

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
NÍVEL MESTRADO**

VICTOR HUGO TABAREZ SANTANA

POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES NO BRASIL: RETOMADA E LIMITES

PORTO ALEGRE

2018

Victor Hugo Tabarez Santana

Políticas Industriais Recentes no Brasil: retomada e limites

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, área de concentração: Inovação e Aglomerados Produtivos Locais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Marcos Tadeu Caputi Lélis

São Leopoldo

2018

S231p Santana, Victor Hugo Tabarez
Políticas industriais recentes no Brasil : retomada e limites / por
Victor Hugo Tabarez Santana. – 2018.
122 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Economia, São Leopoldo,
RS, 2018.
“Orientador: Dr. Marcos Tadeu Caputi Lélis”.

1. Industrialização. 2. Estado. 3. Política industrial.
4. Exportações. 5. Resultados. I. Título.

CDU: 330.341.424(81)

Victor Hugo Tabarez Santana

Políticas Industriais no Brasil no Período 2003-2014

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, área de concentração: Inovação e Aglomerados Produtivos Locais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovado em (dia) (mês) (ano)

BANCA EXAMINADORA

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora e colega Angélica Massuquetti pelo entusiasmo e a forma carinhosa com que me incentivou a cursar o mestrado. O professor André Azevedo sempre acompanhou de perto, passando incentivo na missão.

Um ponto alto da experiência do mestrado, após tantos anos afastado da condição de aluno, foi a atmosfera de bom convívio entre professores e mestrandos, algo importante para o aprendizado e para as relações humanas.

As manhãs de sábado particularmente foram de satisfação especial e reflexão intelectual sobre a nossa trajetória como sociedade com as aulas de economia brasileira do Fernando Lara, e as de macroeconomia do Marcos Lélis. Ao último, orientador deste aluno um tanto omisso, muito agradeço pelas dicas, compreensão e paciência.

As aulas da Janaína Ruffoni e da Luciana Costa atualizaram pontos da discussão contemporânea sobre economia industrial de maneira articulada e competente.

Aos professores Angélica Massuquetti, já mencionada, Alexsandro Carvalho, e Tiago Alves, agradeço pelas aulas e amizade.

O tempo passado com os colegas de curso foi uma experiência gratificante. Todos foram fantásticos, mas pelas afinidades construídas menciono em especial a Alana a quem já conhecia, sempre tão delicada e atenta, proporcionando um convívio muito bom. A Jana, com sua generosidade e abertura para a vida, nos ensinou sobre a China, e, da experiência, refinou seu entendimento sobre o Brasil, o que fez todos crescerem. E, por fim, a Lu, que com sua garra e empenho incorporou novos entendimentos teóricos e sociais.

Um agradecimento carinhoso ao apoio fundamental da Jéssica Brandalise no fornecimento das informações estatísticas.

Agradeço a grande e querida amiga Cristina Schmidt, sempre tão atenciosa e lúcida, que de longe me incentiva e esclarece com nossas conversas tão necessárias, foi essencial nesta caminhada.

Por fim, agradeço ao meu filho Francisco, economista recém-formado, pelo apoio afetivo, e pela sua ajuda fundamental no acompanhamento dos textos e nas trocas de ideias.

RESUMO

Desde o seu surgimento a Industrialização teve um papel relevante para as economias nacionais como fator de fortalecimento e mais tarde como propiciadora de empregos qualificados, complexificação da base produtiva e bem-estar material. As políticas industriais tiveram muita atenção no pós-Segunda Guerra e depois passaram por uma etapa de menor ênfase quando da égide do pensamento neoliberal após 1980. Porém várias economias da Ásia persistiram numa trajetória de interação entre Estado e iniciativas privadas e apresentaram resultados satisfatórios em termos econômicos. Estudos sobre políticas industriais foram retomados por vários pesquisadores em diferentes instituições dos países desenvolvidos no século XXI. No Brasil, as políticas industriais tiveram muito destaque em toda a etapa de consolidação da industrialização e perderam força a partir de 1980. Foram retomadas no período entre 2003 e 2014, com três grandes programas lançados em 2004, 2008 e 2011. Na avaliação das metas estipuladas nesses programas na área das exportações, os resultados obtidos ao final de 2014 estão aquém do pretendido, sinalizando que o êxito dessas iniciativas depende da combinação de muitos elementos que possam afirmar um projeto nacional de desenvolvimento no contexto das grandes transformações pelas quais passam as economias dos países que estão na dianteira este momento histórico.

Palavras-chave: Industrialização. Estado. Política industrial. Exportações. Resultados.

ABSTRACT

Since its emergence Industrialization has played a relevant role for national economies as a strengthening factor and later as a propitiator of qualified jobs, making the production base more complex and providing material well-being. Industrial policies received much attention in the post-Second World War and then received less emphasis under the heyday of the neoliberal thinking after 1980. However, several Asian economies persisted in a trajectory of connexion between state and private markets, resulting in satisfactory outcomes in several economic aspects. Studies on industrial policies have been carried out by several researchers in different institutions of developed countries in the 21st century. In Brazil, industrial policies played a major role throughout the period of industrialization and lost their prominence after the 80s. They came to light once again in the period of 2003 - 2014, with three major programs launched in 2004, 2008 and 2011. In assessing the goals mentioned in these programs related to the exports performance, the results obtained at the end of 2014 are below the target, signaling that the success of these initiatives depends on the combination of several elements, through which a national development project can be affirmed, in a context of great transformations through which economies that are at the forefront of economic development pass in the current era.

Key-words: Industrialization. State. Industrial policy. Exports. Results.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelos recentes de política industrial	60
Figura 2 - Estratégia de crescimento e inserção da PITCE.....	74
Figura 3 - Síntese do PBM	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento real do PIB da Alemanha e dos Estados Unidos - 1950 - 2014 (%).....	29
Gráfico 2 - Crescimento real anual do PIB da França, Itália e Reino Unido - 1950-2014 (%).....	29
Gráfico 3 - Participação da indústria de transformação no PIB do Brasil 1947-2013 (%)	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução das políticas industriais e temas recentes	57
Quadro 2 - Aspectos-chave na definição dos modelos de política industrial.....	63
Quadro 3 - Metas anunciadas no programa do PDP.....	80
Quadro 4 - Taxonomia da intensidade tecnológica de Pavitt e respectivos setores da economia.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variação média anual do PIB de alguns países em diferentes períodos (%)	30
Tabela 2 - Valor adicionado na indústria manufatureira em economias selecionadas e grupos de países. Participação em 2005 e 2014, e mudanças entre 1995 e 2014.	43
Tabela 3 - Políticas de investimento utilizadas nas políticas industriais, por tipo (%)	62
Tabela 4 - Políticas de investimento utilizadas nas políticas industriais, por grupo econômico (%)	62
Tabela 5 - Participação das grandes atividades econômicas no PIB do Brasil (%)...	87
Tabela 6 - Participação dos agregados industriais no total da indústria (%)	88
Tabela 7 - Participação da indústria de transformação no PIB brasileiro (%)	89
Tabela 8 - Participação no valor adicionado das atividades industriais (CNAE) na indústria de transformação	90
Tabela 9 - Valor exportado pelo Brasil – em milhões de US\$	92
Tabela 10 - Participação das atividades na pauta exportadora brasileira - %	93
Tabela 11 - Participação das exportações brasileiras no mundo - %	94
Tabela 12 - Valor exportado pelo Brasil por intensidade tecnológica – em milhões de US\$	96
Tabela 13 - Participação brasileira nas exportações mundiais por intensidade tecnológica - %	97
Tabela 14 - Porte das empresas exportadoras brasileiras - total e participação	99

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA INDUSTRIAL	16
2.1 Industrialização e o seu Significado no Contexto da Modernidade	16
2.2 Do Surgimento Histórico como Novidade a um Fenômeno Desejado	18
2.3 Os Teóricos Econômicos e o Fenômeno da Industrialização	20
2.3.1 A Industrialização, as Forças Naturais do Mercado e a Crítica da Posição	22
2.3.2 A Industrialização e o Incentivo do Governo	24
2.4 Política Industrial	25
2.4.1 Tipos de Políticas Industriais.....	26
2.5 Política Industrial no Período Pós-Segunda Guerra Mundial	27
2.5.1 A Recuperação das Economias Desenvolvidas no pós-Segunda Guerra e o Papel do Estado	29
2.5.2 A Superação do Subdesenvolvimento e a Via da Industrialização.....	35
2.6 A Retomada do Tema: a política industrial no século XXI	42
2.6.1 A Percepção Recente do Papel do Estado	46
2.6.2 Políticas Industriais no Debate Atual.....	48
2.6.3 Características das Políticas Industriais Recentes.....	55
2.7 O Debate sobre a Política Industrial no Brasil	65
3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2014	70
3.1 A Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	71
3.1.1 O Contexto em que Surge.....	71
3.1.2 Apresentação Geral	72
3.1.3 Características da Política.....	76
3.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	79
3.3 O Plano Brasil Maior (PBM)	81
3.4 Alinhamento das Políticas Industrias com as Diretrizes Contemporâneas	84
4 ALGUNS RESULTADOS EMPÍRICOS DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS RECENTES	86
4.1 Mudanças Observadas na Base Industrial Brasileira no Período 2000-2015	86
4.2 Mudanças da Pauta Exportadora no Período	91
4.3 As Políticas Industriais Brasileiras Recentes e seus Resultados	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	116

1 INTRODUÇÃO

A curva longa da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto brasileiro observada desde 1947 descreve uma nítida trajetória ascendente até 1985. Iniciou em 19,9 % e chegou a 35,8% no último ano referido. Embora com flutuações periódicas, o percurso desde o ápice, no ano de 1985 é de queda, sendo que em 2012 atinge o menor valor, 12,9%, e no ano seguinte chega a 13,1%. O ano de 1993 é o último em que o indicador ainda tem um valor elevado (29,0%), a partir de então configurou um comportamento de queda até os valores mais recentes referidos (Tabela 7 e Gráfico 3).

No mesmo sentido de retração evoluiu a expressão da indústria da transformação no emprego formal do país. O indicador decresceu desde o ano de 1986, em que foi de 27,1% até chegar a 15,7% em 2015 (Relação Anual de Informações Sociais– RAIS – Ministério do Trabalho). Igualmente reduziu o número de estabelecimentos do setor em proporção ao total do país, de 14,3 % em 1987 para 9,6 % em 2015.

O panorama supracitado, juntamente com outros indicadores que em geral se manifestam na mesma direção, evidenciam a perda relativa de participação da indústria na produção brasileira. O tema já há algum tempo vem sendo debatido e tem sido referido pela expressão genérica de desindustrialização.

A expressão não é somente um designativo neutro de um fenômeno observado na economia brasileira, mas de alguma forma carrega em si um conjunto grande de significados críticos, de tons pessimistas, sobre o que ocorreu em seu percurso desde que a indústria adquiriu papel de relevo no aparato produtivo do país. De alguma forma é frustrante, visto que havia a esperança irrefletida de que o caminho iniciado em 1930, para ficar com uma referência histórica mais conhecida, inevitavelmente conduziria a economia brasileira a percorrer itinerário semelhante, embora com peculiaridades, ao dos países capitalistas avançados e que, ao final, se atingiria um padrão algo parecido, expresso do ponto de vista socioeconômico por uma renda per capita elevada, conjuntamente com um amplo número de indicadores sociais qualificados. Nesse percurso ter-se-ia uma estrutura produtiva mais integrada, avançando-se na produção de bens de capital complexos, o que pressuporia avanços e articulações em áreas como a educação, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, financiamento e a produção, entre outras.

Adicionalmente, a industrialização por ser uma atividade dinamizadora da economia, está associada ao fenômeno da urbanização e da complexificação da estrutura social, ensejando o surgimento de gradações sociais diferenciadas e todo o conjunto amplo de significados e possibilidades sociais daí resultantes. Essas ocorrências transformadoras foram sinalizadas na realidade brasileira no auge do processo de industrialização, e concretizadas nos países que concluíram todo o processo.

Portanto, se entendia que esse itinerário já estava de antemão configurado uma vez iniciado o processo, tudo se resumiria a uma questão de tempo, o período do *catching up* ser concluído. Contudo, como pode ser constatado, o panorama agora observado e as implicações dele resultantes, não afixam as expectativas outrora existentes.

De uma maneira geral, dois processos simultâneos e interligados aconteceram, ambos colaborando para a ocorrência da situação constatada.

No âmbito mais geral das economias capitalistas, se configura e toma força a marcha da integração produtiva globalizada, a qual redefiniu os papéis e a forma de inserção dos distintos grupos de países num arranjo particular dessa etapa histórica, que apesar de novo, preservava a hierarquia vinda do passado. Novos agentes econômicos, países e capital privado, passam a disputar mercados antes acessados por empresas brasileiras, assim como o próprio mercado interno local passa a ser disputado por bens importados de áreas com maior produtividade, recentemente configuradas. Esses elementos estruturais são potencializados por fatores como o nível da taxa de câmbio e a evolução dos processos associados às tecnologias de informação e de logística, por exemplo. Na própria composição produtiva interna do país o capital estrangeiro passa a se fazer mais presente em setores importantes antes ocupados por nacionais.

Internamente, se acentua a incapacidade básica de se construir consensos capazes de reconfigurar em novas bases as muitas contradições de variadas procedências presentes na sociedade brasileira. (SERRANO, 2016). Estas últimas se manifestam, de maneira patente, em relação não exaustiva, no fator regional; no conflito entre classes sociais e a forma como ela afeta as relações entre capital e trabalho e a distribuição de renda e riqueza; nas formas como fatos relevantes da realidade brasileira são encaminhados na esfera da política formal; no encaminhamento falho dado à complexidade da questão educacional; na infraestrutura insuficiente para dar suporte à produção; e, de maneira mais geral e

associado aos demais elementos mencionados, na incapacidade de promover ciclos longos de crescimentos econômicos que conduzam a sociedade a patamares produtivos mais elevados. Todo esse bloqueio impede o avanço de projetos capazes de mobilizar recursos materiais, simbólicos e de energia dos indivíduos direcionados a uma inserção qualificada da nação brasileira nos contextos mundiais contemporâneos, tudo num horizonte temporal pactuado.

A queda da participação relativa da produção industrial no produto, de alguma forma também se expressa no plano agregado das economias mundiais, só que em valores menos acentuados do que os observados no caso brasileiro, e também com diferença no que diz respeito ao estágio de desenvolvimento econômico.

Tomando-se por base dados do Banco Mundial (The World Bank) observa-se que entre 1995 e 2016, o valor agregado industrial como percentual do PIB tece uma trajetória de queda, de 33,8% para 29,2 %, embora em anos intermediários da série tenha alcançado um mínimo de 27,2 (em 2015). No caso da Índia, por exemplo, país que figura junto com o Brasil na classificação dos BRICS, os valores nos anos de ponta da série foram, respectivamente, de 23,0% e 28,8%, e no caso da China, 44,4% e 39,8%. Na metodologia do Banco Mundial, para estabelecer idênticos parâmetros comparativos, o Brasil aparece nos dois anos extremos com os percentuais de 37,1% e 21,2%. As estatísticas do Banco Mundial apontam que o indicador no ano de 2016 na área do Euro era de 24,7%, para os países de renda baixa, 23,2%, para os de renda média 33,0%, e para o conjunto formado pelos de baixa e média renda, de 32,9%¹.

Tendo presente os elementos acima além de outros, como o fato de que há anos o Brasil não lançava programas explicitamente caracterizados como de política industrial, o governo, a partir de 2004, promoveu o lançamento de ações específicas com o propósito de impulsionar a reconfiguração da indústria nacional. Foram três as grandes iniciativas de políticas industriais adotadas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em março de 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de maio de 2008 e o Plano Brasil Maior, de agosto de 2011. O espectro das ações compreendidas nas iniciativas era amplo, e uma das áreas centrais a serem incentivadas era a de comércio exterior, por explicitar uma das faces da inserção da economia nacional na dimensão mundial.

¹ Nas estatísticas do Banco Mundial, aparecem como “industry (including construction) valued added (% of GNP)”.

O Problema de Pesquisa que orienta a realização do presente trabalho compreende o confronto avaliativo das propostas constantes das três políticas industriais lançadas no período, na área de comércio exterior e da estrutura da produção interna, com o efetivamente observado no período 2002-2014.

O objetivo geral consiste em avaliar o desempenho da produção industrial brasileira tendo como referência os diagnósticos e diretrizes estabelecidos nos planos de política industrial referidos, pela via do exame do comportamento do setor externo e da estrutura da produção, com ênfase na posição do setor industrial.

O plano geral de atendimento do objetivo geral e do foco da pesquisa constam dos objetivos específicos, que são i) proceder a um levantamento histórico da industrialização, seu significado amplo na economia e na sociedade, os posicionamentos dos economistas e dos países sobre o matéria, assim como as iniciativas industrializantes no período pós-Segunda Guerra Mundial; ii) expor aspectos dos entendimentos atuais sobre o tema da política industrial entre os pesquisadores econômicos; iii) apresentar as políticas industriais lançadas ao longo do período 2003-2014 no Brasil; iv) avaliar os resultados obtidos pela atividade exportadora e no referente a estrutura produtiva interna, com ênfase na indústria, para confrontá-los com as metas previstas nas políticas industriais lançadas.

A justificativa para a realização do trabalho repousa na importância que o fato da industrialização adquiriu para as sociedades desde o seu surgimento na segunda metade do século XVIII, em confronto com a realidade presentemente observada na economia brasileira, de retração quantitativa e qualitativa em indicadores relevantes da atividade, processo que ocorre no contexto das grandes transformações produtivas em andamento na economia mundial.

O tratamento metodológico dado à pesquisa consistiu primeiramente na realização de um apanhado de cunho histórico de elementos relevantes concernentes ao tema da industrialização, valendo-se sobretudo de autores da área de história econômica. O propósito foi o de captar o significado e a importância da industrialização para as nações pioneiras, assim como para as que, posteriormente, almejavam se inserir na atividade como forma de alcançar o crescimento e desenvolvimento econômico. Ao longo do relato permanece a ênfase argumentativa de ressaltar o papel fundamental que os Estados nacionais tiveram em diferentes épocas e contextos históricos de, em combinação com o restante da sociedade, fazer avançar os processos de qualificação da produção. Após, através do exame da

literatura contemporânea de pesquisadores sobre o tema foram apresentados os pontos recentes destacados sobre matérias de política industrial. Na sequência, o procedimento metodológico constou da apresentação das políticas industriais implementadas ao longo do período entre 2004 e 2014, destacando seus pontos centrais à luz do problema de pesquisa, o que ocorreu pela exposição dos textos básicos de lançamento das mesmas. Por fim, através do emprego da base de dados UN comtrade se procedeu, valendo-se de procedimento do tipo descritivo, a um comparativo entre os valores observados em variáveis da área de exportação, com as metas constantes dos programas mencionados. Procedimento análogo foi empregado com relação a estrutura produtiva do país, com foco na atividade industrial.

Na realização da pesquisa o tratamento de cunho histórico mereceu destaque, o que transpareceu na extensão de sua presença no trabalho. A opção decorre em parte dos longos anos como professor de história econômica no curso de economia e do procedimento metodológico reflexivo adquirido, o de sempre tencionar a percepção do presente pelo filtro do passado, como uma das possibilidades de anteciper o incerto futuro.

O trabalho em sua estrutura está formado por esta introdução, e na sequência, no capítulo 2, será abordado o tema da industrialização, inicialmente em uma perspectiva histórica, com ênfase investigativa centrada na atitude voluntária dos estados nacionais de provocar o fenômeno em seus países. No mesmo capítulo se apresenta o tema da política industrial e a consolidação dessa orientação nacional no período do Pós-guerra, seja na recuperação dos países diretamente afetados pelo conflito, seja pelos que embarcaram em processo de superação do subdesenvolvimento. O último tópico do capítulo apresenta a retomada dos posicionamentos sobre política industrial no século XXI entre pesquisadores de diversos países, assim como uma exposição em retrospecto da situação do tema no Brasil antes das ocorrências abordadas no período de análise.

O terceiro e quartos capítulos, por fim, tratam em uma perspectiva crítica, respectivamente, das políticas industriais lançadas no Brasil no período 2003-2014 e de um exame das variações quantitativas verificadas nas condições exportadoras da economia e na estrutura da produção interna.

2 INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA INDUSTRIAL

As expressões industrialização e política industrial, embora tratem de tema comum, têm significados distintos como fenômenos. Um país pode se industrializar e prescindir de políticas industriais ativas. A expressão política industrial é mais tipicamente do período pós Segunda Guerra Mundial, conforme será tratado em tópico próprio.

Primeiramente serão abordados no capítulo aspectos relacionados ao surgimento histórico da atividade industrial no processo que veio a ser denominado de Revolução Industrial. Com a finalidade de encaminhar o tema do emprego de políticas industriais se destacará que desde o seu surgimento, em concomitância com a percepção inicial do seu significado de fator de engrandecimento nacional, o processo é simultaneamente privado e incentivado pelos estados. Na sequência, apresenta-se a questão da política industrial em si, e os esforços dos governos, que, por motivos variados (reconstrução no caso dos países desenvolvidos, e superação do subdesenvolvimento na situação dos demais) promoveram o avanço e a qualificação da industrialização de seus países no período do pós-Segunda Guerra.

Apresenta-se em tópico próprio a retomada dos pontos de vista pró adoção de políticas industriais no século XXI, o que será feito através do exame de textos de pesquisadores sobre a matéria. A análise estará norteada pelo entendimento de que cabe ao Estado uma participação mais efetiva no que concerne à promoção de avanços na área.

O último conteúdo do capítulo abordará a evolução do emprego de políticas industriais no Brasil, encaminhando o assunto do capítulo seguinte, em que se tratará das iniciativas adotadas durante os governos dos presidentes Lula e Dilma.

2.1 Industrialização e o seu Significado no Contexto da Modernidade

Como processo amplo, a industrialização pode ser referida como a produção através do sistema de fábricas, com o emprego de máquinas operadas pelo trabalho humano. Foi um fenômeno histórico, com eclosão na Inglaterra da segunda metade do século XVIII, cuja ocorrência como fato econômico, na interpretação de Hobsbawn (1986) foi possibilitada pela agregação de elementos variados, como a existência de fortes mercados internos e externos, de uma economia monetária de

trocas ampla no contexto dos países da época, das invenções técnicas e da ação determinada do governo tanto no país quanto na relação com os demais, no sentido de atender aos interesses dos homens de negócios.

A emergência da industrialização como fato histórico no âmbito da produção e o conjunto das demais alterações associadas, por sua relevância, mereceram a denominação consagrada de Revolução Industrial. A expressão de imediato evoca a forma mais visível do processo, que é a produção através do sistema de fábricas, um aspecto de natureza técnico. Porém a ocorrência do fenômeno, no local e momento histórico em que os fatos se sucederam, tornou-se possível porque uma vasta gama de transformações em áreas diversificadas teve lugar. Um elemento destacado, que está no núcleo da percepção ampliada sobre a ocorrência da Revolução Industrial, diz respeito às grandes mudanças verificadas na estrutura da posse da terra, as quais afetaram as condições de trabalho alterando a própria possibilidade de os trabalhadores permanecerem no campo. Estes tiveram que mover-se para as cidades, incrementando a disponibilidade de mão-de-obra e viabilizando a demanda por trabalho das fábricas. As modificações ocorridas no campo propiciaram o incremento da produtividade e da produção, o que se traduziu numa maior e mais variada oferta geral de alimentos, necessária para a população em expansão.

Há muitos outros elementos acessórios propiciadores das mutações ocorridas, sugerindo que os processos atinentes à produção embora mereçam uma atenção particular em sua lógica, constituindo um campo específico de conhecimentos, requerem para a sua ocorrência um conjunto ampliado de circunstâncias.

A revolução na produção, portanto, é parte da conjuntura ampla das demais grandes transformações do período, nas ciências, na política, nas artes, na forma de pensar a natureza e sobre si mesmo em sociedade, que em seu conjunto instituem o tempo histórico da modernidade. Este trouxe novas possibilidades à vida social e fundou um conjunto de valores que até o presente balizam instituições e procedimentos. Por exemplo, nas ciências, fazendo com que se afirmasse a abordagem dos fenômenos da natureza através do método científico e na sociedade a ênfase no individualismo como balizador do comportamento, dentre as muitas outras transformações da etapa. Desde o início a industrialização impactou

amplamente a vida em sociedade, destruindo as formas antigas e reconfigurando o espaço social aos novos parâmetros requeridos.

Hobsbawn (1986) comenta a respeito da percepção que muitos contemporâneos da Revolução Industrial inglesa, a pioneira, tinham das grandes transformações então observadas. Até por ser uma novidade histórica, não ficou evidente para muitos logo no surgimento que aquela forma de produzir pudesse trazer algum benefício para a sociedade como um todo. (HOBSPATH, 1986). De qualquer forma, autores como Adam Smith perceberam o sentido das transformações históricas da época em que viviam e teorizaram a seu respeito, esforçando-se para captar as linhas gerais e a essência do fenômeno, que significava uma profunda alteração na forma da produção do valor social em relação à etapa mercantilista.

Portanto, o processo da industrialização, com o seu amplo conjunto de fatores associados, está entranhado desde a sua origem nos movimentos constitutivos da modernidade ocidental. A industrialização com sua característica de produção ampliada forneceu a base material sobre a qual a modernidade se expandiu. A ampliação da produção ocasionada e o conjunto de proposições do progresso vêm juntas, uma potencializa a outra. São partes do mesmo fenômeno e essa é mais uma razão pela qual esse arranjo produtivo sempre foi tão desejado pelos países, mas nem todos tiveram as condições requeridas para a sua implementação em bons termos.

2.2 Do Surgimento Histórico como Novidade a um Fenômeno Desejado

Em sua origem, na Inglaterra da segunda metade do século XVIII, a industrialização foi um fenômeno mais ou menos espontâneo (HOBSPATH, 1986) no sentido em que não foi planejado (ou desejado) tendo em vista o seu pioneirismo histórico. Ocorreu como desdobramentos de transformações verificadas com certo grau de simultaneidade no âmbito da organização social e produtiva no campo (como a reorganização da estrutura da posse da terra), mas também nos âmbitos demográfico, científico, das visões de mundo e político, conforme comentado. Da mesma forma, como argumenta Hobsbawn (1986) a percepção daquelas transformações produtivas deve ser enquadrada na dimensão histórica dos fatos econômicos, visto que a Inglaterra da segunda metade do séc. XVIII já vinha, há

pelo menos duzentos anos, inserida em um quadro crescente de trocas monetárias. O fenômeno da produção por meio do sistema de fábricas eclode, portanto, como uma transformação na forma de produzir bens e serviços, porém está longe de se ater unicamente ao aspecto técnico, posto que para a sua consolidação foram necessárias ocorrências geradas em outras esferas da vida social.

O conjunto dessas macro transformações, cuja lógica se dá em simultâneo com as novas possibilidades de ganhos internos à produção que surgem para as diversas frações das classes burguesas, vão retroalimentando e fomentando o crescimento geral até se consolidarem e configurarem uma nova forma da organização produtiva, qual seja, o da produção via sistema de fábricas. A apreciação conjunta das características desse processo e de seus efeitos espalhados em diversos âmbitos da vida da sociedade levou a que, aproximadamente cem anos mais tarde, fosse denominado de Revolução Industrial. A expressão já incorpora os efeitos do distanciamento crítico da história, o qual pesou a extensão e a profundidade das transformações verificadas.

O fenômeno, uma vez deflagrado e tendo sido percebido o seu significado e importância para o país e para a sociedade, passou a receber o apoio dos governantes e, com ênfases variadas, tornou-se simultaneamente induzido e automático. Ou seja, foi espontâneo e implementado, ou incentivado, ou ainda induzido pelos estados nacionais, os quais com seu poder e força relativa mobilizavam os variados elementos necessários para que no contexto prático o desenvolvimento econômico fosse atingido.

As vantagens de se avançar em projetos nacionais industrializantes foram cedo percebidas pelos governos e teóricos econômicos ainda no próprio cenário em que, de forma não planejada, a revolução industrial progredia, primeiramente na Inglaterra e após em outros países do continente europeu, e mais tarde nos Estados Unidos, e também no Japão. Wu (2013) comenta a respeito do ativo papel desempenhado pelos estados ainda nos períodos iniciais da expansão da industrialização e menciona o trabalho de H. G. Aubrey², “Deliberated Industrialization”, de 1951, no qual demonstrava que durante o bloqueio continental ocorrido do período napoleônico houve amplo incentivo governamental para que a

² “AUBREY, H.G. Deliberated Industrialization”, *Social Research*, June, p. 159-74, 1949. ‘The Role of the State in Economic Development’, *American Economic Review*, v. 41, n. 2, p. 266-73, 1951 (apud WU, 2003).

França adotasse as inovações técnicas inglesas. Nos Estados Unidos aconteceu algo na mesma linha após as ocorrências nocivas para a economia decorrentes do embargo de 1807, fazendo com que, segundo Aubrey (1951, p. 266-7 apud WU, 2013, p. 157),

Governments took deliberate actions to foster the formation of national industries, typically by establishing machinery industries, promoting mechanical production, and encouraging the widest possible diffusion of new technologies because 'most governments were reluctant to see their industries decline under the impact of increased foreign productivity and to risk subsequently domestic shortages'.

De maneira geral, iniciativas dos governos visando promover as práticas manufatureiras como forma de aumentar a riqueza nacional são prévias à própria ocorrência da Revolução Industrial, pois já se faziam presentes, por exemplo, no apoio à atividade no mercantilismo francês, com destaque para a figura de Colbert como incentivador dessa via.

2.3 Os Teóricos Econômicos e o Fenômeno da Industrialização

Enquanto a industrialização avançava como processo da realidade, transcorria em paralelo, a integração dessas transformações à nascente teoria econômica, a qual tentou capturar o sentido mais amplo do seu significado, enfatizando diferentes aspectos. Neste tópico se abordará o problema relativo ao papel do governo nestes processos, que genericamente é expresso como o confronto entre o ponto de vista liberal e o intervencionista.

A questão do papel a ser desempenhado pelos governos na economia nunca foi de fácil solução. Permanece sempre presente, com intensidades variadas nos debates econômicos, a depender do contexto mais geral e dos projetos dos grupos sociais dirigentes para o conjunto da sociedade. Na Europa, berço histórico da industrialização como fenômeno ampliado da produção de bens e do advento da forma de organização da sociedade que se relaciona com essa prática produtiva, o capitalismo, tais grupos dirigentes ainda ao longo do século XIX procuraram se inserir em projetos nacionais industrializantes. Esse processo amplo, como é característico de todo projeto social, avançou carregado de muitas contradições e conflitos adaptados às condições de cada país, uma vez que tinha que ocupar o

lugar das formas prévias de produções e das organizações sociais hierarquizadas correspondentes, sedimentadas ao longo da história.

Esse processo, prenhe de contradições conforme mencionado, implica em que os portadores das transformações deverão enfrentar simultaneamente as elites locais vinculadas aos interesses das formas prévias de organização daquela sociedade, assim como seus correspondentes de outros países que também participam de movimento semelhante. A implantação da marcha da industrialização num país passa, portanto, por um processo de disputas em que se fazem presentes uma lógica de convencimento, e de conflitos de diversos graus.

Como fato geral no processo amplo da afirmação da produção industrial e da passagem para o capitalismo, a nacionalidade operou como elemento de agregação e definidor das estratégias a serem perseguidas pelos países individualmente, tendo como pano de fundo o exemplo da Inglaterra e seu pioneirismo industrial. Acima de tudo a própria atividade industrial já se justificava ao propiciar a abertura de uma fonte adicional de lucros, não assentada nos diferenciais entre a compra e a venda de mercadorias em mercados diferentes, como na etapa comercial, mas gerados no processo de produção em si. O ganho em grande escala se tornava interno ao processo de produção. (PAIVA, CUNHA, 2008).

Nesse contexto de afirmação inicial dos capitalismo nacionais foi de validade limitada o emprego do argumento do liberalismo. Os governos nacionais defendiam seus interesses de maneira enfática, usando os recursos de que pudessem lançar mão para atingir suas finalidades. Guerras com fundamentos econômicos, protecionismo, formação de carteis e outros arranjos que permitiam o fortalecimento de grupos empresariais nacionais, de vários tipos, foram constituindo na prática as possibilidades de implantação dos capitalismo de cada país.

Em um nível mais geral das explicações do ocorrido e no propósito de gerar um entendimento que permitisse expandir para os demais países o processo da industrialização e do desenvolvimento econômico, duas narrativas mais destacadas foram geradas. A primeira, explica o fenômeno pela via em que preponderam elementos do tipo liberal, ou seja, as forças de mercado se deixadas livres, operarão em direção à eficiente alocação dos recursos produtivos escassos e ao correto dimensionamento da produção entre os diversos tipos de bens, como por exemplo, os de consumo e os de capital. Nesta lógica de análise a noção de equilíbrio adquire uma grande centralidade, e, pelas vias do mercado, a economia

normalmente evoluiria em direção à produção industrial. Seriam etapas a serem superadas, como entendido, por exemplo, em Rostow (2010).

Um ponto de vista alternativo atribui um papel mais ativo ao Estado como força indutora à industrialização.

Esses pontos de vista são discutidos nos itens a seguir.

2.3.1 A Industrialização, as Forças Naturais do Mercado e a Crítica da Posição

Nessa via são convocados elementos de natureza moral, representados pela noção iluminista de uma liberdade individualista (um “direito”) a ser exercido pelos indivíduos (e pelos agentes econômicos na transposição/expansão da ideia) aliada a noção de equilíbrio tomada da física clássica. De maneira mais ampla, esses pressupostos fundamentam a tradição argumentativa da economia neoclássica, em que seres atomizados dotados de plena racionalidade referente às escolhas que fazem em um ambiente de incerteza, procuram maximizar seus benefícios em situações de disponibilidade restrita de bens aptos a satisfazer suas necessidades ilimitadas. Indivíduos maximizando utilidade e empresas seus lucros. Os equilíbrios nos diversos mercados surgem dessas interações ampliadas a partir de operações lógicas, e o conhecimento econômico é organizado em torno desses elementos.

Captar os fenômenos a partir dessas referências traz implícita a afirmação de que se os países de economia retardatária relativamente aos avançados, conseguirem reproduzir a sequência de passos econômicos abordados na teoria também lograrão o sucesso no propósito de se industrializar. O já mencionado Rostow (1978) em sua conhecida obra do início da década de 1960, trabalhou com o conceito de etapas de desenvolvimento pelas quais passam os países até chegar no momento do arranco em direção à maturidade econômica. Enunciados deste tipo (não exatamente na mesma linha esquemática de Rostow (1978) por fazerem parte do núcleo argumentativo da teoria econômica *mainstream* se originaram em países que já trilharam o caminho da industrialização e do desenvolvimento econômico, andamentos iniciados ainda em distintos momentos do século XIX. A trajetória econômica destas nações passou a figurar como paradigma e foi produzida uma narrativa peculiar do processo, do tipo racionalizante, na qual pontos foram destacados e incorporados ao cânone da teoria econômica que se tornou dominante. Esses recortes foram separados de um contexto complexo que permitiu

a ocorrência desses adensamentos da atividade produtiva, pois uma dimensão significativa do que ocorreu foi a deliberada atitude por parte dos estados nacionais em direção ao fomento dos processos industrializantes, ao perceberem o seu potencial de geração de valor econômico, o que se traduzia no fortalecimento do país frente aos demais.

Hobsbawn (1986), ao tratar do papel desempenhado pelo governo inglês na sustentação das marchas que viabilizavam a ocorrência da Revolução Industrial, comenta que em comparação aos seus rivais o governo inglês tinha uma atuação externa na qual o objetivo econômico sempre estava na linha de frente dos conflitos de então. Afirma Hobsbawn (1986, p. 46) “ao contrário de alguns deles [outros países] (como a França), a Grã-Bretanha estava disposta a subordinar toda a política externa a objetivos econômicos”. O já citado Wu (2013), argumenta na mesma direção, conforme comentado.

Na mesma linha vai o argumento de Dean (1969, p. 231), ao afirmar,

Um dos mitos que surgiu a respeito da revolução industrial na Inglaterra é que ela aconteceu na ausência e não com a presença da intervenção econômica, que o papel do Governo no processo foi omitir-se tão rapidamente quanto possível a fim de permitir que a empresa privada se dedicasse à sua parte benéfica de gerar crescimento econômico prolongado.

O poder econômico, sustentado pelo político, se unem em prol de uma causa comum, por exemplo, ao final do século XIX e início do século XX no processo de expansão e anexação colonialista e imperialista levadas a efeito pelos países economicamente desenvolvidos em direção a sociedades ainda não imersas na ordem econômica capitalista. Na base estava a ideia de engrandecimento econômico da nação. Nas guerras travadas pelas potências europeias da época, razões de natureza econômica adquiriam relevância fundamental. A mão do Estado também se manifesta nas conjunturas de crise, em que se põe em marcha todo um arsenal de ações nas maiores economias da época para fazer frente aos desarranjos ocasionados pela depressão econômica de 1873-1895. Mesmo antes desse evento, praticam-se medidas de protecionismo tarifário, como por exemplo na Alemanha em 1879 e após 1902, os Estados Unidos em 1857 e a França em 1892, 1907 e 1910. (BEAUD, 1987). No processo de afirmação industrial da Alemanha o governo deu apoio à constituição de carteis e outros arranjos industriais como forma de controlar a ação das forças do mercado para melhor enfrentar a conjuntura

econômica desfavorável. A repressão a sindicatos e a outras formas de organizações de trabalhadores também ocorreu a partir do núcleo de poder estatal, com finalidades semelhantes às anteriores, assim como várias outras ações que atestam a atitude deliberada dos governos em prol do desenvolvimento nacional (BEAUD, 1987). As forças militares e diplomáticas igualmente se movimentaram na direção da conquista das grandes metas então definidas. Acentuados processos de concentração e centralização do capital se aceleraram naquela quadra histórica, tendo como pano de fundo articulador e viabilizador desses arranjos grandes grupos financeiros, o que passou a ser uma característica marcante do capitalismo deste então.

Esses processos então observados, por outro lado, contrastavam com os pressupostos então gestados no campo da teoria econômica que visavam a explicar o real tomando como ponto de partida um conjunto de características, que, para fins de análise, pressupunha um mercado radicalmente atomizado, no qual os agentes econômicos - empresas e indivíduos - não tinham qualquer possibilidade de, individualmente, influenciar os negócios em seu favor. O propósito era o de organizar elementos que permitiriam interpretar a realidade dos processos básicos de uma economia capitalista de trocas. Era um modelo de análise, denominado de concorrência perfeita. Nos esquemas argumentativos que emergem dessas teorizações, o governo é entendido como uma entidade ausente, para fins de organização das ideias econômicas. Nos pontos de vista mostrados é patente a rejeição à práticas de fomento industrial deliberadamente conduzidas a partir de iniciativas governamentais.

2.3.2 A Industrialização e o Incentivo do Governo

Outra grande linha explicativa, sem abdicar do emprego de fundamentos analíticos, põe em evidência elementos de cunho histórico e não nega ao Estado um protagonismo mais efetivo no jogo social e econômico. Enfatiza a ocorrência preponderante de ações deliberadas, encetadas de forma conjunta pelos governos e os demais agentes atuantes no campo da economia, como empresários e os trabalhadores, voltadas à geração de um processo de desenvolvimento econômico da nação. Um autor basilar neste entendimento na história do pensamento econômico é List, que, ao identificar os benefícios dos processos industrializantes,

passa a descrever que a pura adoção de um posicionamento de livre comércio fosse a alternativa que conduziria nessa direção. (LIST, 1983). Em épocas posteriores, outros autores também trilharam a opção intervencionista como caminho para a industrialização e o desenvolvimento nacional.

O ponto de vista vinculado a um papel mais ativo do governo em temas relacionados à redirecionamentos estruturais da economia estará presente em várias outras seções do presente trabalho.

2.4 Política Industrial

Nas referências ao emprego de políticas industriais está pressuposta a ocorrência da participação estatal no processo, como um ato deliberado exercido com o sentido de fazer valer o arsenal de recursos passíveis de serem mobilizados com o propósito de, a partir da indústria, promover o desenvolvimento econômico ampliado amplo país.

Ferraz, Paula e Kupfer (2013, p. 319) definem conceitualmente política industrial como sendo

o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.

Um aspecto essencial destacados pelos autores quanto à percepção do exato significado de política industrial é que esta

[...] refere-se ao caráter deliberado da atuação estatal. É bem verdade que existe uma diferença entre a política industrial e tecnológica explícita e implícita. A primeira se expressa em leis, regulações, órgãos, planos de desenvolvimento e declarações governamentais. Já a política industrial implícita é mais difícil de identificar. Não é incomum que determinadas ações de política industrial não sejam implementadas como anunciadas ou mesmo não atinjam plenamente seus objetivos. Analogamente, um país pode estar adotando uma determinada política industrial, sem que essa ação esteja explicitamente contida em documentos oficiais. (FERRAZ, PAULA, KUPFER, 2013, p. 319).

2.4.1 Tipos de Políticas Industriais

Para fins de identificação da amplitude da política industrial no que se refere à abrangência com que impactam na economia, ou alvo a que se direcionam, costuma-se classificá-las como sendo do tipo horizontais ou do tipo verticais.

As primeiras, também denominadas funcionais compreendem ações amplas levadas a efeito a partir dos órgãos governamentais implementadores, e são desenhadas de forma a tentar “melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem privilegiar alguma indústria específica”. (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013, p. 320).

As características desse grupo de políticas fazem com que as mesmas afetem os mecanismos de alocação de recursos produtivos na economia, conforme salientado pelos autores. De maneira geral compreendem ações de políticas genéricas voltadas a aprimorar o entorno onde operam as empresas, como no referente à infraestrutura, recursos humanos e o desenvolvimento da ciência e tecnologia. Ações compreendidas no âmbito da regulação também se encaixam em políticas horizontais, abrangendo matérias como a concorrência, a infraestrutura (políticas de concessões/privatizações e controle administrativo de preços), o comércio exterior (instrumentos tarifários e não tarifários, políticas anti-dumping, direitos compensatórios e salvaguardas) e a geração de normas relativas à propriedade intelectual. Outro grupo de intervenções de políticas horizontais compreende os diferentes tipos de incentivos disponibilizados pelo governo, com a finalidade de interferir em aspectos como inovação, crédito e financiamento, incentivos fiscais e compras do governo. (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013).

O segundo grupo, o das políticas verticais, compreende as ações “desenhadas para fomentar indústrias, cadeias produtivas ou grupos específicos de empresas”. (FERRAZ, PAULA, KUPFER, 2013, p. 319). Por suas características são também denominadas seletivas. Devido à natureza de sua ação elas alteram “as regras de alocação entre os setores”. (FERRAZ, PAULA, KUPFER, 2013, p. 320). Ainda segundo os mesmos autores, os critérios que orientam as intervenções que priorizam umas indústrias em relação às outras são quatro, e se assentam sobre (i) o maior valor agregado, (ii) o poder de encadeamento das indústrias, (iii) as que têm grande dinamismo potencial, e (iv) as indústrias nascentes ou com retornos crescentes de escala.

2.5 Política Industrial no Período Pós-Segunda Guerra Mundial

Embora o desejo de industrialização por parte dos estados nacionais tenha uma história longa, presente mesmo em autores contemporâneos à época da nascente Revolução Industrial, como no já mencionado em List (1983), a expressão política industrial emerge com ênfase no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Se enquadra nos macros movimentos destinados a provocar o crescimento das economias capitalistas de forma que estas operassem em níveis de intensidade geradores de empregos e rendas para o conjunto amplo da população.

No período mencionado, as políticas industriais são convocadas simultaneamente às suas equivalentes fiscais, monetárias, comerciais, cambiais, e outras, todas tendo em comum o pressuposto de que cabia aos governos um protagonismo mais efetivo na gestão da atividade econômica. Genericamente, o termo política como empregado nestes sentidos pressupõe a atitude manifesta por parte dos governantes de interferir no campo do econômico conduzindo o processo em uma direção pretendida.

Nesse período a preocupação em superar os infortúnios do entre guerras gerou um ponto de vista socioeconômico cuja resultante política, apesar das denominações e peculiaridades de cada país, se aproximava da social-democracia, o que ocasionou a implantação do chamado estado do bem-estar social, momento em que a presença do Estado se fez sentir fortemente. Essas opções apoiavam-se no plano teórico em políticas de curto prazo de inspiração keynesiana, em que cabia aos governos um maior protagonismo econômico, de forma a ajustar o nível de funcionamento da economia à patamares condizentes com o pleno emprego. Além dessa matriz teórica, há toda uma literatura desenvolvimentista surgida no período, que será mencionada em seções seguintes.

Na dimensão da reflexão política e social, o intervencionismo então disseminado em diferentes graus de intensidade entre os países, tinha um componente pragmático de evitar o caos econômico do entre guerras que havia causado o flagelo da grande depressão e da própria guerra. Adicionalmente, pairava no horizonte das disputas geopolíticas a ameaça da expansão soviética, inclinada a ampliar bases de apoio em muitos países ocidentais, o que de fato acontecia. Desta forma, propellido por este conjunto de motivações, acrescido do fato de que a convicção teórica liberal era uma força intelectual marginal no período entre 1930 e

a metade da década de 1970, quando ressurgiu forte. Os entendimentos intervencionistas não apenas não eram estranhos ao ambiente, como floresceram iniciativas voltadas a implementar o crescimento e o desenvolvimento econômico dentro de uma lógica de protagonismo governamental. Estas adquiriram uma atualidade destacada. (HOBSBAWN, 1995).

Ergueu-se toda uma institucionalidade no plano internacional constituída, entre outros, pelos órgãos da ONU e suas agências gerais e regionais, bancos multilaterais de fomento, Fundo Monetário Internacional (FMI), e programas de ajuda e cooperação levados por entidades dos países desenvolvidos, voltados a implantar e acelerar o crescimento econômico nos seus próprios países e naqueles em desenvolvimento, na época denominados subdesenvolvidos. No capitalismo dos países centrais é o momento de implantação e consolidação do estado do bem-estar social, que assegura ao conjunto da sociedade o suprimento de serviços básicos na área da educação, saúde, assistência social, entre outros, que vão conformar um padrão de vida elevado, financiado por parcela da renda social carreada aos governos por meio do sistema tributário.

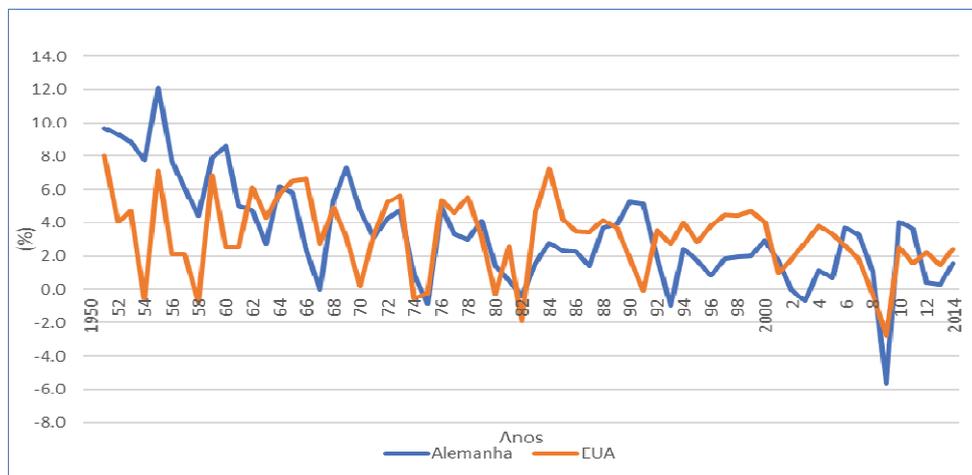
Nesse arranjo integrado das diferentes expressões da vida social, conforme mencionado, se requer que a economia opere a contento, gerando empregos em bases estáveis e um montante de renda capaz de prover o financiamento do estado do bem-estar social. A industrialização adquire um papel fundamental, o que bem é demonstrado em trecho de referência clássica da produção intelectual econômica latino-americana, em que Prebisch, ao concluir argumento, frisa que a industrialização é fundamental aos novos países, ressaltando que ela “não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas”. (PREBISCH, 1962, p. 72).

Nas duas subseções a seguir se tratará, enfatizando uma perspectiva histórica dos acontecimentos econômicos, duas dimensões do panorama do pós-Segunda Guerra. Primeiramente, a reconstrução da economia dos países capitalistas desenvolvidos, e, na sequência, as ações e pontos de vistas teóricos que almejaram superar a condição de subdesenvolvimento. Em ambos os contextos se fazem presentes os dois aspectos tratados ao longo deste texto, as ênfases industrializantes e o estado propelindo este direcionamento.

2.5.1 A Recuperação das Economias Desenvolvidas no pós-Segunda Guerra e o Papel do Estado

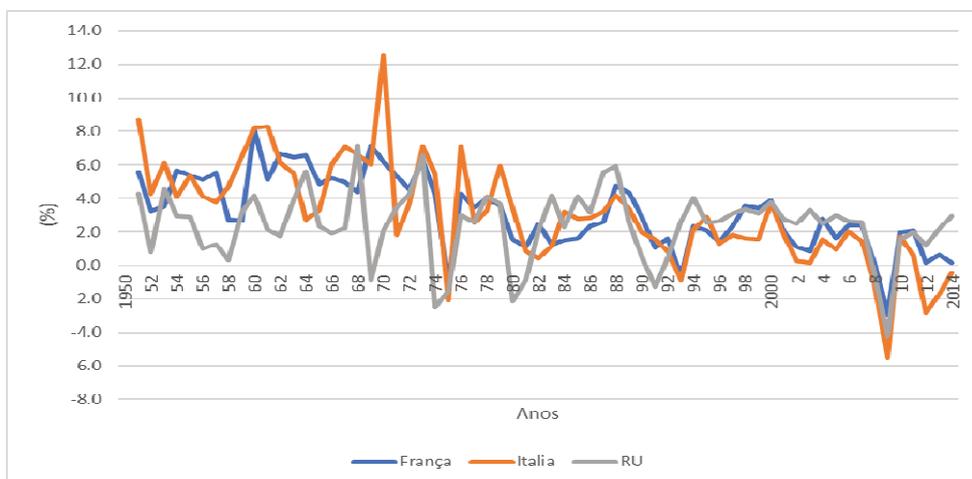
Entre 1950 e 1970, o agregado macroeconômico Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido, cresceu a uma taxa média geométrica anual respectiva de 6,3%, 3,9%, 5,2%, 6,0% e 2,7%, desempenho que autorizou a denominar o período de “idade de ouro do capitalismo” (Golden Age of Capitalism) ver ONU (2017). Os gráficos 1 e 2 a seguir expressam a realidade comentada.

Gráfico 1 - Crescimento real do PIB da Alemanha e dos Estados Unidos - 1950 - 2014 (%)



Fonte: Elaboração do autor com Dados da Penn World Table, version 9.0.

Gráfico 2 - Crescimento real anual do PIB da França, Itália e Reino Unido - 1950-2014 (%)



Fonte: Elaboração do autor com Dados da Penn World Table, version 9.0.

Na Tabela 1 aparece ressaltada a característica do crescimento econômico robusto no período que sucede a Segunda Guerra Mundial, estendendo-se até meados da década de 1970, quando um conjunto de alterações fortes na economia das principais nações capitalistas altera o panorama que já se estendia por quase trinta anos. Conforme se observa na tabela e nos dados dos gráficos anteriores, nos períodos subsequentes as taxas de crescimento ficaram bem aquém das ocorridas no *Golden Age of Capitalism*.

Tabela 1 - Variação média anual do PIB de alguns países em diferentes períodos (%)

Países	Variação média anual 1950-1970 (%)	Variação média anual 1971-2000 (%)	Variação média anual 2001-2014 (%)
Alemanha	6,3	2,4	1,1
EUA	4,0	3,3	1,7
França	5,3	2,7	1,1
Itália	6,0	2,6	-0,1
Reino Unido	2,7	2,5	1,7

Fonte: Elaboração do autor com Dados da Penn World Table, version 9.0.

Foram variados os fatores que propiciaram o crescimento acentuado no período do Pós-Guerra das principais economias europeias. Dentre eles o incremento do comércio exterior, em um momento em que se buscava a integração econômica (o Tratado de Roma, de 1957, é um marco). A elevação da produtividade dos trabalhadores foi outro fato destacado na direção mencionada. Da mesma forma contribuíram para o incremento da economia dos países europeus os deslocamentos de pessoas em direção às zonas urbanas, fato verificado em vários países que ainda contavam com população rural excedente. Tal aspecto, que se vincula ao tema amplo da urbanização, colaborou para a alteração dos perfis da sociedade em muitas circunstâncias econômicas relevantes. Pelo lado da produção, entre outros aspectos, propiciou o incremento da oferta de mão de obra nas atividades identificadas ao modo de vida urbano como a industrial e a de serviços. (JUDT, 2007).

A urbanização puxou a demanda de todo um conjunto de bens e serviços vinculados a esta condição de existência. Menciona-se pelo seu impacto, os itens de consumo associados ao uso pessoal (como a moda jovem que tanto marca esse período como novidade e estilo de vida), bem como os bens e serviços de diversão gerados na produção industrial, como a música, cinema, e outros, as viagens de

passeio, propiciadas pelo incremento da renda das classes médias e a ampla gama de equipamento das casas. Um item de destaque nesse contexto pelo impacto ampliado na economia é a posse de automóveis, item cuja produção é ponta de uma extensa e ampliada cadeia de valores, e, uma vez em uso, aciona outro imenso conjunto de bens e serviços.

Todos são elementos que em si e articuladamente propiciavam a forma concreta dos grandes movimentos de crescimento da economia. Vistas em si estas são operações mais bem associadas à própria dinâmica inerente à uma “economia de mercado”.

Contudo, deve-se ter presente para o bom entendimento do conjunto, que os governos tiveram atribuições centrais com vistas a viabilizar todo esse desempenho mencionado. No caso europeu, mas também no Japão, a grande preocupação no período era com a reconstrução nacional para superar as devastações da guerra. Também era fresca a memória da catástrofe econômica do período entre guerras que tinha causado a desarticulação social e política que conduziu ao conflito.

Na dimensão mais geral, o papel dos governos foi bem ativo em todo o processo. Por sua condição e pelos juízos de então, a entidade governo tinha espaço para proceder a avaliação crítica da situação e articular ações em resposta. As lideranças políticas se movimentavam em um horizonte de entendimento em que as questões de crescimento e desenvolvimento econômico tinham relevância, assim como a atenção ao social, puxando regiões e parcelas da população que tinham ficado para trás. Os movimentos gerais da economia e a geração de empregos a eles associados eram questões cruciais à época.

Judt (2007) tratando do elevado crescimento das economias europeias no período atribui diferentes papéis e ênfases aos distintos países. Afirma que, de maneira geral, é difícil de captar pelo menos em um único esquema o papel dos governantes no referente ao planejamento econômico, visto que o processo se deu de maneira diferenciada segundo os países.

Ao caracterizar o posicionamento dos governantes no período o historiador afirma que “em vez de cortar gastos e orçamentos, os governos os aumentaram. Em quase todas as regiões verificou-se a manutenção do compromisso com investimentos públicos de longo prazo em infraestrutura e maquinaria”. (JUDT, 2007, p. 332). Ressalta que os setores priorizados por esses investimentos públicos foram a construção e modernização de estradas, ferrovias, casas e fábricas.

Na continuidade da análise, trata das características destacadas no que diz respeito à atuação dos governos dos diferentes países no contexto do milagre econômico europeu do Pós-Guerra.

No norte da Itália, por exemplo, atribui-se muito do sucesso econômico da região às milhares de pequenas empresas ativas que impulsionaram a economia local, em arranjos variados, compreendendo relações de trabalho do tipo familiares envolvendo os camponeses e inclusive se valendo de forma destacada e ampla da sonegação fiscal.

Contudo, na sequência, o autor afirma, ainda se referindo a situação italiana, que um setor em que o Estado teve um papel relevante no período foi o do financiamento de projetos de grande porte, como no setor de infraestrutura e também em investimentos industriais, visto a escassez de capitais privados então existente para atender a essas finalidades. Ressalta que,

[...] na Europa, o financiamento não-governamental foi escasso durante muito tempo, e só em fins dos anos 50 o investimento oriundo do setor privado norte-americano começou a substituir a Ajuda Marshall e a assistência militar até então oferecida pelos EUA. (JUDT, 2007, p. 335).

Judt (2007) salienta que de forma generalizada, porém com graus distintos de intensidade, o governo sempre se fazia presente. Na França, por exemplo, ocorreu o que foi denominado de “planejamento indicativo”, que consistia em o governo utilizar distintos meios para “direcionar recursos a regiões, indústrias e até produtos selecionados [...]”. (JUDT, 2007, p. 336). Nesse país, a gestão governamental sobre o investimento doméstico era exercida por meio do câmbio e do controle sobre o capital estrangeiro, explica. Com referência à mesma França, Hobsbawn (1995) é mais enfático ao comentar a adoção de alternativas econômicas claramente influenciadas pela experiência soviética, afirmando que “em 1945-6, a França, por exemplo, seguiu, bastante conscientemente, um rumo de planejamento econômico para modernizar sua economia industrial”. (HOBSEBAWN, 1995, p. 269). Landes (2005) referindo-se aos processos econômicos franceses do período, menciona que, por um lado, quadros vinculados ao serviço público, e por outro, grupos dos economistas que no decorrer da guerra tinham tido contatos com seus colegas ingleses e norte-americanos, uniram esforços na elaboração do *Plan de Modernisation et d'Équipement*, com operações iniciadas em 1947. De início, incentivou setores selecionados e posteriormente ampliou seu campo de ação com o crescimento da economia. Conforme comenta o autor a

respeito do plano “a expansão era a meta primordial, mas não sem aumento de produtividade”. (LANDES, 2005, p. 563).

Na Alemanha Ocidental, comparativamente ao que ocorria na Itália e na França, havia uma menor interferência do governo na economia em questões referentes ao planejamento e à gestão econômica. (JUDT, 2007). Nesse país, identifica o autor, ênfase se direcionou para a criação, através de negociações, de um ambiente que conduzisse a bom termo as relações entre capital e trabalho, dessa forma reduzindo os riscos de greves ou de excessivas elevações salariais que pudessem se transformar em aumentos de custos e inflação. Esse panorama do tipo cooperativo, destaca o historiador, deu confiança ao empresariado alemão de investir com certa segurança em projetos de maturação mais longa. A recompensa aos operários provinha da garantia dos empregos, da inflação baixa e da oferta de serviços e itens previdenciários propiciados pela forte tributação progressiva.

No caso inglês a intervenção governamental se deu de forma mais direta, com destaque para os programas de estatização levados a efeito pela administração trabalhista entre 1945 e 1951, mantidas pelos governos conservadores que vieram na sequência. (JUDT, 2007). De qualquer forma, houve consenso entre os dois principais partidos no sentido de não praticarem um planejamento econômico de longo prazo, e de evitar adentrarem na excessiva regulação das relações capital e trabalho. Em todo caso, os governantes influenciaram os gastos em consumo, e a poupança, via taxa de juros e o estabelecimento de faixas de tributação. (JUDT, 2007, p. 337). O autor ainda põe em evidência o que julga ser um aspecto essencial da orientação dos governos britânicos no período Pós-Guerra, ao afirmar que “o principal objetivo estratégico dos governos britânicos de toda estirpe naqueles anos era impedir a volta dos níveis traumáticos de desemprego observados na década de 1930”. (JUDT, 2007, p. 337).

Ampliando a abrangência do aspecto tratado, afirma que,

por toda a Europa Ocidental, portanto, governos patrões e empregados acabaram por produzir um círculo virtuoso: gastos públicos elevados, tributação progressiva e aumentos salariais limitados. [...] essas metas já estavam inscritas no consenso geral, construído durante e depois da guerra, em torno da necessidade de economias planejadas e de algum tipo de “Estado previdenciário”. Estas resultaram, por conseguinte, de política governamental e intenção coletiva. (JUDT, 2007, p. 337).

Ao fim de suas considerações sobre as causas que levaram ao crescimento econômico dos países europeus naquele período, Judt (2007) ressalta, contudo, que

um fator objetivo básico nessa direção foi o crescimento contínuo e acelerado da população. A disponibilidade de oferta de mão de obra barata também é um fator explicativo destacado por Landes (LANDES, 2005) em explicação do mesmo processo.

Enfatizando o aspecto do papel do governo nos acontecimentos abordados, Hobsbawn (1995, p. 264) afirma que

as grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas no pós-guerra, com raríssimas exceções (Hong Kong), são histórias de industrialização sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos: da França e Espanha na Europa a Japão, Cingapura e Coreia do Sul.

O autor se refere a uma “economia mista” que “ao mesmo tempo tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou a enormemente a demanda”. (HOBBSAWN, 1995, p. 264).

Afirma ainda Hobsbawn (1995, p. 264) que havia o “compromisso político dos governos com o pleno emprego” e em menor grau com a redução da desigualdade econômica. Elementos centrais nessas preocupações dos governos são também, segundo o autor, a atenção com a seguridade social e previdenciária, fatores que propiciaram a criação de um mercado ampliado de consumo, em bens que anteriormente eram tipicamente adquiridos por famílias mais abastadas.

O conjunto dessas ações em várias frentes e seus impactos ampliados no campo social e econômico, deu o tom do período e do que ocorreu posteriormente nas sociedades dos países capitalistas avançados, se constituindo em uma novidade histórica que contrastou nitidamente com as incertezas e crises das épocas anteriores. O capitalismo se reformou e assumiu o traço característico de uma sociedade avançada em que se combina bem-estar econômico com o atendimento das necessidades básicas do conjunto da população. Esta passa a dispor de assistência e previdência, educação pública de boa qualidade, atenção à questão habitacional e da infraestrutura, formas democráticas de governo com plenos direitos individuais assegurados, firmando o entendimento de que essas características são inerentes a esse estilo de sociedade.

Nos casos do Japão e da Coreia do Sul há vasta literatura, como em Park (2002), Stiglitz (1996), que aborda o aspecto comum que une Hong Kong, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia no referente à responsabilidade assumida pelo Governo nesses locais de puxar o crescimento econômico. É o que

veio a ser denominado de milagre da Ásia Oriental (*East Asian miracle*), antecipado pelo Japão no começo da década de 1960, expandindo-se posteriormente para a Coreia do Sul, e em tempos mais ou menos contemporâneos para os demais locais.

Johnson (1982) empregou a expressão “*developmental state*” como característica do modelo posto em prática no Japão. O autor examina o papel desempenhado pelo Ministério do Comércio Internacional e Indústria (MITI, sigla em inglês) na alavancagem da economia japonesa no período pós-Segunda Guerra, e amplia seu argumento central para outros países do leste da Ásia. Entende que em todas essas experiências o papel do Estado foi de fundamental importância para alcançar as elevadas taxas de crescimento e de desenvolvimento dessas economias. Evans (1995), posteriormente, se vale desse ponto de partida de Johnson para expandir o entendimento sobre as possibilidades de assentar o desenvolvimento econômico em uma parceria mais regular entre agentes privados e Estados nacionais.

O crescimento econômico da China tem como arrancada o início do último quarto do século XX e desde então prossegue sempre com taxas elevadas de crescimento. Desde 1990 (25 períodos até 2014), em apenas três anos a economia chinesa cresceu abaixo de 5% ao ano e em nenhum teve desempenho negativo. A média das variações anuais nesse período foi de 7,8%, sendo que em 12 deles ficou acima dos 8%. Na década de 1980 o desempenho chinês já era destacado em comparação às demais economias, se constituindo em caso único, tendo-se em vista as dimensões territoriais e populacionais do país. Esse percurso elevou a China à condição de potência econômica, e até pela forma oficial de seu regime político, o Governo tem presença ativa nos direcionamentos econômicos do país.

Portanto, vê-se que, apesar de existência de pontos de vista divergentes a respeito da extensão intervencionista dos governos na economia dos países, no contexto do período do pós-guerra essa característica de fato se fez presente de maneira geral, em especial no momento da recuperação econômica, período em as taxas de crescimento foram mais elevadas.

2.5.2 A Superação do Subdesenvolvimento e a Via da Industrialização

No período que sucede o final da Segunda Guerra Mundial a temática da industrialização e das políticas industriais se situa no contexto amplo do debate sobre a superação das condições gerais do subdesenvolvimento. Esta era uma

questão de grande atualidade naquele contexto, na sequência do diagnóstico sobre as causas dos longos anos de crise do entre guerras. Era ressaltado o papel central que a economia havia adquirido nas sociedades capitalistas, aprofundando o processo de divisão social do trabalho, o que ocorreu em simultâneo a uma acentuada urbanização, decorrendo do conjunto que o bom funcionamento dos mercados distribuindo o produto social de maneira mais equitativa, tinha passado a ser crucial. As disfuncionalidades, como as observadas na etapa anterior, tinham deixado um rastro de crise social e política, acarretando o flagelo da guerra.

O tema do crescimento e desenvolvimento econômico, então, adquire uma destacada atualidade. Torna-se preocupação central dos governos e ganha realce na cena teórica econômica. Referindo-se à necessidade de os países retardatários fazerem avançar suas economias no período do pós-guerra e o papel do governo no processo Wu (2013, p. 157) afirma que “government intervention is widely observed among the post-Second World War late-industrializers that were pressured to pursue rapid catch-up”.

Os dirigentes políticos em âmbito mundial desenham uma nova institucionalidade ampliada, envolvendo o conjunto dos países, definindo fóruns e deliberações concernentes a matérias econômicas. O Acordo de Bretton Woods (1944) e suas disposições, procurou definir a forma como processos centrais da economia mundial se regeriam na etapa vindoura, teve papel marcante, assim como todo o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta última, surgida no imediato pós-Guerra, dá uma atenção especial à dimensão econômica, criando organismos e agências voltadas ao incremento de áreas como a indústria (UNIDO), comércio e sua ampliação (UNCATAD, GATT), agricultura (FAO), agências regionais, como a CEPAL, esta última tão vinculada ao ambiente intelectual de cientistas sociais e economistas de países da América Latina, assim como várias outras pelo mundo.

Uma referência, em particular, que atesta essa preocupação de bem compreender a economia com vistas a sustentar ações de crescimento, vem dos esforços da ONU, logo no início, de instituir grupos de economistas com o propósito de desenvolver as metodologias iniciais que dariam início aos Sistemas de Contas Nacionais. A partir das noções teórico/conceituais são gerados os esquemas integrados de contabilidade macroeconômica com a intenção de medir o esforço social de produção dos países e prover informações complementares contempladas

em fluxos diversos. Complementarmente, foram estruturadas as entidades que produziram essas informações. Esses esquemas permitiram aos governos nacionais avançar no desenho e implantação de políticas econômicas, sobretudo aquelas assentadas nos instrumentais de natureza keynesiana, então no auge.

No empenho da superação das condições econômicas vigentes, um aspecto que aflorou na academia, nas agências internacionais de fomento técnico e financeiro e nos governos nacionais foi o relativo às teorias econômicas que norteariam as ações na direção desejada. Para ilustrar esse aspecto, cita-se Lewis (2010) que abordou a problemática do “desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra”, título do artigo de 1954. Nele trata da questão central relativa à necessidade de se incorporar essa particularidade aos modelos, visto que a restrição de trabalhadores não ser a realidade constatada em muitos dos países que partilhavam da condição de subdesenvolvimento (denominação da época). Na tradição da economia neoclássica prevalece o pressuposto da oferta limitada de mão de obra. Localizando esta problemática Bastos e Britto (2010, p. 14) comentam que “como a teoria neoclássica do valor e da distribuição baseia-se na escassez, ela pressupõe a existência da escassez do fator mão de obra”. O tema aqui diz respeito ao processo da formação de preços, da distribuição e da expansão da economia no tempo. Esse é um dos tópicos que induziram muitos economistas estudiosos e preocupados com a condição de atraso econômico enfrentado por uma parcela imensa da população mundial, a direcionar esforços críticos com vistas a gerar novas formulações teóricas que permitissem, ao mesmo tempo, explicar o atraso dos países, e fornecer as linhas gerais dos programas que superariam essa condição.

A década de 1950 testemunhou a proliferação de estudos cujo foco era o crescimento e o desenvolvimento econômico, bem representados na clássica compilação de Agarwala e Singh (2010). Na referida obra, embora a questão principal se trate efetivamente da superação do subdesenvolvimento, assunto de grande atualidade no contexto da época, a necessidade da industrialização permeia todo o debate, pois como afirma Chenery (2010, p. 463), “a industrialização constitui a maior esperança de quase todos os países que buscam aumentar seus níveis de renda”. Na introdução da obra Bastos e Britto (2010, p. 18) identificam três aspectos que se constituem em “elementos analíticos centrais da teoria do desenvolvimento” que são o papel da poupança, do comércio exterior, e das externalidades.

No referente à poupança, sua carência ou insuficiência impede ou dificulta a ocorrência da industrialização, e na quase totalidade dos textos do compêndio, ressaltam os autores referidos, o assunto se faz presente sob a forma teórica mais geral da alteração do seu montante como proporção da renda em evolução, e do volume necessário para dar conta das necessidades do crescimento e do desenvolvimento econômico. (BASTOS, BRITTO, 2010). A relevância do comércio exterior se manifesta entre outros aspectos, na abordagem das gradações protecionistas, através de barreiras tarifárias e/ou quantitativas, que contribuíam para viabilizar o “processo de substituições de importações”. Mas, de forma mais ampla, o setor externo diz respeito a um aspecto essencial das economias em desenvolvimento que é o da disponibilidade de divisas, fator que em contextos variados ao longo do tempo, configurou-se como restrição ao crescimento.

Por fim, é mencionado o papel das externalidades, conceito que no entendimento dos autores é “uma das pedras fundamentais da economia do subdesenvolvimento como uma disciplina isolada”. (BASTOS, BRITTO, 2010, p. 26). A importância prende-se do fato de tratar das sinergias necessárias entre os investimentos para que de fato ocorra o desenvolvimento econômico pretendido. Para que estas se fizessem presentes em um processo virtuoso na direção desejada, estaria pressuposto algum tipo de coordenação externa do processo, uma vez que as indivisibilidades (do lado da oferta, do lado da demanda, e da oferta da poupança) que originam as economias externas fazem com que, “o nível e a composição setorial do investimento privado sejam bastante diferentes daqueles que seriam socialmente desejáveis”. (BASTOS, BRITTO, 2010, p. 26). Nesse particular aspecto, o das indivisibilidades, mencionam os autores os trabalhos de Rosentein-Rodan, e Nurske com o que poderia ser denominado de teorias do crescimento balanceado. O ponto de vista desses autores é criticamente avaliado por Fleming, que faz reparos às posições, e entende que a proposta dos mesmos trata-se de “um processo de industrialização com a introdução de plantas de grande escala em setores com retornos crescentes que produzam para o mercado doméstico”. (FLEMING *apud* BASTOS, BRITTO, 2010, p. 27). Os ganhos de escala reduziriam os preços dos produtos e propiciaria a elevação da renda real e, conseqüentemente, a demanda pela produção dos setores nos quais se verificou o investimento. Plantas produtivas que individualmente não seriam viáveis passam a alcançar essa condição através da implementação coordenada de um conjunto de projetos. (BASTOS,

BRITTO, 2010). Um caminho alternativo comentado pelos autores. (BASTOS, BRITTO, 2010) refere-se à contribuição de Hirschman no que eles denominam doutrina do desenvolvimento desequilibrado. Contrariamente ao ponto de vista de Rosenstein-Rodan, Hirschman argumenta que,

O processo de desenvolvimento consiste em criar deliberadamente desequilíbrios que amplifiquem as externalidades criadas por projetos de investimentos complementares, as quais ele chama de poder indutor do investimento. O autor propõe que os encadeamentos setoriais, para a frente e para trás, devem ser considerados na escolha criteriosa da sequência dos investimentos em países subdesenvolvidos. (BASTOS, BRITTO, 2010, p. 29).

O tema da industrialização como caminho mais evidente do avanço em direção à melhores padrões de vida, se fazia presente nos trabalhos teóricos de então, majoritariamente levados a efeito em instituições de ensino e pesquisa dos países desenvolvidos, assim como em organizações multilaterais bem representadas pela recém-criada ONU e suas agências. Isso também ocorria em setores específicos da sociedade dos próprios países subdesenvolvidos como eram então caracterizados aqueles cuja feição produtiva básica se assentava na atividade primária de baixa produtividade praticada em moldes tradicionais, talvez com a provável exceção da parcela voltada às exportações.

O meio apoiador de iniciativas industrializantes nos países retardatários, ou seja, que propugnava uma alteração do status quo econômico então vigente, enfrentava oposições tanto na essência do direcionamento, quanto nas estratégias a serem seguidas, como era o caso do Brasil. O grupo dos debatedores era formado pelo nascente empresariado industrial, por segmentos variadas da classe média urbana, parcelas do funcionalismo público, compreendendo aí também os vinculados às empresas públicas, dentre outros, e as suas correspondentes representações nos meios políticos e universitários da época, os quais eram percebidos como detentores de uma certa postura vanguardista.

Como ilustração das posições antagônicas frente às iniciativas industrializantes, tem-se, no caso brasileiro, o conhecido debate travado entre o industrial Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudin, entre 1944 e 1945. Nesse evento, o primeiro propugnava em direção a uma iniciativa industrializante mais enfática, fazendo uso explícito de instrumentos de planejamento econômico, ou seja, de uma coordenação a partir de mecanismos estatais, ao passo que Gudin, de posições mais alinhadas ao liberalismo, sem de todo negar a industrialização,

evocava noções como vocação agrícola e o não intervencionismo. (SIMONSEN, GUDIN, 2010).

Passados já tantos anos, os posicionamentos daquele debate, atualizados pela realidade econômica atual, ainda se fazem presentes no país. A contenda referida foi suscitada em grande parte pelo relatório originado da chamada Missão Cooke, enviada pelo governo norte-americano em 1942, com o objetivo de obter o apoio brasileiro às suas ações na guerra. O documento, que contou com a contribuição de técnicos brasileiros, “ressaltava a necessidade de melhoria da infraestrutura econômica do país, de suas indústrias de base e, em geral, da industrialização”. (VELLOSO, 2010, p. 13).

Bielschowsky (2011), classifica o ciclo de desenvolvimentismo brasileiro em dois períodos, um primeiro que vai de 1930 a 1964 e um segundo até 1980, ano em que entende ter se esgotado essa categorização no referente à economia. Vincula enfaticamente desenvolvimentismo e industrialização no contexto brasileiro ao afirmar que “até 1980, o desenvolvimentismo era o projeto de industrialização integral como via de superação da pobreza do subdesenvolvimento, conduzido com exclusividade pelo Estado”. (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 15). O texto referido é uma síntese da obra detalhada, originalmente trazida à luz em 1988 (BIELSCHOWSKY, 1996) na qual o autor procede um apanhado sistemático do pensamento econômico brasileiro, com ênfase no que ele denominou de o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”.

Conforme mencionado, havia nuances nas propostas desenvolvimentistas e no concernente aos caminhos da industrialização brasileira. Por exemplo, uma dimensão bem presente do debate naquele período era a que opunha o chamado ponto de vista nacionalista aos alinhados com uma maior presença do capital externo na economia brasileira, ou que pelo menos, não concordavam com a ênfase exclusivista na dimensão ressaltada. Esse âmbito das divergências tendia a se sobrepor à polarização intervencionismo x liberalismo, mais patente na conjuntura atual, ao passo que aquela mais antiga ficou marginal nas contendas intelectuais recentes. Na década de 1950, sobretudo no setor público, alinhavam-se na chamada corrente nacionalista pensadores econômicos como Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo de Oliveira, Ignacio Rangel e outros, que ocupavam cargos em órgãos variados da estrutura administrativa brasileira da década de 1950. (BIELSCHOWSKY, 2011).

No entanto, deve-se ter presente que o abandono, ou mudanças, nas ênfases industrializantes não podem ser captadas apenas através de relato estilizado do ocorrido, sem adentrar nas contradições e dificuldades inerentes ao processo em si. Quando o processo da industrialização é posto em marcha uma gama de elementos contraditórios é acionada, ocasionando problemas reais a serem enfrentados. Por exemplo, Conceição Tavares expressava, no conhecido texto de 1963 (TAVARES, 1983), suas ideias de então a respeito das dificuldades inerentes ao avanço do processo de industrialização nas bases em que vinha sendo realizado, e atribuía destacado significado ao chamado estrangulamento externo. Este se manifestava e travava o processo, pois à medida em que a estrutura produtiva interna se modificava, a pauta de importações era alterada com os bens de consumo cedendo espaço à crescentes quantidades de intermediários e de capital, de preços mais elevados, o que impunha intransponíveis pressões sobre a parca disponibilidade de divisas. Andrade e Silva (2010) interpretando o pensamento de Conceição Tavares, expressam o tom pessimista da autora em relação às possibilidades de desenvolvimento assentadas no processo de substituição de importações:

A restrição externa, a dimensão limitada do mercado interno (que não podia comportar grandes escalas) e a inadequação da tecnologia adotada (baseada numa relação capital-trabalho elevada numa economia com abundância de mão de obra não qualificada) levaram ao esgotamento do processo de substituição de importações. (ANDRADE, SILVA, 2010, p. 556).

O entendimento da autora, com o transcorrer do tempo se afasta da matriz original cepalina, incorporando novos elementos teóricos, os quais aplica à análise da realidade do desenvolvimento e da industrialização brasileira. Por exemplo, em trabalho de 1971 (TAVARES, SERRA, 1983) rechaça o ponto de vista de Celso Furtado, negando que as condições recessivas observadas na década de 1960 significassem uma tendência persistente de estagnação, postulando que se tratavam de uma condição cíclica que seria superada. Novos conceitos, como “industrialização restringida” são utilizados para caracterizar o período de 1933-1955, por se referir a um contexto insuficiente para implantar uma indústria de bens de capital. Incorporando novos referenciais teóricos à sua análise, elementos como a dinâmica endógena da acumulação de capital adquirem maior relevância na explicação dos processos gerais do desenvolvimento e da industrialização brasileira.

Mesmo naqueles anos tendo-se presente o ocorrido na realidade dos países em desenvolvimento, e tendo-se em vista o caso especial do Brasil, a onda inicial de propostas desenvolvimentistas parece que havia se esgotado. No contexto histórico do auge da Guerra Fria, essa determinação tendia a se sobrepor às demais, e, nas situações mais extremas, espalhou intervenções militares pela América Latina, África e Ásia. As orientações sociais e políticas dos governantes, em associação com os grupos sociais representados no poder, prevaleciam, condicionando os elementos de natureza econômica. Os mecanismos distributivos e de geração de poupança, por exemplo, são afetados por opções mais vinculadas às razões dos grupos no poder. Decorria daí que muitos pressupostos das formulações econômicas eram adulterados ou seguiam os encaminhamentos das opções mencionadas. Muitos dos grandes temas não eram simplesmente abandonados mas recebiam um novo tratamento, já enquadrados nas opções representadas no poder político.

A partir da segunda metade da década de 1970 o panorama até aqui relatado, mais tipicamente relacionado à conjuntura da pós-Guerra, altera-se devido a um conjunto de três ocorrências, que operam simultaneamente. No domínio da economia em si, tem lugar a afirmação do processo interligado da globalização financeira (sobretudo), e produtiva (em menor escala), e no da teoria econômica, se afirmam os entendimentos do tipo liberalizantes, que instituem o discernimento dos mercados privados como mecanismo ótimo da alocação dos recursos produtivos. Por fim, a ascensão dos governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, dão a forma política à combinação anterior, que a partir de então ganha enorme preponderância nas realidades dos países, em especial dos menos desenvolvidos, que apostam nessa via para superar sua condição desfavorável. (BELLUZZO, GALÍPOLO, 2017).

2.6 A Retomada do Tema: a política industrial no século XXI

Neste item serão abordadas as alterações pelas quais a atividade industrial tem passado na estrutura produtiva mundial, o aspecto do entendimento recente a respeito do papel dos governos nas economias dos países e, mais diretamente, temas referentes às políticas industriais e suas características.

Pela tabela 2 observa-se a participação da manufatura no valor agregado das economias de distintos grupos de países. Para a economia mundial, a parcela

decreceu em 3,2 pontos percentuais (p.p.), entre 2005 e 2014, sendo que somente para as economias desenvolvidas a queda foi de 5,2 p.p.. Para as economias em desenvolvimento foi de 1,2 p.p., porém excluindo-se a China a retração aumenta para 3,9 p.p. (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), 2017).

Tabela 2 - Valor adicionado na indústria manufatureira em economias selecionadas e grupos de países. Participação em 2005 e 2014, e mudanças entre 1995 e 2014.

(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)	(7)	(8)		(9)	(10)		(11)		
	Current prices						Constant prices (2005)									
	Share in total value added			Share in total goods value added			Share in total value added			Share in total goods value added						
	2005	2014	Change 1995-2014 (Percentage points)	2005	2014	Change 1995-2014 (Percentage points)	2014	Change 1995-2014 (Percentage points)	2014	Change 1995-2014 (Percentage points)	2014	Change 1995-2014 (Percentage points)				
													(Per cent)	(Per cent)	(Per cent)	(Per cent)
World	16.9	16.5	-3.2	52.8	48.5	-9.3	17.9	1.7	55.9	5.8						
Developed economies	15.6	14.1	-5.2	58.7	56.3	-6.4	15.2	-0.3	61.1	6.7						
Germany	22.4	22.6	-0.1	74.4	73.0	5.9	23.4	1.8	77.4	11.7						
Japan	19.9	19.0	-3.2	67.9	68.0	4.2	21.4	2.7	72.5	12.1						
United States	13.2	12.3	-4.8	58.2	56.4	-10.3	12.7	-0.0	59.9	7.4						
Developing economies	21.1	20.2	-1.2	43.6	43.2	-2.9	23.5	4.7	51.1	12.9						
Africa	11.7	10.4	-4.4	23.3	21.3	-9.6	11.6	-1.1	27.2	2.5						
Latin America and the Caribbean	17.2	13.5	-4.2	42.7	36.4	-12.1	15.4	-2.2	41.4	-1.8						
Mexico	17.3	17.7	-1.9	41.2	43.1	-3.4	16.7	-0.1	43.8	4.3						
Asia	24.0	23.2	-1.3	46.9	47.0	-0.4	27.1	5.7	55.6	16.9						
China	32.3	28.3	-6.1	54.7	54.0	2.4	34.9	5.7	62.9	15.4						
NIEs	25.7	25.3	0.2	73.2	74.6	9.9	29.9	8.6	80.6	20.5						
Republic of Korea	28.3	30.3	2.5	69.6	74.7	13.4	32.7	10.7	77.5	22.5						
Taiwan Province of China	30.5	30.0	1.0	83.1	80.9	9.0	38.2	12.4	92.6	23.9						
Oceania	9.7	8.6	-1.0	25.9	18.4	-6.6	8.4	-1.0	20.7	-5.1						
Developing economies, excl. China	18.1	15.7	-3.9	39.7	35.8	-9.1	18.4	1.4	44.1	8.0						
Developing economies, excl. NIEs	20.4	19.8	-1.8	40.3	41.2	-1.8	22.6	4.2	48.0	12.3						
Transition economies	18.2	15.3	-5.9	40.9	36.1	-7.1	16.7	-0.6	41.5	2.5						
Ratio Item:	Share in world manufacturing value added (Per cent)						Share in world manufacturing value added (Per cent)									
Developed economies	68.2	49.7	-27.0							55.9	-18.9					
Developing economies	29.6	47.4	25.0							42.0	18.8					
Developing economies, excl. China	19.9	23.4	5.3							22.8	5.0					
Developing economies, excl. NIEs	24.6	42.5	25.4							35.7	15.3					
Transition economies	2.2	2.5	1.0							2.1	0.1					

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), National Accounts Main Aggregates database; and Groningen Growth and Development Centre, GGDC 10-Sector Database.

Note: Group data are weighted averages. Manufacturing share for China in 1995 adjusted using the GGDC 10-Sector Database. NIEs = newly industrializing economies, including Hong Kong (China), Republic of Korea, Singapore and Taiwan Province of China.

Fonte: UNCTAD (2017).

No mesmo relatório é mostrado o comportamento referente ao emprego. Para as economias desenvolvidas a queda foi de 5.1 p.p. entre 1995 e 2014, já para as economias em desenvolvimento (developing economies, na classificação do

relatório) ocorreu um aumento de 0,8 p.p. no período, porém, novamente fração desse acréscimo deve-se a participação chinesa, que no intervalo cresceu 2,8 p.p. As chamadas economias de transição (transition economies,), tiveram queda de -4,3 p.p. no período. Na África a elevação foi de 0,8 p.p., na América Latina e Caribe -1,2 p.p. e na Ásia como um todo, um acréscimo de 1,3 p.p. Na abrangência nacional, apresentaram retração nesse indicador países como o Alemanha (-2,7 p.p.), Japão (-6,3 p.p.), Estados Unidos (-5,1 p.p.), Coreia do Sul (-7,0 p.p.) e México (-2,1 p.p.).

Como um panorama geral observa-se que a atividade industrial tem gerado menos empregos nas economias dos países desenvolvidos, onde a queda foi mais acentuada. No que diz respeito às economias em desenvolvimento o emprego cresceu nos locais mais dinâmicos e estagnou ou decresceu onde apresentaram pior desempenho.

O Relatório Unctad (2017) tentando identificar causas da desindustrialização recente dos países em desenvolvimento, elenca explicações assentadas em elementos como a desfavorável combinação de condições macroeconômicas e institucionais, no enfraquecimento dos vínculos produtivos dentro e entre os setores, nas insuficientes economias de escala, e na desfavorável integração aos mercados globais. Também menciona outros fatores estruturais. Observa-se, portanto, um recuo mais ou menos acentuado da indústria na composição do produto de vários países e regiões do mundo.

Szirmai (2013), em análise do papel histórico da indústria nas economias de países em desenvolvimento durante o período 1950 – 2005, relaciona oito importantes argumentos que sustentariam o ponto de vista de que a indústria manufatureira foi o principal motor do crescimento econômico. Tais fatores seriam i) a observação de correlação empírica entre o grau de industrialização e os níveis de renda per capita em países em desenvolvimento; ii) os níveis de produtividade são mais altos na indústria do que na agricultura; iii) à medida que o setor de serviços se torna mais significativo, o crescimento agregado per capita tende a enfraquecer; iv) a acumulação de capital pode ser de mais fácil ocorrência na produção manufatureira do que na agricultura, uma vez que é mais concentrada espacialmente na primeira, sendo um importante fator explicativo da correlação entre manufatura e crescimento econômico; v) o setor manufatureiro oferece importantes oportunidades para a obtenção de economias de escala, mais do que na agricultura e serviços; vi) o progresso tecnológico é mais forte no setor manufatureiro, e deste se espalha para

os demais setores; vii) externalidades positivas tais como linkage e spillover³ são mais presentes na manufatura do que em outros setores; e, por fim, viii) a medida que a renda per capita se eleva, a participação da agricultura na renda do país decresce e o percentual da renda gasta com manufatura aumenta. (SZIRMAI, 2013).

Na sequência o autor procura identificar, baseando-se em dados empíricos, quais argumentos são suportados pelos mesmos. Apesar de a evidência estatística ir de encontro a algumas das suposições – e.g. o aumento de produtividade na manufatura ter sido mais elevado do que o da agricultura nos anos recentes nos países em desenvolvimento -, o autor entende que as afirmações anteriormente elencadas têm validade, constituindo-se o setor manufatureiro no principal responsável pelo processo de catch-up dos países em desenvolvimento.

Diversos estudos corroboram com a hipótese de que a manufatura tenha sido o engine-of-growth dos países a partir principalmente dos anos 1950, uma vez que não há exemplos significativos e de relevância de países que tenham se desenvolvido sem terem passado por um acentuado processo de industrialização. (SZIRMAI, 2013).

No entanto, o que se observa nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente a partir dos anos 1980, é que a participação no valor adicionado e no emprego total da economia por parte do setor industrial vêm diminuindo, no processo denominado posteriormente de desindustrialização. Este fenômeno, de simples conceituação e observação, é, contudo, de natureza bastante complexa. Muitos autores entendem, por exemplo, que é natural que ocorra o processo de desindustrialização em países desenvolvidos, nos quais os serviços passariam a ganhar mais espaço em contexto de renda per capita já elevada. No entanto, para o caso dos países em desenvolvimento, o processo é avaliado como prematuro. O percurso dos países desenvolvidos foi muito pautado no crescimento industrial, o que não ocorreu de forma completa naqueles atualmente não desenvolvidos, daí a percepção da prematuridade do processo de desindustrialização.

Tendo-se presente o cenário observado, surge a questão do papel da indústria no presente contexto e se haveria espaço para políticas industriais na presente etapa histórica do início do século XXI.

¹ “Linkage effects refer to the direct backward and forward linkages between different sectors. They create positive externalities to investments in given sectors. Spillovers effects refer to the disembodied knowledge flows between sectors. Spillover effects are a special case of externalities referring to externalities of investment in knowledge and technology”. (SZIRMAI, 2013, p. 55).

Tratar de políticas industriais remete ao diálogo (ou debate) mais amplo que se desenrola desde a segunda metade da década de 1970, que diz respeito ao grau de participação dos Estados na atividade econômica.

2.6.1 A Percepção Recente do Papel do Estado

Nesta seção serão abordados pontos de vista de autores, com textos mais ou menos recentes, em linha com posições que entendem que a combinação de iniciativas dos indivíduos e do Estado ainda se faz necessária para prover condições de vida material satisfatória ao conjunto da sociedade na etapa histórica em que nos encontramos. O ponto de vista alternativo tem se constituído na narrativa dominante desde fins da década de 1970, conforme já comentado, e nessa direção há farto material a disposição.

Em anos mais recentes autores têm defendido posição favorável a um papel mais ativo do Estado em questões de transformação econômica, divergindo, portanto do ponto de vista que concede primazia plena aos mercados nessa questão. Evans (1995, p. 6), por exemplo, afirma que “wealth creation is no longer considered just a function of nature and markets; efetive statecraft is involved as well”. Defende que o Estado tem um papel transformador (transformative role) em questões concernentes à melhoria do padrão econômico da sociedade e que as dificuldades econômicas provocadas pelas flutuações de mercados são mitigadas pelo fato de o Estado estar envolvido no processo de acumulação de capital.

Sob o papel do Estado na transformação econômica afirma que,

As they bcome increasingly involved in economic transformation, states increasingly look at the international system not just as a system of sovereign political entities but also as a division of labor. The conection between internal accomplishment and external context becomes intimate and direct. The very possibilities and criteria of economic transformation depend on the international division of labor. Transformation is inescapably defined in global terms. (EVANS, 1995, p. 6).

Uma dimensão destacada pelo mesmo autor é que o processo de transformação econômica a ser empreendido pelos países deve ser percebido em sua inserção no contexto global. Ou seja, deve levar em conta as grandes características presentes da economia mundial. Argumenta que os países devem inserir suas “aspirações econômicas e atividades na divisão internacional do

trabalho”. (EVANS, 1995, p. 6, tradução nossa). Esta abrangência sempre esteve presente nos processos nacionais de desenvolvimento, uma vez que as estratégias particulares de um país interagem com as dos demais, e tem sido ampliada desde a década de 1980 pelo menos, com o surgimento do que passou a ser denominado de globalização. Nesse cenário a concorrência se acirrou e se aprofundou em uma dimensão mundial, e levou à reorganização da estrutura produtiva, configurando as cadeias globais de valor e amplos processos de fusões e aquisições que transformaram os sistemas financeiros, assim como a centralização da propriedade. Estas alterações conduziram a que setores produtivos chaves da economia mundial passassem a ser dominados por um pequeno número de empresas, em geral de países altamente desenvolvidos. (BELLUZZO, GALÍPOLO, 2017).

Ainda no tema da inserção das economias nacionais na dimensão mundial da produção Evans (1995) comenta que em muitas situações, observadores e lideranças de países mais pobres desconfiam do argumento da especialização produtiva no que melhor se produz por suspeitarem que oculta um propósito de manutenção do status quo na divisão internacional da produção e do trabalho. Cita Alexander Hamilton, Fredrich List e Raul Prebisch como autores que colocaram reparos ao ponto de vista clássico. Contudo, ressalta o autor, suas ponderações não se destinam a persuadir na direção de que os países não devem abrir-se ao comércio externo, mas que o sucesso dessas estratégias vai muito além da simples dotação de fatores. Afirma que “[...] advantage depends on a complex evolution of competitive and cooperative ties among local firms, on government policies, and on a host of other social and political institutions”. (EVANS, 1995, p. 9). Portanto, o autor adota premissas do tipo institucionais, e alude a textos de sociólogos e historiadores com posicionamentos nessa direção. Desta forma, busca explicar as especializações produtivas de países como decorrentes da conjunção de fatores de várias ordens, como as sociais e políticas, entre outras. As vantagens a serem exercidas no sistema de trocas econômicas internacionais seriam do tipo construídas. Nessa linha afirma que “[...] in a world of constructed comparative advantage, social and political institutions – the state among them – shape international specialization”. (EVANS, 1995, p. 9). E, por fim, afirma que é estéril debater quanto o Estado deve intervir na economia, e que no lugar deveriam entrar argumentos sobre as diferentes formas de intervenções e seus efeitos. (EVANS, 1995, p. 10).

Na bibliografia do período recente, muitos autores partilham o ponto de vista geral comum a respeito do papel dos estados nacionais na condição de implementadores de políticas industriais, embora ponderando criticamente quanto à natureza e as circunstâncias do seu emprego.

2.6.2 Políticas Industriais no Debate Atual

Ao se tratar do tema de políticas industriais, é crucial considerar as circunstâncias da macroeconomia mundial nas quais elas estão sendo implementadas. Tais considerações devem incorporar uma ampla gama de assuntos, tanto de natureza econômica quanto não econômica. Por exemplo, compreender a dinâmica dos fluxos de comércio – se os mesmos ocorrem majoritariamente na forma intra firma, por exemplo – é de suma importância. Analisar as contemporaneidades específicas da divisão internacional do trabalho entre as diferentes nações – e.g. qual a decorrência para os países em desenvolvimento da ascensão chinesa? -, também se faz necessário. Preocupações com tópicos paralelos à economia *stricto sensu*, como o meio ambiente, é também um aspecto que vem ganhando forte relevância na análise dos pesquisadores da área – em contexto onde as preocupações com o processo de aquecimento global são cada vez maiores. Estas considerações, dentre outras que poderiam ser feitas, ganham destaque ao tratar-se sobre políticas industriais pois, por definição, estas são instrumentos que buscam modificar a estrutura produtiva da economia⁴, o que impacta diretamente todos os aspectos anteriormente citados, além de diversos outros.

Tendo em vista tais constatações, a presente seção do trabalho discorre sobre o tema de políticas industriais à luz das particularidades do século XXI, com especial destaque para as principais preocupações que concernem ao tema, os debates relacionados e as atuais características das políticas presentemente adotadas. Primeiramente, apresentam-se as possíveis razões para o fato de que o tema das políticas industriais ganhou maior relevância no século XXI, diferentemente do observado ao longo dos anos 1980 e 1990. Posteriormente, busca-se identificar em relatório de organização internacional especializada na temática industrial e em

⁴ Segundo Stiglitz, Lin, Monga (2013) políticas industriais se constituem em “*government policies directed at affecting the economic structure of the economy*”.

trabalhos de estudiosos contemporâneos quais são os principais pontos que permeiam o debate atual sobre o assunto, analisando também as características destacadas das atuais políticas industriais.

Pelo fato de as ciências econômicas fazerem parte do rol das ciências sociais, não há a possibilidade de se empregar um método laboratorial (usual nas ciências exatas e biológicas, em que o experimento pode ser controlado e testado, chegando-se a determinadas conclusões) para testar as hipóteses criadas sobre determinado objeto de análise. Conseqüentemente, o debate entre concepções opostas sobre um mesmo tema econômico é uma constância dentre os mais diversos assuntos com os quais a ciência trabalha.

A crescente atenção pela industrialização como atividade promotora de crescimento sustentável, conforme destaca a UNCTAD em seu Relatório para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016) repousa em cinco motivos: i) muitos países em desenvolvimento falharam em aprofundar e diversificar sua capacidade industrial existente no contexto da economia aberta, e em muitos casos se observou um retrocesso em termos de capacidade neste setor, com a atividade industrial perdendo fatia no PIB; ii) a fraca demanda das economias industrializadas, em especial, enfraqueceu as percepções de crescimento a partir de uma estratégia de crescimento orientada por exportações (export-led growth); iii) muitos países em desenvolvimento permanecem vulneráveis ao comércio externo e a choques financeiros; iv) a grande queda nos lucros associados à exportação de produtos primários, em contraste com o que tinha ocorrido na primeira década do presente século, quando os preços daqueles bens em elevação propiciaram crescimento econômico e recebimento de fluxos de investimentos; v) constata-se, com crescente preocupação, a ocorrência da desindustrialização em vários países em desenvolvimento. (UNCTAD, 2016).

Embora não mencionada explicitamente nesse tópico do Relatório, pode-se acrescentar que outro fator de atração para o tema da industrialização incentivada é a percepção de como esses processos amplos têm alterado com sucesso a estrutura produtiva de economias do leste da Ásia. Destaque nesse particular para as economias do Japão, da Coreia do Sul e da China. Esta última, particularmente, hoje se constitui em caso destacado no plano mundial, e ao final da década de 1970 deu início às grandes reformas que a colocaram na trilha do crescimento econômico, sempre levando em conta suas singularidades. Nesses países, coube ao Estado

desempenhar um papel relevante, seja na formulação das estratégias gerais dos direcionamentos a serem adotados, concertando os encaminhamentos com o restante da sociedade, em ambientes de graus variados de liberdades e autoritarismos políticos, e, em um patamar mais executivo, a forma como essas estratégias seriam operacionalizadas, como ocorreu com as “quatro modernizações” da China, formuladas ainda na década de 1960, mas implementadas a partir de 1978.

Essas opções de desenvolvimento têm fundamentos diferentes das que puramente se assentam nas chamadas forças de mercado. As últimas se fazem presentes e são centrais nas estratégias asiáticas mencionadas, mas operam como mecanismo a acionar o movimento de antemão definido, que é o concernente às opções mais amplas dos caminhos da economia. Parte-se da definição das próprias opções nacionais no que diz respeito à sua inserção no âmbito das demais economias no contexto do capitalismo mundial e, a partir daí, são avaliados os reflexos sobre o ambiente socioeconômico doméstico em questões como a geração de empregos, o nível tecnológico a ser adotado, a geração e a distribuição da renda, e as estratégias a serem seguidas no tempo.

A respeito do emprego de políticas industriais Chang (2009, p. 30) comenta que,

Few topics in development economics, and indeed in economics as a whole, have caused a more heated controversy than industrial policy. Not just its effectiveness and generalizability, but also its definition and very existence have been debated. Its opponents have declared its non-existence, irrelevance, ineffectiveness, and demise many times, but the issue refuses to go away. There has to be something more than the irrepressible human tendency to search for a magic solution for their problems for this to be the case.

Segundo Chang (2009), os argumentos a favor e contra a utilização de políticas industriais podem ser enquadrados em conjuntos bastante definidos. As alegações a favor do seu emprego usualmente se concentram, segundo o pesquisador, em dois campos argumentativos. O primeiro, de tipo teórico, sustenta que a política industrial é importante para a solução de diversas falhas de mercado (no mercado creditício, de trabalho, de produtos, de conhecimento, entre diversos outros), tais como externalidades e falhas de informação. Segundo o pesquisador, estes dois tipos de falhas de mercado são bastante conhecidos por economistas que

lidam com políticas de desenvolvimento. Outro tipo de argumento baseia-se em análise de caráter histórico, em que são mostradas correlações positivas entre taxas de crescimento mais elevadas com a implementação de políticas industriais, exibindo casos nos quais a intervenção pública teve impacto positivo nas taxas de crescimento econômico.

Os argumentos contrários ao uso destas políticas, segundo Chang, também se sustentam em razões de natureza semelhante aos que aceitam seu emprego, variando entre os de natureza lógico-teóricas e histórica. Os primeiros evocam as dificuldades de implementação deste tipo de política, valendo-se do ponto de vista de que o mercado possui melhores informações do que o Governo sobre o funcionamento da economia. Ou seja, caso o Governo interfira, haveria uma ineficiência tão grande que seria preferível a sua não ocorrência. Associado a esse aspecto também poderiam se fazer presentes interesses encobertos apoiando a interferência, resultando em corrupção e problemas relacionados à rent-seeking (RODRIK, 2008). Os argumentos de natureza histórica contrários, tais como os a favor, também se valem do emprego de econometria para justificar seu ponto de vista, porém ponderando que não há a necessidade de intervenção estatal. Conforme comenta Rodrik (2008) sobre a utilização de trabalhos empíricos para justificar determinado ponto de vista no referente ao emprego de políticas industriais,

In principle, the debate about the feasibility of industrial policy could be settled by careful empirical study and by ascertaining the circumstances under which, if any, industrial policy seems to work. And in fact there is no shortage of empirical work that tries to do that. Interestingly, both the proponents and the critics believe that they have empirical evidence on their side. Proponents rely on the case evidence, pointing to a number of instances where government support seems to have nurtured successful world-class firms in developing nations. Opponents rely largely on cross-industry econometric studies, which seem to suggest that traditional industrial policy instruments do not generate the productivity benefits they seek to achieve. (RODRIK, 2008, p. 1).

Portanto, segundo Rodrik (2008) e Chang (2009), há um certo formato de debate (este que se vale do emprego de técnicas econométricas) acerca da necessidade e eficiência da adoção de política industrial que é, em alguma extensão, improdutivo. Apesar do grande número de estudos e evidências que parecem comprovar a necessidade da intervenção estatal (estudos intensificados a partir da eclosão da Grande Recessão de 2008), o debate está em aberto.

Não obstante a existência do impasse entre argumentos contrários e favoráveis, há pesquisadores que entendem que a discussão deve alcançar um estágio superior. Rodrik (2008), defende que o debate sobre política industrial não deve se concentrar no se (se devemos ou não utilizar políticas industriais), mas sim no como (qual a melhor forma de implementá-las), opinião bem próxima da expressa por Evans (1995, p. 10), já mencionada. Sustentando seu argumento na existência de diversas falhas de mercado, o pesquisador defende que o debate sobre política industrial deveria ser “normalizado”. Ou seja, o tema deveria ser debatido de forma semelhante à que se emprega em relação a qualquer outra intervenção estatal, muitas das quais atualmente entendidas pela sociedade como normais e necessárias, como no caso da intervenção pública no sistema educacional (em que há conhecidas falhas relativas às externalidades da educação e do conhecimento), na segurança pública, no sistema previdenciário, dentre outras diversas áreas em que o Estado se faz presente.

A despeito das fortes e aparentemente intransponíveis divergências entre economistas sobre os benefícios e a utilidade das políticas industriais, o tópico vem recebendo mais atenção e ganhando relevância na produção científica e discussões a partir do início do século XXI e, mais fortemente, após a crise de 2008-09⁵. Na parte seguinte procura-se identificar os principais pontos do atual estágio de discussão sobre o tema. Ou seja, busca-se apresentar uma visão ampla do contexto atual das discussões, cenário em que se inseriram as formulações de políticas industriais tratadas no presente trabalho (a PITCE de 2004, a PDP de 2008 e o PBM de 2011), bem como o resultado de importantes variáveis da economia brasileira. Com isso, busca-se analisar a atualidade das políticas industriais lançadas pelo governo brasileiro, situando-as nas macro diretrizes do debate mundial.

Diversos pesquisadores da área de economia do desenvolvimento entendem que a discussão a respeito das políticas industriais passa ao longo do século XXI por

⁵ Como será visto adiante, o tema tem ganhado relevância, em parte, pelo fato de estarem sendo produzidos vários trabalhos sobre o tema de desindustrialização, fenômeno que vêm ocorrendo em diversos países. “Na atualidade, um dos temas mais presentes no debate internacional busca verificar a existência do fenômeno da desindustrialização em países desenvolvidos e em desenvolvimento” (VIERA, AVELLAR, VERÍSSIMO, 2014); “Knowledge validation has never been a painless process. It often takes major, disastrous historical event for even the most self-evident ideas to gain wide recognition. It is therefore not surprising that the Great Recession of 2008-09 has led to a rethinking of many aspects of what might be thought of as the conventional wisdom in economics. This book is about one important area in which there has been a major rethinking – industrial policy, by which we mean government policies directed at affecting the economic structure of the economy” (SIGLITZ, LIN, MONGA, 2013, p.1).

um processo de solidificação e “rejuvenescimento”. Segundo Greenwald e Stiglitz (2013, p. 43),

Industrial policies are back in fashion, and rightly so. [...] But there are two further reasons for the recent interest in industrial policy: First, it has finally become recognized that market forces don't exist in a vacuum. Development economics routinely emphasizes as central to growth the study of institutions. [...] Secondly, it has also been realized that when the government makes expenditures decisions – about infrastructure, education, technology, or any other category of spending – it affects the structure of the economy.

Conforme afirma Rodrik (2008), “development is fundamentally about structural change: it involves producing new goods with new technologies and transferring resources from traditional activities to these new ones”⁶. De fato, o desenvolvimento econômico e a mudança nos padrões de vida populacionais ao longo dos séculos XIX e XX estiveram muito associados às mudanças observadas na estrutura produtiva dos países, sendo a maior complexidade industrial parte da gênese do contínuo processo de prosperidade social. Inexiste nação que hoje seja desenvolvida que não tenha passado por um processo de acentuada industrialização. (STIGLITZ, LIN, MONGA, 2013). Políticas levadas pelo Estado para modificar a estrutura econômica de determinada nação sempre estiveram presentes na história econômica dos países. Em momentos de grandes transformações, seja na reconstrução dos países europeus no pós-guerra, no surgimento dos chamados Tigres Asiáticos, no fortalecimento e consolidação da China como grande potência mundial, as políticas industriais, cada uma com suas particularidades, foram empregadas de diferentes formas. Ou seja, através da geração de empregos qualificados e oferta de novos bens, o setor industrial foi um dos pilares da construção (e reconstrução, em momentos de guerra) da sociedade contemporânea desenvolvida tal como se a conhece. A teoria econômica do desenvolvimento tem como princípio a ideia de que a mudança estrutural se associa, fundamentalmente, com a transferência de recursos do setor primário para o setor manufatureiro. (SZIRMAI, 2013). Tais ideias fizeram com que por muito tempo economistas ligados à temática do desenvolvimento regional entendessem que a indústria manufatureira era quem puxava o crescimento econômico, pois ao exportar

⁶ “Desenvolvimento se refere fundamentalmente sobre mudança estrutural: envolve a produção de novos bens com novas tecnologias e a transferência de recursos de atividades tradicionais para novas atividades”.

geraria um forte efeito multiplicador na economia, dinamizando-a internamente. (WINDEN et al., 2007, p. 16).

Porém, no novo milênio, conforme argumenta Szirmai (2013, p. 53)

the role of manufacturing sector has been increasingly questioned. First, it is clear that the advanced economies are now predominantly service economies. Second, economic historians increasingly recognize the importance of service sectors such as trade, transport, and financial intermediation that have contributed to industrialization and development. Finally, the recent experience of India and other emerging economies raise the question of whether services have become the key sector in economic development in the twenty-first century.

Políticas industriais, de maneira geral, são postas em prática pelos governos, em diferentes países e períodos. No entanto, a discussão macroeconômica ficou altamente pautada e dominada pelos pressupostos do consenso de Washington, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, conforme já comentado. Ou seja, o entendimento de que as forças de mercado por si só poderiam prover uma trajetória de crescimento sustentável e inclusivo dominou a discussão acadêmica e a narrativa econômica. Tal forma de entender economia impactou a gestão macroeconômica dos diferentes governos, e foi gerada a percepção geral de uma guinada a um molde mais liberal.

Para entender o porquê do “renascimento” do tema de políticas industriais na produção acadêmica e no rol de ações governamentais neste início de século, deve-se interpretar o contexto atual do capitalismo contemporâneo. Duas são as principais marcas estruturais da economia mundial que explicariam a retomada do assunto. A primeira está relacionada com as taxas de crescimento dos países desenvolvidos e daqueles em processo de desenvolvimento, ao longo do período pautado pelo consenso de Washington.

Conforme Lee (2013, p. 244)

The disappointing economic performance of the past two decades under the Washington Consensus of the 1980s and 1990s and the impact of the 2008 global financial crisis have resulted in the revival of industrial policy as a key-word in development literature.

Analisando o caso da América Latina, Devlin e Moguillansky (2013, p. 277), afirmam que

Latin America was a good student of the structural reforms of the Washington Consensus era (Lora, 2007). While this period has generated considerable debate about effects of these reforms (Birdsall, de la Torre and Valencia, 2011), most would probably conclude that the era's positive legacy is the emergence of a consensus in the region that macroeconomic stability is essential for growth, the role of private sector as a primary agent of investment and innovation, the importance of articulating with a globalizing world economy and the need to attend to the poor. However, the growth experience in the 1980s and 1990s was disappointing. This, coupled with the emergence of big competitive challenges in trade arising from liberalization – especially new free trade areas with industrialized countries – and the better performance of countries less observant of the 'market fundamentalism' that arose out of some of the more enthusiastic interpretations of the Washington Consensus, contributed to the gradual reemergence of the state as an active promoter of productive transformation.

De fato, há uma ampla gama de pesquisadores que associam a volta do entendimento State-Led growth com o baixo desempenho econômico observado durante o período destacado.

O segundo fator está relacionado ao primeiro, na leitura de determinada vertente econômica associada ao desenvolvimentismo e se refere ao acentuado processo de desindustrialização que se espalha por muitas regiões do mundo – de forma diferenciada segundo as áreas – e que tem grande impacto nas taxas de crescimento de longo prazo das economias. O destaque adquirido pelo tema política industrial na literatura recente está associado à permanência do vínculo entre desenvolvimento industrial e crescimento econômico e a percepção de que a mudança estrutural requer a participação do Estado.

2.6.3 Características das Políticas Industriais Recentes

O debate atual sobre políticas industriais pode ser abordado, e entendido de forma completa, basicamente através de três delineamentos. O primeiro se constitui nas principais características e temas que concernem ao período histórico em que as políticas são implementadas. O segundo, se volta para as formas mais usuais atualmente encontradas na implementação das mesmas. Ou seja, se são executadas principalmente pelo Estado ou através de parcerias público privadas, se mais caracterizadamente são horizontais ou verticais, a maneira como são financiadas, são questões, dentre outras, que concernem a essa dimensão da análise. Por fim, outro destacado aspecto é o de buscar identificar quais são os principais objetivos e preocupações das políticas industriais. (UNCTAD, 2018).

Tomando-se como guia o World Investment Report 2018, gerado pela UNCTAD, procura-se na presente seção apresentar as principais características das políticas industriais recentes. Observa-se que as mesmas contêm certas particularidades ausentes das políticas praticadas na segunda metade do século XX, como se verá adiante.

Como argumenta Chang (2009 p. 30):

Considerable changes have happened to the global economy since the heyday of industrial policy between the 1950s and the 1980s. Two mutually-reinforcing sets of changes have happened – changes in global business environment and changes in global trade and investment rules – that people argue have made industrial policy almost impossible to implement.

No trecho acima Chang, se refere à mudança observada entre o panorama macroeconômico existente entre as décadas de 1950 e 1980 e o período que o sucedeu, em que passou a vigorar o chamado Consenso de Washington. No primeiro se concedia alta legitimidade à implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento, nas quais ativas políticas industriais visando a transformação estrutural de diversos países eram executadas, situação que se altera drasticamente após o evento demarcador referido. A partir de então, o autor entende que duas são as principais mudanças observadas. A primeira se refere a alteração no ambiente global de negócios, no qual vê dois pontos principais: o aumento da importância do Investimento Externo Direto (IED) e a extrema concentração de poder econômico nas mãos das “partes controladoras” das Cadeias Globais de Valor (CGV). (CHANG, 2009). A integração nas CGV demandará diferentemente dos instrumentos de políticas industriais antigas (e.g. tarifas, quotas e alterações nas taxas de câmbio), políticas que visem facilitar processos de inovação, transporte e efeitos de aglomeração. (SZIRMAI, NAUDÉ, ALCORTA, 2013). A acentuada relevância do IED, principalmente a partir da década de 1990, conjuntamente com o aumento da concentração industrial, alterou fortemente o espaço de atuação dos Estados nacionais no que concerne às possibilidades e características das políticas industriais por eles implementadas. (CHANG, 2009).

No tocante ao caso brasileiro, esta narrativa vai ao encontro do observado na economia. As políticas industriais no Brasil até o final da década de 1970 foram fortemente ativas, com significativas barreiras às importações visando o processo de Industrialização via substituição de Importações, incentivo fiscal promovendo a

diversificação das exportações, forte investimento através de diversas empresas públicas, políticas setoriais verticais como no caso do setor energético, dentre outras iniciativas. No entanto, a partir do início da década de 1980, devido tanto a uma situação macroeconômica ruim (crise da dívida externa) e as prerrogativas do consenso de Washington, alteram-se fortemente as diretrizes das políticas industriais implementadas pelo governo. Como já observado, fortes programas de privatização e abertura comercial à concorrência externa, marcaram a política econômica brasileira principalmente a partir dos anos 1990. O panorama descrito, bem como as mudanças observadas no período seguinte, consta do quadro abaixo, apresentado no estudo World Investment Report (UNCTAD, 2018).

Quadro 1 - Evolução das políticas industriais e temas recentes

	Modern industrial policies			
	Until the 1970s	1980s–1990s	2000s and ongoing	Recent/emerging themes
Key features/themes	<ul style="list-style-type: none"> Industrialization and structural transformation 	<ul style="list-style-type: none"> Stabilization, liberalization, laissez faire 	<ul style="list-style-type: none"> Knowledge economy GVCs 	<ul style="list-style-type: none"> NIR Sustainable development
Policy goals	<ul style="list-style-type: none"> Creating markets, diversification 	<ul style="list-style-type: none"> Market-led modernization 	<ul style="list-style-type: none"> Specialization and increased productivity 	<ul style="list-style-type: none"> Modern industrial ecosystem development
Key elements	<ul style="list-style-type: none"> Import substitution Infant industry protection Sector development Gradual and selective opening to competition 	<ul style="list-style-type: none"> Limited government involvement More horizontal policies FDI opening Exposure to competition 	<ul style="list-style-type: none"> Targeted strategies in open economies Enabling business environment Digital development (IT) and ICT diffusion Participation in global production networks FDI promotion combined with protection of strategic industries SME support Skills development 	<ul style="list-style-type: none"> Technical capabilities development Innovation in production (OT) Learning economy SDG sector development Public-private knowledge/tech development institutions Acquisition of foreign technology Entrepreneurship development
Policy environment	<ul style="list-style-type: none"> High political legitimacy for national development strategies 	<ul style="list-style-type: none"> Low political legitimacy for interventionist development strategies Limitations to policy space through international commitments 	<ul style="list-style-type: none"> Regained legitimacy for national development strategies Moderate policy space in selected areas 	<ul style="list-style-type: none"> More policy space in new fields More emphasis on inclusiveness

Source: UNCTAD, adapted from Andreoni (2016).

Note: ICT = information and communication technology, IT = information technology, OT = operational technologies, SME = small and medium enterprise.

Fonte: UNCTAD (2018).

Como se pode observar no quadro 1, o panorama mundial da implementação de políticas industriais passou por importantes alterações ao longo dos anos, havendo acentuada mudança entre os anos de 1990 e os anos 2000. Segundo o UNCTAD (2018, p. 129),

Modern industrial policies are increasingly diverse and complex, addressing new themes and including myriad objectives beyond conventional industrial development and structural transformation, such as GVC integration and upgrading, development of the knowledge economy, build-up of sectors linked to sustainable development goals and competitive positioning for the new industrial revolution (NIR).

Todas as relações econômicas entre Estado e mercado são marcadas pelos desdobramentos e circunstâncias da economia mundial, que segue um curso que depende de fatores que extrapolam a dimensão econômica. Por exemplo, durante o período da guerra fria, os estados das economias capitalistas, como forma de oferecer um padrão de vida elevado à sua população e assim se contrapor ao vigente no mundo socialista, lançaram mão de uma ampla gama de políticas industriais. As implementadas até o final da década de 1970 em diversos países do mundo, e claramente no Brasil, foram marcadas pelo empenho em desenvolver e criar indústrias específicas, mediante emprego de políticas de caráter vertical, adotando procedimentos de defesa comercial contrários à prática do livre comércio, buscando criar a base industrial e reconstruir a de países devastados pela guerra. No caso americano, por exemplo, durante os anos de 1950 e 1980, foi implementado forte programa de política industrial na forma de P&D para o suporte da indústria de defesa e de saúde. (SZIRMAI, NAUDÉ, ALCORTA, 2013, p.19). No entanto, após a etapa neoliberal dos anos 1990, as mesmas assumiram, em geral, diferentes formas e características. A preponderância do investimento externo, a realidade das integrações nas Cadeias Globais de Valor, bem como o desenvolvimento da economia do conhecimento e de setores *environmental-friendly* (UNCTAD, 2018), são todas características que passaram a afetar as novas políticas industriais.

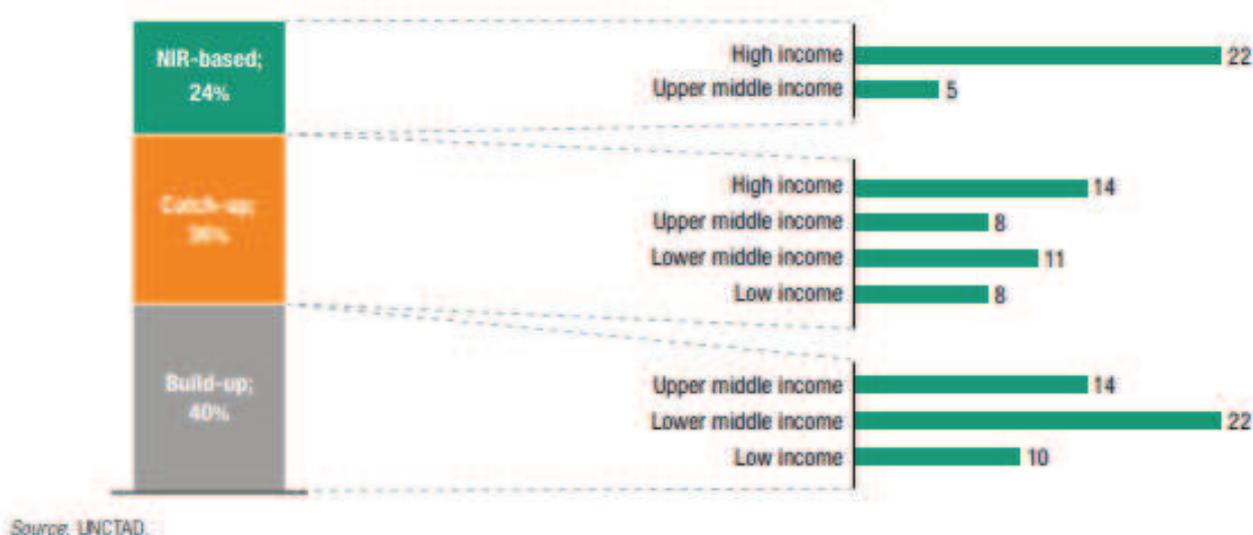
As principais características presentes no quadro acima das políticas industriais implementadas a partir dos anos 2000 são, portanto, condizentes com o panorama econômico da época recente, marcado, em linhas gerais, por uma maior liberalização econômica relativamente ao período pré-1980. Portanto, apesar da ocorrência de um retorno às políticas industriais, os objetivos e as características

destas assumiam uma nova configuração. No World Investment Report (UNCTAD, 2018), por exemplo, os recursos provenientes de Investimentos Externos Diretos (IED) adquirem destaque, pois são percebidos como cruciais aos países menos desenvolvidos, carentes de fundos próprios de financiamento, e também porque trazem consigo novas tecnologias, formas de produção mais avançadas, e uma possibilidade mais consistente de integração às Cadeias Globais de Valor. Os IED's são muitas vezes estimulados pelos governos locais, os quais buscam, através de diversos incentivos, estimular a promoção de *spillovers*, através da disseminação de tecnologia e know-how. (UNCTAD, 2018). Neste sentido, a situação presente tem características distintas das observadas na etapa clássica da industrialização por substituição de importações, vigente até o início da década de 1980. Embora, como aspecto geral, o capital estrangeiro sempre tenha estado presente na economia brasileira, com presença acentuada a partir do governo JK e seu Plano de Metas, as condições atuais são distintas e mais propícias para se fazer uso dessa via de financiamento. As posições críticas internas do tipo nacionalistas praticamente desapareceram, e, na mesma direção facilitadora, cresceram os fluxos internacionais de capitais e a eficiência dos trâmites propiciados pelas novas configurações técnicas das comunicações. Igualmente, as novas formas de articulação e combinação de capitais de distintas procedências aumentaram as possibilidades de entrada em economias como a brasileira, incorporando definitivamente essa via às estratégias dos países.

Esta nova realidade da economia mundial, de globalização financeira e comercial acentuada, altera as possibilidades dos países em desenvolvimento de implementar políticas industriais efetivas. Diferentemente das épocas anteriores, estes países deverão usar estratégias que os capacitem a se inserir competitivamente no processo de produção de determinado componente de um produto, não na completa produção do bem. (SZIRMAI, NAUDÉ, ALCORTA, 2013, p.25) como no século passado. Uma característica marcante do comércio internacional dos períodos mais recentes é que a produção de determinado produto é dividida em diferentes etapas, as quais são executadas em países distintos, formando as Cadeias Globais de Valor. Portanto, os objetivos principais da política industrial não mais são somente criar mercados e diversificar produção, mas sim promover a especialização produtiva.

Estas macro formulações, obviamente, são importantes para compor um amplo entendimento das características atuais das políticas industriais, porém podem mascarar a realidade complexa e difusa dos diferentes países. Ou seja, dada a heterogeneidade econômico-estrutural dos países (desde países africanos com pouca ou nenhuma estrutura produtiva desenvolvida, até os Tigres Asiáticos, nos quais há desenvolvida estrutura industrial), é de se esperar que as políticas industriais implementadas difiram entre si, uma vez que as situações particulares e objetivos de cada país mudam caso a caso. (UNCTAD, 2018).

Figura 1 - Modelos recentes de política industrial



Fonte: UNCTAD (2018).

O relatório dividiu metodologicamente as políticas industriais modernas em três categorias: as pertencentes à Nova Revolução Industrial (NIR, na sigla em inglês), as do tipo *Catch-Up* e, por último, as do tipo *Build-Up*. As políticas enquadradas como NIR são aquelas caracterizadas por focarem na indústria de alta tecnologia, baseando-se em manufaturas digitais. Neste rol de políticas, preocupações concernentes à temática do Desenvolvimento Sustentável são bastante presentes. *Catch-Up*, segundo o relatório (UNCTAD, 2018), são aquelas políticas majoritariamente de caráter horizontal⁷, geralmente voltadas a setores de

⁷ O relatório apresentou uma pesquisa sobre os principais objetivos anunciados em dois grupos de políticas industriais, as de caráter horizontal e vertical. Dentre as políticas horizontais analisadas tem-se que: 68% elencavam o crescimento industrial e econômico como sendo um dos objetivos, 65% o aprimoramento competitivo era citado e em 60% a criação de empregos estava presente. Dentre as verticais, observou-se que 52% tinham o desenvolvimento setorial como um dos principais objetivos e 36% a promoção da indústria infante como um de seus focos.

alta capacidade técnica, como indústrias de engenharia. Por fim, as políticas industriais relativamente “menos avançadas”, são as do tipo *Build-Up*. Como o próprio nome sugere, estas se voltam majoritariamente ao desenvolvimento de setores industriais específicos, nos quais há a predominância de recursos naturais e manufaturas leves. (UNCTAD, 2018).

O relatório destaca que estes três tipos de políticas industriais não devem ser entendidos como “estágios” mais ou menos avançados entre elas, como se houvesse um caminho a ser trilhado pelos países em direção às do tipo NIR. Deve-se analisar esta relação buscando perceber que a diferença nas estratégias e objetivos depende do estágio de desenvolvimento dos países.

The three types can be further distinguished by their main focus. Build-up strategies tend to put more emphasis on the improvement of physical infrastructure, roads, ports, airports, power and telecommunication infrastructure as an integral part of industrial policy. In addition to focusing on the build-up of a number of specific industrial sectors, they often push enterprise development and aim to improve access to finance for micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs). Catch-up strategies put relatively more emphasis on skills development, SME support and promotion of linkages, export promotion, and strategic public procurement as a tool to promote domestic enterprise development. NIR based strategies emphasize the strengthening of industrial eco-systems, with innovation driven PPPs, R&D institutions and soft infrastructure common elements. (UNCTAD, 2018, p.145).

Na figura 1 o estudo analisou 114 políticas industriais (representadas no gráfico pelas barras laterais) em 101 economias. 24% das políticas foram do tipo NIR, sendo que 22 destas implementadas por países de renda alta e cinco em países de renda média alta. Observa-se que não houve país de renda baixa que tenha implementado políticas do tipo NIR, nem países de alta renda que tenham se utilizado de políticas industriais do tipo *Build-Up*.

No tocante às estratégias utilizadas, a tabela 3 apresenta a participação de cada uma das opções no total dos modelos de política industrial. Por exemplo, 100% das políticas industriais do tipo NIR se utilizaram de incentivos fiscais para a promoção do processo. Nota-se também que estratégias de defesa de mercado à concorrência externa estão mais presente nas políticas do tipo *Build-Up*, presente em 7% delas. Cobrança por desempenho é também uma característica fortemente relacionada às políticas de *Build-up*, e muito pouco às do tipo NIR. O relatório também pontuou que políticas tradicionais de promoção industrial, como as de substituição de importações, corresponderam a 27 das 114 analisadas. (UNCTAD,

2018). Para atingir seus objetivos 90% das políticas tinham intenções de se valer do gasto público e mais de 65% pretendiam constituir Parcerias Público Privadas (PPP's). Conforme se observa, zonas econômicas especiais, como cluster, incubadoras e parques tecnológicos, são também instrumentos muito comuns em todos os três tipos de políticas industriais.

Tabela 3 - Políticas de investimento utilizadas nas políticas industriais, por tipo (%)

Industrial policy model	Incentives	Special zones/ incubators	Investment facilitation	Entry and establishment		Performance requirements
				Liberalization	Restriction	
Build-up	87	85	85	20	7	30
Catch-up	93	76	88	17	2	5
NIR-based	100	74	48	4	0	4

Source: UNCTAD.

Fonte: UNCTAD (2018).

Analisando-se as estratégias adotadas por grupo de países, nota-se que há relativa homogeneidade nas mesmas, como observado no quadro a seguir. Segundo o relatório, a proporção de políticas que visam a liberalização comercial foi menor nos países desenvolvidos, pois suas economias já são mais abertas do que as dos menos desenvolvidos, sendo desnecessário, portanto, que as iniciativas adotadas explicitem essa dimensão.

Tabela 4 - Políticas de investimento utilizadas nas políticas industriais, por grupo econômico (%)

Economic grouping	Incentives	Special zones/ incubators	Investment facilitation	Entry and establishment		Performance requirements
				Liberalization	Restriction	
Developed economies	97	83	67	3	0	3
Developing economies	92	78	82	18	5	20
LDCs	96	92	88	17	8	25

Source: UNCTAD.

Fonte: UNCTAD (2018).

Em um contexto em que os arranjos das CGV's se destacam, as cooperações internacionais adquirem uma grande importância, pois buscam integrar iniciativas entre empresas de diferentes países, posicionar o país em condição vantajosa na etapa de produção do bem, assim como proporcionar uma plataforma nacional para

o desenvolvimento de programas de pesquisa. (UNCTAD, 2018). Tendo em vista tais benefícios, mais de 60% das políticas industriais anunciam o interesse em promover cooperações entre firmas internacionais, desenvolvendo padrões técnicos comuns e investimentos internacionais. (UNCTAD, 2018).

Políticas industriais são iniciativas complexas que em suas características macro têm orientações que as distinguem umas das outras. O quadro abaixo mostra as orientações gerais das políticas industriais da atualidade.

Quadro 2 - Aspectos-chave na definição dos modelos de política industrial

Key dimension	Industrial policy model		
	Build-up	Catch-up	NIR-based
Degree of sector specificity	Mostly vertical (industry-specific)	Mostly horizontal, combined with objectives for multiple industries	Mostly horizontal, with new industry-specific elements
Degree of intervention	Relatively more government-led	More market-led, focused on enablers	Mixed, with protection and support for new industries, and PPPs
Degree of openness to external competition	Selective and gradual opening to competition	Focus on external competitiveness	Mostly open, with safeguards for strategic technologies
Degree of export orientation	Domestic and regional demand driven	Export oriented, GVC integration	Mixed

Source: UNCTAD.

Fonte: UNCTAD (2018).

Observa-se no quadro que as políticas do tipo *Build-up* são as que mais fazem uso de ações verticais, enquanto que as do tipo *Catch-up* e NIR são predominantemente horizontais. Políticas do tipo *Build-up* direcionam proporcionalmente mais atenção ao melhoramento das condições de infraestrutura (estradas, portos, etc.) do país em relação às outras duas. (UNCTAD, 2018). Outra forma de distinção das políticas se refere ao grau de intervenção governamental. No tocante a esse ponto, as políticas de *Catch-up* são mais orientadas por forças privadas. No referente ao grau de competição externa, políticas do tipo *Build-up* e NIR são as mais cuidadosas com a competição internacional. Por fim, no tocante à

orientação de mercado, enquanto a NIR adota uma via mista, a *Build-up* se volta mais para o mercado interno, enquanto que a *Catch-up* para as CGV e exportação.

Uma importante dimensão ao se implantar uma política industrial é estabelecer programas que proporcionem o investimento almejado, quer este seja no setor manufatureiro, de infraestrutura, no de serviços, ou em qualquer outro. Ou seja, entender as maneiras atuais de promoção ao investimento é de crucial importância, seja para a compreensão do panorama atual das políticas industriais, ou para sofisticar as formas de promoção ao investimento existente e futuro. O relatório aqui analisado destacou quatro importantes ferramentas utilizadas pelo Estado para promover o investimento privado, as mais usuais atualmente: incentivos e requisitos de performance; zonas econômicas especiais; facilitação dos investimentos e promoção aos investimentos; e, por fim, regras de entrada e procedimentos de triagem.

Incentivos fiscais mantêm-se como a principal forma de promoção dos investimentos, estando presentes na grande maioria das propostas de política industrial, independente do país que as adote. Em países desenvolvidos geralmente assumem formas próprias para atender a projetos de investimento específicos, ao passo que em países em desenvolvimento são amplamente usados (75% das vezes) na forma de isenção fiscal, menores impostos e benefícios fiscais. (UNCTAD, 2018).

Zonas econômicas especiais se constituem em importantes instrumentos de desenvolvimento industrial em diversos países. Suas particularidades proporcionam a atração de investimento externo, a integração de firmas locais nas CGV's e incentivos às exportações. Tais zonas se caracterizam por possuírem regras específicas para os negócios, geralmente envolvendo menores taxas de impostos e incentivos fiscais de diversas ordens.

Facilitação e promoção dos investimentos é outro instrumento de política industrial frequentemente empregado. É mais usado em países em desenvolvimento, pois nesses as dificuldades no ambiente de negócios são mais comuns do que nos países mais desenvolvidos. É um instrumento de política horizontal, em que o governo procura criar programas e ações de incentivo ao investidor. Políticas de aprimoramento profissional, por exemplo, são iniciativas que se enquadram neste item.

Por fim, uma alternativa bastante empregada na atualidade por países em indústrias como as do setor energético, indústrias de defesa e outras consideradas estratégicas, é o estabelecimento de regras de entrada na economia nacional para capitais estrangeiros. Apesar de atualmente haver menos restrições aos investimentos estrangeiros, ainda se observa certa proteção para determinados investimentos nacionais. Mecanismos de controle e de seleção são atualmente utilizados por países como Estados Unidos e Rússia, nos quais há fortes restrições para empresas públicas estrangeiras atuarem em determinadas áreas, invocando argumentos de defesa nacional e segurança pública. Os critérios de controle são caracterizados em três grandes grupos: um de caráter não setorial, o qual invoca argumentos amplos do interesse da nação, tais como a segurança; um segundo voltado a setores específicos (como mídia, transportes e telecomunicação), o qual procura garantir razoável previsibilidade; e, por fim, um relacionado a setores de alta tecnologia, considerados de alto valor econômico, independente do setor no qual o investimento se volta. (UNCTAD, 2018).

2.7 O Debate sobre a Política Industrial no Brasil

Suzigan e Furtado (2006) recuperam os traços principais da trajetória evolutiva da política industrial brasileira no passado recente. Os autores atribuem às mesmas a ocorrência do processo de complexificação da estrutura produtiva brasileira observada no período pós-segunda Guerra Mundial até o final da década de 1970. Imperativos advindos de problemas presentes no balanço de pagamentos norteavam as políticas então praticadas, direcionando a ênfase para a substituição de importações ao longo de quase todo o período, e, na década de 1970, o foco direciona-se para a exportação de manufaturados.

Afirmam os autores que “nesse sentido, a PI ocupava-se especificamente de construir setores, procurando fazer com que a estrutura industrial convergisse para o padrão estrutural das economias industrializadas — baseado na metalmecânica e na química”. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 170). Avançou-se no período na construção de um sistema nacional de inovação e no desenvolvimento da infraestrutura de energia, transportes e telecomunicações. Estado, capital estrangeiro e capital privado nacional se organizaram no tripé conhecido, que apesar dos percalços fez avançar a industrialização do país. Não faltou a implantação de

uma institucionalidade que mesmo precária no relativo às articulações e instrumentos, contribuiu para que o processo como um todo se afirmasse. (SUZIGAN, FURTADO, 2006).

Reiteram os autores que,

O Estado aparelhou-se em termos organizacionais e de coordenação econômica criando órgãos de planejamento, programas de metas ou planos setoriais, instituições e políticas de financiamento público, de fomento e de comércio exterior, normas e regulamentações específicas de preços, tarifas públicas, salários, concentração econômica, transferência de tecnologia, investimento estrangeiro direto e outras. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 170).

Embora a preocupação industrializante se fizesse presente não era raro que os direcionamentos macroeconômicos se configurassem contraditórios aos objetivos explicitados. Essas incongruências surgiam, por exemplo, quando os regimes cambiais praticados subsidiavam importações e penalizavam exportações, ou eram estruturados para favorecer tomadores de empréstimos no exterior, conforme argumentado por Belluzzo e Almeida (1992), com referência ao regime das minidesvalorizações praticando ao longo da década de 1970. Da mesma forma “a estrutura tributária era arcaica e fortemente regressiva, e os juros embutiam subsídios que mantinham subdesenvolvido o sistema financeiro privado, pelo menos até a adoção da correção monetária de ativos financeiros”. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 171).

Embora enfrentando esses percalços o país logrou avançar na industrialização e no crescimento econômico, alterando o perfil de sua inserção internacional, o qual evolui de mero exportador de commodities agropecuárias e bens agroindustriais, ao de manufaturados e semi-manufaturados. (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 171).

No entendimento de Suzigan e Furtado (2006) a passagem dos anos 1970 para os 1980, teria sido o momento de alterar as ênfases e as formas de operação das políticas industriais no país, reconhecendo o fim do processo de substituição de importações como concepções norteadoras e que passassem a “estabelecer metas mais qualitativas, voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico, qualidade e produtividade”. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 171). Criticamente em relação ao que efetivamente aconteceu a partir de 1981 observam que na verdade ocorreu “uma reversão do processo histórico com involução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições lato senso, isto é, inclusive políticas, e

com deterioração das infraestruturas e abandono do SNDCT”. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 171).

No contexto pós 1980 predominaram as motivações de natureza macroeconômica, sendo que as necessidades de estabilização assumiram a dianteira da atenção das autoridades econômicas no período. Desaparece do horizonte governamental brasileiro o sentido estratégico da ação em prol de uma inserção qualificada da indústria nacional na produção mundial. Observam que “desde então a política de estabilização, e depois a política monetária e a política cambial do Real, submeteram a indústria e o setor produtivo como um todo, inviabilizando a política industrial”. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 171).

No período em que Sarney, Collor e Itamar exerceram seu mandato presidencial o tema da política industrial não desaparece completamente da agenda governamental, porém sofre dois tipos de grandes condicionamentos que lhe retiram protagonismo. De um lado, no âmbito interno, como mencionado, os esforços se dirigiram a debelar os desajustes que se manifestavam em uma inflação crônica e persistente. Do front externo vinha o entendimento, que cada vez mais se afirmava em escala mundial, da exaltação da primazia da racionalidade dos mercados sobre qualquer tipo de ação governamental na economia, o que também reduzia a força dos posicionamentos em prol da adoção de políticas industriais.

No governo Sarney, o assunto foi trazido à pauta através da Lei nº 2433/88, no que foi denominado de Nova Política Industrial, acrescido por um conjunto de quatro decretos-leis promulgados em maio de 1988 que versavam sobre os instrumentos relativos à política industrial e seus objetivos (Decreto-Lei nº 2433), à isenção ou redução de impostos de importação de produtos industrializados (Decreto-Lei nº 2.434), da redução ou eliminação dos controles burocráticos prévios à exportação (Decreto-Lei nº 2.435) e da reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) como um colegiado interministerial (Decreto-Lei nº 2.434). (RUA, AGUIAR, 1995).

No entanto as tentativas frustradas de estabilização macroeconômica postas em prática no governo Sarney, inviabilizaram as possibilidades de se pôr em prática iniciativas que promovessem avanços na produção industrial brasileira.

Nos anos 1990, há uma certa retomada do tema da industrialização no governo Collor, com a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada em junho de 1990, que se propunha estimular o avanço da competitividade das

empresas brasileiras, o que se daria através da adoção de duas linhas de ação, a primeira compreendendo uma política de concorrência, dentro da qual estaria inserida uma (i) política de liberalização comercial e (ii) uma política voltada a promover internamente a concorrência no mercado brasileiro, procurando coibir a adoção de práticas monopolistas; e a segunda estabelecia uma política de competitividade, destinada a incrementar esse aspecto nas empresas através de transformações em sua capacidade produtiva, no que seriam apoiadas pelo governo. (GUIMARÃES, 1996).

A política procurava inserir a economia brasileira nos ditames da narrativa liberalizante que ressaltava a globalização econômica, em pleno vigor no período. Desta forma, a formulação afirmava ser “necessário utilizar de forma mais eficaz as forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho” (BRASIL, 1990, p. 1). Em linha de motivação semelhante, o documento afirmava que um de seus propósitos norteadores era o de se distanciar das concepções e das práticas governamentais praticadas no período da substituição de importações (GUIMARÃES, 1996).

Guimarães (1996, p. 19) comenta no relativo à PICE que,

A política industrial e de comércio exterior introduzida em 1990 difere da política vigente nas décadas anteriores por deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da eficiência e da competitividade, contemplando como objetivos prioritários o aumento de produtividade e a redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor.

Em uma avaliação geral dessas políticas adotadas na primeira metade da década de 1990, Guimarães (1996) afirma que, de maneira geral, o resultado que adquiriu maior evidência foi o relativo à abertura comercial, visto que foi reduzido o alcançado em termos de política de concorrência e de competitividade.

Na segunda metade dos anos 1990, já sob a égide do Plano Real, as grandes linhas adotadas no período não contribuem para o avanço qualificado da industrialização brasileira. Suzigan e Furtado (2006) afirmam que em adição à abertura comercial promovida durante o governo Collor, o setor industrial brasileiro se viu afetado pelos acordos multilaterais de comércio assinados no âmbito da OMC e ainda pela concorrência externa acentuada como decorrência da valorização do Real. Comentam que “foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado

um amplo processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 172).

Em tom crítico, adicionalmente, mencionam que,

Isto mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e entidades representativas das empresas, fortes pressões setoriais por proteção (e.g. automobilística), crise do federalismo devido às políticas estaduais de atração de investimentos que ocupavam o espaço vazio da política industrial, baixo dinamismo da indústria que lutava para se ajustar ao novo quadro, desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas. (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 172-173).

Pesou sobre as empresas nesse período posterior à estabilização econômica interna um conjunto grande de fatores problemáticos como a instabilidade externa, as volatilidades do câmbio e dos juros e a predominância da dimensão financeira sobre a produtiva, colocando o setor industrial nacional distante do que seria uma política explícita de aperfeiçoamento induzido do setor. (SUZIGAN, FURTADO, 2006). Vários fatores deveriam ser enfrentados se por acaso o país optasse por alterar o panorama observado e avançar na direção de uma política industrial.

Na apreciação de Suzigan e Furtado (2006) esses fatores problemáticos se distribuíam em um leque amplo de aspectos, compreendendo desde a superação do componente ideológico antipolítica industrial àqueles relacionados com a política macroeconômica, sobretudo no referente ao câmbio, juros e tributos. Outros problemas mencionados compreendem a organização do setor público e o deficiente financiamento público a investimentos industriais, além das deficiências da institucionalidade, uma vez que o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) encontrava-se fragilizado. Os problemas também estavam representados na desarticulação dos instrumentos de comércio exterior, na deterioração da infraestrutura econômica, e no agravamento dos problemas sociais.

É nesse contexto que assume um novo governo em 2003 imbuído do propósito de retomada da agenda de políticas industriais.

3 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2014

A definição do período de análise (2003-2014) foi motivado pelo fato de o mesmo ter compreendido o governo de dois presidentes (Lula e Dilma) cujos programas político-econômicos comportavam uma agenda favorável à prática de políticas industriais e pelo fato de ter sido nesses governos que reapareceram de forma manifesta iniciativas com essa denominação.

No referente aos dois governos da presidente Dilma optou-se por considerar somente o primeiro (2011-2014), por considerá-lo mais tipicamente alinhado com a linha programática que a elegeu, uma vez que o segundo governo já transcorreu em um contexto conturbado, em que afloraram conflitos institucionais de naturezas variadas fazendo com que as ações ficassem contaminadas de atitudes reativas aos eventos que se precipitavam. Portanto, tendo-se presente o empenho governamental em prol do emprego de políticas industriais, entende-se ser adequado o período de escolha, visto que desta forma se pode, com mais propriedade, apreciar sobretudo as dificuldades enfrentadas para sua efetivação.

Três grandes programas de política industrial foram lançados no período em questão: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), tornada pública em 31 de março de 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado em maio de 2008, e o Plano Brasil Maior (PBM), de agosto de 2011, logo no início do governo Dilma.

A PITCE, anunciada ainda no início de 2004, na sua estruturação considerava a participação de um número elevado de órgãos. Foi concebida e formatada ao longo do primeiro ano de governo, evidenciando que a opção por algo no escopo de uma política industrial já estava, desde o início, no horizonte das opções do governo. Quanto às demais duas iniciativas mencionadas, permanece o entendimento quanto à adoção das políticas em pauta, porém o conteúdo das formulações já vinha impactado pelos eventos marcantes da conjuntura macroeconômica do período. Estes foram norteadores das decisões tomadas não apenas no campo industrial, mas na economia como um todo.

No plano institucional e alinhado com os comentários realizados, em 2004 ocorre a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (Lei nº11.080 de 30/12/2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5.352, de 24/01/2005), com a função de “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial,

especialmente as que contribuam par a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”. (ABDI, 2018).

3.1 A Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)

O documento Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior foi apresentado em novembro de 2003, portanto ainda no primeiro ano do governo Lula, sinalizando a existência da opção prévia pela adoção de políticas industriais, conforme referido. Esta posição significava uma alteração frente ao entendimento que já vinha por um longo tempo prevalecendo no país, visto que não emergiam formulações governamentais com a explícita denominação de política industrial. A PITCE por ter um caráter abrangente, requereu uma elaboração cuidadosa e envolveu variados órgãos da esfera governamental e entidades do setor empresarial privado.

3.1.1 O Contexto em que Surge

Tomando-se o período pós Plano Real, de 1995 a 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, o crescimento médio real da economia foi de 2,4% a.a., com uma trajetória inconstante por motivos variados. Destaque para as crises asiática (1997) e russa (1998), que acabaram por impactar o próprio percurso do Real no início de 1999. De qualquer forma, a preocupação explícita com o crescimento da economia, objetivo bem presente em épocas passadas, já por um longo tempo tinha perdido centralidade no debate econômico, e passou a ser percebido como uma decorrência natural da bem-sucedida articulação macroeconômica do gasto público, do câmbio e da inflação.

No contexto mencionado inexistia espaço para proposições explícitas de políticas industriais, percebidas por uns como interferências desarranjadoras do fluxo normal da economia, por outros como um refinamento a ser tratado no futuro, ou, mais ainda, como causadoras de desajustes de diversos tipos na economia. Este último posicionamento é o que aparece, por exemplo em Ferreira e Hamdan (2003) e, também, de Pinheiro et al. (2007), textos nos quais os autores enfaticamente se posicionam contrários a adoção de políticas industriais, em especial as do tipo setoriais.

3.1.2 Apresentação Geral

Conforme mencionado, quiçá porque o país viesse de um longo período de ausência de algo que pudesse ser classificado como políticas públicas relacionadas com a produção, percebe-se no texto da PITCE a preocupação com a abrangência ampla e a articulação das propostas. O texto procurou expressar uma visão articulada do conjunto das proposições. Provavelmente para obstar a provável advertência de ter omitido algum assunto relevante foi amplo o rol de aspectos mencionados. Incorporou, simultaneamente, diretrizes de política industrial de natureza horizontal e vertical.

A inserção do país nos mercados internacionais é ressaltada desde a denominação, evidenciando a preocupação com a atualidade desta dimensão. Uma ação combinada interna e externa. Mesmo nos programas setoriais, o âmbito externo é sempre ressaltado.

As linhas básicas da PITCE constam do documento Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, lançado em 26 de novembro de 2003, que será aqui utilizado como texto básico. O lançamento oficial se deu em 31 de março do ano seguinte. Adicionalmente, serão utilizados textos de pesquisadores que se detiveram sobre o tema.

A PITCE foi concebida e formatada ao longo do primeiro ano de governo, evidenciando que a opção por algo no escopo de uma política industrial já estava desde o início no horizonte das opções do governo. A PITCE foi elaborada ao longo de vários meses, e contou com “a contribuição de notórios especialistas em política industrial, tecnológica e de comércio exterior”. (CANO, SILVA, 2010, p. 6).

No texto das diretrizes de início é mencionado que a iniciativa está em linha com a política macroeconômica em vigor, considerada como fundamental para a “recuperação dos créditos internacionais para o setor público e privado, assim como para a redução dos custos de rolagem da dívida interna e da taxa de inflação”. (BRASIL, 2003, p. 2). Acrescentou que, complementarmente, as políticas públicas se faziam necessárias para aumentar a eficiência produtiva e estimular o aumento da taxa de investimento e de poupança como parcela do PIB, o que contribuiria para enfrentar os “desequilíbrios internos e externos”. (BRASIL, 2003, p. 2).

O documento elenca três conjuntos de condições que deveriam ser criadas com a finalidade de aumentar a taxa de investimento. A primeira, o aprimoramento

dos marcos regulatórios dos setores de infraestrutura. A segunda constituída por ações que assegurassem isonomias competitivas, como as desonerações de exportações, a redução do custo do crédito e as voltadas à redução o custo do investimento, como a desoneração gradual dos bens de capital. O terceiro grupo compreendia ações para aprimorar a produção do país como forma de aumentar o volume exportado e, ao mesmo tempo, contribuir para a redução da razão entre a dívida externa e as exportações.

Os formuladores se preocuparam em ressaltar o vínculo solidário entre a PITCE e a política macroeconômica de curto prazo e as demais orientações governamentais no campo da economia e da inserção social, o que se traduziria na “retomada do desenvolvimento sustentável da economia brasileira”. (BRASIL, 2003, p. 3). Os investimentos em infraestrutura, assim como as iniciativas de desenvolvimento regional (para reduzir desigualdades, entre outras), a área de turismo (é mencionado o Plano Nacional de Turismo 2003-2007) e social (em especial educação e saúde) constituem grupos de ações que seriam potencializados pela implementação da PITCE.

O objetivo explicitado da PITCE era o “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003, p. 3). Buscava-se melhorias na eficiência produtiva juntamente com ganhos na capacidade de inovação, o que conduziria a uma inserção comercial externa maior e mais qualificada “estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais”. (BRASIL, 2003, p. 2).

Na esquematização que consta em Salerno e Daher (2006) a PITCE aparece inserida no plano mais amplo do crescimento e do desenvolvimento industrial brasileiro:

Figura 2 - Estratégia de crescimento e inserção da PITCE



Fonte: Salerno e Daher (2006).

Ainda no mesmo texto é apresentada uma visão esquemática do conjunto da PITCE, articulada em três eixos complementares (SALERNO, DAHER, 2006):

1. Linhas de ação horizontais

- a) Inovação e desenvolvimento tecnológico
- b) Inserção externa
- c) modernização industrial
- d) Melhoria do ambiente institucional/ampliação da capacidade e escala produtiva

2. Opções estratégicas

- a) Semicondutores (aplicação específica – Asics, Socs)
- b) Software
- c) Bens de capital
- d) Fármacos e medicamentos

3. Atividades portadoras de futuro

- a) Biotecnologia
- b) Nanotecnologia

c) Biomassa, energias renováveis/atividades relativas ao Protocolo de Quioto

Funções da Política Industrial e Tecnológica

Nas diretrizes se discorre sobre as funções da política industrial e tecnológica, destacando a importância da indústria na economia e o dinamismo econômico trazido pelo panorama mundial caracterizado pelo “desenvolvimento intensivo e acelerado de novas tecnologias e novas formas de organização (BRASIL, 2003, p. 4). São destacados elementos como a inovação, a busca por baixo custo e a alta qualidade o que requer o uso de recursos públicos e privados de forma a incrementar a Pesquisa e o Desenvolvimento (P&D). Neste ponto o documento afirma que “essa interação de diferentes áreas do saber, de métodos e alvos constitui uma das marcas fundamentais da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”. (BRASIL, 2003, p. 4).

As políticas de governo, incluindo as industriais, evidentemente, são percebidas como constituintes de um conjunto integrado, em que são articulados “simultaneamente o estímulo à eficiência produtiva, ao comércio exterior, à inovação e ao desenvolvimento tecnológico como vetores dinâmicos da atividade industrial”. (BRASIL, 2003, p. 4).

No tocante ao ponto específico do comércio exterior, foi apontado um conjunto de fatos que ressaltavam a incapacidade do país de ampliar sua base exportadora em termos de número de empresas. Também se menciona o fraco crescimento do volume das exportações, e, por conseguinte, reduzida participação no comércio mundial. Tudo muito aquém do que sugerem as potencialidades do país. Os aprimoramentos buscados nessa área compreendiam uma maior e melhor participação na pauta exportadora de bens de tecnologia avançada nas áreas de informação, comunicação, química fina e fármacos, cuja importação, por outro lado, gerava déficits vultosos nas trocas com o exterior.

Foi destacado o aspecto de que parcela crescente do comércio ocorria no ambiente intrafirmas, o que reforçava o vínculo entre o investimento externo direto, o trato com as empresas multinacionais instaladas no país e a balança comercial. Nesse contexto, enfatizava o documento, o Estado se fazia necessário para propiciar “a implementação de políticas de integração e de estímulo a um salto de qualidade na indústria”. (BRASIL, 2003, p. 6). O Estado fomentaria a cooperação

entre instituições, empresas e centros de ensino e pesquisas com vistas e criar o ambiente adequado para a inovação científica, tecnológica e produtiva.

3.1.3 Características da Política

Em sua implementação a política teria presente o aspecto do realismo da atividade empresarial; a atenção aos padrões de competitividade internacional; o respeito aos acordos firmados no âmbito internacional; o aproveitamento das vantagens competitivas dinâmicas; o trato de todas as formas de arranjos produtivos numa perspectiva mais ampliada de inserção; a adoção em simultâneo, e articuladamente, de medidas de cunho horizontal e vertical; a necessidade de que as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas na forma de metas a serem pactuadas; o limite temporal dos benefícios; e a necessidade de transparência no trato entre as partes. (BRASIL, 2003).

Desta forma, quatro elementos serão buscados pela política, nas palavras constantes no texto (BRASIL, 2003, p. 10):

- Sustentar a elevação do patamar de exportações;
- Promover a capacidade inovadora das empresas via concepção, projeto e desenvolvimento de produtos e processos. Sendo ressaltado o incremento de atividades portadoras de futuro;
- Contribuir para o desenvolvimento regional.
- Desenvolver projetos voltados para o consumo de massa.

Implementação da Política

São listadas as linhas de ação a serem seguidas pelo Governo Federal na implementação da PITCE (p. 11):

- Inovação e desenvolvimento tecnológico;
- Inserção externa;
- Modernização industrial;
- Capacidade e escala produtiva;
- Opções estratégicas.

Cada um desses elementos foi detalhado na sequência, sendo que particularmente com relação à inserção externa, que mais diretamente se relaciona

com o conteúdo deste trabalho, foram mencionadas a adoção de ações que propiciassem "expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios". (BRASIL, 2003, p. 13).

As ações listadas compreendiam as que seriam desenvolvidas internamente, envolvendo a iniciativa governamental, como a simplificação de procedimentos e a esfera tributárias, estudos e iniciativas de prospecção de mercados, e aquelas a serem desenvolvidas no exterior.

Explicitamente, nas palavras do texto, as ações elencadas incluíam (BRASIL, 2003, p. 13):

- a) apoio às exportações: financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributárias;
- b) promoção comercial e prospecção de mercados;
- c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização;
- d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos;
- e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.

No item modernização industrial simultaneamente foi realizado o diagnóstico apontando para as deficiências da situação presente, juntamente aos encaminhamentos sugeridos. Foi mencionado que

A inovação industrial deve ser vista de forma abrangente, incluindo financiamento para aumento de capacidade, modernização de equipamentos, programas de modernização de gestão, de melhoria de *design*, de apoio ao registro de patentes e de extensão tecnológica. (BRASIL, 2003, p. 14).

Problemas a serem enfrentados conforme o texto: problemas de capacitação produtiva e de gestão, assim como equipamentos defasados; a dimensão regional, incentivando a constituição de arranjos produtivos locais; e a constatação da atomização empresarial, o que leva ao incentivo de programas concentrados espacialmente.

Essas ações a serem implementadas requeriam, portanto, a presença do Governo Federal de forma concertada com o poder local e com “com outras instituições com elevada capilaridade, tais como institutos tecnológicos estaduais e municipais, Sebrae e Senai, que implementam programas de extensão gerencial e produtiva”. (BRASIL, 2003, p. 15).

Os aspectos da capacidade e da escala de produção das empresas foram mencionados, destacando as ineficiências constatadas, a par da sugestão das iniciativas a serem postas em prática a partir da referência da PITCE.

Foi destacada a necessidade do investimento em indústrias importantes, produtoras de bens intermediários, em especial aquelas intensivas em capital, que requerem prazo longo de maturação, situação em que seriam providos recursos de crédito segundo a situação específica de cada uma. A dimensão da atuação dessas empresas torna-as relevantes tanto para o mercado interno quanto para o externo.

O aspecto da escala de produção das firmas, que guarda relação direta com a eficiência produtiva, foi contemplado a partir da sugestão de medidas que transformassem determinações legais existentes, permitindo que formas associativas como consórcios de empresas e arranjos semelhantes pudessem ter acesso ao crédito. Foram também estimuladas práticas como a “fusão de empresas ou a atuação conjunta para possibilitar desenvolvimento tecnológico e inovação cooperativas ou uma inserção mais ativa no comércio internacional”. (BRASIL, 2003, p. 16).

As demais seções do texto compreendem as opções estratégicas a serem adotadas, destacando-se as áreas de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital.

Nas avaliações do contexto geral em que a PITCE é lançada, costuma-se mencionar a discrepância entre os propósitos da iniciativa e as orientações macroeconômicas predominantes. Isso decorria do fato de o governo dispor de possibilidades restritas de agir sobre instrumentos clássicos como o câmbio, os juros e o gasto público, o que de fato implicava na redução da margem de manobra relativa ao fomento da política industrial na direção desejada. (CANO, SILVA, 2010).

3.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi lançada pelo governo federal em 12 de maio de 2008, em um momento em que já se adentrava o quinto ano de crescimento contínuo da economia brasileira, sequência não observada há longo tempo. Nos quatro anos compreendidos entre 2004 a 2007 a taxa média anual de crescimento foi de 4,7% (e em 2008 foi de 5,1%), fato que forneceu as bases para o lançamento do programa, cujo subtítulo era “inovar e investir para sustentar o crescimento”, sugerindo um tom otimista quanto ao futuro da economia. Dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão era outra expressão constante nos documentos do lançamento do Programa. (BRASIL, 2008). Esse é um elemento peculiar no referente ao contexto em que a política foi lançada, pois segundo Serrano (2016), de maneira geral, os países tendem, em momento de bom crescimento econômico, a abrir mão de iniciativas como políticas industriais e outras do gênero voltadas à impulsionar e qualificar a economia.

O otimismo aparece no texto do livreto de lançamento do programa, ao mencionar que “há boas razões para crer que a fase inicial de um novo ciclo longo de crescimento já está em andamento”. (BRASIL, 2008, p. 7). Visto retrospectivamente percebe-se que os prenúncios positivos à época não se concretizaram, o que acabou por impactar as metas, e os redirecionamentos do programa.

O documento mencionava a PITCE como um avanço e que a PDP consistia em uma potencialização do que já vinha sendo executado. Mencionava que

O momento atual da economia brasileira demanda apoio amplo e firme à formação de capital e à inovação para dar sustentabilidade ao crescimento de longo prazo. Em uma perspectiva de continuidade com evolução, é necessário conferir maior potência à Política Industrial, por meio da ampliação de sua abrangência, do aprofundamento das ações já iniciadas e da consolidação da capacidade de desenhar, implementar e avaliar políticas públicas. (BRASIL, 2008, p. 10).

Uma característica do PDP relativamente à PITCE é que avançou ao estabelecer metas quantitativas. Outro aspecto relevante é que tendo sido o programa lançado em 2008, estabelece metas logo para o ano de 2010, evidenciando a confiança tanto nos mecanismos internos constantes do programa em si, quanto no bom andamento da ordem macroeconômica interna e internacional.

A última situação foi dramaticamente alterada pela crise que eclodiu tendo como epicentro a economia dos Estados Unidos, espalhando-se na sequência pela via do crédito e da situação fiscal para outros países desenvolvidos, somente alguns meses após o lançamento do PDP. Esses transtornos afetaram a dimensão da demanda das economias impactando diretamente as exportações brasileiras.

Os desafios explicitados consistiam na ampliação da capacidade da oferta; na preservação da robustez do Balanço de Pagamentos; em elevar a capacidade de inovação e, por último, no fortalecimento das médias e pequenas empresas (MPEs).

Os intentos desembocavam nas metas, sintetizadas nas quatro macrometas mostradas no quadro 3, a serem atingidas em 2010:

Quadro 3 - Metas anunciadas no programa do PDP

<p>Ampliação do Investimento fixo</p> <p>INVESTIMENTO/PIB Posição 2007: 17,6% ou R\$ 450 bilhões Meta 2010: 21% (R\$ 620 bilhões) Crescimento médio anual de 11,3% entre 2008-2010</p>	<p>Elevação do gasto privado em P&D</p> <p>P&D PRIVADO/PIB Posição 2005: 0,51% ou R\$ 11,9 bilhões Meta 2010: 0,65% (R\$ 18,2 bilhões) Crescimento médio anual de 9,8% entre 2007-2010</p>
<p>Ampliação da participação das exportações brasileiras</p> <p>PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS Posição 2007: 1,18% ou US\$ 160,6 bilhões Meta 2010: 1,25% (US\$ 208,8 bilhões) Crescimento médio anual de 9,1% entre 2007-2010</p>	<p>Dinamização das MPEs</p> <p>NÚMERO DE MPEs EXPORTADORAS Posição 2006: 11.792 empresas Meta 2010: aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras</p>

Fonte: Brasil (2008b).

A terceira macrometa dizia respeito à inserção internacional do país. O intuito era incrementar a internacionalização das empresas brasileiras, o que se daria de forma mais direta pelo aumento do volume exportado e do número de empresas a participarem da atividade, em especial as de pequeno e médio porte. Conforme mencionado no texto há uma relação forte entre exportações e o estabelecimento das empresas no exterior, seja através da instalação de escritórios de representação ou mesmo da implantação de unidades produtivas.

As metas para o setor externo são expressas pela ampliação das exportações brasileiras em relação as mundiais, dos 160,6 bilhões de dólares em 2007 para 208,8 bilhões em 2010, com isso a participação aumentaria de 1,18% para 1,25%

entre os dois anos, o que significaria um crescimento médio anual de 9,1% no período. A outra meta diretamente relacionada à área externa almejava uma maior participação das micro e pequenas empresas na atividade exportadora. Previa-se que esse número aumentaria em 10% até 2010, partindo das 11.792 que já atuavam em 2006, significando que no período 1.179 novas empresas passariam a atuar no setor exportador.

Para atingir as macrometas a PDP estabeleceu um conjunto amplo de iniciativas, instrumentos e programas envolvendo ações acionadas a partir da esfera governamental, expressos por instrumentos de incentivo, poder de compra governamental, instrumentos de regulação e apoio técnico. (BRASIL, 2008b). As ações denominadas de sistêmicas previam o aumento da disponibilidade de crédito para os setores da indústria e serviços por parte do BNDES. Do valor de 62,5 bilhões disponibilizados em 2008 se atingiria 77,7 bilhões em 2010. Outros instrumentos creditícios também seriam acionados a partir do banco. Ações de redução de custos tributário nos novos investimentos e inovações igualmente estavam elencadas, assim como o aperfeiçoamento dos marcos jurídicos vinculados ao ambiente dos negócios. Muitas outras ações estão arroladas como forma de viabilizar as grandes metas assentadas.

Por fim, constava a coordenação e gestão da política da PDP em que foram listados os órgãos intervenientes. A coordenação geral era do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com apoio de uma Secretaria-Executiva, constituída pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Ministério da Fazenda (BRASIL, 2008b), além dessa instância o programa apresentava um elevado número de entidades da esfera pública e da privada suas articulações e funções.

3.3 O Plano Brasil Maior (PBM)

O Plano Brasil Maior (PBM) foi lançado em 02 de agosto de 2011, definindo as linhas da política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011-2014.

Recuperando-se da crise de 2008, cujos efeitos se fizeram sentir em 2009 (PIB -0,13%), a economia brasileira em 2010 respondeu forte aos estímulos adotados a partir da metade de 2009, que puxaram a elevação da formação bruta de

capital fixo e do consumo, em especial, fazendo com que o PIB de 2010 crescesse 7,5%. Portanto, no início de 2011, quando assume o novo governo (Dilma), o panorama macroeconômico interno ainda era positivo, porém o internacional ainda estava imerso em indefinições. Neste cenário havia margem de manobra para tecer esforço na direção de qualificar a produção, o que resultaria em melhorias das condições competitivas das empresas brasileiras tanto internamente quanto nos mercados externos. Esse foi o sentido mais preciso das intenções orientadoras do programa. Um subtítulo do programa era “Inovar para competir. Competir para crescer.”

Em um outro documento do plano, consta que o desafio do PBM é o de “1º) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; e 2º) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial”. (BRASIL, 2018b).

O PBM, constituído a exemplo das duas iniciativas anteriores de política industrial de ações sistêmicas e setoriais, focou no “estímulo à inovação nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo”. (ABDI, 2011).

As linhas principais do PBM, aparecem sintetizadas na figura a seguir.

Figura 3 - Síntese do PBM



Fonte: Brasil (2012).

Após a apresentação de todos os elementos constituintes do plano, chegava-se as metas para o ano de 2014, que eram as seguintes⁸:

1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB

- Posição Base (2010): 18,4%
- Meta: 22,4%

2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB

- Posição Base (2010): 0,59%
- Meta: 0,90% (Meta compartilhada com ENCTI)

3. Aumentar qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio

- Posição Base (2010): 53,7%
- Meta: 65%

4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)

- Posição Base (2009): 44,3%
- Meta: 45,3%

5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria

- Posição Base (2009): 30,1%
- Meta: 31,5%

6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras

- Posição Base (2008): 37,1 mil
- Meta: 58,0 mil

7. Produzir de forma mais limpa: diminuir consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo - tep por unidade de PIB industrial)

- Posição Base (2010): 150,7 tep/ R\$ milhão
- Meta: 137,0 tep/ R\$ milhão (estimativa a preços de 2010)

⁸ Brasil (2012).

8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional

- Posição Base (2010): 1,36%
- Meta: 1,6%

9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados a energia

- Posição Base (2009): 64,0%
- Meta: 66,0%

10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso a banda larga (PNBL)

- Posição Base (2010): 13,8 milhões
- Meta: 40 milhões de domicílios (Meta PNBL)

3.4 Alinhamento das Políticas Industriais com as Diretrizes Contemporâneas

No tocante a alguns aspectos levantados no item 2.6, os programas de políticas industriais lançados no Brasil no período tratado estavam alinhados com as características recentes dessas iniciativas. Inicialmente, conforme observado por Chang (2009) os programas não comportavam aqueles elementos presentes nas iniciativas do período pós-Guerra, como restrições ao comércio externo na forma de tarifas, quotas ou a previsão de alterações na taxa de câmbio para incentivar exportações ou barrar importações. Por outro lado, elementos relacionados à inovação, transportes e o tratamento de efeitos vinculados a aglomerações, mencionados pelo autor, características das políticas mais recentes foram contemplados nas políticas brasileiras.

Tomando-se o quadro 1, retirado do World Investment Report (UNCTAD, 2018), e mais especificamente, a parte que trata dos temas recentes e emergentes em políticas industriais, observa-se que, com as devidas adaptações, todos foram contemplados nas iniciativas brasileiras, evidenciando o alinhamento das mesmas com aspectos contemporâneos. A busca por um desenvolvimento sustentável como elemento norteador das políticas já aparece desde a PITCE, e permaneceu nas demais. A implantação de um ecossistema de desenvolvimento moderno, como um

grande objetivo a ser alcançado, com as caracterizações necessárias, também foram elementos contemplados em todos os planos. Os elementos principais (*key elements*) a serem alcançados, que são desenvolvimento de capacidades técnicas, a inovação da produção, a implantação de uma economia da aprendizagem, o desenvolvimento sustentável setorial, a incorporação e mescla de conhecimento público e privado e a promoção de instituições de desenvolvimento tecnológico, a incorporação de tecnologia externa e o desenvolvimento empreendedor, todos são contemplados nas iniciativas brasileiras. Finalmente, no item do meio político desejável, são mencionados a obtenção de mais espaço de política em novos campos e maior ênfase na inclusividade, temas igualmente contemplados nas políticas lançadas no Brasil.

No referente ao enquadramento na classificação constante do relatório sobre modelos recentes de política industrial (Figura 1), embora não se tenha procedido exame mais atento das iniciativas constituintes das políticas lançadas é de se entender que as mesmas, dado o estágio de desenvolvimento econômico do país, se encaixem mais no tipo *catch-up* e *build-up*.

4 ALGUNS RESULTADOS EMPÍRICOS DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS RECENTES

Na presente seção apresentam-se indicadores referentes ao desempenho industrial brasileiro e do setor comercial externo da economia. À luz dos planos anteriormente apresentados, nos quais se estabeleceram os objetivos governamentais para o período aqui analisado, disserta-se posteriormente sobre possíveis razões para a dissenção entre o realizado e o proposto. Após, analisa-se também as macro estratégias anunciadas nos planos econômicos através das informações expostas sobre as atuais tendências observadas nas políticas industriais recentes (presentes na seção 2.6). Primeiramente, as estatísticas concernentes à indústria brasileira no período são apresentadas, posteriormente as de comércio exterior, para no término do capítulo ser apresentada a análise dos resultados observados.

4.1 Mudanças Observadas na Base Industrial Brasileira no Período 2000-2015

As alterações macroeconômicas passadas pelo Brasil a partir da década de 1990 foram profundas, e de forte impacto no desempenho da economia nacional. A análise que se faz no presente trabalho, que trata fundamentalmente de alterações estruturais na economia, para ser completa deve incorporar tanto as mudanças estruturais levadas a cabo por governos (que impactam as tendências do desempenho econômico do país) bem como as políticas econômicas pontuais de caráter conjuntural. A economia brasileira passou por diversas alterações estruturais desde a década de 1990, que impactaram a sua estrutura produtiva. Por exemplo, o processo de abertura comercial que se intensificou a partir do final da década de 1980, o fim do processo inflacionário com a criação do Plano Real em 1994 e a implementação do chamado tripé macroeconômico como arranjo balizador da política econômica, são exemplos de alterações estruturais que impactaram o futuro da economia brasileira. No entanto, ações de governos específicos e temporalmente delimitadas também podem impactar a estrutura econômica de um país. Políticas econômicas governamentais de investimento, tal como o Programa de Aceleração do Crescimento (criado em 2007, cujo objetivo consistia na execução de grandes

obras de infraestrutura por todo o país), por exemplo, também têm a capacidade de promover importantes mudanças estruturais.

Neste sentido, observa-se nas tabelas que serão apresentadas determinada tendência na estrutura produtiva de desindustrialização da economia. Ou seja, desde os anos 2000, época que compreende o período analisado no trabalho, a renda da economia brasileira tem se caracterizado por ser cada vez mais dependente do setor de serviços – dito de outra forma, a participação da indústria no valor adicionado é cada vez menor. Estudiosos da área, já tratados neste texto, têm levantado reservas no relativo a conveniência deste direcionamento observado.

A presente parte do trabalho busca apresentar algumas estatísticas concernentes a esta dimensão da economia nacional, estruturando a posterior discussão a ser feita na seção seguinte sobre os rumos observados no período considerado. Analisa-se a partir de agora as estatísticas do período.

Na tabela 5, observa-se o já conhecido fenômeno da desindustrialização por qual passou o Brasil nos anos 2000. Segundo Squeff (2012), em 1986 foi quando a indústria de transformação apresentou sua maior participação no produto, representando 32,1% - a preços correntes. A partir de então, a tendência observada foi de queda. Como já comentado anteriormente, o fenômeno da desindustrialização é observável em diversos países. O problema particular do Brasil é que o seu turning-point ocorreu tendo um nível de renda inferior ao dos países desenvolvidos, (US\$ 3.554 e US\$ 6.478). (SQUEFF, 2012).

Tabela 5 - Participação das grandes atividades econômicas no PIB do Brasil (%)

Grandes Atividades Econômicas	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Agropecuária	5.6	5.5	5.9	4.8	4.9	5.0	5.0
Indústria	27.7	28.8	27.9	27.4	26.0	23.8	22.5
Serviços	66.7	65.8	66.2	67.8	69.1	71.2	72.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: IBGE (2018c).

Usualmente a análise sobre este fenômeno se restringe ao valor adicionado de cada setor da economia. No entanto, quando é explorado o número de empregos por setor, obtém-se peculiaridades sobre o fenômeno da desindustrialização. Conforme apresenta Squeff (2012), o número de ocupações no setor industrial se

manteve praticamente inalterado entre 1995 e 2009 (19,8% e 20,5% do total dos empregos, respectivamente). Explica que esta ocorrência poderia decorrer do fato de que os empregos no setor serem de maior qualificação, o que geraria uma maior resistência do empregador em demitir os funcionários. Tal fenômeno enriquece o debate sobre a desindustrialização brasileira, fornecendo outro ponto de vista ao acontecido, muitas vezes percebido por uma única dimensão.

Tabela 6 - Participação dos agregados industriais no total da indústria (%)

Agregados Industriais	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Indústrias extrativas	5.7	10.1	11.6	12.2	17.5	15.6	9.5
Indústrias de transformação	62.1	60.4	59.6	54.7	48.2	50.5	54.3
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	12.3	13.1	11.2	10.3	9.4	7.9	10.6
Construção	19.9	16.5	17.6	22.9	24.9	25.9	25.5
Indústria total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: IBGE (2018c).

As alterações nos agregados industriais observadas na tabela acima, também mostram um movimento de tendência. As indústrias extrativas, que incluem petróleo, gás e minérios, por exemplo, tiveram forte aumento ao longo do período, favorecido principalmente pelo bom contexto internacional, de alta dos preços das commodities e da expansão da demanda chinesa. A perda de espaço da indústria de transformação, agregado industrial dos mais importantes por sua capacidade de geração de emprego e renda, é um fato bastante conhecido de pesquisadores, e é traduzido por diversas estatísticas. Entre 2000 – 2013, o PIB brasileiro cresceu 58%, enquanto que a indústria de transformação 37% (BASTOS et al., 2010) – as razões para a queda desta representação da indústria de transformação é bastante debatido entre economistas, sendo o câmbio apreciado, o alto “custo Brasil” e a competitividade asiática os principais fatores levantados por economistas para explicar tal fenômeno. (BASTOS et al, 2010). Identifica-se também o caso da indústria de construção, importante representante dos investimentos no país e relevante setor gerador de emprego e renda, que, através de fortes investimentos públicos ao longo dos anos 2000 em programas como o PAC e Minha Casa Minha Vida, elevou sua participação relativa no total da indústria.

A visão ampla da evolução da indústria de transformação no total da economia é mostrada na Tabela 7 e no Gráfico 3, os quais captam a ocorrência entre 1947 e 2013. Vê-se a ascensão do indicador até o ano de 1985, e, a partir de então, o comportamento é declinante. Mais particularmente, esta tendência se acentua desde 1993, visto que os patamares baixos alcançados a contar desse ano se configuram como inéditos na longa série de 67 anos observada.

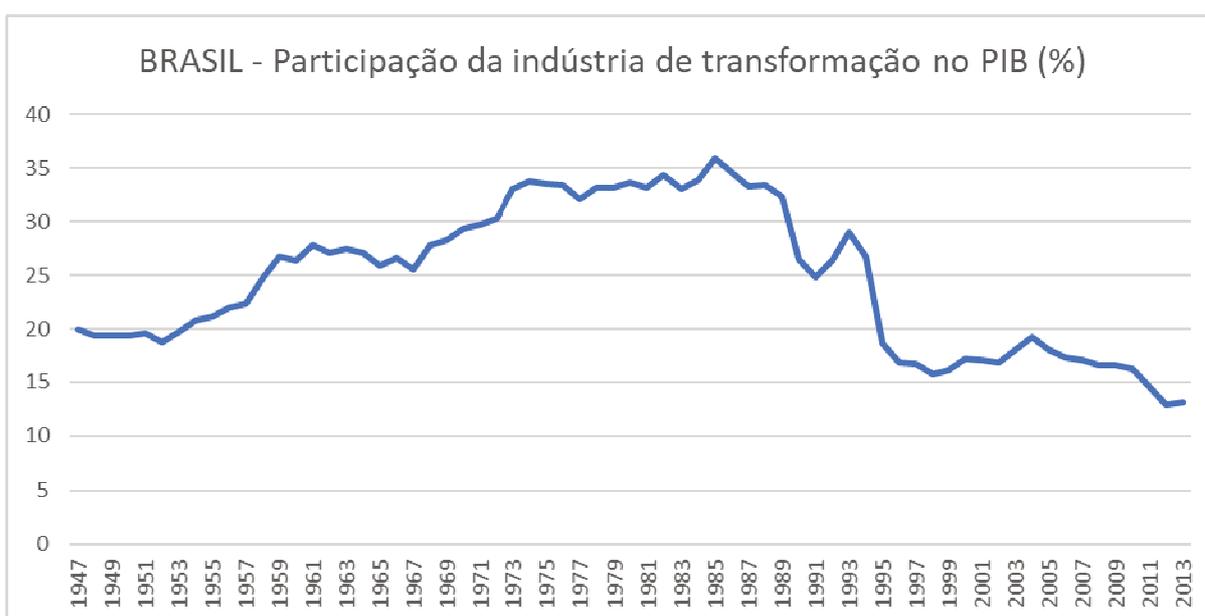
Tabela 7 - Participação da indústria de transformação no PIB brasileiro (%)

Ano	%										
1947	19,9	1959	26,7	1971	29,7	1983	33,1	1995	18,6	2007	17,0
1948	19,4	1960	26,3	1972	30,4	1984	33,9	1996	16,8	2008	16,6
1949	19,3	1961	27,9	1973	33,0	1985	35,9	1997	16,7	2009	16,7
1950	19,3	1962	27,1	1974	33,8	1986	34,7	1998	15,7	2010	16,2
1951	19,6	1963	27,4	1975	33,6	1987	33,4	1999	16,1	2011	14,6
1952	18,8	1964	27,1	1976	33,4	1988	33,4	2000	17,2	2012	13,0
1953	19,7	1965	25,9	1977	32,1	1989	32,4	2001	17,1	2013	13,1
1954	20,8	1966	26,6	1978	33,1	1990	26,5	2002	16,9		
1955	21,2	1967	25,5	1979	33,2	1991	24,9	2003	18,0		
1956	22,0	1968	27,8	1980	33,7	1992	26,4	2004	19,2		
1957	22,4	1969	28,3	1981	33,2	1993	29,1	2005	18,1		
1958	24,7	1970	29,3	1982	34,4	1994	26,8	2006	17,4		

Fonte: IPEA (2118).

O gráfico 3 a seguir ilustra a tendência de longo prazo comentada.

Gráfico 3 - Participação da indústria de transformação no PIB do Brasil 1947-2013 (%)



Fonte: IPEA (2118).

Ao se desagregar o setor industrial nos seus diferentes CNAEs nota-se na tabela a seguir a forte predominância que o CNAE “produtos alimentícios e bebidas” ganhou no período analisado, saindo de 13,3% do valor adicionado da indústria de transformação em 2000 para 18,9% em 2015. Outro CNAE que merece destaque é o de fabricação de “máquinas e equipamentos mecânicos”, que em 2000 representava 0,8% do valor adicionado e em 2015 representou 6%.

Tabela 8 - Participação no valor adicionado das atividades industriais (CNAE) na indústria de transformação

Atividades Econômicas por CNAE	2000	2005	2010	2015
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	13.3	15.4	15.2	18.9
Fabricação de produtos químicos*	9.0	9.0	6.2	7.8
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	4.3	5.3	4.4	7.2
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	5.8	5.8	12.6	6.5
Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	0.8	0.5	6.3	6.0
Metalurgia	6.3	8.5	4.9	5.4
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	4.8	6.7	5.9	5.4
Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas	4.8	4.2	4.8	5.0
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	4.0	3.6	4.5	4.4
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	3.5	4.1	4.3	4.1
Confecção de artefatos do vestuário e acessórios	5.3	3.4	4.5	4.0
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	4.4	3.9	3.9	3.7
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	4.5	3.2	3.1	3.6
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	5.0	5.2	3.5	3.5
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	2.4	3.0	3.0	2.7
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	4.9	3.7	2.8	2.2
Fabricação de calçados e de artefatos de couro	2.0	2.0	2.1	2.1
Fabricação de produtos têxteis	4.8	4.0	2.2	2.1
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	1.5	1.7	1.9	1.9
Fabricação de produtos da madeira	2.5	2.2	1.7	1.6
Impressão e reprodução de gravações	5.3	4.2	1.5	1.3
Fabricação de produtos do fumo	0.8	0.5	0.7	0.7
Indústrias de transformação	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: IBGE (2108c).

A seguir, analisa-se a situação do panorama externo da economia nacional ao longo do período de análise, para posteriormente ser feita a avaliação do ocorrido à luz dos planos anunciados e de outras reflexões.

4.2 Mudanças da Pauta Exportadora no Período

Há relativa concordância entre estudiosos da área de que os governos do Partido dos Trabalhadores não consideravam as exportações brasileiras como sendo o principal motor do crescimento (não adotaram, portanto, uma estratégia do tipo *export-led growth*), diferentemente de outras economias de menor porte em épocas passadas, como algumas do leste-asiático durante as décadas da segunda metade do século passado. Pelo lado da demanda, o componente que mais contribuiu para o crescimento da economia brasileira da época estudada foi o consumo das famílias, seguida das exportações, do consumo das administrações públicas, e por fim da formação bruta de capital fixo. Este último componente assume uma função mais tipicamente anticíclica em 2009 e 2010, mas já desacelera em 2011. (MEDEIROS, 2015). Apesar do papel que as exportações desempenharam no contexto de crescimento deve-se, contudo, perceber que, nestas, o peso maior estava nos produtos primários, intensivos em recursos naturais e intensivos em economia de escala (Tabela 12), o que não evidencia diversificação e complexidade na pauta. No entanto, os três programas analisados dedicaram destaque ao avanço da inserção da produção brasileira nos mercados mundiais. Os aperfeiçoamentos e articulações previstos no amplo conjunto de ações e iniciativas constantes dos programas tinham como alvo final aumentos do volume dos bens exportados, da participação do país nas exportações mundiais, aumento do número de empresas exportadoras, em especial as micro e pequenas, conforme sinalizado no PDP, e, por fim, de uma maior participação de bens manufaturados na pauta exportadora, visando reverter o quadro de reprimarização dos nossos exportados. Esta participação incrementada estaria refletindo as melhorias obtidas a partir dos ajustes produtivos internos.

Na Tabela 9 vê-se que os valores exportados cresceram 3,4 vezes entre 2000 e 2016, traduzindo-se numa taxa média anual de 7,9% em dólares correntes. Confrontando o valor das exportações observados na década de 1990 (os quais, por sua vez, foram os maiores desde o ano de 1950), se tem a proporção do vigoroso

desempenho do valor exportado pelo Brasil no período 2000 - 2016: no ano de 1990 as exportações alcançaram o valor de US\$ 34,4 bilhões e em 2000 US\$ 55,1 bilhões, com um crescimento médio anual de 6,02% a.a. Os produtos da categoria agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, juntamente com os compreendidos na classificação indústrias extrativas foram os que mais acentuadamente cresceram em dólares correntes, apresentando, ambos uma taxa média anual de crescimento de 13,2%.

Tabela 9 - Valor exportado pelo Brasil – em milhões de US\$

Classificação Internacional ISIC - Rev. 4	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016	Taxa Média de Crescimento entre 2000 e 2016
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	4,317	10,544	19,232	21,559	33,325	37,422	31,247	13.2
Eletricidade e gás	0	0	47	347	410	0	26	-
Indústrias de transformação	45,969	107,102	140,397	127,994	148,072	136,611	124,478	6.4
Indústrias extrativas	3,694	17,292	33,166	47,873	54,491	45,633	26,690	13.2
Produtos de outras atividades, desperdícios e não alocados	1,139	2,869	5,101	4,143	6,280	5,433	2,794	5.8
Total	55,119	137,806	197,942	201,915	242,578	225,098	185,235	7.9

Fonte: Nações Unidas (2018).

Este desempenho resultou em volumosos saldos comerciais para o país, em proporções inéditas para a economia brasileira (desde o ano de 1950, o único período no qual se consolidou uma trajetória de bons resultados no saldo comercial do país foi entre 1984 e 1994, quando se observou um saldo médio de US\$ 2,8 bilhões a.a.). Devido às elevadas taxas de crescimento do PIB, a participação das exportações sobre a produção da economia brasileira apresentou uma trajetória de queda ao longo do período. Por outro lado, observando-se o desempenho brasileiro em comparação com as exportações dos outros países, nota-se que a performance brasileira foi bastante positiva.

Registra-se aqui que o período aqui analisado, de bons resultados comerciais brasileiros, a economia mundial, como um todo, também apresentou desempenho semelhante. Disponibilidade de financiamento externo, expansão dos fluxos comerciais e baixas taxas de inflação foram aspectos presentes no período, em padrões não constatados na economia mundial há bastante tempo. (CUNHA, LÉLIS, et al., 2011).

Portanto, quando analisado quantitativamente, não parece haver dúvidas de que o desempenho do setor comercial brasileiro foi satisfatório. No entanto, no exame da evolução da composição da pauta exportadora no período, a avaliação recebe diferente apreciação. Estruturalmente a pauta sofreu alterações (Tabela 2). Mesmo que os itens da indústria da transformação ainda preponderem, respondendo por 67,2% das exportações brasileiras em 2016, no período de análise a representação da categoria sofreu uma queda relativa, pois em 2000 correspondia a 83,4%. Esta categoria engloba os bens de maior complexidade tecnológica, ou seja, aqueles cujas produções seriam melhoradas pela via das aplicações das políticas industriais anunciadas. Os itens compreendidos na categoria agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e agricultura passaram de uma representatividade na pauta de 7,8% em 2000, para 16,9% em 2016, enquanto que a de indústrias extrativas de 6,7% para 14,4%.

Tabela 10 - Participação das atividades na pauta exportadora brasileira - %

Classificação Internacional ISIC - Rev. 4	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aqüicultura	7.8	7.7	9.7	10.7	13.7	16.6	16.9
Eletricidade e gás	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0
Indústrias de transformação	83.4	77.7	70.9	63.4	61.0	60.7	67.2
Indústrias extrativas	6.7	12.5	16.8	23.7	22.5	20.3	14.4
Produtos de outras atividades, desperdícios e não alocados	2.1	2.1	2.6	2.1	2.6	2.4	1.5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Nações Unidas (2018).

O exame da evolução das categorias de bens exportados mostra que em conjunto as duas categorias mencionadas avançaram sua participação na pauta, passando de 14,5% em 2000 para 31,3% em 2016, sendo que em alguns anos intermediários da série trabalhada alcançou valores mais elevados, como em 2014 quando foi de 36,9%. O observado se afigura como uma tendência, indo de alguma forma em direção contrária ao pretendido nos planos tratados, pois como se viu, um propósito dos mesmos era o de intensificar o conteúdo tecnológico na produção nacional, o que se traduziria em aumentar o *market share* desses bens nas exportações brasileiras, aspecto que será retomado mais adiante. Como é percebido pela análise da tabela, se acentuou a primarização da pauta exportadora brasileira. O debate em torno deste fenômeno será apresentado posteriormente, porém há largo entendimento por parte de pesquisadores que a comercialização com a China – pautada substancialmente pela exportação de produtos primários – e a sobrevalorização do câmbio brasileiro foram realidades que contribuíram para a simplificação da pauta exportada.

A tabela 11 apresenta outra face deste processo de mudança da composição da pauta exportada brasileira ao longo do período. As exportações brasileiras no total mundial, ainda tendo presente o mesmo critério de classificação (Tabela 3), tem-se que, no geral, passaram de 0,8% em 2000 para 1,1% em 2016. Nas metas constantes em especial do Plano Brasil Maior (PBM), o valor seria de 1,6% no último ano.

Tabela 11 - Participação das exportações brasileiras no mundo - %

Classificação Internacional ISIC - Rev. 4	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aqüicultura	2.7	3.8	4.7	5.1	6.2	6.9	6.4
Eletricidade e gás	0.0	0.0	0.1	0.9	1.0	0.0	0.1
Indústrias de transformação	0.8	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
Indústrias extrativas	0.8	1.5	1.8	2.9	2.5	2.2	2.6
Produtos de outras atividades, desperdícios e não alocados	0.3	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3
Total	0.8	1.0	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1

Fonte: Nações Unidas(2018).

Outra forma de análise da pauta exportadora de um país pode ser feita a partir do grau de intensidade tecnológica dos exportados. A divisão usual desta classificação é apresentada no quadro a seguir.

Quadro 4 - Taxonomia da intensidade tecnológica de Pavitt e respectivos setores da economia

CLASSIFICAÇÃO SUGERIDA	SETORES CORRESPONDENTES
Produtos primários	Agrícolas, minerais e energéticos
Indústria intensiva em recursos naturais	Indústrias: agroalimentar; intensiva em outros recursos agrícolas; intensiva em recursos minerais; intensiva em recursos energéticos.
Ind. intensiva em trabalho ou tradicional	Bens industriais de consumo não duráveis mais tradicionais: têxteis, confecções, couro e calçado, cerâmico, produtos básicos de metais, dentre outros.
Indústria intensiva em escala	Indústrias: automobilística, siderúrgica e bens eletrônicos de consumo (1)
Fornecedores especializados	Bens de capital sob encomenda e equipamentos de engenharia
Indústria intensiva em pesquisa e desenvolvimento (P&D)	Setores de química fina (produtos farmacêuticos, dentre outros), componentes eletrônicos, telecomunicação e indústria aeroespacial.

Fonte: Pavitt (1984); Holland e Xavier (2005 *apud* CUNHA *et al.*, 2011).

Os bens eletrônicos de consumo são especificados em três linhas básicas: (a) Vídeo: televisores, videocassete e câmera de vídeo; (b) Áudio: rádio, auto-rádio, cd player, toca-disco, sistema de som, etc.; e (c) Outros produtos

A característica principal da evolução qualitativa da pauta, é o avanço proporcional dos bens básicos sobre os com maior complexidade de elaboração, e nesse sentido se observa que os produtos de base primária foram os que mais cresceram no período de análise (Tabela 12), com uma taxa média anual de 12,7%. Na mesma direção do argumento, os bens intensivos em P&D, tiveram o menor crescimento, juntamente com os intensivos em trabalho, ambos com 2,1%.

Tabela 12 - Valor exportado pelo Brasil por intensidade tecnológica – em milhões de US\$

Intensidade Tecnológica	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016	Taxa Média de Crescimento entre 2000 e 2016
Produtos Primários	10,822	37,589	67,969	84,590	105,890	101,764	73,440	12.7
Intensivos em Recursos Naturais	11,519	28,589	39,820	42,539	49,690	43,114	37,247	7.6
Intensivos em Trabalho	5,911	10,299	10,506	8,789	8,742	9,560	8,204	2.1
Intensivos em Economias de Escala	14,371	36,159	46,870	38,214	44,830	41,023	40,917	6.8
Fornecedores Especializados	5,151	13,234	16,177	14,520	17,488	16,077	14,369	6.6
Intensivos em P&D	6,270	9,309	11,755	9,458	10,245	8,673	8,732	2.1
Não classificados	1,075	2,627	4,846	3,804	5,694	4,888	2,326	4.9
Total Geral	55,119	137,806	197,942	201,915	242,578	225,098	185,235	7.9

Fonte: Nações Unidas (2018).

A Tabela 12 apresenta a composição da pauta por intensidade tecnológica ao longo do tempo, o que capta a forma estrutural da inserção da produção brasileira no contexto da demanda mundial. Os produtos primários adquiriram a primazia na representatividade das exportações brasileiras, tendo crescido 20 pontos percentuais no período. Avançou-se na exportação de produtos primários mais do que qualquer outra categoria de bens. Quanto aos demais tipos de bens, as transformações na composição interna da pauta ao longo dos dezessete anos em análise mostram quedas acentuadas nas categorias intensivos em trabalho (de 10,7% para 4,4%), e os intensivos em P&D (de 11,4% para 4,7%). Fora as três categorias mencionadas, as demais permaneceram em posições relativas semelhante às que detinham no início do período de análise. Embora a categoria que engloba bens intensivos em economia de escala tenha sofrido uma leve queda, da situação em torno de 26% para 22,1% em 2016, em vários anos a participação se situou em patamares ao redor de 18%.

Refletindo a proeminência observada na constituição interna da pauta, as exportações de produtos primários aumentaram sua presença no contexto mundial, com uma representatividade de 3,9%, conferindo ao país uma posição de destaque nessa categoria (Tabela 13). Quanto às demais, apenas a que compreende produtos intensivos em recursos naturais tem participação superior a 1% no comércio mundial. Nas que refletiriam um incremento qualitativo no referente à intensidade tecnológica dos bens exportados, a participação brasileira é insignificante, por exemplo em intensivos em P&D, é de apenas 0,3%.

Tabela 13 - Participação brasileira nas exportações mundiais por intensidade tecnológica - %

Intensidade Tecnológica	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Produtos Primários	1.4	2.2	2.6	3.5	3.4	3.3	3.9
Intensivos em Recursos Naturais	1.4	1.7	1.6	1.8	1.7	1.4	1.7
Intensivos em Trabalho	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4
Intensivos em Economias de Escala	0.9	1.1	1.0	0.9	0.9	0.8	0.9
Fornecedores Especializados	0.4	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Intensivos em P&D	0.5	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3
Não classificados	0.3	0.4	0.6	0.4	0.6	0.6	0.3
Total Geral	0.8	1.0	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1

Fonte: Nações Unidas (2018).

Quando se analisa o ocorrido em diferentes países, observa-se que o fenômeno da primarização da pauta exportadora ocorreu de maneira mais ou menos ampliada entre distintos países no período entre 2002 e 2008-09, evidenciando a existência de um ciclo favorável ao comércio desses bens na economia mundial no período. A constatação vale mesmo para países cuja pauta não é majoritariamente constituída por produtos incluídos nessa classificação (recursos naturais e intensivos em recursos naturais, na classificação Pavitt mencionada). Cunha, Lélis et al. (2011) analisando um grupo selecionado de países dentre os quais constavam Brasil, Canadá, Índia, México, EUA, China, Alemanha e África do Sul, constataram que,

nesses, somente a China não experimentou um aumento dos produtos mencionados em sua pauta exportadora no período 2000-2010. Para melhor contextualizar a observação vê-se que entre 1995 – 2000, todos os países do conjunto anteriormente citado tinham menos de 50% de sua pauta constituída por produtos enquadrados na classificação mencionada (portanto, suas pautas não eram caracterizadas como primarizadas). Em 2008 a Índia, México, EUA, Alemanha e China ainda mantinham essa característica. (CUNHA et al., 2011).

Outro elemento a ser analisado diz respeito à participação nas exportações por porte de empresas. O foco aqui é nas micro e pequenas, assinaladas na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) para aumentarem em 10% seu número em 2010 em relação ao existente em 2006, passando, portanto, para 12.971 empresas envolvidas nas atividades exportadora. Pela tabela 14, observa-se que tal não ocorreu no período projetado, embora a cifra tenha sido alcançada em 2016. Contudo deve-se observar que a configuração não é estável. De qualquer forma, os números observados parecem apontar que no período que sucedeu a crise com epicentro em 2008, muitas empresas do porte considerado tenham se retirado da atividade exportadora em decorrência da retração da demanda desses mercados.

No entanto, a análise do valor exportado por porte das empresas durante o período 2003 - 2016, mostra enorme concentração. As grandes empresas responderam na média por 93,3% do valor exportado no período, enquanto que as médias, micro e pequenas e pessoas físicas por 5,1%, 1,4% e 0,2% respectivamente. (BRASIL, 2018a). Naturalmente, é de se esperar que as empresas de grande porte respondam pela maior parte do valor exportado de um país. Porém, a situação brasileira é de extrema concentração: 62% dos valores exportados da pauta do Reino Unido, em 2014, era composto por grandes empresas (na metodologia dos dados oficiais, empresas com mais de 250 empregados) enquanto que 14% do valor por empresas com 50 e 249 empregados. No caso dos Estados Unidos, 33% do valor exportado em 2014 era realizado por pequenas e médias empresas, segundo dados oficiais. Essa distinta realidade entre o Brasil e os dois países aqui descritos pode ser explicada – dentre outros aspectos - pela própria característica dos produtos exportados pelos 3 países. Ao passo que nas pautas do Reino Unido e dos EUA predominam produtos industrializados, no caso brasileiro o destaque está com os bens primários. Neste caso, pequenas empresas e produtores rurais independentes têm dificuldades em individualmente participar da atividade

exportadora, tendo em vista dificuldades operacionais inerentes a mesma, entre outros aspectos.

Tabela 14 - Porte das empresas exportadoras brasileiras - total e participação

Ano	Não definido	Part. (%)	Pessoa Física	Part. (%)	Micro e Pequena	Part. (%)	Média	Part. (%)	Grande	Part. (%)	Total
2002			413	2,0	11.368	54,6	5.134	24,7	3.900	18,7	20.815
2003			537	2,5	11.698	53,4	5.422	24,7	4.252	19,4	21.909
2004			894	3,7	12.867	52,8	5.869	24,1	4.736	19,4	24.366
2005			764	3,2	12.218	51,5	5.986	25,2	4.758	20,1	23.726
2006			633	2,7	11.792	51,0	5.908	25,6	4.780	20,7	23.113
2007			699	3,0	11.919	50,6	5.775	24,5	5.144	21,9	23.537
2008			611	2,7	11.120	48,3	5.793	25,2	5.508	23,9	23.032
2009	1	-	550	2,5	9.870	44,0	6.726	30,0	5.287	23,6	22.434
2010	5	-	475	2,2	10.149	46,3	5.681	25,9	5.611	25,6	21.921
2011	5	-	472	2,2	9.973	45,4	5.710	26,0	5.791	26,4	21.951
2012	9	-	399	1,9	9.171	42,7	5.464	25,4	6.439	30,0	21.482
2013	5	-	401	1,8	9.182	42,1	5.546	25,4	6.680	30,6	21.814
2014	2	-	412	1,8	9.893	44,3	5.926	26,6	6.087	27,3	22.320
2015	6	-	396	1,7	10.920	46,4	6.114	26,0	6.112	26,0	23.548
2016	3	-	494	1,9	12.671	49,6	6.408	25,1	5.965	23,4	25.541

Fonte: Brasil (2018a)

Apresentadas algumas das principais características da composição da pauta exportadora brasileira no período, tece-se algumas reflexões sobre a discrepância entre o proposto pelos governos nos três planos econômicos lançados no período e o ocorrido.

4.3 As Políticas Industriais Brasileiras Recentes e seus Resultados

O presente tópico estabelecerá um diálogo entre as políticas industriais lançadas no Brasil no período de análise (Cap. 3) e os resultados apresentados nos itens 4.1 e 4.2, como forma de problematizar aspectos destas iniciativas.

Serrano (2016) destaca que quando a economia flui bem se perde a perspectiva de ensejar projetos de prazos mais longos, todavia pode-se acrescentar que algo semelhante ocorre em contextos macroeconômicos desfavoráveis. Ambas as situações ocorreram no caso brasileiro, pois, conforme visto, a PDP foi lançada no auge do ciclo recente de crescimento, enquanto o PBM já incorpora as preocupações com a desaceleração da economia mundial, e tem características de resistência frente ao quadro observado e previsto.

Ao final de 2016 já se haviam passado quatorze anos desde o início do governo Lula, o primeiro a reintroduzir de forma explícita no horizonte das ações

econômicas do governo iniciativas de políticas industriais, após tantos anos de ausência destes encaminhamentos da esfera produtiva, conforme visto. Era de se esperar que os efeitos dos direcionamentos constantes nas propostas já se fizessem sentir pelo menos ao final do período de análise. No entanto não foi o que ocorreu, conforme visto nos elementos quantitativos examinados referentes às duas dimensões observadas, a do comércio exterior e a da participação da indústria na produção.

Em uma apreciação geral das políticas industriais lançadas, Medeiros afirma que,

Embora a política industrial estivesse formalmente presente nos programas de governo da última década – como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2002-2003; e o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), de 2007-2010 – ela pouco avançou. A indefinição quanto aos instrumentos e mecanismos de coordenação e as restrições doutrinárias e as de política econômica tornaram a política industrial reduzida a um programa de expansão moderada dos investimentos em ciência e tecnologia. Nota-se, em particular, a inexistência de uma política industrial voltada a ampliar as exportações industriais nas cadeias produtivas. (MEDEIROS, 2015, p. 157).

Comentando sobre a forte presença dos produtos primários na pauta exportadora, Medeiros explica que esta decorreu

essencialmente da mudança da estrutura da demanda mundial e da evolução dos preços relativos – afetando todos os países produtores de commodities – ainda que alguma queda na parcela de mercado das exportações industriais brasileiras possa ter ocorrido. (MEDEIROS, 2015, p. 160).

Prosseguindo na abordagem do ocorrido a partir das experiências recentes de política industrial no Brasil, comenta

houve pouco ou nenhum avanço na política industrial brasileira e uma modesta expansão do esforço em P&D. Embora a maior parte das modernas tecnologias esteja embutida nos bens de capital, tornando a taxa de investimento na aquisição destes bens o condutor essencial do progresso técnico, os níveis de investimento em P&D, em infraestrutura e em instituições de apoio ao esforço tecnológico têm crescido nos países que buscam a modernização industrial. (MEDEIROS, 2015, p. 166).

Dois grupos de razões gerais podem explicar, pelo menos parcialmente, o que foi constatado.

O primeiro se refere à própria dinâmica da macroeconomia. No primeiro semestre de 2004 tem início um crescimento consistente que é interrompido pela crise que eclode nos Estados Unidos entre julho e setembro de 2008, e cujos efeitos mais agudos na economia brasileira se fizeram sentir a partir do quarto trimestre de 2008, permanecendo até o terceiro de 2009.

No período de expansão, conforme visto, foram lançados os dois primeiros planos, a PITCE e o PBM, portanto em um contexto de otimismo econômico, principalmente quando da segunda iniciativa. A retomada ocorre a partir de 2009/4 se estendendo até o final de 2011. A economia cresce em 2012 e 2013, mas já com taxas menores, o que se prolonga até 2014/1. No segundo semestre de 2013 as previsões para o ano seguinte já são pessimistas. A partir de então (2014/2) a desaceleração se instala de maneira intensa, engrenando quedas trimestrais sucessivas até 2017/1. As leves variações positivas observadas a partir de então (2017/2) não desconfiguram a percepção ampla de crise, visto que são pontuais, em decorrência do acionamento de alguma parcela de um agregado específico, como o agronegócio em 2017, e, também, o comparativo se dá sobre uma base anterior muito fraca⁹.

De forma mais localizada, o PIB da indústria desacelera em 2011 (variação anual de 4,11%), relativamente a 2010, quando cresceu 10,2%. A partir de 2012 (-0,7%) inicia trajetória de queda. Se recupera fracamente em 2013 (2,17%), porém a partir daí cai em todos os anos até 2017, quando volta a crescer em 0,02%¹⁰.

O desempenho do investimento acompanhou o da economia. A formação bruta de capital fixo (FBKF), apresentou taxas crescentes robustas desde o trimestre iniciado em 2004/1, situação que se prolongou até os primeiros efeitos da crise norte-americana aqui. Na retomada, ocorrida a partir do quarto trimestre de 2009, o agregado exibiu trajetória de crescimento trimestral consistente, expresso pela comparação com o período respectivo do ano anterior. Nos quatro trimestres consecutivos a partir de 2009/4, as variações percentuais são, respectivamente, de 12,95%, 29,00%, 22,92% e 15,26%. A dimensão dessa variação é ressaltada quando comparada com o ocorrido a partir de 2014/2, momento em que o agregado encadeia quedas negativas consecutivas até o terceiro trimestre de 2017. Na medida anual a FBKF caiu -2,5% em 2012 no comparativo com o ano anterior, ainda

⁹ IBGE (2018a, 2018b).

¹⁰ IPEA (2018).

cresceu em 2013 (5,8%), mas apresentou resultados negativos nos dois anos seguintes 2014 (-5,4%) e 2015 (-19,1%).

A desaceleração da economia e o nível de gastos pressionaram os resultados fiscais, o que contribuiu para afastar a economia de eixos mais planejados de atuação. Negociações pontuais, no contexto de baixa econômica, igualmente operaram na mesma direção.

Não se pretende fazer a análise crítica detalhada do ocorrido na economia brasileira, em especial no período de desaceleração, que Medeiros (2015) identifica como tendo início ainda em 2011, visto que o sentido mais geral é o de confrontar os resultados alcançados frente ao que se propunha. No mesmo texto, contudo, o autor analisa as dificuldades da sustentação de uma “estratégia de crescimento inclusivo” da economia brasileira e que são de diversas naturezas. (MEDEIROS, 2015, p. 161). No referente às exportações identifica dois desafios estruturais a serem enfrentados. O primeiro é de que se o país desejar melhorar sua inserção em cadeias globais de valor de determinados bens com conteúdo tecnológico mais complexo, deverá aumentar o conteúdo importado existente nesses bens, “a menos que se desenvolvessem capacitações tecnológicas nas atividades com maior valor adicionado doméstico ‘a jusante’ e a ‘montante’ das cadeias produtivas”. (MEDEIROS, 2015, p. 164). Na falta dessa qualificação produtiva interna o autor prevê que o balanço industrial de divisas não melhora de situação. Um segundo elemento mencionado, compreende “o forte declínio dos preços industriais nas indústrias de fabricação intensivas em mão de obra”. (MEDEIROS, 2015, p. 164), como as tradicionais, como a têxtil e a de vestuário e também as que contam com maior conteúdo tecnológico (menciona a eletrônica de consumo, máquinas elétricas, etc.) decorrentes da maior presença da China nos mercados mundiais, o que afeta a produção brasileira interna e na busca por mercados externos. A elevação da produtividade é fundamental para que a produção nacional possa enfrentar a concorrência, assim como para viabilizar a elevação dos salários reais, conforme argumenta, e particularmente enfatiza que ela deve se dar no setor produtor de bens de consumo amplo dos trabalhadores.

A par das dificuldades econômicas localizadas e que são muitas, um segundo grupo de fatores gerais mencionados que dificultam o país de avançar em uma estratégia de desenvolvimento mais consistente foram tomados de Bielschowsky (2016) e são aqui brevemente mencionados, apenas para sinalizar sua dimensão e

importância. Não se pretende que sejam elementos exaustivos voltados às explicações dos insucessos registrados, são apenas registros de alguns dos obstáculos existentes. São eles, o fator China, o contexto atual do fluxo de capitais, as precariedades do sistema nacional de Ciência e Tecnologia (C&T), o dever de atenção ao fator ambiental, a necessidade de aumento do mercado interno. Por fim se comentará a respeito do papel a ser atribuído ao governo ao longo do processo.

A produção originária de países asiáticos, em especial da China, pressiona no mercado local e nos demais onde potencialmente as exportações brasileiras poderiam competir. As condições de produção vigentes naquele país se assentam em elementos como a ampla disponibilidade de mão de obra, salários baixos, câmbio favorável, técnicas e processos produtivos em constante aperfeiçoamento, e, acima de tudo, na estratégia deliberada por parte da política nacional de ganhar proeminência no contexto mundial. Esses elementos combinados conferem ao país elevado poder competitivo no plano mundial.

Como afirmam Kupfer, Ferraz e Marques (2013, p. 337) com referência à China,

particularly challenging for Brazil is the result of China's growing aggressiveness in international trade. The nature of China's dual role in the world economy – demanding commodities and offering low-cost manufactured goods imploies the reorganization of international trade and capital flows. The increased relevance of China has placed Brazil on the backfoot, evident in the fact that Chinese industrial structure is becoming increasingly competitive rather than complementary to Brazilian production.

Outro elemento refere-se ao volume dos fluxos de capitais em circulação e as formas como impactam economias como a brasileira. Seu crescimento, por um lado, contribuiu para o alívio dos históricos problemas da restrição externa. Por outro, pode concorrer para fragilizar a estrutura produtiva nacional, que além de enfrentar as dificuldades inerentes à atividade, como as da concorrência externa mencionada, acrescida das incertezas trazidas pelas alternâncias de orientações das políticas econômicas internas, assim como vários outros, passa a dispor da possibilidade ampliada de ganhos puramente financeiros. Fatores que combinados operam como um desestímulo à produção.

Outro aspecto a ser mencionado compreende a integração precária de um sistema nacional de ciência e tecnológica, o que impacta negativamente a modernização e a produtividade da economia como um todo, prejudicando a as

condições da oferta. Desta forma a produção brasileira perde competitividade tanto no âmbito externo quanto no interno. Deve-se ter presente que a montagem de um sistema eficiente nessa direção é tarefa para um prazo temporal mais expandido. Próximo a esse aspecto, iniciativas amplas no campo da educação, do tipo horizontais, são sempre lembradas, como em Rodrik (2008) e Chang (2009), entre outros. São fatores substanciais que estiveram na base de projetos econômicos bem-sucedidos de países como o Japão e a Coreia do Sul. A China também avança nessa direção de forma consistente.

Outro aspecto de natureza geral e fundamental, é a necessidade da constituição de um mercado interno desenvolvido. Este é um requisito para que políticas produtivas sejam bem-sucedidas, e, no caso brasileiro, embora se tenha uma grande população, o que favoreceria ganhos de escala, se padece do histórico problema da renda concentrada, que aliado aos já assinalados, impactam negativamente o desenvolvimento produtivo nacional.

O fator ambiental se faz presente de muitas formas, tanto no que diz respeito às condições de vida da população, quanto no referente à produção. Merecem atenção por parte das agências financiadoras internacionais, e por órgãos reguladores internos. No setor de produção primária na qual, conforme visto, o Brasil tem se destacado, esse é um elemento essencial. Opera impondo restrições comparativamente às normas vigentes no modelo desenvolvimentista mais antigo.

Por fim, um fator que de alguma forma engloba todos os demais, e, por sua relevância, está no centro da análise de muitos estudiosos dos processos de crescimento e desenvolvimento econômico, que é o da participação do governo na linha de frente das iniciativas.

O que foi visto sugere que a opção de conceder à indústria a centralidade da articulação produtiva interna, com repercussões nas trocas com o exterior, envolve mais do que encadear programas bem estruturados de política industrial. Esses planos são imprescindíveis, na medida em que conferem racionalidade técnica e explicitam as articulações a serem operadas, mas também, simultaneamente, se afiguram como insuficientes. Há que se ter maior convicção e envolvimento no projeto proposto, que deve ser percebido como uma iniciativa pactuada sobre questões essenciais à vida daquela sociedade. Uma união de propósitos concertados com todos os elementos viabilizadores participantes.

Kupfer, Ferraz e Marques (2013, p. 338), em linha com o que está sendo afirmado, comentam que “the success of a industrial policy depends on some crucial prerequisites. One is the relevance of an explicit vision about the future and a clear strategy to build it, which will provide its essence.” Em adição, os autores comentam, que um segundo requisito é o alinhamento das políticas com a política macroeconômica, e uma terceira condição para o sucesso repousa na consistência do modelo institucional.

Amplamente, o movimento requer uma harmonização complexa que se transforme na afirmação de um projeto nacional manifesto na esfera produtiva, mas que para sua efetivação requer o concurso de variadas dimensões da sociedade comprometidas com o direcionamento pactuado. Por exemplo, a dimensão do conhecimento – ensino, pesquisa, tecnologia – é fundamental para a qualificação da produção nacional e uma melhor inserção nas trocas mundiais. Esse fator estava mencionado desde a PITCE e não ficou esquecido na PDP nem no PBM, porém para que funcione a contento na direção pretendida, deve estar articulado com dimensões como a do crédito, da existência de uma institucionalidade operativa que faça o sistema como um todo funcionar, da existência de um corpo técnico qualificado e vários outros, também contemplados nos programas mencionados. Portanto, para que as políticas industriais atinjam os objetivos e as metas explicitadas são requeridos arranjos de várias ordens que afluam e qualifiquem o aparato produtivo. Afigura-se necessário aglutinar interesses internos divergentes das instâncias políticas, empresariais e dos movimentos do campo do trabalho e da esfera social em prol da direção produtiva estabelecida.

A questão, portanto, não se restringe a formatar na estrutura do governo equipes de trabalho imbuídas da tarefa de gerar e implantar programas voltados à industrialização qualificada do país, até mesmo se elas se propõem a desenvolver sua ação em conjunto com o meio empresarial do país, por exemplo. Muitas vezes essas aproximações acabam se transformando em canal voltado a obtenção de benefícios individuais a partir do governo.

O aspecto da participação do governo em iniciativas industrializantes, ou, mais amplamente, na atividade econômica é questão antiga e que adquire atualidade de distintas ênfases a depender da conjuntura histórica em que ocorre. A matéria é uma das vias argumentativas centrais do presente texto, e os autores que foram mencionados defendem papéis mais ativos dos governos na condição de

impulsionadores de processos de modernização produtiva. Wu (2013, p. 157), ressalta que “[...] the root cause of intervention is economic backwardness that is essentially determined by the time when country begins its course of industrialization”. O autor prossegue afirmando que Gerschenkron (2015) é um dos primeiros autores a introduzir o conceito de atraso econômico e a ressaltar o crescente papel assegurado ao governo no processo de superação dessa condição.

Hobday, tratando do papel dos governos nos processos asiáticos, ressalta que “certainly, some governments are more capable than others and in absence of competent government alternative pathways to development need to be sought”. (HOBDAY, 2013, p. 152). Há um conjunto grande de questões envolvidas no aspecto da participação dos governos nas iniciativas, muitas delas tratadas por exemplo em Chang (2004), todavia é oportuno problematizar a dimensão em que ela deve ser compreendida, e que se relaciona diretamente com o observado no Brasil.

Um país como o Brasil, configura uma situação especial, de alguma forma intermediária no referente ao desenvolvimento industrial. De um lado já se tem uma base produtiva antiga e bem configurada nesse campo. Embora o surto industrial mais consolidado do país remonte à década de 1930, já havia produção industrial desde a entrada do século XX, pelo menos, e ao longo do tempo foi se formando uma classe empresarial e um operariado urbano consistente em número e qualificação. Na década de 1960 a população urbana ultrapassou a rural, com impactos significativos sobre as atividades econômicas urbanas em termos de disponibilidade de trabalho e absorção da produção. Da mesma forma, o sistema bancário nacional é desenvolvido, e em alguns aspectos bem avançado. A institucionalidade existente em distintas esferas da vida social – na organização política, jurídica, sistemas de segurança, etc. – embora no geral deixe a desejar em aspectos importantes no comparativo aos países desenvolvidos, também já está estruturada e operando há gerações. Portanto, o país não se enquadra em muitas situações tratadas na literatura econômica referente à industrialização, as quais discorrem sobre sociedades em estágios anteriores no referente aos aspectos comentados. Por exemplo, as situações de *coordination failures*, tão mencionadas na literatura econômica desenvolvimentista, e que se apresentam como grandes problemas em muitos países em etapas iniciais de industrialização, embora ainda possam se fazer presente na economia brasileira, são menos frequentes, ou mais facilmente resolvidas, pois o país já conta com uma base industrial complexa.

Como fato objetivo, na melhor das circunstâncias, governos são eleitos em processos democráticos transparentes, porém o que se observa parece sugerir que a dimensão do poder capaz de implantar e conduzir transformações econômicas consistentes em determinadas direções requer ir além dessa condição de partida. Nas democracias maduras os partidos e as frentes políticas que se formam expressam coalisões de poder capazes de conduzir programas econômicos em situações em que as estruturas produtivas requerem ajustes e direcionamentos, visto que as questões básicas, como a da industrialização, já foram há muito superadas. Nos casos dos países em desenvolvimento e outros em que ainda preponderam estilos de vida tradicionais, é todo um modo de vida que será alterado, por um lado, e, ademais, necessitam ser rompidas estruturas consolidadas de vários tipos de poder. As transformações requeridas demandam a consolidação de um projeto de prazo mais ou menos longo, o qual resultará de um certo tipo de união nacional em torno desse desígnio.

No presente trabalho não se está explicitamente adotando uma posição alinhada com o ponto de vista institucionalista na abordagem do tema central tratado, o que requereria organização metodológica específica, todavia quer parecer que se deva direcionar a atenção para algum tipo de teoria que organize elementos que possam subsidiar uma alternativa de transformação econômica estrutural mais efetiva. Autores vinculados a essa escola, no entanto, fazem um esforço meritório no sentido de expandir as possibilidades explicativas de sugerir linhas gerais de ação das transformações requeridas.

Acemoglu e Robinson (2008), valem-se da definição de Douglas North sobre instituições para organizar seu entendimento a respeito da direção em que se deveria olhar para melhor entender porque algumas sociedades se desenvolvem economicamente e outras não. Afirmam que “understanding underdevelopment implies understanding why different countries get stuck in political equilibria that result in bad economic institutions”. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2008, p. 25).

Os autores problematizam analiticamente o conceito de instituição, que estão a empregar, procuram fundamentá-lo e, para fins de dar sustentação histórico/empírica a seus argumentos, recuperam aspectos destacados da formação econômica dos países e concluem que o poder político entre diferentes grupos é o fator decisivo para configurar as instituições econômicas. No referente ao poder político, o dividem em dois componentes – o de *jure*, e o de *facto*. O primeiro

compreende o poder que deriva das instituições políticas da sociedade, e o segundo se origina tanto da habilidade dos grupos em resolver suas demandas, quanto dos recursos econômicos de que podem lançar mão, os quais determinarão sua capacidade de usar a força contra os oponentes. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2008, p. 7). Após desenvolverem seus conceitos e trazer exemplos de reformas que não alteraram de fato o status quo econômico, os autores argumentam que “making or imposing specific institutional reforms may have little impact in the general structure of economic institutions or performance if they leave untouched the underlying political equilibrium”. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2008, p. 13). O ponto dos autores é que muitas vezes se introduzem reformas, mas estas não afetam o equilíbrio político subjacente e, assim, não ocorre o aprimoramento das instituições políticas ou de seu desempenho. Afirmam que mesmo que se altere o poder *de jure*, ou que se institua formas políticas mais avançadas, como a democracia em alguns locais, isso talvez possa não ser suficiente para introduzir mudanças institucionais mais amplas, ou seja alterações no equilíbrio político. E isso ocorre porque “o sistema político e econômico é mantido inalterado devido a uma combinação do poder político *de jure* e o *de facto*”. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2008, p. 14, tradução nossa). Ou seja, podem ocorrer mudanças localizadas nos poderes *de jure* ou *de facto*, mas não em ambas as instâncias, e na intensidade requerida, para que se altere o equilíbrio político. Nas palavras dos autores,

Just as reforming economic institutions without changing the political equilibrium may not improve the institutional equilibrium, so changing *de jure* power, while leaving the sources of *de facto* power intact, may have little impact in economic performance. (ACEMOGLU, ROBINSON, 2008, p. 19).

Reconhecem, não obstante, que permanecem dificuldades, visto que mesmo que ocorram modificações nas duas formas de poder mencionadas, a elite que assumirá no novo equilíbrio poderá não ter os incentivos corretos, ou estes, e as próprias instituições que virem a ser criadas, ainda se moldarem no status quo anterior. Mencionam, portanto, que a nova situação é *path dependent*, significando que ela não tem a autonomia requerida para criar suas próprias instituições e práticas.

Por fim, tratando da possibilidade de aproveitamento das experiências asiáticas, Hobday (2013), comenta que há peculiaridades entre os países, o que dificulta a simples transposição daquelas a projetos nacionais industrializantes

específicos. Sugere que talvez o grande ensinamento que possa ser extraído é que cada país identifique seu próprio caminho de desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento geral que norteou a realização do trabalho consistiu em desenvolver os objetivos específicos de forma a atender ao problema de pesquisa formulado.

O primeiro e o segundo objetivos específicos foram atendidos no capítulo 2. Neste, foi realizada uma recuperação histórica do fenômeno da industrialização para ressaltar dois aspectos alinhados à narrativa principal do trabalho. O primeiro se refere ao fato de que, desde o seu surgimento, ao serem percebidas as novas formas de acumulação de rendimentos e riqueza que propiciava, assim como da abertura de novas possibilidades de engrandecimento dos Estados nacionais, a atividade passou a ser incentivada pelos governos. Um segundo aspecto, associado ao primeiro, é que a industrialização sempre foi, desde o início, simultaneamente um projeto privado e governamental. Não tinha como ser diferente. Estas constatações amplas iniciais permaneceram como a linha mestra que fundamentou a abordagem das demais etapas do trabalho.

Tendo presente estes aspectos iniciais, na sequência foram apresentados os entendimentos dos teóricos da economia com respeito à industrialização na medida em que o processo se afirmava. Logo no início da produção através do sistema de fábricas, Adam Smith percebeu o que havia de novo e identificou o significado amplo das novidades que ocorriam no campo prático da produção e da sua organização. Assim, as confrontou com o entendimento mercantilista, deslocando as ênfases explicativas sobre o fundamento da geração de riqueza na sociedade. Na sequência, essa percepção, que se encaixa no arcabouço das teorias liberais do século XVIII, foi, mais tarde, adaptada ao sistema formal da economia neoclássica. Por outro lado, ao se olhar o suporte prático do conjunto destas transformações nas economias dos países e na relação de interdependência entre eles, vê-se que o mesmo é dado pela ação pragmática dos Estados nacionais. Estes não mediram esforços de todas as ordens para que seus países se industrializassem e se valorizassem relativamente aos demais. Essa dicotomia entre o entendimento do tipo liberal e o suporte do conjunto dado pelo núcleo do poder político dos governos foi um fato sempre observado na realidade das economias nacionais.

O tema da política industrial em si foi visto que é tipicamente uma denominação surgida na realidade do pós-Segunda Guerra Mundial, em um

contexto em que, por um lado buscava-se a recuperação econômica dos países desenvolvidos e, por outro, empreendiam-se ações destinadas a superar as condições enfrentadas por aqueles em condições mais desfavoráveis. Novamente, neste contexto, as ações combinadas entre capital privado e a deliberada ação governamental, promovendo o fortalecimento das economias dos seus países, se faz sentir com força. Foram citados historiadores econômicos que ressaltaram esse aspecto, com ênfase na recuperação econômica dos países europeus no período. Mais tarde, esta mesma ação do tipo estatal foi posta em prática no Japão e na Coreia do Sul, na sequência. Já na segunda metade da década de 1970, em um contexto de reformas políticas e redirecionamentos estratégicos, a China empreende a sua grande arrancada em direção ao aumento de níveis de produção e produtividade. Neste país, e até pela sua condição de ter formalmente o partido comunista como instância máxima de poder político, a ação governamental atuando de várias formas foi e é fundamental nesse movimento.

Fora dos países mencionados, de maneira geral, iniciativas mais diretamente associadas às políticas industriais perderam força tanto no plano teórico quanto na ação dos governos no período que teve início na segunda metade da década de 1970. Tal entendimento teve seu auge nos anos 1980 e 1990. É o predomínio das ideias ditas neoliberais.

Na sequência, abordou-se o que foi denominado como um ressurgimento das políticas industriais, na virada do século XX para o XXI, valendo-se de uma literatura atualizada sobre o tema. Inicialmente, através de informações quantitativas, mostrou-se a queda que a produção manufatureira vem sofrendo em países e grupos de países. A participação da indústria na produção total caiu para os países desenvolvidos em proporção marcada. Para os denominados “em desenvolvimento” o comportamento é de ligeira elevação no período tomado entre 1995 e 2014, mas isso se deve muito ao peso da produção chinesa, que entra nesse recorte classificatório. O que o relatório da UNCTAD denomina como “economias de transição” também apresentaram queda da participação industrial no produto total.

Esses fatos observados, nos quais economias que ainda não tinham alcançado a condição de desenvolvidas têm sua base industrial corroída, como é o caso do Brasil, têm merecido atenção e caracterizado o fenômeno denominado de desindustrialização, o qual embute um conteúdo de apreciação crítica sobre a situação.

Esses elementos, entre outros, em associação com o fato de que as economias do leste da Ásia, e da China em especial, têm apresentado um crescimento elevado por períodos prolongados, assentado na produção industrial em evolução qualitativa, trouxe o tema das políticas industriais novamente para a pauta de instituições multilaterais e de estudiosos da área da economia. Em adição a esses aspectos, os resultados obtidos pelas políticas adotadas ao longo da era neoliberal na distribuição dos rendimentos e da riqueza gerada têm ampliado a brecha entre países e indivíduos, e se constitui em outro elemento que tem levado a procurar formas direcionadas a promover o encurtamento dessas distancias.

Um fato a destacar é que as políticas industriais pensadas no século XXI tem um caráter distinto daquelas vigentes no contexto do período da substituição de importações, tal como ocorrido no Brasil. Na época, por exemplo, não era raro os governos adotarem medidas explícitas na área cambial, ou erguer barreiras às importações como forma de favorecer a produção nacional. Hoje isso é bem mais difícil de ser realizado. Se nos anos do imediato pós-Guerra, havia, por exemplo, um debate do tipo nacionalista de posicionamento em relação à presença do capital externo na economia nacional, nas atuais políticas industriais, o investimento externo direto é considerado crucial para suprir a carência de capitais, fundos de financiamento e prover tecnologia à produção local. Foi visto que a inserção nas cadeias globais de valores é outra dimensão da conjuntura produtiva atual que deve ser considerada no tocante às ênfases produtivas pelas economias nacionais dos países em desenvolvimento como o Brasil. Para fins de caracterizar as diferenças das novas políticas industriais praticadas com as antigas, se mencionou o tipo de preocupações presentes nas atuais, como o desenvolvimento sustentável, tecnologias associadas às novas revoluções industriais, economia de aprendizagem, aquisição de tecnologia estrangeira, a ênfase no empreendedorismo, maior ênfase na inclusão social e econômica, entre outros.

Classificação recente do relatório da Unctad, *World Investment Report*, de 2018, enquadrava as políticas industriais em três categorias: as do tipo *NIR-based* (Nova Revolução Industrial), que focam na indústria de alta tecnologia, e portanto, mais tipicamente praticadas por países de renda alta; as do tipo *catch-up*, que expressam ações de caráter horizontal, com ênfase em setores de alta capacidade técnica, como a engenharia; e, por fim, as classificadas na categoria *build-up*, com foco em setores industriais específicos, como os que tratam com recursos naturais e

manufaturas leves. As menções a essas categorias classificatórias foram feitas com o propósito de caracterizar o novo ambiente de políticas industriais no século XXI. Trata-se de aumentar a produção industrial, mas conjuntamente qualificá-la, pois a dimensão do crescimento e do dinamismo da economia se vincula diretamente com a forma com que essa economia se relacionará com as demais, ou seja, a concorrência.

Fechando o capítulo 2, foi realizado um breve apanhado da política industrial praticada no Brasil ao longo dos anos em que vigorou a etapa desenvolvimentista até o declínio e posterior abandono dessas iniciativas nas décadas de 1980 e 1990. Contribuíram para essa mudança de ênfase ao longo da década de 1980, sobretudo o contexto macroeconômico nacional desorganizado por fatores como a crise da dívida externa no começo desse período, além da inflação elevada que se fez presente durante a década, sendo debelada somente em 1994, com o Plano Real. O esgotamento do modelo de substituição de importações ao final da década de 1970, foi outro fator mencionado. Pela dimensão mais geral, o próprio entendimento que passa a prevalecer entre economistas, instituições multilaterais e governos nacionais foi do tipo não-intervencionista, o que aliado ao fator anterior, tirou completamente de cena a opção pelo emprego de políticas industriais.

Uma vez recuperadas as trajetórias da industrialização, uma descrição das políticas industriais ao longo da segunda metade do século XX, seu decréscimo ao final desse período, e, por fim, sua retomada no início deste novo século, se partiu para o atendimento do terceiro objetivo específico. Nele, foi apresentado o tema da recuperação das políticas industriais durante os governos dos presidentes Lula e Dilma, cobrindo, portanto, o período 2003-2014. Três grandes iniciativas foram adotadas nesta direção, a PITCE, de 2004, a PDP, de 2008 e, finalmente, o PBM, de 2011. Viu-se que as mesmas estavam alinhadas com as diretrizes contemporâneas, conforme apresentado no capítulo anterior. O contexto de seus lançamentos, evidenciou diferentes momentos pelos quais passava a conjuntura econômica nacional. Na PITCE, ficou evidenciada a clara opção do governo recém-eleito pela adoção destas medidas. Na PDP, aproveitava-se o momento da expansão da economia, que vinha desde 2004, pondo-se em prática o propósito de melhorar a produção nacional e inseri-la de forma mais qualificada no contexto mundial. Prejudicando a iniciativa, adotada em maio de 2008, entre julho e setembro ocorreu a eclosão da crise na economia norte-americana, o que fez com que o panorama da

economia mundial e local se alterasse para pior, contribuindo para o sacrifício dos resultados previstos no programa. Por último, no PBM, pensado para o período 2011-2014, tinha-se como propósito de fundo a superação da conjuntura adversa, valendo-se para isso de todo um conjunto de ações a serem levadas pelo governo e pelas parcerias entre este e a iniciativa privada.

No quarto e último objetivo específico, com o uso de indicadores quantitativos, se procurou cotejar os resultados alcançados nos aspectos das mudanças da base produtiva interna, tendo como pano de fundo o peso da indústria no produto e a estrutura interna da produção industrial. Com o mesmo propósito, se procedeu o acompanhamento do previsto com o realizado no tocante às exportações brasileiras. As variáveis acompanhadas, em ambas os elementos atestaram que o ocorrido não correspondeu ao que se esperava nas iniciativas lançadas.

Em uma apreciação geral do que se verificou deve-se ressaltar o mérito das iniciativas, pois entende-se que algo nessa direção deve ser realizado. Foram realizados esforços e se procurou montar uma estrutura institucional que desse suporte a efetivação dos programas. Porém, em conclusão, foi constatado que a efetividade do sucesso de iniciativas dessa natureza vai muito além de meramente organizar programas bem estruturados. A compatibilidade entre os mesmos e o direcionamento da macroeconomia, por exemplo, é um fator fundamental para o êxito das políticas industriais. No caso brasileiro, o governo tem uma ação limitada nas variáveis do gasto, do câmbio e da própria taxa de juros, por exemplo, para citar os elementos macroeconômicos sempre mais ressaltados.

De fato, são muitos os fatores a serem mencionados que contribuem para o êxito ou fracasso de iniciativas semelhantes. Um deles mencionado por vários autores, e de enorme importância para um país como o Brasil, é representado pela presença da produção chinesa, tanto competindo com a produção nacional em mercados mundiais, como penetrando com suas exportações no mercado brasileiro.

Em conclusão, foi comentado que processos amplos de qualificação da produção, mas que vão além desse aspecto, requerem uma vontade efetiva nacional, capaz de aglutinar interesses contraditórios para que, de fato, possa avançar na direção desejada. O observado parece sugerir que para as políticas industriais se constituírem em um direcionamento produtivo amplo, deveriam fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento, estruturado dentro de uma

racionalidade de propósitos explicitamente pactuados a serem postos em prática ao longo de um certo período de tempo, também definido.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **The role of institutions in growth and development**. Washington: The World Bank - Commission on Growth and Development, 2008.
- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 01 jun. 2018.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Plano Brasil Maior (PBM)**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Paginas/pdp.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2018.
- AGÊNCIA BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) - Inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília, DF, 2008a. (BRASIL, 2008).
- ALTENBURG, T. Can industrial policy work under neopatrimonial rules. In: SZIRMAI, A., et al. **Pathways to industrialization in the twenty-first century**. Oxford, UK.: Oxford University Press, 2013. p. 345-372.
- ANDRADE, R. P.; SILVA, R. C. Uma mestra na periferia do capitalismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 539-559, out./dez. 2010.
- BASTOS, C. P.; BRITTO, G. Introdução. In: AGARWALA, A. N.; SING, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- BEAUD, M. **História do capitalismo - de 1500 aos nossos dias**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. G. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, L. G. M.; BATISTA JR., P. N. (Org.) **A luta pela sobrevivência da moeda: ensaios em homenagem a Dilson Funaro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- BELLUZZO, L. G.; GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.
- BIELSCHOWSKY, R. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, R. et al. **O desenvolvimento econômico e a Caixa - Conferências**. Rio de Janeiro: Universidade Caixa e Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

BIELSCHOWSKY, R. **O desenvolvimento no século XXI**. [S.l.], 19 set. 2016. (16min 16 seg). Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=da0z88efDsY>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desinvolvementismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil. **Portaria MEFP nº 365, de 26 de junho de 1990**. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEDIC). **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) - Inovar e investir para garantir o crescimento - Livro de lançamento**.. Brasília,DF, 2008b.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEDIC). **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) - Inovar e investir para garantir o crescimento - Livro de lançamento**.. Brasília,DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEDIC). **Plano Brasil Maior - 2011/2014**. Inovar para competir. Competir para crescer. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEDIC). **Outras estatísticas de comércio exterior**. Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/outras-estatisticas-de-comercio-exterior/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MEDIC). **O que é PBM?** Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/chamamentopublico/105-assuntos/competitividade-industrial/455-certificado-form-125>> Acesso em: 08 ago. 2018.b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE)**. Brasília, DF, 2003.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. D. Política Industrial do Governo Lula. **Texto para discussão nº 181**. IE/UNICAMP, Campinas, jul. 2010.

CHANG, H. **Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation?** a plenary paper for Annual World Bank Conference on Development Economics. Seul, Coreia do Sul, jun. 2009.

CHANG, H.-J. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHENERY, H. B. O papel da industrialização nos programas de desenvolvimento. In: AGARWALA, A. N.; SING, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

CUNHA, A. M. et al. A intensidade tecnológica das exportações brasileiras no ciclo recente de alta nos preços das commodities. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.39 n.3. p. 47 - 70, 2011.

DEANE, P. **A revolução industrial**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Whats new in the new industrial policy in latin america? In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. (Org.). **The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology**. Londres: International Economic Association, 2013. p. 276-317.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M. D.; KUPFER, D. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FERREIRA, P. C.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 305-316, 2003.

FLEMING, J. M. As economias externas e a doutrina do crescimento equilibrado. In: AGARWALA, A. N.; SING, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

GERSCHENKRON, A. **o atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2015.

GREENWALD, B., STIGLITZ, J. Industrial policies, the creation of a learning society, and economic development. In: STIGLITZ, J., LIN, J. (Org.). **The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology**. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. p. 43-71.

GROSSMAN, G. M. Promoting new industrial activities: survey of recent arguments and evidence. **OECD Economic Studies**, Paris, n. 14, 1990.

GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Brasília, DF: IPEA, abr. 1996. (Texto para Discussão, n. 409).

HOBDAY, M. Pathways to industrialization in the Twenty-First Century. In: HOBDAY, M. **Learning from Asia's success: beyond simplistic 'lesson-making'**. [S.l.], 2013. p. 131-154,

HOBSBAWN, E. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). Sistema de Contas Nacionais (SCN). **Produto interno bruto (PIB) Referência**. Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). **Banco de dados séries estatísticas & séries históricas**. Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). Sistema de Contas Nacionais (SCN). **Tabelas sinóticas**. Rio de Janeiro, 2018c.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JUDT, T. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KUPFER, D.; FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S. The return of industrial policy in Brazil. In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. (Org.) **The industrial policy revolution I**. Houndmills: International Economic Association (IEA), 2013. p. 327-339.

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

LEE, K. Capability failure and industrial policy to move beyond the middle-income trap: from trade-based to technology-based specialization. In: STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y. L. (Org.) **The Industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology**. Londres: International Economic Association, 2013. p. 244-272.

LEWIS, W. A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: A.N.AGARWALA; SINGH, S. P. (Org.) **A economia do subdesenvolvimento**. 413-462: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1983.

MEDEIROS, C. A. **Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Post-war reconstruction and development in the Golden Age of Capitalism. **World Economic and Social Survey 2017**, Nova Iorque, 2017.

O'SULLIVAN, E. et al. What is new in the new industrial policy? A manufacturing systems perspective. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, England, UK., 2013.

PAIVA, C. A.; CUNHA, A. M. **Noções de economia**. [S.l.]: Amazon Books, 2008. Livro eletrônico.

PARK, J. H. The east asian model of economic development and developing countries. **Journal of Developing Societies**, n. 18.4, p. 330-353, dez. 2002.

PINHEIRO, M. C. et al. Por que o Brasil não precisa de política industrial. **FGV EPGE - Ensaios Econômicos**, Rio de Janeiro, 01 mar. 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/706>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. Santiago, Chile: CEPAL/ONU, 1962.

RIBEIRO, F. A "década perdida" das exportações da indústria brasileira: análise de constante market share para o período 2005-2016. **Radar: Tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, DF, abr. 2018.

RODRIK, D. Normalizing industrial policy. **Working Paper**, Washington, n. 3, 2008.

ROSTOW, W. W. A decolagem para o crescimento autossustentado. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. p. 181-211.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

RUA, M. D. G.; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 12, jun./dez. 1995.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE**: balanço e perspectivas. Brasília, DF: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI2006.

SERRANO, Franklin. **O desenvolvimento no século XXI**. [S.l.], 05 out. 2016. (12min 49 seg). Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vVKIK9RMvL8>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento na economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SQUEFF, Gabriel Coelho. **Desindustrialização**: luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília, DF Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jun.2012. (Textos para discussão, n. 1747).

STIGLITZ, J. E. Some lessons from the east asian miracle. **World Bank Research Observer**, v. 11, n. 2, 151-177, 1996.

STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y.; MONGA, C. The rejuvenation of industrial policy. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 6628, Set. 2013.

STIGLITZ, J., LIN, J., MONGA, C. Introduction: the rejuvenation of industrial policy. In: STIGLITZ, J., LIN, J. (Org.). **The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology**. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

SZIRMAI, A. Manufacturing and economic development. In: SZIRMAI, A. et al. **Pathways to industrialization in the twenty-first century**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 53-57.

SZIRMAI, A.; NAUDE, W.; ALCORTA, L. Introduction and overview: the past, present, and future of industrialisation. In: SZIRMAI, A., et al. **Pathways to industrialization in the twenty-first century**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 3-50.

TAVARES, M. D. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TAVARES, M. D. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

THE WORLD BANK. **Manufacturing, value added (% of GDP)**. Washington, 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>>. Acesso em: 12 maio 2018.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade Database**. New York, 2018. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and development report, 2016**: structural transformation for inclusive and sustained growth. Genebra. 2016. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf>. Acesso em: 12 maio 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and development report 2017 - beyond austerity**: towards a global new deal. Genebra. 2017. Disponível em:

<https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017overview_en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World investment report 2018: investment and new industrial policies**. Genebra, 2018. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Apresentação. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugenio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento na economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 11-17.

VIEIRA, F., AVELLAR, A. P., VERÍSSIMO, M. P. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 485-502, jul./set. 2014.

WARWICK, K. Beyond industrial policy: emerging issues and new trends. **OECD Science, Technology and Industry Papers**, Paris, n. 2, 2013.

WINDEN, W. V. et al. Manufacturing and urban development. In: WINDEN, W. V. et al. **Manufacturing in the new urban economy**. Abingdon, UK.: Routledge, 2011. p. 4-26.

WU, H. X. Rethinking China's path of industrialization. In: SZIRMAI, A.; NAUDÉ, W.; ALCORTA, L. **Pathways to industrialization in the twenty-first century**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. p. 155-192.