

Política industrial como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos.

Fernando da Silva Pereira
(Instituto Taquaritinguense de Ensino Superior – ITES)
fernandosilper@hotmail.com

Daisy Aparecida do Nascimento Rebelatto
(Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo – EESC, USP)

Resumo: A postura sobre o papel do Estado na atividade econômica e na organização dos sistemas produtivos varia entre momentos de grande intervenção e outros em que prevalecem atitudes liberais. A política industrial consiste em ações do Estado Nacional sobre os agentes produtivos ligados à nação, a partir de diversos instrumentos que se encontram na esfera macroeconômica e microeconômica da sociedade, que, na maioria das vezes, também são utilizados por outras políticas de Estado. A política industrial visa tornar possível a conquista de desenvolvimento econômico e do bem-estar social em níveis superiores àqueles que seriam possíveis se a política industrial não fosse implementada. O objetivo deste artigo é discutir o papel desta política como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade dos sistemas produtivos de um país. Ao longo do trabalho é realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema política industrial onde são apresentadas as definições, as principais visões teóricas e os instrumentos associados à execução desta política para, logo a seguir, apresentar considerações sobre o papel da política industrial na promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade dos sistemas produtivos de um país, baseadas na evolução da economia e do tecido industrial brasileiro ao longo dos anos.

Palavras-chave: *Política industrial; Desenvolvimento dos sistemas produtivos; Industrialização brasileira.*

1. Introdução

Ao observar a história dos diversos países industrializados e de países com industrialização tardia, é possível notar que a postura sobre o papel do Estado na atividade econômica e na organização dos sistemas produtivos varia entre momentos de grande intervenção e outros em que prevalecem atitudes liberais. Como destaca Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p. 549) “a discussão sobre as relações entre Estado e mercado surge quando se questiona a efetividade do sistema privado em alocar recursos econômicos escassos para os fins desejados de uma sociedade, em momentos específicos do tempo”.

O objetivo deste artigo é discutir o papel da política industrial como um instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade dos sistemas produtivos de um país ao longo do tempo, isso se justifica porque esta política representa a forma como o Estado age sobre a atividade produtiva.

No próximo item será desenvolvida a temática sobre política industrial, as principais visões relacionadas e os principais instrumentos utilizados pelo Estado Nacional para promovê-la. A seguir, serão realizadas algumas considerações sobre o papel desta política na promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos.

2. Política industrial

2.1 Definição

Ao definir política industrial Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p. 545) afirmam que, do ponto de vista conceitual, “política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional”.

Tal definição, mesmo sendo clara e correta, pode ser vista como extremamente ampla por alguns autores. No trabalho de Bedê (1996, p.5), é destacado o porquê da amplitude nas definições sobre política industrial:

Provavelmente, isto se deve ao fato da sistematização dos argumentos teóricos dessa área ser bastante recente. Além disso, as políticas industriais fazem uso de um conjunto muito variado de instrumentos que originalmente encontram-se na esfera das demais políticas públicas, tais como: compras preferenciais do Estado, taxas de juros subsidiadas, acesso facilitado ao câmbio, proteção ao mercado doméstico e regimes especiais de importação.

Como a política industrial consiste numa ação do Estado sobre a economia, a própria definição de política industrial não fica imune às questões ideológicas que envolvem esta relação. Sendo assim, além das definições anteriores, que se caracterizam pela amplitude, é possível notar a existência na literatura de definições mais pontuais, às quais se vinculam à microeconomia tradicional e à postura desta sobre a intervenção do Estado na economia.

Um bom exemplo de definição de política industrial relacionada a esta vertente do pensamento econômico é apresentada por Krugman e Obstfeld (1988, p. 254):

“Industrial policy is an attempt by government to encourage resources to move into particular sectors that the government views as important to future economic growth. Since this means moving resources out of sectors, industrial policy always promotes some parts of the domestic economy at the expense of others”.

O relatório do Banco Mundial, de 1993, apresenta uma definição de política industrial caracterizada pelo enfoque mais restrito, se comparada àquelas apresentadas anteriormente, porém, a diferença é que são destacados os instrumentos dessa política como ações do Estado sobre a capacidade de aprendizado, a inovação tecnológica e atitudes que visem o emparelhamento (*catching up*) das atividades produtivas de uma nação às melhores práticas internacionais.

“We define industrial policies, as distinct from trade policies, as government efforts to alter industrial structure to promote productivity-based growth. Productivity-based growth may derive from learning, technological innovation or catching up to international best practices” (WORD BANK, 1993, p. 304).

Conforme destaca Suzigan (1998) *apud* Johnson (1984), Corden (1980), Adams e Bollino (1983), a política industrial é vista como “uma expressão abrangente de medidas e programas que direta ou indiretamente afetam o setor industrial. Sendo assim, esses autores adotam uma definição ampla em contraposição às visões pontuais”.

O que é interessante notar no texto de Suzigan (1998) é que, ao apresentar a política industrial como uma expressão abrangente de programas, o autor, logo no momento subsequente, busca elencar o conjunto de instrumentos relacionados a tal política. Nas palavras do autor:

considera-se como parte de uma política (ou estratégia) industrial os seguintes elementos: planejamento geral indicativo, formalização de diretrizes e objetivos, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, *targeting* de indústrias ou tecnologias específicas, instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior, financiamento, políticas de fomento, políticas de regulação e competição), investimentos em infra-estrutura econômica e de ciência e tecnologia, sistema

educacional e treinamento de mão-de-obra e formação de recursos humanos especializados (SUZIGAN 1998, p. 01).

Ao adotar o ponto de vista amplo em contraposição ao enfoque microeconômico tradicional, visto como restrito, SUZIGAN (1998, p.01) justifica sua escolha da seguinte forma:

Este enfoque restrito, embora melhor justificado analiticamente como forma de intervenção para corrigir *market failures*, é objeto de fortes controvérsias sob o argumento de que favorece o surgimento de atividades e/ou empresas meramente rentistas. Por isso, segundo alguns autores, deveria ser preterido em favor de medidas de cunho horizontal, que não discriminem setores ou indústrias.

É interessante uma observação atenta sobre os elementos convergentes nas definições apresentadas até aqui. É natural que as definições abrangentes englobem os elementos das visões pontuais, isso fica claro se confrontarmos, por exemplo, a visão de Suzigan (1998), com a definição do Banco Mundial (1993). Suzigan (1998), ao elencar instrumentos de política em sua definição, não deixa de incluir os elementos destacados pelo Banco Mundial (1993), a diferença é que, além destes, ele trata de pontos que superam uma possível intervenção realizada no sentido restrito de corrigir falhas de mercado.

Em todas as definições aparece o papel do Estado em destaque, e a ação deste intervindo sobre os agentes produtivos. Os instrumentos de intervenção e o porquê da ação deste podem variar dependendo da linha de pensamento seguida, porém, este é o ponto fundamental a ser destacado nas definições sobre política industrial, ou seja, tal política é uma ação do Estado sobre a atividade produtiva.

Tal afirmação merece uma atenção particular, afinal, até o momento, está claro em todas as definições que a política industrial é uma ação de intervenção do Estado sobre a atividade produtiva, porém, em nenhuma delas, a idéia de Estado, que se encontra implícita, foi destacada. Deve ficar claro que o Estado ao qual as definições apresentadas dizem respeito é o Estado Nacional. As definições não se referem aos diversos estados que compõem uma Federação e, conseqüentemente, o Estado Nacional; elas se referem ao poder público que possui formas de controle central das atividades do país e detém os instrumentos de política macroeconômica.

Portanto, tendo em mente essa observação, é possível definir política industrial para este trabalho como uma **política do Estado Nacional de intervenção sobre os agentes produtivos ligados à nação a partir de diversos instrumentos que se encontram na esfera macroeconômica e microeconômica da sociedade, os quais, na maioria das vezes, também são utilizados por outras políticas do Estado Nacional.**

Com isso, a política industrial, por ser vista como uma política do Estado Nacional, pressupõe uma forma de controle central das ações a serem executadas, que pode ser branda ou altamente intervencionista, dependendo das condições históricas, políticas e ideológicas de cada nação.

A política industrial apresenta como objetivo fundamental criar condições para que, a partir da intervenção sobre a atividade dos agentes produtivos, seja possível a conquista de desenvolvimento econômico e bem-estar social em níveis superiores àqueles que seriam possíveis se a política industrial não fosse implementada.

Tendo em mente as observações feitas neste item e a definição apresentada no próximo item serão discutidas as visões e os instrumentos relacionados à política industrial.

2.2 Principais visões sobre política industrial

No desenvolvimento da definição sobre política industrial, foi possível notar que existem controvérsias sobre qual a ênfase a ser dada nesta política e a sua abrangência. Essa situação se justifica porque cada uma das diversas correntes da teoria econômica busca qualificar e analisar o tema a partir do seu próprio referencial teórico. Como os referenciais

teóricos das correntes do pensamento econômico apresentam distinções entre si, tais distinções acabam por determinar as posturas destas visões no que se refere ao tema política industrial.

Na bibliografia disponível sobre política industrial é possível destacar três visões fundamentais – a das **falhas de mercado**, relacionada à teoria econômica neoclássica, da qual a microeconomia tradicional é parte integrante, e as abordagens que dão ênfase ao **desenvolvimento** e à **inovação**, associadas às visões tidas como heterodoxas na teoria econômica atual – é necessário compreender estas visões para ter clara a importância desta política para o desenvolvimento e a sustentabilidade dos sistemas produtivos.

2.2.1 Política industrial e falhas de mercado

De acordo com a corrente central da teoria econômica, a neoclássica, ao analisar o tema sob o prisma da microeconomia, é possível destacar que dois fatos podem afastar uma economia de mercado da posição de equilíbrio – situação em que coincidiriam plenamente o interesse privado e o interesse público e na qual a eficiência alocativa da sociedade estaria satisfeita. O primeiro fato se verifica ali onde o mercado apresenta “**falhas**” que o afastam da condição de concorrência perfeita, o segundo decorreria da própria **intervenção dos poderes públicos** (Castro, 2002, p. 254).

As **falhas de mercado** podem ser definidas na visão tradicional, segundo Pindyck e Rubinfeld (2002), como situações nas quais os mercados não conseguem por conta própria atingir uma situação de eficiência econômica e o sistema de preços falha em sua função alocativa. As quatro principais razões para ocorrerem falhas de mercado, capazes de impedir que os mercados se apresentem de modo eficiente sob o ponto de vista econômico são: o poder de mercado existente nas mãos de produtores e/ou consumidores, a assimetria de informação (ou informação incompleta), a presença de externalidades, tanto positivas quanto negativas, e a ausência de certos bens públicos socialmente desejáveis.

O **poder de mercado** ocorre quando o ofertante ou o demandante possui a capacidade de afetar a determinação do preço de uma mercadoria qualquer. Para Pindyck e Rubinfeld (2002), o poder de mercado afeta a eficiência econômica porque, quando empregado, impede que o preço de mercado seja equivalente ao preço de equilíbrio obtido em concorrência perfeita, o que desloca recursos que poderiam ser utilizados em outras finalidades para o consumo do bem no qual o preço não coincide com o preço de equilíbrio ou gera consumo sub-ótimo, sob o ponto de vista da Economia.

O problema da **assimetria de informações (ou informação incompleta)**, acontece sempre que os agentes econômicos não tiverem informações exatas a respeito do preço de mercado ou da qualidade do produto, o que impede que o sistema de preços opere eficientemente. A falta de informação pode provocar a geração de quantidades excessivas de um produto e/ou a produção insuficiente de certos bens, além disso, pode fazer com que o consumidor acabe adquirindo produtos que venham a lhe causar prejuízos e estimula certas posturas oportunistas, às quais podem estar relacionadas tanto ao demandante quanto ao ofertante (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p. 597).

As **externalidades**, segundo Pindyck e Rubinfeld (2002, p. 597), ocorrem “quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção, que não se reflete diretamente nos preços de mercado”. O autor destaca que o termo externalidade é empregado porque os efeitos mencionados, tanto de custos quanto de benefícios, são externos ao mercado.

As falhas de mercado associadas aos **bens públicos**, acontecem quando o mercado não consegue ofertar esses bens, socialmente valorizados por muitos consumidores. Um bem público é uma mercadoria que pode ser disponibilizada a baixo custo para muitos consumidores, mas, assim que é ofertada para alguns, torna-se muito difícil evitar que outros

também a consumam. Conforme destaca Pindyck e Rubinfeld (2002, p. 598), o bem público é “não exclusivo e não concorrente, o que torna desinteressante aos mercados e às empresas privadas oferta-los à sociedade, fazendo assim, com que a quantidade disponível possa se mostrar insuficiente em relação às necessidades”.

Para essa visão, em situações onde fossem identificadas falhas de mercado, é considerada a possibilidade do Estado Nacional agir, no sentido de minimizar essas falhas ou internalizá-las no sistema de preços a partir de ações de comando e controle (leis e regulamentações) e/ou incentivos econômicos. Porém, mesmo tendo em mente essa possibilidade teórica, a microeconomia tradicional, ao destacar a função alocativa dos mercados em competição como um de seus principais pressupostos, se coloca descrente com relação ao papel do Estado Nacional sobre a economia, chegando até mesmo a considerar tal ação inviável, mesmo em situações onde fosse possível identificar falhas de mercado.

Castro (2002), afirma que para a abordagem neoclássica, ainda quando se conclua sobre a presença de desvios do tipo falhas de mercado, não necessariamente seria recomendada a realização de intervenções corretivas, porque, em primeiro lugar como as falhas de mercado são problemas específicos relacionados aos quatro temas aqui apresentados, as dificuldades técnicas a serem enfrentadas na avaliação, tanto dos desvios, quanto da ação pública necessária à compensação, poderiam fazer com que as políticas adotadas não conseguissem atender a particularidade dos casos observados.

Há também um problema crucial, inerente à própria ação do Estado, que é destacado por Castro (2002), ao analisar a microeconomia neoclássica: a gestão do interesse coletivo pelo Estado Nacional não é imune a ineficiências. Assim, por exemplo, podem ocorrer fenômenos conhecidos como “captura” de órgãos públicos por parte de interesses privados e também o favorecimento de medidas de curto-prazo em detrimento de ações de longo-prazo. Além disso, como o Estado democrático é composto por diversos grupos de interesse, podem surgir situações de clientelismo, nepotismo, etc. Numa palavra, é necessário ter em conta possíveis “falhas de governo”, segundo Castro (2002, p.255).

Em suma, se os mercados falham em prover o uso eficiente de recursos, existiriam, em tese, espaços para a intervenção pública, na forma de políticas industriais. Assim, segundo uma perspectiva ortodoxa, a política industrial teria finalidade essencialmente corretiva, no sentido de amenizar os impactos negativos das falhas de mercado.

A rigor, devido às fortes suspeitas, especialmente no que se refere à eficiência alocativa do estado-produtor, a abordagem neoclássica passou, na prática, a recomendar (além de medidas destinadas a melhorar os indicadores macroeconômicos), exclusivamente, políticas voltadas para o aprimoramento da qualidade dos fatores disponíveis (políticas horizontais). Com isto, as versões menos críticas da política industrial (mas que ainda estão filiadas a esta visão) passaram a recomendar extrema moderação no seu uso – mesmo diante de comprovadas falhas de mercado, ou seja, a intervenção só seria aceita se e somente se ela fosse justificável quase que de forma inequívoca.

2.2.2 Política industrial e desenvolvimento

Para as abordagens que relacionam desenvolvimento e política industrial, um país que ainda não produza um determinado produto pode apresentar maior aptidão à sua produção do que aqueles que já ingressaram na área anteriormente. Muitas vezes, a superioridade inicial de um país sobre os demais se deve apenas ao fato deste ter começado antes. Assim, particularmente nas nações jovens e em crescimento, um sistema de proteção à produção local pode ser defensável, se imposta temporariamente, na esperança de naturalizar aquelas indústrias que guardam uma clara relação com as circunstâncias do país, como, por exemplo, as vantagens comparativas disponíveis (BEDÊ, 1996).

A condição de que a proteção assuma um caráter temporário decorre da observação de que a superioridade inicial dos países mais desenvolvidos não está relacionada com as economias de escala estáticas, mas sim às economias dinâmicas, que podem ser internas ou externas às firmas. Ou seja, em muitos casos, a superioridade de quem saiu na frente se deve apenas ao processo de aquisição de conhecimento e experiência obtidos no tempo.

Bedê (1996) destaca que, adicionalmente, deve-se levar em conta que a proteção de uma indústria infante envolve elevados custos representados por eventuais subsídios governamentais, pelas perdas iniciais do investidor privado e pelas perdas do consumidor. Portanto, após um tempo, é necessário que a indústria esteja apta não apenas a dispensar a proteção concedida, passando a produzir a preços menores que o preço internacional, como também os benefícios resultantes (incluído aí as externalidades), mais que compensem todos os custos do período de aprendizado, já ajustados por uma taxa de desconto social.

Castro (2002, p.257) destaca que são evidentes ao longo da história esforços visando a promoção de autênticos saltos de desenvolvimento industrial, como também a construção ou reconstrução de setores ou regiões. Nos casos clássicos de “emparelhamento” (*catching up*), o autor destaca que são exemplos a Europa do II pós-guerra, e mesmo os Estados Unidos, frente à brutal pressão exercida pela competição japonesa nos anos 1980. Nestes países, variantes fortes ou fracas de políticas industriais ligadas ao desenvolvimento estiveram presentes.

Para compreender melhor esse tipo de visão sobre a política industrial, deve-se considerar que a razão fundamental para que diversas soluções superiores não se difundam nos países atrasados é que elas requerem, especialmente nestes contextos, muito mais do que o automatismo do mercado. Estas decisões, conforme destaca Castro (2002, p.259), supõem grandes e poderosos atores, exigem uma base diversificada e robusta de serviços (precária ou inexistente nas economias em desenvolvimento), além do compartilhamento de conhecimentos que forem sendo criados com o avanço das novas soluções.

O mercado, por si, não seria capaz de alavancar mudanças que requerem capacidade de combinar, previamente, decisões mutuamente dependentes. Por esse motivo, a ótica desenvolvimentista guarda estreita relação com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas de um determinado país e é tanto mais “intervencionista”, quanto mais tardio for o processo de industrialização (FERRAZ, MENDES e KUPFER, 2002, p. 553).

O Estado-desenvolvimento lidera o mercado, pois as autoridades tomam iniciativas sobre que produtos e tecnologias devem ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação, porém, em geral, subsistem diferenças em termos de taxa de crescimento, estrutura e composição da indústria, instrumentos efetivamente utilizados entre os países que adotam políticas industriais que possuem o desenvolvimento como objetivo. Além disso, a ideologia por trás das políticas empreendidas em cada nação, principalmente quando o processo de industrialização envolve um período longo do tempo, varia de país para país (FERRAZ, MENDES e KUPFER, 2002, p. 554).

A política industrial voltada para o desenvolvimento tem em comum com a visão das falhas de mercado o fato de que age, também, através da alteração de preços relativos. Mas ao invés de limitar-se a alterar preços relativos, visando promover a convergência entre ganhos privados e ganhos sociais, seu objetivo é a construção ou recuperação de condições semelhantes às que podem ser encontradas nas economias líderes. Trata-se, pois, concretamente, de replicar no país ou região atrasada a capacidade de produzir existente entre os mais avançados (CASTRO, 2002, p. 260).

2.2.3 Política industrial e inovação

A política industrial ligada ao tema inovação está diretamente relacionada à abordagem evolucionista presente na teoria econômica. Sob a ótica evolucionista deve-se notar que se o primeiro enfoque (das falhas de mercado) admite ambientes concorrenciais

como tipos ideais e privilegia categorias universais como o ótimo; se o segundo (do desenvolvimento) põe em destaque a intervenção sobre a economia com o objetivo de gerar desenvolvimento a partir da industrialização; com o terceiro ganham relevância as especificidades das empresas.

Castro (2002, p.263) destaca que nesta abordagem salta para o primeiro plano o que é peculiar à organização, ou seja, suas características essenciais, e é com isto que contam os centros de decisão para, frente à pressão dos competidores, cultivar diferenças, criar e defender posições.

É fácil perceber que, a partir desta perspectiva, tão ou mais importante do que diagnosticar as deficiências e distâncias em relação ao existente nas áreas desenvolvidas ou buscar atingir uma situação de preço de equilíbrio, é mapear aquilo com que se pode contar para continuar avançando. Assim sendo, cabe insistir que a comparação deve contrapor, prioritariamente, a empresa consigo mesma; ou seja, a capacitação, comprovadamente existente, com a que se pode, presumivelmente, alcançar. A categoria básica deixa, portanto, de ser o atraso (busca de desenvolvimento por emparelhamento) ou uma situação de equilíbrio e passa a ser o potencial criado pelo novo, dado a partir do uso das tecnologias.

Esta busca pela inovação, como postura para a política industrial, visa garantir às unidades produtivas ganhos a partir da inovação e diferenciação, isso ocorre porque estes ganhos são capazes de gerar lucros extraordinários.

Com o advento desta visão sobre a política industrial passam a ter maior relevância as políticas de ciência, tecnologia e de inovação. Para Castro (2002), com esta visão de política industrial as ações do Estado buscam, diretamente, influenciar a tomada de decisões empresariais – e, por consequência, a evolução da economia real. Por que? Porque enquanto antes se tratava de construir replicando – ou seja, alinhando-se com o existente em outras partes – agora se trata de explorar o desigual, o localizado, e o até então não percebido.

Para o país como um todo, e especialmente no campo manufatureiro, esta postura sobre política industrial implica na crescente superação da divisão internacional do trabalho por setores, e o realce progressivo das trocas intra-setoriais (CASTRO, 2002, p. 265), o que faz com que abordagens sobre as cadeias produtivas e os sistemas de produção associados sejam vistas com grande atenção pelo Estado.

O Estado tem um papel relevante a desempenhar, seja ampliando a intensidade do processo seletivo, seja criando instituições facilitadoras do processo de geração e difusão de novas tecnologias (FERRAZ, MENDES e KUPFER, 2002, p. 557). Todavia, não podemos esquecer que os recursos para “fazer política” são limitados, como ficou claro na abordagem neoclássica, e os processos decisórios também são carregados de racionalidade limitada.

Por lidar com a inovação tecnológica, a política industrial pela ótica evolucionista opera, ela própria, sob incerteza, fazendo da existência de uma institucionalidade pública altamente capacitada um importante requisito para o seu sucesso (FERRAZ, MENDES e KUPFER, 2002, p. 558).

2.3 Instrumentos de política industrial

Como já foi destacado por Bedê (1996, p.5), as políticas industriais fazem uso de um conjunto muito variado de instrumentos que originalmente se encontram na esfera das demais políticas públicas.

Anita Kon (1999), destaca que os instrumentos de ação pública, voltados para a política industrial, podem ser classificados em quatro categorias: fiscais, monetários, cambiais e de intervenção direta, porém, mesmo sendo coerente esta distinção, talvez ela não seja a mais adequada, já que separa as categorias utilizando terminologias originalmente vinculadas a políticas econômicas específicas – o que pode gerar certa confusão.

Segundo Rebelatto (2005), os instrumentos de política industrial procuram criar o entorno necessário para que os empresários e a sociedade possam dar vazão às iniciativas, explorar idéias e desenvolver oportunidades. Além disso, a política industrial deve levar em conta necessidades e características específicas para os diferentes setores.

Sendo assim, ao considerar as questões do “entorno necessário” e das “necessidades e características específicas”, a literatura sobre política industrial tem feito a divisão dos diversos instrumentos empregados em dois grandes grupos, ou seja, o grupo dos instrumentos de **política industrial horizontal** e o grupo dos instrumentos de **política industrial vertical**.

Para Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p.559), “as políticas industriais horizontais são aquelas que buscam melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem privilegiar alguma indústria específica”. Esse tipo de política busca, segundo os autores, alterar o mecanismo geral de alocação de recursos na produção.

No que se refere às políticas industriais verticais, Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p.560) afirmam que estas políticas são as que “privilegiam deliberadamente uma indústria específica” ou seja, a partir de decisões estratégicas, o Estado Nacional mobiliza os instrumentos disponíveis focalizando e privilegiando um conjunto de empresas, indústrias ou cadeias produtivas com o objetivo de modificar as regras de alocação entre os setores (esse tipo de instrumento de política industrial também é conhecido na literatura como políticas seletivas ou de *targeting*).

Além desta abordagem, os instrumentos de política industrial também podem ser agrupados de acordo com sua natureza. Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p.559) citam que os diversos instrumentos de política industrial podem ser vistos como de natureza regulatória ou voltados para incentivos.

Considerando as distinções feitas é possível apresentar os principais instrumentos de política industrial:

TABELA 1 – Principais instrumentos de política industrial segundo a natureza da política	
De natureza regulatória	Baseada em incentivos
Repressão a condutas não competitivas e controle de atos de concentração ligadas à questão da concorrência.	Incentivos vinculados ao gasto em pesquisa e desenvolvimento, ao fomento e difusão de tecnologias e informações.
Políticas de concessões (privatizações) e controle administrativo de preços de tarifas públicas.	Crédito e financiamento de longo prazo, estímulo às exportações (crédito e seguro crédito), financiamento às exportações.
Política tarifária e não tarifária e prevenção da concorrência desleal (ou não) no comércio internacional.	Incentivos fiscais dos mais diversos para a promoção de atividades industriais.
Leis de propriedade intelectual, patentes e transferência de tecnologias.	Compras do governo que privilegiem os produtores locais.

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos em Ferraz, Mendes e Kupfer (2002).

Ao observar esse quadro, talvez ele pareça incompleto. Isso ocorre porque os instrumentos ligados à política macroeconômica e a certas políticas de infra-estrutura não estão presentes. Eles foram suprimidos para que pudessem ser discutidos com atenção particular, para com isso destacar a relação existente entre essas políticas e a política industrial.

Ao observar as políticas macroeconômicas em seu conjunto é possível notar que tais políticas afetam diretamente a política industrial ao criarem possibilidades e limitações ligadas a implementação e efetividade desta forma de ação do Estado Nação.

A política cambial, ao determinar a taxa de câmbio, também determina em grande parte os preços relativos de produtos transacionáveis internacionalmente e de alguns produtos não-transacionáveis. Esta política afetará a política industrial ao estimular ou desestimular investimentos produtivos internacionais. Além disso, a política cambial afetará, por exemplo, os rendimentos das empresas locais que estiverem inseridas de alguma forma no mercado internacional.

Os instrumentos relacionados à política monetária irão afetar o nível e o ritmo de investimento, poupança, crédito e consumo na sociedade – elementos que devem ser vistos como vitais por qualquer tipo de política econômica, devido ao impacto destes sobre a atividade produtiva.

O governo, ao sinalizar com a política fiscal as condições do Estado Nacional de financiar e/ou fomentar políticas industriais verticais ou horizontais, também afeta a política industrial.

Cabe salientar que a política macroeconômica pode afetar de forma distinta certos setores industriais, mas, quando ela é utilizada com o objetivo de gerar desenvolvimento econômico seus principais instrumentos, monetários e fiscais, tendem a convergir no sentido dos interesses explicitados na política industrial. Porém, quando ela visa outros objetivos gerais, seus instrumentos não necessariamente irão caminhar no sentido esperado pela política industrial, o que pode gerar problemas de execução para este tipo de política.

Nas políticas de infra-estrutura se discute a geração de bens públicos ou de um entorno favorável à atividade industrial (o que faz com que tais políticas sejam relacionadas facilmente com políticas industriais horizontais). Em países carentes de infra-estrutura, ela assume um papel vital, dado o alto volume de inversões necessárias para sua execução e o baixo interesse do setor privado em certos momentos. Sendo assim, o Estado Nacional, além das suas ações como investidor, deve criar condições para que a iniciativa privada consiga disponibilizar, mesmo que parcialmente, os recursos necessários à infra-estrutura da sociedade, a um custo economicamente aceitável, que podem ser disponibilizados a partir da elaboração de marcos regulatórios que sirvam de referência para a tomada de decisão privada.

Para concluir, convém destacar porque em certos casos o Estado Nacional opta por políticas industriais de cunho vertical. As principais justificativas da literatura são que seria vantajoso que certas indústrias fossem incentivadas em comparação a outras caso apresentassem (Ferraz, Mendes e Kupfer, 2002): **Alto valor agregado**: o que, supondo tudo o mais constante, poderia gerar aos trabalhadores ali empregados uma maior renda *per capita*; **Grande poder de encadeamento**: o que poderia gerar um grande efeito multiplicador sobre a cadeia produtiva, gerando benefícios “para frente” ou “para trás” desta; **Indústrias com grande dinamismo potencial**: que poderiam ser capazes de gerar um crescimento da renda agregada maior e/ou mais acelerado; **Indústrias nascentes ou com retornos crescentes de escala**: às quais, num primeiro momento tendem a apresentar custos mais elevados do que os apresentados em países que já produzem, mas que em seguida são capazes de anular esse diferencial de custo ou até mesmo produzir a um custo inferior, devido aos retornos crescentes de escala obtidos.

Além disso, convém uma observação: na prática, as políticas industriais podem se apresentar de modo explícito ou implícito, dependendo do contexto político da nação.

3. Política industrial como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos: o caso da indústria brasileira

É possível constatar que a ação pública realizada pelo Estado Nacional é norteadada por concepções teóricas a respeito da realidade, oriundas, no que se refere à política industrial, das diversas escolas do pensamento econômico. Ao observar a história econômica de vários países industrializados e com industrialização tardia, é possível notar que houve momentos

onde predominaram abordagens amplamente liberais e outros em que as políticas industriais se caracterizaram pelo grande intervencionismo do Estado Nacional sobre a sociedade – o que demonstra que a política industrial adotada na prática varia em função da visão teórica que lhe dá sustentação e do contexto social e histórico no qual ela é adotada.

A evolução da indústria no Brasil apresenta valiosos exemplos sobre o papel da política industrial no que diz respeito ao desenvolvimento e a sustentabilidade dos sistemas produtivos. Em linhas gerais, a política industrial brasileira sempre reagiu aos desafios impostos pela conjuntura econômica e pelos interesses dos agentes produtivos. Foi graças a esta política que o país modificou o eixo dinâmico de sua economia, que até o início do século XX se encontrava no setor agrário exportador para o setor industrial, ao promover o processo de substituição de importações (GREMAUD *et. al.*, 2002). Porém, deve ficar claro, que as concepções dos diversos governos brasileiros sobre este tema variaram ao longo dos anos e que os efeitos da política industrial também foram distintos sobre a atividade produtiva nos diversos períodos que compõem a história recente da industrialização do país.

A política industrial proporcionou a instalação de diversos setores da indústria nacional, principalmente no longo período que se inicia em 1930 e se encerra no fim da década de 1970, utilizando para este fim diversos instrumentos verticais de política.

Neste período, principalmente a partir dos anos 1950, a ação do Estado Nacional se caracterizou por forte intervenção sobre a atividade econômica, com o objetivo de planejar e promover o desenvolvimento do país. Foram desenvolvidas indústrias de bens não duráveis, importantes indústrias de bens duráveis, como, por exemplo, a indústria automobilística, e setores fundamentais ligados aos mercados de fatores e ao setor de infraestrutura, como a siderurgia e as telecomunicações, sendo que, nestes casos, o Estado Nacional atuou como investidor/produtor – dados os vultosos investimentos necessários para a implementação destas atividades no país. Estas ações foram possíveis graças ao amplo controle que os governos do período detinham sobre os instrumentos associados à política industrial e à disponibilidade de fluxos de investimento internacional voluntário.

Entre o período que se inicia no início dos anos 1980, e segue até a reabertura da economia brasileira ao comércio internacional, ocorrida no início dos anos 1990, a política desenvolvimentista do período anterior demonstrou perda de vigor, no que diz respeito à manutenção do ritmo de desenvolvimento ou à consolidação dos sistemas produtivos e da indústria. Com a modificação da conjuntura internacional e nacional, ocorrida a partir do segundo choque do petróleo (1979) e da crise da dívida externa (ocorrida entre 1980 e 1984), o país se viu obrigado a promover exportações de bens e serviços e significativos superávits na balança comercial, já que os recursos provenientes de fluxos de investimento internacional voluntário já não se encontravam disponíveis no cenário internacional.

A partir de meados dos anos 1980, o ambiente econômico brasileiro se caracterizava por um elevado protecionismo, pelo descontrole dos preços e por ampla defasagem tecnológica em comparação com as melhores práticas produtivas disponíveis nos países desenvolvidos. Tal realidade fica evidente a partir dos trabalhos de Arbix (1996), Bedê (1997) e Kon (1999). As sucessivas reformulações na política governamental visaram principalmente a estabilização a curto-prazo dos preços e, com isso, o controle da inflação, o que fez com que a política industrial implementada pelo Estado Nacional fosse colocada em segundo plano.

Com os Planos Collor I (março de 1990) e II (janeiro de 1991), houve uma abrupta abertura da economia nacional para o comércio internacional, a política industrial delineada no início do novo governo não se efetivou e, com isso, a tímida política industrial recorreu ao fim dos subsídios governamentais e a uma política de liberalização das importações para estimular a capacidade real de modernização industrial brasileira e atender aos objetivos de elevação da competitividade e da produtividade (KON, 1999, p.201). No entanto, a restrição da atividade econômica, subproduto das medidas de ajuste fiscal e monetário implementadas,

juntamente com a carência de recursos, bloqueou o avanço de investimentos consideráveis por parte das empresas privadas e estatais, o que fez com que essa liberalização das importações, um instrumento de política industrial horizontal, viesse a afetar todo o tecido industrial do país, sem necessariamente cumprir com o seu objetivo de gerar ampla modernização – neste momento, indústrias de baixa produtividade se comparadas aos padrões internacionais, como a indústria têxtil e a indústria de calçados, por exemplo, viram sua continuidade ameaçada – várias empresas com presença marginal no mercado deixaram de existir e outras foram absorvidas por organizações nacionais ou estrangeiros em melhores condições competitivas.

Fica evidente que o processo de abertura da economia brasileira, intensificado nos anos 1990, e a relativa estabilidade monetária conquistada com o Plano Real (1994), propiciaram reestruturações em grande parte do tecido industrial brasileiro e, conseqüentemente, em seus padrões de produtividade e competitividade. A abertura econômica brasileira encerra a lógica de ação vigente no período anterior, caracterizada por políticas de substituição de importações e foco no mercado interno, na qual o mercado externo era visto como secundário pelas empresas instaladas no país (GREMAUD *et. al.*, 2002) É iniciado um novo momento em que o tema globalização, em particular no seu aspecto produtivo, passa a se destacar nas discussões sobre o progresso da indústria nacional e também passa a ser um tema fundamental para a tomada de decisão dos agentes aqui situados, em especial as decisões do Estado, ligadas à política industrial.

A abertura econômica ocorrida no Brasil evidenciou a defasagem de grande parte da estrutura produtiva do país se comparada às estruturas industriais dos países desenvolvidos, as quais, ao longo das décadas anteriores, haviam passado por um vasto processo de reestruturação produtiva que até aquele momento não havia se difundido nas empresas brasileiras – isso representou um efeito demonstração que fez com que o empresariado local e o próprio Estado Nacional viessem a repensar as possibilidades, necessidades e pretensões associadas à indústria brasileira. A partir de investimentos, da implantação de novas plantas produtivas, de fusões e aquisições e principalmente do estabelecimento de novas relações entre os diversos agentes envolvidos, a organização dos sistemas produtivos até então vigente alterou-se, até atingir seu estágio atual, um estágio muito distinto daquele presente no início dos anos 1990, em que a competição e a busca por inovações de processo e de produto por parte do empresariado local se evidenciam nos setores industriais mais dinâmicos.

A política industrial, principalmente no período que se inicia em 1994 e se estende até o ano de 2003, se caracterizou por um discurso que defendia instrumentos de ação horizontal, baseados na lógica liberal presente na microeconomia tradicional, porém, houveram diversos casos em que foram aplicados instrumentos de política vertical, principalmente em indústrias onde era evidente a grande defasagem nacional se comparada às práticas internacionais, principalmente no que diz respeito a organização dos sistemas produtivos – um caso que se destaca neste contexto é a indústria automobilística brasileira que, desde sua efetiva implantação no Brasil, a partir dos anos 1950, contou com a ação das políticas industriais para sua implementação e consolidação e que, no período recente, contou com a política industrial brasileira para viabilizar sua reestruturação produtiva – a qual foi de fundamental importância para garantir a competitividade e a sustentabilidade desta indústria em nosso país que, no início da década de 1990, se encontrava muito distante do nível de excelência internacional e hoje é referência mundial no que diz respeito a organização dos sistemas produtivos.

A partir de 2004, a política industrial passa a privilegiar a promoção de inovações e de setores com potencial dinâmico. O Estado Nacional, passa a observar como parte integrante da política industrial a política de ciência e tecnologia do país. No momento ainda não é possível compreender com clareza os resultados já alcançados por esta escolha, mas fica evidente que esta alternativa tem como inspiração a visão que associa a política industrial com a inovação e que busca, a partir daí, desenvolver a atividade produtiva com a criação de novas

oportunidades rentáveis de investimento produtivo, quer seja em novas indústrias ou em setores industriais já existentes.

Para concluir, convém salientar que a política industrial é de fundamental importância, particularmente em países como o Brasil, no que se refere ao desenvolvimento dos sistemas produtivos ou de novas oportunidades de investimento. Independente da visão teórica que dá sustentação a esta política, fica evidente o seu papel na criação de condições ou de caminhos a serem considerados pelo empresariado para o desenvolvimento da atividade produtiva. Além disso, a política industrial, ao agir sobre elementos estruturais da atividade econômica, com seus instrumentos horizontais, é capaz de minimizar ou mesmo superar eventuais restrições ao desenvolvimento. No que diz respeito a sustentabilidade dos sistemas produtivos, tanto sob o ponto da perpetuação e desenvolvimento destes sistemas quanto no que se refere ao processo de adoção e/ou criação de novas formas de organização da produção, superiores às formas vigentes em seus aspectos econômicos e sociais, a política industrial é fundamental nos esforços de recuperação de setores que apresentam baixa competitividade associada a fatores conjunturais ou estruturais. Ela é promotora de novos investimentos e da criação de novos sistemas produtivos e utiliza tanto instrumentos verticais quanto horizontais para isso. Ela age no sentido de promover a rentabilidade e a inovação, ao minimizar os riscos inerentes às atividades empreendedoras ou ao clarificar para o empresariado as oportunidades de investimento, quer seja com medidas de regulação da produção, acordos ou estímulos econômicos.

4. Referências Bibliográficas

- ARBIX, G. Uma aposta no futuro: os primeiros anos da câmara automobilística. São Paulo, Editora Scritta, 1996.
- BEDÊ, M. A. A indústria automobilística no Brasil nos anos 90: proteção efetiva, reestruturação e política industrial. Tese apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- BEDÊ, M. A. A política automotiva nos anos 90, in ARBIX, G. & ZILBOVICIUS, M. (org.) De JK a FHC: a reinvenção dos carros, São Paulo, Editora Scritta, 1997.
- CASTRO, A. B. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. Revista Brasileira de Inovação, vol. 1, número 2, julho/dezembro, 2002.
- FERRAZ, J. C; MENDES, G. e KUPFER, D. Política industrial in KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. (org.). Economia industrial, São Paulo, Editora Campus, 2002.
- GREMAUD *et. al.* Economia brasileira contemporânea. 4ª ed. São Paulo, Editora Atlas, 2003.
- HAY, D. *Industrial policy in Brazil: a framework*. Texto para discussão nº 551, IPEA, Rio de Janeiro, março de 1998.
- KON, A. Economia Industrial, São Paulo, Editora Atlas, 1999.
- KRUGMAN, P. *Industrial organization and international trade*, in SCHMALENSEE, R. & WILLIG, R, 1989.
- PINDYCK, R. S. & RUBINFELD, D. L. Microeconomia. 5ª ed. São Paulo, Editora Prentice Hall, 2002.
- REBELATTO, D. A. N. Processo de avaliação de projetos de investimento público: uma análise comparativa entre o Brasil e a União Européia. Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de livre-docente, São Paulo, 2005.
- SUZIGAN, W. Política e desenvolvimento industrial. Grupo de Trabalho desenvolvido no XXIV Encontro Nacional dos Estudantes de Economia – ENECO, UNICAMP, Campinas, 1998.