X Encontro Nacional de Economia Política

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Eduardo Figueiredo Bastian[1]

RESUMO

A literatura identifica três abordagens diferentes de política industrial: 1) ortodoxa; 2) desenvolvimentista; 3) evolucionista. Cada uma dessas visões apresenta justificativas particulares para a adoção de políticas industriais. O debate brasileiro sobre o assunto tem se pautado por opiniões associadas a todas as três correntes. Dessa forma, a recente apresentação pelo governo Lula de uma nova política industrial desperta o interesse sobre a orientação e as diretrizes recomendadas por esse programa. O objetivo do artigo é justamente identificar, a partir das três abordagens, qual foi o marco teórico que predominou na nova política industrial brasileira. O artigo está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira apresenta as três visões teóricas sobre política industrial. A segunda aborda o debate brasileiro, apontando as propostas dos representantes de cada uma dessas três correntes. Por fim, a terceira seção consiste no estudo da nova política industrial, além dos dois relatórios que a antecederam.

ABSTRACT

The literature identifies three different approaches to industrial policy: 1) ortodox; 2) developmentalist; 3) evolutionist. Each of these views presents particular arguments to justify the adoption of industrial policies and the Brazilian debate about the subject has been covered by representatives of all of them. In this sense, the recent presentation of a new industrial policy by the Brazilian government makes it interesting to evaluate the sources of the measures recommended. The aim of the article is to identify what was the theoretical framework that had the most significant influence on the new Brazilian industrial policy. The article is divided in three sections, besides the introduction and the conclusions. The first one presents the three theoretical approaches about industrial policy. The second relates to the Brazilian debate and points the proposals of the local representatives of the three approaches. Finally, the third section consists on the study of the new Brazilian industrial policy, as well as the two reports that came before the final version.

[1] Doutorando do Instituto de Economia da UFRJ.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada no Brasil por um intenso debate sobre os rumos da economia. Diversos temas levaram à polarização das opiniões, gerando grandes controvérsias no que tange a questões como, por exemplo, o regime cambial e, a abertura comercial e financeira da economia brasileira. Nesse tocante, um outro assunto que gerou antagonismo foi a adoção de medidas de política industrial.

Para alguns analistas, o que houve nos anos 1990 foi apenas a mudança de um regime de política industrial (vertical) para outro (horizontal). Franco (1999) argumentou que o debate é, na verdade, muito menos ideológico do que se costuma dizer e que essa mudança de regime de política industrial significou apenas que a ênfase dos incentivos passou a ser genérica e o escopo para a operação das forças de mercado se tornou maior (Franco, 1999: 111-3). Amadeo (2002) fez coro com essas colocações ao afirmar que o Brasil teve política industrial na década de 1990, tendo em vista a existência de uma estrutura tarifária e tributária muito discricionária, bem como, a ação do BNDES pelo lado do crédito (Amadeo, 2002: 184). Inversamente, Erber (2003) argumentou que o que houve foram apenas algumas medidas *ad hoc*, o que não chega a ser uma política industrial, dado que, em sua opinião, uma política industrial deve ter como objetivo modificar a estrutura do país (Erber, 2003: 42).

A razão para a contenda deve-se ao fato de os analistas terem visões distintas sobre o que é e como deve operar uma política industrial. Na realidade, política industrial é um tema complexo e pode ser interpretado de diferentes formas dependendo do marco teórico que se escolha. Nesse contexto, a apresentação pelo governo Lula de um novo programa de política industrial (março de 2004) torna fundamental a compreensão do assunto e o esclarecimento das controvérsias que o povoam.

O objetivo do presente artigo é discutir a política industrial, tanto no que concerne às visões teóricas, quanto em termos do debate e das ações práticas no caso brasileiro. O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e uma breve conclusão. A primeira seção trata do debate teórico sobre política industrial e consiste na apresentação das três visões existentes sobre o tema: a ortodoxa, a desenvolvimentista e a evolucionista. A segunda corresponde ao debate brasileiro sobre política industrial à luz dos marcos teóricos apresentados na seção anterior. A intenção é mapear as principais propostas dos representantes brasileiros dessas três correntes. Por fim, a terceira seção compreende a análise da Nova Política Industrial Brasileira. Para tanto, serão estudados também os

dois primeiros relatórios (julho de 2003 e novembro de 2003) que antecederam a versão final do documento. O objetivo é tentar delimitar a influência de cada uma das três correntes e como suas participações relativas variaram do primeiro relatório ao documento final. Procura-se, dessa forma, estabelecer qual é a visão que predominou e, igualmente, avaliar o grau de coerência das propostas.

I –POLÍTICA INDUSTRIAL SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

A presente seção tem como objetivo o estudo da política industrial sob uma perspectiva teórica. Para tanto, optou-se por utilizar os critérios de demarcação sugeridos por Castro (2002) e Ferraz et al. (2002), os quais observam a existência de três visões teóricas distintas sobre política industrial: ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista. Dessa forma, a seção consiste na apresentação de cada uma dessas três correntes, a qual será seguida por um quadro-resumo que sumariza as principais diferenças entre elas.

I.1 – Política Industrial sob a Ótica Ortodoxa

A política industrial sob a ótica ortodoxa é justificada por argumentos associados à teoria neoclássica. Segundo essa corrente teórica, o mercado competitivo é o alocador eficiente de recursos da economia, de forma que, se todos os mercados são competitivos, os agentes realizam escolhas que maximizam não apenas o seu bem-estar individual, mas também o coletivo (Ferraz et al., 2002: 549). Ocorre que, há situações em que os sinais de mercado não funcionam de forma perfeita, não havendo a compatibilização entre o interesse coletivo e o privado. Diante dessas imperfeições, denominadas falhas de mercado, existe um espaço para a intervenção pública: "os governos podem, em princípio, aumentar a eficiência dos mercados" (Stiglitz, 2002: 13). Assim, "as políticas industriais têm a sua razão de ser na correção de falhas de mercado, de maneira a reconciliar o interesse privado com o interesse social" (Castro, 2002: 254).

A literatura identifica algumas fontes que levam o mercado a falhar. Dentre essas, há três que merecem maior destaque: 1) existência de estruturas oligopolizadas e monopolizadas, situação que decorre, muitas vezes, de economias de escala e, na qual, uma firma (ou um grupo de firmas) tem o poder de fixar preços além do nível competitivo (Ferraz et al. 2002: 550); 2) externalidades, fenômeno que provoca ineficiência alocativa, através do qual agentes não conseguem se apropriar de todos os benefícios que geram (externalidades positivas) ou, inversamente, quando os agentes não arcam com os custos dos prejuízos por eles causados (externalidades negativas); 3) diferenças intertemporais nas taxas de retorno social e privado, as quais ocorrem em atividades em que há subinvestimentos em função das taxas de retorno serem muito demoradas, como é o caso da

pesquisa básica (Ferraz et al., 2002: 552). Além dessas, cabe adicionar os problemas de assimetria de informação (risco moral, seleção adversa), nos quais há, entre as partes negociantes, alguém que detém muito mais informação sobre a transação. Assim, falhas informacionais também são exemplos relevantes de como o mercado pode deixar de operar de forma perfeita.

Do ponto de vista da ação prática, a visão ortodoxa enxerga a política industrial como sendo um conjunto amplo de intervenções, ao invés de um micro-gerenciamento da economia (Stiglitz, 2002: 16). A razão para tal se deve ao fato de que, sob essa perspectiva teórica, a política industrial tem o intuito de corrigir falhas de mercado e estas não se encontram necessariamente na indústria (Rodrik, 2004: 2). Na verdade, as recomendações são na direção de um espectro de políticas gerais, as quais, na sua maioria, afetam a indústria apenas indiretamente. Essas políticas, denominadas horizontais, correspondem, de maneira geral, a medidas destinadas a melhorar o ambiente macroeconômico ou a aprimorar a qualidade dos fatores disponíveis (Castro, 2002: 256). Stiglitz (2002), por exemplo, faz uma lista extensa do que ele considera política industrial, na qual ele inclui desde políticas ativas no mercado de trabalho e políticas educacionais até medidas de fortalecimento do crédito para pequenas empresas.

Não obstante, deve-se ressaltar que a existência de falhas de mercado não é justificativa suficiente para a adoção de políticas industriais, dado que há dificuldades técnicas na definição das falhas de mercado e, principalmente, devido à existência de problemas associados à ação das autoridades públicas, as quais são conhecidas como falhas de governo (Castro, 2002: 255). Assim, a visão ortodoxa prescreve que as políticas são recomendáveis apenas quando as falhas de mercado são superiores às possíveis falhas de governo. Nesse tocante, há toda uma preocupação para que a política industrial seja implementada com mecanismos próximos aos de mercado, de forma a evitar problemas do tipo *rent-seeking* (Stiglitz, 2002: 17).

Em síntese, a política industrial sob a ótica ortodoxa tem uma "finalidade essencialmente corretiva, no sentido de amenizar os impactos negativos das falhas de mercado" (Ferraz et al., 2002: 552). Dessa forma, trata-se de um enfoque que respeita a lógica do mercado e onde a política industrial é passiva, tendo em vista que se limita a substituir os *preços errados* por *preços certos*. O resultado prático é a recomendação somente de políticas horizontais, as quais, adicionalmente, só devem ser postas em funcionamento se as falhas de mercado forem superiores às falhas de governo

I.2 – Política Industrial sob a Ótica Desenvolvimentista

A política industrial sob a ótica desenvolvimentista está ligada à tentativa de reduzir o atraso econômico em países, regiões ou setores retardatários[2]. O ponto de partida dessa visão está na constatação que as causas do atraso estão associadas a problemas complexos inerentes à estrutura econômica e ao tecido social, não sendo, portanto, redutíveis a falhas de mercado que desviam a economia de um suposto ótimo (Castro, 2002:257). Na verdade, o mercado acaba sendo um entrave à ruptura com essas condições, tendo em vista que fornece incentivos para a preservação do *status quo*. Nesse contexto, "sem que grandes e profundas mudanças – capazes de alterar preferências, condutas e a própria visão do futuro – venham a ocorrer, dificilmente se escapa do círculo de ferro das características que se confirmam e se realimentam" (Castro, 2002: 257).

Dentro dessa perspectiva, um aspecto importante do processo de recuperação do atraso econômico é o papel de liderança que o Estado assume: a tentativa de emparelhar com os países mais avançados impõe desenvolver bens e tecnologias superiores, ou seja, tentar reproduzir na economia retardatária as soluções adotadas pelos países desenvolvidos[3]. Ocorre que, como visto, os sinais de mercado não conduzem a essas *soluções superiores*: faz-se necessário criar uma coordenação extramercado, a qual apenas um ator como o Estado é capaz de construir. Assim, "o Estado lidera o mercado, pois as autoridades tomam iniciativas sobre que produtos e tecnologias devem ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação" (Ferraz et al., 2002: 554). A política industrial é exatamente o mecanismo pelo qual se dão essas ações do Estado. Dessa forma, a política industrial sob a ótica desenvolvimentista pode ser definida como um conjunto de intervenções coordenadas e vistas como um todo coerente a partir de uma visão estratégica do governo sobre o desenvolvimento industrial do país em relação à economia mundial (Singh, 1994: 1814).

No que concerne à natureza da ação prática, a política industrial desenvolvimentista atua diretamente sobre a estrutura industrial e é focalizada, tendo em vista que é dirigida para alguns setores apenas (aqueles considerados estratégicos). Esse tipo de política que privilegia deliberadamente uma indústria específica é conhecida na literatura como política industrial vertical

[2] Na presente seção, a discussão ficará restrita aos países retardatários.

[3] A noção de *vantagens do atraso* diz respeito exatamente a esse ponto: "os países avançados representam o horizonte de possibilidades para o futuro para os países em desenvolvimento"(Ferraz et al., 2002: 554). No entanto, isso não significa replicar de forma integral a trajetória dos desenvolvidos: procura-se extrair, a partir dos erros e acertos dos desenvolvidos, atalhos que permitam alcançar o estágio onde eles se encontram. Nesse tocante, o conceito de soluções superiores está associado aos bens e tecnologias que as economias atrasadas devem adotar para emparelhar com as avançadas.

(Ferraz et al., 2002: 560). Os adeptos da visão desenvolvimentista tendem a acreditar que políticas horizontais são incapazes de promover o processo de *catch-up.* Mais do que isso, alguns chegam mesmo a afirmar que não faz sentido pensar em política industrial horizontal e que só devem ser consideradas como políticas industriais, as ações que afetam diretamente e de forma seletiva a estrutura industrial. Dessa maneira, na definição desses autores, o conceito de política industrial só pode ser usado para tratar de políticas verticais[4].

Resumidamente, a política industrial sob a ótica desenvolvimentista constitui um esforço de superar o atraso econômico, o qual está centrado na percepção que esse atraso não pode ser suplantado a partir dos mecanismos de mercado. Dessa forma, entende-se a política industrial como um esforço de rompimento com a lógica do mercado através da intervenção em indústrias específicas, as quais são estrategicamente escolhidas pelo governo com o intuito de fazer o país atingir uma determinada posição na economia mundial. Trata-se de um processo em que o Estado procura reestruturar a economia a partir de políticas ativas e coordenadas.

I.3 – Política Industrial sob a Ótica Evolucionista

A política industrial sob a ótica evolucionista está fundamentada na visão teórica da escola neo-schumpeteriana, a qual "enfatiza que as inovações constituem-se no motor do desenvolvimento do capitalismo" (Ferraz et al., 2002: 556). Segundo essa abordagem, as empresas buscam investir na formação de competências para construir assimetrias competitivas, diferenciar produtos e ganhar posição no mercado: a concorrência ocorre via inovação tecnológica (e não via preços) e o mercado, ao invés de mecanismo de alocação, é o lócus de seleção dos agentes (Ferraz et al., 2002; 556-7). Assim, sob essa ótica, a empresa é a protagonista e o mercado o espaço de atuação. Não obstante, "o investimento em inovações é pleno de incertezas, abrindo espaços para a intervenção pública orientada para induzir as empresas a experimentar, descobrir e introduzir produtos, serviços e processos superiores aos existentes em um mercado específico" (Ferraz et al., 2002: 557).

Nesse tocante, o foco da política industrial evolucionista está na empresa. Mais especificamente, o objetivo é apoiar a empresa (ou um conjunto de empresas) nos seus esforços em busca da variedade (Castro, 2002: 264). A idéia central é tentar, através do incentivo à adoção de inovações, isolar a firma dos rigores da competição indiferenciada, tendo em vista que a microproteção criada pelo isolamento gera uma renda diferencial (preço-prêmio) (Castro, 2002: 263). Dessa forma, trata-se de uma concepção de política industrial que procura explorar as

[4] Para um exemplo dessa linha de argumentação, ver Chang (2003).

especificidades das firmas, através do estímulo ao cultivo de diferenças: a atenção está voltada para o potencial das empresas, a partir das capacitações comprovadamente existentes e daquelas que podem ser desenvolvidas.

Na prática, a execução da política implica em uma coordenação bastante complexa: como há pouca probabilidade de que o candidato a inovar seja capaz de gerar os conhecimentos necessários para realizar o seu projeto, torna-se preciso conectar a firma às instituições onde esse conhecimento já existe ou pode ser desenvolvido, isto é, universidades e centros de pesquisa (Castro, 2002: 265). Nesse contexto, o desafio passa a ser o "design e formação de arranjos institucionais que promovam experimentos de negócios e que gerem maior conexão entre as organizações geradoras de conhecimento e as organizações que utilizam esse conhecimento". (Metcalfe, 2003: 134). Noutros termos, necessita-se construir aquilo que na literatura se convencionou chamar de Sistema Nacional de Inovação.

Do ponto de vista específico das políticas, esse projeto significa que "a intervenção pública deve focalizar tanto o lado da demanda quanto a capacidade de oferta de novas tecnologias" (Ferraz et al., 2002: 557). No que concerne à demanda, as medidas consistem no fornecimento de subsídios para agentes interessados na difusão de novas tecnologias e, no caso da oferta, apoio às iniciativas de construção de capacidade tecnológica[5]. Com isso, a visão evolucionista de política industrial mescla políticas verticais (subsídios a empresas específicas) e políticas horizontais (ambiente econômico competitivo e pró-inovação), constituindo uma forma híbrida e distinta das propostas ortodoxa e desenvolvimentista.

No cômputo geral, pode-se concluir que, sob a ótica evolucionista, política industrial e política tecnológica superpõem-se, configurando, na verdade, uma política de inovação (Ferraz, 2002: 557). Essa política de inovação tem como foco incentivar a diferenciação das empresas através da constituição de Sistemas Nacionais de Inovação, os quais "combinam conhecimento científico e tecnológico com conhecimento das oportunidades de mercado" (Metcalfe, 2003: 114). Na prática, isso significa a adoção de uma política híbrida, a qual mescla políticas verticais e horizontais.

[5] Para maiores detalhes sobre medidas possíveis, ver Ferraz et al. (2002).

I.4 – Sumário e quadro-resumo

A análise das três visões de política industrial permite construir um quadro-resumo que sintetize o debate e auxilie na compreensão das diferenças entre essas correntes.

Um primeiro ponto observável de distinção entre as visões apresentadas é o foco de política, ou seja, a determinação da unidade de análise para a qual estarão voltadas as políticas. Naturalmente, essa definição do objeto de intervenção está associada ao objetivo que a política industrial pretende alcançar. Assim, o foco da política ortodoxa está no mercado, pois o objetivo a alcançar é corrigir falhas de mercado que o impedem de desempenhar de forma eficiente a sua função alocativa. Por sua vez, a visão desenvolvimentista tem como alvo a reestruturação da economia, o que implica uma perspectiva setorial voltada para a construção de cadeias produtivas. A visão evolucionista, por outro lado, objetiva a construção de capacidade inovativa e entende que a inovação é uma questão ligada a estratégias empresariais. Assim, o foco da análise é a empresa.

Finalmente, esses elementos são determinantes na escolha dos instrumentos de política a adotar. A visão ortodoxa defende o uso somente de políticas horizontais que eliminem as falhas de mercado, enquanto a corrente desenvolvimentista é, na sua essência, favorável a políticas discricionárias (políticas verticais). Inversamente, a visão evolucionista defende uma política híbrida, a qual contempla tanto políticas horizontais que aumentem o ambiente competitivo, quanto políticas desenhadas para empresas específicas.

Tabela 1- Quadro-resumo

Corrente Teórica	Foco da Política	Objetivo da Política	Natureza da Política
Ortodoxa	Mercado	Eliminar falhas de mercado	Horizontal
Desenvolvimentista	Setores/Cadeias Produtivas	Reestruturar a economia	Vertical
Evolucionista	Empresas	Desenvolver capacidade inovativa	Híbrido

Fonte: elaboração própria, 2005

II – O DEBATE BRASILEIRO

A seção anterior apresentou, sob três perspectivas distintas, argumentos teóricos que justificam a adoção de políticas industriais. Naturalmente, dado o seu caráter teórico, esses argumentos acabam sendo tipos-ideais, de forma que é muito difícil encontrá-los em sua forma pura no mundo real. Nessa seção, apresenta-se o debate brasileiro sobre política industrial a partir das

propostas defendidas pelos representantes de cada uma das três correntes. Essa análise permite observar as diferenças nos argumentos quando a teoria passa a ser aplicada a um caso concreto.

II.1 – Visão Ortodoxa:

A visão ortodoxa de política industrial é defendida no Brasil por um grande número de economistas, haja vista que seus argumentos estão embasados na teoria *mainstream.* Nesse contexto, dada a quantidade de adeptos dessa visão, poder-se-ia pensar que há uma grande diversidade em termos de recomendações de política. Não obstante, ainda que haja algumas diferenças sutis em torno de medidas pontuais, todas as propostas dos representantes dessa corrente apresentam as mesmas diretrizes básicas.

Para Menezes Filho (2003), o grande dilema da política industrial é elevar a produtividade das empresas brasileiras. Nesse sentido, aponta como medidas necessárias a redução de tarifas de importação, subsídios para gastos em P&D e, principalmente, aumentar a escolaridade da força-de-trabalho (Menezes Filho, 2003: 89). Segundo esse autor, a melhor política industrial é uma boa política educacional, pois não adianta tentar desenvolver setores mais avançados tecnologicamente se a maior parte dos trabalhadores brasileiros não tem sequer o ensino fundamental completo: mesmo que estes setores se desenvolvessem, não haveria mão-de-obra para ser utilizada (Menezes Filho, 2003: 90). Assim, políticas industriais verticais não só não aumentam a produtividade dos setores beneficiados, como têm ainda um efeito negativo em termos de distribuição de renda, tendo em vista que são transferências de recursos da sociedade para setores industriais.

Ferreira e Hamdan (2003) defendem posição semelhante e fazem ainda críticas enfáticas à idéia de que políticas verticais geram empregos e melhoram o desempenho das contas externas do país. Para esses autores, políticas verticais aprofundam o problema da distribuição de renda, pois privilegiam setores intensivos em capital e em mão-de-obra qualificada, enquanto o país é intensivo em mão-de-obra não qualificada[6] (Ferreira & Hamdan, 2003: 313-5). Além disso, afirmam que essas políticas também são ineficazes no que tange ao setor externo, já que: 1) "incentivos a setores deficitários só fazem penalizar os setores mais competitivos da economia, já que o saldo do balanço de pagamento em transações corrente é dado pelo excesso de poupança sobre investimento"; 2) "a proteção comercial a setores ineficientes não só abre leque para uma gama de retaliações de parceiros comerciais, como configura um retrocesso à situação brasileira anterior à abertura da

[6] Ao falarem em políticas verticais, os autores estão se referindo à políticas de incentivo a setores intensivos em capital, tendo em vista que essa é uma proposta tradicional da corrente desenvolvimentista.

economia" (Ferreira & Hamdan, 2003: 314-5). Nesse contexto, Ferreira e Hamdan recomendam "políticas de cunho horizontal, como o desenho da estrutura tarifária e da legislação trabalhista, o funcionamento do mercado de crédito, os sistemas educacional e de saúde, o financiamento do setor de infra-estrutura e a definição de um marco regulatório" (Ferreira & Hamdan, 2003: 306).

Montoro Filho (2003) também defende políticas horizontais e lista uma série de medidas nessa direção[7]. Ademais, compartilha da preocupação em relação a políticas verticais, as quais, segundo ele, criam problemas de punição por organizações multilaterais e represálias de parceiros comerciais (Montoro Filho, 2003: 46). Por fim, o autor acrescenta a importância da abertura da economia, a qual, em sua opinião, deveria ser considerada uma medida de política industrial, pois constituiu um importante estímulo para a modernização da indústria doméstica (Montoro Filho, 2003: 47).

De maneira geral, as propostas dos defensores da visão de falhas de mercado estão ancoradas em três pilares; 1) críticas às políticas verticais; 2) recomendação de políticas horizontais com ênfase na questão educacional; 3) defesa da abertura da economia, dentro de uma perspectiva pró-vantagens comparativas. Essas posições apareceram na *Agenda Perdida*, documento redigido durante a campanha eleitoral de 2002 e da qual participaram economistas mencionados nessa seção. Segundo esse documento, uma política que beneficie a indústria deve ter como prioridade elevar a corrente de comércio da economia brasileira, pois, com isso, a produtividade industrial e a transferência de tecnologia tendem a aumentar. Em linhas gerais, a política contempla os seguintes outros pontos: a) revisão de tarifas de importação; b) política de ciência e tecnologia que defina áreas de prioridade, busque complementaridade entre pesquisa científica e universidades e, atribua fundos de forma competitiva; d) reforma tributária; e) organização de estratégias de exportação que leve em conta padrões de metrologia e qualidade (Agenda Perdida, 2002: 34).

II.2 – Visão Desenvolvimentista

Historicamente, a corrente desenvolvimentista esteve associada ao projeto de construir no país um parque industrial. Nos dias atuais, após a abertura da economia e vinte anos de estagnação econômica, os desafios e as propostas ganharam uma nova roupagem, mas preservam ainda as suas características gerais.

[7] Para a lista de sugestões de Montoro Filho, ver página 46.

Kupfer (2003) é um dos representantes dessa visão. Segundo esse autor, há hoje alguns condicionantes à formulação de uma política industrial, dentre as quais: 1) ausência de condições estruturais e sistêmicas favoráveis à realização de investimentos em nova capacidade produtiva e em atividades de P&D; 2) ausência ou insuficiência de políticas de promoção de exportações; 3) modernização baseada em estratégias de simplificação de produtos e processos e *outsourcing* de insumos, a qual se deveu à liberalização comercial rápida; 4) aumento da importação do comércio intrafirma e subcontratado em função da participação significativa das empresas multinacionais nos ramos industriais de maior peso. Para Kupfer, esses elementos geram um processo marcado pela restrição externa ao crescimento, tendência à especialização regressiva da indústria, redução dos efeitos de incentivo do regime competitivo local e ausência de uma trajetória sustentável de crescimento da produtividade (Kupfer, 2003: 290-1). Diante desse quadro, o autor recomenda medidas de política industrial que objetivem: "1) mitigar as distorções que se acumularam ao longo desses anos; 2) acelerar transformações na estrutura produtiva que, sem o seu auxílio, tendem a ocorrer muito lentamente; 3) disparar os processos de mudança estrutural que, na sua ausência, dificilmente se viabilizarão" (Kupfer, 2003: 281).

Na prática, o autor entende que "o desenho de política industrial deve contemplar um tripé do qual fazem parte uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de atração e regulação do capital estrangeiro" [8](Kupfer, 2003: 293). A primeira envolve a diplomacia econômica, a definição de uma estrutura de proteção seletiva para produtos sob acirrada competição internacional e a promoção de exportações. À política de competitividade, cabem as políticas de modernização, de reestruturação e de concorrência e regulação. Por fim, a política de atração e regulação de capitais estrangeiros tem como escopo estimular as decisões de produção, investimento e tecnologia, ainda que, dada a heterogeneidade inter e intra-setorial, o autor defenda medidas diferenciadas dependendo do setor industrial. Para tanto, ele faz uma divisão em quatro cadeias, cada qual possuindo objetivos e estratégias particulares.

Coutinho e Sarti (2003) argumentam na mesma direção ao afirmar que "as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior precisam ser necessariamente integradas para serem eficazes" (Coutinho&Sarti, 2003: 346). A idéia é que existe ainda hoje uma restrição externa ao crescimento da economia brasileira, a qual pode ser reduzida através do fortalecimento industrial com vistas à geração de superávits comerciais. Ocorre que, a dinâmica desse processo depende de um esforço expressivo de inovação de produtos, o que significa tentar desenvolver tecnologias

[8] Esta seção apresentará apenas uma visão resumida das prescrições de Kupfer (2003). Para a versão completa, ver as páginas 293-4.

próprias. Nesse sentido, a elaboração de uma política industrial não pode de maneira nenhuma negligenciar as dimensões tecnológica e de comércio exterior (Coutinho&Sarti, 2003: 337-9).

Na prática, Coutinho e Sarti recomendam algumas medidas horizontais que aumentem a competitividade sistêmica como reforma tributária, implementação de mecanismos de financiamento, promoção comercial externa e políticas para incrementar a infraestrutura logística e os instrumentos de suporte à inovação, ciência e tecnologia. No entanto, a ênfase maior das recomendações está nas políticas setoriais. Nesse contexto, Coutinho e Sarti afirmam que a abordagem deve ser obrigatoriamente centrada em cadeias produtivas, pois os setores possuem características específicas no que concerne a elementos como dinamismo e condições de mercado, a intensidade de capital/tecnologia/outros fatores, a extensão e articulação dos elos das cadeias, as economias de escala/escopo/aprendizado e a existência de externalidades positivas/negativas (Coutinho&Sarti, 2003: 341). Para tanto, os autores agrupam os setores em quatro conjuntos de cadeias produtivas e recomendam políticas diferentes para cada um deles[9].

Em síntese, os representantes contemporâneos da visão desenvolvimentista não descartam a adoção de políticas horizontais. Não obstante, o foco principal de suas recomendações está nas cadeias produtivas e é baseado na adoção de políticas verticais e diferenciadas para cada cadeia específica. Além disso, apresentam grande preocupação com os saldos comerciais e defendem, nesse tocante, uma integração da política industrial com as políticas de comércio exterior e tecnológicas. A visão desenvolvimentista aparece expressa no Estudo da competitividade das Cadeias Competitivas da Indústria Brasileira (doravante, ECCIB), finalizado em dezembro de 2002. Esse estudo recomendava medidas como enobrecimento da pauta de produtos de exportação, aceleração da modernização da indústria tadicional, consolidação de setores intensivos em capital, política comercial seletiva (por produtos) e política industrial vertical para setores difusores de progresso técnico e setores em reestruturação competitiva. Nesse contexto, indicava ainda políticas comerciais e de competitividades específicas para quatro cadeias: 1) cadeias competitivas; 2) cadeias com fragilidades competitivas; 3) cadeias com deficiências competitivas estruturai; 4) cadeias com predomínio de empresas transnacionais[10].

[9] As cadeias escolhidas são: 1) cadeias com deficiências e com potencial competitivo, como bens de capital seriado, petroquímica, transformados plásticos e construção naval; 2) cadeias competitivas, como couro e calçados, agronegócio e siderurgia; 3) cadeias com alta participação de empresas estrangeiras, como automobilística-autopeças, bens eletrônicos de consumo, equipamentos de telecomunicações, bens de informática e indústria farmacêutica; 4) cadeias que ensejam a implantação de novos setores e/ou elos industriais, como microeletrônica, automação e mecânica de precisão, nanotecnologias, biotecnologias e novos materiais.

[10] Deve-se ressaltar que a existência dos documentos Agenda Perdida e ECCIB, não invalida as opiniões expressas pelos demais representantes das respectivas correntes teóricas.

II.3 – Visão Evolucionista

A visão evolucionista de política industrial – a despeito de ter uma origem mais recente – também tem os seus representantes no Brasil. O núcleo básico das propostas está na preocupação com o desenvolvimento tecnológico, a montagem de sistemas de inovação e a capacidade de diferenciação das empresas brasileiras.

Um bom exemplo dessa linha de argumentação está em Castro (2002). Segundo esse autor, a reestruturação produtiva dos anos 1990 fez com que um grande número de empresas brasileiras passasse a contar com plantas atualizadas, práticas modernas de gerenciamento e, além disso, produzir a preços competitivos artigos similares aos estrangeiros (atualização dos produtos) (Castro, 2002: 269). No entanto, Castro afirma que esse *upgrade* operacional é insuficiente, pois apenas através da criação de variedades – introdução de propriedades diferenciadas – é possível conquistar mercados externos e garantir uma inserção mais empreendedora e menos volátil. Assim, a política industrial deve dar suporte às empresas na busca por produção de variedades através da criação de sistemas nacionais de inovação, do estímulo ao surgimento de novos empreendimentos e do apoio seletivo à (re)definição de estratégias (Castro, 2002: 271).

Em um outro trabalho mais recente, Castro e Ávila (2004) avançam nessa linha de propostas, onde, uma vez mais, o foco da política industrial está na inovação no nível da firma e não exclusivamente ao nível da indústria. Nesse contexto, as diretrizes de política consistem em promover a redução e o compartilhamento dos riscos inerentes à inovação, bem como, induzir as empresas a demandar determinados apoios para o aproveitamento do seu potencial (Castro&Ávila, 2004: 15).

Na prática, a função da política industrial passa a ser a formulação de *visões de longo prazo* atraentes para as empresas e favoráveis ao país e, adicionalmente, a promoção de sinergias e externalidades positivas que contribuam para a viabilização desses projetos, ou seja, trata-se da tentativa de fazer com que as empresas desenvolvam seu potencial na direção da construção de características idiossincráticas que gerem preços-prêmio[11]. Entretanto, o desenvolvimento de estratégias singulares para as empresas não significa uma substituição ou abandono de políticas horizontais: na realidade, as iniciativas obterão maior sucesso quanto melhores estiverem as condições básicas da economia no que concerne à promoção de inovações e/ou de investimento

[11] Castro&Ávila (2004) fazem, para fins de política, uma tipologia, na qual identificam cinco tipos de empresas. O critério de demarcação está ligado à capacidade das empresas de proteger ampliar e melhorar as suas posições no mercado (Castro&Ávila, 2004: 19-22).

produtivo (Castro&Ávila, 2004: 17). Dessa forma, os autores recomendam uma linha de política que engloba políticas horizontais e medidas de caráter vertical voltadas para as empresas

Por fim, cabe destacar os resultados que se pode esperar de políticas dessa natureza. Segundo Castro e Ávila, uma política industrial evolucionária pode contribuir para a solução de três grandes problemas da economia brasileira: 1) redução da fragilidade externa: diferenciar os produtos e obter preços-prêmio significa escapar dos mercados mais saturados, ou seja, aumenta a competitividade das exportações do país; 2) elevar a modesta taxa de crescimento da economia brasileira: a política industrial pode elevar a eficiência dos investimentos, o que é fundamental para que as expansões econômicas possam ir além da utilização da capacidade ociosa; 3) redução das desigualdades: é possível, através da política industrial, revitalizar empresas constitutivamente deficientes, as quais são aquelas onde se encontram os trabalhadores menos remunerados (Castro&Ávila, 2004: 17-9).

Resumidamente, o ponto-chave da visão evolucionista é a preocupação com as inovações, o que faz com que a política tecnológica seja parte integrante da política industrial[12]. Ocorre que, o foco da política é a empresa e não a indústria: o objetivo é estimular as empresas a aproveitarem o seu potencial e desenvolverem produtos diferenciados que obtenham preços-prêmio. Segundo os defensores dessa linha de ação, políticas dessa natureza requerem o uso de medidas de caráter horizontal e vertical e, podem auxiliar na resolução de três grandes problemas brasileiros: a fragilidade externa, sa baixas taxas de crescimento e a má distribuição de renda.

III – A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

A presente seção discute a *Nova Política Industrial* proposta pelo governo Lula. Nesse contexto, o objetivo é delimitar, a partir dos documentos oficiais, a influência que cada uma das três correntes exerce sobre essa política. Como o relatório final (março de 2004) foi precedido por outros dois relatórios (julho e novembro de 2003), esses relatórios também serão analisados, de forma a avaliar não somente a versão final da política industrial, mas também a sua evolução, isto é, como a influência das três correntes variou ao longo do processo de elaboração da *Nova Política industrial.*

[12] Gadelha (2001) fornece uma visão alternativa de política industrial evolucionista (neo-schumpeteriana), a qual apresenta pontos de similaridade com os trabalhos de Castro (2002) e Castro&Ávila (2004). Para Gadelha, "pensar política industrial é pensar a relação entre a ação do Estado, a concorrência e o progresso técnico" (Gadelha, 2001: 167). Segundo esse autor, a ação do Estado deve se dar no sentido de transformar o ambiente concorrencial para, com isso, estimular as estratégias empresariais. Optou-se por não utilizar esse artigo na seção, pois ele não apresenta propostas concretas para o caso brasileiro.

III.1 – Roteiro para Nova Agenda do Desenvolvimento Econômico

O *Roteiro para Nova Agenda do Desenvolvimento Econômico* (RAD, doravante) é um documento que não trata exclusivamente das políticas industriais e tecnológicas e de comércio exterior, apesar de reservar um espaço importante para essas questões. Nesse documento, o aumento do volume do comércio exterior – proposta ortodoxa – aparece listado como um objetivo central de uma agenda de desenvolvimento. No entanto, recomendam-se, também, medidas desenvolvimentistas como o estímulo a setores mais dinâmicos e ênfase no crescimento das exportações. Na verdade, a dubiedade é a tônica do documento, ainda que seja possível definir uma visão predominante.

Na parte destinada especificamente às políticas industriais e tecnológicas e de comércio exterior, é apresentado um quadro geral de medidas propostas. Essas medidas aparecem listadas abaixo e separadas a partir do núcleo teórico que está por detrás de suas formulações.

Medidas Ortodoxas:

1 - Maior transparência no processo de escolhas de linhas de pesquisas a serem financiadas pelos fundos setoriais que foram criados para fomentar o desenvolvimento tecnológico.

2 - Ênfase especial para a tecnologia industrial básica (metrologia, normatização, propriedade intelectual e gestão tecnológica), que, entre outros resultados, possibilite alavancar o amplo parque de produção de bens de capital existente no país.

3 - Adoção de instrumentos que auxiliem no objetivo de promover o aumento da eficiência econômica e do volume de comércio exterior no Brasil, permitindo a agregação de valor às exportações, inclusive por meio da ampliação da exportação de serviços.

4 - As políticas industriais devem buscar o objetivo de ampliação do volume de comércio exterior. Nesse contexto, os seguintes elementos deverão ser centrais: (i) esforços para aumentar o número de empresas que exportam, sobretudo as pequenas e médias, bem como imprimir esforços para facilitar a entrada das empresas que já exportam em novos mercados; (ii) elaboração de um plano estratégico para exportações que desenvolva vantagens comparativas relativas e sinalize o compromisso governamental no médio e no longo prazo com a promoção dessa atividade e a criação de empregos; (iii) reavaliar sistema de proteção efetiva brasileiro, em particular tendo em

vista a reforma tributária, de modo a reduzir as distorções hoje existentes intra e inter-cadeias, com impactos sobre a estrutura produtiva.

5 - Além disso, sem prejuízo de políticas hoje bem sucedidas e orientadas para o desenvolvimento de tecnologia própria, uma nova agenda de política tecnológica deve enfatizar a absorção e disseminação de novas tecnologias, que, em alguns casos, ocorrem via importação de bens de capital.

6 - A política de comércio exterior deverá buscar reduzir as restrições tarifárias e não tarifárias existentes aos produtos brasileiros e coordenar a operacionalização, o planejamento e a avaliação de políticas de promoção de exportações.

7 - Igualmente importante é a diversificação de mercados de destino das vendas externas do País, que tem como conseqüência positiva a redução da volatilidade das exportações. As políticas desenhadas com esse objetivo devem estar centradas, portanto, no binômio produto-mercado de destino, em resposta às tendências emergentes da análise das estatísticas de comércio internacional.

Medidas Desenvolvimentistas:

1- Foco na produção de bens comercializáveis e nos setores mais dinâmicos da economia, que promovam o incremento das exportações e a geração, absorção e difusão de tecnologia assim como a criação de oportunidades de trabalho.
2 - Adoção de instrumentos que auxiliem no objetivo de promover o aumento da eficiência econômica e do volume de comércio exterior no Brasil, permitindo a agregação de valor às exportações, inclusive por meio da ampliação da exportação de serviços[13].

3 - Deve-se buscar a difusão de tecnologias não necessariamente de fronteira em setores em que o Brasil possui vantagens comparativas não inteiramente exploradas (e.g. calçados, textis, mármore, café, móveis, máquinas) além de continuar a estimular os ganhos de eficiência do setor de agronegócios.

[13] Essa medida tem elementos ortodoxos e desenvolvimentistas. A parte ortodoxa refere-se à preocupação com o volume de comércio e a parte desenvolvimentista consiste na

Medidas Evolucionistas:

1 - Construção de parcerias entre o setor público e o setor privado como ponto de partida para estimular a capacidade de inovar das empresas nacionais. Nesse contexto, cabe racionalizar o uso dos laboratórios públicos, permitindo que as empresas de pequeno porte tenham acesso à esses laboratórios.

Nessa tentativa de mapear a matriz teórica que inspira as diferentes medidas, pode-se perceber o evidente predomínio da visão ortodoxa, uma participação regular da visão desenvolvimentista e a quase ausência de propostas com viés evolucionista. Em síntese, pode-se dizer que as medidas de cunho ortodoxo são no sentido da ampliação do volume de comércio exterior, da revisão do regime tarifário e da absorção tecnológica através da importação de bens de capital. Os aspectos desenvolvimentistas ficam por conta da agregação de valor das exportações e da ênfase nos setores mais dinâmicos da economia, bem como, naqueles com vantagens comparativas não inteiramente exploradas. Por fim, a influência evolucionista se restringe à preocupação de estimular a capacidade de inovar das empresas brasileiras.

Além dessas medidas de caráter mais geral, há um conjunto de políticas voltadas para a promoção de setores estratégicos, o que é uma linha de ação notadamente desenvolvimentista. Os setores considerados estratégicos são aqueles "em que o país tem demonstrado potencial no comércio exterior, alavancando ainda a capacidade de resposta do país nos setores mais dinâmicos do comércio internacional" (RAD, 2003: 4). Ademais, são também incluídos os setores em que o Brasil desenvolve esforços de pesquisa básica, como biotecnologia e nanotecnologia. Do ponto de vista das políticas, o objetivo é aumentar a competitividade dos produtos brasileiros através do "desenvolvimento de uma atuação focalizada e eficiente de incentivo à Pesquisa & Desenvolvimento, de modo a favorecer a geração, absorção e difusão de tecnologia pelas empresas do país" (RAD, 2003: 4).

Resumidamente, a análise do documento permite observar uma forte presença das visões ortodoxa e desenvolvimentista e uma influência reduzida da corrente evolucionista. Na realidade, o documento parece tentar uma conciliação entre as propostas ortodoxas e as desenvolvimentistas. Os primeiros conseguiram fazer prevalecer o seu ponto de vista no que concerne à importância do volume de comércio e à revisão da estrutura tarifária, enquanto os segundo encaixaram no documento a perspectiva de que existem setores estratégicos, nos quais a política industrial deve

atuar. O resultado é um conjunto de propostas bastante estranho, tendo em vista que ortodoxos e desenvolvimentistas possuem visões muito díspares sobre política industrial.

III.2 – Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

O documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (doravante, DPITCE) de novembro de 2003 delineia com maior clareza as linhas de ação do governo. Contudo, há mudanças em relação ao documento anterior, mesmo persistindo o caráter heterogêneo do conjunto de políticas planejado.

Um primeiro elemento a destacar é que o aumento na corrente de comércio como forma de reduzir a vulnerabilidade externa deixa de ser uma meta para a política industrial, ainda que permaneça listado como um objetivo geral do governo. Na realidade, há uma alteração na base de justificativa da política industrial: ganha muito peso a linha de argumentação evolucionista e declina, em contrapartida, a visão ortodoxa. Nesse contexto, a razão de ser da política industrial está relacionada, em linhas gerais, ao surgimento de novas tecnologias e novas formas de organização (economia do conhecimento) e sua função passa a estar ligada à construção de um ambiente fértil para as inovações através do estabelecimento de uma ampla interelocução do governo federal com o setor privado (DPICTE, 2003:7). Cabe destacar que a visão desenvolvimentista também aparece fortemente representada, tendo em vista que essas digressões pró-inovação estão orientadas a partir de uma perspectiva setorial. Assim, a retórica do documento engloba as visões evolucionista e desenvolvimentista.

Do ponto de vista das características das políticas, tornam a prevalecer elementos desenvolvimentistas e evolucionistas. O objetivo da política é, no curto prazo, diminuir as restrições externas do país e, no médio e longo prazo, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar capacitações que permitam ao Brasil aumentar sua competitividade no cenário internacional" (DPICTE, 2003:9-10). Para tanto, são observados como necessárias medidas como, por exemplo, a elevação do montante de exportações brasileiras (entre outras coisas, ajudar a criar a *marca Brasil*) e, a promoção da capacidade inovadora das empresas via concepção, projeto e desenvolvimento de produtos e processos. (DPICTE, 2003: 10). Em termos práticos, as políticas focalizam atores diversos como empresas, cadeias produtivas e arranjos produtivos e sugerem, como na abordagem desenvolvimentista, medidas e instrumentos horizontais de promoção de

eficiência, os quais são combinados com ações seletivas e instrumentos verticais para desenvolver cadeias e arranjos produtivos.

Nesse tocante, as linhas de ação para implementação de política são cinco: a)inovação e desenvolvimento tecnológico; b) inserção externa; c) modernização industrial; d) capacidade e escala produtiva; e) opções estratégicas (DPICTE, 2003: 11). O primeiro trata de uma questão óbvia da agenda evolucionista e discute elementos como a formulação de uma lei de inovação que aproxime a iniciativa privada dos centros de pesquisa. Deve-se ressaltar que há nessa discussão também elementos desenvolvimentistas, já que, no documento, a discussão sobre inovação transcende a firma e engloba também sistemas setoriais de inovação. A parte relativa à inserção externa traça caminhos para expandir as exportações e menciona elementos da argumentação evolucionista como a necessidade de capturar preços-prêmio. No mais, o item modernização industrial salienta a importância de programas setoriais e de construção de arranjos produtivos locais, sendo que o quesito capacidade e escala produtiva contempla adicionalmente a firma individual. Quanto às *opções estratégicas*, a sua inclusão reflete uma ênfase setorial, mas, por outro lado, esses setores são considerados estratégicos, pois são áreas intensivas em conhecimento, ou seja, capazes de aumentar o potencial de inovação do país.

O documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* sinaliza uma transição em relação ao *Roteiro para Nova Agenda do Desenvolvimento Econômico.* Um primeiro ponto a destacar é o quase desaparecimento de argumentos da matriz ortodoxa e o advento da visão evolucionista. Outro ponto é que, mesmo apresentando ainda um caráter híbrido, esse documento é muito mais coeso do que o anterior, o qual parecia uma soma de partes antagônicas que não resultava em um todo coerente. A razão para tal se deve ao fato das correntes desenvolvimentista e evolucionista estarem bem mais próximas em suas propostas, do que a corrente desenvolvimentista está em relação à visão ortodoxa.

Em síntese, uma análise crítica do documento talvez permita dizer que ele possui uma base retórica fundada na visão evolucionista e um conjunto de propostas concretas oriundas da visão desenvolvimentista. Se por um lado, a argumentação está toda fundamentada no processo de inovação e a firma passa também a ser um objeto de política, a implementação prática está focada na dimensão das cadeias produtivas, haja visto que a perspectiva setorial orienta todas as linhas de ação e há um segmento inteiro (opções estratégicas) voltado para setores específicos. Talvez seja possível afirmar que a inovação é o objetivo da política e os setores são o objeto da política.

III.3 – A Nova Política Industrial

A versão final da *Nova Política Industrial* (março de 2004) não conta com um texto redigido, restringindo-se a quadros que contêm o conjunto das iniciativas, uma descrição de suas características e os gastos previstos. Nesse sentido, é mais difícil fazer considerações sobre elementos retóricos. Não obstante, a análise das medidas permite tirar conclusões. Optou-se por listar as linhas de ação sugeridas, as quais são seguidas por observações sobre a natureza das propostas nelas contidas[14].

1 – *Inserção Externa e Competitividade:* trata-se de medidas para estimular as exportações. Nesse tocante, cabe destacar que não há nenhuma menção a aumentos na corrente de comércio, ficando o foco apenas no incremento das exportações. Nesse sentido, tem-se aqui uma vitória das teses desenvolvimentistas. Alem disso, sugere-se fortalecer a marca Brasil, o que é um elemento do discurso evolucionista.

2 – *Inovação de Produto, Processo e Gestão:* essa rubrica está ligada ao objetivo de aumentar a competitividade da indústria brasileira. Corresponde a um conjunto de medidas com forte apelo evolucionista, mas que contém alguns traços ortodoxos, dada a preocupação com a metrologia.

3 – *Fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação:* aqui, o foco é totalmente evolucionista. O marco é a formulação da Lei de Inovação, a qual incrementar a taxa de investimento em P&D nas empresas, bem como, promover a integração entre os esforços em P&D de empresas e centros de pesquisa.

4 – Ambiente favorável ao Desenvolvimento Industrial: trata-se de medidas de influência ortodoxa, as quais apontam no sentido da redução tarifária e da desburocratização.

5 – *Modernização Industrial:* conjunto de medidas em duas direções: a) desburocratização: mudanças na política aduaneira e em procedimentos; b) modernização do parque industrial: facilitara importação de bens de capital sem similares no Brasil. Trata-se de medidas de influência ortodoxa.

[14] As linhas de ação não serão apresentadas na ordem em que aparecem listadas no documento. Não serão apresentadas as medidas específicas, nem, tampouco, os gastos previstos.

6 – *Fortalecimento de Pequenas e Médias Empresas:* conjunto de medidas para capacitar as empresas com o intuito de torná-las competitivas no mercado externo. Para tanto, são recomendados esforços em termos de metrologia e na constituição de Arranjos Produtivos Locais.

7 – *Opções Estratégicas:* são mantidos os setores escolhidos no documento de novembro de 2003: semicondutores, software, bens de capital, e fármacos. As propostas são no sentido de incentivar a criação de capacidade produtiva, competitividade e competência inovativa nesses setores. A grande novidade nesse item é o acréscimo de um outro grupamento de setores, os quais são denominados *portadores de futuro*[15]. Nesse contexto, estão incluídos setores de ponta como nanotecnologia e biotecnologia. O objetivo é alavancar o desenvolvimento desses setores no Brasil. Em síntese, pode-se dizer que as *opções estratégicas* têm um forte componente desenvolvimentista, dado o seu enfoque setorial e, igualmente, pelo fato de estarem incluídos setores que fazem parte da agenda de preocupação dos desenvolvimentistas. Todavia, é possível perceber traços evolucionistas, já que há um forte viés em relação à importância do desenvolvimento de determinadas tecnologias.

A análise das propostas do relatório permite tecer algumas conclusões. Primeiramente, é possível perceber que não há diferenças radicais em relação ao documento anterior. As linhas de ação traçadas em novembro de 2003 são mantidas, ocorrendo apenas uma mudança nos nomes sugeridos. A grande novidade fica por conta da sugestão de um conjunto específico de medidas para pequenas e médias empresas e, principalmente, da inclusão dos setores *portadores de futuro,* como biotecnologia e nanotecnologia[16]. Do ponto de vista normativo, é perceptível que a grande meta é promover a expansão das exportações brasileiras e do potencial exportador do país, o que deve ser alcançado mediante a ampliação da capacidade inovativa das empresas.

No cômputo geral, a parte ortodoxa pode até parecer extensa, mas o fato é que esta não possui densidade, pois fica restrita a iniciativas de desburocratização e desenvolvimento da metrologia, bem como, tênues mudanças em códigos tarifários. Na verdade, a *Nova Política Industrial* marca uma ligeira ampliação e consolidação das teses evolucionistas, as quais são acompanhadas por propostas de influência desenvolvimentista[17]. Com isso, o resultado é um

[15] As atividades portadoras de futuro foram mencionadas no DPICTE (pág.10), mas não constavam como opções estratégicas.
[16] Trata-se de elementos presentes nas proposições desenvolvimentistas, mas que tem também uma conotação evolucionista.
[17] É muito importante ressaltar que a preocupação com tecnologia e inovação não é exclusidade da visão evolucionista O ponto distintivo é que os elementos enxergam esses elementos como sendo o principal desafio a ser enfrentado pela política industrial, ou seja, tecnologia e inovação estão no centro das propostas evolucionistas. Assim, quando se afirma que uma política sofre a influência evolucionista é porque ela apresentação posições tais que a inovação é vista como aspecto prioritário.

conjunto de medidas de razoável coerência, diferentemente da combinação aberrante que resultou do primeiro documento de julho de 2003. Por fim, cabe destacar que, em termos de implementação prática, há um avanço, pois são definidas metas específicas e orçados os gastos respectivos.

CONCLUSÃO

O presente artigo procurou discutir os fundamentos teóricos da política industrial, o debate brasileiro sobre o assunto e, por fim, o processo de construção e as características da *Nova Política Industrial*. Nesse contexto, a discussão sobre o novo debate brasileiro e a *Nova Política Industrial* foi baseada na matriz teórica. A primeira seção correspondeu ao debate sobre teoria, onde foi observado que havia três visões possíveis sobre política industrial (ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista), cada qual fundada em escolas de pensamentos distintas e defendendo medidas específicas. Assim, a análise correspondeu a apresentação dos pontos levantados por cada uma dessas três visões. No cômputo geral, os ortodoxos encaram a política industrial como responsável pela correção de falhas de mercado e defendem políticas horizontais; os desenvolvimentistas estão focados na reestruturação da economia e apontam para políticas verticais, voltadas para setores e cadeias produtivas e, finalmente, os evolucionistas defendem uma política híbrida (horizontal e vertical), já que tem como foco a empresa e objetivam o desenvolvimento da capacidade inovativa das mesmas.

Na segunda seção, foi discutido o debate brasileiro sobre o tema. Dessa forma, a análise consistiu na apresentação das propostas dos representantes brasileiros de cada uma das três correntes teóricas. A visão ortodoxa se caracteriza pela defesa de políticas horizontais e a condenação a políticas verticais. Para os representantes dessa corrente, a ampliação da corrente de comércio é fundamental, pois eleva a produtividade das empresas e ainda permite a transferência tecnológica. Os desenvolvimentistas reconhecem a validade de políticas horizontais, mas enfatizam as políticas verticais. Segundo esses analistas, o Brasil ainda convive com o problema da restrição externa, de maneira que é necessário obter saldos comerciais, os quais podem ser obtidos a partir de políticas comerciais e de competitividade para cadeias produtivas específicas. Finalmente, os evolucionistas elegem a firma como objeto de política e o desenvolvimento da capacidade inovativa como principal objetivo. Dessa maneira, defendem tanto políticas horizontais que promovam um ambiente pró-inovação, qunto estratégias específicas para empresas.

A terceira seção, por sua vez, correspondeu a um estudo das medidas de política industrial do governo Lula, assim como, dos dois relatórios que antecederam a versão final. Observou-se que

houve mudanças da primeira versão para a versão final. A influência das idéias ortodoxas declinou profundamente e deu lugar a argumentos associados à visão evolucionista. De maneira geral, as medidas finais propostas têm como núcleo intelectual uma forte influência da matriz evolucionista (ênfase nas inovações), porém traçam linhas de ações mais próximas da visão desenvolvimentista (ênfase em setores). Do lado ortodoxo, as medidas ficam restritas a iniciativas de desburocratização.

Resumidamente, prevaleceu na *Nova Política Industrial* a visão evolucionista ainda que a visão desenvolvimentista tenha também um peso importante. Com isso, o resultado é um conjunto de propostas que, apesar do ecletismo, apresentam um grau razoável de coerência, dado que as correntes desenvolvimentista e evolucionista não possuem posições inconciliáveis. Na verdade, essa combinação entre hibridismo e coerência faz a Nova Política Industrial parecer um reflexo do próprio brasileiro, haja vista a multiplicidade das influências e o caráter original do resultado. Não obstante, como é comum em política econômica, nem todas as propostas serão colocadas em prática. Assim, a verdadeira faceta dessa política industrial *antropofágica* somente será conhecida *ex-post* e seu sucesso dependerá dessa última transformação.

BIBLIOGRAFIA

AMADEO, E. (2002). *Política Industrial: Historiografia e Condicionantes de seu Sucesso.* In: CASTRO, A.C. (org.): *BNDES – Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I.* Rio de Janeiro: Mauad.

CASTRO, A.B (2002). *A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira.* Revista Brasileira de Inovação, vol.1, nº2, págs. 253-74.

CASTRO, A.B; ÁVILA, J. (2004). *Uma Política Industrial e Tecnológica voltada para o Potencial das Empresas.* mimeo

CHANG, H.J. (2003). *The Political Economy of Industrial Policy*. In: *Globalisation, economic Development and the Role of the State.* Londres: Zed Books.

COUTINHO, L.; SARTI, F. (2003). *A Política Industrial e a Retomada do Desenvolvimento.* In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (org.): *Internacionalização e Desenvolvimento da Indústria no Brasil.*

ERBER, F. (2003). *Desenvolvimento Brasileiro nos Anos 1990: Mitos, Círculos e Estruturas.* In: FERRAZ, J.C; CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (org.): *Liberalização Econômica e Desenvolvimento.* São Paulo: Futura.

FERREIRA, P.C.; HAMDAN, G. (2003). *Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva.* Econômica, vol. 5, nº2, ano 1, págs. 305-15.

FERRAZ, J.C; KUPFER, D.; DE PAULA, G. (2002). *Política Industrial.* In: FERRAZ, J.C; HASENCLEVER, L. (org.): *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.* São Paulo: Editora Campus.

FRANCO, G. (1999). *O Desafio Brasileiro: Ensaios sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda.* São Paulo: Editora 34.

GADELHA, C.A.G. (2001). *Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural.*Revista de Economia Política, vol. 21, nº4, págs. 149-71.

KUPFER, D. (2003). *Política Industrial.* Econômica, vol. 5, nº2, ano 1, págs. 281-98.

MENEZES, N.A. (2003). *A melhor Política Industrial é uma boa Política Educacional.* Cadernos APIMEC, nº2, ano 1, págs. 87-90.

MONTORO FILHO, A. F. (2003). *Política Industrial.* Cadernos APIMEC, nº2, ano 1, págs. 43-7.

METCALFE, S. (2003). *Equilibrium and Evolutionary Foundations of Competition and Technology Policy: New Perspectives on the Division of Labour and the Innovation Process.* Revista Brasileira de Inovação, vol.2, nº1, págs. 111-46.

RODRIK, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century.* Artigo disponível online em www.ksg.harvard.edu/rodrik/

SINGH, A. (1994). *Openness and the Market Friendly Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience.* World Development, vol. 22, nº12, págs. 1811-23.

STIGLITZ, J. (2002). *Development Policies in a World of Globalization.* Artigo apresentado no Seminário de 50 anos do BNDES.

Relatórios:

Agenda Perdida (2002)

Diretrizes de Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. (2003)

Estudo da Competitividade das Cadeias Industrias Brasileiras (2002).

Nova Política Industrial (2004)

Roteiro para Agenda de Desenvolvimento (2003)