

Marcos e desafios de uma política industrial articulada no âmbito de um projeto estratégico nacional de desenvolvimento

(Artigo Completo)

Bruno César de Melo Moreira

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
bcmmoreira@yahoo.com.br

Ernani Busanelo Carpenedo

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS
ernanicb@uems.br

Antônio Carlos Vaz Lopes

Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
antoniolopes@ufgd.edu.br

Moysés Simão Kaveski

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS
moyses@uems.br

Milton Batista Fróes

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS
froesmmb@gmail.com

Resumo: É consenso de que abordar o tema desenvolvimento econômico envolve transitar por elementos teórico-analíticos bastante complexos, trabalho árduo e consciência de seu aspecto conflituoso. Sua complexidade se amplifica no momento em que a discussão avança rumo à política industrial e a sinergia que deveria existir entre esta e a política macroeconômica. Contudo, há necessidade de se promover aprofundamentos no sentido de realçar a importância deste debate para a composição de um projeto nacional de desenvolvimento. Neste sentido, emerge este estudo que tem por objetivo investigar e discutir os marcos e os desafios da política industrial alinhada com a política macroeconômica no âmbito de um projeto estratégico nacional de desenvolvimento para o Brasil. A estratégia metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica, com investigação exploratória valendo-se de estudos nacionais como o de Bresser-Pereira (2006), Coutinho (2002), Ferraz e Kupfer (2002), e Arend (2009). Os resultados apontam para necessidade de sinergia entre a política industrial e as práticas macroeconômicas como condição para que se materialize um projeto nacional de desenvolvimento. Para contribuir com a continuidade da discussão, o estudo sugere que novas investigações sejam feitas envolvendo inclusive comparação entre projetos nacionais de desenvolvimento de países de diferentes regiões do mundo.

Palavras-chave: Estado, desenvolvimento econômico, política pública.

INTRODUÇÃO

Um projeto nacional de desenvolvimento nasce e deve ser guiado, no âmbito governamental, visando dar suporte e ao mesmo tempo obter o apoio do setor privado. É uma responsabilidade da esfera pública que perpassa o simples controle de variáveis macroeconômicas. É necessária uma impulsão no setor industrial, via políticas industriais que estimulem o setor, que permitam seu crescimento e articulação para que tenhamos externalidades positivas em toda economia e possamos usufruir de um crescimento econômico sustentável.

Nos processos de desenvolvimento, o Estado passa a assumir a função de catalisador de ações coletivas, condição para traçar rumos conjuntos, dentro de uma sociedade que tende, em função dos objetivos muitas vezes diferentes de cada agente, apresentar tensões e conflitos. Um posicionamento próximo a estes moldes, por parte do Estado, permitiria criar um projeto futuro de desenvolvimento e crescimento. Há de se considerar a proximidade entre política industrial e macroeconômica, uma vez que uma depende de certa forma, da outra. Instituições criadas pelo Estado permitem equalizar tais políticas e fomentar o desenvolvimento. Num Estado desenvolvimentista, as políticas são voltadas para o setor privado, para a empresa nacional, e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade, baseadas em *benchmarking* internacional.

Entretanto, fazer política industrial no Brasil é complicado e inúmeros são seus desafios (Coutinho, 2002), entre eles, articulá-las a políticas macroeconômicas de estabilização, como as adotadas pós Plano Real. Neste sentido percebe-se que, apesar de essencial para um projeto de desenvolvimento nacional, tais medidas são, de fato, um desafio.

Assim, o objetivo do presente trabalho é discutir os marcos e os desafios da política industrial articulada com a política macroeconômica no âmbito de um projeto estratégico nacional de desenvolvimento para o Brasil.

Seguindo este entendimento, procura-se reunir subsídios teóricos que possam servir para se discutir a articulação da política industrial brasileira com sua política macroeconômica em um projeto de desenvolvimento nacional.

2 METODOLOGIA

Este artigo procura racionalizar a política industrial no Brasil e sua articulação com políticas macroeconômicas como forma de conduzir o país a um patamar de desenvolvimento econômico duradouro e sustentável. Para alcançar este objetivo o estudo vale-se da pesquisa exploratória desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica. O ponto de partida foi obter

suporte na bibliografia correspondente à área de interesse para buscar sustentação às proposições acerca do tema.

Destaca-se a relevância dos estudos de Bresser-Pereira (2006), Coutinho (2002), Ferraz e Kupfer (2002), e Arend (2009), que compõem a base bibliográfica com maior evidência para este trabalho.

Com este suporte o artigo procura sugerir, amparado na pesquisa exploratória e bibliográfica desenvolvida, as nuances por meio de uma exposição ponderada dos entendimentos a cerca do assunto em pauta.

3. O DESENVOLVIMENTO, O ESTADO E SUAS POLÍTICAS

3.1 Desenvolvimento Econômico

Bresser-Pereira (2006, p. 203) entende desenvolvimento econômico como “um processo histórico de acumulação de capital e de aumento de produtividade por que passa a economia de um país levando ao crescimento sustentado da renda por habitante e à melhoria dos padrões de vida da população dos países”. O desenvolvimento estaria fundamentado na estratégia nacional de desenvolvimento e na qualidade desta estratégia que irá envolver a coesão da nação, da eficácia de suas instituições e das políticas adotadas.

O objetivo geral do desenvolvimento econômico, no entendimento de Bresser-Pereira (2006), é a melhoria do padrão de vida da população. O que ocorre é que a renda por habitante tem sido considerada como a melhor medida de desenvolvimento, por outro lado, o que deve ser considerado é o aumento do valor adicionado por habitante. Há uma corrente que considera no conceito de desenvolvimento econômico a melhoria de distribuição de renda, o que segundo Bresser-Pereira (2006), tende a historicamente não ser constatado e seria visível considerá-lo em muitos casos, injusto. Contudo, ao longo do tempo, acabará se revertendo em melhoria dos padrões de vida médios. O desenvolvimento não seria o único objetivo político, e que outros três elementos teriam relevância: segurança pública liberdade, e justiça social. Poderiam tais objetivos ser buscados paralelamente. Desta forma, o desenvolvimento econômico passa a ser considerado como “o resultado de uma estratégia nacional, que em cada momento histórico, procura combinar escassos recursos disponíveis e instituições, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 2008).

Outro ponto relevante é a distinção que é feita entre desenvolvimento e crescimento. A taxa do crescimento de um país seria então oriunda para sua acumulação de capital, do progresso técnico absorvido, e das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas

sociais, costumes) de cada sociedade e que estejam voltados ao desenvolvimento. Crescimento seria considerado aumento da renda *per capita* e desenvolvimento estaria ligado a mudanças sociais e políticas. O que ocorre, afirma Bresser-Pereira (2006), é que o normal seriam as mudanças tecnológicas e divisão do trabalho e aumento da produtividade serem acompanhadas por mudanças institucionais, da cultura e das estruturas da sociedade, o que valorizaria a idéia de que não faz sentido distinguir crescimento de desenvolvimento. Esta distinção só ocorreria nos casos em que se trata de “modelos de crescimento”, onde o processo de desenvolvimento seria reduzido a modelos matemáticos com base em funções de produção. O autor dá ênfase ainda, ao efeito da globalização no contexto Estado-Nação, fenômeno que denomina de “globalismo” e que o avanço da interdependência entre as nações estaria diminuindo a relevância dos Estados nacionais.

Contudo, para Bresser-Pereira (2006), um dos fatores fundamentais no processo de aceleração do desenvolvimento capitalista é, em primeiro lugar, a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, e, em segundo lugar, da qualidade dessa estratégia, considerando para tanto a coesão da nação, as instituições criadas e políticas adotadas. Desta forma, o desenvolvimento econômico, seria, então, o resultado de uma estratégia nacional em prol da industrialização.

3.2 O Papel do Estado

Ferraz e Kupfer (2002) observam que não há consenso entre os economistas quanto à participação do Estado na promoção de atividades produtivas e que o tema é abordado sob bases teórico-analíticas de três vertentes: ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista. Independente disto, a política industrial deve voltar-se à promoção da atividade produtiva com vistas ao desenvolvimento.

A relação entre Estado e Mercado oscilaria, segundo Ferraz e Kupfer (2002), como um pêndulo ao longo do tempo. Com Smith, ter-se-ia a mão invisível do mercado norteando as ações o que valorizava o liberalismo. No início do séc. XX observa-se forte intervenção do Estado o que se manteria de forma hegemônica até a segunda grande guerra. Nos anos 80 o liberalismo volta a ganhar espaço com as iniciativas de Grã-Bretanha e USA. Atualmente, evidenciam-se esforços mais expressivos para destacar a importância da diminuição da dualidade Estado-mercado. Contribuem para isto, três constatações, segundo os autores: o sucesso do desenvolvimento asiático e a importância das instituições públicas para tal; a importância do progresso técnico e do aprendizado e o papel que o Estado tem nestas áreas; e, o funcionamento dos mercados e suas restrições as quais estariam sob o jugo do Estado.

Ainda, ao Estado caberia a responsabilidade de prover recursos para a iniciativa privada com vistas aos fins desejados pela sociedade, envolvendo também, questões como distribuição da riqueza, eficiência e conhecimento, elementos inerentes ao desenvolvimento de uma nação.

Já segundo Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico é um processo histórico deliberado que aumenta o padrão de vida em cada Nação-Estado, fruto de uma estratégia nacional, cuja liderança é do governo, agindo em acordo com os agentes econômicos para definir políticas econômicas e instituições legais voltadas ao investimento e aumento da produtividade. Ao Estado e ao governo seria atribuída a função de estabelecer o equilíbrio entre desenvolvimento e distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais. Tal posicionamento leva a entender que o desenvolvimento demanda uma estratégia nacional.

Por estratégia nacional de desenvolvimento, Bresser-Pereira (2006, p. 216) entende que “é uma instituição fundamental de um Estado-Nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, da classe média profissional, e, dentro desta, da própria burocracia do Estado”. Alguns pontos podem ser içados deste entendimento quanto às estratégias nacionais de desenvolvimento, destas destaca-se: existência de algum planejamento, principalmente nas fases iniciais, para a implantação da indústria pesada; é resultado de um processo coletivo de tomada de decisão; na maioria dos países o Estado foi vital para a criação de infra-estrutura básica; foram inicialmente protecionistas; promovem o progresso técnico; promovem o desenvolvimento com base, em princípio, na poupança interna; e, envolvem mudanças nas instituições, destacando-se que o desenvolvimento depende de boas instituições.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento envolve um conjunto de instituições: novas leis, novas políticas econômicas; sociais, e tecnológicas (temporárias e específicas); e por práticas empresariais e associativas, não submissas, mas sob o poder normativo do Estado. Uma das mais importantes instituições utilizadas pelos Estados Nacionais para o desenvolvimento é a educação (desenvolver o capital humano) e a reforma da própria organização do Estado, pois é vital que a organização do Estado seja efetiva e eficiente.

Para Bresser-Pereira (2006), as estratégias nacionais de desenvolvimento se apresentam de forma distinta entre Estado-Nação de país de centro e de país periférico.

Coutinho (2002) enfatiza a importância de se atingir uma formulação do perfil desejado para a política industrial, considerando a construção de meios e das instituições necessárias. Neste espírito, sugere medidas, reformas, engenharias institucionais e orientações para a política industrial brasileira.

O autor (2002) é enfático em destacar a importância de se ter uma política industrial voltada para o comércio exterior, que permita superar a vulnerabilidade externa e assegurar condições sustentáveis de balanço de pagamento e para o desenvolvimento do país. Condições institucionais devem ser criadas para tal, em especial de fomento e financiamento e que vislumbre a abertura e acesso a mercados externos. As políticas tecnológica e industrial devem estar alinhadas para que inovações de materializem. Há de se considerar a importância de coordenação, uma vez que casos onde ocorra a ausência de política industrial federal podem abrir caminho para a guerra fiscal regional. Elementos pontuais como esse reforçam a importância de coordenação no plano nacional e reiteram a proposição de reforçar a ossatura institucional da política macroeconômica regional (ADENE, ADAM, FINOR, FINAM) e de se compreender a importância do Estado em programas regionais e sub-regionais. Isso envolverá a compreensão da dinâmica de pólos ou dos *clusters*, das redes horizontais e dos núcleos espaciais de atividade, o que envolverá a engenharia institucional federal, estadual e municipal.

3.3 Políticas de desenvolvimento: um resgate histórico

A importância de políticas públicas para o fomento do desenvolvimento como foi destacado na seção anterior é defendida em vários estudos contemporâneos. Para Scatolin *et al.* (1998), uma política industrial pode ser utilizada para influenciar a performance de crescimento industrial, competitividade e produtividade.

No caso do Brasil, Laplane e Sarti (2006) defendem que um dos focos da estratégia de desenvolvimento nacional foi, desde a década de 1930, engendrar políticas que visassem promover o desenvolvimento industrial. A industrialização constituiu-se, ao longo desse período, o motor do desenvolvimento da economia brasileira. Entretanto, é necessário ressaltar que apesar deste esforço para a industrialização, historicamente ao longo de nosso desenvolvimento vivenciamos dois problemas. O primeiro, que políticas públicas pró-indústria foram poucas e, na maioria das vezes, ineficientes. Segundo, a partir da década de 1950, o crescimento industrial foi condicionado ao mercado externo, optando por um desenvolvimento internacionalizante, o que deixa o país a mercê de variáveis exógenas e implica na perda de oportunidades de crescimento.

Neste sentido, Arend (2009) parte do marco histórico que a partir da década de 1930, com o governo de Vargas, o Brasil se introduz num processo de industrialização. Era uma industrialização voltada para os interesses nacionais, com forte apoio da população. Assim, o plano de desenvolvimento econômico e social de Vargas pretendia consolidar o salto para a

industrialização, criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado dos bens de produção. Segundo Arend (2009), o Plano evidenciava um conteúdo nacionalista, ao minimizar a participação de empresas estrangeiras no processo de desenvolvimento.

Entretanto, para Scatolin *et al.* (1998) somente na década de 1950 tem-se a primeira tentativa efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial, justamente com o Plano de Metas de Kubitschek. O plano coordenou um programa de investimentos públicos e privados (nacional e estrangeiro) organizado de acordo com um conjunto de metas específicas. No entendimento de Arend (2009), estaria definida, a partir desse momento histórico, uma estratégia de crescimento dependente do ingresso de recursos externos no longo prazo. Em outras palavras, a partir daí o país se decidiu por um processo de desenvolvimento internacionalizante e que o conduziu cada vez mais a depender do mercado externo. Citando Oliveira (1989), Arend (2009) ressalta que o governo JK restaura a velha divisão internacional do trabalho que desde 1930 vinha sendo alterada.

Para Santos, Diniz e Barbosa (2004), as políticas públicas de incentivo à indústria das décadas de 1950 e 1960 visavam também a construção e principalmente a substituição de importações, bem como, ao aumento da competitividade externa de determinadas cadeias industriais. O principal instrumento de tais políticas foi a criação de centros industriais nas principais regiões metropolitanas do país. Este foi um passo importante pensando em Arranjos produtivos ou sistemas produtivos locais.

Nos anos 60, com reformas constitucionais, crise política e o advento do autoritarismo, a política industrial foi abandonada, sendo retomada apenas na década seguinte, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)

Scatolin *et al.* (1998) observam que a segunda grande tentativa de implementar uma política industrial foi o II PND, adotado pelo Governo Geisel (1974-1979). Através deste plano um conjunto de investimentos públicos e privados foi realizado na indústria e na infraestrutura. Foram definidas indústrias preferenciais para receber os recursos, como insumos básicos e bens de capital, deixando de privilegiar os bens de consumo duráveis como na década de 1950 (CASTRO, 1985).

Já nos anos 1980, a política industrial foi abandonada. Houve nesses anos um processo de deterioração das instituições, da infra-estrutura e do sistema de ciência e tecnologia, com efeitos negativos sobre a indústria nos primeiros cinco anos da década. Neste período a política monetária de curto prazo e as políticas fiscais para controlar a inflação passam a ser o foco das medidas governamentais (SCATOLIN *et al.*, 1998).

Em sua gestão, o governo Lula buscou, através do seu Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê investimentos em infra-estrutura aliado a medidas econômicas que visam estimular os setores produtivos, conferir um novo rumo de crescimento ao país. Não é um plano de industrialização ou desenvolvimento industrial, mas seus investimentos em infra-estrutura podem repercutir positivamente em setores industriais chaves da economia.

Neste sentido, sendo tal relação positiva, políticas de apoio à indústria nascente conduzem a um avanço tecnológico em determinado país, a um melhor nível de competitividade e conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico.

3.4 Alinhamento da política industrial à política macroeconômica

Ferraz e Kupfer (2002) reforçam que a política industrial mantém vínculo direto com a política macroeconômica, uma depende de certa forma, da outra. Também, os autores destacam que a política industrial apresenta um caráter deliberado da atuação estatal. Esta política irá apresentar dois alvos: (i) políticas horizontais, que terão foco global; e (ii) políticas verticais, voltadas a indústrias específicas. Diferente do que se observa nos discursos das nações desenvolvidas que teriam cunho liberalizante, o que se presencia é a existência sim, de políticas industriais, sob a prerrogativa de preservar a competitividade das empresas no ambiente internacional.

Coutinho (2002) destaca a importância de entendimentos e de cooperação com empresas transnacionais como elemento indispensável à política industrial e de comércio exterior, frente à meta de se obter superávit. Instrumentos de proteção tarifária devem ser usados com moderação e com taxa de câmbio realista. Não deve deixar de fazer parte desta pauta, a dimensão patrimonial da política industrial, uma vez que a superação das deficiências de competitividade do Brasil passa pela constituição de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial. Como instrumentos para a concentração industrial, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) vale-se de: a) incentivos fiscais/financeiros de desenvolvimento regional; b) incentivos fiscais, subvenções a fundo perdido; c) subsídios ao treinamento/educação de trabalhadores; d) uso coordenado do poder de compra do setor público; e) esquemas de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores; f) oferta de infra-estrutura tecnológica e científica através de incubadeiras, pólos e distritos especiais; e, g) negociações diretas do governo com grandes empresas internacionais, com bases nas premissas elencadas acima. No Brasil tais instrumentos são precários e institucionalmente subdesenvolvidos, o que denota que se crie com urgência, instrumentos

para empreender as políticas industrial, tecnológica, regional e de comércio exterior com condições mínimas de eficácia.

Apesar de parecer linear, este desenvolvimento não se deu de maneira tão simples como apresentado até agora. Isto porque diversos foram os momentos conturbados que o país e o mundo viveram durante estes anos e também, porque políticas macroeconômicas eram adotadas o tempo todo para superar as dificuldades e muitas destas políticas se mostravam contrárias ao desenvolvimento industrial.

Neste sentido, como ressalta Coutinho (2002),

A relação entre a política macroeconômica e a política industrial é complexa e se insere num contexto que tanto pode ser de compatibilidade quanto de incompatibilidade. As avaliações quanto à sustentabilidade da solvência cambial e quanto à trajetória da taxa de câmbio se refletem, inarredavelmente, sobre o componente de risco-país embutido na taxa efetiva de juros para as empresas. A combinação específica de taxa de câmbio com a taxa de juros determina, assim, condições fundamentais de cálculo de retorno/risco para o sistema empresarial. Os regimes macroeconômicos, portanto, comportam implicitamente macrocondições de competição mais ou menos favoráveis para o conjunto de empresas e, assim, incidem decisivamente sobre a eficácia possível das políticas industriais (COUTINHO, 2002, p. 193-194).

Assim, como ressalta o autor, quando tais políticas se mostram compatíveis, as políticas macroeconômica e industrial se auto-reforçam positivamente. Em regimes deste tipo, não só a política industrial funciona com eficácia, como também se mostra fator-chave de reforço da política macro. Entretanto, em regimes contrários, a política industrial enfrenta sérias dificuldades.

Veja o caso do Brasil. Coutinho (2002) considera que a política industrial adotada, do pós-guerra, até o início dos anos 80, foi marcada pela proteção tarifária e em subsídios fiscais e financeiros. Mais especificamente, nas décadas de 1950, 1960 e metade dos anos 1970, a industrialização do Brasil procedeu-se sob escassez de moeda forte. Não havia crédito internacional suficiente, a exportação se via limitada, a industrialização, via substituição de importações, tinha uma motivação de poupança de divisas, sendo a nova produção no país orientada primordialmente para o mercado interno. Neste cenário, convivia-se com uma alta proteção tarifária que, num primeiro estágio, gravava a importação do bem final, facilitando a importação dos insumos e componentes com tarifas baixas. Assim, buscou-se fazer avançar sucessivamente o processo de substituição “para trás” nas novas cadeias industriais (COUTINHO, 2002).

Já para os anos 80 e 90, sob efeito do processo de globalização, esses instrumentos foram se tornando disfuncionais para os países desenvolvidos e para as grandes empresas transnacionais.

Assim, novos instrumentos de política industrial deveriam ser criados nos anos 1980 e ter como norte a idéia de atuar de modo compatível e complementar aos mercados, prevenindo ou sanando as suas falhas. Coutinho (2002) coloca, ainda, que para evitar, de outro lado, as falhas do Estado, o processo deveria ser conduzido minimizando o protecionismo, banindo os mecanismos burocráticos discricionários e a falta de transparência. Contudo, o Brasil é carente de novos instrumentos e vê reduzido o espaço de uso dos velhos instrumentos devido a sua dependência e vulnerabilidade externa, decorrente dos juros altos e da tributação distorcida e onerosa.

Nos anos 1990 e 2000, mesmo uma política macroeconômica da estabilização e de flexibilização do cambio não foram capazes de reverter o quadro. O que reforça a idéia de que a política industrial é vital para libertar a política macroeconômica do seu círculo vicioso e superar os obstáculos postos por um desenvolvimento dependente. Um dos desafios a ser enfrentado no caminho da política industrial é, em primeiro lugar, articulá-la com a política macroeconômica (COUTINHO, 2002). Há também o desafio da compatibilização com outras políticas relevantes como as de comércio exterior, tecnológica, regional, com processos de regulamentação e de investimento.

Existem razões sólidas e racionais para que a política industrial a ser adotada concomitantemente com a política econômica,

[...] robusteça os grupos empresariais de capital nacional, habilitando-os a operar globalmente. Tais razões são alinhadas da seguinte maneira: 1) a existência de empresas nacionais com atuação mundial, aqui sediadas, aglutina centros de decisão que, embora privados, fortalecem economicamente o país; 2) sem dúvida, a formulação e a tomada de decisões estratégicas a partir do Brasil concentram em nosso território as atividades de alto valor agregado em gestão, finanças, inovação organizacional, desenvolvimento tecnológico e de marcas; 3) como resultado do item anterior, localizam-se no país os melhores empregos e as melhores oportunidades de desenvolvimento profissional; 4) uma parcela importante dos investimentos diretos estrangeiros se faz através de associações, *joint-ventures* e parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e higidez financeira. Em resumo, a superação das deficiências competitivas do Brasil não pode prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial. Sem isso, não se desenvolverão núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação (COUTINHO, 2002, p. 205).

Tais medidas são importantes num projeto nacional de desenvolvimento, pois, grandes grupos econômicos eficientes são capazes de “driblar o risco-país, alavancar mais crédito, gerar mais capitalização e, então, investir mais agressivamente. Podem também exportar vigorosamente, através da implantação de bases operacionais no exterior. Coordenados, em articulação com o Estado, fortalecem o poder nacional” (COUTINHO, 2002, p. 205).

A idéia aqui exposta, na concepção de Coutinho (2002), é que a superação das deficiências competitivas do país não pode prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial, pois, sem os mesmos, não se desenvolverão núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação. Sob este prisma, o país poderia utilizar-se de alguns instrumentos como, incentivos fiscais, subsídios ao treinamento de trabalhadores, esquemas de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores, oferta de infra-estrutura tecnológica e científica e negociações diretas do governo com grandes empresas internacionais a fim de que estas idéias possam sair do papel.

Ainda, Coutinho (2002) observa que seriam três as esferas de intervenção dos novos instrumentos: 1) reforço aos fundamentos legais e institucionais para o funcionamento dos mercados; 2) ação redutora de riscos financeiros e inovacionais; e 3) criação de sinergias através da promoção da cooperação. Associados a estes, deve-se manter de forma residual dos velhos instrumentos.

Ferraz e Kupfer (2002) salientam que ao se focar a política industrial pela ótica desenvolvimentista, tem que se ater às suas condicionantes: o contexto específico; o tempo histórico; e, o contexto internacional. Para os autores, o conceito desenvolvimentista caracteriza o Estado que privilegia como princípio de legitimidade, a capacidade de promover e sustentar o desenvolvimento, advindo da combinação de taxas de crescimento econômico altas e sustentadas e mudança estrutural no sistema produtivo. O foco estaria no apoio e proteção à indústria nascente. Num Estado desenvolvimentista, as políticas são voltadas para o setor privado, a empresa nacional, e prioridade para o crescimento, a rivalidade e a produtividade, baseadas em *benchmarking* internacional. Observa-se que o Estado-desenvolvimento lidera o mercado. Comparativamente entre Estados asiáticos e latino-americanos, observa-se que, no caso da Coreia, por exemplo, o Estado disciplinou o processo estabelecendo, inclusive, padrões de desempenho rígidos, normalmente associados ao sucesso exportador.

Na América Latina, a participação do Estado no processo de industrialização focalizou indústrias de bens de consumo não-duráveis e duráveis e ainda de bens intermediários, independente da natureza do capital das empresas, sendo o desempenho definido pela construção de capacidade produtiva. Observa-se que para os asiáticos, o indicador de controle era o sucesso exportador, para os latinos, o grau de nacionalização da produção. O que Ferraz e Kupfer (2002) chamam a atenção, é que sejam considerados os avanços desenvolvimentistas alcançados entre uma região e outra para servir de análise sobre suas políticas industriais.

Outros elementos podem ser agregados às discussões em torno da política industrial. Para Ferraz e Kupfer (2002), a partir da abordagem da competência para inovar, enfatizar as relações entre estrutura de mercado, estratégia empresarial e progresso técnico, a política industrial vincula-se ao paradigma “Estrutura-conduta-desempenho” (MASON, 1939). Assim, amparadas nas premissas de Schumpeter (1982), esta abordagem evidencia que as inovações seriam o motor do desenvolvimento no capitalismo. O foco está na formação de competências que levem à assimetria competitiva. Quatro aspectos principais se associam a tal abordagem: (i) concorrência por inovação tecnológica; (ii) inter-relação entre agentes econômicos; (iii) estratégia, capacitação e desempenho; e, (iv) importância do ambiente e processo seletivo. O mercado é relevante como espaço de seleção entre agentes e não como mecanismo de alocação. Ao Estado, cabe o papel de ampliar a intensidade do processo seletivo e criação de instituições que fomentem o processo de geração e difusão de novas tecnologias. Os instrumentos de intervenção podem envolver: subvenção a projetos de alta densidade tecnológica, incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento, financiamento em condições preferenciais para a inovação, compras do setor público, e a disponibilidade de capital de risco para novos empreendimentos, além de medidas para assegurar os direitos sobre as criações (patentes) e manter padrões técnicos (metrologia, padronização e qualidade). É do Estado também, a incumbência da criação de instituições voltadas a um sistema de inovação local e investigação científica e tecnológica, bem como, a formação de recursos humanos de alto nível.

No enfoque de Ferraz e Kupfer (2002), nas ações dos países da OCDE, são percebidas medidas de apoio à capacidade de concorrência externa e às atividades tecnológicas: medidas de apoio à capacidade de concorrência externa; de apoio às atividades de P&D; salvaguarda do tecido industrial; e, apoio ao investimento fixo. A política industrial ativa no Brasil se voltou para a substituição das importações, com início nos anos 1930 com bens de consumo não-duráveis, anos 1950-1960, com bens duráveis, e nas décadas de 1970 e 1980, com bens intermediários e parte da indústria de bens de capital. Tem como características: Estado-empresário; protecionismo; investimento estrangeiro; e, incentivos fiscais. Os rumos da política industrial tiveram alterações nos anos 1990, com o governo Collor, com fundamentos em instrumentos horizontais, sendo utilizados instrumentos verticais apenas para a informática. A partir de 1994, em função do Plano Real, o foco voltou-se para a estabilização econômica e política macroeconômica.

4. CONSIDERAÇÕES

Retornando ao propósito deste estudo que era revisitar elementos delineadores e os desafios da política industrial e seu vínculo com a política macroeconômica para a configuração de um projeto estratégico nacional de desenvolvimento para o Brasil, faz-se mister destacar os principais pontos evidenciados.

Os autores pesquisados são unânimes em afirmar a necessidade de sinergia e afinidade entre a política industrial e o arcabouço de práticas macroeconômicas para que se materialize um projeto estratégico nacional de desenvolvimento. O Estado, a partir de seu quadro institucional, tem peso significativo neste processo e deve ser o articulador deste plano estratégico aproximando a iniciativa privada e as demais esferas da sociedade.

No caso do Brasil, os esforços em torno do desenvolvimento devem ser analisados considerando componentes históricos, políticos, ideológicos, internacionais, econômicos, entre outros. Dois momentos referenciais nas iniciativas relacionadas à política industrial são as ações do governo Vargas nos anos 1930, cuja estratégia era de desenvolvimento nacionalista, e a opção pelo desenvolvimentismo-internacionalista feito pelo governo JK (AREND, 2009).

As fontes bibliográficas exploradas apontam no sentido de redirecionar esforços no sentido de articular a política industrial com a política macroeconômica e *vice-versa*. Devem ser ajustadas as taxas de câmbio e as taxas de juro para que favoreçam o desenvolvimento a partir de *trade-offs* com base no equilíbrio. Também, ajustes fiscais são necessários, pois dívida externa/interna tem inferência no projeto estratégico nacional.

Para análise e melhoria do projeto estratégico nacional, uma das práticas recomendáveis é o *benchmarking* internacional. Os países asiáticos são exemplos de projetos estratégicos e de articulação das políticas industriais e macroeconômicas. São percebidos nestes países subsídios intervencionistas (com posterior diminuição), taxa de câmbio sob forte controle e preservada por superávits em conta corrente e aumento de reservas cambiais. Outro ponto de destaque destes casos é o fato de não recorrerem à poupança externa.

É possível afirmar que o Brasil deve dar maior atenção e perseguir as oportunidades que se estabelecem no mercado mundial aberto. Estas oportunidades vinculam-se a vantagens locais como disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra, e de fatores como o fomento de base industrial qualificada, de mercados de grande dimensão, economia de escala, de alianças internacionais, da composição de indústrias de grande porte (concentração), e da capacidade de inovação.

Um projeto estratégico nacional demanda um Estado-Nação forte, apresentando consenso entre os atores sociais. Deve considerar também, os atores internacionais e como

consorciar interesses divergentes. Os esforços em compor poupança interna devem fazer-se presentes, favorecendo a desvinculação do fluxo financeiro internacional. Indispensáveis são a criação e fortalecimento das instituições, tornando-as eficazes e consistentes. Ao proposto aqui, deve-se impreterivelmente, considerar as questões políticas, sociais, econômicas, financeiras e institucionais.

Em resumo, observa-se que a escolha de um projeto de desenvolvimento nacional pautado no desenvolvimento internacionalizante, ancorado a diversos fatores sistêmicos e estruturais da economia fizeram com que, no Brasil, a política industrial muitas vezes fosse deixada de lado. E em muitos casos, quando a política industrial foi considerada, políticas de estabilização econômica, controle da inflação e saneamento do balanço de pagamento mostraram-se distantes dela. Isto se constitui, sem dúvida, num problema, pois, como considera Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico, está fortemente associado ao resultado de uma estratégia nacional em prol da industrialização. Assim, é fato que quase nunca se teve políticas industriais e macroeconômicas caminhando lado a lado, e isso tem demonstrado reflexos negativos na economia nacional, resultando na de diversas oportunidades de crescimento.

Com o intuito de concluir, entende-se ser relevante indicar que é preciso, então, superar alguns fatores sistêmicos desfavoráveis como taxas de juros e custo de capital muito elevados, sistema tributário distorcido e logística precária e cara (Coutinho, 2002). Elementos como estes são capitais para se pensar em um crescimento sustentável de longo prazo. Como forma de estimular a continuidade na discussão aqui apresentada, sugere-se o desenvolvimento de novas investigações, envolvendo inclusive comparação entre as especificidades das políticas industriais em países de diferentes regiões do mundo, os resultados obtidos e caracterizações de seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AREND, Marcelo. 50 anos de Industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária. 252 f. **Tese** (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre, 2009.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, pp. 203-230. 2006.

COUTINHO, L. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: BNDES. **Política industrial: desenvolvimento em debate**. RJ: BNDES, p. 191-209. 2002.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. **Política Econômica em Foco**, n. 7, p.271-291. 2006.

MASON, E. S. Price Production Policies of Large-Scale Enterprise. **American Economic Review**, v.29, n.1, p.64-71, mar. 1939.

SANTOS, Gustavo; DINIZ, Eduardo; BARBOSA, Eduardo. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. **Revista do BNDES**, v.11, N.22, P. 151-179, 2004.

SCATOLIN, F.D., PORCILE, G., SBICCA, A. e DRUMMOND, C.M. Sistemas Regionais de Inovação: estudos de caso no Estado do Paraná. **Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T**. IE/UFRJ. Nota técnica nº 28/99, Mangaratiba/RJ, dezembro de 1998.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultura, 1982.