas”, partindo de uma visão ampla cujo limite seria apenas a criatividade humana em identificá-las e potencializá-las. O desencadeamento desses processos de aprendizado é complexo, envolvendo, por exemplo, o aproveitamento de transferências tecnológicas, os incentivos direcionados a pesquisa e inovação, entre outras coisas (PERES; PRIMI, 2009).

Essa discussão permeia os debates recentes em torno da Política Industrial, especialmente em relação aos países em desenvolvimento. No *discussion paper* do Banco Mundial intitulado “A política industrial nos países em desenvolvimento deve adequar-se à vantagem comparativa ou desafiá-la?” (tradução nossa)³⁷, Lin e Chang (2009) defendem posições antagônicas precisamente quanto ao papel das vantagens comparativas. Lin³⁸ defende o papel do Estado como “uma parteira, em vez de uma babá de plantão”, cuja função seria intermediar o processo que “daria à luz” condições necessárias para o florescimento das atividades empresariais, em termos da geração de uma gama de incentivos diversos e exploração das vantagens comparativas existentes. Chang³⁹, por sua vez, acredita que não é

³⁷ No original: “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang”.

³⁸ “Suppose the government tries to protect and subsidise the growth of capital-intensive industries, or other industries in which it has no comparative advantage. In that case, the accumulation of capital and the upgrading of endowment structure are retarded, slowing the upgrading of its optimal technology/industrial structure. Rather than serving as midwife to healthy new industries, it is likely to find itself becoming a long-run nursemaid to sickly infant industries that never mature. The culture of rent-seeking that is likely to emerge will calcify the web of protection even more and make later reforms more difficult.” (LIN; CHANG, 2009, p.487)

³⁹ “Of course, Justin is absolutely right in saying that deviating too much from one’s comparative advantages is to be avoided. Comparative advantage does offer a useful guideline in telling us how much the country is sacrificing by protecting its infant industries. The more you deviate from your comparative advantage, the more you pay in order to acquire capabilities in new industries. However, this does not mean that a country should conform to its comparative advantage, as Justin puts it. As I have argued, given the nature of the process of factor accumulation

possível para um país se desenvolver sem que desafie a crença na exploração dessas vantagens preexistentes, cabendo a cada governo identificar maneiras de criar novas vantagens de modo a se industrializar, quer dizer, *get the prices wrong* (ou interpretar errado os preços relativos, deliberadamente), em uma alusão a Amsden (1989).

Cimoli, Dosi e Stiglitz (2008, p.5) apontam cinco “domínios”⁴⁰ da política industrial, quais sejam:

- (i) A geração de conhecimento científico;
- (ii) A geração de novas tecnologias;
- (iii) A estruturação da base produtiva e a organização dos incentivos e dos fluxos de informações que condicionam o comportamento dos agentes econômicos;
- (iv) A definição das estruturas política e legal onde os agentes econômicos operam;
- (v) O que se refere ao plano da cultura, ou seja, valores, normas e costumes de uma sociedade.

De acordo com essa abordagem, a mudança estrutural (ou seja, a transformação das estruturas produtivas e organizacionais) é um fenômeno que incorre em custos e enfrenta barreiras que devem ser superadas através da intervenção *ad hoc* do Estado, o que envolve o reconhecimento de assimetrias que favoreçam atividades consideradas "positivas" para o crescimento de longo prazo, geralmente intensivas em tecnologia e conhecimento. Nessa abordagem, o Estado seria

um promotor do desenvolvimento e poderia estar, de acordo com o contexto particular, diretamente envolvido na produção ou no seu financiamento através de créditos fiscais e subsídios; ao mesmo tempo, ele pode ser o articulador de políticas sob medida para promover vínculos entre os distintos agentes econômicos. (PERES; PRIMI, 2009, p.6, tradução nossa⁴¹)

and technological capability-building, it is simply not possible for a backward economy to accumulate capabilities in new industries without defying comparative advantage and actually entering the industry before it has the ‘right’ factor endowments.” (LIN; CHANG, 2009, p.491)

⁴⁰ Para Warwick (2013), uma tipologia acerca dos domínios da política industrial também envolve o *locus* de operação de seus diversos instrumentos, seja o mercado de produtos, fatores, crédito ou de capitais, ou mesmo os de terras e tecnologia, sejam os sistemas e instituições necessários para coordenar os agentes e os mercados. Segundo ele, houve uma evolução histórica nos motivos para se fazer PI, que se refletiu nesses domínios, passando da intervenção no mercado de produtos (subsídios, empresas públicas, proteção), passando pelo de fatores (correção de falhas de mercado e subsídios, incentivo a P&D, subsídio para treinamento, provisões para investimento, ajuda para obter acesso financeiro) até um foco em intervenções menos direcionadas (construir sistemas, criar redes, desenvolver instituições e alinhar prioridades estratégicas).

⁴¹ No original: “a promoter of development, which might be, according to the particular context, directly involved in production, financing it through tax credits and subsidies. At the same time, it can be the articulator of policy measures tailored to promote linkages between agents.”

Logo, em suma, ele pode atuar como:

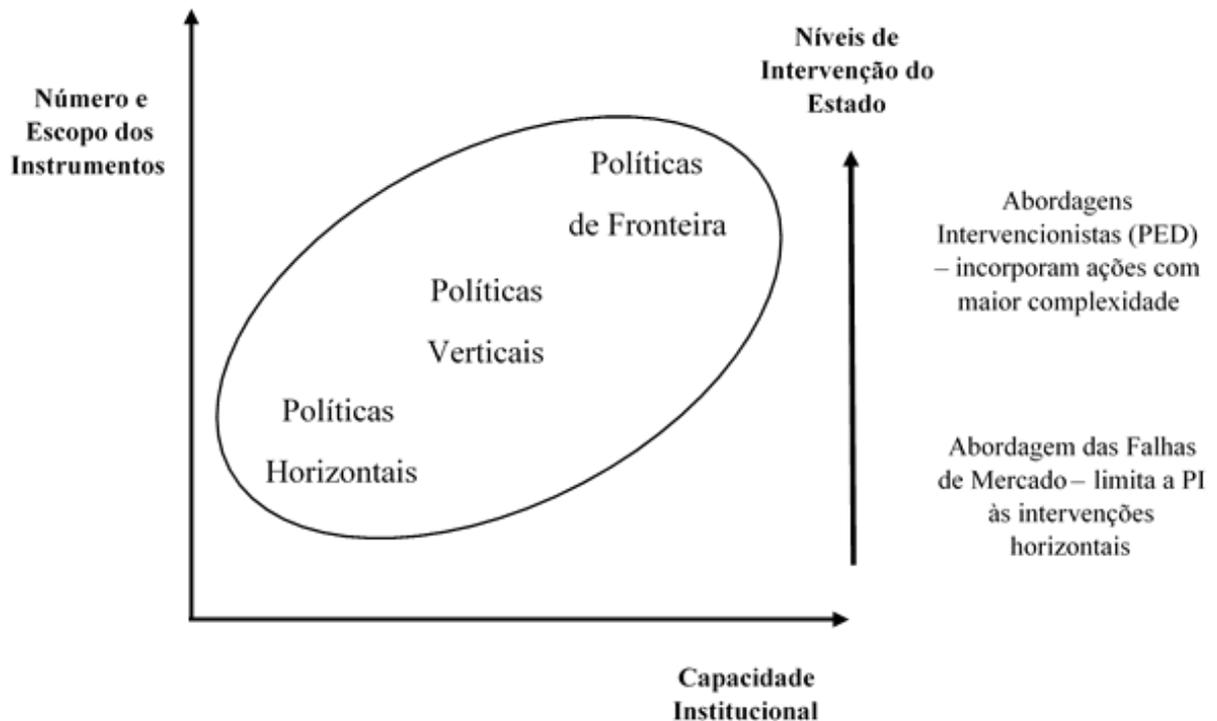
- a) Articulador e regulador: quando coordena a atuação dos atores privados mediante a alteração de preços (tarifas, impostos, subsídios, incentivos fiscais etc.) e quantidades (metas setoriais, regras de funcionamento dos mercados, leis antitruste, regras no mercado de trabalho, coordenação de investimentos etc.);
- b) Investidor: através de empresas públicas, produzindo bens e serviços;
- c) Consumidor: por meio de compras governamentais, tornando-se um mercado para aqueles setores considerados estratégicos ou, também, como demanda nos primeiros estágios de um empreendimento arriscado, funcionando como uma “rede de proteção”;
- d) Financiador: canalizando recursos financeiros para empresas ou setores, com taxas de juros subsidiadas ou impostos favoráveis.

A PI consiste de três fases, concepção e *design*, implementação e avaliação (PERES; PRIMI, 2009). A concepção parte de um projeto nacional e envolve o consenso a respeito das prioridades. É o mecanismo de *feedbacks* recíprocos entre essas fases que induz à mudança na produção e nas estruturas sociais. Quanto à orientação do escopo das políticas, pode-se subdividir em três subgrupos (PERES; PRIMI, 2009):

- a) Políticas horizontais: de alcance disseminado e não seletivo. Ex.: medidas para apoiar a formação de capital humano; medidas genéricas para apoiar certas atividades, como certificações, controle de qualidade, padronizações etc.; incentivos à infraestrutura e ao desenvolvimento do ambiente de negócios;
 - b) Políticas verticais: de natureza direcionada e seletiva. Ex.: atração direcionada de IDE; negociações internacionais específicas de setores; incentivos e subsídios setoriais; programas de apoio à competitividade de determinada indústria; produção estatal ou compras governamentais;
 - c) Políticas de fronteira: de natureza seletiva, como parte de uma estratégia nacional mais ampla e ambiciosa, para setores na fronteira tecno-produtiva existente. Ex.: investimentos em biotecnologia e nanotecnologia e defesa, empreendimentos relacionados a parques tecnológicos e consórcios de P&D.
-

A figura 1 destaca a orientação da PI em uma relação proporcional entre o número e escopo dos instrumentos e a capacidade institucional necessária para tanto.

Figura 1: Escopo da política industrial



Fonte: Cunha e Silva (2016), com base em Peres e Primi (2009, p. 17)

Segundo Wade (2015), a literatura tende a focar demasiadamente no que o Estado deve fazer, quais instrumentos utilizar, deixando de lado os determinantes da efetividade do Estado. Pode-se pensar em dois níveis dessas capacidades estatais: em primeiro lugar, as relações entre estado e sociedade e as coalizões políticas por trás delas; em segundo, o nível mais micro das agências estatais, especialmente a responsável pela política industrial em particular (WADE, 2015). Essa discussão remete a duas questões centrais na estratégia nacional de PI: comando político e coordenação (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Aludindo ao *Developmental State*, existem nesses dois pressupostos duas de suas características nucleares (comando político e coordenação podem ser entendidas no bojo de uma condução eficiente das relações público-privadas (JOHNSON, 1982; WADE, 1990; AMSDEN, 1989, 2009; CHANG, 1994, 2006) e a existência de uma burocracia competente e legítima (EVANS, 1995) capaz de organizar esse

processo. Para Rodrik (2008), a política industrial tem como atributos fundamentais “inserção, incentivos condicionais e prestação de contas”⁴²

Portanto, no que tange ao comando político, a estratégia deve ser objeto de decisão política⁴³ e ser comandada por uma liderança política incontestável⁴⁴ (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Esse processo, logo, não é automático nem espontâneo. Todos os exemplos históricos de desenvolvimento e crescimento sustentado, a partir da revolução industrial em diante, ocorreram em ambientes onde havia um conjunto de instituições públicas e privadas cujas ações moldaram e direcionaram o processo (PERES; PRIMI, 2009). Em termos gerais, uma estratégia industrial é formulada e implementada no quadro de uma política nacional de desenvolvimento mais ampla: normalmente, instituições como o Ministério da Economia, o Ministério responsável pela atividade industrial, os conselhos que tratam das relações público-privadas, etc⁴⁵. No Brasil, o órgão responsável é o MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio). Por outro lado, muitas vezes a política industrial não é explícita, ocorrendo apenas *de facto*, não havendo uma política explícita em documentos oficiais. A política industrial dos Estados Unidos no governo Reagan teria ocorrido nesses moldes (PERES; PRIMI, 2009).

Quanto à coordenação, ela está na essência da PI, pois não é delegada à descentralização dos mecanismos de mercado, caso em que seriam apenas uma forma de coordenação *ex-post*, em reação a falhas de mercado e ambientes de informação imperfeita. Segundo Dosi (1988, p.138 *apud* SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 12), em um mundo dinâmico,

os fatores institucionais em sentido amplo (instituições e políticas) parecem moldar a constituição de regras de comportamento, processos de aprendizado, padrões de seleção ambiental, condições contextuais sob as quais os mecanismos econômicos operam — em geral, e principalmente em relação à mudança tecnológica.

Sob esse ângulo, a PI é uma forma de coordenação *ex-ante*. (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Assim, neste quadro, a inovação impulsiona a mudança estrutural, que por sua vez reforça os incentivos à inovação em um círculo virtuoso de crescimento. Para além da

⁴² Tradução livre de “embeddedness, carrots-and-sticks and accountability”. (RODRIK, 2008, p. 3)

⁴³ Segundo Johnson, “política industrial é antes de tudo uma atitude, e só depois uma questão de técnica” (JOHNSON, 1982 *apud* SUZIGAN; FURTADO, 2006, p.168).

⁴⁴ Rodrik (2004, p.19-20) sugere que seja um ministro de estado, o vice-presidente ou mesmo o próprio presidente da República. Isto colocaria a política industrial no vértice da política econômica, asseguraria a articulação das instituições executoras e possibilitaria melhor coordenação das ações.

⁴⁵ No caso asiático, o MITI japonês, o Council for Economic Planning and Development (CEPD) de Taiwan, o South Korea’s Economic Planning Board e o Singapore’s Economic Development Board estavam no topo de uma rede de agências governamentais e fóruns de interação com o setor privado, respondendo, em última instância, pelas estratégias nacionais de desenvolvimento (CUNHA, 2012)

abordagem do "milagre asiático" (WORLD BANK, 1993), há um crescente consenso na literatura de que o desenvolvimento e o estreitamento do hiato tecnológico em economias de industrialização recente foram amplamente baseados em um conjunto de políticas industriais que apoiaram ativamente setores estratégicos e agentes, conduzindo, assim, ao crescimento, ao aumento da produtividade e à acumulação de capital, bem como à geração de capacidades nacionais de inovação (PERES; PRIMI, 2009). A ideia de “sistemas nacionais de inovação”, que remonta à unidade nacional e reunião das forças produtivas defendidas por List (1841) para construir a nação alemã, condensa bem essa dinâmica, remetendo ao caráter institucional, bem como intencional, da inovação. Assim,

Ocorre que todos os processos de geração de novos conhecimentos científicos e tecnológicos, tanto quanto os de imitação e adaptação tecnológica, envolvem uma ampla variedade de atores complementares, freqüentemente incluindo empresas mercantis mas, junto com elas, instituições públicas de pesquisa e treinamento, “comunidades de intercâmbio”, sociedades técnicas e sindicatos, entre outros. Num sentido fundamental, as instituições e políticas voltadas para o aprendizado tecnológico devem tratar da construção de sistemas nacionais de produção e de inovações. (CIMOLI *et al.*, 2007, p. 62)

Deve-se enfatizar também o papel dos bancos de desenvolvimento para o financiamento da PI (GERSCHENKRON, 1962; AMSDEN, 2009; DI MAIO, 2007). Segundo Amsden, historicamente, a mais importante modalidade de intervenção direcionada foi a concessão de crédito para firmas e setores específicos (AMSDEN, 2009). No Leste Asiático, por exemplo, o crédito bancário subsidiado era condicionado ao cumprimento de certos requisitos pelas empresas, ou seja, o governo moldava o comportamento das empresas por intermédio da concessão de crédito, um artifício de particular êxito na Coreia do Sul (AMSDEN, 1989). O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social) brasileiro, por sua vez, cumpriu um papel essencial no desenvolvimento do país, especialmente durante o Plano de Metas e o II PND⁴⁶. Entretanto, havia uma restrição peculiar: o governo queria favorecer o crescimento da indústria, porém havia um receio de permitir a concentração dos setores, em um contexto no qual a desigualdade de renda já era alta. Teria havido, portanto, certa renúncia à seleção de campeões nacionais (DI MAIO, 2007).

⁴⁶ Segundo Amsden (2009), durante quarenta anos nenhuma grande iniciativa envolvendo capital privado brasileiro foi implementada sem o apoio do BNDES, tampouco havia outra fonte real e alternativa para financiamento de longo prazo; ademais, o Banco esteve na dianteira da possibilidade de fomentar setores de alta tecnologia, com a possibilidade de criar no país uma indústria de computadores.

2.2.3. A Política Industrial na Prática: o Caso do Leste Asiático

Entre as décadas de 1970 e 1980, Krueger (1974), Bhagwati (1969) e Balassa (1970)⁴⁷, entre outros, interpretaram o rápido crescimento do leste asiático por um viés mais *market-friendly*, no sentido de que esses países teriam incentivado políticas de estabilidade macroeconômica, reformas orientadas para o livre funcionamento do mercado e orientação exportadora. Mais tarde, em 1993, o Banco Mundial publicaria seu parecer sobre o “milagre asiático”, destacando as políticas de caráter horizontal (basicamente aquelas referidas anteriormente) como a principal explicação para o sucesso regional. A seletividade era negligenciada: se houve “escolha de campeões nacionais” nesse processo, foi infrutífera ou pouco importante (WORLD BANK, 1993). Krugman (1994), em um artigo intitulado “O mito do milagre asiático”, também se mostraria cético quanto à possibilidade de a política de “escolha de vencedores” ter surtido um efeito significativo sobre o crescimento da região, atribuindo-o mais ao aumento nos fatores de produção (reflexo meramente da acumulação de capital e incremento de mão de obra) que a qualquer política seletiva que pudesse ter elevado a produtividade total dos fatores. A crise asiática de 1997/1998 igualmente serviria de combustível à crítica do Estado Desenvolvimentista, que teria se convertido em um “capitalismo de compadres” (*crony capitalism*), no qual o financiamento alavancado dos empresários para os enormes investimentos produtivos, confiando na capacidade do governo de cobrir suas posições a descoberto, caracterizaria uma disseminação generalizada de risco moral, em última instância responsável pela crise. (CUNHA, 1999)

De encontro a esses argumentos da explicação convencional, outros autores, alinhados ao paradigma do Estado Desenvolvimentista, argumentariam que tinha sido precisamente porque o Estado havia abandonado a política desenvolvimentista, em favor de uma maior liberalização, que teria ocorrido a crise (CUNHA, 1999). Posteriormente, o Banco Mundial (WORLD BANK, 2010) iria rever suas posições, aceitando um papel mais proeminente da intervenção governamental; ao mesmo tempo, uma série de autores relacionados à instituição vão escrever sobre o tema “política industrial”. Quer deem maior ou menor ênfase à questão da seletividade, o *zeitgeist* contemporâneo é uma maior aceitação do papel do governo na promoção do desenvolvimento, inclusive no cânone neoclássico (PACK; SAGGI, 2006; LIN; MONGA, 2010; CANUTO *et al*, 2010; IMF, 2015).

⁴⁷ Para Balassa, por exemplo, o estado coreano não fez mais do que promover a construção naval e a siderurgia e, fora isso, criar uma moderna infraestrutura, um sistema de incentivos estável e assegurar que a burocracia estatal fosse ajudar em vez de empecilhar as exportações (CHANG, 2006)

A política industrial ativa, numa contrapartida à crença na prosperidade advinda dos mercados irrestritos, cumpriu um papel fundamental na transformação dos países agora desenvolvidos (CHANG, 2004, 2006). E, nesse sentido, especificidades são importantes, tais como as condições iniciais, a capacidade institucional e a margem de manobra para elaborar e implementar políticas industriais. A participação na indústria esteve intimamente relacionada ao crescimento da renda *per capita* no caso asiático e se manteve, contra a tendência global de queda, tanto em valor agregado como geração de empregos. Tanto no Leste Asiático como na América Latina, a produtividade do trabalho cresceu naquela época, num ritmo parecido com o dos Estados Unidos nos anos 1960 e 1970, com a divergência se ampliando nos anos 1980. (UNCTAD, 2014)

Segundo Wan (2008), houve no Leste Asiático um crescimento rápido e distributivo que permitiu *catching-up* com o Ocidente, uma mudança estrutural (da agricultura e do comércio de produtos primários para manufatura e serviços) e uma marcha para o capitalismo por toda a região, que liderou o mundo em termos de crescimento: o Japão nos anos 1960, os primeiros “tigres” nos anos 1970, os de tigres de segunda geração nos anos 1980, e, mais recentemente, a China desde os anos 1990 e especialmente nos anos 2000. Desde os anos 1960, as economias de alto desempenho asiáticas cresceram 3 vezes mais que a América Latina e o Sul da Ásia, 25 vezes mais que a África, e também mais que os países avançados e os produtores de petróleo no Oriente Médio e no norte da África (WAN, 2008). De 1960 a 1990, a renda *per capita* mais que quadruplicou no Japão e nos tigres e mais que duplicou nos 3 principais países da Asean (Indonésia, Malásia e Tailândia). O índice de desenvolvimento humano (IDH) também passou a contar com uma crescente cota de países da região nas posições mais elevadas, além de ter havido uma mudança bem-sucedida para uma economia urbana e industrial, com indústrias de alto valor agregado, marcas nacionais e elevado registro de patentes. (WAN, 2008)

Wan (2008) identifica três tipos de modelo de industrialização: o baseado em exportações de manufaturados com o Estado intervencionista (Japão, Coreia e Taiwan), os centros comerciais e portuários de Cingapura⁴⁸ e Hong Kong⁴⁹ e os ricos em recursos naturais (Sudeste Asiático), bem como as economias em transição de China e Vietnã. Todos esses países aumentaram sua participação da indústria no PIB e subiram a escada tecnológica, por meio de indústrias de alto valor agregado e marcas globais, concessão de patentes, estudantes voltados para as áreas de ciência e tecnologia e penetração de mercado de alto valor agregado, além de

⁴⁸ A industrialização de Cingapura contou com um papel bem maior do investimento direto estrangeiro (IDE).

⁴⁹ Hong Kong foi a experiência mais próxima do *laissez-faire*, com uma ênfase grande nos serviços financeiros.

ganhos intangíveis derivados da manufatura, e ampliada competitividade global. No que nos remete a Kaldor (1966, 1967), Wan (2008) assevera que a atividade manufatureira e a educação associada a ela gera *spillovers* que aceleram a produtividade da economia como um todo. A promoção de exportações teria sido igualmente importante porque os exportadores aderiam a tecnologias e práticas melhores para se tornarem competitivos. (WAN, 2008)

No caso do Japão, os conglomerados (*keiretsu*) representavam uma forma muito típica de governança corporativa, baseado na confiança mútua e troca de informações, usualmente com a participação de um banco. A busca pelo posicionamento no mercado, em vez do lucro de curto prazo, também é apontada como um diferencial do modelo japonês⁵⁰, e suas empresas eram muito protegidas de fusões e aquisições internacionais. A política industrial envolveu a proteção da indústria infante para no futuro abrir para a competitividade internacional, por intermédio de um controle estrito de IDE: importantes setores que foram identificados como promissores e protegidos pelo governo com vistas a conquistar competitividade internacional no futuro foram o siderúrgico, de construção naval, elétrico e, mais tarde, o petroquímico, o automotivo e o de eletrônicos. Coreia e Taiwan se valeram muito dos frutos do impulso japonês, encontrando nichos na fabricação de peças e componentes para serem exportados novamente para as matrizes japonesas e norte-americanas, absorvendo tecnologia e aprendizado no processo (WAN, 2008).

As condições iniciais, segundo alguns autores, também tiveram importância, entre elas a capacidade manufatureira preexistente por causa da experiência colonial. Segundo Amsden (1989, 2009), a Coreia no fim da Segunda Guerra tinha acumulado considerável experiência manufatureira com uma força de trabalho habituada ao serviço remunerado e disciplinado, uma elite administrativa com capacidade de produção em uma vasta gama de indústrias, bem como burocracias governamentais e um pequeno núcleo empresarial com habilidade de execução de projetos, tanto na empresa pública quanto na privada. A ascensão da manufatura têxtil (principal setor coreano nos anos 1960) deveu-se muito à experiência colonial, num processo de desenvolvimento iniciado na primeira guerra mundial e florescido na década de 1930 quando da invasão da Manchúria pelo Japão (AMSDEN, 2009).

Taiwan, por sua vez, também teve grande orientação japonesa, além de um fluxo de trabalhadores, gerentes e empresários chineses. Mas diferentemente de Coreia e Japão, a maior

⁵⁰ Gilpin (2001) faz distinção entre alguns sistemas nacionais de economia política, entre eles o japonês, cuja característica essencial é o compromisso com o *stakeholder*, ou seja, todas as partes interessadas de um negócio, em oposição ao modelo comprometido com o *stockholder*, os acionistas em busca de dividendos mais imediatos.

ênfase taiwanesa era em indústrias pequenas e menor ênfase em indústria pesada (WADE, 1990), não obstante quase tão avançada quanto a Coreia nos anos 1960; no pós-guerra Taiwan se tornou o lugar ideal para fabricantes de equipamento original estrangeiros comprarem suas peças e componentes (AMSDEN, 2009), e detém hoje a liderança no setor de semicondutores, por exemplo.

Foram paralelos entre a industrialização de Coreia e Taiwan um comércio relacionado a um crescimento rápido e altos coeficientes de exportação, extensas iniciativas semi-oficiais do governo e promoção governamental da indústria a partir dos anos 1930, para criar uma cabeça de ponte para o expansionismo japonês (da Coreia para a China e de Taiwan para o sudeste asiático). A educação, por seu turno, foi muito direcionada para a formação de técnicos, engenheiros e executivos, o que repercutiu no crescimento na indústria (PEMPEL *in* WOO-CUMINGS, 1999), além de existir um projeto nacional que partia de Estados fortes cuja burocracia gozava de insulamento, não havendo uma dicotomia entre Estado e sociedade. Reconhece-se também a importância de reformas agrárias, estruturas de poder domésticas com relativa livre entrada baseada no mérito, iniciativas de maneira a melhorar o mercado em vez de negá-lo, e a filtragem de investimentos e capitais externos. Amsden (2009) alerta para a diferença entre o padrão americano de emulação (experimentado pela América Latina) e o japonês:

O padrão americano envolveu a entrada tardia nos mercados de exportação, uma vasta gama de especializações de alta tecnologia (que seus seguidores não puderam emular facilmente), a proteção do mercado interno e a formação mínima de instituições. O padrão japonês envolveu a entrada precoce nos mercados de exportação, a concentração em uns poucos produtos com alta relação produção-exportação, tarifas relativamente baixas (ignorando “impedimentos estruturais”) e um conjunto de instituições que tornou a exportação uma parte integral da formação de capital. (AMSDEN, 2009, p. 332)

No esforço de caracterizar um modelo asiático (com respeito a Japão, Coreia e Taiwan), Chang (2006) assinala a política de investimento (no sentido de uma política macroeconômica pró-investimento, em vez de anti-inflacionária, e controle de IDE), o controle de consumo de bens de luxo, a disciplina de rendas criadas pelo estado, a política comercial (proteção à indústria infante, promoção de exportações) e a política industrial (tanto vertical como horizontal)⁵¹. Assim, Chang tradicionalmente concebe uma política tripartite (industrial,

⁵¹ A POSCO coreana seria um bom exemplo de como o governo coreano teria desafiado a noção de vantagens comparativas estáticas, ao “escolher” um setor (o siderúrgico, nesse caso) em que, segundo o Banco Mundial, à época, o país não detinha vantagem comparativa.

comercial, e tecnológica, ou ICT) em suas obras, e enfatiza o uso das exportações como uma ferramenta para explorar economias de escala e acelerar a maturação de indústrias infantis, manifesta em uma visão da competição orientada para a produtividade em vez de orientada para alocação.

Cabe salientar que o rumo das relações internacionais à época foi crucial para o sucesso da região como um todo, no embalo de uma “revoada dos gansos”, originada da habilidade do Japão em subcontratar atividades industriais em seus parceiros regionais no nordeste asiático, e desses em direção ao sudeste. Ou seja, o regionalismo em termos dessa fragmentação produtiva *sui generis* introduzido pelo Japão e assimilado pelos seus vizinhos se refletiu no “milagre” da região. Segundo Pempel (*in* WOO-CUMINGS, 1999), não é possível conceber a experiência asiática sem analisar o regime internacional em que a região estava inserida, portanto ele fala de um regime desenvolvimentista circunscrito ao tempo e à geografia.

2.2.4. Considerações Finais

O paradigma do Estado Desenvolvimentista enfatiza os alicerces político-institucionais do rápido crescimento. Johnson estava ciente da centralidade das relações público-privadas para o modelo de desenvolvimento japonês; Wade aprimorou a visão da política industrial em um contexto de relações privadas governadas pelo estado, a partir de uma análise contrafactual, e Evans, mais tarde, assinalou a competência e legitimidade social da burocracia, que gozava de uma “autonomia enraizada” na sociedade; Amsden e Chang duvidavam de um *catching-up* bem-sucedido sem que estivessem presentes as instituições e sem que se renunciasse à mera exploração de vantagens comparativas estáticas, focando mais ainda no caráter seletivo da política industrial.

A identificação de “tipos de capitalismo” é central no entendimento do *Developmental State*. As diferentes políticas traçadas pelos países asiáticos foram combinadas com uma distintos incentivos, intervenções, instituições e coalizões sociais. Um fator dependia muito do outro para o desenvolvimento, e essa combinação de fatores é uma idiosincrasia de cada país, não havendo uma “fórmula” de sucesso a ser copiada indiscriminadamente. Para todos esses autores, o processo e o contexto eram cruciais (o desenvolvimento depende da trajetória, de tentativa e erro, de aprender fazendo). No entanto, alguns atributos, devido a sua recorrência nas obras, podem ser compreendidos como o núcleo teórico do Estado Desenvolvimentista, quais sejam:

- a) A existência de um projeto nacional de desenvolvimento, deliberado e voltado para a nação como um todo;
- b) A intervenção estatal, em uma associação simbiótica com o setor privado e partindo de uma burocracia competente e legítima perante a sociedade;
- c) Política industrial concebida por agências piloto e auxiliada pelos bancos de desenvolvimento.

A Política Industrial, a despeito de grande controvérsia, especialmente em relação ao critério seletividade de setores (a distinção ente política horizontal ou vertical), pode ser entendida como o conjunto de intervenções governamentais que alocam recursos para o setor industrial. A justificativa deriva da noção de que a indústria é “especial”, na visão kaldoriana de que a indústria é o “motor do crescimento” por estar intimamente relacionada ao aumento do produto da economia como um todo e da produtividade, tanto do próprio setor, como dos outros: a agricultura prospera com o crescimento da indústria, como já clamava List (1986), e o setor de serviços também, por meio de *linkages* e externalidades importantes, como observava Hirschman (1958). Rodrik (2007) também apresenta fatos estilizados que corroboram a ideia de Kaldor (1966, 1967), aconselhando a diversificação de atividades e a exportação de produtos manufaturados.

Em síntese, debate-se sobre o *quantum* ideal de intervenção governamental. Peres e Primi (2009) compreendem que quanto menor a eficiência institucional, mais a política industrial tende a requerer intervenção governamental. Essa conclusão também parte dos trabalhos de Chang (2002, 2006), que exorta os países em desenvolvimento a não adotar indiscriminadamente receitas de “boa governança”, reconhecendo que a capacidade institucional para que elas surtam efeito leva tempo e experiência demais para que sejam implementadas bruscamente. Também se destacou o papel dos bancos de desenvolvimento, que de uma perspectiva histórica, foram importantes no financiamento da política industrial.

O processo de mudança estrutural geralmente contou com uma política de fomento à indústria. Cada país ou região sempre identificou um caminho necessário para se industrializar e promover a mudança estrutural de acordo com o contexto internacional em que se inseria. Dessa forma, a América Latina se viu diante de uma restrição externa indesviável nos anos da Grande Recessão, optando pela estratégia introvertida; o Leste Asiático, por sua vez, caso clássico de sucesso da política industrial dentro de um arcabouço institucional de incentivos, foi favorecido por uma conjuntura securitária em que os Estados Unidos reconstruíram o Japão, que por sua vez expandiu sua capacidade manufatureira em uma teia regional interdependente,

alçando os Tigres a uma posição vantajosa, num padrão que mereceu o apelido de “gansos voadores”. Houve no Leste Asiático um conjunto de práticas e relações que permitiu à política industrial alcançar tamanho êxito, e isso envolveu, via de regra, a escolha de setores e atividades consideradas promissoras em termos de competitividade internacional.

3. O “RETORNO” DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Um “renascimento” da política industrial se reflete em estudos recentes, programas de pesquisa, comentários populares e iniciativas públicas. A título de exemplo, a Comissão Europeia propôs uma “nova abordagem quanto à política industrial”, o presidente dos Estados Unidos Barack Obama falou em “decisões estratégicas sobre indústrias estratégicas” e escolheu setores no processo, o Japão tem a intenção de criar um novo “Japão Inc.”, o projeto “Made in China 2025” tem orientado a estratégia chinesa, e o Brasil contou com três programas de política industrial entre 2003 e 2014. A revista *The Economist* reconheceu que a Política Industrial está na moda⁵² e mesmo o Banco Mundial e o FMI, tradicionalmente avessos à questão, têm feito algumas concessões. O próximo item apresenta um panorama das questões globais que afetam a utilização da política industrial na atualidade, e o que se segue apresenta alguns estudos de países que recentemente têm se valido de políticas de fomento à indústria nesse novo contexto.

3.1. A Política Industrial no Século XXI: Desafios e Oportunidades

Este item examina as questões internacionais contemporâneas que demarcam o contexto de retorno da Política Industrial. Em sequência, são abordados os seguintes aspectos: a reavaliação sobre o Consenso de Washington, tendo a crise financeira global de 2007/2009 como um ponto de inflexão; a influência dos acordos multilaterais/regionais/bilaterais e de cadeias globais de valor (CGV) sobre a margem de manobra da política industrial; o regime internacional sobre mudança climática e questão energética; a ascensão de países emergentes. A divisão aqui adotada é um expediente analítico, mas deve-se ter em conta que todas essas questões estão, em geral, inter-relacionadas.

3.1.1. A Crise Financeira Global e a Reavaliação dos Consensos

Segundo Wade (2015), a crise financeira global levou os países a reavaliar se as prescrições do Consenso de Washington serviram como uma base adequada para se alcançar o desenvolvimento. A crise revelou desequilíbrios importantes, o que suscitou uma guinada em favor de políticas de caráter mais intervencionista e de uma reconsideração a respeito de suas relações comerciais e financeiras em meio à globalização. Por isso, os eixos prescritivos do Consenso, quais sejam, liberalização comercial, desregulamentação financeira e desestatização são repensados à luz dos rumos recentes da economia global.

⁵² “Picking winners, saving losers: Industrial policy is back in fashion” era o título da edição de 2012.

A crise de 2007/2008 representou para muitos analistas a culminação de um processo antigo e gradual de financeirização da riqueza. Desde os anos 1970 uma engenharia financeira sofisticada, a partir dos avanços nas Tecnologias da Informação e Comunicação, permitiu uma integração entre os diversos investidores e bolsas de valores ao redor do mundo, propiciada pelo clima de desregulamentação proposto pelo Consenso de Washington (GILPIN, 2001). Desde então, a expansão dos fluxos financeiros acabou por superar o crescimento da produção e do comércio mundial (UNCTAD, 2016). Segundo Chang e Andreoni (2016), trata-se de um fenômeno multifacetado, uma vez que opera em diferentes níveis (da firma, do país, do mundo) e envolve diferentes atores (gestores financeiros, investidores, bancos, bolsas de valores e os governos).

A globalização significou um enorme aumento da concorrência em nível mundial, em que as empresas investem estrategicamente em ativos intangíveis, cujo valor muitas vezes é difícil de mensurar, a fim de aumentar o conteúdo de conhecimento de seus produtos (BIANCHI; LABORY, 2010). Os mecanismos pelos quais a economia global opera tornou-se cada vez mais desvinculado das transações reais e, mesmo abstraindo-se o impacto dos mercados financeiros globais e assumindo que um governo tenha autonomia para reduzir a instabilidade dos fluxos de capital, o Estado pode não ser capaz de aplacar a financeirização que ocorre no nível das corporações. Atualmente a empresa transnacional é um grande veículo desses fluxos, e a transmissão desses mecanismos financeiros é crescente sob a forma das estratégias corporativas. (CHANG; ANDREONI, 2016). Do nível da corporação, o processo de financeirização ocorreria sob cinco formas fundamentais:

- (i) Estratégia de investimento e controle societário de curto prazo;
- (ii) Aumento da distribuição de dividendos;
- (iii) Aumento da dependência de financiamento externo;
- (iv) Crescente tamanho das divisões financeiras (*vis à vis* suas divisões de produção) e afins;
- (v) Desvinculação entre uma parte crescente dos lucros e os investimentos produtivos, por meio principalmente de recompra de ações e outras operações financeiras especulativas.

Nesse sentido, a governança corporativa à la Chandler, de “retenção de lucros e investimento” estaria cedendo lugar a uma estratégia de “*downsizing* e distribuição”, ou seja, a supremacia do curto-prazo na apropriação dos rendimentos requerida pelos acionistas. Segundo Chang e Andreoni (2016), esses *ethos* corporativo se disseminou de tal forma que o setor

financeiro não responde mais eficazmente às demandas por investimentos produtivos, e mesmo os bancos de desenvolvimento, paradoxalmente, estariam limitados na sua função. Para os autores, a relação entre o setor bancário e os setores industriais deteriorou-se drasticamente, desviando de um padrão importante desde a segunda Revolução Industrial, em que as firmas e os bancos desempenharam um papel central durante as fases iniciais de industrialização, especializando-se em diferentes setores produtivos e segmentos de mercado.

Em relação aos fluxos internacionais de capital, os autores apontam que a arquitetura financeira global não permitiu uma canalização eficaz de recursos financeiros do centro para os países periféricos, nem dos investidores para os setores necessários. As desvantagens decorrentes da exposição à volatilidade dos investimentos especulativos e aos choques macroeconômicos superariam os benefícios da abertura das contas financeiras. A falta de regulação, as fraudes e evasões fiscais e a incapacidade dos governos de coordenar suas políticas macroeconômicas teriam sido, assim, responsáveis por um processo de falta de acumulação e desinvestimento, relacionados também à falta de investimentos públicos que pudessem catalisar investimentos do setor privado (CHANG; ANDREONI, 2016).

Uma série de medidas políticas que implicam diferentes níveis de intervenção, destinadas a combater os efeitos da financeirização, têm sido propostas no que diz respeito ao sistema de governança corporativa, ao sistema financeiro nacional e ao sistema financeiro global. No nível corporativo, há o incentivo a uma melhor comunicação para permitir uma avaliação da perspectiva de mais longo prazo, restrições sobre a distribuição de dividendos quando os investimentos são baixos, restrições ao *buyback* (recompra de ativos financeiros) e limites de tempo mínimo para a detenção do ativo. No nível nacional, políticas fiscais poderiam ser ferramentas extremamente poderosas para afetar as estratégias corporativas, incluindo a adoção de tratamentos fiscais preferenciais para investimentos e capital próprio, amortizações especiais e maior regulação para fechar as lacunas fiscais que incentivam a evasão. No nível global, preconiza-se a introdução da taxa Tobin sobre as transações financeiras e outras formas de controle de capitais (UNCTAD, 2016).

O debate a respeito do papel do Estado tem ganhado novo fôlego desde a crise financeira. Para a Unctad (2016), aludindo à perspectiva de Karl Polanyi no período entreguerras, o mundo precisa de uma nova “grande transformação”, em que o bem-estar das sociedades possa advir de um equilíbrio entre a tendência irrestrita de expansão dos mercados e os freios estatais de regulação e proteção social. Evans (2008), que concebe o Estado Desenvolvimentista como um fenômeno social mais do que econômico, e mutável no tempo,

acredita que ele ainda possa cumprir esse papel e garantir o desenvolvimento ainda que operando em circunstâncias muito distintas das do passado. Por esse prisma, Wade (2010) crê que liberalizar mercados, atrair IDE e promover a boa governança não são condições necessárias para o crescimento econômico de longo prazo e o desenvolvimento em países de baixa renda.

Wade (2010) também considera a CFG e a conseqüente proliferação de novas tecnologias um ponto de inflexão, abrindo a possibilidade de expansão da Política Industrial. Para ele, substituição de importações e promoção de exportações são antes estratégias complementares do que antagônicas, apontando que há evidências de que, desde 2008, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento vêm adotando políticas mais seletivas, principalmente por meio de produtos e processos “verdes”. Os Estados têm evitado tarifas e restrições quantitativas em favor de instrumentos menos restritos pela OMC, como compras governamentais, subsídios discriminatórios e *bailouts* (proteção “suja”).

Assim, o que teria mudado é a composição da política industrial, mais do que o seu quantum (WADE, 2010). Wade ainda pontua que a tradição avessa à intervenção estatal tem sido repensada em órgãos como o Banco Mundial e mesmo o FMI. Segundo o autor, o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2015) é mais flexível quanto à mobilidade de capitais na questão dos *Stand By Agreements* (SBAs), e o Banco Mundial (LIN, 2010) sugere um papel mais ativo do Estado quando concebe a *New Structural Economics*. Segundo Wade (2010, p.15, tradução nossa⁵³)

À medida que os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido vão além de repostas emergenciais *ad hoc*, suas atitudes abrem espaço para uma maior reconsideração do papel do estado no desenvolvimento em lugares como o Banco Mundial e o FMI. Uma vez que o imperativo de mudança do comportamento global rumo a uma vida ambientalmente sustentável ganha força, o papel do estado em conduzir as repostas privadas tende a se tornar ainda mais importante.

Ainda conforme Wade, os Estados devem desafiar as restrições impostas pelo ambiente internacional e adotar cada vez mais o papel de “empreendedor”, o que também é defendido por outros autores, como Naudé (2010) e Mazzucato (2013), que argumenta que um impulso

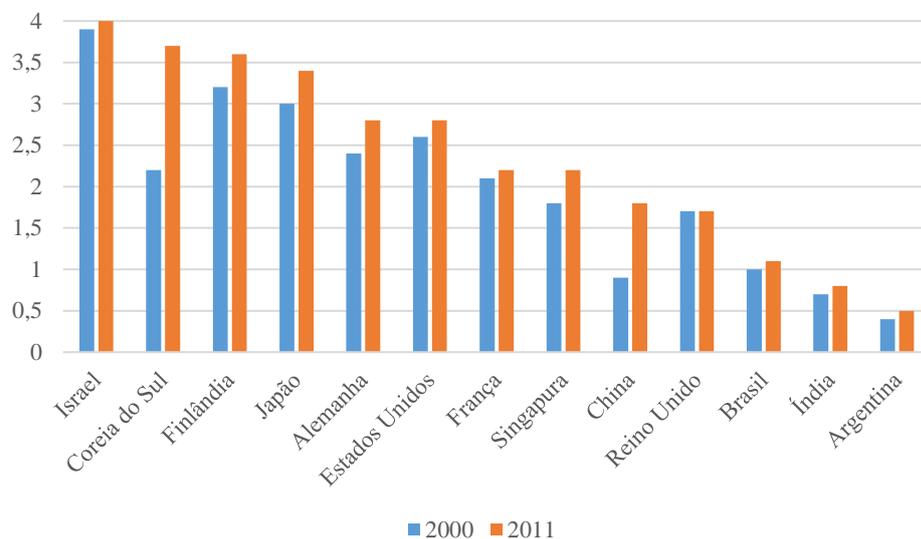
⁵³ No original: “As the governments of the US and UK move beyond ad hoc emergency responses towards more strategic ones, their moves may open the way for a larger reconsideration of the role of the state in development in places like the World Bank and the IMF. As the imperative of global behavior change towards environmentally sustainable living takes hold, the role of the state in steering private responses is likely to become even more important.”

inicial por parte do Estado em geral esteve presente na política industrial dos países ricos, da criação da internet ao fomento da pesquisa em nanotecnologia. Ela percebe um Estado que atua nos bastidores das grandes inovações a partir das quais o setor privado mais tarde prospera:

O que deveria se tornar central no debate de política industrial é como escolher direções amplamente definidas, dentro das quais a experimentação de baixo para cima possa acontecer. Mas os investimentos privados apenas irão surtir efeito após essas direções serem escolhidas, criando expectativas no âmbito dos negócios a respeito de oportunidades futuras de crescimento em áreas específicas. Tal senso de direção com certeza envolverá certas falhas aqui e ali, mas as vantagens que resultam desses impulsos do lado da oferta e da demanda farão a espera mais que valer a pena. (MAZZUCATO, 2013, p. 8, tradução nossa⁵⁴)

O gráfico 1 apresenta um panorama dos gastos em pesquisa e desenvolvimento para alguns países selecionados. Alguns países tradicionalmente despendem uma parcela significativa de seu orçamento nesse sentido, com destaque para Japão, Coreia do Sul, Israel, Estados Unidos e alguns países europeus. A China é um país que tem aumentado sua cota nos anos recentes.

Gráfico 1 – Gastos em P&D como porcentagem do PIB de países selecionados



Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2016)

⁵⁴ No original: “What should become more central to the policy debate is how to pick broadly defined directions, within which bottom-up experimentation can take place. But private investments will only kick in after those directions have been picked, creating expectations in business about future growth opportunities in particular areas. Such directionality will of course involve some failures here and there, but the advantages that result from those supply-side and demand-side pushes will be more than worth the wait.”

De fato, a busca por competitividade e inovação parece bastante característica da conjuntura global hoje, mas deve-se ter em conta a necessidade de os benefícios gerados por essa busca serem difundidos pelos setores da economia e para a sociedade em geral, em termos de empregos, maiores salários etc. A possibilidade de um “crescimento sem emprego” é um alerta nesse sentido.

3.1.2. A OMC e as CGV: Margem de Manobra da Política Industrial

A liberdade para se utilizar de instrumentos de política industrial foi muito maior até os anos 1970. Rodadas de negociação no âmbito do GATT, desde a década de 1960, mas com maior intensidade a partir dos anos 1980, visavam a reduzir tarifas e subsídios gradualmente, culminando com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. Na ocasião, com a assinatura do Acordo da Rodada Uruguai, verificou-se uma grande redução nas tarifas e outros instrumentos de proteção, e o comércio internacional em geral tornou-se bem mais liberalizado. Outros três acordos foram celebrados ao final da Rodada: TRIPS, TRIMS E GATS, relacionados respectivamente à proteção da propriedade intelectual, aos investimentos e ao comércio de serviços.

Todos esses acordos estabeleceram uma série de normas que interferem de alguma forma na utilização (ao menos juridicamente aceita) da Política Industrial. Processos de engenharia reversa, por exemplo, muito utilizados no passado, são limitados com base no acordo sobre propriedade intelectual. Igualmente, a governança do regime internacional-especialmente a OMC, mas incluindo também acordos regionais e bilaterais de comércio e investimento⁵⁵ - apresenta uma série de restrições à utilização da política industrial.

No entanto, existem algumas “brechas” nessas regulações que servem como incentivo a novos setores e delineiam novos instrumentos de intervenção. Medidas de política industrial de natureza mais nacional, ou seja, que não ocorrem em detrimento do comércio exterior, via de regra não recaem nas proibições da OMC. Exemplo disso são investimentos setoriais em infraestrutura, compras governamentais, incentivo direcionado a pequenas e médias empresas, entre outros (CHANG; ANDREONI, 2016). Existe também uma provisão para o uso de tarifas e concessões do TRIMS cujo objetivo é equilibrar o balanço de pagamentos, bem como

⁵⁵ Segundo Chang e Andreoni (2016), os tratados bilaterais de investimento somavam 50 na metade dos anos 1990, contra 250 atualmente.

permitem-se subsídios que não sejam para a exportação ou envolvam requerimentos de conteúdo local.

Principalmente como uma resposta à recessão econômica na esteira da crise financeira global, os países têm recorrido a subsídios “verdes” não contemplados no rol de proibições da organização (ou ao menos não muito claros quanto a sua compatibilidade com as regras). Incentivos relacionados à Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) ou adotados para lidar com disparidades regionais também fazem parte desse *policy space*, além de subsídios à exportação no caso dos países mais pobres. (UNCTAD, 2014). Uma tendência atual é que “qualquer estratégia desenvolvimentista terá de revolver em torno do regionalismo e da P&D, definida em termos amplos” (AMSDEN, 2009, p.500).

A economia global está cada vez mais estruturada em redes interconectadas de produção e comércio⁵⁶. Com importantes implicações sobre a forma com que os países se inserem na economia global, as Cadeias Globais de Valor (CGV) conectam firmas, consumidores e trabalhadores no mundo inteiro. Especialmente para países de baixa renda, parece imperiosa a necessidade de encontrar nichos na CGV e competir com sucesso na “captura” de atividades de maior valor agregado. No entanto, o conselho muitas vezes sugerido é que não deve se tratar apenas de participar, mas de fazer isso de uma forma que promova benefícios disseminados pela economia como um todo, em termos de *linkages*, produtividade, emprego e renda (UNCTAD, 2016).

Segundo Gereffi e Fernandez-Stark (2011), existem quatro dimensões básicas que o estudo das CGV explora:

- (1) estrutura de insumo-produto, que descreve o processo de transformação de matérias-primas nos produtos finais;
- (2) questão geográfica;
- (3) estrutura de governança, que explica como a cadeia de valor é controlada;

⁵⁶ “A central feature of this second age of globalization is the rise of multinational corporations and the explosion of foreign direct investment (FDI). With some notable exceptions, such as the major oil companies, firms that engaged in FDI – that is, the ownership and management of assets in more than one country for the purposes of production of goods and services – were relative rarities before 1945. In the post-1945 period, however, FDI has surged, growing more rapidly than either production or international trade – even though this growth has been volatile, with dramatic falls as well as rises over this period. By 2009, it was estimated that there were 82,000 multinationals in operation, controlling more than 810,000 subsidiaries worldwide. Upwards of two-thirds of world trade now takes place within multinational companies or their suppliers – underlining the growing importance of global supply chains.” (WTO, 2013, p. 54)

(4) contexto institucional em que a indústria é incorporada à cadeia global de valor.

Esses novos padrões de acumulação, criação e captura de valor vêm alterando o panorama da produção mundial, no sentido de que ela é remodelada pela desintegração vertical que se dá por meio do estabelecimento de cadeias de suprimento regionais/ globais. Os limites e vínculos entre os diferentes setores da economia são mais “difusos” e a tecnologia é determinada pelo domínio de capacidades específicas (CHANG; ANDREONI, 2016).

Segundo Chang e Andreoni (2016), para a maioria dos países, a globalização da produção não resultou em maior acumulação de capital, criação de valor dentro do país e captura de valor internacional. Segundo os autores, as CGV têm sido usadas para reforçar os benefícios da liberalização do comércio e a maioria dos estudiosos desenvolvimentistas também estaria destacando a oportunidade oferecida aos países em desenvolvimento pelo modelo de industrialização baseado em CGV, para superar a tarefa incerta e intensiva em capital de desenvolver inteiramente novos setores. As CGV poderiam, em princípio, abrir oportunidades de acesso a mercados regionais e globais e, ao mesmo tempo, diversificar e modernizar a economia em tarefas específicas e novos produtos. No entanto, a literatura tem enfatizado que os benefícios na prática têm sido menores do que o desejado (UNCTAD, 2016, 2014).

Há dois pontos de vista contrastantes na análise das CGV: o “de cima para baixo” e o “de baixo para cima”. O conceito-chave do primeiro ponto de vista é a “governança” das CGV, que se concentra principalmente em empresas líderes internacionalizadas; já o conceito-chave para a perspectiva “de baixo para cima” é o *upgrading* (modernização), que incide sobre as estratégias utilizadas pelos países, regiões e outros agentes económicos para manter ou melhorar as suas posições na economia global. O *upgrading* remete ao modo como empresas, países ou regiões se deslocam para atividades de maior valor nas CGV, a fim de aumentar os benefícios de sua inserção, por exemplo: segurança, lucros, valor agregado e capacidades. (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2011).

Do ponto de vista da governança, a maioria das indústrias globais do mercado internacional permanecem controladas por poucas empresas transnacionais. Este poder é exercido de uma forma sistemática e estratégica para capturar valor no mercado, através da criação de barreiras à entrada nas formas de patentes, normas de qualidade, direitos autorais, marcas etc., e do estreitamento das cadeias inferiores. Por isso, algumas oportunidades para modernização industrial e desenvolvimento existem, mas geralmente submetidas ao contexto

de relações assimétricas de poder entre as empresas líderes, em grande parte sediadas em países desenvolvidos, e as empresas fornecedoras.

Em termos práticos, facilitar a entrada nessas redes requer uma política que permita maior participação acionária estrangeira nas empresas nacionais, facilite a mobilidade e o emprego de funcionários-chave, relaxe as regras de conteúdo local e regras relacionadas ao câmbio e à repatriação de lucros, fortaleça a proteção ao investidor (inclusive o direito de desafiar regulações e decisões nacionais), desenvolva mecanismos alternativos de resolução de disputa disponíveis aos investidores estrangeiros, e ajuste leis nacionais relativas a aspectos tais como nacionalização e expropriação. (UNCTAD, 2014, p.104, tradução nossa⁵⁷)

Neste contexto, a integração às CGV não deveria ser vista como uma panaceia que permitiria o desenvolvimento nem como uma alternativa à política industrial mais ampla (UNCTAD, 2014). Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, contar tão somente com o funcionamento dos mercados para permitir a modernização e uma consequente melhor posição nas cadeias globais de valor pode ser infrutífero, ainda mais em um contexto de financeirização e de demandas por maior flexibilidade, enredando-os em uma “corrida” para baixos níveis salariais, fiscais e regulatórios, com esperanças pouco favoráveis de autonomia.

Entretanto, elas podem ser compreendidas como uma "janela de oportunidade" capaz de promover aprendizado e modernização. Identificar os setores apropriados para determinados países em distintos estágios de desenvolvimento é um desafio importante para as empresas e para os formuladores da política industrial (NAUDÉ, 2010). Voltar-se para mercados regionais e parceiros em desenvolvimento no Sul pode ser uma alternativa interessante. Como uma resposta à estagnação econômica no Norte, muitos exportadores têm buscado participar de cadeias globais de valor no sentido Sul-Sul (UNCTAD, 2016).

Segundo Gereffi e Fernandez-Stark (2011), a pesquisa em relação às CGV tem explorado tópicos novos como regulação trabalhista, desenvolvimento da força de trabalho, o aspecto “verde” das cadeias e gênero. Originalmente a análise da GVC limitava-se ao desenvolvimento econômico e à competitividade nas indústrias extrativas e de transformação tradicionais. Hoje em dia, esta análise estaria sendo expandida a fim de abranger setores

⁵⁷ No original: “In practical terms, facilitating entry into these networks would require a policy that allows more foreign equity in domestic companies, eases the movement and employment of key personnel, relaxes local-content rules and rules relating to foreign exchange and repatriation of profits, strengthens investor protection (including the right to challenge domestic regulations and decisions), develops alternative dispute resolution mechanisms available to foreign investors, and adjusts domestic laws pertaining to such aspects as nationalization and expropriation”.

emergentes, tais como serviços offshore e tecnologias verdes, e investigar os vínculos entre a modernização social, o meio ambiente e a força de trabalho.

3.1.3. Mudança Climática: Desenvolvimento Sustentável e a Questão Energética

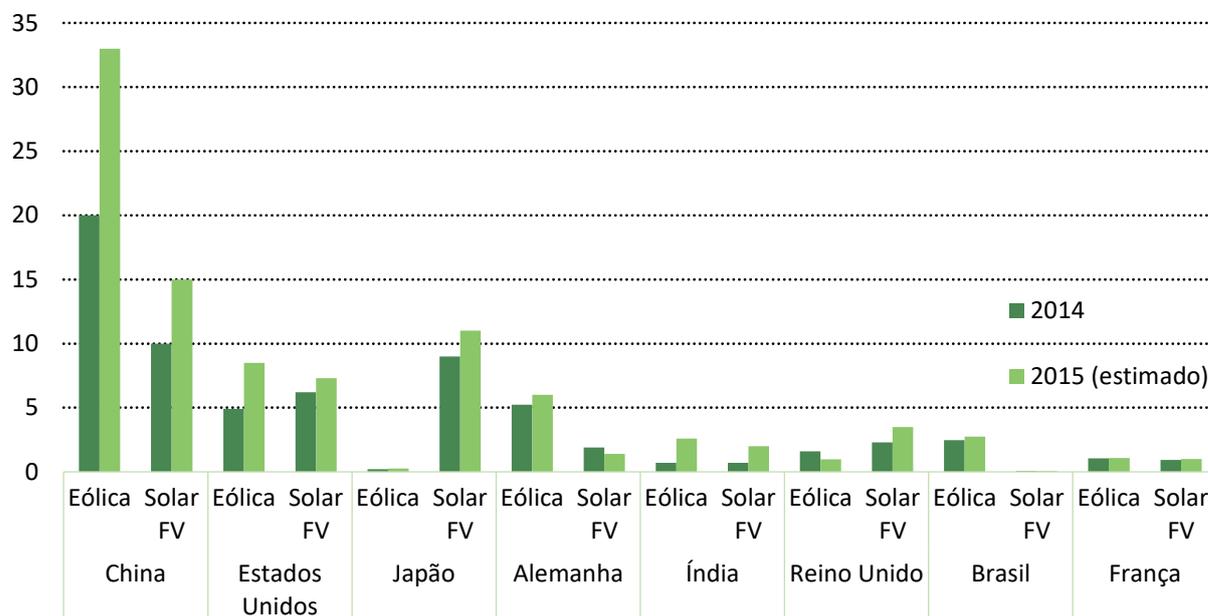
Entre outubro e novembro de 2015, foi realizada em Paris a vigésima primeira conferência sobre mudança climática, no âmbito das Nações Unidas. O Acordo de Paris, celebrado na ocasião, direcionou os holofotes para Estados Unidos e China, maiores consumidores de combustíveis fósseis e maiores emissores de gases do efeito estufa, que, comenta-se, buscarão “liderar pelo exemplo” nas próximas décadas, competindo pelo *soft power* proporcionado pela adoção de um desenvolvimento baseado em tecnologias limpas.

O mundo de hoje, nos aspectos fundamentais da economia de mercado, é baseado no petróleo, um recurso escasso que tem condicionado boa parte dos movimentos geopolíticos atuais. Transitar mais ou menos “suavemente” para um novo modelo energético, afastando em alguma medida as pressões competitivas sobre os recursos finitos existentes, confere à diplomacia da mudança climática uma natureza prioritária na política externa das grandes potências.

A China tem chamado a atenção nesse sentido, na condição de país em transição que mais investe em energias renováveis e que tem conseguido diminuir sua dependência de carvão. Os países em desenvolvimento, como um todo, ultrapassaram os desenvolvidos em termos de investimento em energia limpa, e houve um investimento recorde no ano de 2016 (IEA, 2016). Dessa forma, por meio do regime internacional sobre mudança climática e do exemplo da China e de outros países, o mundo vem sendo compelido a operar uma transição para energias limpas na produção, que reduzam a emissão de gases-estufa como o dióxido de carbono (CO₂).

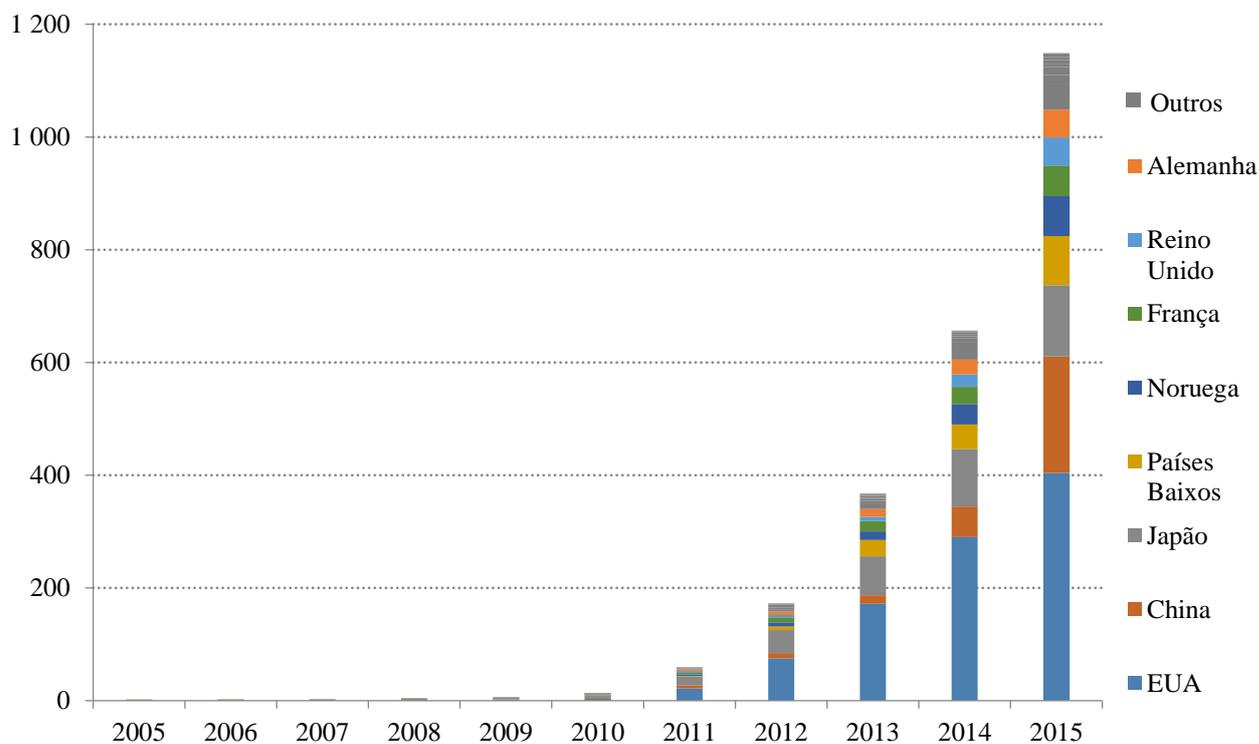
Os gráficos a seguir dão uma dimensão dos investimentos direcionados para esses novos setores, entre eles os de energia renovável (como eólica e solar), no qual é flagrante a posição chinesa, juntamente com os países avançados tradicionais. No setor automobilístico, os carros elétricos e híbridos figuram significativamente como um novo mercado especialmente a partir de 2011.

Gráfico 2 – Adição de Capacidade Geradora de Energia Renovável (Solar Fotovoltaica e Eólica) em Países Seleccionados (GW)



Fonte: Elaboração própria, com base em IEA (2016)

Gráfico 3 – Carros Elétricos e Híbridos (Milhares de Veículos na Estrada) em Países Seleccionados



Fonte: Elaboração própria, com base em IEA (2016)

O crescimento da população é estimado para 9 bilhões em 2050, representando uma grande pressão por recursos naturais e por um meio ambiente saudável. Um dos níveis mais significativos de emissão de carbono advém da indústria: a demanda industrial constitui por volta de 30% da demanda energética final no mundo e é responsável por cerca de 40% de todas as emissões relacionadas a energia, nas quais ferro e aço, cimento, químicos e petroquímicos, papel e celulose e produção de alumínio são as mais intensivas em carbono. Para contornar essa situação, a política industrial vai ser requerida de diversas formas (NAUDÉ, 2011), de modo a transitar para processos e produtos sustentáveis. Para Giddens (2008, p.9, tradução nossa⁵⁸), “o estado será o meio-chave para forjar os acordos internacionais (incluindo o estabelecimento dos mercados transnacionais de carbono) necessários para combater a mudança climática, e também para torná-los vinculantes.”

Do ponto de vista estratégico, autossuficiência energética, eficiência energética, diversificação das matrizes e inovação são centrais na concepção de desenvolvimento de um país. A dependência externa de matéria-prima e combustíveis fósseis é um gargalo presumível no crescimento de longo prazo, levando muitos países a enfatizar o aspecto energético nos marcos da Política Industrial que adotam. A questão energética é um fundamento crucial na política externa de muitos países, a exemplo do nordeste asiático, e as recentes iniciativas em prol de uma “estratégia verde” revelam essa prioridade. Ao mesmo tempo, a promoção de tecnologias verdes e a infraestrutura requerida para essas matrizes renováveis (painéis solares, turbinas eólicas etc.) representa uma série de novos setores industriais com potencial de gerar oferta energética e demanda, já que uma gama de produtos “eco-friendly” derivaria dos novos padrões produtivos.

Para Rodrik (2014), o carbono é “precificado” de forma inadequada, por causa dos subsídios ao petróleo, e não há receitas oriundas de impostos para lidar com as externalidades negativas da mudança climática. Para ele, subsídios para tecnologias verdes (eólica, solar, bioenergética, geotérmica, hidrogênio, entre outras) são importantes por duas razões: eles incentivam empreendedores para investimentos incertos e arriscados, com as externalidades e benefícios sociais advindas de pesquisa e desenvolvimento resultante, e eles contrariam os efeitos da precificação inadequada do carbono, na direção da mudança tecnológica. Essas são duas razões que mutuamente se reforçariam para os governos nutrirem e apoiarem tecnologias verdes. Ainda segundo Rodrik (2014), a precificação completa do carbono seria ideal, mas os

⁵⁸ No original: “(...) the state will be the key medium for the forging of international agreements (including the setting up of transnational carbon markets) needed to combat climate change, and also of enforcing them.”

governos preferem subsídios e regulações que aumentem a lucratividade dos investimentos em energia renovável, muito para ter uma vantagem na competição global, onde a disputa de subsídios tem sido a regra. O autor acredita que isso possa ser uma coisa boa, apesar dos objetivos “paroquais e comerciais” (RODRIK, 2014).

Rodrik (2014) considera que as críticas clássicas endereçadas à política industrial, no sentido de informação escassa e captura de interesses continuam, mas que não se pode generalizar a constatação de que a política industrial é refém desses problemas com base em apenas um ou outro caso. O autor menciona o exemplo seria a Solyndra, uma empresa norte-americana de energia solar, que faliu em 2011 depois de receber meio bilhão em empréstimos, o que fomentou o argumento contra a Política Industrial, no sentido de que havia informação imperfeita (o governo não sabe que firmas são promissoras *a priori*) e corrupção. Por sua vez, a Tesla Motors, fabricante de carros elétricos, teve uma lucratividade impressionante, pagando seu empréstimo em seguida.

Para Naudé (2011), a política industrial, diante do desafio da mudança climática, necessariamente implica:

- a) A necessidade de coordenação internacional das políticas industriais;
- b) O desenvolvimento humano e não as metas de emissão como objetivo;
- c) O estímulo à inovação em eficiência energética, diversificação, captura e armazenamento de carbono;
- d) O alinhamento da política industrial com a política comercial;
- e) A necessidade de financiamento, com papel importante do setor privado.

A perspectiva de mudança nos padrões produtivos relacionadas ao meio ambiente se revela um desafio especialmente para os países mais pobres, sendo consideradas necessárias iniciativas no sentido de permitir a difusão das inovações geradas nos países pioneiros, por meio, por exemplo, de transferência tecnológica que permita a assimilação dos novos padrões. A ênfase no aspecto “verde” das cadeias globais de valor em que esses países passarem a se inserir torna-se, dessa forma, cada vez mais importante.

3.1.4. O Impacto dos Países Emergentes no Cenário Internacional

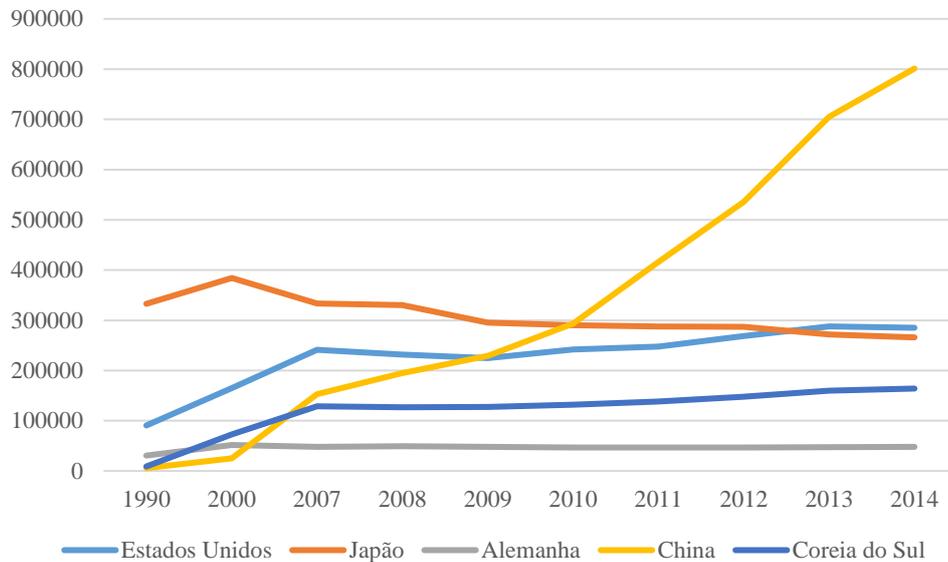
A crescente importância de países emergentes reconfigura a ordem mundial em inúmeros aspectos, influenciando expectativas de cooperação e competição. China e Índia têm crescido há um bom tempo em poder econômico e influência política, o que suscita desafios e

oportunidades para o resto do mundo. À medida que os emergentes se tornam mais poderosos no cenário internacional, eles se valem dessa posição para se opor às regras e padrões impostos pelas grandes potências, exercendo um poder de barganha superior para garantir suas próprias prioridades, o que se reflete na margem de manobra possível para a política industrial.

O crescimento dos países emergentes abre mercados importantes para outros países, especialmente *commodities* necessárias para sustentar a acelerada industrialização. Por sua vez, a grande produção de bens intermediários por esses países implica preços menores para o resto do mundo. Os investimentos estrangeiros, em infraestrutura e as transferências tecnológicas e de *know-how*, bem como outras externalidades, também advêm do crescimento desses países. América Latina e África têm se beneficiado do crescimento dos emergentes, um fenômeno manifesto nas exportações (e nos altos preços que o *boom* das *commodities* experimenta) e no fluxo de investimentos, fazendo a China, especialmente, muitas vezes tomar o lugar de centros tradicionais como Estados Unidos e Europa no topo do *ranking* de parceiros comerciais de muitas nações.

Por outro lado, o desafio é representado pela competição desses países nos bens de baixo e médio custo e intensivos em mão de obra tanto no mercado interno como nos mercados de exportação que atualmente representam, bem como a competição pela fonte de investimento estrangeiro. A complementaridade em relação ao crescimento chinês também reforça um perfil de comércio que aprofunda a tendência histórica de especialização na produção e exportação de produtos intensivos na utilização de recursos naturais, e de importações de manufaturas intensivas em tecnologia. Segundo Wade (2010), um “Estado Desenvolvimentista II” se faz necessário especialmente para países de renda média enredados em uma busca feroz por competitividade, por competirem na indústria intensiva em trabalho barato e sem ter as capacidades necessárias para competir nos setores de maior valor agregado.

A competição tecnológica, por seu turno, também é aguçada, nesse caso defrontando a China mais diretamente com os países desenvolvidos, ainda que incipientemente. A China é o país que mais cresce em registros de patentes (WIPO, 2015), e aos poucos passa do paradigma de *Made in China* para o *Designed in China* (NAUDÉ, 2010).

Gráfico 4 – Registro de Patentes (Residentes) de Países Selecionados

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2016)

Essa nova importância da propriedade intelectual afeta os setores de maneiras distintas, e configura um novo campo de batalha entre as nações mais próximas da fronteira tecnológica. O percentual de participação mundial do valor agregado pelo setor industrial revela mudanças importantes, mostrando que a participação europeia nesse quesito conhece uma tendência de declínio desde 2008, em contraste com a participação ascendente da China e de outros países emergentes (DHÉRET; MOROSI, 2014). Gilpin (2001) descreve esse cenário estratégico, remetendo à “seleção de setores” que caracteriza a Política Industrial:

Há várias estratégias alternativas à disposição de uma potência econômica declinante. O recurso mais drástico é usar o poder militar para remover o desafio econômico e a ameaça securitária utilizada pela potência em ascensão (...). Uma segunda opção é retrair-se em protecionismo (ainda que o protecionismo provavelmente vá acelerar o declínio) ou uma tentativa de enfraquecer a economia em ascensão. A terceira e mais desejável resposta à disposição do país desafiado é tomar iniciativas políticas elaboradas para renovar sua própria economia enfraquecida. Essa estratégia de ajuste econômico pode significar permitir que o mercado funcione e/ou implementar políticas intervencionistas ponderadas para retirar a economia daqueles setores e atividades em que ela está perdendo vantagem comparativa e focar naqueles em que está ganhando vantagem. Com frequência, uma economia desafiada busca uma combinação dessas estratégias. (GILPIN, 2001, p. 146, tradução nossa⁵⁹)

⁵⁹ No original: “There are several alternative strategies available to a declining economic power. The most drastic recourse is to use military power to remove the economic challenge and security threat used by the rising power (...). A second option is a retreat into trade protection (even though protectionism will most likely accelerate

No entanto, Gilpin (2001, p. 141) é cético quanto à capacidade de um único Estado hoje alcançar a supremacia tecnológica conquistada por Grã-Bretanha e Estados Unidos, cada um à sua época de auge nas relações internacionais. Para ele, o escopo e o custo da moderna ciência e tecnologia, a despeito da concorrência extremamente acirrada, não permite que uma nação adquira uma posição de monopólio em algum setor na fronteira tecnológica.

3.1.5. Considerações Finais

Há uma ampla literatura acerca do “retorno” da Política Industrial. Esta seção buscou identificar, a partir desses estudos, um panorama das mudanças no cenário internacional que representam desafios (e ao mesmo tempo oportunidades) para a política industrial, e que servem como parâmetros para sua formulação e implementação pelos diferentes países.

Pode-se considerar a financeira global de 2007/2009 um ponto de inflexão, como uma nova maneira de pensar o mundo em termos de suas relações comerciais e financeiras, bem como trazendo à tona novamente o questionamento quanto ao papel do Estado e do Mercado em garantir objetivos de longo prazo, como competitividade internacional e mudança estrutural. A transição das economias em desenvolvimento torna-se uma necessidade cada vez mais pungente à medida que os países desenvolvidos têm relativamente estagnado, alterando a tradicional expectativa de abertura de seus mercados às exportações do resto do mundo.

Desde os anos 1970, a relação entre moedas, finanças e comércio internacional tem sido cada vez mais interdependente (GILPIN, 2001). A proeminência da esfera financeira sobre a produtiva vem sendo observada tanto em termos de crescimento global como no nível qualitativo da empresa, com implicações sobre a relação esperada entre lucros e investimentos produtivos, além de revelar com um ímpeto maior a instabilidade potencial decorrente da abertura financeira. Assim, a crise serviu para aguçar as críticas em relação à prosperidade prometida pelo Consenso de Washington.

Por outro lado, o sistema multilateral de comércio impõe certas restrições que acabam direcionando as políticas e os investimentos para atividades relacionadas à proteção do meio ambiente, pesquisa e desenvolvimento, entre outras medidas dentro de um *policy space*

economic decline) or an attempt to weaken the rising economy. The third and most desirable response available to the challenged country is to take policy initiatives designed to rejuvenate its own flagging economy. This strategy of economic adjustment can mean letting the market work and/or implementing judicious interventionist policies to shift an economy away from those industries and economic activities in which it is losing comparative advantage and toward those in which it is gaining advantage. Frequently, a challenged economy pursues a combination of these strategies.”

permitido. Ao mesmo tempo, a expansão da empresa transnacional consolidou gradativamente um padrão de fragmentação produtiva em escala global e regional. Uma das consequências da globalização, por esses motivos, tem sido o incentivo à inovação tecnológica, que traz de volta à tona o papel do empreendedor e dos incentivos estatais relacionados ao fomento da atividade empresarial, muitas vezes considerando a divisão persistente entre países do Norte e do Sul em aspectos como tecnologia e valor agregado das atividades.

Sob a perspectiva da “destruição criativa”, ou da mudança de paradigma tecnocômico, toda a gama de produtos, processos e atividades relacionadas à indústria “verde” e outros setores novos pode acarretar uma série de oportunidade de emprego e renda em um novo patamar, mas ao mesmo tempo discute-se a capacidade de difusão dessas tecnologias e suas implicações positivas para a sociedade, bem como do papel das cadeias globais de valor em disseminar seus benefícios pela economia como um todo, na ausência de *linkages* (encadeamentos e externalidades) importantes.

A ascensão de países emergentes se reflete em todos esses âmbitos. O imperativo da inserção internacional contemporânea leva os países a se deparar com todas essas questões e considerar suas posições relativas e relações com os demais. Ao mesmo tempo que a ascensão chinesa, por exemplo, abre mercados e perspectivas de desenvolvimento para muitas nações, por outro representa uma fonte implacável de competição por mercados e recursos. A crescente participação desses países nos setores de alta tecnologia, sob as considerações de poder relativo que elas implicam, também envolve estratégias industriais e tecnológicas por parte de outros países, refletindo-se em uma corrida acirrada por competitividade e criatividade.

Compreende-se que essa conjuntura é bastante diversa daquela experimentada pelos países asiáticos no século passado, epítome do sucesso alcançado pela política industrial nos marcos do Estado Desenvolvimentista. Os autores de hoje entendem essa dificuldade de aplicar modelos anteriores, mas ao mesmo tempo não deixam de prescrever possíveis soluções para a questão. Como argumenta Rodrik (2010) a grande questão é “como” fazer política industrial em meio a esses desafios. A próxima seção se dedica a mostrar algumas iniciativas contemporâneas da política industrial.

3.2. Iniciativas Contemporâneas de Incentivo à Indústria

A Política Industrial vem sendo reconsiderada pelos países desenvolvidos, países emergentes e países em desenvolvimento. Ainda que movidas por motivos distintos — receios quanto à manutenção da competitividade internacional, reindustrialização ou a busca de uma mudança estrutural ainda não alcançada —, de uma forma geral as nações têm questionado o papel que a Indústria cumpre nos seus objetivos de longo prazo e sua posição no sistema internacional. A “nova” política industrial é uma resposta àqueles desafios e oportunidades, restrições e “margens de manobra” do sistema internacional, tratados no tópico anterior. Diante disso:

Muitos países avançados e em desenvolvimento estão preocupados com a erosão da indústria manufatureira em face da competição chinesa, muitos países de renda média estão preocupados em ficarem presos à “armadilha da renda média”, muitos países de baixa renda estão preocupados em ficarem presos à condição de exportadores de produtos primários, correndo mais rápido em vão, enquanto muitos governos- desenvolvidos e em desenvolvimento- estão tentando direcionar investimentos para indústrias “verdes” e de novas tecnologias (WADE, 2015, p.76, tradução nossa⁶⁰).

Esta seção apresenta algumas iniciativas atuais de Política Industrial, separadas por um critério de nível de industrialização e desenvolvimento, que, grosso modo, define prioridades diferentes para os distintos países.

3.2.1. Países Desenvolvidos

O termo “economia do conhecimento” é a bússola da Política Industrial nos países industrializados. Tanto Estados Unidos como União Europeia investem maciçamente em pesquisa científica para garantir inovações que sejam traduzidas em novos produtos e processos pelas firmas. Trata-se de uma busca por manter a competitividade dos setores e alargar a fronteira tecno-produtiva em que se encontram, apostando no potencial de novos setores. Conforme Block (2008), por essas peculiaridades, um “Estado Desenvolvimentista Em Rede”⁶¹

⁶⁰ No original: “Many advanced and developing countries are worried about the erosion of manufacturing in the face of Chinese competition, many middle-income countries are worried about being stuck in the middle-income trap, many lower-income countries are worried about being stuck as commodity exporters, running faster to stand still, while many governments – developed and developing – are trying to target investment in “green” industries.”

⁶¹ “What Europe and the United States have created is something very different called a Developmental Network State (DNS). The main focus of the DNS is to help firms develop product and process innovations that do not yet exist, such as new software applications, new biotech medications, or new medical instruments. (...) the DNS is much more “hands on”; it involves public sector officials working closely with firms to identify and support the most promising avenues for innovation.” (BLOCK, 2008)

caracteriza esses países. Mas há diferenças importantes entre Estados Unidos e a União Europeia. Segundo Block (2008), o Estado Desenvolvimentista norte-americano esteve até então, por motivos partidários e ideológicos, pouco explícito. Para o autor:

Nos Estados Unidos, em contraste, o estado desenvolvimentista está escondido; sua existência não é reconhecida no debate político ou na mídia. O Congresso, sob a rubrica de “política de competitividade”, periodicamente promulga leis que fomentam e expandem as capacidades desenvolvimentistas dos EUA, mas isso acontece com pouco debate ou discussão. (BLOCK, 2008, p.2, tradução nossa⁶²)

Wade (2015) assinala que o governo norte-americano tem se valido de uma política industrial seletiva por décadas, especialmente desde os anos 1990, por meio de agências e institutos variados, criando e conduzindo redes de conhecimento científico e unindo firmas, fontes de financiamento, universidades e laboratórios públicos e privados. Exemplo disso é uma rede de institutos de pesquisa, coordenados pelo Departamento de Energia dos EUA, que vem aumentando seu escopo de atuação, ganhado em 2016 o nome de Manufacturing USA⁶³ (National Network for Manufacturing Innovation, NNMI, até 2016). Uma comissão especial do MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts), por sua vez, estuda o setor manufatureiro norte-americano e outros projetos internacionais relativos à indústria, por meio de uma comissão chamada Produção na Economia da Inovação⁶⁴.

No Discurso do Estado da União de 2012⁶⁵, o presidente Barack Obama enfatizou a importância de manter a competitividade industrial dos EUA, o que, desde então, gradualmente vêm levando a uma forma mais explícita de Política Industrial. Três eixos de inovação caracterizam a política industrial norte-americana: biotecnologia, nanotecnologia e manufatura

⁶² No original: “In the United States, in contrast, the developmental state is hidden; its existence is not recognized in political debate or in the media. Congress, under the rubric of “competitiveness policy,” periodically passes legislation that bolsters and expands the developmental capacities of the U.S. state, but this happens with little public debate or discussion”.

⁶³ Para mais detalhes, ver: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/06/fact-sheet-new-progress-resurgent-american-manufacturing-sector>

⁶⁴ Para mais detalhes, ver: <http://web.mit.edu/pie/research/index.html>

⁶⁵ “Our first priority is making America a magnet for new jobs and manufacturing. After shedding jobs for more than 10 years, our manufacturers have added about 500,000 jobs over the past three. Caterpillar is bringing jobs back from Japan. Ford is bringing jobs back from Mexico. And this year, Apple will start making Macs in America again. There are things we can do, right now, to accelerate this trend. Last year, we created our first manufacturing innovation institute in Youngstown, Ohio. A once-shuttered warehouse is now a state-of-the art lab where new workers are mastering the 3D printing that has the potential to revolutionize the way we make almost everything. There’s no reason this can’t happen in other towns. So tonight, I’m announcing the launch of three more of these manufacturing hubs, where businesses will partner with the Department of Defense and Energy to turn regions left behind by globalization into global centers of high-tech jobs. And I ask this Congress to help create a network of 15 of these hubs and guarantee that the next revolution in manufacturing is made right here in America. We can get that done.” (OBAMA, 2013 *apud* WALL STREET JOURNAL, 2013)

avançada; essa última vertente está bastante relacionada a capacidade especiais, aplicação em telecomunicações globais, navegação e comércio, bem como sistemas de aviso para calamidades naturais e para a segurança nacional. O National Space Policy, a Nasa e o Departamento de Defesa e o Departamento de Energia estão entre as principais agências envolvidas na promoção desses setores (WHITE HOUSE, 2016). A ênfase especial na manufatura de materiais avançados delimita algumas implicações estratégicas e relacionadas à segurança nacional, bem como a transição para energias renováveis:

A capacidade de manufaturar materiais domesticamente, do estado bruto ao material completamente processado ou modelado, é importante por interesses estratégicos e para o ritmo da inovação, incluindo exemplos recentes como a produção de polímeros críticos para a exploração espacial e a produção de metais especializados importantes para dispositivos de conversão de energia. Motivações essenciais para a força estadunidense na manufatura de materiais derivam do impacto disseminado da inovação em materiais através de múltiplas indústrias e setores; segurança nacional histórica e implicações de competitividade quanto às incertezas de suprimento de materiais; e o potencial de reduzir o consumo de energia e o impacto ambiental através de processos melhorados de manufatura de materiais. (WHITE HOUSE, 2016, tradução nossa⁶⁶)

Um receio a respeito da desindustrialização relativa também se manifesta no caso da Europa. Principalmente depois da crise financeira, foi reconhecida a dificuldade de renovação e adaptação ao novo ambiente globalizado, com a decorrente dificuldade de se manter uma base industrial sólida e uma posição competitiva em nível internacional. A excessiva dependência do setor financeiro e de serviços e a necessidade de se buscar novas fontes de crescimento também tem impellido a busca por uma política industrial ativa (DHÉRET; MOROSI, 2014).

O bloco aborda a política industrial com uma combinação de medidas horizontais e verticais, especialmente relacionados ao desenvolvimento sustentável e à inovação. A arquitetura de elaboração remete à agenda Europa 2020, adotada em 2010 sob uma “abordagem renovada” da política industrial que trouxe à tona o caráter mais seletivo como um complemento às medidas horizontais. A partir da visão de que a “Europa precisa da indústria”, assinalando o receio de desindustrialização relativa sob a globalização, essa ideia foi reiterada em 2014 com

⁶⁶ No original: “The capacity to manufacture materials domestically, from the raw state to the fully processed or shaped material, is important for strategic interests and for the pace of innovation, including recent examples such as polymer production critical to space exploration and specialized metal production key to energy conversion devices. Key drivers for U.S. strength in materials manufacturing derive from the cross-cutting impact of materials innovation across multiple industries and sectors; historical national security and competitiveness implications of material supply uncertainties; and the potential to reduce energy consumption and environmental impact through improved materials manufacturing processes.”

o comunicado “por um renascimento da indústria europeia”, exortando os estados-membros a considerar a competitividade industrial em todas as áreas específicas em que atuam e almejando aumentar a contribuição da indústria no PIB para 20% em 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Um dos pilares da estratégia é a liderança industrial por meio das “fábricas do futuro”, com um orçamento de 14 bilhões de euros, baseado no Europa 2020 e no instituto de inovação, a partir de seis subprogramas⁶⁷ (DHÉRET; MOROSI, 2014). Os setores selecionados são: indústria espacial (construção de satélites, infraestrutura de lançamento e serviços relacionados), mobilidade urbana sustentável (tecnologias para veículos limpos e dotados de eficiência energética), indústrias relacionadas a farmacêutica e saúde, produção com baixo teor de carbono e melhoria de matérias intensivos em energia, bem como a manufatura avançada, que tem o potencial de criar novos setores. A política de inovação é, em linhas gerais, direcionada para biotecnologia, nanotecnologia, materiais avançados, óptica e micro e nano eletrônicos⁶⁸ (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Maior economia do bloco, em particular na posição manufatureira, a Alemanha⁶⁹ tem o desafio adicional de não poder agir unilateralmente nesse sentido, para não fomentar críticas de uma competição desleal por parte dos outros integrantes do bloco. Portanto, construir consenso a respeito da política industrial do bloco é uma preocupação importante do governo alemão, por meio de um processo de negociação inclusivo no nível nacional e supranacional. A desaceleração após a crise financeira e a tendência estagnada de produtividade nas economias avançadas, bem como os receios da robótica e automação sobre o emprego levou a uma reformulação de prioridades.

⁶⁷ Essas inovações partem de “plataformas tecnológicas” com suas respectivas agendas de pesquisa. Algumas têm financiamento de longo prazo, como “iniciativas de tecnologia conjunta”, e algumas são reputadas como tecnologias-chave. A estratégia contém esforços especiais para financiamento de pequenas e médias empresas e empréstimos bilionários do Banco de Investimento Europeu.

⁶⁸ A estratégia estabelece cinco metas para 2020: a) 75% da população entre 20 e 64 anos deve estar empregada; b) 3% do PIB europeu deve ser investido em P&D; c) as metas “20/20/20” sobre clima/energia devem ser cumpridas; d) a porcentagem de evasão escolar deve ser abaixo de 10% e no mínimo 40% da geração mais jovem deve ter um grau terciário ou diploma; e e) 20 milhões menos pessoas devem estar sob risco de pobreza. (EUROPEAN COMMISSION, 2016)

⁶⁹ Quanto à política industrial da Alemanha podem-se identificar duas diretrizes de desenvolvimento. Uma delas é a German Energiewende (transição energética), envolvendo iniciativas relacionadas ao setor automobilístico para mobilidade urbana (carros elétricos, por exemplo), e metas para diminuição gradual da dependência de fontes não renováveis e energia nuclear. A outra é a High-Tech Strategy, com a Agenda Digital e a Indústria 4.0 como eixos principais. Por essas diretrizes, o governo busca aumentar o crescimento e a produtividade da economia e sua competitividade internacional.

A política industrial cumpriu um papel essencial na transformação estrutural dos países asiáticos, entre os primeiros, Japão e Coreia. A busca por projetar novos setores e modernizar os já existentes jamais saiu da agenda asiática, ainda que o Estado Desenvolvimentista não tenha passado incólume às mudanças importantes no sistema internacional das últimas décadas. A dependência energética é uma questão de segurança nacional prioritária no nordeste asiático, o que se reflete sobretudo na busca de diversificação de fontes de energia.

O Japão é um dos países que mais investe em P&D no mundo, tem um setor industrial consolidado (especialmente em veículos, tecnologia da informação, eletrônicos, robôs e satélites) e vem desenvolvendo tecnologias com alta eficiência energética e com pouca dependência de terras raras, matéria-prima de produtos de alta tecnologia que se encontram sob um virtual monopólio chinês. O MITI japonês mantém “Planos de Ação “com a intenção de incentivar setores competitivos da economia, entre eles o de robótica, química fina, aeronaves, veículos e fibra de carbono (MITI, 2010). O setor de saúde também é uma prioridade para o Japão, cuja população de idosos já é expressiva, o que também se reflete no mercado de trabalho japonês.

A Coreia, por seu turno, historicamente prioriza muito o setor manufatureiro, ainda que as políticas atuais indiquem um foco em setores como “economia criativa” e serviços. Líder em construção naval e semicondutores, o país parte de um plano “Visão 2025”, que prioriza certos aspectos relativos à defesa nacional (SHIPP *et al*, 2012). O país também investe em uma grande porcentagem do PIB em P&D, como o Japão, e mantém um Ministério da Economia do Conhecimento (MKE), apostando em novas tecnologias em setores estratégicos – energias limpas, tecnologias de informação, robótica, nanotecnologia, etc. – capazes de garantir a competitividade de seus produtos e serviços.

Uma “Estratégia Nacional para o Crescimento Verde” foi formulada em 2009 e permeia os planos governamentais desde então, concebendo o conjunto de inovações relacionadas à transição energética e sustentável como uma prioridade. A nanotecnologia, considerada uma área industrial convergente que envolve múltiplas competências, é tida como uma de suas políticas industriais mais importantes, chamadas motores de crescimento. Outros motores também foram definidos, entre eles biotecnologia, células fotovoltaicas e usinas nucleares. O Ministério de Comércio, Indústria e Energia coreano (MOTIE) aponta iniciativas para a

“economia criativa”⁷⁰, cujo objetivo é o estabelecimento de um “ecossistema” de novas indústrias para a revitalização do setor manufatureiro e criação de novos mercados, baseadas em tecnologias pioneiras e elaboradas em um plano bem amplo e arrojado de inter-relações entre o setor privado e o governo (MOTIE, 2016).

3.2.2. Países Emergentes: China e Brasil

A China busca afirmar sua posição no sistema internacional de uma maneira própria, movida por um ímpeto global (*going global*) com o objetivo de estabelecer as parcerias necessárias para sustentar seu crescimento industrial. Exemplo disso são a crescente consolidação da China como um *hub* regional e os enormes investimentos no continente africano, do qual recebe muito das matérias-primas de que necessita, e que ao mesmo tempo revela um desejo chinês de ser reconhecida como uma potência benevolente e atuante no cenário político global, uma alternativa chamada por alguns de “Consenso de Pequim”.

O país tem uma grande força de trabalho, de baixo custo, porém cada vez mais qualificada, além de manter investimentos vultosos no setor industrial e em estratégias de inovação. O país lidera em investimentos no setor de microeletrônica e em outras indústrias estratégicas, além de hoje figurar significativamente no ranking de supercomputadores (em 2016 passando a ostentar o mais rápido do mundo) e ter controle sobre a maior parte das reservas de terras raras, matéria-prima importante de componentes de alta tecnologia. No entanto, o rápido crescimento envolve alguns desafios, como conduzir a crescente transição do campo para a cidade, dosar a distribuição de renda e riqueza, combater a poluição do ar e das águas e garantir sua autonomia energética. O modelo chinês baseado em altos níveis de investimento e, em menor medida, exportações, também vem sendo reconsiderado a partir da crise financeira global, o que pode prenunciar uma estratégia mais introspectiva, voltada para o mercado doméstico.

O Estado cumpriu um papel fundamental na consecução das reformas chinesas, moldando as condições para a industrialização bem como intervindo diretamente por meio da política industrial. Segundo Lo e Wu (2014), houve tanto sucessos como fracassos, e o êxito prevaleceu principalmente quando houve uma combinação apropriada da política estatal e das ações dos entes privados. O desenvolvimento econômico chinês transitou de uma industrialização intensiva em mão de obra na primeira metade da era de reformas para uma

⁷⁰ O programa conta com quinze iniciativas para a Indústria Criativa. Ver detalhes em: <http://english.motie.go.kr/wp-content/uploads/2014/10/Koeran-Industrial-Initiative-for-the-Creative-Economy.pdf>

industrialização de aprofundamento de capital na segunda metade. Essa transição acelerou o crescimento da produtividade, formando uma base sólida material para os objetivos sociais do Estado. Por sua vez, esses objetivos amplos, com sua ênfase em melhorar a proteção do trabalho e seus instrumentos de compensação, são coerentes com o aprofundamento de capital. (LO; WU, 2014)

Desde o décimo plano quinquenal de 2001-2005 as políticas industriais no espírito de intervenção seletiva foram colocadas em prática de forma sistemática. A partir de então a ideia de “um novo caminho de industrialização”, teve ênfase no desenvolvimento de ciência e tecnologia, capacidades, tecnologia sustentável e poupadora de recursos, engenharia da informação e setores relacionados. Essas prioridades foram consubstanciadas no discurso do presidente Hu Jintao em 2006, intitulado “Plano para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia de médio a longo prazo”, criando o objetivo de transformar a China em uma “sociedade da inovação” por volta do ano 2020 (LO; WU, 2014). A China tem incentivado megaprojetos focados em garantir infraestrutura, combinados com uma estratégia de promover indústrias emergentes, focando em setores de alta tecnologia.

O sucesso de duas indústrias importantes, a de semicondutores e a automobilística, desde o final dos anos 1990, pode ser atribuído a respostas do mercado às conduções favoráveis de demanda guiadas pelo investimento e o ativismo estatal em investir nos setores e/ou criar as condições necessárias para o desenvolvimento, conforme Lo e Wu (2014). Nesse sentido, o ativismo estatal não esteve confinado ao governo central. A natureza dos vetores da industrialização também mudou, em meio à formação de um ambiente de competição de mercado baseado em inovação. A predominância de joint ventures e a acirrada competição entre as companhias nos dois setores, por exemplo, caracteriza o modelo que emergiu.

Segundo Lo e Wu (2014), as multinacionais puderam ser instrumentais para a industrialização na fase de emulação, mas, quando se trata de promover o desenvolvimento na fronteira tecnológica, sérias restrições podem surgir a partir de um descolamento entre as estratégias da matriz da multinacional e os objetivos do governo chinês. Por isso, um novo modelo tem surgido nos últimos anos, em que o principal veículo de desenvolvimento nas tecnologias de fronteira são as empresas estatais, sendo o desenvolvimento de trens de alta velocidade um clássico exemplo.

O 13º plano quinquenal chinês (2015-2020) traz uma preocupação notável com a questão ambiental: 16 metas dentre 33 são relacionadas ao meio ambiente e todas são

mandatórias, envolvendo incentivos para reduzir a utilização de energia, proteção da agricultura, melhoria dos sistemas hídricos e redução da poluição do ar. Cabe salientar, nesse sentido, que a China é o país que mais investe em energias renováveis (IEA, 2016), na condição de país em transição que tem conseguido diminuir significativamente sua dependência de carvão e outras fontes não renováveis, direcionando enormes investimentos para os setores de energia renovável, em particular eólica e solar:

Sob a segunda fase do seu Programa Golden Sun, o governo chinês alocou um total de 13 bilhões de yuans (US \$ 2 bilhões) para apoiar o mercado nacional de energia fotovoltaica em 2012, com 7 bilhões de yuans (US \$ 1,1 bilhões) destinados a subsidiar projetos de energia solar PV. Desde 2009, um programa paralelo fornece incentivos financeiros de até 20 yuan por watt. O Banco de Desenvolvimento da China fornece bilhões de dólares em empréstimos condicionais para a energia renovável. Em 2010, o Banco de Desenvolvimento tinha linhas de crédito no valor de RMB 282 bilhões (cerca de US \$ 45 bilhões) disponíveis para a indústria de energia renovável. Algumas províncias e municípios chineses são particularmente ativos e têm os seus próprios incentivos fiscais para promover novos investimentos em plantas de indústria solar. Pequim, por exemplo, fornece subsídios iniciais para projetos de energia fotovoltaica demonstrativa qualificada (RODRIK, 2014, p.475, tradução nossa⁷¹).

Quanto ao setor manufatureiro em específico, o programa “Made in China 2025” de 2013 apresenta um foco em princípios, metas, ferramentas e setores específicos (SCOTT, 2015). Os princípios que guiam o programa são: tornar a manufatura orientada pela inovação, enfatizar qualidade sobre a quantidade, alcançar um desenvolvimento “verde”, otimizar a estrutura da indústria chinesa e nutrir talentos humanos. O objetivo é o *upgrade* da indústria chinesa, tornando-a mais eficiente e integrada para ocupar as etapas mais altas das cadeias globais de valor⁷². O plano visa à criação de centros de inovação manufatureira (15 em 2020 e 40 para 2050), relativa maior confiança em instituições do mercado, fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual para pequenas e médias empresas e uso mais efetivo da propriedade intelectual na estratégia de negócios (SCOTT, 2015).

O que o programa traz de novo é o foco em todo o processo manufatureiro e não apenas na inovação, a promoção não só de setores avançados, mas também da indústria tradicional e

⁷¹ No original: “Under the second phase of its Golden Sun Program, the Chinese government allocated a total of 13 billion yuan (US\$2 billion) to support the domestic PV market in 2012, with 7 billion yuan (\$1.1 billion) earmarked to subsidize solar PV demonstration projects. Since 2009, a parallel programme provides financial incentives of up to 20 yuan per watt. China Development Bank provides billions of dollars in concessional lending to renewable energy. In 2010 the Development Bank had credit lines worth RMB 282 billion (around US\$45 billion) available for the renewable energy industry. Some Chinese provinces and municipalities are particularly active and have their own fiscal incentives to promote new plant investment in the solar industry. Beijing, for example, provides upfront subsidies for qualified demonstrative PV projects.”

⁷² O plano contém a meta de aumentar o conteúdo doméstico dos componentes essenciais em 40% para 2020 e 70% para 2025.

dos serviços, e um papel mais proeminente do setor privado, ainda que com um foco na intervenção estatal. Também têm destaque medidas claras e específicas para inovação, qualidade, manufatura inteligente e produção verde, com parâmetros fixados em 2013 e 2015 e metas para 2020 e 2025. (SCOTT, 2015). A China é o país que mais cresce em registros de patentes (WIPO, 2015) e aos poucos passa do paradigma de *Made in China* para o *Designed in China*. Diversas empresas chinesas passam a figurar no ranking de multinacionais, com estratégias muitas vezes bastante assertivas de expansão, liderando em vários setores.

O Brasil, até a década de 1980, logrou uma transformação estrutural que permitiu ao país conquistar um parque industrial amplo e diversificado. A situação se reverteu a partir da crise da dívida e dos problemas enfrentados na década de 1980, e a política industrial dos anos 1990, com a abertura comercial e financeira do país, foi bastante restrita no seu escopo, com único destaque para o setor automotivo (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Diagnósticos como desindustrialização e reprimarização despontaram mais tarde como desafios à capacidade brasileira de manter um ritmo de crescimento sustentado e pouco dependente da demanda externa de commodities, demonstrando que as exportações brasileiras passaram a ser dependentes de bens primários ou de bens manufaturados intensivos em recursos naturais, caracterizando um quadro de especialização regressiva (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016).

Analisando as exportações brasileiras, os produtos básicos ultrapassaram os manufaturados entre 2009 e 2010. Os déficits setoriais nos campos de manufatura intensiva em engenharia, ciência e conhecimento aumentaram significativamente nos últimos anos, e entre o final dos anos 1990 e 2008 a produtividade do trabalho no setor industrial brasileiro declinou ao mesmo tempo que seu hiato tecnológico aumentou drasticamente, revelando um afastamento da fronteira tecnológica. A partir de Thirlwall (2005), Nassif, Feijó e Araújo (2013), constatam que, ao passo que a elasticidade-renda da demanda para importações significativamente aumentou e se manteve acima da elasticidade-renda das exportações, a economia brasileira não só se afastou da fronteira tecnológica como aumentou sua restrição externa ao crescimento no longo prazo. Essas conclusões levariam à constatação que um processo de desindustrialização e *falling behind* estaria acontecendo desde o final dos anos 1990, em comparação com os países desenvolvidos ou outras economias emergentes. (NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO, 2013)

Nos anos 2000, o retorno da política industrial se baseou em duas iniciativas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) — a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2004 (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 — e uma

concebida no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) — o Plano Brasil Maior (PBM). (ABDI, 2016)

A PITCE⁷³ buscou enfrentar lidar com a questão da vulnerabilidade externa manifesta com a crise de 1999, concebendo uma política ativa de agregação de valor às exportações com base na inovação (ABDI, 2016). No entanto, o crescimento chinês e o *boom* das commodities decorrente reverteram a base em que se assentava a PITCE, os termos de troca brasileiros passaram a ser favorecidos a partir da exportação de produtos primários e não dos de maior conteúdo tecnológico. O principal legado da PITCE foi o fortalecimento da base institucional da política industrial e tecnológica, cujos exemplos marcantes foram a criação do CNDI, da ABDI, a Lei do Bem, a Lei da Inovação, entre outras.

A PDP foi concebida para "inovar e investir para sustentar o crescimento" e alavancar o processo de investimento. Elaborada sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com os ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia — além de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) —, a PDP⁷⁴ apresentou quatro macrometas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (ABDI, 2016). O PDP tinha como escopo 25 setores⁷⁵ dentre candidatos a se consolidar como líderes mundiais, receber programas de fortalecimento da competitividade ou abrigar ações de mobilização em áreas estratégicas. A Política, no entanto, acabou exercendo mais um papel anticíclico do que transformador do padrão de investimento brasileiro.

Já o PBM visava à criação de capacidades produtivas e tecnológicas. O plano gradativamente se direcionou para maior defesa do mercado doméstico e recuperação das

⁷³ A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de benefício futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). (ABDI, 2016)

⁷⁴ Foram estabelecidas as seguintes metas gerais: i) elevação da razão entre investimento fixo e PIB, de 17,6% para 21% entre 2007 e 2010; ii) aumento da razão entre gastos em P&D e PIB, de 0,51% para 0,65% entre 2005 e 2010; iii) ampliação da participação das exportações brasileiras nas mundiais - de 1,18% para 1,25% entre 2007 e 2010 -, das empresas exportadoras - em 10% - e das exportações para países não-tradicionais; e iv) dinamização das MPEs - aumento de 10% das exportadoras, elevação da proporção de inovadoras industriais para 35% e manutenção a taxa de criação líquida de firmas com até dezenove empregados em 5,2%. (BRASIL, 2008)

⁷⁵ As ações setoriais foram organizadas em torno dos seguintes eixos: (i) áreas estratégicas - complexo industrial da saúde, tecnologia da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia; (ii) fortalecimento da competitividade - complexo automotivo, têxtil, madeira, higiene, construção civil, serviços, indústria naval, complexo agroindustrial, biodiesel, plásticos e couro e calçados; e (iii) expansão e consolidação de liderança - complexo aeronáutico, petróleo e gás, carnes, bioetanol, celulose, mineração e siderurgia. (BRASIL, 2008)

condições sistêmicas da competitividade, com foco em ações de caráter sistêmico, relacionadas ao custo-país, e menos no caráter transformador dos programas setoriais⁷⁶. Schapiro (2014) constata que a execução e o nível de inovação decorrente do processo de implementação do PBM foram baixos, notando uma defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução, no qual os instrumentos implementados se concentravam em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais, e medidas que atendem aos segmentos tradicionais de commodities e bens duráveis, via redução de encargos e barateamento de recursos financeiros. Para o autor, também a inovação emergente do processo de implementação é considerada baixa, em função da reprodução de práticas que estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.

Nesse sentido, se reconhece a importância de um “projeto nacional” de industrialização, noção cara ao paradigma do Estado Desenvolvimentista. Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016) também voltam a questionar a política industrial brasileira, reconhecendo que ela é ideal dentro de um contexto macroeconômico que deve estar alinhado ao objetivo do desenvolvimento da indústria. Partindo da visão de Kaldor (1966, 1967), reiterada por estudos atuais (UNCTAD, 2016), os autores compreendem a necessidade de se criar encadeamentos e externalidades na economia. Tendo em vista as limitações das políticas anteriores e a importância do setor externo em interação com a política macroeconômica, a política industrial brasileira deve perseguir estratégias de diversificação produtiva, especialmente no setor manufatureiro e nos segmentos *tradable* do setor de serviços. Os autores buscam um caminho intermediário no debate entre Lin e Chang (2009), preconizando que a política industrial deve ocorrer

mediante a identificação de prioridades estratégicas tanto nas cadeias produtivas, segmentos e setores próximos à base de vantagem comparativa preexistente, como naqueles mais próximos à fronteira tecnológica internacional. (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016, p.1).

Assim, segundo Nassif, Feijó e Araújo (2013) políticas de estímulo do lado da oferta devem ser equilibrados com outras do lado da demanda; políticas de longo prazo como a industrial e a tecnológica, infraestrutura, educação, e assim por diante, não terão boa performance se não forem bem coordenadas com outras instituições econômicas, notavelmente

⁷⁶ O plano contempla dezenove setores e apresenta um conjunto de 69 instrumentos¹⁰ divididos entre fiscais e tarifários (isenções tributárias e administração das tarifas de comércio exterior), financeiros (condições favoráveis de financiamento corporativo, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Financiadora de Estudos e Projetos – BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP) e institucionais (definição de marcos reguladores, constituição de carreiras públicas e criação de novas condições de ação para o Estado). (SHAPIRO, 2013)

políticas macroeconômicas de curto prazo (especialmente a monetária, fiscal e cambial). Para Shapiro (2013), igualmente se faria necessária uma reforma tributária, já que acabam sendo transferidos para a política industrial temas que não seriam de sua alçada imediata. Segundo Shapiro, em que pesem medidas voltadas à transformação industrial, a Política Industrial brasileira ainda se fundamenta em corrigir problemas sistêmicos do setor industrial e as medidas seriam predominantemente horizontais e institucionais, avaliando que “este perfil de política industrial está associado a debilidades institucionais verificados tanto na dimensão técnico-administrativa, como na dimensão política”.⁷⁷

No entanto, alguns aspectos da PI brasileira são contemplados com maior elogio diante de seus resultados. Exemplos disso seriam as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo no Setor da Saúde⁷⁸ e o programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN) delineado a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integrado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As iniciativas da RIN têm o objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e promover a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil.

A promoção da indústria vem se materializando por meio de oferta de volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional. Assim, o RIN passou a ser um componente da política industrial atual, estimulando a geração de empregos. A análise (...) aponta para um alto desempenho na execução do RIN, permitindo afirmar que o programa tem sido bem-sucedido em promover investimentos no setor e estimular a demanda, dado o volume crescente de recursos transacionados e de empregos gerados ano a ano. No que tange à inovação, (...) mudanças e aperfeiçoamentos das iniciativas governamentais estão em curso, como a melhoria dos procedimentos de avaliação de pedidos de financiamento, de monitoramento das obras e gestão de risco financeiro. No entanto, ainda verificam-se limitações quanto à mensuração e verificação do cumprimento das exigências de conteúdo local. (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2014, p. 356)

3.2.3. Países em Desenvolvimento

Altenburg (2011) conduziu um estudo bastante aprofundado sobre a política industrial em países de baixa renda, a maioria deles africanos, mas incluindo também o Vietnã. A África

⁷⁷ “Há, portanto, um problema de coordenação intragovernamental. Este diagnóstico é reforçado pela forma de representação do setor industrial. O corporativismo fragmentado contribui para uma debilidade política da representação industrial. O setor tem problemas em coordenar esforços e, assim, formular uma agenda política que tenha impacto estruturante. O fracionamento dessa representação pode favorecer a composição de “coalizões distributivas” (Olson, 1982), que conceitualmente estão associadas a representações parciais e imediatistas, o que pode contribuir para o caráter não estruturante das agendas de política industrial.” (SHAPIRO, 2013, p. 49)

⁷⁸ As Parcerias visam a fomentar o aprimoramento tecnológico no setor de Saúde Pública do país, para garantir maior sustentabilidade e o desenvolvimento da rede de produção pública, com foco em produtos estratégicos. Para mais detalhes, ver: <http://u.saude.gov.br/images/pdf/2016/marco/28/Apresenta----o-3.pdf>

subsaariana vem crescendo significativamente desde o final da década de 1990, impelida muito pelo *boom* das commodities, o que propiciou avaliações de um “Renascimento Africano”. No entanto, a literatura aponta que esse crescimento tem sido fraco em termos de diversificação e crescimento da produtividade, além de pouco inclusivo, preconizando a necessidade de intervenção governamental para criar as condições para uma sociedade industrial.

O continente africano foi historicamente caracterizado pela ingerência externa, que, se marginalizou a região durante muito tempo, por outra permitiu certo poder de barganha às elites locais, e ambas as situações em geral não estiveram associadas a um projeto próprio de desenvolvimento. Clientelismo, *rent-seeking*, falta de uma classe empreendedora própria e doença holandesa são diagnósticos da análise de empecilhos ao desenvolvimento industrial africano, que interferem na criação institucional propícia para a industrialização inclusiva. No entanto, aponta-se que, mesmo assim, há oportunidades para algumas opções de diversificação econômica, eficiente substituição de importações, processamento agrícola, exportações de manufaturas leves, comércio de “tarefas” e turismo. (UNITED NATIONS, 2011)

Partindo de critérios muito assemelhados àqueles que caracterizam o Estado Desenvolvimentista, Altenburg (2011) verificou que alguns governos são bem comprometidos com uma agenda de desenvolvimento industrial, ou seja, partem de um “projeto nacional” nesse sentido, investindo bastante em formação de mão de obra qualificada e criação de instituições. Exemplos importantes são Etiópia e Tunísia (ALTENBURG, 2011).

A Etiópia claramente reconhece a falta de indústria competitivas como um obstáculo importante no seu desenvolvimento e, portanto, se engaja em um programa bem elaborado de construção de universidades técnicas e sistema de treinamento vocacional, estabelecendo um sistema de gerenciamento de qualidade e criando institutos tecnológicos para as indústrias mais importantes (como couro, têxteis, carne e laticínios). O país também embarcou em um programa de modernização com o objetivo de aumentar a produtividade e o desempenho das exportações de grandes e médias empresas.

A Tunísia, por seu turno, tem uma estratégia definida para desenvolver indústrias de manufatura que exportam para o mercado europeu, estabelecendo uma zona de livre-comércio com a União Europeia. Em paralelo, o país lançou um programa de modernização industrial que conta com altos subsídios ao investimento em firmas manufatureiras, bem como treinamento de técnicos e engenheiros. Segundo Altenburg (2011), a Tunísia conquistou um crescimento sustentado de mais de 5% desde os anos 1990, por meio de uma estratégia focada

em exportações e com geração de mais de 500.000 empregos no setor manufatureiro. A Tunísia foi o único país africano estudado em que o governo levou iniciativas para melhorar a competitividade de indústrias individuais e empreendimentos. O “Programme de Mise à Niveau”, foi lançado em 1996 seguido pelo Programa de Modernização Industrial (PMI). Esses programas foram concebidos para prover assistência técnica, treinamento, subsídios financeiros e melhorias na infraestrutura para firmas para ajudá-las a enfrentar a competição internacional que surgia dos acordos de comércio preferenciais com a União Europeia e sob a iniciativa Euro-Med. (NEWMAN *et al*, 2016)

Ainda segundo o autor, todos os países da pesquisa aplicam políticas seletivas, em favor de setores específicos. Planos de desenvolvimento industrial identificam setores (como a agroindústria); programas específicos são implementados para melhorar a eficiência de aglomerações e cadeias de valor (como para têxteis e vestuário) e indústrias exportadoras também recebem incentivos maiores do que as voltadas para o mercado doméstico.

Grandes projetos para a canalização de investimentos estatais em “indústrias-chave” ou atividades completamente novas em que os países não possuem vantagem comparativa são uma exceção à regra, em que o Vietnã é um exemplo, ao conceber uma indústria de construção naval com base em um conglomerado estatal. A regra para esses países são as mudanças incrementais e melhorias das vantagens existentes, como, por exemplo, aumentar o valor agregado dos seus produtos agrícolas. Altenberg conclui sobre o caráter seletivo da PI nesses países:

A evidência dos estudos sobre os países confirma a adoção de políticas seletivas, mas também sublinha seus riscos. Por um lado, muitos programas de apoio a setores produziram resultados promissores, especialmente onde o apoio se baseava em vantagens comparativas latentes. O sucesso da Tunísia nas indústrias de exportação, o boom do café, camarão e peixe no Vietnã e o caso de sucesso mais modesto da indústria de flores na Etiópia e dos produtos de alto valor para a cosmética e farmacêutica na Namíbia, todos dependeram de políticas seletivas de apoio. Por outro lado, alguns programas setoriais falharam por causa de design de programa mal feito. (ALTENBURG, 2011, p. 72, tradução nossa⁷⁹)

⁷⁹ No original: “The evidence from the country studies supports the adoption of selective policies, but it also underlines the risks. On the one hand, many sector support programmes produced promising results, especially where support built on latent comparative advantage (although causality cannot be proven for lack of counterfactual evidence). Tunisia’s success in export industries, Vietnam’s boom in the coffee, shrimp and fish industries and the more modest success cases of Ethiopia’s cut flower industry and Namibia’s exports in high-value products for the cosmetics and pharmaceutical industries all relied on selective supporting policies. On the other hand, a number of sector programmes failed due to poor programme design.”

Outro estudo atual das Nações Unidas também analisou oito países africanos (Etiópia, Gana, Quênia, Moçambique, Nigéria, Senegal, Tanzânia e Uganda) e dois asiáticos em desenvolvimento (Camboja e Vietnã). Seis dos oito países africanos estão entre as economias que mais cresceram desde os anos 2000. Representam juntos 54% do PIB da região e 56% da sua população e seus setores manufatureiros correspondem a cerca de um quinto do valor adicionado na África subsaariana (excluindo a África do Sul). Segundo o estudo, são os mercados emergentes da África, mas não são economias industriais emergentes (UNITED NATIONS, 2011). O Senegal é o país que tem a maior cota de setor manufatureiro no PIB, com cerca de 18%, e a Nigéria tem a menor, com menos de 2%. Na média, são similares à África em geral: a porcentagem média de manufatura sobre o PIB é 9,5% e os oito países adotaram um desenvolvimento industrial paralelo ao da região como um todo.

Há, segundo o estudo, uma enorme uniformidade em como esses países abordam a industrialização. Suas políticas podem ser consideradas em quatro fases subsequentes: comando do estado, substituição de importações, consenso de Washington e ajuste estrutural, e reformas do “clima para investimentos” (ambiente físico, institucional e regulatório para as firmas atuarem). O desempenho industrial, por sua vez, deu-se em três fases: *boom* inicial, declínio e estagnação. No longo prazo, o crescimento industrial nesses países seguiu um padrão intermitente e não logrou exceder o crescimento de longo prazo do PIB.

No entanto, muitos países adotaram políticas mais ativistas além dessas reformas. A maior parte das estratégias da região e documentos de planejamento lista uma gama de instrumentos para encorajar o investimento privado em setores selecionados. Em 1998, o governo etíope lançou uma estratégia cujo foco era promover exportações de produtos manufaturados intensivos em trabalho, e o país tem tentado coordenar investimentos privados em têxteis e vestuário, carne, couro e produtos de couro, bem como indústrias de processamento agrícola. O programa Visão 2030 do Quênia também enfatizava a exportação de manufaturas. A política industrial de Gana inclui inúmeros objetivos para setores específicos e uma característica proeminente da estratégia de industrialização de Moçambique tem sido a promoção da grande mineração, manufatura e projetos energéticos, conhecidos como “megaprojetos”. (NEWMAN *et al*, 2016)

Como a África, Camboja e Vietnã também tiveram um passado colonial recente e adotaram uma estratégia de industrialização capitaneada pelo Estado, permeada por instabilidade política, conflito e guerras. Ambos também passaram por ajustes macroeconômicos nos anos 1990, acompanhados por processos de liberalização, e na metade

dos anos 1990 os dois países seguiram o exemplo de outros países asiáticos e adotaram uma série de reformas institucionais e investimentos públicos com o objetivo de promover a exportação de manufaturas. Esses dois países, como a Tunísia, seguiram uma estratégia mais orientada para exportações industriais e políticas industriais para encorajar exportações, promover *clusters* regionais e atrair IDE. (NEWMAN *et al*, 2016)

A questão de como fazer a política industrial é prioritária nesses países, dado o baixo grau de desenvolvimento das instituições, como criação de uma classe empreendedora nacional e a formação de associações empresariais. Ao mesmo tempo, a efetividade do estado é baixa e os riscos de captura política altos, havendo, segundo Altenburg (2011), muito favoritismo e uma falta de freios e contrapesos. O autor conclui que o estudo mostrou resultados mistos, apontando que mesmo diante da capacidade institucional fracas, foi possível identificar políticas industriais implementadas com sucesso.

Como algumas lições de seu estudo, o autor aponta a necessidade de criar um projeto nacional e agências estatais, bem como buscar melhorar a relação entre agentes públicos e privados, considerando ainda o apoio fornecido por doações internacionais. Ressalta ainda a necessidade de definir metas realistas a partir das capacidades subjacentes, bem como de buscar moderação em relação às importações e ao investimento estrangeiro, que podem prejudicar as capacidades tecnológicas existentes. Ou seja, a abertura à competição deve ser gradativa, sem onerar demasiadamente o setor privado.

O autor também enfatiza a necessidade de aliar objetivos relacionados ao crescimento, à sociedade e ao meio ambiente. À medida que outros países transitam para uma economia menos poluente, a pressão por uma transição energética vai aumentar sobre os países pouco desenvolvidos, sendo ideal que eles se antecipassem a isso e se valham do exemplo dos pioneiros. Ele também acredita que o foco da política industrial deva se concentrar em apoiar ideias novas e encorajar a experimentação, por outro lado reconhecendo a dificuldade de se fazer isso em um ambiente onde a informação se dissemina com pouca facilidade e a questão da apropriabilidade é frágil. O autor também preconiza a formação de encadeamentos entre as diferentes atividades e a abertura gradual ao comércio e investimento estrangeiro, considerando a formação de mercados regionais, bem como a adesão seletiva a cadeias de valor, como oportunidades para aumentar escala e aprendizado tecnológico.

Wade (2010) compreende que o Estado Desenvolvimentista clássico só seria possível em um conjunto restrito de países, mas que uma variante dele ainda é possível para os países

de baixa renda. Segundo ele, a política de transformação da produção é uma engrenagem interna que depende das engrenagens externas referentes às condições macroeconômicas (em que ele enfatiza o câmbio) e às coalizões políticas subjacentes⁸⁰.

3.2.4. Considerações Finais

Este capítulo buscou apresentar um retrato da Política Industrial hoje. Países em distintos estágios de desenvolvimento têm fomentado iniciativas para a indústria nos últimos anos e se utilizado de um conjunto de políticas horizontais e verticais. As prioridades da política industrial nesses países e o conjunto de instrumentos utilizados é o que os diferencia.

Aqueles mais próximos à fronteira tecno-produtiva, como Estados Unidos, Europa, Japão e Coreia, engajam-se em uma competição pela primazia nesses novos setores emergentes, buscando manter a competitividade internacional ou buscar uma posição de pioneirismo industrial, na condição de *first-movers*. Biotecnologia, nanotecnologia, capacidades espaciais e cibernéticas, robótica, entre outros setores, conformam essas novas áreas de disputa. Os países industrializados têm sido movidos por um receio de erosão de sua capacidade manufatureira, após décadas de internacionalização de sua capacidade industrial e frente à ascensão de novos competidores, buscando uma transição energética e industrial para servir de base à consolidação daqueles novos setores.

Os países emergentes apresentam uma motivação ambivalente, a exemplo da China, que ao mesmo tempo tem buscado modernização e diversificação nos setores tradicionais nos quais tem uma vantagem comparativa explícita e o ingresso e consolidação naqueles setores de vanguarda tecnológica. A questão da mudança climática é uma prioridade do governo chinês, que tem progredido na conversão para novas fontes de energia e menor conteúdo de carbono, ciente das implicações disso para sua segurança energética. A maior assertividade chinesa no sistema internacional sugere que desenvolvimento, mudança estrutural e progresso tecnológico cumprem um papel central na sua estratégia de longo prazo.

⁸⁰ “Political settlements, the second kind of “outer wheel”, refer to institutional balances between the State, business and labour, as well as between rival parties or groups contending for control of the State. Political settlements affect the extent to which “business”, “politicians”, “police”, “judges” and “Church” are unconstrained in their (collusive) control over society, the extent of “rule by law” rather than “rule of law”, the extent to which labour movements limit the power of business and the extent to which the State ties industrial policy assistance to performance conditions. Political settlements affect wages, income distribution and domestic demand, as well as the State’s ability to raise broad-based taxes and use the revenues for financing public goods, as distinct from private goods or goods with which to keep others out of power.” (WADE, 2010, p. 69)

O Brasil, por seu turno, elaborou três iniciativas de política industrial desde 2003, na tentativa de resgatar o potencial da indústria manufatureira diante dos diagnósticos de desindustrialização prematura e especialização regressiva, o que envolveu um aspecto tanto voltado para a inovação quanto para a competitividade do parque industrial tradicional. O pouco êxito dessas políticas, em geral interpretadas como de caráter predominantemente horizontal e pouco coerentes no seu foco vertical, continua despertando tentativas teóricas de sugestões para a política industrial, com a intenção de encontrar um caminho ideal para enfrentar os desafios atuais. No entanto, reconhece-se que as políticas anteriores permitiram um avanço institucional, e que algumas iniciativas, como a revitalização da indústria naval, revelaram-se muito bem-sucedidas.

Os países em desenvolvimento, cuja perspectiva de industrialização tem sido objeto de estudo das agências internacionais preocupadas com a mudança estrutural nesse início de século XXI, têm adotado políticas industriais com resultados mistos, demonstrando, contudo, que mesmo países com precária qualidade institucional têm conhecido avanços importantes. A escolha de setores considerados promissores também é uma constante nas amostras estudadas pela literatura. Os países menos desenvolvidos tradicionalmente contam com pouca margem de manobra internacional, como no continente africano, reflexo de décadas de ingerência externa e relações clientelistas estabelecidas mesmo após a descolonização; por esses e outros motivos, a falta de encadeamentos setoriais e de coalizões políticas comprometidas com o desenvolvimento são alguns empecilhos apontados para a eficácia de uma política industrial nos países em desenvolvimento em geral.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou identificar, no ambiente internacional do século XXI, fatores que representassem desafios e oportunidades para a utilização da Política Industrial hoje. Fundamental para a transição de economias relativamente atrasadas no passado, a Indústria continua sendo objeto da atenção de governantes pelo mundo inteiro, especialmente em um contexto de reavaliação das práticas adotadas nas últimas décadas. Questões relativamente recentes, como as cadeias globais de valor e a mudança climática, têm remodelado o modo de fazer Política Industrial, longe de representar uma renúncia a ela.

A primeira parte deste trabalho apresentou os fundamentos teóricos e históricos da Política Industrial. A revisão da literatura apontou que, como uma tendência cíclica, algumas correntes conhecem um momento de predomínio em relação a outras, que num momento seguinte podem voltar a ser dominantes, caracterizando o *mainstream* do momento. Tudo depende muito do contexto político e econômico internacional em que essas explicações alternativas se inserem, seja na ascensão de um *new deal* internacionalizado no pós-guerra, seja na destituição de seus fundamentos pouco mais de duas décadas depois. A recente crise financeira global, por todos seus diagnósticos e repercussões, ensejou um “renascimento” do interesse sobre a mudança estrutural e sobre o papel da Política Industrial em específico, questionando novamente o papel que Estado e Mercado cumprem na promoção do desenvolvimento.

Uma das vertentes dessa nova forma de atuação do Estado é o aspecto “schumpeteriano” que cada vez mais vem condicionando sua atuação. Hoje tem-se dado uma ênfase muito grande à inovação, o que envolve toda uma estrutura institucional que gravita em torno dela: desde investimentos em capital humano, assimilação de conhecimento por meio de transferência tecnológica, até o incentivo ao estabelecimento de parques tecnológicos e consórcios empresariais de P&D. A dimensão que a “economia do conhecimento” toma atualmente tem trazido à tona a discussão sobre a natureza do Estado e novos contornos da sua atuação, o que é uma linha de pesquisa interessante a ser desenvolvida.

De maneira mais específica, caberia também explorar em que medida uma linha de Política Industrial adotada anteriormente pode ser alterada por algum governo. À época de conclusão deste trabalho, algumas questões importantes no contexto da PI pairam em um ambiente de incerteza sobre os rumos da economia e da política global, um exemplo sendo as

posturas nacionais diante do processo de globalização, ao mesmo tempo em que acordos comerciais importantes estavam em vias de negociação ou implementação, além das perspectivas de maior ou menor comprometimento com a questão da Mudança Climática.

Políticas seletivas podem ser elaboradas com foco em alguns setores, tecnologias ou “tarefas” (dentro de uma cadeia regional/global de valor, por exemplo) ou constituir um *mix* de objetivos. Podem ser, ao mesmo tempo, estratégicas (por parte de países em *catching-up* ou na fronteira tecnológica) ou defensivas (a partir de uma constatação de erosão da capacidade manufatureira ou de uma desindustrialização precoce, por exemplo). A grande lição, reforçada pelos estudos de caso apresentados neste trabalho, é que “um tamanho não serve para todos”.

Nesse sentido, cabe salientar a importância do contexto para a Política Industrial. Gerschenkron (1962) argumentava a necessidade de cada país atrasado criar seu próprio caminho de desenvolvimento baseado nas suas capacidades institucionais, nos recursos à sua disposição e no estágio de desenvolvimento em que encontrava. Essa perspectiva vem sendo endossada pela maioria dos desenvolvimentistas contemporâneos, que se por um lado renegam as listas da boa governança prescrita pelo Consenso de Washington, por outro também não recomendam a replicação imediata de modelos bem-sucedidos historicamente, se bem que eles possam servir de inspiração.

O presente estudo buscou, enfim, apontar que a ênfase na Indústria tem sido constante, mas não questionou em detalhe o mérito ou o potencial dos métodos para alcançar a mudança estrutural ou outros objetivos visados por um país. Mostrou, contudo, que o Estado Desenvolvimentista continua sendo um parâmetro importante de análise por considerar a primazia das instituições e a existência de um projeto nacional com fins relacionados ao desenvolvimento, o que, a despeito de quaisquer vias que um país possa escolher para sua inserção internacional, pode ser encarado como um ponto de partida quase indispensável.

REFERÊNCIAS

- (THE) ECONOMIST. **The Global Revival of Industrial Policy**, August 5th, 2010.
- (THE) WALL STREET JOURNAL. **Full Text: Obama's State of the Union Address**, 2013. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/washwire/2013/02/12/full-text-obamas-state-of-the-union-address/>>. Acesso em Out. 2016.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Política Industrial**. Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em Set. 2016.
- ALTENBURG, T. **Industrial Policy in Developing Countries. Discussion Paper 4/2011**. Bonn: German Development Institute, 2011.
- AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.
- _____. **A Ascensão do Resto: Os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- BALASSA, B. **Growth Strategies in Semi-Industrial Countries. Quarterly Journal of Economics**, 84, p.24-47, 1970.
- BELL, D. **The Coming of Post-Industrial Society**. New York: Harper Colophon Books, 1974.
- BHAGWATI, J. (Ed.). **International Trade**. Harmondsworth: Penguin Education, 1969.
- BLOCK, F. **Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. Politics & Society**, Vol. 36, nº 2, p. 169–206, 2008.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Plano Brasil Maior**. Brasília: MDIC, 2016. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/competitividade-industrial/politica-industrial/o-que-e-pbm-3>>. Acesso em Out. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. **A Reconstrução da Indústria Brasileira: A Conexão entre o Regime Macroeconômico e a Política Industrial. Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 3 (144), jul.-set. pp. 493-513. 2016.
- CANUTO, O., GIUGALE, M (Ed.). **The Day After Tomorrow: a handbook on the future of economic policy in the developing world**. Washington, DC: The World Bank, 2010.
- CHANG, H-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: The Macmilland Press, 1994.
- _____. **The Economic Theory of the Developmental State**. In: WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Cornell University Press: Ithaca, 1999. P. 182-199.
- _____. **Kicking Away the Ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem, 2002.

_____. **The East Asian Development Experience: the miracle, the crisis and the future.** London: Zed Books, 2006.

CHANG, H-J.; ANDREONI, A. Industrial Policy in a Changing World: basic principles, neglected issues and new challenges. **Cambridge Journal of Economics 40Years Conference.** Cambridge: University of Cambridge, 2016.

CHANG, H-J.; ANDREONI, A.; KUAN, M. L. International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK. **Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4.** London: Government Office of Science, 2013.

CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. The Political Economy of Capabilities Accumulation: the past and future of policies for industrial development. In: CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Eds.). **Industrial Policy and Development: the political economy of capabilities accumulation.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

CIMOLI et al. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, vol. 6, nº. 1, jan.-jun. 2007.

CUNHA, A. M. A Crise Asiática: para além das explicações convencionais. **Ensaio FEE**, vol.20, nº2, p.159-187. Porto Alegre, 1999.

_____. **O paradigma do Estado desenvolvimentista e o retorno da política industrial.** Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, 2012.

CUNHA; A; SILVA, P. A retomada das políticas industriais no mundo e suas implicações para o Brasil. In: ANTUNES JR., J. A. V. et al. (Org.). **Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Bookman, 2016.

DHÉRET, C; MOROSI, M. Towards a New Industrial Policy for Europe. **EPC issue paper nº 78.** Brussels: EUROPEAN POLICY CENTER, 2014.

DI MAIO, M. Industrial Policies in Developing Countries: history and perspectives. In: CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Eds.). **Industrial Policy and Development: the political economy of capabilities accumulation.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

DUNNING, J. **Alliance Capitalism and Global Business.** Routledge: London, 1997.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Industrial Policy.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/eu_en>. Acesso em Out. 2016.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: states and industrial transformation.** Princeton University Press, 1995.

_____. In Search of the 21st Century Developmental State. **Working Paper nº 4.** The Centre of Political Economy, Brighton, University of Sussex, 2008.

GEREFFI, G. Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World. **Review of International Political Economy**, 21:1, 9-37, 2014.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. **Global Value Chain Analysis: A Primer.** Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC). Duke University Durham: North

Carolina, USA. May 31, 2011

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge, MA: Harvard University, 1962.

GIDDENS, A. **The Politics of Climate Change**: national responses to the challenge of global warming. London: Policy Network, 2008.

GILPIN, R. **Global Political Economy**: understanding the international economic order. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

HAQUE, I. Rethinking Industrial Policy. **UNCTAD Discussion Paper** 183, April. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2007.

HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

INTERNATION ENERGY AGENCY (IEA). **Tracking Clean Energy Progress 2015**. Disponível em: <<http://www.iea.org/etp/tracking2015/>>. Acesso em Out. 2016

IMF. **World Economic Outlook**, April. Washington, DC: International Monetary Fund, 2015.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

_____. Developmental State: odyssey of a concept. In: WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Cornell University Press: Ithaca, 1999. P. 32-60.

JOMO, K.S.; REINERT, E.S. (Eds.). **The origins of development economics**: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development. New Dehli: Zed Books, 2005.

JONES, H. **Modernas Teorias do Crescimento Econômico**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1979.

KALDOR, N. **Causes of slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge University Press: Cambridge, 1966.

_____. **Strategic Factors in Economic Development**. New York: Ithaca, 1967.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultura (Coleção Os Economistas), 1996.

KRUEGER, A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Economic Review**, v. 64, nº 3, June, p. 291-303, 1974.

KRUGMAN, P. **The Myth of Asia's Miracle**. *Foreign Affairs* 73(6): 62-78, 1994.

KUPFER, D. et al. The Return of Industrial Policy in Brazil. In: Stiglitz, J. E.; LIN, J. (Eds.) **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013.

LANDES, D. **Prometeu Desacorrentado**: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até os dias de hoje. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LEWIS, A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. **Manchester School of Economic and Social Studies**, vol. 22, pp. 139-91. 1954.

LIN, J. Y. New Structural Economics: a framework for rethinking development. **Policy Research Working Paper**, n. 5197, February. Washington, DC, The World Bank, 2010.

LIN, J.Y.; CHANG, H-J. DPR Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It? **Development Policy Review** 27(5): 483–502. 2009.

LIN, J. Y., MONGA, C. Growth Identification and Facilitation: the role of the State in the dynamics of structural change. **Policy Research Working Paper**, n. 3137, May. Washington, DC, The World Bank, 2010.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LO, D.; WU, M. The State and industrial policy in Chinese economic development in Manuel SALAZAR-XIRINACHS, NÜBLER; KOZUL-WRIGHT (eds.). **Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development**. Geneva: International Labour Organization, 2014.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State: debunking public and private sector myths**. Anthem Press: London, 2013.

MINISTRY OF ECONOMY TRADE AND INDUSTRY (MITI). **Japan's Manufacturing Industry**. July 2010. Disponível em: <http://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/overall/overview.pdf>. Acesso em: Abr. 2016

MINISTRY OF TRADE INDUSTRY AND ENERGY (MOTIE). **Industrial Initiatives for the Creative Economy**. Disponível em: < <http://english.motie.go.kr/?p=5414&paged=0>> Acesso em Abr. 2016

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (MIT). **The MIT Production in the Innovation Economy study: Objectives and methods**. Disponível em:< <http://web.mit.edu/pie/research/index.html>> Acesso em Out. 2016

NASSIF, A.; FEIJÓ, C; ARAÚJO, E. Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind? **UNCTAD Discussion Paper** n. 211, October. Geneva: UNCTAD, 2013.

NAUDÉ, W. New Challenges For Industrial Policy. **Working Paper** No. 2010/107. 2010. Helsinki: UNU-WIDER, 2010

_____. Climate Change and Industrial Policy. **Sustainability** 2011, 3. The Netherlands: Maastricht School of Management, 2011.

NELSON, R.; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Belknap Press/ Harvard Univeristy Press, 1982.

NEWMAN et al (org.). **Manufacturing Transformation: comparative studies of industrial development in Africa and emerging Asia**. New York: Oxford University Press, 2016.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NURKSE, R. Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, dez. 1951.

OECD. **Evaluation of Industrial Policy: methodological issues and policy lessons**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014.

PACK H., SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n.2, p. 267-297. Washington, DC: The World Bank, 2006.

PEMPEL, T.J. The Developmental Regime in a Changing World Economy. In: WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Cornell University Press: Ithaca, 1999. P. 137-181.

PERES, W., PRIMI, A. Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience. **Serie Desarrollo Productivo**, n. 137, February. Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 187-212.

PREBISCH, R. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RODRIK, D. **Industrial Policy for the Twenty-First Century**. Cambridge: UNIDO, 2004.

_____. Industrial Development: Stylized Facts and Policies. In: **UN Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives**. New York: UNITED NATIONS, 2007. p. 7-28.

_____. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How, **Middle East Development Journal (MEDJ)**, Vol. 1(01), p. 1-29, 2008.

_____. **The return of industrial policy**. Project Syndicate, 2010. Disponível em: <<http://www.projectsyndicate.org/commentary/rodrik42/English>>. Acesso em: Abr 2016.

_____. Green Industrial Policy. **Oxford Review of Economic Policy**, Volume 30, Number 3, pp. 469–491, 2014.

ROS, J. The pioneers of development economics and modern growth theory. In: JOMO, K.S.; REINERT, E.S. **The origins of development economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development**. New Dehli: Zed Books, 2005. P. 81-98.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. **The Economic Journal**, Oxford, v. 53, n. 210-211, p. 202-211, jun./sep. 1943.

SCOTT, K. **Made in China 2025**. Center of Strategic International Studies, 2015. Disponível em:<<https://www.csis.org/analysis/made-china-2025>>. Acesso em Ago. 2016.

SCHUMPETER, J. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1982.

SHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, n. 1856).

SHIPP, S et al. **Emerging Global Trends in Advanced Manufacturing**. Alexandria, Virginia: Institute for Defense Analyses, 2012.

SOLOW, R. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 65-94, feb. 1956.

SOUZA, N. D. J. D. **Desenvolvimento Econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

STRANGE, S. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abril-junho, 2006.

SZENTES, T. Development in the History of Economics. In: JOMO, K.S.; REINERT. E.S. **The origins of development economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development**. New Dehli: Zed Books, 2005. P. 146-158.

SZIMIRAI, A.; NAUDÉ, W.; ALCORTA, L. (Orgs.). **Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: new challenges and emerging paradigms**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

THIRLWALL, A. P. **A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEA, 2005.

UNCTAD. Global Governance and Policy Space for Development. **Trade and Development Report 2014**. UNCTAD: Geneva, 2014.

_____. Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth. **Trade and Development Report 2016**. UNCTAD: Geneva, 2016.

UNIDO. The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development. **Industrial Development Report 2016**. United Nations Industrial Development Organization: Vienna, 2016.

UNITED NATIONS. **The Economic Development in Africa Report 2011: fostering industrial development in Africa in the new global environment**. New York and Geneva: United Nations, 2011.

WADE, R. **Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. After the Crisis: industrial policy and the developmental state in low-income countries **Global Policy**, 1 (2), 2010.

_____. The Role of Industrial Policy in Developing Countries. **Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis – Volume I: Making the Case for Policy Space**. UNCTAD: Geneva, 2015.

WAN, M. **The Political Economy of East Asia**: striving for wealth and power. Washington, DC: CQ Press, 2008.

WARWICK, K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers** No. 2, 2013.

WHITE HOUSE. **Fact Sheet**: New Progress in a Resurgent American Manufacturing Sector. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/06/fact-sheet-new-progress-resurgent-american-manufacturing-sector>>. Acesso em Out. 2016.

WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Cornell University Press: Ithaca, 1999.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**: economic growth and public policy. New York: Oxford University Press, 1993.

_____. **Innovation Policy**: a guide for developing countries. Washington, DC: World Bank, 2010.

_____. **World Bank Open Data**. Washington DC, 2016. Disponível em:<<http://data.worldbank.org/>> Acesso em Nov. 2016.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). **Global Patent Filings Rise in 2014 for Fifth Straight Year; China Driving Growth**. Geneva, 2015. Disponível em: http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2015/article_0016.html Acesso em Set. 2016.

WTO. **World Trade Report 2013**: Factors shaping the future of world trade. Geneva: WTO, 2013.

ANEXO A – INDICADORES DE MUDANÇA ESTRUTURAL EM ECONOMIAS SELECIONADAS

3. Comércio Internacional, Investimentos e População Rural em Economias Seleccionadas, 1960-2008

	População Rural			Comércio Internacional de Bens e Serviços* (% do PIB)						Formação Bruta de Capital		
	(% do total)			Importações			Exportações			(% do PIB)		
	1960	1980	2008	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s
I. América Latina												
Argentina	26,4	17,1	8,0	6,0	6,2	16,8	6,3	9,3	23,5	22,4	18,8	19,1
Brasil	55,1	32,6	14,4	6,5	7,3	12,5	6,7	10,1	14,4	19,7	20,7	17,1
Chile	32,2	18,8	11,6	13,8	26,2	33,2	13,7	27,5	40,5	18,1	18,9	21,7
Colômbia	55,0	37,9	25,5	13,2	13,6	21,4	12,5	15,0	17,1	19,3	19,4	21,0
México	49,2	33,7	22,8	9,6	13,7	29,0	7,7	17,2	27,3	19,3	21,9	23,8
Peru	53,2	35,4	28,6	19,9	16,7	19,8	18,2	16,7	22,6	32,6	24,5	20,2
Venezuela	38,4	20,8	6,7	15,9	20,7	20,0	25,3	25,5	32,6	25,3	19,8	23,3
II. Ásia												
China	84,0	80,4	56,9	2,7	14,0	28,1	2,6	13,7	33,1	20,3	36,1	41,8
Cingapura	0,0	0,0	0,0	nd	nd	196,4	nd	nd	220,7	22,7	41,6	22,5
Coréia do Sul	72,3	43,3	18,5	19,3	32,3	38,0	8,9	33,5	39,9	20,3	31,0	29,8
Filipinas	69,7	62,5	35,1	18,5	26,7	49,2	17,9	25,1	46,8	22,2	21,7	16,2
Hong Kong	14,8	8,5	0,0	80,5	104,0	174,7	78,5	110,8	184,3	25,4	27,0	21,9
Índia	82,1	76,9	70,5	5,5	7,9	20,7	4,0	6,1	18,3	15,4	22,4	32,2
Indonésia	85,4	77,9	48,5	12,5	22,8	27,2	10,3	24,5	32,3	10,4	29,2	24,6
Malásia	73,4	58,0	29,6	37,9	56,6	92,2	41,7	59,0	112,2	17,9	28,3	22,6
Tailândia	80,3	73,2	66,7	18,4	30,0	65,7	16,2	26,9	70,4	21,5	30,7	26,8
III. Economias Avançadas												
Alemanha	28,6	27,2	26,4	9,5	10,4	12,2	16,4	23,3	40,7	30,5	22,1	17,9
EUA	30,0	26,3	18,3	17,9	24,9	35,7	5,3	8,4	10,5	19,2	19,4	18,8
Japão	56,9	40,4	33,5	4,7	10,3	15,4	9,9	12,5	13,6	35,8	30,2	23,6

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org/topic> - acesso em agosto de 2010)

(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.

4. Distribuição Setorial do PIB em Economias Seleccionadas, 1960-2008* (%)

	Agricultura			Indústria			Serviços		
	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s
I. América Latina									
Argentina	10,3	8,3	9,2	47,0	39,4	33,3	42,7	52,3	57,5
Brasil	16,0	10,2	6,3	36,3	44,0	28,3	47,7	45,8	65,4
Chile	8,4	7,7	4,6	40,1	39,1	41,9	51,5	53,2	53,5
Colômbia	27,9	18,1	9,8	27,0	35,2	33,0	45,1	46,7	57,2
México	12,3	8,9	3,9	28,7	33,5	32,9	59,0	57,7	63,2
Peru	18,8	9,7	7,4	30,3	31,6	33,5	50,8	58,8	59,0
Venezuela	5,5	5,9	4,3	39,6	49,6	52,1	54,2	44,4	43,6
II. Ásia									
China	38,4	29,1	12,5	34,7	43,6	47,0	26,8	27,3	40,5
Cingapura	nd	0,9	0,1	nd	36,9	31,8	nd	62,2	68,1
Coréia do Sul	31,0	12,7	3,5	22,3	39,7	37,1	46,8	47,6	59,4
Filipinas	27,8	23,5	14,7	31,2	36,4	31,7	41,0	40,1	53,6
Hong Kong	nd	0,5	0,1	nd	28,6	10,1	nd	71,0	89,8
Índia	42,5	31,3	19,6	20,3	26,2	27,8	37,2	42,5	52,5
Indonésia	50,9	22,7	14,3	14,8	37,9	46,0	34,3	39,4	39,7
Malásia	30,7	19,6	4,4	25,8	39,1	47,6	43,4	41,3	47,9
Tailândia	31,1	16,8	10,3	22,8	32,8	43,6	46,0	50,3	46,1
III. Economias Avançadas									
Alemanha	6,4	3,2	1,6	46,0	39,9	30,3	47,6	57,0	68,1
EUA	3,7	2,0	1,0	48,1	38,7	29,5	48,2	59,3	69,5
Japão	3,5	2,4	1,2	35,2	30,6	22,3	61,2	67,0	76,5

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org/topic> - acesso em agosto de 2010)

(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.