

POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO ESTADO SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Artigo Completo

Adriana Kirchof de Brum (UFGD) adrianabrum@ufgd.edu.br

Airton Pinto de Moura (UEMS) atendimento@professorairton.com.br

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir alguns aspectos relacionados à forma de intervenção do Estado na economia e potencialização da atividade produtiva através da implantação de políticas alinhadas ao projeto de crescimento econômico. Apesar da tendência de liberalização dos mercados verificadas a partir da década de 1990, vários autores defendem certo grau de intervencionismo como medida necessária a criação de vantagens competitivas. Em termos de metodologia o trabalho caracteriza-se por ser de natureza descritivo, valendo-se realização de leituras secundárias para amparar a defesa de argumentos que buscassem responder a seguinte questão: de que forma a atuação do Estado no mercado é capaz de potencializar o crescimento econômico no longo prazo?

Palavras-Chave: Desenvolvimento econômico. Política Industrial. Estado.

1 Introdução

O cenário mundial sofreu significativas transformações na década de 1980 envolvendo aspectos e dimensões políticas, produtivas, tecnológicas, organizacionais, informacionais, institucionais, etc. e que enriquecem o debate acerca da natureza e o tipo de intervenção do Estado na economia com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento de um país.

Em relação ao conjunto mais amplo das transformações acima citados, deve-se levar em consideração dois fatores relevantes. Em primeiro lugar, sua participação no processo de desenvolvimento econômico em decorrência do acirramento da competição, a emergência do paradigma das tecnologias de informação e da aceleração do processo de globalização. Em segundo lugar, o reflexo de tais mudanças na formulação de políticas para o desenvolvimento industrial e inovativo, assim como, estão sendo revistas as próprias concepções de Estado-nação e formas de intervenção.

É importante salientar que sob um contexto de incerteza e heterogeneidade a forma como se configuram as instituições em um país podem ser cruciais para seu desenvolvimento, uma vez que essas influenciam o tipo de tecnologia a ser utilizado, as políticas de investimento, os setores que “puxadores” do crescimento, a forma de utilização dos recursos humanos ou do capital físico, das riquezas naturais, entre outros.

A intervenção estatal pode ser explicada a partir de dois pólos: de um lado, aqueles que pressupõem que cabe ao Estado o papel de promover as mudanças estruturais necessárias,

e, de outro lado, aqueles que defendem o Estado representa um obstáculo ao desenvolvimento em consequência do fracasso ao cumprir suas funções fixadas em plano de ações anteriores.

Salienta-se também, que sob tais circunstâncias o Estado assume papel relevante não somente no sentido da perícia e perspicácia dos burocratas que o integram, mas também, no sentido de uma estrutura institucional eficaz e duradoura, indo além da simples função de “guardião” da sociedade. Concomitante a isso, percebe-se que o funcionamento do livre mercado exige um mecanismo de coordenação entre os agentes, com intuito de conciliar os diversos interesses decorrentes da heterogeneidade cultural, social, política e econômica presente, e, que vai além da confiança mútua.

Tendo em vista as idéias acima abordadas, o objetivo do presente artigo é discutir alguns aspectos relacionados ao papel que o Estado exerce sobre o desenvolvimento econômico. Sendo assim, encontra-se estruturado da seguinte maneira: na seção seguinte será abordado o desenvolvimento e o papel do Estado; na seção três é feita uma explanação sobre a importância da formulação de políticas industriais na criação de vantagens competitivas; e, por fim, serão feitas as considerações finais.

2 Desenvolvimento e o Papel do Estado

A partir dos anos 1990, a economia brasileira, passou por um processo de reestruturação marcado pela construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado no binômio abertura e competitividade, sob pretexto de estabilização inflacionária. Aos poucos a função do Estado como regulador e como produtor vai sendo reduzida e restringindo-se a setores específicos.

Nesse contexto a estratégia desenvolvimentista característica dos anos 1930 dava sinais de esgotamento, passando a ser substituída por uma estratégia externa ditada pelas economias capitalistas mais desenvolvidas. Vários fatores exerceram influência sobre esse fato, tais como: i) a crise da dívida externa nos anos 1980 relacionada a uma estratégia de crescimento com poupança externa, e que resultou em crise fiscal do Estado - imobilizando-o de atuar de forma mais ativa - e, a convivência com elevados índices de inflação a partir disso; ii) o rompimento da aliança nacional durante os anos sessenta, considerada a base política do desenvolvimentismo. A partir de então, os países da América Latina aderem às teses da “teoria da dependência associada” a qual rejeitava a possibilidade de uma burguesia nacional, rejeitando, portanto, a própria idéia de nação e de estratégia nacional de desenvolvimento; e, iii) influência de uma ideologia liberalizante que conduz o ataque ao desenvolvimentismo, identificando-o com o populismo ou a irresponsabilidade em política econômica (Pereira, 2007).

O conceito de nação adotado pelo nacional-desenvolvimentismo vai sendo abandonado em detrimento da tese globalista sobre a qual os Estados-nação havia perdido autonomia e relevância. Nessas circunstâncias, o intervencionismo passa a ser tema central de uma série de discussões. Embora não havendo consenso quanto à sua melhor forma de atuar, dois aspectos podem ser considerados congruentes no diz respeito superação dos obstáculos ao desenvolvimento: a) o primeiro, a salientar é que esse não decorre da adoção de políticas econômicas isoladas seja em nível micro ou macroeconômico e, b) a tendência de certos países em imitar as instituições de outros, adaptando-as de acordo com suas particularidades ou mesmo, considerando-se a inclinação que cada país possui em perpetuar suas

características institucionais, nem sempre representa o meio mais eficiente na superação dos desafios.

A análise do efeito das instituições sobre o desempenho econômico dos países vem ganhando destaque cada vez maior nos estudos de economia e ciência política realizados no Brasil nos últimos anos. O postulado básico de que “as instituições importam” traz à tona a discussão de uma série de questões para explicar em parte, porque determinadas economias crescem mais, ou, a taxas maiores do que outras.

Em detrimento a alguns aspectos ignorados pela ortodoxia, os institucionalistas ressaltam a importância da multidisciplinaridade; a existência de grupos de interesses e conflitos recorrentes às formas de distribuição do poder na sociedade; a forma de operação dos mercados; a formação do conhecimento e, a relevância da mudança tecnológica, bem como, das interações que ocorrem entre tais variáveis influenciadas pela vontade humana. Ao enfatizar a ação coletiva como sendo capaz de influenciar a alocação dos recursos disponíveis, da distribuição de renda, e seus níveis de organização e controle, os institucionalistas reconhecem que a cultura também influencia o processo econômico.

Sob essa ótica, a questão do desenvolvimento passa pela criação de instituições apropriadas ao contexto local e voltadas ao cumprimento de uma estratégia nacional, centralizada pelo Estado sob pretexto de, constituir uma Nação. Visto sob esse enfoque, o Estado, não é, portanto, o agente do desenvolvimento econômico, mas sim, o instrumento aglutinador que, junto ao mercado definirá as táticas que possibilitem alcançar tal objetivo.

Em muitos casos, o ressurgimento de políticas de desenvolvimento industrial por parte de governos locais, privilegiam em maior grau, a promoção de empreendimentos transnacionais dentro de um processo de forte disputa entre interesses locais, e acabam sofrendo duras críticas. As diferentes regiões acabam sendo vistas apenas como possíveis hóspedes de investimentos dentro de um processo com vultosos benefícios, englobando incentivos que vão desde facilidades de aquisição de terrenos e criação de infra-estrutura até isenções fiscais e financiamentos de longo prazo.

Kregel (2004), afirma que em função da globalização tornou-se muito mais complexo adotar medidas de longo prazo coerentes com o desenvolvimento econômico, entender em que medida esse processo ocorre, e, qual o melhor procedimento a ser utilizado. Nos países menos desenvolvidos o risco na adoção de políticas não apropriadas, voltadas para atender seus problemas, torna-se ainda maior em função da debilidade do sistema financeiro nesses lugares. O advento do paradigma tecnológico proporcionou a fácil entrada e saída de capitais nas economias mais atrasadas, porém, o processo histórico e involuntário da dinâmica política adotada ao longo dos tempos contribuiu para a perversidade da forma de inserção desses países na economia mundial.

Para o autor, a captação de recursos para financiar a industrialização assume um caráter restrito no atual momento, tornando refém da multiplicação da moeda o processo de geração de estoques que mais cedo ou mais tarde terão seus lucros repatriados para o país de origem. A repatriação dos lucros de uma aplicação seja ela decorrente de um investimento externo direto ou investimento de portfólio determina variações sobre o Balanço de Pagamentos que por sua vez, influenciam na adoção de políticas voltadas para amenizar os efeitos desse afluxo de capitais (maldição do vencedor). Essas políticas podem ser de ordem fiscal, monetária, com variações no câmbio ou taxa de juros; ou; comercial, incentivando maiores exportações (necessidade de aumentar as exportações para superar déficits decorrentes da saída de capitais) ou criando poupança externa através das importações.

Entretanto, a dificuldade maior parece estar na maneira de como conduzir tais políticas, tendo em vista o encadeamento e inter-relação das economias num ambiente sem fronteiras. Nesse sentido, as possibilidades de estabelecimento de políticas voltadas à soberania nacional tornam-se bastante reduzidas, senão impraticáveis, principalmente, se levados em consideração àqueles países em que os governos perderam o controle sobre a política monetária após terem renunciado ao controle sobre a política fiscal como parte do programa de estabilização.

Num contexto marcado pela incerteza a função do Estado torna-se inquestionável, ainda que, frequentemente, seja alvo de críticas e considerado um obstáculo ao desenvolvimento em consequência do fracasso ao cumprir suas funções fixadas em plano de ações anteriores. Sua relevância na criação de vantagens competitivas vincula-se à capacidade em oferecer as condições necessárias ao crescimento de forma duradoura. Nessa nova “jornada”, esse assume importância não somente no sentido da perícia e perspicácia dos burocratas que o integram, mas também, no sentido de uma estrutura institucional eficaz e duradoura, indo além da simples função de “guardião” da sociedade (Evans, 1996).

Através disso, verifica-se que para promover o crescimento, além da adoção de políticas estabilizadoras e de incentivo a atividade produtiva, é necessário que a nação num sentido amplo, defina os meios mais eficazes para atingir o objetivo em questão, tendo como principal instrumento coordenador o Estado.

Gerschenkron (1973) considera a presença do Estado ser importante para o desenvolvimento de uma economia atrasada, pois funcionaria como mecanismo para romper determinado “estado de estagnação” depreciativa em que se encontrasse. Para tal, deveria implementar políticas de intervenção direta sobre setores estratégicos (como por exemplo militar) ou de infra-estrutura, de modo a permitir que a estrutura produtiva evoluísse por conta própria. Ao Estado caberia a função de atuar através da utilização dos mais diversos meios de maneira a promover uma industrialização inicial, sendo assim justificada a adoção de políticas no sentido de: dar privilégios e preferências à indústria nacional; de preços elevados; concessão de créditos e garantias de benefícios às novas empresas industriais; além de conduzir políticas de estabilização da economia (fiscal e monetária) que assegure a participação estrangeira no processo de industrialização.

Em sua abordagem, Chang (2004) considera que a crítica ou justificativa de atuação do governo na economia, justifica-se pela existência de falhas de mercado, falhas de governo e, paternalismo e contratualismo. Considerando-se a Escola Neoclássica, a intervenção do Estado se daria devido a falhas de mercado decorrentes de: a) bens públicos: a oferta de bens não-excludentes e não rivais poderia gerar um problema de oferta e caberia ao Estado taxá-los, b) mercados não-competitivos: em função da presença de estruturas concentradas caberia ao Estado regulamentar e fiscalizar suas ações e, c) Externalidades: ao Estado caberia punir os agentes que provocam externalidades negativas, bem como, caberia ao mesmo ofertas bens que produzam externalidades positivas (educação, saúde).

Já outras escolas (entre aquelas que seguem a Teoria da Escolha Pública) defendem a idéia de que sempre a intervenção do Estado leva a ineficiência isso porque, segundo esses teóricos existem problemas em adquirir informação e *rent-seeking*. Adquirir informação custa “caro”, isso porque ela é assimétrica ou não está disponível. Ao tentar supri-la o Estado acabaria incorrendo em custos elevados, que em determinadas situações podem ser maiores que seu próprio benefício. Além disso, o intervencionismo poderia determinar custos

improdutivos na economia como um todo ao privilegiar determinados setores em detrimento de outros.

Apesar das discordâncias com outras Escolas, sob aspectos gerais, Chang (2004) considera de extrema relevância a atuação do Estado no estabelecimento de políticas públicas e criação de mecanismos que racionalize o processo de desenvolvimento. Entre as funções do Estado destacam-se: a) Coordenação da Mudança: o crescimento implica em mudanças sistêmicas ou estruturais, porém, sua coordenação deve ser decorrente de instituições que represente um consenso. A coordenação privada tornaria difícil esse processo, pois, o submeteria a certos interesses; b) Provisão de visão: ao Estado não basta apenas coordenar o processo de crescimento. Cabe a ele também, criar o “leque” de opções viáveis capaz de dar o dinamismo necessário à criação de estratégias de atuação; c) Construção de instituições: Concorre ao Estado criar o arcabouço institucional que efetive a aplicação do “leque” de opções dando sustentabilidade ao processo de crescimento. Entre as instituições destacam-se a formação de arranjos produtivos, universidades, coordenação da criação de P&D, entre outros; e, d) Gerenciar conflitos: o processo de crescimento é conflituoso. A passagem de uma fronteira de baixa produtividade para alta produtividade determina ganhos para uns em detrimento de outros. Sendo assim, caberia ao Estado criar mecanismos em que os ganhadores compensem os perdedores, principalmente em se tratando de um ambiente globalizado.

Segundo Lall (2005), uma das visões otimistas da globalização seria a de que os países menos desenvolvidos poderiam adquirir tecnologias constantemente, pois o acesso à informação tornar-se-ia mais fácil e os custos de sua transmissão seriam menores. No entanto, é preciso ressaltar que os baixos índices de crescimento dos países periféricos não se restringe apenas ao grau de abertura nessas economias, à entrada dos investimentos externos e, ao volume de comércio internacional.

Segundo o autor, outros fatores limitantes a incorporação de novas tecnologias devem ser considerados, tais como: a) o fato de novas tecnologias não serem facilmente transferíveis para países mais pobres, tendo em vista o considerável esforço necessário para seu acesso – o que torna relevante a intervenção do governo de maneira a traçar estratégias de crescimento; b) O desenvolvimento de (novas) competências torna-se mais difícil para os novos entrantes na medida que exige maiores níveis de habilidades; c) os sistemas de produção reduzem a necessidade do desenvolvimento de competências nos países de baixos salários. Devido às economias de escala e do aprendizado acumulado os sistemas produtivos encontram-se concentrados em poucos lugares; d) a presença de clusters exercem papel relevante na “nova geografia econômica”, muitas das vezes com estruturas precárias nos países em desenvolvimento levando-se em consideração o grau de desarticulação das políticas públicas.

Consequentemente, a superação do atraso requer a criação de um ambiente institucional capaz de criar novas habilidades e rotinas, e promover o aprendizado. Entre as principais características do desenvolvimento da potencialidade tecnológica é preciso levar em consideração os seguintes aspectos: 1) o aprendizado é um processo real e significativo; 2) as firmas não têm todas as informações sobre as alternativas tecnológicas, o aprendizado é *path dependent* onde os esforços subseqüentes dependem da situação inicial; 3) as firmas não sabem como construir as competências necessárias 4) as firmas lidam não com a maximização de objetivos definidos, mas desenvolvendo rotinas organizacionais e gerenciais a partir de informação e aprendizado; 5) o processo de aprendizado é específico, 6) diferentes tecnologias têm diferentes graus de interação com fontes externas de conhecimento; 7) Construir competências envolve esforços em todos os níveis; 8) o desenvolvimento

tecnológico envolve diferentes “profundidades” (capacidade tecnológica, riscos e custos envolvidos) 9) o aprendizado tecnológico não ocorre de forma isolada; e, 10) interações tecnológicas ocorrem dentro e entre países (*ibidem*).

A exemplo disso, verifica-se o caso do Japão, onde o Estado teve importante atuação no período pós-guerra como substituto do mercado de capital. Várias instituições ligadas ao governo engajaram-se no levantamento de recursos indispensáveis para o investimento da indústria. Ao Estado caberia a função de mentor de uma política industrial articulada. No entanto, para funcionamento do Estado japonês foi indispensável a presença de redes informais, internas (relacionadas ao funcionalismo) ou, externas (que conectam o setor público ao privado), porém, complementares.

Pode-se citar também o caso da Coreia e Taiwan, em que a participação do Estado esteve relacionada a iniciativas que facilitaram a transformação industrial a partir de uma organização burocrática coerente e idônea. Isso foi possível nesses países através do recrutamento de altos funcionários a partir da realização de exames de ingresso e exames meritocráticos aos moldes de grandes empresas. Tampouco, a ascensão profissional ocorreria mediante designação especial ou promoção interna.

Ainda que esses países tivessem passado por um processo de substituição das importações caracterizado pela presença da corrupção, financiada pelo capital privado internacional, a superação desse problema foi possível devido à ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e laços estreitos com o poder político. Desse relacionamento, entre Estado e capital, que surgiram as condições necessárias para realização das transformações econômicas alavancadoras do crescimento nesses países.

Sendo assim, sob aspectos gerais, os países que conseguiram romper com o atraso e seguiram em direção a conquistas de taxas de crescimento elevadas, adotaram políticas em comum relacionadas a: presença de uma burocracia com características weberianas; capaz de aumentar a eficiência do Estado e promover a coerência corporativa, como também, presença de redes informais conectadas com os interesses da coletividade.

Em certo grau, o plano de reorganização adotado nos países latinos durante as primeiras fases de sua industrialização foi muito semelhante aos dos países da Ásia. Em contraposição ao leste asiático, na América Latina, a idoneidade dos funcionários e burocratas não seguiu os mesmos padrões, bem como, a redução do intervencionismo estatal sobre a economia não se processou de forma progressiva como naqueles países, assumido o Estado caráter patrimonialista ao invés de desenvolvimentista.

3 Política Industrial e suas implicações sobre o desenvolvimento econômico

Os países subdesenvolvidos figuram historicamente como importadores da tecnologia oriunda dos países centrais industrializados, atrelada ao sistema técnico hegemônico e sustentada internamente pelo padrão de demanda das classes que apresentaram acesso à civilização industrial, capazes de replicar internamente o padrão de consumo externo de forma similar ao das populações de países avançados, consubstanciando um sistema social hegemônico.

Em sua abordagem sobre o processo de crescimento dos países menos desenvolvidos, Rodrik (2005), considera ser um equívoco tratá-lo de acordo com a adoção de política

econômica de caráter generalista. De acordo com o autor, é necessário que haja uma flexibilização da teoria neoclássica por parte dos formuladores de políticas, uma vez que, seus princípios gerais comportam diferentes arranjos institucionais, sujeitas à diferentes oportunidades e restrições características de cada país.

Isso explicaria o fracasso da generalização de agendas de reformas institucionais aos moldes do Consenso de Washington, que, mesmo admitindo a existência de alguns princípios econômicos “universais”¹ necessários ao desenvolvimento tais como: direito de propriedade, moeda saudável, solvência fiscal, regulamentação dos mercados e inclusão social, não seriam suficientes para garantir a continuidade de tal processo.

Nesse contexto, sobressai a necessidade da formulação de políticas adaptadas ao contexto local, bem como, voltadas à criação das condições que impulsionem o desenvolvimento endógeno. O debate em torno da definição de política nacional apresenta muitas controvérsias relacionadas aos diferentes tipos de visões acerca de seus fundamentos teóricos.

O fracasso das políticas neoliberais, recomendadas pelos países centrais, com vistas a promover o desenvolvimento, trouxe à tona, recentemente, a discussão, sobre a necessidade de implementação de políticas específicas voltadas a resgatar parte da autonomia nos países latino-americanos, ou, a formação de uma verdadeira nação.

A política industrial tem assumido um papel relevante para o desenvolvimento dos países, principalmente, se considerado o período pós-guerra. Considerando-se a Inglaterra e o Leste Asiático onde a industrialização avançou muito após os anos 1970, muitos estudos têm sido realizados em outras economias menos desenvolvidas com o intuito de formular uma política estratégica de comércio influenciada pelo debate político sobre industrialização.

O grau de industrialização assume caráter essencial na formulação de políticas industriais, pois, a elaboração de projetos adequados é posterior à avaliação dos níveis de prosperidade econômica a partir da análise do setor manufatureiro, em determinados casos podendo ser considerado um sinal viesado da realidade daquele país. Nessa tendência, alguns autores argumentam que a política macroeconômica representa importante, ainda que insuficiente mecanismo para o crescimento econômico através dos índices de alocação do capital, considerada mais importante do que a formação agregada de capital para incremento da produtividade.

Chang (1994) define política industrial como uma política de indústrias particulares com o intuito de alcançar determinados resultados, sob o comando do Estado, de modo a tornar eficiente a atividade produtiva de uma economia. Essa definição é usualmente chamada de “política industrial seletiva”. Desse modo, a política industrial sobre o enfoque restrito não possui pretensões de ser generalista, considera os custos de transação como variável que interfere sobre a eficiência, e, ao enfatizar a presença do Estado concorda que a percepção do Estado pode não ser a mais correta.

A lógica da política industrial, segundo o autor, passa pela análise de duas dimensões: uma estática e outra dinâmica. A dimensão estática está relacionada ao mecanismo de coordenação do mercado supondo que este falha. Em um modelo de concorrência perfeita não é necessário uma coordenação *ex ante* dos planos dos diferentes agentes em termos de

¹ Segundo o autor, esses conceitos são “universais” no sentido de que dificilmente um país poderá ter sucesso se houver contrariação no cumprimento de algum desses aspectos.

produção e decisões de preço porque as repercussões de suas ações individuais são relativamente pequenas. Porém, segundo o autor, a eficácia do sistema de preços como modo de coordenação que segue da hipótese de perfeito conhecimento e não interdependência entre os agentes, não condiz com a realidade, sendo assim, o problema de coordenação deve ser considerado.

A questão é que ao propor políticas industriais direcionadas o Estado estaria definindo quais os setores “vencedores” e “perdedores”. Esse tem sido um dos principais focos que pairam a discussão sobre a implantação desse tipo de política juntamente com a necessidade de conciliação de interesses sobre a definição de suas metas em relação ao regime macroeconômico vigente em uma economia.

O Brasil, ao longo de sua história recente, tem adotado políticas de incentivo a indústria através da implementação de planos estratégicos de desenvolvimento. Entre tais planos aqueles de maior êxito foram os Planos de Metas, da segunda metade da década de 1950 e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), principalmente o II PND, na década de 1970. Todos eles tiveram como ponto central o setor industrial e foram decisivos para o desenvolvimento e integração da indústria brasileira. Isso porque nesses períodos, prevaleciam o desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal que amalgamavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto industrializante.

No que se refere aos anos de 1990, o sistema de fomento a indústria foi abandonado, sendo iniciado um amplo processo de privatizações de empresas e infra-estrutura. Tal processo trouxe consigo uma série de transformações na economia, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e de investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e instituições privadas, fortes depressões setoriais, desemprego crescente, maiores incertezas, entre outros problemas.

A partir da década de 2000, a sobreposição de vários desafios a serem vencidos pela economia brasileira acabou minimizando o resultado das políticas de incentivo a indústria, tais como: necessidade de criação de uma consciência de implementação de uma política industrial adequada aos interesses locais e regionais; a organização institucional do setor público demonstrava limitações funcionais para promover o desenvolvimento industrial; restrições orçamentárias por parte do governo no financiamento de investimentos; desarticulação sobre os instrumentos de políticas de comércio exterior, de incentivos fiscais, de competição e de regulação; presença de uma infra-estrutura deteriorada e com ineficiências geradoras de externalidades negativas às empresas; e, por fim, agravamento de problemas decorrentes das desigualdades sociais, como por exemplo, o crescente desemprego e piora da distribuição de renda.

Passado o período de insegurança política e econômica que marcaram os dois primeiros mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, restava à política industrial privilegiar a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da indústria, bem como, de incentivos a iniciativa empreendedora. De um modo geral, a implantação de tais medidas deveria no curto prazo diminuir as restrições externas do país e, no médio e longo prazo, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar capacitações que permitam ao país aumentar sua competitividade no cenário internacional.

No entanto verifica-se que não foi esse o caminho seguido pelo Brasil, tendo em vista que ainda nos dias de hoje verifica-se a necessidade de superação de desafios estruturais que

emperram os ganhos de produtividade da indústria nacional, tais como a baixa qualificação da mão-de-obra e insuficiente oferta de infraestrutura produtiva, entre outros fatores.

Tais problemas tornam-se mais evidentes conjuntamente à proposição de um regime macroeconômico que possui como principais pilares a definição de um sistema de metas de inflação e uma política fiscal superavitária que limita o desempenho da atividade produtiva. Primeiramente, pelo fato de as causas da inflação ser considerada como sendo essencialmente de demanda induz à adoção de medidas para seu controle baseadas na determinação de elevadas taxas de juros e contenção dos níveis de consumo, efeito o qual acaba refletindo sobre o comportamento de outras variáveis tais como, produção, emprego, renda, taxa de câmbio e investimentos. Em segundo lugar, destaca-se a manutenção de uma política fiscal superavitária ainda que caracterizada pelo aumento dos gastos públicos, que em segunda instância onera a atividade produtiva a partir da ampliação da carga tributária.

Levando-se em consideração a presença de outros problemas presentes em economias subdesenvolvidas caracterizadas pela presença de heterogeneidade estrutural e vulnerabilidade externa, a atuação do Estado torna-se ainda mais complexa tendo em vista a necessidade de configuração de um ambiente institucional propício ao crescimento econômico do país.

Segundo Chang (2004) a presença de grandes empresas não representa garantia de desenvolvimento econômico se sua atuação não vier acompanhada de um cenário institucional favorável à criação e absorção de novas tecnologias nos diferentes níveis produtivos.

Ao analisar o papel que as empresas transnacionais (ET) exercem sobre a forma de inserção dos países menos desenvolvidos no mundo globalizado, o autor ressalta que sua expansão não garante a transferência de tecnologia necessária para a efetivação de tal processo. Ao contrário, os países que conseguiram se inserir no mercado global através de níveis de crescimento significativos foram aqueles que em algum momento conseguiram barganhar junto a essas instituições. Por diferentes motivos, seja porque passaram por um processo de industrialização mais robusto, ou, porque possuem um mercado potencial significativo, entre outros, as economias que desfrutaram de taxas de crescimento consideráveis são aquelas que limitaram a atuação dessas empresas ou adaptaram seu enfoque tendo em vista seu planejamento econômico, impondo limitações à entrada do investimento externo direto, bem como, selecionando as tecnologias entrantes, para que não se tornassem obsoletas num rápido período de tempo.

Em linhas gerais, Chang (2004) considera que o investimento externo direto não garante a inserção dos países menos desenvolvidos; a globalização não diminui a importância da criação de competências locais, e, a adoção de políticas industrializante devem considerar as características de cada país. Nesse sentido, ressalta-se a importância da atuação do Estado na elaboração de políticas industriais e conseqüente criação de habilidades próprias, bem como, adaptação das tecnologias existentes sob pretexto de gerar vantagens setoriais competitivas.

Ao considerar os efeitos sistêmicos que a inovação pode proporcionar, políticas industriais de cunho evolucionista devem ser compatíveis com a política macroeconômica; estabelecer metas; articular instrumentos; normas e regulamentações aos objetivos estabelecidos; coordenar o avanço das infra-estruturas de forma coerente aos objetivos da política industrial; e, organizar o sistema de instituições públicas e privadas que irão interagir na execução da estratégia definida.

Segundo Chang (2004), o Estado pode prover o “ponto focal”, de coordenação de investimentos complementares. Sob esse enfoque a política industrial deve buscar ampliar a credibilidade entre os agentes envolvidos, mitigar as condutas oportunistas dos agentes e fornecer maior flexibilidade para atuação no local. Tal intervenção não representa uma coordenação centralizada no governo, e sim, uma colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado tendo em vista as metas da política industrial.

Tendo em vista representar uma ação de caráter sistêmico e coerente, deve-se ressaltar que uma política industrial não representa uma iniciativa isolada, pois, faz parte de um conjunto de ações que compõem o planejamento estratégico para o desenvolvimento regional sustentável. Nesse contexto, é necessário que promova a articulação entre diferentes níveis de decisão cuja primazia seja o melhoramento da infra-estrutura, a integração territorial de modo a fortalecer as competências, vocações e oportunidades tecnológicas regionais através do adensamento do arcabouço institucional e a participação de agentes socialmente responsáveis. Em suma, representa não apenas uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas.

Considerações finais

Através das ideias levantadas ao longo desse artigo destaca-se a importância da atuação do Estado na economia e a formulação de políticas como instrumento de alavancagem do crescimento econômico.

Em se tratando de economias de industrialização tardia certo grau de intervencionismo ganha maior destaque mediante a possibilidade de geração de resultados favoráveis através da complementação entre iniciativa pública e privada capaz de mobilizar o capital necessário à dinamização da atividade produtiva.

A criação de um cenário favorável sob tais condições decorre da possibilidade não somente do grau de investimento, mas também através da criação de instituições fortes e maduras capazes de melhorar o grau de eficiência da economia a reduzir os custos de transação no mercado como um todo.

Sob a esfera de poder do Estado e dos diferentes atores sociais o foco da política industrial na dinâmica de transformação da estrutura produtiva remete, como pressuposto essencial a existência de uma coalização de forças políticas que viabilizem a capacidade estatal induzir um processo de mudança estrutural, através da articulação entre setores e agentes que elevam sua lucratividade e participação no mercado competitivo. Todavia, o ponto essencial é que não se desdobra desta afirmação a percepção de que somente as políticas seletivas setoriais devem constituir seu âmbito específico; mas sim que a política industrial deve ser entendida como um foco particular da intervenção do Estado que privilegia os requerimentos de inovações da estrutura industrial, sejam eles associados especificamente aos setores de atividade ou de abrangência superior.

4 Referências



CHANG, Ha-Joon . **The Political Economy of Industrial Policy**. London: MacMillan Press, 1994.

_____. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State** London: Zed Books, 2004.

_____; GRABEL, Ilene. **Reclaiming Development: an alternative economic policy manual**. London: Zed Books, 2005.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World development**, v. 24, n.6, 1995.

_____. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v.35, n. 140, enero-marzo, 1996.

GERSCHENKRON, Alexander. **Atraso Econômico e Industrializacion**. Barcelona: Ariel, 1973.

KREGEL, Jan. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, Luiz F. (Orgs.). **Globalização Financeira: Ensaio de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004

LALL, S.. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, L.; NELSON, R. (Orgs.). **Tecnologia, Aprendizado e Inovação: as experiências das economias de industrialização recente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

RODRIK, Dani. Growth Strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (Eds.). **Handbook of Economic Growth**. Volume 1A. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2005.