

Política industrial como instituição desenvolvimentista: uma crítica ao “novo-desenvolvimentismo” baseada nas experiências de Brasil e Coreia do Sul

Adriano José Pereira*
Ricardo Dathein**

Sessões Ordinárias

Área 2 - História e Economia Brasileira. 2.1- História Econômica e Social Brasileira

Resumo: O artigo analisa a política industrial como instituição desenvolvimentista necessária ao desenvolvimento de economias retardatárias, contrastando os casos brasileiro e sul-coreano. Apesar das singularidades das economias analisadas, destaca-se que a industrialização, como estratégia de desenvolvimento, constitui-se em um padrão de regularidade, enquanto instituição desenvolvimentista fundamental. Argumenta-se que isso não está contemplado nas proposições “novo-desenvolvimentistas”, que reforçam a importância da indústria para o desenvolvimento econômico nacional, mas destacam a política cambial como principal instrumento de política industrial, cuja validade é considerada restrita, ao passo que as instituições desenvolvimentistas, como a política industrial ativa, são elaboradas visando um desenvolvimento econômico consistente no longo prazo, com mudança estrutural.

Palavras-chave: desenvolvimentismo; política industrial; economia brasileira; economia sul-coreana.

Introdução

As trajetórias econômicas nacionais têm demonstrado que as funções do Estado na economia vão além dos aspectos distributivos e da correção de falhas de mercado, o que implica em compreender a primazia institucional daquele frente aos mercados existentes. Nesse sentido, em virtude da necessidade de intervenção direta do Estado na economia, para promover o desenvolvimento econômico, passou a ser fundamental estabelecer os limites da sua atuação, tanto no plano teórico como na execução das políticas econômicas.

Mesmo entre os autores que consideram importante a intervenção do Estado na busca do desenvolvimento econômico nacional, observa-se que não há consenso acerca de quais seriam os

* Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: adrianoeconomia@ufsm.br

** Professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

limites do intervencionismo. É nesse sentido que a concepção de desenvolvimentismo¹, como ação deliberada do Estado, objetivando o desenvolvimento econômico nacional, tem diferentes significados para países e momentos históricos distintos; ou seja, mesmo que a ideia de um Estado desenvolvimentista tenha sido difundida e generalizada, sua representação histórica não segue um padrão, seja considerando-se as políticas econômicas adotadas, bem como seus resultados no longo prazo. O motivo parece simples: as trajetórias econômicas são idiossincráticas, por mais que o desenvolvimento econômico, através da industrialização, seja um objetivo comum.

Deve-se ressaltar que, apesar de importantes, as generalizações costumam esconder as singularidades nacionais; por isto, este artigo concentra a análise em duas economias que têm se destacado, historicamente, em suas respectivas regiões: o Brasil, na América Latina, e a Coreia do Sul, no Leste Asiático. Tal escolha também leva em consideração o fato de que têm sido feito, ao longo das duas últimas décadas, comparações entre as duas economias que, em grande medida, reforçam a importância das suas singularidades (CANUTO, 1993 e 1994; GOLDENSTEIN, 1994; EVANS, 1996; VIOTTI, 2001; CANÊDO-PINHEIRO, 2013; VELOSO; FERREIRA e PESSÔA, 2013 entre outros).

A partir de um enfoque teórico-histórico-comparativo, este artigo aborda o papel do Estado (desenvolvimentista) no desenvolvimento econômico de países em busca do emparelhamento tecnológico (*catching up*). Enfatiza as mudanças estruturais ocorridas em decorrência e ao mesmo tempo associadas às mudanças institucionais (coevolução) (NELSON, 1998), promovidas por países de industrialização retardatária, na segunda metade do Século XX e início do século XXI. Destaca o caso brasileiro, como “modelo” de industrialização bem sucedido na América latina, e o sul-coreano, no Leste Asiático, desenvolvido a partir do “modelo” de industrialização japonês (PALMA, 2004; KIM, 2005). Considera que as trajetórias econômicas devem ser compreendidas a partir das opções de políticas econômicas adotadas ao longo do tempo e da sua condição de implementação, ainda que o objetivo principal seja comum a diferentes países: a perspectiva de emparelhamento tecnológico como estratégia de desenvolvimento econômico através da industrialização.

O objetivo principal do artigo consiste em identificar a importância das mudanças institucionais, com ênfase na política industrial, para as propostas desenvolvimentistas, dado que aquelas por vezes impulsionam e por vezes restringem as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento. As comparações são importantes justamente para demonstrar as especificidades

¹ À exemplo de Fonseca (2013, p. 28): “[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.”

das estratégias e de seus resultados, que passariam a ser condicionantes históricos do desenvolvimento nacional, no Brasil e na Coreia do Sul.

Em linhas gerais, o artigo analisa o papel do Estado na criação e incentivo ao desenvolvimento de instituições (com foco na política industrial) promotoras do desenvolvimento econômico nacional, contrapondo-se à ideia de que existe uma dicotomia entre as funções do Estado e as do mercado, quando se trata de economias capitalistas, independentemente de seu estágio de desenvolvimento.

Neste sentido, entende-se que o Estado, em economias capitalistas, tem sido responsável, em vários casos, pela criação e incentivo de instrumentos de promoção de maior eficiência dos mercados², inclusive no que se refere à realização de política industrial, a qual foi fundamental tanto para as principais economias latino-americanas, entre as décadas de 1950 e 1970, quanto ainda tem sido, por exemplo, para algumas economias do leste asiático, e também para países desenvolvidos (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

O artigo também visa demonstrar que as proposições “novo-desenvolvimentistas”, a partir de suas “Dez teses”³, são insuficientes para a promoção do desenvolvimento, tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul, embora sejam relevantes para o debate atual sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, por tratar-se de um conjunto de propostas de políticas econômicas visando à retomada do crescimento, principalmente se comparadas às políticas de cunho liberal adotadas no Brasil recentemente (de Collor à FHC).

Além desta introdução, o artigo possui mais quatro seções. A segunda seção analisa a política industrial enquanto instituição desenvolvimentista e destaca o papel do Estado como agente do desenvolvimento econômico, cujo intervencionismo tem na política industrial ativa (com protecionismo, subsídios e seletividade) o principal instrumento (protagonista) na busca do desenvolvimento econômico, o que ainda é considerado fundamental para economias retardatárias. A terceira seção faz um breve resgate histórico acerca da importância das instituições capitalistas para a efetividade das políticas econômicas desenvolvimentistas, com ênfase na industrialização, tratando dos casos brasileiro e sul-coreano, demonstrando as suas idiossincrasias, ainda que tenham a política industrial como instituição capitalista em comum. A quarta seção discute as limitações da proposta “novo-desenvolvimentista”, especificamente no que se refere a pouca ênfase dedicada à política industrial, considerada, na perspectiva desenvolvimentista adotada neste artigo, como o instrumento fundamental na busca do desenvolvimento econômico, via emparelhamento

² Entendendo-se que a eficiência estática alocativa (ou ricardiana) não é suficiente para a promoção do desenvolvimento, mas que devem ser promovidas pelo Estado a eficiência dinâmica de crescimento (ou keynesiana) e a eficiência dinâmica inovativa (ou schumpeteriana), conforme as elaborações de Dosi, Pavitt e Soete (1990).

³ Disponível em: http://www.tentheseonline.newdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp

tecnológico. Por último são apresentadas as considerações finais, sintetizando os principais argumentos desenvolvidos nas demais seções.

2 – A política industrial como instituição desenvolvimentista

A história econômica capitalista tem sido marcada por importantes contrastes, como as visões antagônicas de Adam Smith e Alexander Hamilton, as quais acabariam por constituírem-se em referências para algumas concepções contemporâneas a respeito dos limites da ação do Estado na busca do desenvolvimento econômico; inclusive na aceitação ou não da condição do Estado enquanto agente do desenvolvimento, como tem sido destacado por algumas vertentes teóricas em economia, que se difundiram ao longo dos Séculos XIX e XX.

Apesar de se tratarem de concepções cuja origem remonta ao Século XIX, o desenvolvimentismo, na perspectiva de List (1988), e o institucionalismo, na de Veblen (1965)⁴, acabariam sendo pouco articulados como formas de interpretação bem como de busca do desenvolvimento econômico em várias economias de industrialização tardia, com destaque para os países latino-americanos. Fato que acabaria contrastando com os resultados positivos, em termos de desenvolvimento econômico, observados em algumas economias do leste asiático.

O desenvolvimentismo identifica-se, historicamente, com a adoção de estratégias de desenvolvimento de economias capitalistas retardatárias, inclusive da maioria daquelas que atualmente são consideradas desenvolvidas (LIST, 1988; CHANG, 2004a). Pressupõe que os mercados são subordinados ao Estado, cuja primazia institucional é um componente fundamental do desenvolvimento econômico nacional.

Mercados não são criações espontâneas. Pelo contrário, a história do capitalismo comprova que o intervencionismo moldou os mercados, em grande medida contribuindo para que fossem concentrados. A primazia institucional do Estado, frente aos mercados, é parte constitutiva e fundamental da evolução capitalista. Na medida em que este processo traz resultados positivos no longo prazo, as políticas de governo, em grande medida, tornam-se políticas de Estado.

⁴ A perspectiva adotada nesta seção, e que norteará as demais, agrega “neoinstitucionalistas” (herdeiros do “velho”) e “evolucionários” (neoschumpeterianos), cujas visões, de forma articulada, caracterizam uma abordagem “institucionalista-evolucionária”, que tem sido adotada por autores como Ha-Joon Chang e Richard Nelson entre outros. Difere em essência da vertente institucionalista da corrente dominante (a Nova Economia Institucional), com sua abordagem contratualista (em torno dos direitos de propriedade) da dinâmica econômica.

Portanto, o desenvolvimentismo não trata de regulação de mercados, para corrigir suas falhas, mas do uso de política industrial⁵ para promover capacidade competitiva em âmbito interno e internacional.

Nesse sentido, o desenvolvimentismo consiste em uma construção teórico-histórica derivada das estratégias de desenvolvimento econômico de países retardatários, a partir de suas tentativas de emparelhamento (*catching up*) com as economias avançadas, visando reduzir os percalços em suas trajetórias de crescimento de longo prazo; o que significa que esses países desenvolveram instituições capitalistas cujo desempenho foi, suficientemente, favorável ao seu próprio desenvolvimento.

A adoção de política industrial ativa vinha sendo considerada o caso mais evidente deste processo, tanto para aqueles países em vias de desenvolvimento (retardatários) como para grande parte (senão todos) dos desenvolvidos. No entanto, a crise econômica que acometeu uma série de economias nas décadas de 1970 e 1980, traria à tona novamente o debate acerca das funções do Estado e do mercado em economias capitalistas.

Como um dos resultados deste processo, contrariando os fatos históricos que combinaram, de forma positiva, desenvolvimentismo e instituições capitalistas (com ênfase na política industrial ativa), o tratamento dado às políticas econômicas durante as décadas de 1980 e 1990 não considerava positiva a intervenção do Estado na promoção da política industrial (CHANG, 1999; 2004a).

Citando o sucesso obtido pelos países do leste asiático, Chang (2004 a e b, 2007) discorda da abordagem dominante (*mainstream economics*, cuja sustentação política ganha força com o Consenso de Washington, no final dos anos 1980), para a qual as prioridades na política econômica seriam estritamente de natureza macroeconômica em um sentido amplo (distribuição de renda, estabilidade, infra-estrutura, políticas anti-truste etc.). Entretanto, mesmo entre os que defendem a necessidade de uma política industrial, o autor admite que não há consenso sobre o seu significado, como tem sido ressaltado nos comparativos entre Brasil e Coreia do Sul (detalhes na próxima seção).

Em uma perspectiva mais abrangente, a política industrial estaria relacionada a investimentos em infra-estrutura, educação, controle sobre monopólios e cartéis, simplicidade e estabilidade do sistema tributário, mercado de capitais flexível etc., ou seja, instrumentos típicos de um Estado regulador. Para Chang (1994; 1999), por mais que isto possa exercer efeitos positivos sobre o investimento e a produção industrial, estas são políticas muito abrangentes, de natureza macroeconômica, que acabam sendo voltadas para o conjunto da economia, muitas vezes não

⁵ Aqui entendida no mesmo sentido dado por Suzigan e Furtado (2010, p. 38), como uma “intervenção na realidade do mercado, tentando recriar essa realidade, para deslocar as trajetórias existentes para patamares superiores, para recriar as configurações existentes e dotá-las de dinâmicas novas e melhores.”

produzindo efeitos significativos sobre o setor industrial. Nesse sentido, o autor defende uma política industrial específica, mas com efeitos positivos para a economia como um todo. Em outros termos: os principais efeitos de transbordamento se dariam a partir da indústria.

A política industrial deveria ser “seletiva”; voltada para setores específicos, visando a eficiência produtiva e com foco nas atividades produtivas que gerem externalidades positivas, segundo Chang (1994, 2004b). Como o Estado é o promotor da política industrial, torna-se imprescindível que o mesmo tenha a dimensão da importância daquela para o desenvolvimento nacional; daí as diferenças no uso de tal política na busca do desenvolvimento econômico nacional.

Para Chang (1994), política industrial é um instrumento de coordenação da ação do Estado como garantidor da maior eficiência produtiva, no sentido de eficiência dinâmica de crescimento (keynesiana) e dinâmica de inovações (schumpeteriana), segundo as definições de Dosi, Pavitt e Soete (1990), com seus efeitos para a economia em seu conjunto. Passaria pela coordenação do Estado a garantia de que determinados setores, considerados fundamentais, não sofreriam de problemas de excesso ou de falta de investimentos. Onde é requerida uma escala produtiva grande, a coordenação de investimentos costumaria ser ainda mais necessária, assim como políticas estatais de regulação da expansão da capacidade produtiva dos setores (inclui entrada de novas empresas e redução de custos de transação). Além disso, a construção de um Sistema Nacional de Inovações (SNI), com o foco no aprendizado e na inovação, e a construção de capacitações visando a inserção internacional, são considerados papéis essenciais deste Estado.

O mercado tenderia a manter a estrutura produtiva em um determinado setor, passando pelo Estado a responsabilidade de promover as mudanças estruturais necessárias, através da política industrial. Isso daria a esta o *status* de “instituição desenvolvimentista”, na medida em que os agentes privados aderissem à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, capitaneada pelo Estado.

De acordo com Chang (1994), o processo seletivo em economia decorre de uma mudança intencional, a partir de um planejamento, em que os agentes têm forte influência sobre as transformações sofridas pelo ambiente.⁶ Nesse sentido, a sintonia entre os objetivos micro e macroeconômicos depende do desempenho das instituições econômicas vigentes, sobretudo daquelas articuladas na promoção de inovações; o que significa que o desenvolvimento econômico, ao tornar-se um desejo comum (público e privado), constitui-se em um objetivo mais próximo de ser atingido.

⁶ Conforme Chang (1999), a principal falha dos economistas neoclássicos/ortodoxos está em interpretar as idéias evolucionárias de Joseph A. Schumpeter como sendo uma “evolução natural” (o mercado se encarregaria de selecionar os mais fortes), quando na verdade trata-se de um mecanismo de evolução consciente, em que os agentes têm capacidade de influenciar as mudanças de forma planejada. A política industrial, por exemplo, não é isenta de influência de agentes privados, mas cabe ao Estado o seu direcionamento.

Conjuntamente com as inovações tecnológicas, as inovações institucionais e seu suporte (as “tecnologias sociais”) (NELSON, 2002), seriam necessárias para o desenvolvimento econômico nacional. Ainda que as mudanças físicas (*catching up* tecnológico) sejam de mais fácil execução, seria imprescindível promover a política industrial enquanto instituição desenvolvimentista, dado a necessidade de criação de um arcabouço institucional favorável ao desenvolvimento.

Como destacam Suzigan e Furtado (2010, p. 12):

“[...] a política industrial não deve ser apenas reativa a falhas de mercado e sim ativa, abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a coevolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Com isso a política industrial pode criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico liderado pela indústria e impulsionado por inovação.”

A política industrial seria um exemplo de que as mudanças econômicas são promovidas, de forma evolucionária, com ação planejada. Além disto, a intervenção do Estado na promoção de mudanças socializa os riscos, contribuindo para reforçar a interdependência entre as empresas e os demais agentes inovadores. Isto é importante porque transfere da firma individual parte dos custos da sua decisão, o que permite direcionar novos investimentos.

Chang (1994) sinaliza para possíveis problemas da política industrial, entendendo que, de alguma forma, todos podem ser equacionados, com algum grau de intervenção estatal. O primeiro estaria relacionado a informação, incompleta ou imperfeita, em que o planejamento se tornaria mais necessário, desde que o Estado utilize as informações de forma adequada, no sentido de criar condições favoráveis em relação às expectativas das empresas. Para resolver esses problemas de informação, o Estado seria mais eficiente do que o mercado.

Um outro problema, conforme Chang (1994), diz respeito a relação entre busca de renda (*rent-seeking*) e empreendedorismo. Na visão evolucionária, um dos motivos que levam o empreendedor a inovar seria o monopólio do produto e, conseqüentemente, da renda gerada a partir desta condição (lucro schumpeteriano). Portanto, a política industrial não deveria ser voltada para garantir estes lucros do monopólio, em função de que de alguma forma poderiam beneficiar algumas empresas em prejuízo da coletividade. Nesse sentido, o Estado deveria utilizar-se de mecanismos que possibilitariam incentivar o crescimento produtivo, com ganhos de produtividade, sem que os lucros de monopólio caracterizem uma apropriação de renda. Para tanto, é necessário coordenar os investimentos produtivos, reduzindo a incerteza e a possibilidade de ganhos dos empreendimentos menos produtivos.

Sobre a questão da necessidade de um suporte institucional para promover a política industrial, Chang (1999; 2007) entende que cada país deve aprender com a sua experiência, e moldar as suas instituições conforme a necessidade de seu projeto particular. Ressalta que a política industrial tem benefícios, mas também tem custos. Está relacionada a questões econômicas, políticas e institucionais e, quando bem conduzida (cita o caso do Japão e da Coreia do Sul) costuma atingir importantes objetivos para o desenvolvimento do país em seu conjunto.

Em suma, no argumento de Chang (1994; 1999; 2004 a e b), o exemplo do leste asiático sinaliza para a necessidade da intervenção estatal, ainda que de forma diferente da experiência latino-americana durante o PSI. Para isto seria necessária uma estratégia de desenvolvimento econômico nacional, em que a política industrial seria fundamental. O contraste entre os casos brasileiro e sul-coreano contribui para esclarecer a questão.

3 - O desenvolvimentismo em perspectiva histórica: Brasil e Coreia do Sul

Conforme Fishlow (2013), a crescente intervenção do Estado (desenvolvimentista) na economia, entre as décadas de 1950 e 1970, foi um fenômeno global (no escopo do keynesianismo), em que várias economias de industrialização retardatária adotaram políticas intervencionistas com maior dirigismo, visando acelerar o seu desenvolvimento econômico a partir do setor industrial. Os resultados da industrialização acelerada estiveram atrelados às singularidades de cada economia, ainda que a política industrial tenha sido o instrumento (em muitos casos transformado em instituição)⁷ principal na busca do desenvolvimento econômico, como um objetivo de longo prazo.

No caso latino-americano, o desenvolvimentismo não se caracterizaria por um corpo teórico elaborado⁸, mas por um conjunto de idéias que viraram medidas/políticas intervencionistas (FONSECA, 2004; CARNEIRO, 2012).

Nesse sentido, o desenvolvimentismo estaria condicionado pelas iniciativas do Estado, cuja principal função seria promover a industrialização como forma de contrapor as economias nacionais periféricas ao modelo de divisão “clássica” do trabalho (países industrializados-países agrícolas), que tinha na Teoria das Vantagens Comparativas a sua sustentação ideológica.

⁷ Em termos gerais, economias que não obtiveram êxito em seu processo de industrialização, neste contexto, podem ser consideradas casos em que, ou não houve condições de adoção de política industrial ativa, ou, caso tenha sido adotada, tal política não se tornou uma “instituição desenvolvimentista”, não tendo sido suficiente para viabilizar o *catching up* tecnológico.

⁸ Em grande medida isto se deve a diversidade ideológica dos governos da região, bem como ao ecletismo, e a um certo grau de pragmatismo, associado à CEPAL, cuja influência foi fundamental para a adoção de políticas econômicas durante o Processo de Substituição de Importações (PSI) de países latino-americanos. Como observam Mollo e Fonseca (2013), o desenvolvimentismo latino-americano é “tributário de diferentes correntes teóricas”, todas antagônicas à corrente dominante, sobretudo no que se refere ao papel do Estado no desenvolvimento econômico nacional.

A lógica desenvolvimentista latino-americana (no escopo do diagnóstico da CEPAL, 1949) pressupunha que, enquanto a produção primária dependia, sobretudo, de demanda externa, a indústria seria capaz de criar seus próprios mercados, o que implicava na necessidade de um controle interno sobre a estratégia de desenvolvimento das principais economias latino-americanas. A política industrial constituía-se em uma instituição fundamental na promoção das transformações estruturais necessárias ao desenvolvimento.

No pós-Segunda Guerra, o PSI latino-americano requeria tanto uma transformação estrutural (tecno-produtiva) como institucional, na medida em que buscava o desenvolvimento econômico tendo como referência as economias capitalistas industrializadas. Sendo assim, o intervencionismo deveria promover a industrialização ao mesmo tempo em que consolidava relações entre as instituições capitalistas fundamentais (Estado, mercados e empresas).

Uma das propostas fundamentais estava baseada na “velha” defesa do argumento da “indústria nascente”, que pressupõe que as atividades protegidas geram externalidades positivas, principalmente associadas ao aprendizado (*spillover* do conhecimento), que seriam fundamentais para a consolidação da indústria nacional, em função da crescente necessidade de inovar, que permeia os diferentes ramos produtivos. Deve-se ressaltar que, na medida em que os efeitos de transbordamento associados à inovação se reduzem, a proteção tenderia a agir negativamente sobre os ganhos de eficiência produtiva.⁹ Além disto, a opção pelo crescimento associado ao capital estrangeiro (produtivo e financeiro) tornaria ainda menos consistente a estratégia de desenvolvimento introvertido com protecionismo, como ficaria evidenciado na década de 1980 no Brasil.

Palma (2004) faz uma análise comparativa entre os países do leste asiático (“gansos voadores”), influenciados pelo “modelo japonês”, e os países latino-americanos (“patos vulneráveis”), supostamente influenciados pelos EUA, no período que compreende as últimas três décadas do século XX. Ao contrário da América Latina, que foi perdendo participação no comércio internacional, os países do leste asiático, que haviam adotado uma política econômica de criação de “vantagens comparativas” endogenamente (dinâmicas), promoveram o crescimento econômico através da criação de um ambiente institucional favorável, baseado em políticas comercial e industrial ativas e integradas, voltadas para a exportação de produtos com maior conteúdo tecnológico, visando os mercados dos países da OCDE.

Conforme Palma (2004), os países do leste asiático caracterizaram-se por dois movimentos de oferta de produtos: o primeiro, chamado “movimento sequencial ao longo da curva de aprendizado”, caracterizou-se pela reprodução do modelo japonês pelos NICs de primeira geração

⁹ Para Canêdo-Pinheiro (2013), aproveitar-se das externalidades entre setores também exigiria coordenação, como originalmente proposto por Rosenstein-Rodan (1953), condição que não se verificaria em uma estrutura de proteção e subsídios sem discriminação, considerada uma das falhas da política industrial brasileira adotada durante o PSI.

(Coreia, Cingapura, Hong Kong e Taiwan) e, em seguida, os NICs de segunda geração (Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia) e a China, substituíram as exportações dos de primeira geração no mercado mundial; o segundo movimento implicou em competir entre si ou integrar a produção para a exportação com empresas japonesas. Ambos os movimentos contribuíram para o desenvolvimento econômico destes países, a partir de uma estratégia nacional de inserção internacional, com política industrial ativa.

Em relação à América Latina, Palma (2004) afirma que não há evidências de forças endógenas e/ou exógenas (políticas comercial e industrial), que sinalizem no sentido de que a região passaria a ser competitiva em produtos industrializados, ao invés de ter sua competitividade internacional baseada, predominantemente, em produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico (aspecto que seria ainda mais evidente na primeira década do século XXI).

Não haveria, conforme Palma (2004), no início dos anos 2000, qualquer indicação de políticas, ou outros arranjos institucionais, que sinalizassem para mudanças estruturais promotoras de desenvolvimento econômico na América Latina. O autor entende que a forma de inserção da região, em um mundo globalizado, aliada as políticas liberais adotadas nos anos 1990, não trouxeram resultados satisfatórios e, o que é ainda pior, contribuíram para dificultar as mudanças estruturais, sobretudo as de cunho tecno-produtivo.¹⁰

A crise econômica sofrida por algumas economias em desenvolvimento, na década de 1980, acabaria se tornando um divisor de águas entre o Estado intervencionista e o liberal, sobretudo nos países latino-americanos, na medida em que o período é caracterizado pela ideia (predominante) de que o Estado tornara-se um entrave ao desenvolvimento (EVANS, 1996; REINERT, 1999). Como um dos resultados da crise, o final da década de 1980 seria marcado pela aceitação do “receituário liberal”, por parte de vários países em desenvolvimento. Ganhou importância o Consenso de Washington, como “nova” referência de política econômica, baseado em um conjunto de políticas que sinalizaram para a redução da intervenção do Estado na economia, considerada uma ação fundamental para a retomada do crescimento econômico, sobretudo por parte das economias periféricas.

Por sua vez, o fracasso do receituário do Consenso de Washington¹¹, verificado principalmente nas economias de industrialização tardia, viria demonstrar que o intervencionismo não era o principal responsável pela estagnação das economias periféricas, como ficava explícito no

¹⁰ Para Lall (2003), a liberalização dos mercados, num contexto de globalização, tornou o *catching up* das economias retardatárias ainda mais difícil do que seria com a adoção de políticas desenvolvimentistas, a despeito da crise financeira porque passaram tais economias.

¹¹ Ao mesmo tempo em que propõe a adoção de políticas ortodoxas aos países latino-americanos, considerando o intervencionismo como o principal entrave ao desenvolvimento econômico na região, o Consenso de Washington não consegue explicar o bom desempenho das economias do leste asiático, confirmando a prerrogativa de Evans (1996), de que o Estado pode ser um problema, mas também pode ser a solução.

exemplo de algumas economias do leste asiático. O Estado desenvolvimentista continuava sendo um agente fundamental na busca do desenvolvimento econômico nacional daqueles países (CHANG, 1999).

Por um lado, a fragilidade institucional, no que se refere ao crescimento econômico, típica dos países latino-americanos, acabaria por dificultar as estratégias de desenvolvimento adotadas no pós-Segunda Guerra; por outro, reforçava a justificativa da necessidade de intervenção do Estado na consolidação do modelo de desenvolvimento adotado por alguns países asiáticos. (EVANS, 1996)¹²

O distanciamento entre os países latino-americanos e os países do leste asiático tem sido objeto de investigação há pelo menos duas décadas, o que tem suscitado alguns estudos comparativos sobre os motivos dos diferentes resultados obtidos a partir das estratégias de emparelhamento destas economias. Mais especificamente, alguns estudos têm estabelecido comparações entre o desenvolvimento sul-coreano e o brasileiro, no que se refere aos efeitos (positivos e negativos) das medidas intervencionistas relacionadas ao processo de industrialização destes dois Países, cujas principais transformações industriais começaram a partir de uma base agrária. Em ambos os casos, as políticas industriais foram ativas, visando a industrialização como condição fundamental para o desenvolvimento econômico nacional. Apesar das estratégias industrializantes serem diferentes, tanto na Coreia do Sul como no Brasil, a política industrial foi transformada em uma instituição nacional desenvolvimentista, na medida em que passou a desempenhar um papel central nas políticas de Estado, a partir de um planejamento objetivando ao desenvolvimento econômico no longo prazo.

Na Coreia do Sul e no Brasil, a concentração industrial acabou sendo uma estratégia desenvolvimentista, cuja diferença fundamental estaria relacionada à propriedade (nacional ou estrangeira) das principais empresas. Ao contrário do Brasil, a Coreia do Sul não incentivou os investimentos estrangeiros diretos (IEDs) durante o seu PSI, promovendo políticas de atração destes investimentos a partir da fase de produção para a exportação¹³, adotando o Japão como principal fonte de transferência tecnológica. A reduzida importância dos IEDs, como forma de transferência de tecnologia, contrastou com a ênfase dedicada a importação de bens de capital pela Coreia do Sul entre as décadas de 1960 e 1970 (KIM, 2005).

¹² A necessidade de um Estado desenvolvimentista poderia ser reduzida na medida em que o País avançasse em sua tentativa de *catching up*, como destacado por Chang (2004), ao analisar, em perspectiva histórica, a redução da intervenção do Estado na economia em Países de industrialização avançada, em que as políticas de estabilização macroeconômica ganham relevância, mas não como instrumentos desenvolvimentistas.

¹³ Até os anos 1980 as etapas da industrialização sul-coreana compreenderam uma primeira fase (1962-1972) de concentração da produção para a exportação de produtos de baixa intensidade tecnológica; uma segunda fase (1973-1979) voltada para a indústria pesada e para a internalização de atividades produtivas de maior intensidade tecnológica; e uma terceira fase, de reestruturação produtiva, com foco na produção industrial voltada para a exportação de produtos de maior intensidade tecnológica (principalmente de base microeletrônica), que ganharam destaque com o 5º. plano quinquenal, em 1982. (GOLDENSTEIN, 1994)

No caso brasileiro, o intervencionismo acabaria visando mais a proteção do que a competição, em conformidade com as dimensões do mercado interno e a forma de associação feita com o capital estrangeiro (AREND; FONSECA, 2012) o que, por sua vez, teria aumentado a dependência tecnológica nacional.

O argumento da indústria nascente, tipicamente desenvolvimentista, acabaria por ter validade restrita durante o PSI no Brasil, dado o porte inicial das empresas que aqui se instalaram, sobretudo as de capital estrangeiro. Nesse sentido, o protecionismo acabaria por premiar a ineficiência produtiva, dada a falta de exposição da produção nacional ao mercado internacional, contrastando com a estratégia sul-coreana de proteção (com metas) seguida de exposição (exportação) da produção industrial nacional. Mesmo no que se refere a competição interna, o PSI brasileiro não foi eficaz (CIMOLI *et al.*, 2007).

Na década de 1980, houve uma mudança significativa na política industrial sul-coreana, cujo foco foi deslocado de ramos industriais considerados estratégicos (a partir de tecnologias disponíveis) para atividades relacionadas à inovação. O governo passaria de uma condição de maior intervencionismo durante o PSI (fases 1 e 2), para uma redução da intervenção na terceira fase, voltando a reforçar os subsídios para as empresas que realizavam P&D, a partir do final dos anos 1980.

Neste mesmo contexto, a economia brasileira vivia a expectativa dos resultados do II PND, em meio à crise de financiamento provocada pelas dívidas externa e interna. Nesse cenário, o hiato tecnológico, que havia se reduzido durante o PSI, voltaria a se ampliar durante a década de 1980 no Brasil (KUPFER, 2005), dada a dificuldade de acompanhar o avanço tecnológico internacional.¹⁴

Para Goldenstein (1994), o Estado desenvolvimentista, no Brasil e na Coreia do Sul, cumpriu suas funções internas a partir de uma relação de dependência com o capitalismo internacional. Condição que teria se aprofundado no primeiro caso¹⁵ e se reduzido no segundo, na medida em que o governo brasileiro, ao contrário do sul-coreano, permitiu que os IEDs, durante o PSI, fossem realizados com controle majoritário das empresas.

A “tríplice aliança” (EVANS, 1980) sul-coreana teve no capital estrangeiro seu elo mais frágil, por escolha deliberada do Governo, que decidiu apostar no capital nacional na década de 1960. No Brasil, as empresas estrangeiras, que já eram o elo privado mais desenvolvido da “aliança”, acabariam por constituírem-se, também por escolha do Governo (ver FRANCO, 1998),

¹⁴ Por exemplo, a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, somente em 1985, se deu num contexto de crise financeira e reduzida articulação entre o setor produtivo e os órgãos públicos relacionados à inovação, num cenário internacional de profundas mudanças tecnológicas e organizacionais, as quais não foram acompanhadas pelo setor industrial brasileiro.

¹⁵ À exemplo do caso brasileiro, o acesso ao financiamento externo (endividamento) foi fundamental para a expansão produtiva da Coreia do Sul, entre as décadas de 1950 e 1960. Baseada em Evans (1984), Goldenstein (1994, p. 139-40) afirma que: “Nos anos 50 essa ajuda foi equivalente a cinco sextos das importações coreanas, e entre 1953 e 1962 é estimada em 80% da formação bruta de capital fixo do país.”

no agente principal da segunda tentativa de *catching-up* (CASTRO, 2003) da economia brasileira na década de 1990, em função do processo de abertura econômica combinada com a ausência de política industrial.

No caso sul-coreano, um importante argumento apresentado consiste na ideia de que a exposição à competição internacional esteve associada a necessidade de intervenção do Estado, apenas em um primeiro momento, para que houvesse a busca de uma maior eficiência produtiva, como efeito positivo da política industrial, adotada a partir de mecanismos de incentivos e punições (CANUTO, 1993; KIM, 2005)¹⁶. Ao contrário do modelo de subsídios “de graça para todos” (indiscriminado), como no caso brasileiro, o governo sul-coreano adotou um método similar ao japonês, em que o “princípio da reciprocidade” colocava o bom desempenho produtivo como condição obrigatória às empresas (AMSDEN, 1992).

Entre outros resultados, isto teria feito com que a indústria sul-coreana se desenvolvesse com uma base de aprendizado (ativo, conforme VIOTTI, 2001) compatível com as recorrentes mudanças tecnológicas em âmbito internacional. Por isto que, para Kim (2005), a chave do sucesso sul-coreano está no aprendizado tecnológico, desenvolvido entre as décadas de 1960 e 1980, que permitiu ao País estabelecer-se (emparelhar-se) como uma importante economia do paradigma tenco-econômico das “redes flexíveis” (PEREZ, 2001). Isto teria sido realizado com política industrial ativa, com o desenvolvimento de “aptidões tecnológicas”¹⁷, a partir da década de 1960, em que a imitação passaria a ser um ponto de partida fundamental para o *catching-up* sul-coreano. Transitar da imitação para a inovação passaria pela ação desenvolvimentista do Estado, que transformou a política industrial em uma “instituição nacional” pró-desenvolvimento econômico.

Isto permitiu que o salto de qualidade das empresas sul-coreanas fosse dado na fase de maturidade/padronização do paradigma da produção “em série” (PEREZ, 2001), em que a tecnologia existente estava incorporada às máquinas. Com o advento do paradigma das “redes flexíveis” (como uma nova “janela de oportunidade”), parte das empresas do País já havia realizado o seu aprendizado tecnológico; a partir daí, o investimento em P&D (público e sobretudo privado)¹⁸ passaria a ter um papel cada vez mais importante na política industrial.

¹⁶ Como destaca Goldenstein (1994, p. 144): “O Estado não só estabelecia metas como financiava, controlava, punia e premiava. Cabia ao Estado a concessão de licenças e subsídios, a definição de quem produzia o que e quanto e até mesmo a estruturação patrimonial das empresas.” No Brasil, tendo em vista a industrialização com forte presença de capital estrangeiro, este tipo de medida sempre foi visto como um custo adicional, que desestimularia a entrada de IED. O protecionismo é adotado para atrair investimentos externos, no que é bem sucedido. No entanto, como atrair IED tornou-se algo permanente, criou-se o problema do estímulo à ineficiência, inclusive das empresas estrangeiras.

¹⁷ Ou seja, a “[...] capacidade de fazer uso efetivo de conhecimento tecnológico nas tentativas de assimilar, utilizar, adaptar e mudar tecnologias vigentes” (KIM, 2005, p. 16)

¹⁸ Conforme Kim (2005), em 1963 o setor privado respondia por apenas 2% dos investimentos em P&D na Coreia do Sul, passando para 84% em 1994. Conforme dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação brasileiro (MCTI) (2014), o setor privado foi responsável, em 2011, no Brasil, por 45,3% do total dos dispêndios em P&D e, na Coreia do Sul, por 73,7%.

Já no caso brasileiro, a ênfase no desenvolvimento do PSI por etapas (departamentos DIII, DII, DI) caracterizava uma estratégia de desenvolvimento altamente dependente de recursos públicos e externos, tendo em vista a dificuldade de desenvolvimento de um sistema financeiro com capacidade de financiamento de longo prazo (amplo e barato). Situação que começaria a mudar com as reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), em 1966, mas não o suficiente para dar respostas duradouras às necessidades de “completar” o PSI (GOLDENSTEIN, 1994). Completar o PSI, a partir do II PND, implicava em adotar um padrão “maduro” de avanço tecnológico externo, incorporando tecnologias disponíveis para uso em larga escala, o que tornava imprescindível a intervenção do Estado. Por sua vez, a dependência externa (tecnológica e financeira) acabaria restringindo o desenvolvimento produtivo, ao impor limites à política industrial a partir da década de 1980.

Nesse contexto, o desenvolvimentismo, no caso brasileiro, se confundiu com o próprio PSI, ainda que esse não fosse uma condição permanentemente necessária para a existência daquele¹⁹. Por este motivo, o esgotamento do PSI, no Brasil, destituiu o desenvolvimentismo de sentido prático como estratégia de desenvolvimento, decretando o abandono da política industrial como “instituição nacional”. As críticas ganharam importância, a partir das comparações com o caso sul-coreano, considerado bem sucedido, sobretudo porque a Coreia do Sul ganharia destaque ao mesmo tempo em que o Brasil entrava em crise na década de 1980.

Diferentemente do caso brasileiro, o PSI sul-coreano²⁰ não se caracterizou como “o modelo” de desenvolvimento econômico nacional. Desde o início da industrialização acelerada (anos 1960), o Governo sul-coreano apostou no “aprendizado tecnológico” como mecanismo fundamental para o crescimento da produção industrial, sobretudo nos ramos voltados à exportação, como questão estratégica para o desenvolvimento econômico nacional.

Por isto foi necessário formar grandes conglomerados nacionais (*chaebols*), para que a substituição de importações fosse simultânea, e não concorrente, com a promoção de exportações, ainda que com concentração de capital (nacional). A escala produtiva planejada determinaria a necessidade de uma produção voltada para as exportações, aliada aos ganhos de competitividade, via aprendizado tecnológico. Neste sentido, os *chaebols* representaram a “unidade produtiva” da política industrial desenvolvimentista do Governo sul-coreano, até o início da década de 1980. (KIM, 2005)

¹⁹ Como ressaltam Mollo e Fonseca (2013, p. 224): “[...] a associação entre desenvolvimentismo e defesa de um projeto de industrialização verificou-se no Brasil através da substituição de importações, mas esta foi uma *forma histórica* de materializá-lo, a qual pode ser superada sem, todavia, superar o desenvolvimentismo como ideologia ou estratégia para o futuro.”

²⁰ No caso sul-coreano, conforme Kim (2005), o PSI teria englobado principalmente os ramos de eletrônicos, farmacêutico, aço, maquinaria e computadores.

Por isto que, para Amsden (1992), a Coreia do Sul é um caso de “desenvolvimentismo pragmático”, em que o Estado foi sendo moldado na medida em que as práticas desenvolvimentistas davam bons resultados, ou seja, transformou e foi transformado pelo processo econômico, adaptando a sua estrutura organizacional ao paradigma das “redes flexíveis” (PEREZ, 2001), como tem feito visando o advento do próximo paradigma tecno-econômico. No Brasil, o desenvolvimentismo também assumiu um caráter pragmático, que se esgotaria junto com o II PND e a crise da dívida externa, ao decretar-se o abandono da política industrial.

No caso brasileiro, a modernização promovida pela reestruturação produtiva na década de 1990, ainda que tenha contribuído para o emparelhamento tecnológico de parte do parque industrial nacional, não foi acompanhada de inovações institucionais e da sua capacidade de sustentar o aprendizado tecnológico localmente. Faltaram “tecnologias sociais” voltadas ao desenvolvimento produtivo, associadas à inexistência de política industrial ativa. O abandono da política industrial acabaria decretando a incapacidade de desenvolvimento de “tecnologias sociais” pró-inovação.

A coordenação das ações governamentais em articulação com o setor privado, consiste na “questão central para a gestão da política industrial e tecnológica”, o que não tem ocorrido de forma satisfatória no Brasil há mais de três décadas. A redução do papel do Estado na economia brasileira na década de 1990 desarticulou os precários elos existentes entre as instituições (públicas e privadas) voltados à inovação (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

As tentativas de retomada da política industrial na economia brasileira, desde 2003²¹, com resultados pouco expressivos, demonstram as dificuldades herdadas de mais de duas décadas de abandono desta “instituição desenvolvimentista”, ainda que não diminuam a sua importância para o desenvolvimento econômico nacional.

Em contraste, a política industrial sul-coreana recente tem operado, conforme Suzigan e Furtado (2010), na construção de um SNI voltado para o Século XXI, em que o Ministério da Ciência e Tecnologia nacional tem um papel de destaque na estratégia de desenvolvimento, que continua baseada em política industrial ativa, enquanto o principal componente do planejamento econômico, acrescida a outras demandas sociais, como melhor distribuição de renda.

Em suma, a Coreia do Sul é considerado um caso bem sucedido de desenvolvimentismo, enquanto o Brasil é um caso controverso, comprovando que as estratégias desenvolvimentistas, ainda que com objetivos e instrumentos semelhantes, produziram resultados distintos. O abandono

²¹ Em 2003 foi implantada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) cuja existência, segundo Suzigan e Furtado (2010, p. 20), “por vezes nem é lembrada pelos responsáveis por algumas das principais instituições da área.” Para uma avaliação preliminar da PITCE ver CGEE/ANPEI (2009). Em 2008 foi implantada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, em 2011, o Plano Brasil Maior, como estratégias mais amplas, mas que ainda contemplam a importância da política industrial (detalhes em: www.mdic.gov.br). Para uma avaliação crítica ver Almeida (2013) e Rezende (2013).

da política industrial, como instituição desenvolvimentista, viria dificultar ainda mais a situação brasileira.

4 – Política industrial e “novo desenvolvimentismo”

A volta do debate acerca do desenvolvimentismo na América Latina nos anos 2000 é fruto da incapacidade de vislumbrar soluções para a retomada do crescimento a partir das políticas liberalizantes definidas e adotadas a partir do Consenso de Washington. A reprodução das instituições de “padrão global” (CHANG, 2007), sobretudo no que se refere às políticas macroeconômicas de estabilização, havia demonstrado a fragilidade das alternativas de crescimento econômico na região, a partir da redução do intervencionismo.

Neste contexto, volta à tona a necessidade de repensar uma estratégia de desenvolvimento econômico nacional para as economias retardatárias, que se submeteram às políticas econômicas liberais durante as décadas de 1980 e 1990. Reascende-se o debate acerca das funções do Estado enquanto agente econômico, surgindo as bases do que viria a se constituir no “novo desenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2004; 2006), enquanto crítica à ortodoxia liberal²² e, ao mesmo tempo, proposta de retomada do desenvolvimento econômico brasileiro.²³

A proposta novo-desenvolvimentista consiste, em grande medida, em uma atualização do que seus formuladores denominam de “velho desenvolvimentismo”, a partir de uma revisão das políticas desenvolvimentistas do passado, considerando a maior complexidade da realidade econômica mundial atual. Ou seja: “A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no “velho desenvolvimentismo”, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual.” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515)

Enquanto o “nacional (velho) desenvolvimentismo” tratava de economias pobres, a abordagem “novo-desenvolvimentista” é voltada para países de renda média, o que representa uma mudança no objeto de estudo, tanto do ponto de vista analítico como propositivo (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012). Economias como a brasileira, a partir de sua industrialização, deveriam ser analisadas a partir de um “novo” enfoque de desenvolvimento, dado que teriam atingido um outro patamar de renda per capita, refletindo um estágio de desenvolvimento diferente daquele do PSI.

²² Para uma comparação sintética entre a visão ortodoxa liberal de desenvolvimento e o “novo-desenvolvimentismo”, ver Bresser-Pereira e Gala (2012, pp.49-55).

²³ Alguns autores têm analisado a proposta “novo-desenvolvimentista” em seu conjunto (BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; MOLLO; FONSECA, 2013; MATTEI, 2013, entre outros). Esta seção enfatiza a importância, considerada reduzida e equivocada, acerca do papel a ser desempenhado pela política industrial em uma “estratégia” de desenvolvimento econômico em um país de renda média como o Brasil.

O “novo desenvolvimentismo” reúne um conjunto de proposições que, supostamente, estariam ou deveriam estar sendo empregadas na busca da retomada do desenvolvimento econômico dos países industrializados de renda média, sobretudo os latino-americanos. O “novo desenvolvimentismo”, conforme Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 823), “É uma estratégia de desenvolvimento nacional informal.”, que pode ser também denominada de “instituição fundamental para o desenvolvimento econômico”.

Neste sentido, o Estado regulador (forte) seria necessário para um mercado forte (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007). Não haveria primazia institucional do Estado, aspecto fundamental para a adoção de uma política industrial ativa, mas caberia a sua coordenação na execução da política produtiva nacional, e haveria uma complementaridade entre Estado e mercado (OREIRO; PAULA, 2012).

Como destaca Carneiro (2012), é necessário fazer uma distinção em relação a retomada do debate e as propostas acerca do desenvolvimentismo no Brasil, dado que as propostas novo-desenvolvimentistas, (SICSÚ, DE PAULA e MICHEL, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2012) entendem que o papel do Estado deveria ser essencialmente de caráter regulador e estabilizador (preços macroeconômicos), e não de promotor do desenvolvimento a partir de política industrial ativa.

O “novo desenvolvimentismo” atribui grande importância ao câmbio e aos gastos públicos em educação como mecanismos de ganho de competitividade e produtividade, espelhando-se no que teria sido feito pelos países do leste asiático. Como ressaltam Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 814), o “novo desenvolvimentismo”, ou, “O novo sistema, cuja construção está hoje adiantada, enfatiza os principais preços macroeconômicos (nomeadamente, a taxa de câmbio e a taxa de juros) e coloca a taxa de câmbio no centro da teoria econômica do desenvolvimento.”

Enquanto os “velhos desenvolvimentistas” são associados a política industrial ativa (em que o Estado apostaria em setores estratégicos) que, para Bresser-Pereira (2004), não deveria ser a prioridade na busca do desenvolvimento, para o “novo desenvolvimentismo”, a política industrial deveria situar-se no âmbito da política macroeconômica nacional (MATTEI, 2013), em que o câmbio teria um papel de destaque como instrumento de política industrial.

Portanto, a proposta “novo-desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012) considera a política industrial “subsidiária e limitada”, mas ao mesmo tempo “estratégica”, devendo voltar-se para a seletividade²⁴, com ênfase nas exportações. A indústria, como núcleo tecnológico

²⁴ A seletividade, neste caso, estaria vinculada a políticas macroeconômicas e setoriais, ao passo que, na perspectiva desenvolvimentista, seletividade deve estar subordinada à política industrial vigente, como decorrência da estratégia de desenvolvimento. Por exemplo, os investimentos em P&D podem ser estratégicos, do ponto de vista da seletividade, independentemente de onde são realizados, ou seja, os setores selecionados decorrem da política desenvolvimentista em seu conjunto, podendo abranger uma gama mais ampla ou mais restrita de atividades produtivas. Não se trata, portanto,

mais dinâmico, não tem papel de destaque como “instituição desenvolvimentista”, ainda que seja considerada um setor “estratégico” para o desenvolvimento econômico nacional. No entanto, deve-se ressaltar que a necessidade de desenvolver tecnologia internamente reforça a importância de uma política industrial ativa, sem a qual torna-se difícil a realização do *catching up*, o que não está contemplado na proposta novo-desenvolvimentista, cuja relevância da política industrial está centrada na dependência de instrumentos de política macroeconômica, como determinantes das ações micro-organizacionais.

Ainda que o Brasil tenha completado a sua “revolução capitalista” (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012), e se tornado um País de renda média, o mesmo não obteve êxito como ingressante na quinta revolução industrial (na passagem dos anos 1970 para os 1980), revelando as dificuldades impostas pela dependência tecnológica criadas pelo “modelo” de desenvolvimento adotado.

Por mais que Bresser-Pereira e Theuer (2012) destaquem os problemas de financiamento externo, que teriam sido determinantes para a crise dos anos 1980, a questão tecno-produtiva é fundamental, sobretudo porque demonstra a falta de capacidade do setor industrial brasileiro de acompanhar (emparelhar-se) o desenvolvimento das novas tecnologias, ou seja, de transitar do “antigo” (fordista) para o “novo” (redes flexíveis) paradigma; o que já ocorria mesmo antes da crise da dívida.

Como destaca Amsden (1992), a “chave” para compreender o sucesso dos países do leste asiático deve ser buscada “além da atividade exportadora ou da educação”. Ademais, para a autora, baixos salários e câmbio desvalorizado não são recursos que sustentam a competição internacional em países que não possuem mecanismos eficientes voltados à inovação.

Neste sentido, os ganhos de produtividade, a partir do setor industrial, continuam sendo fundamentais para o crescimento da renda per capita, inclusive de países de renda média, como o Brasil. A inserção internacional pouco dinâmica da produção industrial brasileira, em comparação com economias como a sul-coreana (e até mesmo de outros países menos expressivos do leste asiático), é um indicativo de que a política industrial ativa deveria ser prioridade em qualquer estratégia desenvolvimentista nacional.

Cabe ressaltar que, no caso sul-coreano, a seletividade foi adotada como estratégia fundamental de política industrial que, por sua vez, teve e continua tendo papel central no desenvolvimento econômico nacional. Portanto, o “modelo” sul-coreano não poderia ser considerado “novo-desenvolvimentista”, como propõem Bresser-Pereira e Gala (2012)²⁵, a partir de uma generalização. Desse modo, há um equívoco em considerar os países asiáticos como tendo

de uma política macroeconômica visando abranger todas as atividades, com ênfase nas exportadoras. Em suma, a proposta novo-desenvolvimentista é pouco seletiva do ponto de vista da política industrial.

²⁵ Como observam Bresser-Pereira e Gala (2012, p. 28): “É verdade que estes países, cujas estratégias de desenvolvimento são essencialmente novo-desenvolvimentistas, não elaboraram uma teoria econômica nova. Foram essencialmente pragmáticos.”

adotado estratégias de desenvolvimento “novo-desenvolvimentistas”.²⁶ No caso da política industrial, algumas proposições “novo-desenvolvimentistas” é que tem sido elaboradas à luz do caso sul-coreano, e não o contrário. O desenvolvimentismo sul-coreano, como “estratégia nacional de desenvolvimento”, continua centrado em uma “instituição desenvolvimentista” fundamental: a política industrial ativa.

Portanto, a retomada do uso de instrumentos de política desenvolvimentista não caracteriza algo “novo”, do ponto de vista de uma “estratégia nacional de desenvolvimento”. A adoção, e adaptação destes instrumentos, sobretudo os diretamente relacionados à política industrial, tem se dado por diferentes economias ao longo da história. No caso brasileiro não se trataria, portanto, de um “novo modelo”, mas de uma reação adaptativa ao contexto internacional, a partir da retomada do uso de instrumentos de política industrial bastante conhecidos.

No caso brasileiro, as empresas mais competitivas, em grande parte das atividades industriais (sobretudo nas de maior intensidade tecnológica), são de capital estrangeiro, em virtude tanto da opção pela internacionalização da estrutura produtiva industrial (a partir de JK), quanto do processo de abertura e atração de mais capital estrangeiro, promovido na segunda metade da década de 1990.

Nesse sentido, a seletividade da política industrial brasileira, como proposta pelo “novo desenvolvimentismo”, implicaria, necessariamente, em incentivos à competitividade e à inserção internacional de empresas que já possuem tais atributos. Ao ser favorável a maior abertura de mercado (ainda que com discriminação), em virtude da “globalização comercial” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2012), o “novo desenvolvimentismo” reforçaria a importância das empresas de capital estrangeiro da indústria de transformação brasileira, aprofundando a dependência tecnológica nacional. Fica difícil, portanto, estabelecer uma “estratégia nacionalista” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007) de desenvolvimento em que o setor industrial teria papel central enquanto gerador e difusor de conhecimento, dado que a maior parte das empresas mais inseridas internacionalmente, a partir da economia brasileira, são estrangeiras.

Ao contrário, o caso sul-coreano tem sido emblemático sob o ponto de vista de política industrial como instituição desenvolvimentista, na medida em que foi feita uma opção pelo fortalecimento das empresas de capital nacional, cuja capacidade competitiva foi desenvolvida a partir da economia nacional. Portanto, o desenvolvimentismo sul-coreano não é “novo” como

²⁶ Das dez teses (originais) do novo-desenvolvimentismo, quatro são relacionadas, diretamente, com a política cambial como instrumento de política industrial de exportação. Bastos (2012) é contundente ao afirmar que o “novo”, de fato, trata-se de um “desenvolvimentismo exportador do setor privado”, que contrapõe-se, em grande medida, ao que o autor denomina de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, identificado com o atual Governo. A “corrente novo-desenvolvimentista”, de acordo com Bastos (2012, p. 789): “[...] partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento.”

também não é “velho”; ele evoluiu para manter a economia nacional permanentemente na busca do desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, ocorreu um abandono do desenvolvimentismo, situação expressa sobretudo na ausência de política industrial por mais de duas décadas. Nesse sentido, o desenvolvimentismo no Brasil acabaria sendo datado, porque interrompido. Isto não aconteceu na Coreia do Sul. Não há um “novo”, porque não houve um “velho desenvolvimentismo” sul-coreano, dado que a política industrial ativa, como instituição desenvolvimentista nacional, vem sendo o centro do desenvolvimento econômico desde a década de 1960, e, ao que tudo indica, continuará sendo. Neste contexto, a política macroeconômica está subordinada à estratégia de desenvolvimento, com planejamento econômico e política industrial. Inclusive por isso sua política macroeconômica é mais bem sucedida que a brasileira.

Como bem compreendido pela proposta novo desenvolvimentista: “O desenvolvimento de um país é um processo idiossincrático, de certa forma não-reprodutível. Não há um único modelo a ser seguido, e sim inúmeras possibilidades e combinações.” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 516) Se, por um lado, é correto afirmar que o desenvolvimento econômico é um processo idiossincrático, por outro, é preciso compreender que existem condições fundamentais para a sua promoção em economias capitalistas retardatárias, como a brasileira, em que a política industrial segue tendo papel fundamental. O fato de serem singulares, não significa que as economias retardatárias não possam apresentar algum padrão de regularidade em seu desenvolvimento.

5 - Considerações finais

A industrialização, baseada na heterogeneidade (Brasil) ou na seletividade (Coreia do Sul), tornou-se um condicionante (*lock in*) interno do desenvolvimento econômico nacional, impondo restrições e/ou impulsionando o emparelhamento tecnológico destes Países. Isso demonstra que a adoção de estratégias desenvolvimentistas, com base em política industrial ativa, ainda que em um mesmo momento histórico, tem diferentes resultados em economias cujas trajetórias são distintas.

Os casos brasileiro e sul-coreano são exemplos de que o desenvolvimentismo tem sido compatível com a articulação entre as instituições capitalistas fundamentais (Estado, mercados e empresas). Deve-se ressaltar, no entanto, que existem diferenças na forma de intervencionismo, que podem conduzir ou não a economia nacional a uma trajetória de crescimento de longo prazo, na busca do desenvolvimento econômico, e que a natureza das empresas, bem como a forma como estas atuam a partir do contexto nacional, tem um papel de destaque neste processo.

É nesse sentido que a institucionalidade da política industrial ativa depende da forma como os agentes microeconômicos aderem ao processo de desenvolvimento econômico nacional. Por si

só, a existência de instituições capitalistas não determina que o entrelaçamento institucional existente entre elas funcione de forma a promover a busca do desenvolvimento econômico. A falta de articulação entre o plano macro e as estratégias microeconômicas são um sintoma de economias em que a política industrial não surte necessariamente os efeitos esperados, por maiores que sejam os esforços empreendidos na sua formulação e execução.

O “novo desenvolvimentismo”, ao mesmo tempo em que critica a abordagem institucionalista da ortodoxia convencional (liberal), porque centrada no cumprimento de contratos (direitos) para o adequado funcionamento dos mercados e daí para o bom desempenho das economias, propõe que se construa uma instituição nacional a partir de uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, baseada em mecanismos de coalizão social. A questão central seria como convencer os agentes (públicos, mas sobretudo privados) a aderir ao “modelo” proposto.

Ainda que as proposições de política macroeconômica novo-desenvolvimentistas sejam uma importante contraposição à política econômica (ou ausência de) ortodoxa liberal, não há garantias de adesão dos agentes microeconômicos. Por isto a necessidade de retomada de uma política industrial ativa, adaptada ao contexto atual, mas seguindo os “velhos” princípios, como “instituição nacional de desenvolvimento”, para que as estratégias microeconômicas sejam compatíveis com as políticas macroeconômicas de crescimento.

A “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”, ao dar sustentação teórica às proposições novo-desenvolvimentistas, reforça a compreensão de que um conjunto de políticas alternativas (ao “projeto liberal”) não são sinônimo de uma “instituição” nacional de desenvolvimento econômico, ainda que possam criar as bases para o seu surgimento.

Mesmo que não haja consenso sobre como deveria ser a política industrial no Brasil, a maioria dos autores citados não têm dúvidas acerca da sua função de protagonista no desenvolvimento econômico nacional. Ou seja, trata-se de uma instituição desenvolvimentista que deve ser adaptada às idiossincrasias nacionais, cada vez mais em consonância com o cenário internacional, dado que as economias estão mais abertas.

No caso brasileiro, a política industrial, enquanto instituição, foi abandonada a partir do esgotamento do PSI; a sua retomada é fundamental, dado o estágio de desenvolvimento econômico nacional, e apesar das dificuldades de torná-la novamente uma instituição desenvolvimentista.

Portanto, quando se trata de política industrial ativa, compreende-se que não há “novo” ou “velho” desenvolvimentismo. Estas expressões são de cunho retórico, e não se sustentam a partir de uma análise teórico-histórico-comparativa, a exemplo da realizada neste artigo.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. de. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 273-93.
- AMSDEN, A. H. A difusão do desenvolvimento: o modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental. **Revista de Economia Política**, v. 12, n.1, p. 133-40, jan./mar. de 1992.
- AREND, M.; FONSECA, P. C. D. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 33-54, jan./mar. de 2012.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. especial, p. 779-810, dezembro de 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 625-630, out./dez. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./jun. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. O novo-desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. de; BASÍLIO, F. (Orgs.). **Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica**. Recife: Editora Universitária - UFPE, 2012. p. 25-58.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, n. especial, p. 811-29, dezembro de 2012.
- CANÊDO-PINHEIRO, M. Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil. In: FERREIRA, P. C. *et al.* **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 381-404.
- CANUTO, O. Aprendizado tecnológico na industrialização tardia. **Economia e Sociedade**, n. 2, p. 171-189, 1993.
- _____. **Brasil e Coréia do Sul: os (des) caminhos da industrialização tardia**. São Paulo: Nobel, 1994.
- CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, v. 21, n. especial, p. 749-78, dez. de 2012.
- CASTRO, A. B. de. Brazil's second *catch-up*: characteristics and constraints. **Cepal Review**, n. 80, p. 71-80, aug. 2003.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS-CGEE/ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS-ANPEI. **Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial**. Brasília-DF, 2009.
- CHANG, H-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: MacMillan Press, 1994.
- _____. The economic theory of developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The**

developmental state. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999. p. 182-199.

_____. **Chutando a escada:** a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da UNESP, 2004a.

_____. **Globalisation, economic development and the role of the state.** London and New York: Zed Books, 2004b.

_____. Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues. In: CHANG, H-J. (Ed.). **Institutional change and economic development.** New York: United Nations University Press, 2007. p. 17-33.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. R.; STIGLITZ, J. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 6, n. 1, p. 55-85, jan./jun. 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Estudio económico de América Latina.** Santiago (Chile), 1949.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade.** Harvester Wheatsheaf, 1990.

EVANS, P. B. **A tríplice aliança:** as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

_____. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Econômico – Revista de Ciências Sociais.** Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, enero-marzo 1996.

_____. Extending the ‘institutional’ turn: property, politics, and development trajectories. In: CHANG, H-J. (Ed.). **Institutional change and economic development.** New York: United Nations University Press, 2007. p. 35-52.

FISHLOW, A. Origens e conseqüências da substituição de importações: 40 anos depois. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil:** desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 23-43.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-56, jul./dez. de 2004.

_____. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito.** Porto Alegre: UFRGS (mimeo), 2013.

FRANCO, G. H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 3, p. 121-147, jul./set. 1998.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KATZ, J. (2000). A dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição de importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México. In: KIM, L.; NELSON, R. R. (Org.). **Tecnologia, aprendizado e inovação:** as

experiências das economias de industrialização recente. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2005. p. 413-448.

KIM, L. **Da imitação à inovação**: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

KUPFER, D. A indústria brasileira após a abertura. In: CASTRO, A. C. *et al* (Org.). **Brasil em desenvolvimento 1**: economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 201-231.

LALL, S. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, H-J. (Ed.). **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003. p. 277-98.

LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 33, n.1, p. 41-59, jan./mar. de 2013.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI). Disponível em: <http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/336709/Distribuicao_percentual_dos_dispendios_nacionais_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_segundo_setor_de_financiamento_sup_1_sup_paises_selecionados.html>. Acesso em: 27/02/2014.

MOLLO, M. de L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 222- 239, jan./jun. de 2013.

NELSON, R. R. The co-evolution of technology, industrial structure and supporting institutions. In: DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHITRY, J. (Ed.). **Technology, organization and competitiveness**: perspective on industrial and corporate change. Oxford University Press, 1998. p. 319-35.

_____. Bringing institutions into evolutionary growth theory. **Journal of Evolutionary Economics**, n. 12, p. 17-28, 2002.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. de. O novo desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. de; BASÍLIO, F. (Orgs.). **Macroeconomia do desenvolvimento**: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica. Recife: Editora Universitária - UFPE, 2012. p. 59-94.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos EUA, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2004. p. 393-451.

PEREZ, C. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. **Revista de La CEPAL**, n. 75, p. 115-136, 2001.

- REINERT, E. S. The role of the state in economic growth. **Journal of Economic Studies**, v.26, n.4/5, p. 268-326, 1999.
- REZENDE, L. Política industrial para a inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 355-72.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 1, p. 7-41, jan./mar. de 2010.
- VEBLER, T. B. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.
- VELOSO, F.; FERREIRA, P. C.; PESSÔA, S. Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-guerra. In: FERREIRA, P. C. *et al.* **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 3-38.
- VIOTTI, E. B. National learning systems: a new approach on technical change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. **Science, Technology and Innovation Discussion**. Paper n. 12, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, USA, 2001.