

**ANAIS DO II COLÓQUIO DO LAHES:
MICRO HISTÓRIA E OS CAMINHOS DA
HISTÓRIA SOCIAL**

Comissão Organizadora:

Prof^a Dr^a Carla Maria Carvalho de Almeida (UFJF)

Prof^o Dr Cássio Fernandes (UFJF)

Prof^a Dr^a Mônica Ribeiro de Oliveira (UFJF)

Prof^a Dr^a Sônia Maria de Souza (UFJF)

Promoção:

Laboratório de História Econômica e Social

Programa de Pós-graduação em História da UFJF

Apoio:

Pró-Reitoria de Pesquisa

Instituto de Ciências Humanas

FAPEMIG

CAPES

Editoração:

Bianca Portes de Castro

Ficha Catalográfica:

II Colóquio do Laboratório de História Econômica e Social (2008: Juiz de Fora, MG). Micro História e os caminhos da História Social: Anais / II Colóquio do LAHES; Carla Maria Carvalho de Almeida, Mônica Ribeiro de Oliveira, Sônia Maria de Souza, Cássio Fernandes, organizadores. Juiz de Fora: Clio Edições, 2008, <http://www.lahes.ufjf.br>.

ISBN: 978-85-88532-29-8

1. História 2. História Econômica e Social. I. Carla Maria Carvalho de Almeida. II. Mônica Ribeiro de Oliveira. III. Sônia Maria de Souza. IV. Cássio Fernandes.

O ESTADO NAS VARIEDADES DE CAPITALISMO: O CASO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA¹

Diogo de Carvalho Antunes Silva^{*}
Heitor de Andrade Carvalho Loureiro^{**}

Introdução

O presente texto pretende apresentar a pesquisa desenvolvida sobre como compreender as diferentes respostas nacionais aos desafios lançados ao desenvolvimento econômico na Nova Ordem Mundial, onde há uma crescente abertura dos mercados internos e os capitais internacionais estão mais móveis. Achamos possível entender melhor a política industrial² brasileira, suas peculiaridades e seus resultados se a compararmos com as políticas de outros países na busca do desenvolvimento.

Os três países observados para que fosse posta em prática a comparação foram a Coreia do Sul, a Alemanha e os Estados Unidos da América. Os motivos da escolha desses países serão mais bem explicados posteriormente. Por ora, diremos que o primeiro país foi escolhido por se tratar de um caso recente de relativo sucesso no campo do desenvolvimento econômico, saindo de índices econômicos próximos ao do Brasil na década de 70 (guardadas as devidas proporções em população e extensão territorial) e chegando a índices bem

¹ Este trabalho insere-se no projeto em andamento, Estratégias e Trajetórias: Respostas Nacionais aos Desafios do Desenvolvimento na Nova Ordem Mundial: O caso Brasileiro em Perspectiva Comparada, com apoio da FAPEMIG, desenvolvido e coordenado por Ignácio Delgado, do Departamento de História, por Eduardo Condé e Helena da Motta Salles, ambos do Departamento de Ciências Sociais, além de Vicente Paulo dos Santos Pinto, do Departamento de Geociências, todos professores da UFJF. Seu objetivo é analisar as respostas nacionais, considerando quatro dimensões da política de desenvolvimento: política industrial, política social, política de inovação tecnológica e política ambiental.

^{*} Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora – MG e bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (PROBIC/FAPEMIG). E-mail: diogocantunes@bol.com.br

^{**} Graduando em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora – MG e bolsista de Iniciação Científica pela mesma instituição (BIC/UFJF). E-mail: heitorloureiro@gmail.com

² Entendida como aquela que se dirige a grupos específicos de indústrias para o alcance de resultados que são percebidos pelo Estado como eficientes para a economia em seu conjunto (CHANG, 1994:60).

superiores³ nos últimos anos, graças a uma política de *catching up*⁴ tecnológico, implementada por um Estado forte e atuante; os demais foram escolhidos por se tratarem de ícones de duas formas de capitalismo, de duas trajetórias para o desenvolvimento, segundo a teoria defendida por Peter Hall e David Soskice, explorada abaixo.

A metodologia utilizada para o cotejamento dos países foi baseada na análise de textos históricos, econômicos e políticos que tratavam do caminho percorrido e das peculiaridades de cada nação, bem como na análise de documentos oficiais de agências nacionais e internacionais e na observação de índices socioeconômicos dos mesmos, isoladamente e inseridos num contexto regional e mundial.

Como marco teórico, adotamos a abordagem das *variedades de capitalismo*, onde Hall e Soskice mostram dois diferentes modelos capitalistas, que vão nos ajudar a entender as formas de interação estratégicas das empresas capitalistas no espaço nacional, as relações intra-firmas, bem como a questão da inovação tecnológica e da formação e qualificação de mão-de-obra (HALL e SOSKICE, 2001).

Entretanto, entendemos que a abordagem supracitada carece de uma atenção maior ao papel do Estado, pois os autores desta formulação o tratam apenas como mais um ator social em meio a tantos outros. Aqui então, aceitaremos as formulações de Peter Evans que propõem recolocar o Estado de volta em seu lugar enquanto ator social de principal importância na sociedade (EVANS, 1994). Nesse sentido, incluiremos nas análises dos casos o papel que o Estado teve na geração e manutenção desses modelos.

Para entendermos melhor o ambiente internacional e sua relação com as políticas e trajetórias nacionais, utilizamos a base teórica dos *ciclos de capitalismo*, de origem schumpeteriana, desenvolvida por vários autores⁵. Segundo esse conjunto de formulações, o sistema capitalista funciona por meio de ciclos (ou ondas), onde cada ciclo tem uma estrutura de produção e uma divisão do trabalho internacional predominantes que vão se desenvolvendo por um período de tempo até entrarem em colapso, dando origem a novas

³ Segundo dados do Banco Mundial, de 1970 a 2005, a Coreia do Sul teve sua renda *per capita* aumentada em aproximadamente 5880%, enquanto o Brasil teve um aumento de 881% e os Estados Unidos, um aumento de 864%. Para a Alemanha só há dados a partir de 1973; de lá até 2005, a sua renda per capita cresceu aproximadamente 767% (cf. WORLD BANK DATABASE).

⁴ O *catching up* (emparelhamento), com suas vantagens, desvantagens, pré-requisitos e observações, é devidamente analisado no texto *Catching up in technology* (PEREZ & SOETE, 1988. Ver também CHANG, 2003:38).

⁵ Cf. ARRIGHI, 1997; FREEMAN & PEREZ, 1988; GOUREVITCH, 1986.

estruturas de produção e divisão do trabalho internacional. Avaliaremos como os países se posicionam nesses movimentos, enfatizando as respostas nacionais às condições internacionais.

Por fim, analisaremos as últimas proposições de política industrial do governo Lula (PITCE e PDP), para avaliar em que medida tais proposições podem ser bem ou mal-sucedidas, mostrando a reação empresarial e fazendo uma breve comparação com outras experiências semelhantes conhecidas.

As Variedades de Capitalismo

Esta abordagem adotada nos trás duas formas principais de configuração do ambiente institucional: *Economia de Mercado Liberal (LME)*, cujos Estados Unidos da América é o principal representante; e a *Economia de Mercado Coordenada (CME)*, que tem na Alemanha o seu caso paradigmático. Tanto LME quanto CME têm suas estruturas peculiares que o diferenciam um do outro e que em geral uniformizam o ambiente, fazendo com que a maior parte das empresas que estão sob a égide destas configurações ajam fiéis ao modelo proposto.

Economias de Mercado Liberal (LME)

Segundo os formuladores, os países de LME⁶ têm as seguintes características: o mercado é o principal coordenador das relações inter-firmas (no geral relações de concorrência) e também destas com o trabalho e com as finanças; a forma de comando é majoritariamente vertical; o desempenho é medido pelo lucro a curto prazo; a qualificação da mão-de-obra é feita à margem das firmas, sendo este um papel do Estado; a transferência de tecnologia é feita via mercado, o que torna a autoria e as patentes de vital importância; e há uma tendência a acontecerem inovações tecnológicas radicais – aquelas que criam processos e matrizes novos. Dentre as causas destas inovações, está o papel da concorrência inter-

⁶ EUA, Inglaterra, Canadá, Nova Zelândia e Irlanda (HALL & SOSKICE, 2001:17).

firmas, pois, como o desempenho é medido a curto-prazo, as empresas são obrigadas a um constante esforço inovativo, para não serem absorvidas pelo mercado. Além disso, contribuem para essa característica, a grande ação de indivíduos inovadores isolados, fora das grandes empresas e centros de pesquisa, e também o grande investimento militar, importante núcleo de produção de inovações tecnológicas. Como estrutura sustentadora de todo esse contexto, o aparato jurídico é de extrema importância, pelo fato das relações no campo dos negócios se basearem mais na concorrência e menos na confiança, necessitando assim do suporte de contratos para garantir o bom funcionamento e fiscalização dos compromissos assumidos⁷.

Economias de Mercado Coordenado (CME)

Nos países integrantes da CME⁸ impera uma moldura institucional e processos de coordenação. Aqui, as políticas são debatidas em conselhos deliberativos e as decisões não são tomadas de forma vertical; os investimentos tendem a ser mais no longo prazo, política sustentada pela tradicional união entre os bancos e as firmas, que permite que essas sejam avaliadas não pelos lucros a curto prazo, mas por sua história e reputação, justificando a prioridade dada à qualidade dos produtos, em detrimento dos ganhos de escala; os sindicatos de trabalhadores, as associações patronais e o Estado dialogam e negociam com certa facilidade, o que torna o ambiente menos hostil e mais organizado; a qualificação da mão-de-obra é maior que na LME, pois os empregos também são pensados em longo prazo; as inovações são principalmente de caráter incremental⁹, motivadas pela colaboração inter-firmas e pela transferência de tecnologia (DELGADO, 2007 e 2008; HALL & SOSKICE 2001).

Outros modelos

⁷ Aí também se inserem as rígidas leis de patente e propriedade intelectual, necessárias para garantir a recompensa dos esforços feitos por entes privados.

⁸ Alemanha, Japão, Suíça, Holanda, Bélgica, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria (Idem).

⁹ Embora um grupo de pesquisadores da Universidade de Groningen, na Holanda, discorde desta posição, analisando os dados do US Patent Office e do NBER Patente-Citations Data File (AKKERMANS et alii, 2007). Eve Caroli analisa o desenvolvimento das inovações tecnológicas de Alemanha, EUA e outros países e chega a conclusão que embora sejam os estadunidenses os desenvolvedores de inovações radicais, são os alemães os que melhor as aproveitam, devido à melhor formação intermediária de sua força de trabalho (CAROLI, 1998).

A partir dessas duas molduras, analisaremos o caso da Coréia do Sul e do Brasil. A Coréia do Sul possui peculiaridades como a forte presença do Estado na formulação e execução das políticas industriais, a predominância dos *chaebols*¹⁰ e a fraqueza dos sindicatos. Tais peculiaridades levam Schneider a classificar esse país como um CME, mas com ressalvas (SCHNEIDER 2007). Observaremos adiante que o caso coreano mescla aspectos tanto de CME quanto de LME, não sendo uma simples cópia do modelo alemão ou estadunidense, fato que também seria impossível pelas diferentes trajetórias. Avançando sobre estas questões, Ignacio Delgado define o país como uma *economia de mercado de coordenação estatal* (DELGADO, 2007 e 2008).

O Brasil, nosso caso central, apresenta uma industrialização por substituição de importações, o que não é um grande incentivo a avanços tecnológicos, muito menos a inovações. Estas ocorreram restritamente apenas no âmbito de algumas poucas estatais, devido a fatores como a distância existente entre os centros de pesquisa (como as universidades) das empresas consumidoras destas inovações (diferentemente de Coréia, EUA e Alemanha) e a baixa exigência da qualificação característica da força de trabalho brasileira, sendo treinada *on the job* ou em agências como o SENAI, como veremos mais detalhadamente abaixo.

Além das empresas estatais, outros dois atores prevalecem no campo dos negócios: os grupos empresariais domésticos, que crescem principalmente explorando o setor primário; e as companhias multinacionais (MNCs) que se estabelecem no país aproveitando incentivos fiscais, força de trabalho barata e leis ambientais flexíveis, mas mantendo seus principais pesquisadores e laboratórios nos seus países de origem, colaborando pouco para a inovação nacional, restringindo ao Brasil apenas a cópia de modelos da matriz.¹¹ (DELGADO, 2008).

¹⁰ “Conglomerados empresariais existentes na Coréia do Sul, reunindo capitais financeiros e industriais e dirigidos por grades famílias que dominam importantes setores da economia do país” (SANDRONI, 2000). Schneider chama a atenção para o problema causado pela similariedade dos *keiretsu* japoneses e os *chaebol* coreanos, fazendo com que alguns autores classifiquem a Coréia como CME, à exemplo do vizinho Japão (KITSCHOLT, LANGE, et al, 1999). O autor destaca as diferenças das duas organizações: Enquanto nos *keiretsu* são presentes as redes informais, nos *chaebol* existe uma rígida hierarquização (SCHNEIDER, 2007).

¹¹ Arrighi em *A Ilusão Desenvolvimentista* analisa o motivo das multinacionais preferirem se instalar em países da chamada semiperiferia (ARRIGHI, 1997). Schneider chama a atenção para o fato das prescrições do chamado Consenso de Washington terem favorecido a ida destas para os países pertencentes ao HME (SCHNEIDER, 2007). Para o caso brasileiro, Evans faz um estudo do envolvimento das multinacionais, das estatais e do capital nacional no desenvolvimento brasileiro (EVANS, 1980).

A exemplo do LME, há pouca cooperação inter-firmas, sendo a maior parte dela feita via mercado.

Delgado define o Brasil como uma *economia de mercado de coordenação liberal-corporativa*, pois ao contrário do que acontece na Coreia do Sul, no Brasil o Estado não sobra, mas falta, pois ele não consegue inserir todos os cidadãos nas relações de troca e nem estender o direito de cidadania a todos (DELGADO, 2007 e 2008).

Nós entendemos como este exercício de caracterizar determinadas trajetórias nacionais de acordo com especificidades pode dar diversas explicações diferentes. Além da proposta original de Hall e Soskice de dividir em LME, CME e em MME¹², outros autores criam outras *variedades* para melhor adequar realidades nacionais a estes parâmetros. Schneider desenvolve a *Economia de Mercado em Rede (NME)*, para o caso muito específico do Japão e a *Economia de Mercado Hierárquica (HME)* para a América Latina, Turquia, África do Sul e outros países de industrialização recente (SCHNEIDER, 2007). Kitschelt *et alii* vai além e divide as CME de acordo em *Economia de Mercado Coordenada Nacionalmente (N-CME)* e *Economia de Mercado Coordenada Setorialmente (S-CME)*, analisando outros fatores como a predominância dos partidos políticos de determinados países e etc (KITSCHELT *et alii*, 1999).

Após a observação de todos esses aparatos conceituais, podemos concluir que não há um modelo padrão de capitalismo, fica então descartada a proposição de que, após a “crise do modelo intervencionista” e a queda do sistema socialista, o mundo convergiria num só movimento para uma forma de capitalismo global, de orientação neoclássica, com os países se diferenciando apenas por estarem em diferentes estágios desse movimento¹³.

Cabe-nos agora discorrer um pouco mais sobre o papel do Estado enquanto ator e o lugar que lhe cabe complementando a análise de Hall e Soskice. Segundo Peter Gourevitch, as políticas de desenvolvimento são construídas numa orquestração entre os diversos atores sociais¹⁴ e as instituições, influenciadas pelas condições do sistema econômico internacional

¹² *Mediterranean Market Economies (MME)*. Os autores criam esta variedade para designar os países da Europa mediterrânea, definidos por eles como “ambíguos” que não se encaixam muito bem nem nas LME nem nas CME. Estes países são: França, Espanha, Itália, Portugal, Grécia e Turquia (HALL e SOSKICE, 2001).

¹³ Kitschelt *et alii*. acreditam que há sim algum tipo de convergência, porém, com acentuação das características de cada economia (KITSCHELT *et alii*, 1999).

¹⁴ Entre os atores sociais destacados por Gourevitch estão: os trabalhadores, o empresariado, os partidos políticos e o Estado (GOUREVITCH, 1986).

(GOUREVITCH, 1986). Entre esses atores, consideramos como principal o Estado, que pode se posicionar de várias formas em uma sociedade, como presença centralizadora (posição observada na Coreia), como garantidor do bom ambiente para a coordenação (CMEs), como promotor e regulador do mercado (LMEs), ou até mesmo na inação, quando se mostra incapaz de garantir a básica inserção de todos os seus cidadãos nas relações de mercado.

O Estado

Em seu trabalho clássico, Karl Polanyi chama a nossa atenção para o Estado enquanto uma das quatro instituições em que a civilização do século XIX se firmava. O Estado era o ator responsável por manter a estabilidade mundial em um ambiente tenso e também pelas tentativas de manter a ordem social nos tempos de transformação (POLANYI, 2000).

No mundo capitalista, o grande debate sobre o posicionamento do Estado em relação à economia acontece desde o começo do século XX, entre os liberais (posteriormente neoclássicos) e os intervencionistas. Os primeiros defendem a primazia do mercado em resolver problemas, promover o equilíbrio a longo prazo e a produtividade, baseando-se na grande eficiência da interação entre os cálculos privados; afirmam que a solução para os problemas econômicos é a realocação de recursos através do mercado. O Estado, no caso, deve cuidar somente do que o mercado não tem interesse em atuar e é necessário ao bom andamento da sociedade. Já os intervencionistas afirmam que o mercado não atua de forma a promover o equilíbrio, pois na interação entre os cálculos privados os indivíduos vão buscar o lucro máximo, que se dará no prejuízo de outros indivíduos, gerando assim grandes distorções e muitas vezes premiando a ineficiência. Tais distorções só aumentam no longo prazo. O Estado deve, portanto, agir para evitar essas distorções, atuando nas chamadas *falhas de mercado*. No campo retórico, os liberais prevaleceram até a crise dos anos 1930, quando o consenso internacional se deu conta de que o argumento intervencionista tinha razão.

Evans enfatiza que o papel estatal foi posto em segundo plano após a falência da teoria do desenvolvimento no pós-guerra, colocando-o como empecilho ao desenvolvimento, ao invés de auxiliar deste processo (EVANS, 1993). O mesmo autor em outra oportunidade

assinala que a visão neo-utilitarista no início da década de 1970 “demonizou” a ação estatal, ao invés de se preocupar em melhorar o desempenho desta. A descrença na intervenção do Estado era canalizada nas *falhas de governo*, que na tentativa de resolver as *falhas de mercado*, viriam a agravar o problema. Desta forma, era preferível relegar o Estado a segundo plano como ator ativo no mercado, de forma a prevenir o agravamento de situações já delicadas (CHANG, 1994; DELGADO, 2008; EVANS, 1998).

Evans assinala que passadas as décadas de 1970 e 80, o Banco Mundial, representante da ortodoxia econômica, revê sua postura sobre a ação estatal, considerando-a como um fator decisivo para o rápido crescimento de um país. Este papel do Estado já era reivindicado por grande parte dos pensadores que tratavam de economia política, após observar-se que as políticas de “desengajamento”, mais conhecidas como políticas neoliberais, não tiveram sucesso em garantir a volta do crescimento econômico¹⁵. Em 1997, a mesma instituição reafirma a primazia do Estado para a constituição de modernas economias de mercado, numa espécie de *mea culpa* pelas prescrições anteriores (DELGADO, 2008; EVANS, 1998).

Gourevitch, citando Gerschenkron, afirma que quanto mais tardia a industrialização de um país, mais importante é o papel do Estado, porque o desenvolvimento não é uma repetição dos mesmos padrões (GOUREVITCH, 1986:64), não acontece nos mesmos contextos, de forma que cabe àquele a reorientação do posicionamento de um país na economia mundial, bem como as respostas dadas ao contexto internacional.

O Estado e os ciclos

Schumpeter desenvolveu a idéia de que o capitalismo é diferente de outros sistemas por se basear em uma seqüência de ondas longas baseadas em estruturas produtivas e matrizes tecnológicas, onde cada onda advém da anterior, superando-a. Em “A ilusão do desenvolvimento”, Giovanni Arrighi nos explica melhor esta idéia:

Como todos os sistemas sociais anteriores, o capitalismo se assenta em um certo tipo de ordem costumeira, na qual os atores políticos, econômicos e sociais se desenvolvem e se comportam de acordo com as regras e normas que asseguram a continuidade do “fluxo circular da vida econômica”. Mas, diferentemente de todos os sistemas sociais anteriores, o

¹⁵ Sobre este assunto, cf. AMABLE & PETIT, 1998.

capitalismo tende a gerar inovações que rompem qualquer ordem costumeira que tenha sido, ou esteja sendo, estabelecida em um momento dado. Essa tendência aumenta as pressões competitivas que, por sua vez, suscitam novas ordens costumeiras (ARRIGHI, 1997:19).

Na geração dessas novas ondas (ou ciclos), a mudança da estrutura produtiva e da matriz tecnológica dominante também gera uma mudança no posicionamento dos atores envolvidos com as formas novas e superadas, de modo que os atores envolvidos com as novas formas tomam o poder econômico daqueles envolvidos com as superadas. Isso acontece tanto no âmbito das empresas, como no âmbito dos países. As fases de transição constituem, portanto, janelas de oportunidade para que atores que estavam relegados ao segundo plano possam passar ao primeiro (FREEMAN & PEREZ, 1988).

Como podemos observar, há um processo de *destruição criativa*. A transição de um ciclo para outro acontece quando ocorre uma crise econômica, refletindo um esgotamento da estrutura produtiva e da matriz tecnológica presentes até então e dando espaço para que as novas formas daquelas tomem a frente e se desenvolvam, criando um novo ciclo. Esse tipo de mudança não é fácil porque envolve inovações, com práticas e matérias até então pouco conhecidas e muito incertas quanto ao seu sucesso econômico. Portanto, é só nas crises econômicas que os países arriscam o investimento em uma forma incerta. Não obstante, é preciso que tais inovações já estejam sendo desenvolvidas em um *paradigma tecnoeconômico*¹⁶ previamente estabelecido, para isso é necessário que os empresários tenham alguma confiança para deixarem o “lucro certo” dos produtos tradicionais e correrem o risco de investir em algo não comprovadamente bem sucedido. Nesse sentido, o Estado deve atuar como provedor de recompensas e garantias às empresas que escolhem inovar, bem como deve atuar como orientador, através de suas instituições, sobre o tipo de inovação a ser buscada (tanto na estrutura produtiva, quanto nos produtos em si) e os melhores caminhos a se seguir para tais empreendimentos.

Essa “política tecnológica” está fortemente relacionada às políticas industriais. A política industrial se preocupa em promover certos tipos de indústria, geralmente os que têm mais capacidade de gerar um maior poder econômico para o país, dentre outras externalidades positivas. As duas ainda atuam em conjunto com a política comercial, que regula as

¹⁶ Esta nomenclatura é dos neoschumpeterianos Christopher Freeman e Carlota Perez (FREEMAN & PEREZ, 1998).

transações comerciais de um país com o resto do mundo. Aí entram questões como tarifas, subsídios, acordos comerciais e medidas protecionistas, questões estas que possuem grande influência no desenvolvimento de um país.

Como podemos notar, o Estado é ator predominante nas políticas desenvolvimentistas, apesar de essas resultarem de constante negociação entre ele e os setores da sociedade, como o empresariado e os trabalhadores. Veremos agora como essas políticas foram implementadas na prática, analisando as trajetórias de Estados Unidos, Alemanha, Coréia do Sul e Brasil.

Políticas e Estado nos EUA

Ha-Joon Chang nos mostra como a interferência do Estado americano foi de suma importância para o desenvolvimento dos então recém-independentes Estados Unidos. Em *Chutando a Escada*, o autor analisa como os países industrializados de hoje usufruíram de medidas protecionistas no início de sua ascensão, para chegar ao patamar atual. Neste sentido, o intervencionismo estatal americano se inicia no século XVIII, com o auxílio à indústria nascente e as tarifas alfandegárias para os produtos importados (CHANG 2003).

No final do século XIX e início do XX, o Estado já exercia um papel de fomentador de pesquisas e de gerador de infra-estrutura de transporte (principalmente ferrovias). Na década de 1930, os altos gastos estatais em P&D para manter um estado belicoso geravam uma desejável contra-partida em inovações tecnológicas, principalmente em tecnologias de “duplo uso”, que passado a plena utilidade militar, era facilmente convertida para o uso civil. De crucial importância são também as inovações farmacêuticas e na área de saúde, impulsionadas pela criação do *National Institutes of Health* (CHANG, 2003; MOWERY & ROSENBERG, 1993)¹⁷.

De acordo com Gourevitch, na depressão dos anos 1930, o Estado foi limitado pelo mercado e orientado de acordo com as necessidades das elites. Entretanto, a situação pedia uma articulação com outros grupos sociais, como os trabalhadores e os camponeses. A demanda por assistência de grande parcela da população fez o Estado ser mais social e menos econômico (GOUREVITCH, 1986:228). O *New Deal* foi fruto das barganhas entre as

¹⁷ MOWERY & ROSENBERG, 1993 fazem um panorama do sistema americano de inovações.

indústrias nacionais, o governo, agricultores e operários, embora esta tenha sido tímida, se comparada à barganha sueca (Idem, p. 26)

Os anos 1970 foram a hora do programa neoclássico tomar à dianteira enquanto retórica do governo americano. O combate às altas taxas, aos salários, bem como a necessidade de enfraquecer dos sindicatos foram as demandas do governo Nixon entre 1969-74. O *welfare state*, não diminuiu como na maioria dos países europeus, e sim foi mantido e até aumentado pelos governos subsequentes (Idem, p. 210). Isso aconteceu porque mesmo no *boom* intervencionista, a assistência social nunca fez parte da agenda principal das políticas americanas, de modo que a proteção social americana sempre foi precária, se comparado aos demais países desenvolvidos.

Ronald Reagan assume com uma postura anti-neoclássica, ao enfraquecer a política fiscal americana, controlar rigorosamente a política monetária e aumentar os gastos militares a níveis inéditos em tempos de paz na história dos EUA¹⁸. Mesmo com esta forte intervenção estatal em tempos que o neoliberalismo era a postura em voga, ainda existiam atores sociais que clamavam por um Estado mais ativo na política industrial, com negociações trilaterais (governo, empresários e trabalhadores) para melhorar o desempenho econômico americano. O protecionismo, nos anos 1970-80 e sempre, desempenhou papel preponderante no desenvolvimento americano, principalmente em tempos de crise (CHANG, 2003; GOUREVITCH, 1986:211-213).

O autor enfatiza, em suma, que o *welfare state* foi substituído pelo *watchman state*, onde todos os Estados desenvolveram burocracias capacitadas para uma intervenção eficaz. Tais posturas irão reacender o debate entre intervencionistas e neoclassicistas no final dos anos 1980 (Idem, p. 228).

Toda esta trajetória socioeconômica americana, somada à inserção dos Estados Unidos no contexto mundial, construíram a estrutura institucional que orienta as relações entre o Estado e os outros atores nesse país, caracterizando o paradigma da Economia de Mercado Liberal (LME). Dentro das Variedades de Capitalismo, Delgado entende a relação entre firmas e Estado sendo estabelecida via *lobby*, expressão típica do LME americano. A

¹⁸ Gourevitch ressalta que o aumento dos gastos militares em tempos de crise é uma postura típica da direita. Esta expansão do orçamento bélico ganha espaço em tempos de crise e favorece empresas, gerando produções secundárias e ajudando a reaquecer a economia. É o que o autor chama de “keynesianismo militar” (GOUREVITCH, 1986:237).

qualificação da mão-de-obra é feita de forma genérica e está sob responsabilidade estatal. Neste sentido, o papel do Estado americano é: garantir o pleno funcionamento das instituições de mercado, mantendo a segurança dos contratos como sua tarefa principal (DELGADO, 2008); fornecer a qualificação mínima para a força de trabalho desempenhar suas funções básicas; funcionar como fórum idôneo para os conflitos inter-firmas; e como já mencionado acima, investir em P&D, seja através de incentivos à pesquisa civil, seja em gastos militares astronômicos, motivando o aparecimento das inovações radicais, próprias desta variedade.

Políticas e Estado na Alemanha

Para o século XIX, Chang destaca a crença equivocada da Prússia como berço da proteção à indústria nascente, argumentando que a proteção tarifária do Estado neste país foi menos importante que nos EUA. Neste sentido, a intervenção direta do Estado de forma mais consistente veio com a unificação alemã. Para uma nação forte e competitiva, fez-se necessário o incentivo estatal nas indústrias consideradas de primeira importância. Frederico, o Grande (1740-1786) fomentou estas indústrias (têxtil principalmente) e concedeu direitos de monopólio.

A união aduaneira dos estados germânicos, conhecida como *Zollverein* em 1834, não foi suficiente para proteger a indústria embrionária ali existente. Para tanto, Bismarck em 1879, com a política do “ferro e canteio”, reuniu interesses de industriais e aristocracia rural, aumentando as tarifas dos importados a níveis recordes. Mas mesmo com esta ação, os níveis de proteção do Estado à indústria alemã ainda estavam distantes dos patamares alcançados pelas principais nações européias. Gourevitch ressalta que a Alemanha não participou de nenhuma empresa colonial, tornando-se assim ainda mais dependente da divisão internacional do trabalho (GOUREVITCH, 1986).

O *catching up* alemão foi patrocinado pelo Estado, principalmente pelo caminho não do mercado para a aquisição dos conhecimentos necessários ao fortalecimento da indústria nacional, mas sim da espionagem estatal, com a cooptação de indivíduos capacitados e portadores do *know how* para inovar, oriundos da França e Inglaterra. Assim, temos o governo compensador da falta de “talento inovativo” do empresariado, e fomentador incondicional da

educação, ciência e tecnologia, num esforço para colocar a Alemanha no rol das potências industriais europeias na virada para o século XX¹⁹ (CHANG, 64-67).

Apenas com a emancipação do setor privado foi que o Estado pôde ocupar um papel mais orientador que dirigente, assim como é característica do CME. O II *Reich* (1870-1914) se restringiu a ser um administrador de tarifas, retirando toda a sua presença até então incisiva da economia alemã (Idem, p. 68).

A resposta alemã à crise de 1929 foi, além do já tradicional estímulo de demanda, a ascensão do regime nazista. O Estado autoritário destruiu as representações sindicais operárias (com as massas legitimando tal atitude), rompendo assim o delicado equilíbrio das relações econômicas e alterando o funcionamento do mercado de trabalho. O apoio trabalhista não se deu pela via democrática, mas por o que Gourevitch chama de um populismo carregado de nacionalismo e racismo. Os altos gastos com aparatos militares, de orientação extremamente nacionalista e expansionista, completam este panorama. Após a II Guerra, o país se tornou dependente da intervenção estrangeira para sua reconstrução (GOUREVITCH, 1986:25-29).

Na década de 1970, a coalizão da Social Democracia com a Democracia Cristã garantiu certa estabilidade à Alemanha Ocidental. Estabilidade essa que vinha desde o fim da II Guerra Mundial, com a injeção do capital estrangeiro no país e as mudanças políticas resultantes da intervenção estrangeira no país. Com um *welfare state* extensivo; sindicatos satisfeitos com o patamar salarial e representação legítima nos foros (KITSCHOLT, 1999); e empresariado compartilhando os lucros e produtores agrícolas mantendo a estabilidade dos preços, ostentou-se um cenário macroeconômico pacífico. O mercado aberto, inserido no Mercado Comum Europeu e no GATT, gerava lucro para o pagamento das dívidas e garantia para obter novos investimentos. Infelizmente o segundo choque do preço do petróleo em 1979 colocou fim a este quadro de calma, provocou novos arranjos internos na Alemanha e alterou a orientação estatal da economia (Idem, p. 204-208).

Este breve histórico do Estado na economia alemã nos permite verificar a influência deste nas características que Hall e Soskice apontam como principais nas *variedades de capitalismo*. O esforço de união entre os diversos estados germânicos, ainda não unificados

¹⁹ Para uma sistematização do sistema inovativo alemão, ver também KECK, 1993.

sob a égide do Estado alemão, impulsionado pela Prússia de Otto Von Bismarck, gerou neste país uma vocação para o diálogo e coordenação, de forma a atender os interesses da maioria das partes, como destacamos nos episódios da coalizão do “ferro e centeio”. Essa atuação estatal no sentido de promover um consenso e ao mesmo tempo emitir uma orientação quanto à tecnologia a ser buscada pelos atores econômicos, possibilitou a predisposição alemã em implementar *inovações incrementais*, que se devem às baixas pressões competitivas, somadas a um planejamento de longo prazo, sem a necessidade imediata de lançar constantemente ao mercado um produto revolucionário, gerando a capacidade da indústria alemã em focalizar mais na qualidade, em detrimento dos ganhos de escala da produção. Este contexto permite que as inovações incrementais feitas em cima dos produtos desenvolvidos pelos LMEs (de cariz *radical*) os tornem de melhor qualidade, propiciando uma melhor confiabilidade nos produtos dos CMEs, em comparação com os produtos americanos e ingleses (CAROLI, 1999).

O *catching up* alemão executado no final do século XIX, visando colocar o país em pé de igualdade com as potências industriais européias da época, proporcionou sua rápida industrialização. Importante ressaltar é que a partir deste ponto, sob coordenação do Estado, a Alemanha se inseriu na rota das inovações, não se restringindo apenas a uma equiparação permanente do desenvolvimento tecnológico estrangeiro. Dessa forma, o que aqui foi feito no final do século XIX, a Coreia faria nas décadas de 1970 e 1980, adaptando às suas necessidades e às mudanças de contexto, como analisaremos abaixo.

Políticas e Estado na Coreia

Passando por diferentes regimes autoritários desde a década de 50 até o ano de 1987, quando foram realizadas eleições para presidente da república, a Coreia do Sul teve um Estado controlador e atuante nas políticas desenvolvimentistas. Tal atuação foi decisiva no excepcional desenvolvimento coreano, apesar deste também ter sido fortemente influenciado pelo crescimento da economia japonesa²⁰. O governo coreano, reconhecendo a importância

²⁰ Arrighi afirma que o milagre do Leste Asiático se deveu em grande parte à necessidade das empresas japonesas em estornar suas atividades para outros países, devido ao sucesso do seu sistema de subcontratações. Sobre este assunto, ver o artigo “*A ascensão do leste asiático: um milagre ou muitos?*” (ARRIGHI, 1997).

da ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico já nos anos 60, instituiu um esforço para que as empresas sul-coreanas assimilassem aptidões tecnológicas dos países desenvolvidos. Nessa política de *catching up* tecnológico, primeiramente objetivou-se os processos de imitação, com o apoio do Estado gerando infra-estrutura necessária²¹ e incentivando diretamente as indústrias, principalmente a pesada, a química e às exportadoras de produtos intensivos em trabalho. A exportação, por sinal, foi uma orientação clara que o governo adotou para as empresas, o que levaria posteriormente a ganhos de produtividade por parte das indústrias coreanas. Aumentou-se consideravelmente o investimento estatal em pesquisa e desenvolvimento. Somado a isso, o governo adotou uma política de restrição do investimento direto estrangeiro, só permitindo a entrada no país de capitais que estivessem em sintonia com os interesses nacionais; adotou também uma postura branda com relação aos licenciamentos tecnológicos, de forma a tornar menores os custos de aquisição de tecnologias estrangeiras por parte das empresas nacionais.

Já nos anos 80, as empresas coreanas, puxadas pelos *chaebols*²², tinham aumentado consideravelmente sua produtividade, apesar de uma taxa de crescimento negativa atingir o país em 1979. Tal fato levou o governo a perceber a necessidade de reformas, que foram feitas para reduzir os desequilíbrios de mercado gerados pela forte intervenção nos anos anteriores. Liberalizou-se o mercado financeiro e o comércio exterior, desvalorizou-se o *won*. Empregou-se uma política fiscal mais expansionista, voltada principalmente aos setores mais tecnológicos. Esta política proporcionou um grande aumento no investimento privado em pesquisa e desenvolvimento, bem como o aumento das parcerias público-privadas. No entanto, a expansão dos incentivos fiscais e do crédito gerou problemas de corrupção nas empresas e no Estado.

Apesar dos problemas enfrentados, a indústria coreana conseguiu chegar a certa maturidade nas estruturas produtivas e nas tecnologias nos anos 90, tendo várias empresas

²¹ Destaca-se neste campo o grande papel desempenhado pelos institutos de pesquisa feitos pelo governo coreano, principalmente nos anos 70. Esses institutos, além de promoverem a pesquisa científica, foram importantes para atrair de volta ao país pesquisadores sul-coreanos que trabalhavam em outros países e, trazendo consigo o *know how* adquirido no exterior (LEE, 2005).

²² Estes eram os principais atores no campo empresarial sul-coreano. Isso foi vantajoso pelo poder econômico que essas empresas conseguiram, mas foi desvantajoso porque gerou corrupção e atrapalhou o desenvolvimento das pequenas e médias empresas (LEE, 2005).

altamente competitivas no cenário internacional. O Estado procurou reduzir seu papel orientador na indústria, procurando mais um papel de coordenação entre os atores envolvidos no processo de produção material e de conhecimento. Além disso, incentivou a maior abertura comercial e as negociações com novos atores internacionais. Não obstante, algumas questões ainda precisam ser resolvidas, como a falta de comunicação e cooperação entre os setores da sociedade (empresas, trabalho e pesquisa), baixo empreendedorismo, competição e flexibilidade entre os trabalhadores, problemas que têm origem cultural, histórica e institucional.

Observando a trajetória coreana e fazendo uma análise do seu sistema de capitalismo, podemos concluir que o país possui uma experiência bastante peculiar, em alguns aspectos se assemelhando aos LMEs, em outros, aos CMEs e em outros ainda não se assemelhando a nenhum dos dois. Arriscamos-nos a dizer que por muitos anos na Coreia, o Estado se comportou como um ator análogo ao mercado, não no sentido de comprador, mas no sentido de força estruturante, punindo aqueles atores que considerava ineficiente e recompensando os que julgava eficientes. Foi esse “Estado mercadológico” que possibilitou a mescla de características sistêmicas coreanas: baixos salários praticados até poucos anos atrás, repressão dos sindicatos, poder dos grandes conglomerados e outros aspectos que o aproxima de características liberais convivendo com características coordenadas como a estabilidade dos empregos, os financiamentos de longo prazo e a alta qualidade da mão-de-obra. Por conta desta constante e incisiva ação estatal no conduzir da política industrial coreana, Delgado indica que o país possui um padrão próprio que pode ser chamado de *economia de mercado de coordenação estatal* (DELGADO, 2007 e 2008).

Políticas e Estado no Brasil

Nos anos 30 e 40, o governo de Getúlio Vargas percebe a importância da indústria, tanto para o desenvolvimento, quanto para a substituição das importações que eram custosas e dependiam da conjuntura internacional. Nesse sentido, o Estado atua fortemente na implementação de indústrias consideradas de base para a economia da época. Destaca-se, no período, a criação de grandes estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, para extração

mineral; a Companhia Siderúrgica Nacional²³ e a Fábrica Nacional de Motores²⁴. Além de criar empresas, o Estado também trabalhou em coalizão com os empresários, incentivando a indústria nascente. Também é importante destacar as políticas trabalhistas do período. Vargas estabeleceu um forte controle sobre os sindicatos, incluindo-os na estrutura estatal, fato que, junto com a Consolidação das Leis do Trabalho, que aumentou os benefícios e o poder de consumo dos trabalhadores urbanos. Tais medidas permitiram uma coalizão entre os setores do Estado, empresariado e trabalho, causando um considerável avanço da estrutura industrial urbana no período. No entanto, o institucionalismo corporativista criado mitigou a autonomia e o poder de reivindicação e representação das associações intermediárias, como os sindicatos e associações industriais. Como os atores se reportavam diretamente ao governo, as entidades representativas não tinham um papel mais que formal. Tal estrutura acabou persistindo por muito tempo no Brasil a despeito das mudanças governamentais, fato que prejudicou a coordenação entre empresas e entre setores do trabalho no país.

O segundo governo Vargas, já nos anos 50, procurou aprimorar a institucionalidade criada anteriormente. Destaca-se aqui a criação da estatal Petrobras e do BNDE, a primeira instituição pública de financiamentos voltados ao desenvolvimento. Também nesse governo ocorreu a primeira tentativa de criação de um conselho formulador de políticas industriais, a CDI, que, no entanto não teve muito sucesso. O governo Kubitschek foi o primeiro que conseguiu um efetivo planejamento de políticas industriais, através do seu Plano de Metas. Somando-se a isso, nesse período o Estado teve forte papel na geração de demanda e infraestrutura, além de atrair outro ator importantíssimo na industrialização brasileira que foi o capital estrangeiro, presente tanto em financiamentos quanto nos investimentos diretos, através das multinacionais e parcerias com empresas nacionais. Durante essa década também tomaram força as políticas protecionistas, de criação de similares nacionais aos produtos manufaturados estrangeiros, e os incentivos à exportação.

No início dos anos 60, com a instabilidade política, as políticas industriais ficaram prejudicadas. Os militares, na implementação do PAEG, priorizaram as medidas de

²³ Delgado analisa a mobilização empresarial em Minas Gerais neste período, para a instalação no Estado de uma siderúrgica, tal como foi feito em Volta Redonda – RJ. cf. (DELGADO, 1997).

²⁴ Sobre a Fábrica Nacional de Motores é interessante perceber que foi um caso excepcional na indústria brasileira. A capacitação da força de trabalho era feita *on the job*, como é comum à realidade brasileira e nos países de LME. Porém, os empregados na fábrica eram contratados a longo prazo, sob uma rígida organização, que beirava aos moldes militares. Característica típica dos países de CME. Para mais, ver RAMALHO, 2007.

estabilização econômica. Foi só na década de 70, com o milagre econômico brasileiro, que a preocupação de dar um direcionamento ao desenvolvimento industrial voltou. O governo aumentou os financiamentos, o protecionismo, deu mais força substituição de importações e procurou fortalecer as pequenas e médias empresas, tudo isso num contexto de crescente regulação do mundo do trabalho. Nesse cenário, a indústria brasileira começava a atingir alguma maturidade. Apesar das multinacionais não transferirem muita tecnologia para o país e dos grandes conglomerados domésticos estarem mais voltados para a produção de produtos de baixo valor agregado, algumas pequenas e médias empresas (PMEs) começavam a demonstrar alguma competitividade no desenvolvimento de inovações e na exportação de produtos manufaturados. Preconizando um ambiente otimista para o desenvolvimento brasileiro.

Esse ambiente otimista durou pouco. As crises econômicas dos anos 80, a estagnação dos anos 90 e os ineficazes planos de recuperação econômica das duas décadas acabaram por prejudicar muito o virtuoso setor das PMEs. Este estava acostumado com certo grau de proteção por parte do Estado e não resistiu à diminuição dessa proteção em conjunto com a liberalização comercial. Os programas de estabilização econômica acabaram favorecendo os grandes conglomerados domésticos e as multinacionais aqui presentes. As PMEs que conseguiram sobreviver, o fizeram investindo em medidas para aumentar a produtividade e diminuir os custos, a despeito dos nascentes gastos com pesquisa (KATZ, 2005). Grande parte dos pesquisadores também aponta como causa desse fracasso das PME's as falhas de seletividade da política industrial brasileira, o excesso de proteção e financiamentos sem que fossem exigidas contrapartidas correspondentes, que acabou gerando corrupção e pouco investimento em inovações²⁵ (SUZIGAN, 1996).

A trajetória político-econômica brasileira, numa posição de país semiperiférico²⁶, vulnerável aos percalços da economia internacional, mas ao mesmo tempo com uma considerável autonomia para estabelecer suas políticas desenvolvimentistas, proporcionou ao país uma forma de capitalismo que pode ser chamada de *economia de mercado liberal-*

²⁵ Destarte a tentativa do governo Collor de regulamentar uma política das inovações tecnológicas, que acabou não tendo muito sucesso.

²⁶ Arrighi conceitua a condição de um país semiperiférico como aquele que ocupa posição intermediária entre os países centrais e periféricos, tendo algumas características de ambos os grupos, o que lhe permite não descer à condição de periférico, mas também o impede de alcançar uma posição no núcleo orgânico (ARRIGHI, 1997).

corporativa, conceito forjado por Delgado. Como pudemos observar, o Estado atuou no país coordenando as suas relações com e entre os atores econômicos, mas diferentemente da Coreia, outro país semiperiférico²⁷, não foi eficiente em dar uma direção objetiva ao desenvolvimento industrial. Em outras palavras, o Estado no Brasil conseguiu autoridade para promover um mercado moderno, mas não teve capacidade ou interesse em regular essa estrutura. Tal conjuntura gerou características como empresas que buscam muito mais a produtividade e o lucro a curto prazo do que a inovação, com as criações e/ou transferências de tecnologia acontecendo somente quando necessárias para a sobrevivência dessas firmas.

Um outro fator é a forte relação entre setores de governo e grandes empresas (nacionais ou não), que acaba dando a essas a prioridade dos investimentos estatais, em detrimento dos incentivos às PMEs, não conseguindo o mesmo nível de aproximação. Além disso, pesam outros elementos como o histórico hiato entre o campo científico e o econômico, de forma que muitas vezes as inovações geradas nos centros de pesquisas estatais não chegam ao mercado, ou não têm orientação mercadológica.

Para superar essas dificuldades, é necessário que o governo se aperceba da necessidade de ter um papel ativo e seletivo na implementação de novas políticas de desenvolvimento. O governo Lula parece atuar nesse sentido, através de diretrizes para a política industrial, a saber: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008. A seguir, faremos uma breve análise destas tentativas.

A Política de Desenvolvimento Produtivo²⁸

A mais nova ferramenta do Estado brasileiro para promover o desenvolvimento da economia nacional foi lançada no dia 12 de maio de 2008 e tem o nome de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Integrada a demais programas do governo Lula, como o PAC, PDE, PATCI dentre outros, a PDP enseja dar sustentabilidade ao crescimento brasileiro

²⁷ Delgado, baseado em Arrighi, mostra que embora Coreia e Brasil sejam pertencentes à semiperiferia, são dois países com posturas divergentes. Enquanto o perfil coreano buscou injetar no mercado externo produtos com alto valor agregado, inseridos no paradigma microeletrônico, o Brasil se manteve como uma economia exportadora de *commodities* e produtos com tendências periféricas, próprias do paradigma fordista (DELGADO, 2008:13). Entretanto, não podemos perder de vista as diferentes características territoriais dos dois países.

²⁸ As formulações da PDP estão disponíveis no *hotsite* feito para divulgação da política: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmic/pdp/>>, acesso em 10/09/2008 (MDIC, 2008). As informações aqui sistematizadas são oriundas de três documentos principais: CNI, 2008; IEDI, 2008; MDIC, 2008.

e à expansão da economia, ampliando investimentos e revogando impostos, numa tentativa de incentivar diversos setores da economia. A renúncia fiscal chega à R\$ 21,4 bilhões até 2011 e o saldo disponível para o BNDES financiar iniciativas que estejam em sintonia com a Política gira em torno de R\$ 210,4 bilhões.

De forma a vencer tais objetivos, a PDP traz cinco programas estratégicos em áreas consideradas vitais para o desenvolvimento do Brasil, a saber: I) ampliação das exportações; II) fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs); III) regionalização; IV) integração produtiva com América Latina e África; V) produção sustentável. Além disto, a Política afeta 25 setores divididos em três blocos: I) Programas para fortalecer a competitividade (onde se encontram os complexos industriais automotivo e aeronáutico, por exemplo); II) Programas mobilizadores em áreas estratégicas (que envolvem inovações e tecnologia de ponta, como a biotecnologia); e III) Programas para consolidar e expandir a liderança (setores onde o Brasil já desempenha um papel relevante na economia mundial, como na siderurgia, têxtil, celulose, etc).

Foram elaboradas também as chamadas *macrometas*, que apontam quais são os objetivos a serem alcançados em números, pela PDP. As quatro macrometas a serem atingidas até 2010 são: I) Ampliar a participação do desenvolvimento no PIB de 17,6% para 21%; II) estimular a inovação, elevando os gastos privados com P&D no PIB, de 0,51% registrados em 2005 para 0,65%; III) aumentar a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais (de 1,18% para 1,25%) e IV) aumentar o número de MPEs exportadoras em 10% com relação às 11.792 registradas em 2006.

Ignácio Delgado já havia apontado para o avanço que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)²⁹, implantada em 2004, representou para o desenvolvimento do país, após as incertezas e expectativas por parte do empresariado que rondaram a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (DELGADO, 2003 e 2005). Durante o segundo mandato FHC, as críticas do empresariado se tornaram ásperas no tocante ao “insulamento burocrático” que predominava na política econômica nacional, bem como os altos juros e o rompimento dos canais de diálogo entre empresariado e governo, fazendo do

²⁹ A ABDI disponibiliza em seu *site* as diretrizes e a legislação da PITCE. Ver em <<http://www.abdi.com.br/?q=node/77>>, acesso em 10/09/2008.

lobby junto ao executivo a única via de acesso possível de atingir as esferas superiores do governo (DELGADO, 2003:2).

As diretrizes da PITCE focavam principalmente em: I) inovação e desenvolvimento tecnológico; II) elevação da inserção externa; III) modernização industrial; IV) ampliação da capacidade produtiva e da escala de produção das empresas brasileiras; V) definição de produções estratégicas. A Política dá especial enfoque à *atividades portadoras de futuro*, tais como biotecnologia, nanotecnologia, novas fontes de energias, etc. (DELGADO, 2005:11-12).

A reação do empresariado à PITCE foi em geral, positiva, embora haja ressalvas no que tange a políticas macro-econômicas (principalmente taxa de juros) e a alta carga tributária. Tanto a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) quanto o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), através de suas prescrições ao governo e dos canais de diálogos abertos com o mesmo, interferiram ativamente nos rumos da Política (DELGADO, 2005:16-17).

No documento que apresenta a PDP ao país, o governo avalia que a PITCE avançou no sentido das leis que favoreceram a inovação; na criação de diálogos entre o setor público e privado; nos registros de propriedade intelectual e patentes e; nos financiamentos específicos nas áreas estratégicas, principalmente no que tange à tecnologia. O próprio governo reconhece que as medidas adotadas por meio da PITCE não foram suficientes para acelerar o desenvolvimento do Brasil na velocidade desejada. Assim, a PDP viria para “conferir maior potência à Política Industrial, por meio da ampliação da sua abrangência, do aprofundamento das ações já iniciadas e da consolidação da capacidade de desenhar, executar e avaliar políticas públicas”.

O IEDI julga que a PDP é um passo à frente em relação à PITCE, embora a primeira tenha sido beneficiada pelos resultados provocados por essa última, como por exemplo, os órgãos criados para colaborar com a política industrial, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), de caráter técnico, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), fórum legítimo de debate entre governo, empresários e trabalhadores³⁰. As limitações da Política de 2004, que priorizava apenas quatro setores

³⁰ O Conselho foi uma sugestão da CNI acatada pelo governo (DELGADO, 2005:15).

(*software*, bens de capital, fármacos e componentes eletrônicos) agora poderiam ser vencidas pela nova Política, que coloca na sua agenda, não quatro, mas 25 setores como prioridade.

Sobre a PDP, a análise empresarial também é positiva. Entretanto, a CNI alerta que as medidas para programa de estímulos à exportação precisam de um aprofundamento para atingir os objetivos propostos. A Confederação também releva que a PDP não ampliou o universo de empresas que podem investir em inovações, pois não foi alterada a chamada “Lei do Bem”, que é o instrumento central de incentivos fiscais para tal atividade, embora tenha reduzido o custo para de financiamento à inovação do BNDES. Mas talvez o alerta mais significativo seja o que aponta para a influência das políticas monetárias e cambiais sobre os investimentos dos agentes privados, peças fundamentais para o bom andamento das metas traçadas (CNI, 2008:2).

O IEDI também acolhe a PDP com entusiasmo, ressaltando a renúncia fiscal que intenciona ampliar os investimentos. Porém, a atenção especial dada aos setores de fabricação de bens de capital, automóveis e autopeças, que obtiveram depreciação de máquinas e equipamentos em 20% do prazo normal, desagrada o Instituto. Os incentivos à exportação poderiam ser melhores, mas tem um garrote na política cambial, que foge da esfera da regulação de uma política industrial. Também descontenta a questão do alto ICMS, inalterada pela PDP por se tratar de um imposto no âmbito estadual. Para o IEDI, é de crucial importância uma política macroeconômica sóbria que não sacrifique a competitividade do produto nacional. Como ponto final de suas considerações, a entidade empresarial desaprova a concentração demasiada de incentivos nos setores da indústria (automotivos, bens de capital, intensivos em trabalho e construção naval) e serviços (softwares), que absorve mais da metade dos estímulos (6,1 bilhões de reais).

Para concluir

Podemos observar que o Estado no Brasil, por meio dessas políticas industriais, busca aumentar a sua presença como entidade reguladora fundamental para a provisão do progresso nacional. As experiências de EUA, Alemanha e Coréia do Sul, juntamente com a análise da

história e do contexto atual da economia mundial nos permite estipular que os atores econômicos e o mercado não conseguem promover o desenvolvimento sozinhos, sem uma presença estatal, não só como provedora de infra-estrutura e estabilidade, mas também como orientadora das metas estratégicas para a inserção e manutenção de um país no núcleo orgânico da economia mundial.

Isto posto, iniciativas como a PITCE e em maior grau a PDP, são louváveis no sentido de tentar promover o sucesso nacional no campo econômico e industrial, colocando o Estado no seu lugar de vanguarda das políticas desenvolvimentistas e enfatizando a sua prerrogativa em selecionar as atividades mais importantes que darão um bom retorno a longo prazo para a sociedade.

Porém, como nos alerta Delgado, o Estado aqui apresentado não deve ser confundido com aquele dos tempos do nacional-desenvolvimentismo e do autoritarismo militar (DELGADO, 2005:20-21). Agora, há uma necessidade de dialogar diretamente com os empresários e trabalhadores, formando o sistema tripartite dos atores decisivos para o desenvolvimento industrial do Brasil.

Esta escolha não foi tomada pela Coreia nos anos 1970, que reprimiu associações operárias e patronais para obter um desempenho melhor na implementação das suas políticas. Alguns fatores positivos decorreram dessa ação, como a capacidade coreana de colocar em prática a seletividade, entretanto, posteriormente o país teve que rever sua atitude em virtude de problemas como o baixo empreendedorismo de funcionários desmotivados e o crescimento excessivo de alguns setores, que com o poder político e econômico adquirido acabaram promovendo a corrupção e prejudicando os outros setores.

O Brasil deve se esforçar para combinar então a boa seletividade da política coreana com a atitude de chamar os demais atores para dialogar sobre seus programas, conforme feito na Alemanha. Isso possibilitaria a formulação de projetos eficientes e uma maior atenção ao retorno social e econômico. A PITCE e a PDP procuram atuar nessa direção. Outra questão positiva relacionada com essas políticas é o fomento às micro e pequenas empresas, tanto no sentido de aumentar o seu espírito inovador quanto no tocante à expansão das exportações. Nessa iniciativa, a política industrial brasileira se aproxima de boas características do modelo americano. (DELGADO, 2007 e 2008; HALL & SOSKICE, 2001).

A tarefa de fazer uma leitura adequada da conjuntura internacional de modo a adaptar à sua realidade o melhor de cada variedade de capitalismo, os melhores resultados de cada experiência, é um esforço árduo, porém necessário. Além de “inovações institucionais incrementais”, o país deve também implementar “inovações institucionais radicais”, a fim de ser bem-sucedido na trajetória rumo ao desenvolvimento.

Bibliografia

AKKERMANS, Dick; CASTALDI, Carolina & LOS, Bart (2007). *Do ‘Liberal Market Economies’ Really Innovate More Radically than ‘Coordinated Market Economies’? Hall & Soskice reconsidered*. Groningen: Groningen Growth and Development Centre.

AMABLE, Bruno & PETIT, Pascal (1998). “Ajustamento estrutural e política industrial: uma abordagem regulacionista”. In: THÉRET, Bruno & BRAGA, José Carlos (org.). *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas: Instituto de Economia.

ARRIGHI, Giovanni. (1997) *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 3ª edição.

CAROLI, Eve (1998). “Formação e Performances de crescimento comparadas em 5 economias da OCDE” In: THÉRET, B. & BRAGA, J. C. op. cit.

CHANG, Ha-Joon. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres: Macmillan Press.

_____. (2003). *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (2008). *Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP*. Disponível em <www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9015D01AB7B928011AC03A07295897>, acesso em 10 de setembro de 2008.

DELGADO, Ignacio (1997). *A Estratégia de um Revés: Estado e associações empresariais em Minas*. Juiz de Fora: EDUFJ.

_____. (2003). *Os Empresários e o Governo Lula*. Caxambu: XXVII Encontro Anual da ANPOCS.

_____. (2005). *Empresariado e Política Industrial no Governo Lula*. Caxambu: XXIX Encontro Anual da ANPOCS.

_____. (2007). *Estratégias e Trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada*. Caxambu: XXXI Encontro Anual da ANPOCS.

_____ (2008). *Variedades de Capitalismo e Política Industrial: O caso brasileiro em perspectiva comparada*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Trés de Febrero.

EVANS, Peter (1980). *A Tríplice Aliança: As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1993). “O Estado como Problema e como Solução”. In: *Lua Nova*, São Paulo, Número 28/29.

_____ (1998). “Análise do Estado no Mundo Neoliberal: Uma Abordagem Institucional Comparativa”. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Nº 4.

FREEMAN, Christopher & PEREZ, Carlota (1988). “Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour”. In: DOSI, Giovanni, et alii. *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Printer Publishers.

GOUREVITCH, Peter (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

HALL, Peter & SOSKICE, David (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

KECK, Otto (1993). “The National System for Technical Innovation in Germany”. In: NELSON, Richard R. *National Innovation Systems: A comparative analysis*. Nova York: Oxford University Press.

KATZ, J. (2005). “A dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição das importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México”. In: KIM, Linsu & NELSON, Richard R. (org.) *Tecnologia, aprendizado e inovação*. Campinas: UNICAMP.

KIM, L. (2005). *Da Imitação à Inovação: A Dinâmica do Aprendizado tecnológico na Coreia*. Campinas: UNICAMP.

KITSCHOLT, Hebert; LANGE, Peter; MARKS, Gary & STEPHENS, John D (1999). “Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies”. In: KITSCHOLT, H. et alii. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Nova York: Cambridge University Press.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2008). *Carta IEDI nº 313 – A Política de Desenvolvimento Produtivo*. Disponível em <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home&UserActiveTemplate=iedi>>, acesso em 10 de setembro de 2008.

LEE, Wong-Young (2005). “O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul” In: KIM, Linsu & NELSON, Richard R. (org.) op. cit.

LOBO, Valéria. (2005) *Os Elos e os Nós: movimento sindical, (des)mercantilização e os excluídos do mercado formal de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ (Tese de Doutorado).

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2008). *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmdic/pdp/>>, acesso em 10/09/2008.

- MOWERY, David C. & ROSENBERG, Nathan (1993). “The U.S. National Innovation System” In: NELSON, R. op. cit.
- PEREZ, Carlota & SOETE, Luc (1988). “Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity”. In: DOSI, G. et alii. op. cit.
- POLANYI, Karl. (2000). *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 14ª tiragem.
- RAMALHO, José Ricardo (2007). “Estado Novo, industrialização e a formação do trabalhador brasileiro: o caso FNM” In: *Locus: Revista de História*. Juiz de Fora: v. 13, nº. 2, p. 119-134)
- SANDRONI, Paulo (2000). *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 5ª edição.
- SCHNEIDER, Ben Ross (2007). *Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network and Hierarchical Varieties*. Chicago: Northwestern University.
- SUZIGAN, Wilson (1996). “Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*. Campinas: v. 16, nº 1(61), janeiro-março.
- WORLD BANK GROUP DATABASE. Disponível em <<http://go.worldbank.org/1SF48T40L0>>, acesso em 12/09/2008.