

A importância da articulação entre política de inovação e macroeconômica para o desenvolvimento econômico

Autor: José Luis Pinho Leite Gordon¹

Resumo

O trabalho trata da relação existente entre as políticas explícita de inovação e uma das principais políticas implícitas: a macroeconômica. As interações existentes entre essas duas políticas têm uma grande implicação para o processo de desenvolvimento econômico dos países. A política de inovação é importante para o processo de desenvolvimento produtivo das nações e sua interação com a política macro é fundamental para o seu sucesso. A política macroeconômica tem um papel destacável para gerar um ambiente favorável ao processo inovativo. Ao mesmo tempo, um setor produtivo inovativo ocasiona uma série de situações, como, por exemplo, balança comercial favorável e divisas, que facilitam o sucesso de uma política macroeconômica benigna. Assim esse trabalho procura analisar as articulações entre essas duas políticas utilizando de alguns dados comparativos entre Brasil e China.

Abstract

This paper deal with the relationship between the explicit policy of innovation and a key factor of implicit policy: the macroeconomic. The interactions between these two policies have a major implication for the process of economic development of countries. Innovation policy is very important to the process of productive development of nations and it's interaction with macroeconomic policy is fundamental for it's success. Macroeconomic policy has an important role in providing a favorable environment for the innovation process. At the same time, an innovative productive sector leads to a series of situations, such as, for example, a positive trade balance and foreign exchange, which facilitate the success of a benign macroeconomic policy. Thus, this paper analyzes the links between these two policies using some comparative data between Brazil and China.

Submetido para Sessões Ordinárias

Área: 7. Trabalho, Indústria e Tecnologia

Sub-área: 7.2. Economia industrial, serviços, tecnologia e inovações

¹ Mestrando em Economia do Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ. Email: zegordon@terra.com.br

I. Introdução

As políticas neoliberais aplicadas pelos governos, ao longo das últimas décadas, separam as diferentes instâncias econômicas (micro, meso e macro) como se somente uma parte delas fizesse diferença. A busca pelo desenvolvimento nacional na agenda neoliberal desconhece a política de inovação e vê a política macroeconômica com o único intuito de busca da estabilização dos preços.

Assim, contrapondo-se a essa visão, o principal foco deste trabalho será na importância da articulação entre política de inovação e macroeconômica para o desenvolvimento dos países emergentes, com uma análise comparativa dos dados de Brasil e China. Ou seja, essas duas políticas devem ser implementadas em consonância para que seus efeitos positivos possam ser somados e, dessa forma, favorecer o desenvolvimento dos países.

O desenvolvimento, tratado neste trabalho, é visto como um processo sistêmico de mudança estrutural, onde as políticas macro e de inovação têm grande papel mobilizador. Tais políticas são importantes para a busca de alterações na estrutura de funcionamento econômico dos países em desenvolvimento. O debate sobre as relações existentes em ambas é muito complexo, pois as interações entre os ambientes micro e macro não são triviais.

Muitos dos determinantes de uma política micro dependem da condução da macro, devido à influência que esta causa no ambiente econômico. Financiamento, expectativas, incertezas - ambiente de governança é influenciado por esse fator-, comércio exterior, concorrência, são alguns exemplos. Dessa forma, o trabalho parte da hipótese de que por mais que se faça uma política de inovação (política explícita) muito bem elaborada, a política macroeconômica (política implícita) pode impedir seu funcionamento².

O trabalho debate, entre outras questões, as diferentes formas de política macroeconômica existente e como essas podem influenciar a implementação de políticas explícitas. Assim, se estará pensando em como tais políticas podem interferir o desenvolvimento dos países emergentes.

Também se discute a importância de uma política de inovação capaz de dar respaldos para a macroeconômica, por exemplo, gerando uma situação de balança de pagamentos favorável, a partir da produção industrial nacional. A existência de um setor produtor dinâmico (a partir de inovações) e capaz de gerar divisas e empregos numa economia é uma condição que favorecem a implementação de uma política macroeconômica que favoreça a mudança estrutural.

A maioria dos países, que conseguiram superar suas condições históricas de subdesenvolvimento, criaram uma vasta e complexa relação entre as políticas aqui citadas. Os

² A política explícita de inovação é aquela que atua diretamente para a promoção da inovação, são os casos das políticas de subsídios, isenção fiscal, taxas de juros equalizadas para inovação entre outras. As políticas implícitas de inovação são aquelas que apesar de afetarem o processo inovativo não são direcionadas diretamente para inovação, como, o caso da política macroeconômica, da política de educação, da política social etc.

países asiáticos são aqueles em que essa relação foi extremamente importante para que superassem seus desequilíbrios estruturais.

In East Asia, industrial upgrading, not macroeconomic stability (still less low inflation), was the overreaching aim of economic policy. Especially until the 1970s the East Asian – in particular the Japanese and Korean – governments pursued Chang calls “pro-investment macroeconomic policy”, which resulted in considerable inflation. (Chang, 2003)

Já no caso da economia brasileira, após a década de 1990, a onda neoliberal tomou conta da política econômica. Os governos FHC e Lula seguiram e seguem com a aplicação uma política macroeconômica recessiva e de estagnação, apesar de no governo Lula serem implementadas políticas explícitas³.

Segundo Medeiros (2007): *A discussão predominante na economia brasileira sobre as razões do seu baixo e instável crescimento e desequilíbrio estrutural está centrada na taxa de câmbio real, na taxa real de juros e no nível nos (sic) investimentos públicos, parâmetros macroeconômicos fundamentais. Estes parâmetros condicionam de muitas formas as trajetórias industriais e tecnológicas* (Medeiros, 2007, p.6).

II. As dinâmicas entre política Explícita e Implícita

II.1 - Política de inovação

O trabalho parte da hipótese de que política de inovação tem uma grande importância para o processo de desenvolvimento dos países. Tal fato se configura em função da relevância da dinâmica inovativa no sistema produtivo para que as nações rompam com suas condições históricas de subdesenvolvimento. Assim, a inovação é uma condição necessária para que esse processo produza mudança estrutural, ocasionando um círculo virtuoso.

A teoria neoclássica vê a tecnologia como sendo algo exógeno ao processo produtivo, onde qualquer empresa pode ter acesso às mesmas tecnologias e inserí-las na sua firma. Essa teoria trabalha com o conceito de função de produção, que é igual para todas as empresas, as quais têm acesso às mesmas tecnologias, não havendo diferenças entre firmas.

A teoria Neo-Schumpeteriana, que utiliza uma visão sistêmica para novas combinações, tem muito a contribuir com as políticas de inovação para que a dinâmica do progresso técnico ocorra

³ A partir de 2003 o governo Lula de um lado, levantou na prática o veto à política industrial, implementando a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE), mas de outro lado manteve o regime de política econômica (Laplane, 2006, p.273). Além disso, em 2008 o governo Lula estabelece a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), dando continuidade a tentativa de estabelecer um setor industrial mais dinâmico.

endogenamente ao setor produtivo nacional e não seja uma mera replicadora ou imitadora de inovações de outros países. Isso se deve em grande medida à maneira diferente de ver a inovação em relação à teoria neoclássica, pois para a corrente de pensamento neo-schumpeteriana a tecnologia não é exógena e não se pode apropriar-se igualmente dela. Isso se deve em grande medida à percepção das novas combinações são vistas como fruto de conhecimento e do aprendizado, os quais não são iguais para todas as empresas e, sim, tanto internos quanto diferenciados para cada firma. Ou seja, cada uma possui seus recursos e serviços e suas trajetórias tecnológicas não são iguais. Grande importância é atribuída para as questões históricas tanto das empresas, como dos países na teoria neo-schumpeteriana.

Gadelha (2001) define a política de inovação como tendo que ter *o caráter sistêmico do ambiente empresarial e a especificidade e diversidade dos padrões evolutivos das estruturas industriais* (Gadelha 2001, p. 5).

Teubal (1998) faz a seguinte assertiva: *We argue that technology development generally involves a mixture of functional, horizontal and vertical policies, the exact mix varying with the country context and the capabilities of its policy makers* (Teubal, 1998, p. 1370).

Sobre as políticas horizontais e verticais que têm implicações diferenciadas na economia pode-se fazer a seguinte distinção segundo Gadelha (2001): a política horizontal é *associada a um padrão genérico e indireto de intervenção*. Sobre essa Cassiolato (2001), faz a seguinte afirmação: *ações de caráter “horizontal” procuram atuar sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico e a infra-estrutura produtiva, interferindo no ambiente industrial de forma indireta, elas obviamente geram impactos setoriais diferenciados*.

Já a política vertical, segundo Cassiolato (2001), pode ser assim definida: *as políticas seletivas de caráter “vertical” estão geralmente vinculadas à definição de metas específicas para diferentes setores da indústria, podendo contemplar também uma cadeia industrial particular ou determinado “complexo industrial” a ser privilegiado pelos instrumentos de política*. Ainda segundo Cassiolato (2001), a política vertical pode ser utilizada de três formas diferentes: 1- setores industriais estruturantes, 2 - busca de adensamento e integração das cadeias produtivas locais e por último 3 - políticas “ofensivas”. Esta última possui algumas características: primeiro, a “política dos campeões”, segundo, o estímulo a setores com conteúdo tecnológico mais elevado e/ou com perfil exportador mais nítido e, finalmente, pressupõe planejamento estratégico.

A elaboração de políticas estruturantes, seja através da seletividade em setores econômicos, em cadeias ou mesmo através de políticas ofensivas, apresentam grande importância para a consolidação de um sistema produtivo mais robusto, pois essas políticas serão capazes de contribuir de forma específica ou resolver alguns gargalos diretamente, procurando solucionar com os problemas estruturais da economia. Assim, num processo de superação das condições históricas de

subdesenvolvimento que marca alguns países, entre os quais os da América Latina, as políticas seletivas são fundamentais no processo de montagem de um cenário de desenvolvimento. Essas políticas podem auxiliar na estabilidade macroeconômica, por exemplo, na medida em que criam situações favoráveis para a economia nacional, por exemplo, com superávit comercial. Com a construção de um setor industrial forte e competitivo, pode-se gerar maior número de divisas para a economia, melhorar a situação da balança de comercial nacional e ocasionar um ambiente propício à queda dos juros. Tais fatores fazem com que a economia fique menos dependente da economia externa, gerando menos instabilidade e diminuindo a necessidade de poupança externa para investimentos. Além disso, o processo de geração e difusão de inovações endógenas contribui com a formação de empresas com maior potencial de agregar valor e criar marcas próprias.

Na sua elaboração, a política de inovação não pode desconsiderar as inúmeras possibilidades existentes do processo de realizar novas combinações. Existe uma gama de alternativas de relações e de cooperação importantes quando da aplicação das políticas. As empresas, organizações, firmas ou o subsistema produtivo/inovativo têm uma série de possibilidades de interação para a inovação. Essas podem ocorrer entre empresas, seja com fornecedoras ou com usuárias, ou com os consumidores. Além disso, podendo haver cooperação entre empresas concorrentes, pode ser intra-firma ou extra-firma ou, inclusive, entre instituições de pesquisa, universidades e empresas entre outras alternativas (Lundvall 2007). A política tem que ter capacidade de captar e de facilitar essas relações das firmas, que têm no processo de aprendizado e a constituição de novos conhecimentos a sua principal vantagem para gerar e difundir novas combinações. (Cassiolato 2005, 2001; Lundvall 2007). Portanto, a política explícita não pode ser restrita a políticas de incentivo a P&D ou a interação universidade-empresa. Assim, a política de inovação deve ser uma política sistêmica, onde as diferentes variáveis que influenciam no seu processo de formação de novas combinações sejam levadas em consideração, inclusive as diferentes formas de interação e cooperação existentes.

Assim, as peculiaridades, as histórias, as questões sociais de cada nação são variáveis-chaves para a formulação das políticas de inovação, o que permite fomentar um desenvolvimento ancorado em inovações⁴. Isso se deve ao fato de que cada país possui estruturas produtivas, científicas e tecnológicas particulares que conduzem o processo inovativo referentes aos seus sistemas produtivos (Cassiolato 2005, Gadelha 2001). Cria-se, dessa maneira, um ambiente nacional que possui estruturas e possibilidades de estímulo à cooperação e à interação entre os agentes

⁴ Tal fato pode ser enfatizado a partir da análise feita por Cassiolato (2005): *Percebe-se ainda uma intensa diferenciação dos padrões de colaboração e interação. Isso é, existem especificidades nacionais nesses padrões. Os sistemas nacionais de inovação apresentam diferenças com relação à extensão, ao motivo e à natureza das colaborações, ligadas em especial à orientação das políticas públicas (macroeconômica e de C,T&I), aos quadros de referência institucional e a padrões de especialização produtiva.* (Cassiolato, 2005, p. 40)

econômicos distintos. Essas particularidades podem ajudar de diferentes modos a diminuir a incerteza e os riscos inerentes a novas combinações.

Segundo Gadelha (2001), para uma política sistêmica e estruturante, existe certo consenso, em primeiro lugar, de que, quanto maior o atraso, maior a necessidade de políticas seletivas e, em segundo lugar, de que tanto em países desenvolvidos como em países emergentes políticas seletivas se justificam quando possuem um desdobramento sistêmico, com o intuito da construção de núcleos endógenos de progresso técnico e de dinamismo econômico. Assim, a dicotomia entre vertical e horizontal é superada por uma política sistêmica, que deve levar em considerações as diferenças existentes em cada país, ou seja, as particularidades existentes nos sistemas de inovação de cada nação são essenciais para a configuração da política explícita.

Governos de países menos desenvolvidos deveriam buscar atuar de forma a tentar resolver os problemas de heterogeneidade estrutural. As políticas de inovação têm grande papel nesse processo. A superação do subdesenvolvimento através de mudança nas condições estruturais tem nessas políticas uma de suas principais fontes⁵. Fábio Erber faz a seguinte análise sobre esse assunto: *Ao Estado cabem, (...), papeis de maior relevância, seja como agente estruturante das novas forças produtivas seja como propulsor da sua difusão através da sociedade. As vantagens comparativas internacionais, crescentemente dependentes das inovações, são construídas, através da ação conjunta dos Estados com empresas. (Erber, F, p. 6)*

A estratégia do Estado é importante para a tomada de decisão sobre a alternativa de fazer ou não uma política de inovação. A existência de uma ação que vise à melhoria do setor produtivo nacional é fundamental para a competitividade. A busca por uma indústria forte, capaz de competir internacionalmente está ancorada na idéia de que os bens industriais possuem maior valor agregado e maior elasticidade-renda se comparados a produtos primários. Dessa maneira, se poderá, com maior competitividade externa, construir uma dinâmica interna baseada em um setor industrial inovativo. Isso criará um mercado interno com maior capacidade de demanda, que poderá contribuir para a consolidação do sistema produtivo nacional e para um ambiente macroeconômico mais estável.

⁵ A industrialização absorve uma parte da população disponível e contribui para que uma outra parte seja absorvida em atividades correlatas, como os transportes e o comércio, que se desenvolvem paralelamente a ela. Além disso, o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento de produtividade determinado pelo aperfeiçoamento das técnicas na produção primária, eleva a renda "per capita" e traz consigo uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de ocupação. A industrialização, portanto, está ligada a fenômenos distintos de um outro gênero, que são próprios do crescimento. Se nos referimos unicamente a ela em nossa exposição, é em nome da brevidade, e não por deixarmos de lado a importância dessas outros fenômenos. (Prebisch 1952)

A melhor forma de estimular as empresas é com políticas que visem ao processo inovativo. Esse fator é primordial para o processo de diferenciação e aumento da qualidade das firmas. As organizações que realizam tal processo têm maior probabilidade de ganhar mercado e são capazes de competir com maior qualidade ao invés de diminuição de custos.

A importância da interatividade entre as partes pertencentes ao sistema que realiza a inovação é indispensável, o que enfatiza o seu caráter sistêmico. A inovação tem o conhecimento como insumo e o aprendizado como principal ferramenta de sua realização. Dessa maneira, as relações e trocas entre os agentes são muito importantes para a busca do novo. O insumo e a ferramenta da inovação não podem ser levados livremente de um lado para o outro. Eles possuem um grande componente de enraizamento tácito. Por esses motivos, não existe um livre fluxo nem das capacidades nem das inovações.

Do exposto anteriormente, percebe-se a importância de uma política de inovação que fortaleça o setor produtivo nacional e sua capacidade inovativa. Assim, se poderá pensar em soluções para a superação da heterogeneidade estrutural da economia. Segundo Medeiros (2006) a China adotou uma estratégia nesse sentido: *O ciclo de expansão dos investimentos estatais da China ao longo dos anos 90 foi acompanhado por ousada estratégia industrial onde o governo selecionou 120 grupos empresariais para formar um “national team” em setores de importância estratégica (Nolan, 2001) em uma direção explicitamente inspirada nos Chaebols coreanos voltada ao enfrentamento das grandes empresas multinacionais nos mercados chineses e mundiais* (Medeiros, 2006, p.9). O que se percebe, portanto é uma clara política seletiva por parte do governo chinês.

O Estado tem o papel de traçar estratégias que sejam capazes de conduzir os países emergentes a um ciclo virtuoso de desenvolvimento, rompendo com o ciclo vicioso de subdesenvolvimento. Portanto, a política explícita de inovação tem um papel fundamental de romper esse ciclo. Tal fato se deve à sua capacidade de criar melhores condições para o sistema produtivo, que, a partir dos efeitos multiplicadores, se expandirão para o resto da economia. Ou seja, serão geradas maiores e mais elevadas rendas, o que ocasionará maior consumo, investimento etc. Além disso, haverá maior quantidade de impostos sendo recolhidos, o que proporcionará para o Estado maior capacidade de fazer investimentos, políticas etc⁶.

Devido ao seu caráter interativo e ao fato de não haver livre fluxo de conhecimento, as políticas de inovação têm que ser de caráter nacional. As estratégias devem ser tomadas sabendo

⁶ Sabe-se que a política de inovação sozinha não é capaz de resolver os problemas de um país. Existem muitos outros fatores importantes para isso. A política macroeconomia, as instituições, regulações, as questões distributivas, educacionais etc. Mas considera-se condição necessária um setor produtivo nacional mais competitivo e inovador para que se tenha desenvolvimento.

das especificidades de cada país. Assim, os governos levariam em conta as características estruturais de cada região. As políticas devem ser elaboradas levando em consideração os âmbitos local, regional, nacional e setorial, para que possam captar as particularidades de cada segmento. As características históricas de cada país são importantes no momento de tomada de decisões a respeito da estratégia a ser adotada pelos governos. Ou seja, o Estado deve ser capaz de elaborar ações que visem à mudança estrutural, dadas as características únicas dos países. Nesse sentido, políticas seletivas são muito importantes para que se alcancem os objetivos pretendidos. Essa política também é importante com relação ao comércio exterior, mais precisamente com relação às importações e aos investimentos estrangeiros diretos. O Estado deveria objetivar fazer uma política seletiva estratégica para o desenvolvimento produtivo doméstico.

Given their successes, it is often uncritically assumed that the East Asian economies were wide open to the outside world on very front, but their openness has in fact been highly selective. They were more open in areas like trade, technology and debt, but less open to foreign direct investment, and almost completely closed in relation to the capital market. Even within the relatively open areas like trade and technology, the degree of openness differed across sectors and changed according to the changes in industrial policy. (Chang, 2003)

A política macroeconômica, como será visto mais a frente, pode estar ou não em consonância com a política de inovação e assim contribuir ou não para um cenário de mudança estrutural. As relações entre essas políticas são relevantes, e podem explicar de certa maneira o sucesso ou fracasso de cada uma. Por mais que se construa uma política inovativa voltada para o desenvolvimento, essa pode ser estancada por altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado. Alguns países podem especializar-se em produtos primários de baixo valor agregado e baixa elasticidade renda. Dessa forma, impede-se a superação das condições históricas de subdesenvolvimento. Aqueles países que acabam se tornando exportadores de *commodities* ficam completamente reféns da conjuntura internacional e não são capazes de criar bases sólidas para o desenvolvimento de seus países.

Países que têm em sua economia uma base extremamente focada no setor primário possuem uma grande instabilidade na sua balança comercial. Essa pode gerar fortes incertezas com relação às contas externas, fazendo com que os governos tenham que tomar medidas para resolver prováveis déficits nas contas correntes e na balança de pagamentos. Dessa maneira, não se cria condições favoráveis à implantação de um ambiente de geração e difusão de inovações e de mudança estrutural.

Já vimos que as importações de produtos primários dos centros tendem a crescer com menor intensidade do que sua renda real. Disso decorre uma conclusão importante: se os países da América Latina, como em geral aconteceu antes da grande crise mundial, crescessem somente em

virtude de suas exportações primárias, seu crescimento econômico teria ritmo sensivelmente menor que os dos centros industrializados. (Pebrisch, 1952)

Os países da América Latina, entre eles o Brasil, têm suas contas externas muito vinculadas às *commodities*. Grande parte das exportações desses países está concentrada em produtos primários e bens manufaturados de baixo valor agregado. Dessa maneira, esses países sofrem com as oscilações que vêm do mercado mundial.

II.2 - Políticas macroeconômicas e seus impactos para a política explícita

A política macroeconômica possui uma série de variáveis que são relevantes para a determinação da dinâmica econômica: a taxa de juro e a taxa de câmbio são duas das principais. Essas exercem grande influência na economia, principalmente diante da abertura comercial e financeira que se construiu ao longo dos últimos anos. Elas podem servir para a atração do fluxo de capitais, para influenciar o comércio exterior, para as decisões das taxas de investimento público e privado, entre outros. Assim, possuem, em grande medida, um enorme impacto sobre o setor produtivo, uma vez que têm influência sobre uma série de variáveis da economia, interferindo dessa maneira nas decisões dos agentes públicos e privados. Ou seja, seus impactos são fundamentais no sistema produtivo e, portanto, interferindo no sucesso da política explícita de inovação⁷.

Dessa maneira, quando os governos escolhem que tipo de política econômica adotar, estão também escolhendo qual trajetória de desenvolvimento seguirão. As macrocondições apresentam grande relevância, pois são elas que vão influenciar os investimentos do sistema produtivo e o desenvolvimento industrial e tecnológico.

Coutinho (2002) faz uma distinção nas seguintes possibilidades de política econômica: *Os regimes macroeconômicos “benignos” são os que conseguem combinar taxas de juros baixas com taxas de câmbio relativamente subapreciadas – isto é, estimulantes para a produção no país e para as exportações. De outro lado, regimes macroeconômicos “malignos” seriam aqueles que combinam taxas de juros altas com taxas de câmbio sobrevalorizadas, nocivas à produção doméstica e à competitividade exportadora do país*⁸. (Coutinho, 2002, p.194)

⁷ Um ambiente macroeconômico que gera incertezas nos agentes econômicos, tende a reprimir as decisões relativas ao desenvolvimento tecnológico que sejam mais ambiciosas, que envolvam volumes mais elevados de recursos (Vermulm, p.4)

⁸ Luciano Coutinho ainda elenca as seguintes condições intermediárias de política macro: *Uma é a situação de juros baixos com câmbio sobrevalorizado, em geral características de economias avançadas, com forte posição competitiva e solidez de contas externas (...)* Outra é a situação de juros alto com taxa de câmbio sub-valorizada, posição característica de países que estão atravessando crises cambiais e ainda enfrentam ameaças inflacionárias. (Coutinho, 2002, p.194).

Fica claro que existem possibilidades diferentes a serem seguidas pelos Estados. Os países podem optar por estimular um desses regimes. A escolha está relacionada ao que os governantes entendem como desenvolvimento, e como os *policy makers* querem conduzir tal processo. Existe nesse caso um componente político nesse processo e não meramente técnico.

Governos que escolhem um regime maligno optam por altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado. Essa opção traduz-se em uma série de consequências para a economia.

Uma das consequências é que o fluxo de capital deixa de ir para a atividade produtiva e passa a se encaminhar para os altos rendimentos financeiros. Tanto para o mercado de ações, como também, e principalmente, para os títulos de dívida pública que passam a pagar grandes somas devido às altas taxas de juros. A grande rentabilidade propiciada por essa última forma de aplicação de recursos faz com que diminuam as possibilidades de aplicação no setor produtivo, devido aos altos custos do capital. Para que os recursos sejam aplicados na indústria é preciso que se obtenha altos retornos, pois os empréstimos passam a ficar cada vez mais caros. Dessa maneira, diminui-se a quantidade de investimentos privados na indústria, o que dificulta a efetividade das políticas de inovação. Torna-se progressivamente custoso o investimento em atividade com alta incerteza, como o desenvolvimento inovativo. Assim, a dinâmica econômica baseada no sistema produtivo perde impulso com o interesse maior nos ganhos financeiros. Além disso, os próprios empresários acabam redirecionando seus recursos e lucros para aplicações financeiras, onde os ganhos são mais rápidos e líquidos que em investimentos em inovação, que apresentam incerteza e possibilidades de retorno mais demorada⁹.

At least the old industrial capitalists made their profits by building factories and investing in capital equipment to employ wage-labor to produce products and services. Whereas these old capitalists found their epitome in manufacturing, the new rentier capitalism is centered in the FIRE sector. The new objective is to recycle the economy's savings into real estate and the stock market to bid up land and equity prices, not to create new assets. In the stock market, capital gains are achieved by down-sizing the labor force and scaling back production so as to squeeze out more revenue rather than seeking to expand market share by undertaking new direct investment. (Hudson, 1998, p.5)

A perda de força do setor produtivo nacional faz com que, num mundo de abertura comercial e financeira, torne-se difícil a entrada das empresas nacionais no comércio exterior. Isso

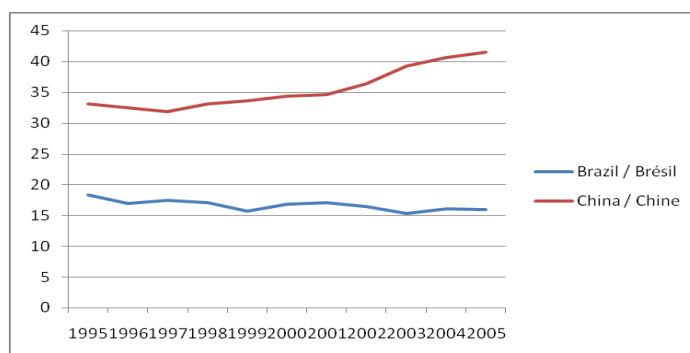
⁹ Para que investimentos fossem realizados, o retorno esperado do investimento em bens de capital deveria ser suficientemente alto para compensar seus riscos, já que se as expectativas fossem desapontadas, tentativas de livrar-se desses ativos poderiam causar elevadas perdas (Feijó, 2006, p202).

ocasionará possíveis problemas de déficit em conta corrente e consequentemente poderá afetar a balança de pagamentos. Tal fato será explorado mais à frente.

Outra consequência derivada do regime maligno é a diminuição dos investimentos públicos. Em países em desenvolvimento, o Estado tem papel central no processo de superação dos problemas estruturais. Com as altas taxas de juros, o governo fica sobrecarregado com o pagamento de títulos ao setor privado rentista. O Governo perde capacidade de investimento na economia devido aos compromissos que tem com aqueles que compram títulos. Dessa forma, investimentos em infraestrutura ficam comprometidos, o que causa uma dificuldade da economia de fluir positivamente. Além disso, as políticas industriais, tecnológicas, educacionais e de saúde passam a ter menores somas de recursos para serem aplicados.

O que se constata, então, é que políticas macroeconômicas de alta taxa de juros asfixiam o crescimento da economia e os efeitos multiplicadores que ocorreriam em função do investimento, além de enfraquecer o setor produtivo, que emprega mais pessoas, e, com isso, gera mais renda. Logo, dificulta a construção de uma indústria competitiva e inovativa, capaz de enfrentar a concorrência interna e externa.

Gráfico 1 - Investimento em Formação de Capital Fixo - Brasil e China

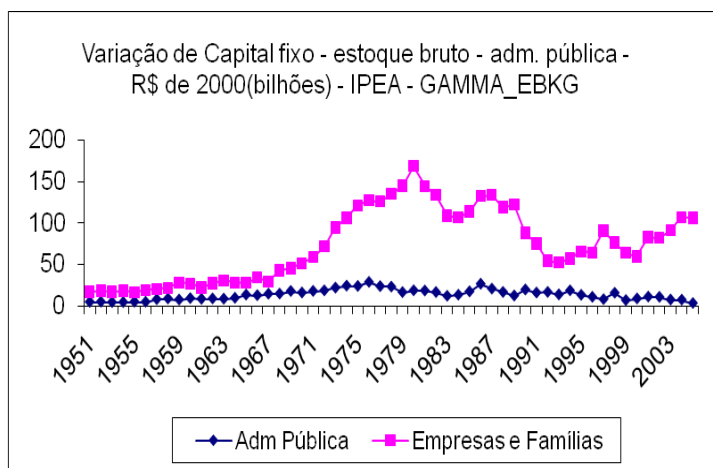


Fonte: OCDE

O Gráfico 1 mostra a diferença entre China e Brasil em investimentos em capital fixo. A economia brasileira a partir dos anos 1990 passou por uma mudança na condução de sua economia. A onda neoliberal tomou conta do governo, que começou a aplicar suas medidas econômicas. As altas taxas de juros são uma das marcas desse processo, pois é considerada uma das principais ferramentas para o controle da inflação. Como a estabilização monetária era a principal meta do Plano Real, o governo não poupou esforços para cumpri-la. Além disso, um cenário de *stop and go* da economia dificultou a existência de um ambiente favorável ao investimento. Ao contrário, a China implementou uma política com estratégia para o desenvolvimento, buscando fortalecer a indústria. Pelo que se vê no Gráfico 1, a política chinesa permitiu investimentos muito maiores na economia do país.

Essa onda de investimento pode ser percebida pelas diferenças da economia chinesa em relação à brasileira: maior crescimento do PIB, maior inserção internacional, balança de pagamentos superavitária, entre outros (as diferenças entre esse dois países serão expostas ao longo do trabalho). Dessa maneira, a economia chinesa entra num processo de desenvolvimento sustentado com grandes ondas de investimentos, principalmente no setor industrial.

Gráfico 2



Fonte: IPEADATA

Tabela 1 – Crescimento do PIB real

Ano	Brasil	China
1992	-0,5	14,2
1993	4,7	14
1994	5,3	13,1
1995	4,4	10,9
1996	2,2	10
1997	3,4	9,3
1998	0,04	7,8
1999	0,3	7,6
2000	4,3	8,4
2001	1,3	8,3
2002	2,7	9,1
2003	1,1	10
2004	5,7	10,1
2005	3,2	10,4
2006	4	11,6
2007	5,7	11,9

Fonte: OCDE e IPEADATA

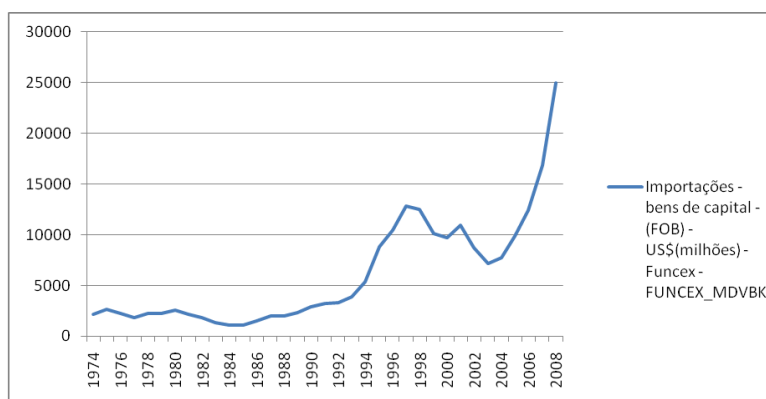
O Gráfico 2 mostra a variação de formação de capital fixo na economia brasileira. Percebe-se a queda no investimento público e privado (empresas e famílias) a partir da década de 1990. Com o neoliberalismo tomando as rédeas na política econômica brasileira, o investimento perdeu força, em função das altas taxas de juros que dificultaram a manutenção dos gastos públicos e privados. A política macroeconômica adotada nos últimos anos no Brasil inviabilizou a expansão do sistema produtivo e inovativo nacional, setor importante para o desenvolvimento com superação das heterogeneidades estruturais. Ou seja, em nome da contenção inflacionária¹⁰, são impostas/adotadas altas taxas de juros que inibem investimentos do setor industrial, além de comprometerem os gastos do governo federal. Isto se deve, ao aumento da necessidade de pagamentos dos juros pelo governo, que, somada às metas de superávit primário, diminui sua capacidade de ação. Por exemplo, como no caso do instrumento de compras governamentais para áreas estratégicas, tal fato é importante, pois diminui os riscos e incertezas presentes nas estratégias inovativas das empresas.

¹⁰ Não se defende neste trabalho uma economia com alta inflação, mas deve haver certo critério para que a necessidade de contenção inflacionária não comprometa o crescimento do país.

Outro fato que dificultou os investimentos no Brasil foi à taxa de câmbio sobrevalorizada adotada. Uma taxa de câmbio em níveis sobrevalorizados¹¹ faz com que a economia dos países emergentes aumente substancialmente sua importação de produtos industriais. A taxa de câmbio sobrevalorizada faz com que os produtos estrangeiros fiquem em condições mais acessíveis para as demandas nacionais. O aumento da concorrência gerado por esse fator resultou, principalmente na década de 1990, que muitas empresas nacionais tivessem que optar entre serem vendidas às empresas estrangeiras ou fecharem as suas portas. A outra saída é buscar mecanismos de concorrências em preços. Ou seja, a indústria deixa de buscar a concorrência pelo aumento de conhecimentos e aprendizados inseridos no processo produtivo que geram inovações e utiliza mecanismos que diminuam os custos¹². Em países em desenvolvimento em que o setor produtivo é relativamente menos inovativo, tal problema se apresenta em sua plenitude.

As empresas dos países emergentes necessitam de políticas, tanto implícitas como explícitas, que sejam capazes de ajudar a melhorar suas condições de produção e inovatividade. Com taxas de câmbio sobrevalorizadas, a política de inovação acaba propiciando efeitos mínimos, pois as empresas nacionais além de sofrerem a concorrência de produtos estrangeiros, também optam por importar tecnologias e máquinas e equipamentos de fora devido aos menores custos, riscos e incertezas por detrás do processo inovativo.

Gráfico 3 – Importação de bens de Capital no Brasil



Fonte: IPEADATA

¹¹ A taxa real de câmbio deve refletir a estrutura de custos dos bens comercializáveis do país – do custo do trabalho por unidade de produto – de forma a viabilizar, em condições de relativa estabilidade dos preços relativos e dos salários reais, mudanças na pauta de exportação e importação compatíveis com uma maior taxa de crescimento econômico (Medeiros, 2007, p.9)

¹² Uma das maneiras mais fáceis de conseguir reduzir os custos é com a demissão de empregados. No curto prazo, essa atitude traz resultados para a empresa, mas no longo prazo essa postura traduz se em uma indústria menos competitiva. A indústria passa a não ser capaz de se inserir nas mudanças tecnológicas que ocorrem.

Segundo Medeiros (2007), *a produção local de máquinas e equipamentos afirma-se como o núcleo estratégico do progresso de industrialização na medida em que ela torna o subsistema industrial menos dependente de divisas e em tecnologia. Com efeito, a exportação de manufaturas desacompanhada de investimentos domésticos revelou-se um elo frágil para o crescimento no longo prazo* (Medeiros, 2007, p.6).

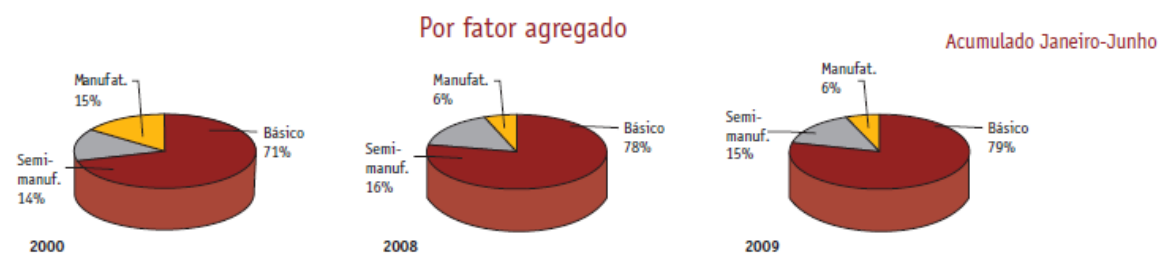
O que se procura defender com tal argumento é que os países em desenvolvimento que conseguiram superar suas condições históricas¹³ de subdesenvolvimento, ou estão nesse processo, têm investido na formação de produção industrial nacional, no entanto, suas políticas macroeconômicas buscam contribuir com esse processo, ou seja, não é somente uma política de inovação, mas um conjunto de outras políticas que se ancoram num mesmo objetivo de desenvolvimento. Isso ocorre a partir de desenvolvimento de tecnologias e inovações. Uma das bases desse processo tem sido a busca por relativa autonomia na produção de bens de capital, além de outros¹⁴. As novas combinações têm sido um dos principais mecanismos de agregar valor aos produtos dos países, assim, cria-se uma soberania nacional e consegue-se elaborar uma indústria mais forte para competir com as empresas concorrentes. Esta disputa pelo mercado pode ocorrer tanto no mercado interno como no externo. O que se cria a partir de então é uma base produtiva nacional, que é capaz de fazer com que ocorra uma mudança estrutural na economia. Essa base fará com que o mercado interno ganhe força na dinâmica econômica. Além disso, tal fato favorece o comércio externo dos países e, conseqüentemente, sua balança de pagamentos.

Nas figuras 1 e 2 podem ser vistas as diferenças entre o setor industrial brasileiro e o chinês nos últimos anos. O que se percebe é que as exportações de produtos básicos brasileiros para a China têm aumentado consideravelmente, enquanto a exportação de produtos manufaturados obteve uma queda acentuada (15% em 2000 para 6 % em 2009). Enquanto a política industrial chinesa era acompanhada de uma política de Estado que criou situações macroeconômicas e institucionais favoráveis e que fez com que a China venha procurando superar sua condição de subdesenvolvimento, no Brasil, vem se reforçando a condição de exportador de produtos básicos e de importador de bens manufaturados, entre os quais bens de capital.

¹³ Este trabalho parte do princípio que desenvolvimento é um processo histórico em que não existe uma dinâmica de convergência. Dessa maneira, cada país possui suas características e seu processo de superação do subdesenvolvimento, não existindo um caminho único, tampouco linear.

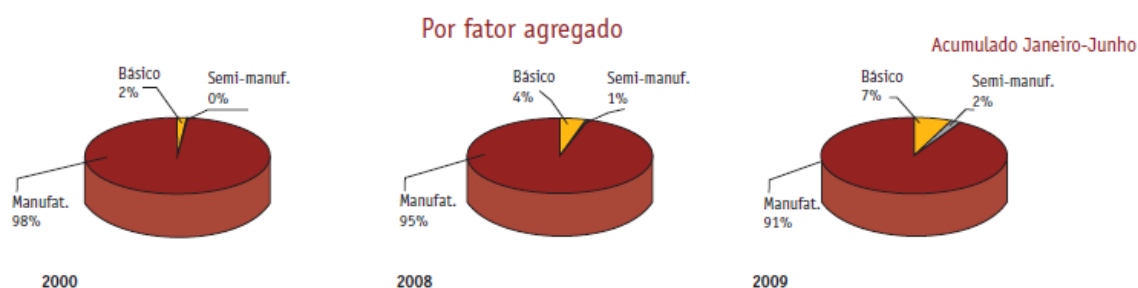
¹⁴ O atual paradigma tecnológico é o das TICs. Portanto, cabe a países em desenvolvimento fazer esforços de política de inovação no sentido de buscar uma relativa autonomia nesse setor, além de investir em setores com grandes possibilidades futuras como biotecnologia e nanotecnologia.

Figura 1 - Exportações brasileiras para a China - 2008



Fonte: CNI (2009)

Figura 2 - Importações brasileiras da China - 2008



Fonte: CNI (2009)

No outro extremo do que foi debatido anteriormente, o regime benigno caracterizado por Coutinho (2002) é composto por baixas taxas de juros e câmbio subapreciado. Essas duas variáveis serão capazes de criar uma dinâmica na economia que facilite a aplicação de investimentos públicos e privados e favoreça a situação externa do país. Assim, no processo de mudança estrutural dos países em desenvolvimento, é importante que o governo opte pela estratégia de um regime benigno.

A alternativa de políticas macro benignas articuladas com políticas explícitas, possibilita aos países uma soma de aspectos positivos que podem contribuir significadamente no processo de desenvolvimento. Numa visão de sistemas nacionais de inovação, a importância das conexões entre os diferentes subsistemas é vital para o processo de desenvolvimento econômico e social de um país. Dessa maneira, as políticas macro e microeconômicas não deveriam apontar para direções opostas, pois, assim, torna-se mais complexo que os resultados terminarem em mudança estrutural no país.

As baixas taxas de juros estimulam tanto o setor privado quanto o setor público a investir. O primeiro poderá correr maiores riscos, poderá investir em desenvolvimento tecnológico e inovações e terá como principal estímulo o lucro da produção (principalmente aquele fruto de desenvolvimento endógeno de novas combinações). Dessa maneira, a produção passa a ser mais atrativa que os ganhos dos especuladores, além de envolver custos menores. Assim, a atividade da indústria passa a ter um maior estímulo como principal meio dinamizador da economia. A política

macroeconômica, do ponto de vista da taxas de juros, passa a favorecer tal movimento. Dessa forma, somam-se os ganhos da política implícita com a explícita.

Diante desse cenário favorável, o governo passa a ter maiores condições de implementar políticas que estimulem o setor privado. Ou seja, o Estado diminui seus encargos com os pagamentos sobre juros. Dessa maneira, passa a poder, a partir de sua estratégia, fazer políticas explícitas, como políticas de subvenção econômica (recursos não reembolsáveis), incentivos fiscais, políticas de equalização de juros, compras do governo, empréstimos, além de investimentos em infraestruturas, como ferrovias, estradas, escolas, hospitais e portos, que são fundamentais para que exista um ambiente favorável para o desenvolvimento produtivo.

Cria-se, dessa maneira, um ambiente favorável para que as empresas possam construir suas estratégias de investimentos voltadas para inserir maior conhecimento e aprendizado no seu processo produtivo e nos produtos, ou seja, para a realização de novas combinações. Dessa forma, o que acontece é uma complementaridade de esforços para a formação de uma relativa autonomia¹⁵ da indústria nacional. Por um lado, aumentam os gastos privados e, por outro lado, esses gastos se somam aos incentivos vindos da política explícita.

Somando-se a tais fatos, uma política de câmbio desvalorizado é considerada muito importante para a formação de uma indústria nacional competitiva. Por mais que os governos implementem políticas explícitas de inovação, no caso de países subdesenvolvidos, é necessário que se construa ou modernize boa parte do setor produtivo. Para que isso ocorra, é necessário que se tenha uma taxa de câmbio capaz de ajudar nesse processo, seja pela relativa proteção que exerce sobre as firmas nacionais ou pelo favorecimento que gera devido às exportações.

Taxas de câmbio que favoreçam as exportações são um estímulo para que a indústria nacional busque aumentar sua produção e sua produtividade. Tais aspectos favorecem a economia como um todo. Além disso, como no mercado internacional o processo de diferenciação é importante para a concorrência as empresas tendem a investir nesse quesito. Políticas de estímulo à inovação são relevantes, pois farão com que as firmas nacionais tenham maiores condições de conseguirem bons resultados no mercado exterior.

Com a estratégia do governo de fazer uma política de inovação somada à política macro benigna, existe maior possibilidade de ganho para as empresas nacionais. Este será revertido para a economia como um todo a partir do efeito multiplicador. Dessa maneira, se terá um setor industrial mais forte a partir do qual se construirá um mercado interno robusto. Também proporciona uma base produtiva capaz de alimentar tanto o mercado nacional, como competir em nível internacional. A construção do mercado interno mais forte a partir de um setor produtivo, que seja gerador e

¹⁵ Os países não podem ser autônomos em todos os setores da economia. Nem mesmo dentro dos setores os países conseguem ser completamente autônomos. Por isso, o comércio internacional é importante.

difusor de inovações é importante para se criar situações favoráveis para o processo de desenvolvimento econômico e social.

Medeiros (2006) faz a seguinte análise do desenvolvimento chinês a partir da desvalorização do Yuan em 1994: *Com o câmbio desvalorizado (China) em relação aos seus competidores e com o sucesso das redes de comércio estabelecidas nas ZEE a China deslocou produtores da ASEAN do mercado americano. Em consequência, a participação dos EUA nas exportações chinesas cresceu extraordinariamente nos anos 90 afirmando-se como uma mudança fundamental na direção do comércio internacional* (Medeiros, 2006, p.2). Como pode ser visto na Figura 3, a China vem aumentando suas vendas para a economia norte-americana de forma vertiginosa, enquanto o Brasil possui oscilações para cima e para baixo, no entanto, em volumes quase constantes ao longo dos anos. No caso da economia argentina (Figura 4) também se pode notar um aumento da entrada da economia chinesa nesse mercado e uma perda de participação brasileira. A Argentina é um parceiro comercial histórico brasileiro e os dois países fazem parte do MERCOSUL. No entanto, a política agressiva do Estado chinês vem fazendo com que esse país ganhe terreno na economia da Bacia do Prata.

Figura 3



Fonte: CNI (2009)

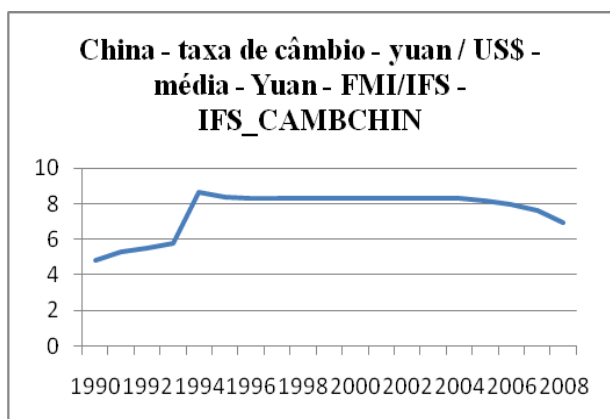
Figura 4



Fonte: CNI (2009)

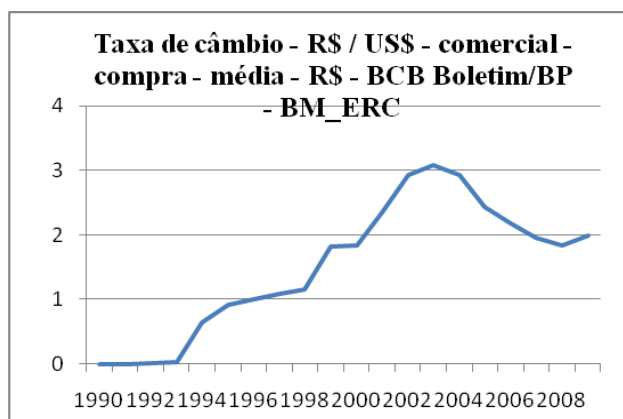
Ainda, Medeiros (2006) faz a seguinte continuação de análise sobre o assunto: *A busca de uma taxa de câmbio nominal estável e favorável às exportações constitui um traço essencial das trajetórias bem sucedidas das industrializações do leste asiático a que a China procurou reproduzir* (Medeiros, 2006, p.3). Outro fator importantíssimo pela qual a política macroeconomia influencia no ambiente econômico é através das oscilações constantes na taxa de câmbio. Tais oscilações interferem nas decisões dos empresários, pois gera insegurança com relação ao valor futuro das exportações e importações e financiamentos. Tal fato não contribui com a diminuição dos riscos e incertezas, dificultando o processo de estratégias inovativas por parte das empresas.

Gráfico 4 -Taxa de Câmbio chinesa



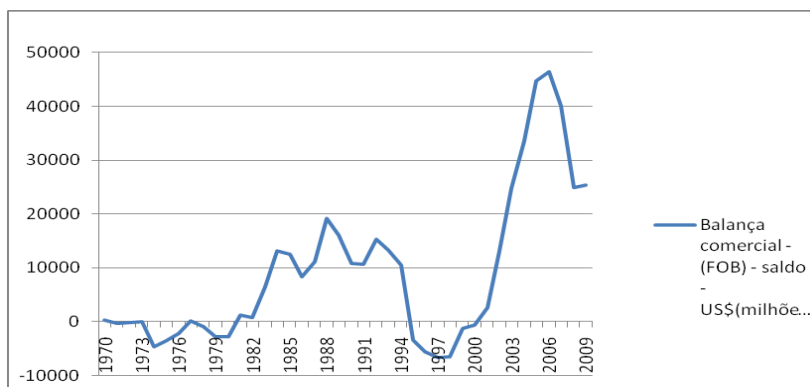
Fonte: IPEADATA

Gráfico 5 - Taxa de Cambio Brasileira



Fonte: IPEADATA

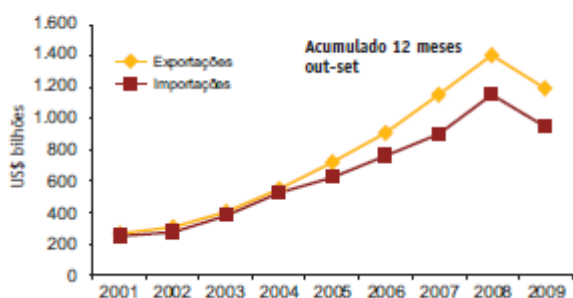
Gráfico 6 – Balança comercial brasileira



Fonte: OCDE

Figura 5 - China

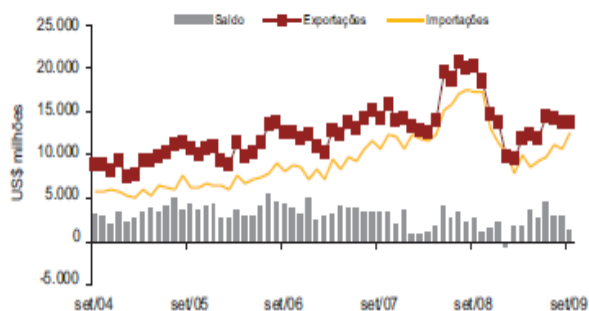
Com o mundo



Fonte: CNI (2009)

Figura 6 - Brasil

Com o mundo



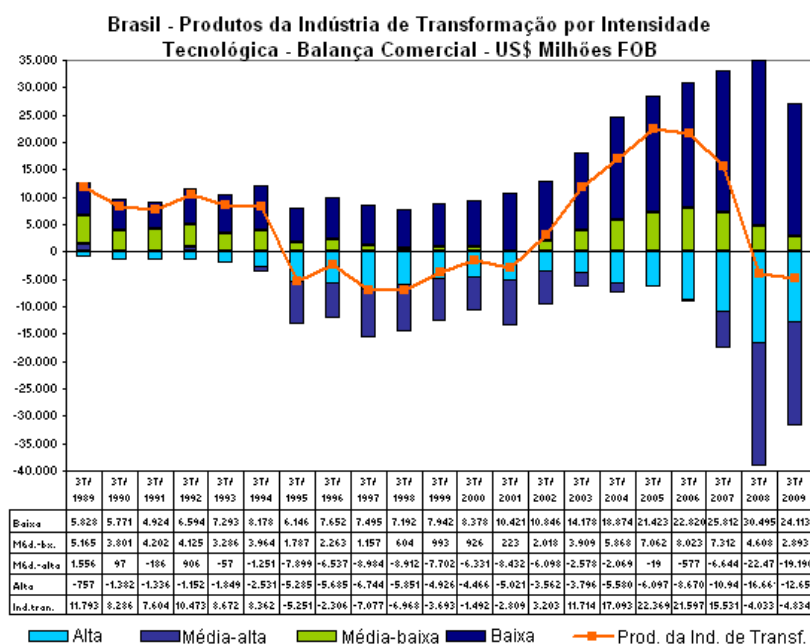
Fonte: CNI (2009)

O Gráfico 6 mostra a diferença entre a balança comercial brasileira e a chinesa. A política cambial chinesa, destacada por Medeiros (2006) anteriormente, ajudou nas diferenças entre as balanças de ambos os países, isso somado a política de inovação ofensiva do Estado chinês. Enquanto a balança chinesa passou a registrar grandes somas positivas, a brasileira apresentou

maiores oscilações. Esta variação pode causar grandes problemas para o Estado brasileiro, que não possui uma dinâmica mais robusta em relação às suas contas externas. Essa oscilação é, em parte, fruto de uma pauta de exportação brasileira concentrada em *commodities*. A chinesa, ao contrário, vem cada vez mais exportando produtos manufaturados de alto valor agregado. Outro motivo para essa variação é a política macroeconômica brasileira que se baseia num modelo maligno (alta taxa de juros e câmbio sobrevalorizado)

As figuras 5 e 6 mostram claramente as diferenças entre as duas economias, em função das políticas que foram adotadas. Enquanto a China foca no seu desenvolvimento industrial, com exportações cada vez mais complexas e com maior valor agregado; o Brasil ainda se mantém muito dependente de exportações de produtos básicos ou de baixa tecnologia. A instabilidade na balança comercial brasileira é oposta ao caso Chinês. Como pode ser visto na figura 7, a dependência brasileira de importação de produtos de alta e média tecnologia vem aumentando com os anos. Por sua vez os produtos de baixa intensidade tecnológica compõem cada vez maior proporção no superávit. Tal situação exemplifica um pouco a realidade da economia nacional.

Figura 7



Fonte: IEDI (<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=73&infoid=4464>)

O que fica claro a partir da análise feita por Medeiros (2006) é que a taxa de câmbio estável foi uma estratégia deliberada do governo chinês. Esse optou por uma taxa de câmbio desvalorizada em um patamar que favorecesse as exportações de seu país. Dessa forma, melhorou as condições do mercado interno que passou a ter efeitos positivos com os ganhos das empresas vindos do comércio exterior. Assim, pode-se destacar, que além da estratégia de deixar a taxa de câmbio em patamares

competitivos, é importante também ter uma taxa estável em níveis nominais. Isso se deve ao fato de que constantes oscilações na taxa de câmbio proporcionam incertezas com relação ao investimento. Uma taxa em patamares conhecidos favorece a formação de expectativas menos pessimistas, as quais são importantes para a tomada de decisões dos empresários.

Em um ambiente mais estável as incertezas e o risco, que podem afugentar o investimento produtivo e, conseqüentemente, as inovações, são diminuídas. Um ambiente estável é mais favorável aos empresários, pois eles podem ter maior segurança com relação aos seus gastos e possíveis ganhos. Cabe lembrar que o investimento é algo que depende do tempo, pois ele não se encerra no momento da decisão, pois normalmente, os gastos são feitos por períodos longos e o empresário quer ter segurança a respeito de dívidas e lucros. Sabendo o patamar de câmbio, podem realizar mais investimentos e uma das possibilidades principais de alocação de recursos são inovações que farão com que as empresas fiquem mais competitivas.

Uma das vantagens de empresas bem estruturadas, que podem competir em cenário internacional, é que elas geram mais divisas para a economia nacional. Outro fator é que a balança comercial deixa de ser deficitária, o que facilita a obtenção de balança de pagamentos superavitária, ou menos vulnerável, e, assim, pode-se recuperar algum volume de reservas próprias de divisas e com isso criar um ambiente favorável para a queda de juros (Coutinho, 2003).

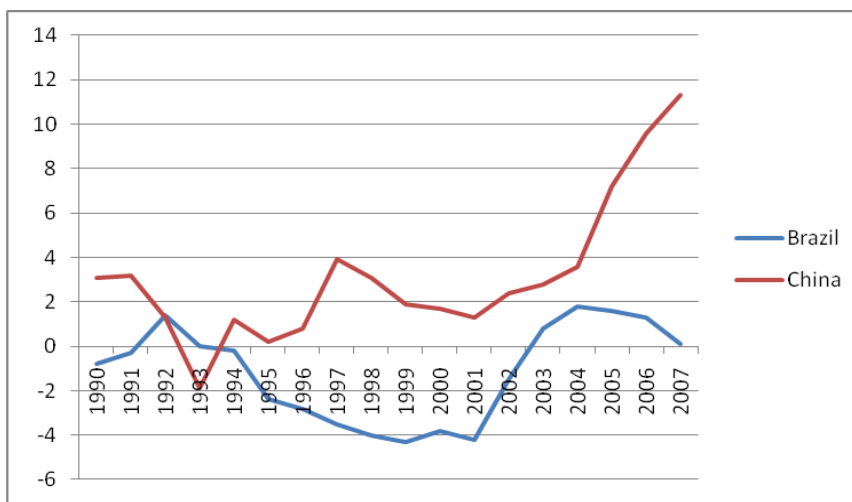
A construção de um setor industrial capaz de exportar e com altos índices de competitividade é essencial para a manutenção de uma política macroeconômica benigna. Nesse sentido, uma balança de pagamentos viável e financiável a longo prazo é importante para o crescimento econômico robusto, segundo Coutinho (2002). Nesse intuito, uma política industrial pró-exportação justifica-se para que se pense em sustentar o crescimento econômico.

Segundo Luciano Coutinho: *Parece indispensável a implementação de uma política industrial mobilizadora e bem estruturada, voltada para o comércio exterior. O objetivo maior desta deve ser o de acelerar a obtenção de ganhos de competitividade, visando garantir um expressivo desempenho do saldo comercial, ao longo dos próximos anos. Uma política industrial capaz de preencher esse desafio é decisiva para a superação da vulnerabilidade externa, assegurando condições sustentáveis para o balanço de pagamentos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do Brasil.* (Coutinho, 2002, p.199)¹⁶.

¹⁶ A política industrial não pode restringir-se somente ao setor exportador. Este é muito importante para a economia e auxilia na manutenção do regime benigno e do crescimento do país. No entanto, deve-se lembrar que a política industrial deve ser capaz de construir um setor produtivo nacional forte capaz de sustentar as demandas internas que são locais, regionais e nacionais. O desenvolvimento do país depende dessas políticas que estimulem também o setor empresarial que compete internamente entre si e com as empresas multinacionais. A inovação é o grande caminho de aumento de poder de concorrência.

Dessa maneira, melhores condições econômicas serão criadas para que os países em desenvolvimento possam romper com essa condição histórica. Ou seja, uma balança de pagamento não deficitária e menos instável faz com que existam melhores condições para a economia. O governo poderá se preocupar com investimentos em infra-estrutura e incentivos para o sistema industrial. Este último, por sua vez, estará melhor ancorado ao conseguir competir internacionalmente e internamente. Portanto, gera-se mais renda para o país, propiciando melhores condições de crescimento.

Gráfico 7 – Balança de Pagamentos Brasil e China



Fonte: OCDE

O Gráfico 7 deixa claro a diferença na balança de pagamento entre dois grandes países em desenvolvimento. O Brasil possui uma BP que durante muitos anos foi deficitária e mantém uma trajetória instável. Já a China apresenta uma BP superavitária em altos patamares. O Estado chinês pode trabalhar com uma situação financeira mais favorável, enquanto o brasileiro tem que estar preocupado com os déficits e oscilações. Ou seja, a busca pelo desenvolvimento chinês apresenta uma maior robustez no que concerne à evolução da balança de pagamentos.

A existência de déficits externos não é favorável à construção de uma política benigna. O governo cria mecanismos de atração de capital financeiro como o aumento das taxas de juros. Esses capitais podem ajudar, por um lado, na medida em que entram no país. Por outro lado, são capitais especulativos de curto prazo, que não contribuem para a construção de uma estrutura de desenvolvimento. Oscilações nas taxas de juros não são interessantes para a formação de expectativas dos empresários. Os agentes sentem-se mais confiantes em ambientes onde as taxas de juros variem com menor intensidade. Ou seja, uma política benigna, além de ter baixas taxas de juros, deve evitar ameaças de subidas inesperadas das taxas de juros.

O caminho é construir, a partir de uma política de inovação que alimente o setor exportador, uma situação com redução de vulnerabilidade externa. A manutenção deste canário externo favorável conduz à diminuição das incertezas dos empresários. Dessa forma, eles poderiam projetar estratégias com grau menor de incerteza.

A colocação a seguir vai de encontro ao que se vem tentando debater: *As exportações podem ser mais ou menos importantes para a expansão da economia – de acordo com uma série de características estruturais de cada país – entretanto, seu papel no financiamento e relaxamento das restrições externas ao crescimento é absolutamente central e estratégico para todos os países com a exceção daquele que emite a moeda de circulação internacional.* (Serrano e Medeiro, 2001)

Com uma melhor situação no comércio¹⁷ exterior, os países em desenvolvimento não enfrentarão grandes problemas de divisas. Dessa forma, os investimentos poderão ocorrer devido à existência de moeda na economia, ou seja, os empréstimos poderão acontecer sem maiores problemas. O problema de falta de divisas foi enfrentado por muitos países da América Latina nas décadas de 1940 até a década de 1970. Tal problema gerou grandes dificuldades para a economia brasileira, por exemplo, que ficava à mercê das intempéries do mercado com relação à disponibilização de empréstimos. Assim, as exportações são importantes para a manutenção do crescimento da economia sustentado.

Por trás da idéia de se conseguir exportar está o conceito de um sistema produtivo capaz de manter o mercado interno funcionando. Sobre esse assunto, Serrano e Medeiros (2001) fazem a seguinte colocação mais especificamente, a respeito da existência de uma capacidade de produção doméstica, que é fundamental para aliviar a restrição externa ao crescimento: *Quanto maior a proporção de meios de produção que já é produzida internamente menor é a propensão marginal a importar associada a uma dada taxa de investimento o que gera uma considerável folga na situação da balança de pagamentos. O segundo efeito da implantação de meios de produção é que este também permite que impacto de um aumento dos componentes autônomos da demanda final sobre o crescimento dos mercados da produção e do emprego seja maior. Um crescimento dos gastos autônomos gera efeito multiplicador sobre o consumo e o efeito acelerador sobre o investimento, tanto em bens intermediários (capital circulante) quanto capital fixo. Este efeito acelerador gera ulteriores efeitos multiplicador sobre consumo etc.*

A economia fortalece-se com o aumento da produção doméstica que, a partir do efeito multiplicador, passa a ter conseqüências positivas para o seu crescimento. Dessa forma, o que se

¹⁷ *Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.* (Prebisch 1949)

constata é que a política explícita de inovação torna-se vital para que se possa implantar um regime macroeconômico benigno. Com melhores condições na BP, a economia tem maiores possibilidades de se sustentar e implantar uma estratégia de política macro que se volte para o desenvolvimento. O que se apresenta é que tanto a política macroeconômica tem um poder muito grande de inibir uma política de inovação, como esta última tem um grande papel de auxiliar na implementação da primeira.

III. Conclusão

O trabalho procurou mostrar a importância da articulação das políticas macroeconômicas e de inovação. Ao contrário da teoria neoliberal que propunha uma macroeconomia de estagnação (recessiva), o trabalho defende uma política macroeconômica desenvolvimentista, ou seja, que construa um ambiente favorável à condução de mudanças estruturais em países emergentes.

Para que se busque construir macrocondições favoráveis ao desenvolvimento, é necessária a adoção de um regime benigno. Este seria elaborado a partir de baixas taxas de juros e câmbio subvalorizado, que possam estimular o investimento privado e público. Nesse contexto, a política industrial tem grande papel na construção da superação da heterogeneidade estrutural, criando uma situação favorável de superávit comercial através da melhora na competitividade do setor industrial nacional.

A política de explícita é condição necessária para o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, é muito importante, no momento da elaboração, que se atenda às especificidades de cada país. No entanto, essa política por mais que seja muito bem diagnosticada, não conseguirá ser implementada sob um regime macro maligno. Ou seja, essa última pode asfixiar o sucesso de uma política de inovação para o desenvolvimento.

Ademais, argumenta-se no trabalho que a política de inovação pró-exportação tem um grande papel de ajudar na condução e na manutenção de um regime benigno. A permanência de uma situação externa favorável ajuda na utilização de taxas de câmbio subapreciadas e de juros mais baixos, além de investimento no setor produtivo. Ou seja, a construção do setor produtivo doméstico é muito importante para a condução da política macroeconômica benigna.

Portanto, políticas macroeconômicas benignas são vitais para a condução de uma política explícita, com viés inovativo. Além disso, a política implícita colabora com a condução de um regime de câmbio subapreciado e taxa de juros baixa. Dessa maneira, a combinação entre política macro benigna e política de inovação são condições necessárias ao ciclo virtuoso do desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.** (2005) Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. Revista São Paulo em Perspectiva.v19 nº1 p 34-45. São Paulo 2005
- CASSIOLATO, J. E;** Britto, J. (2001) Políticas Industriais descentralizadas no caso brasileiro: uma breve análise da experiência recente. Seminário sobre “ Camino a La competitividad: El nivel meso y microeconómico” CEPAL/BID. Chile – Santiago 2001.
- CHANG, H.J.** (2003) The East Asian Development Experience in Century in Chang, H edit. (2003) Rethinking Development Economics, Anthem Press.
- COUTINHO, L.** (2005) Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI in Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento Cassiolato,J.E, Lastres, M.M.H, Arroio,A. Rio Janeiro, Editora Contraponto 2005.
- COUTINHO, L.** (2002) Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: BNDES (org.) Política industrial: desenvolvimento em debate. RJ: BNDES, p. 191-209
- COUTINHO, L.; SARTI, F** (2003). A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. Editora UNESP, campinas, SP, 2003.
- CNI** (2009). Observatório Brasil China. Ano 2, Número 4, julho/setembro de 2009. www.cni.org.br
- ERBER, F.** O Retorno da Política Industrial. Mimmeo
- GADELHA C.A.G.** (2001). Política industrial: uma visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. Revista de Economia Política. 2001;21(4):149-71
- FELJÓ, C.A.**(2008). O investimento industrial no Brasil – 1990-2005: uma interpretação à luz da teoria de investimento Keynes-Minsky. In Economia do Desenvolvimento: teoria e políticas Keynesianas. Editora Campus, Rio de Janeiro,Rj, 3008.
- HUDSON, M.** (1998). Financial Capitalism v. Industrial Capitalism. <http://www.michael-hudson.com/articles/financial/9803FinanceCapitalism.html>
- LAPLANE,M.; SARTI,F.** (2006) Pormeteu Acorrentado: O Brasil na Industria Mundial no Início do Século XXI in Ricardo Carneiro (org) A Supremacia dos Mercados e a Política do Governo Lula. São Paulo, editora Unesp 2006.
- LUNDVALL, B-Å** (2007) Innovation System Research: Where it came from and where it might go. Globelics Working Paper No 2007-01. Saratov, Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building System

- MEDEIROS, C. A.** (2008) *Desenvolvimento Econômico e Ascensão Nacional: Rupturas na Rússia e China*. Mimmeo
- MEDEIROS, C. A.** (2007) *Regime Macroeconômico, Investimento e Inovação no Brasil*. www.brics.redesit.ie.ufrj.br
- MEDEIROS, C. A.** (2006) *A China Como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização Asiática* MEDEIROS, C. A. *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400, 2006.
- MEDEIROS, C. A.** (2005) *Liberalização Comercial e financeira e os seus efeitos sobre o crescimento do emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos*. **MEDEIROS, C. A.** *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, p. 455-485, 2005.
- MEDEIROS, C. A.** (1999) China entre os Séculos XX e XXI em in Fiori, J.L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Rio de Janeiro, Vozes.
- MEDEIROS, C. A., SERRANO, F.** (2004) O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente, *Revista de Economia Política* vol. 24, nº 2, Março, São Paulo.
- PALMA, G** (2003) *Latin America During the Second Half of the Twentieth Century* in Chang, H edit. (2003) *Rethinking Development Economics*, Anthem Press.
- PREBISCH, R.** (1952) *Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico* in Cinquenta anos de pensamento da Cepal, R. Bielschowsky (org.) (2000), Rio de Janeiro, Ed. Record.
- PREBISCH, R.** (1949) *O Desenvolvimento Econômico Latino-Americano e Alguns dos seus Principais Problemas* in Cinquenta anos de pensamento da Cepal, R. Bielschowsky (org.) (2000), Rio de Janeiro, Ed. Record.
- SERRANO, F; MEDEIROS, C. A.** (2001), “Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil” in Fiori, J.L., Medeiros, C.A, *Polarização Mundial e Crescimento*, Rio de Janeiro, Vozes 2001.
- TEUBAL, M; Lall, S.** (1998) “Market Stimulating Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia” with S. Lall, *World Development*, Vol 26, No 8, pp. 1396-1998.
- VERMULM, R.** *Tecnologia e Riqueza Nacional*. Versão preliminar