

jul 2009

artigos DIREITOGV
working papers

POLÍTICA INDUSTRIAL

Mario Gomes Schapiro

43

 FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS



DIREITOGV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

artigos **DIREITOGV**
working papers

jul 2009

POLÍTICA INDUSTRIAL

Mario Gomes Schapiro

43

 FUNDÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITOGV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

COLEÇÃO DE ARTIGOS DIREITO GV (WORKING PAPERS)

A Coleção de Artigos Direito GV (*Working Papers*) divulga textos em elaboração para debate, pois acredita que a discussão pública de produtos parciais e inacabados, ainda durante o processo de pesquisa e escrita, contribui para aumentar a qualidade do trabalho acadêmico.

A discussão nesta fase cria a oportunidade para a crítica e eventual alteração da abordagem adotada, além de permitir a incorporação de dados e teorias das quais o autor não teve notícia. Considerando-se que, cada vez mais, o trabalho de pesquisa é coletivo diante da amplitude da bibliografia, da proliferação de fontes de informação e da complexidade dos temas, o debate torna-se condição necessária para a alta qualidade de um trabalho acadêmico.

O desenvolvimento e a consolidação de uma rede de interlocutores nacionais e internacionais é imprescindível para evitar a repetição de fórmulas de pesquisa e o confinamento do pesquisador a apenas um conjunto de teorias e fontes. Por isso, a publicação na Internet destes trabalhos é importante para facilitar o acesso público ao trabalho da Direito GV, contribuindo para ampliar o círculo de interlocutores de nossos professores e pesquisadores.

Convidamos todos os interessados a lerem os textos aqui publicados e a enviarem seus comentários aos autores. Lembramos a todos que, por se tratarem de textos inacabados, **é proibido citá-los, exceto com a autorização expressa do autor.**

Política Industrial

*Mario Gomes Schapiro*¹

Envie seus comentários para: mario.schapiro@fgv.br.

Sumário

Noção geral.....	2
As diferentes estratégias e experiências institucionais de política industrial.....	8
Referências bibliográficas.....	13

¹ Professor doutor da DIREITO GV. Mestre e doutor em direito econômico pela Faculdade de Direito da USP.

Noção geral

A política industrial pode ser entendida, de forma estipulativa, como uma política pública empreendida pelos governos nacionais com o propósito de favorecer o setor produtivo. Em regra, costuma combinar medidas de fomento e disposições regulatórias dirigidas a alterar a alocação dos recursos industriais, influenciando com isso a estrutura e o desempenho desse setor (FERAZ, PAULA & KUPFER, 2002, p. 545). Trata-se, assim, de uma política dirigida imediatamente ao fomento do setor produtivo e mediatamente ao fortalecimento da competitividade nacional, motivada pela percepção de que os agentes privados podem ser carentes de um impulso governamental, para empreenderem determinadas atividades industriais, que se mostram, no entanto, estratégicas para uma dada economia. Em última análise, como se procurará descrever a seguir, a formulação de uma política industrial assume que determinados objetivos sociais e econômicos podem não ser alcançados, se submetidos apenas à lógica concorrencial de mercado². Trata-se, portanto, de uma medida com caráter regulatório, voltada a mitigar falhas do setor industrial.

No que toca às razões econômicas, a literatura costuma reconhecer que a concepção de uma política industrial parte, em regra, de dois pressupostos conceituais: (i) o setor industrial importa para o conjunto das atividades econômicas de um determinado país e (ii) este setor pode apresentar uma dissociação entre as expectativas de rentabilidade privada e os seus potenciais benefícios públicos. Em outros termos, podem existir, no segmento industrial, assimetrias na estrutura de incentivos, de tal forma que alguns investimentos significativos para um dado universo econômico podem não atrair o interesse de agentes econômicos privados – um fato que é tanto mais grave dada a relevância deste segmento econômico. É em razão de ambos os fatores que os mais diversos governos nacionais, seja em países desenvolvidos, seja naqueles em desenvolvimento, têm se dedicado a confeccionar, periodicamente, políticas públicas voltadas a fortalecer a competitividade dos seus setores industriais.

A relevância do setor industrial, argumenta Ha Joon CHANG (2003, pp. 108 e 109), está associada à sua capacidade de gerar riquezas nacionais. O produto industrial, em comparação com os produtos primários, detém um maior valor agregado, o que representa a possibilidade de uma maior rentabilidade nas transações comerciais. Da mesma forma, se comparado com o setor de serviços, o setor industrial apresenta-se igualmente como um segmento relevante: enquanto boa parte dos serviços são não comercializáveis (*non-tradables*), como é o caso dos serviços governamentais, ou dos serviços de assistência, os produtos industriais são em si manufaturados para a troca comercial. Com isso, do ponto de vista de uma economia nacional, a capacidade da produção industrial é um componente bastante relevante, principalmente em razão dos seus potenciais efeitos (negativos ou

² A esse respeito, Robert OZAKI assinala que uma política industrial parte da premissa de que o mercado concorrencial pode não ser um bom coordenador da alocação de recursos, no que tange à transformação industrial de longo prazo. Para empreender um processo de desenvolvimento industrial, a coordenação pública pode ser um requisito necessário: “*while the market is efficient in allocating resources in the short run, it is not necessarily reliable in anticipating and solving long-term economic problems, especially those problems that have national (as against industry specific) implications. Industrial policy is a supplement to the market, a way of accelerating industry’s structural change necessary for economic growth*” OZAKI, Robert. *How Japanese Industrial Policy Works*, in JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*, California, ICS Press, 1984, pp. 67–68.

positivos] sobre a balança de pagamentos (CHANG, 2003, pp. 108 e 109). Além disso, a atividade industrial, em relação ao setor agrário e ao setor de serviços, costuma contar com uma maior produtividade, o que significa dizer que se tratam de empreendimentos produtores de uma maior riqueza relativa. Com isso, o nível de sua atividade é, ainda hoje, um elemento relevante para o patamar agregado de renda de uma economia nacional.

Apesar desta relevância, o setor industrial ressen-te-se de uma falha de mercado aguda, que pode comprometer a sua viabilidade econômica e, conseqüentemente, gerar efeitos negativos para o universo da economia nacional. A falha deste mercado reside no fato de que nem sempre os agentes econômicos têm um interesse particular em prover os empreendimentos que, todavia, são necessários para uma economia industrial. A razão para tanto reside em algumas de suas características estruturais, tais como o longo prazo de maturação de seus investimentos, a incerteza quanto aos seus resultados e o grau de interdependência existente entre os diversos investimentos – o que amplifica a percepção de risco dos agentes individuais. Em cenários como este, os atores privados, se não amparados por medidas públicas, podem não encontrar os incentivos corretos para as suas decisões de investimento, o que tende a gerar uma alocação de recursos inadequada, isto é, sub-ótima, em alguns ramos de atividade. Como, no entanto, as atividades industriais geram efeitos para muito além do alcance das suas próprias transações, a insuficiência de investimento em alguns de seus segmentos pode penalizar o universo do ambiente econômico. O contrário pode ser igualmente verdadeiro: dada a capacidade de gerar efeitos externos, os investimentos industriais, quando bem sucedidos, podem gerar impactos positivos para os demais ramos de atividade.

Este problema é tratado pela literatura especializada como um problema de externalidade: as transações e as decisões privadas provocam efeitos que ultrapassam o espaço de atuação dos agentes envolvidos. No segmento industrial, em particular, a presença de externalidades é quem pode provocar esta dissociação entre as expectativas privadas de rentabilidade e os benefícios sociais resultantes dos empreendimentos. Em virtude da existência de falhas individuais de mercado (notadamente, a incerteza e os problemas de coordenação), os empreendedores podem considerar desinteressante empreender determinado investimento industrial, o que, entretanto, pode gerar resultados externos, impactando, por exemplo, o incremento de riqueza de uma dada economia nacional.

A externalidade de que se ressen-te o segmento industrial é uma falha de mercado, porque em um ambiente concorrencial perfeito não se cogitaria de efeitos externos das transações. Supostamente, em um mercado concorrencial perfeito, não se verifica esta dissociação entre os interesses da coletividade e as razões econômicas dos empreendedores: o que motiva a realização de atividades econômicas é a possibilidade de remuneração do agente empreendedor e a persecução desta remuneração tende a ser, por si só, um atrativo suficiente para o desempenho de um volume diversificado de atividades. Em última instância, o conjunto de atividades socialmente relevantes é composto pelo universo das atividades efetivamente empreendidas. Como as decisões econômicas têm como base o sistema de preços, que traduz para os agentes as oportunidades de resultados favoráveis, o desfecho deste processo randômico de mercado tende a produzir uma economia em equilíbrio, com um nível ótimo de oferta e de demanda.

No mundo real, todavia, nem todas as atividades que importam para o ambiente econômico despertam um interesse imediato dos agentes. Por tal razão, pode ser de interesse da coletividade adotar políticas públicas que, ao garantirem uma socialização dos riscos inerentes às atividades industriais, articulem incentivos voltados a estabelecer uma compatibilidade entre as expectativas de rentabilidade dos agentes privados e o interesse público nacional em deter uma bem sucedida plataforma industrial. Como salienta a seguinte passagem de CHANG, a socialização de riscos, por meio de medidas político-institucionais tem sido um marco importante para o empreendimento de diversas atividades capitalistas, que são, a um só tempo, de interesse de seus proprietários e dos demais agentes econômicos (produtores ou consumidores) de uma economia nacional:

The crucial theme emerging from our discussion in this section is that of the ‘socialization of risk’, whereby risks involved in economic changes are borne by society rather than by individuals. In the models in the orthodox tradition, where individuals make decision in an atomized fashion, risks involved in changes are necessarily borne by the individuals. To those who subscribe to this view, the socialization of risk opens doors to the moral hazard of excessive risk-taking by those individuals whose risks are borne by society. However in the real world many changes involve interdependent decisions. If the risks involved in these situations have to be solely borne by the individuals, necessary changes may not come about. The socialization of risk through state intervention is a means of promoting changes that involve interdependence. Contrary to what is implicitly assumed in mainstream economics, the capitalist economy has developed on the basis of the growing socialization of risk (CHANG, 2003, p. 136).

Entre outros, podem-se cogitar dois tipos de motivos principais para este descasamento entre as expectativas privadas e os benefícios públicos, que acaba por justificar a definição de medidas de política industrial, são eles: (i) a falha do sistema de preços em comunicar aos empreendedores as oportunidades de negócios e (ii) os custos de coordenação existentes nos empreendimentos industriais. Todos estes problemas, assim como eventuais outros, são descritos pela literatura como possíveis fatores de desincentivos para os investimentos privados que, se não mitigados por meio de ações reguladoras de política pública, podem induzir o conjunto da economia a um patamar inferior de rentabilidade e de crescimento. Ambos os fatores são debatidos em um trabalho recente do economista Dani RODRIK (2007, pp. 99-152), sobre as possíveis justificativas das políticas industriais. Para o autor, a intervenção estatal nesse campo deve se voltar justamente ao tratamento dos problemas de *informação* (problemas decorrentes do sistema de preços) e de *coordenação dos investimentos interdependentes*. Este último problema, aliás, já havia sido debatido por CHANG (2003, pp. 105-155), como uma das tarefas reservadas à política industrial.

O problema de informação, segundo RODRIK, está associado ao processo de desbravamento e descoberta de novos ramos de produção. A criação de uma nova fronteira industrial pressupõe um elevado componente de risco para o empreendedor, talvez até de incerteza. Por se tratar de um processo de experimentação, boa parte das variáveis econômicas, que balizariam uma decisão racional, não estão presentes. A estrutura de custos pode não ser perfeitamente

conhecida e as margens de retorno podem ser meramente especulativas. Além disso, a adequação do meio tecnológico pode ainda se ressentir de um teste de consistência, só realizável, por sua vez, no momento da produção, já que, em alguma medida, boa parte deste conhecimento advém da própria experiência – o chamado *learning by doing* (DOSI, 1988, pp. 221-238).

A questão a ser enfrentada em situações como essa é o fato de que a comunicação dos sinais de mercado, que normalmente baliza as decisões privadas, pode não traduzir adequadamente o potencial de ganho envolvido com a constituição de um novo segmento econômico. Os sinais de mercado podem ser bons comunicadores de oportunidades para aqueles negócios já existentes, em que os preços correntes podem informar os agentes a respeito de eventuais benefícios a serem alcançados em determinados setores de atividade. No entanto, esta comunicação tende a ser falha para aqueles setores econômicos ainda não estabelecidos em uma dada economia, cuja estrutura de custos e as possibilidades associadas de rentabilidade podem não ser conhecidas *a priori*. Nestes casos, se o agente econômico ficar apenas adstrito a avaliações privadas de tipo risco/retorno, a partir do quadro econômico estabelecido, pode optar por não correr os riscos da abertura de um novo nicho de mercado, desconsiderando, assim, a rica opção de uma descoberta empresarial (RODRIK, 2007, pp. 99-152). Esta perda potencial, por sua vez, motivada pela incerteza, não só significa um prejuízo para este agente econômico, como também representa uma perda social – o conjunto da economia pode ter perdido uma oportunidade de constituição de um novo espaço de produção e comercialização. Sendo assim, o ponto assumido pela noção de política industrial é que é tão racional o comportamento privado de sub-alocação diante da incerteza, quanto a definição de medidas públicas para mitigar essa falha.

De modo semelhante, o segmento industrial enfrenta também um outro problema estrutural que, ao lado da falha de informação, contribui para a, mencionada, dissociação entre os retornos privados e os benefícios públicos. Trata-se da questão de coordenação dos investimentos interdependentes (RODRIK, 2007, pp. 99-152). Uma atividade produtiva para ser bem sucedida demanda, muitas vezes, a realização de outros empreendimentos complementares, em outros setores econômicos. O êxito de uma indústria requer, portanto, a realização de investimentos associados, que importam para a sua atividade. Este é o caso das obras de infraestrutura, que são decisivas para os demais setores industriais. A construção de uma estrada e de um porto, por exemplo, são empreendimentos que geram efeitos relevantes para todas as indústrias e, em especial, para aquelas movidas por uma estratégia exportadora ou que dependem das importações para formar o seu estoque de insumos. Nesta linha, CHANG (2003, pp. 105-155) cita o caso de empresas tendentes a realizar os seus empreendimentos no setor de computação – a tomada desta decisão depende da certeza de realização de outros empreendimentos associados, como a construção de uma fábrica de semicondutores (insumo essencial para computadores).

Exemplos como esse revelam que o setor industrial pode ser carente de soluções para o problema de coordenação dos investimentos. Esta percepção, aliás, é facilmente visualizada, se se tiver em conta que a atividade industrial é organizada em cadeias de complementaridade, compostas, ao menos, por fornecedores e distribuidores, cujos planos de crescimento/retração implicam-se mutuamente. É

verdade que, em alguma medida, tais problemas podem ser resolvidos no âmbito privado, por meio da estipulação de mecanismos de governança entre as partes, tais como os contratos simples (para os negócios simples), os contratos relacionais (quando os negócios envolvem ativos específicos) ou as sociedades empresariais (quando as transações são ultra-específicas e comportam uma hierarquia) (WILLIAMSON, 1985, pp. 68-84). No entanto, em muitas outras situações, em virtude dos custos elevados, da incerteza, da assimetria de informações entre os agentes e da elevada especificidade dos ativos, sem um aparato coordenador do Estado, garantindo credibilidade e amparo para as decisões privadas, os meios de governança podem não ser suficientes. Em tais situações, a configuração de medidas públicas pode garantir entendimentos privados em patamares mais eficazes (CHANG, 2003, pp. 105-155). A política industrial nesse sentido é um instrumento de coordenação, que dá garantias aos agentes interdependentes e assim permite a viabilização de negócios complementares.

Para Dani RODRIK (2007, pp. 99-152), a presença de ambos os problemas do segmento industrial (assimetrias de informação quanto à rentabilidade e custos de coordenação dos investimentos) são particularmente relevantes nas economias em desenvolvimento, que contam com um menor teor de diversificação e com uma necessidade permanente de abertura de novos campos de especialização econômica. Segundo sugere o autor, a superação do subdesenvolvimento pressupõe a constituição de novos setores econômicos, ou seja, de novas especialidades produtivas, até então inexistentes nestas economias – o que é identificado como um processo de diversificação.

Neste processo de desenvolvimento, contudo, é que se estabelecem ambos os problemas acima descritos. De um lado, a percepção dos investimentos portadores de maior rentabilidade pode residir naqueles segmentos já consolidados e não naqueles que importam para o fomento de um novo modelo de especialização econômica. De outro lado, esta transformação demanda a realização de empreendimentos interdependentes, cujo êxito reclama uma articulação institucional conduzida por meio de políticas públicas. Com isso, a estrutura de incentivos, se baseada apenas nos sinais de mercado, pode não ser favorável a uma transformação econômica, conduzindo as economias em desenvolvimento a não empreenderem uma diversificação de sua estrutura produtiva.

Enfim, seja nos países em desenvolvimento, seja nos países já desenvolvidos, o tratamento destes problemas tem contado com as medidas de socialização de riscos, estabelecidas na forma de políticas industriais, destinadas a amparar publicamente aqueles empreendedores cujos investimentos são portadores de significativas externalidades positivas. Tais políticas costumam contar, entre outros, com a concessão de recursos públicos, na forma de créditos subsidiados ou de isenções fiscais, que, ao alterarem a precificação do custo do capital para o investimento, procuram garantir incentivos à realização de negócios industriais – compensando assim as distorções provocadas pelos sinais de mercado. De forma semelhante, a seleção de setores em documentos de planejamento econômico, a criação de empresas estatais, o estabelecimento de agências executivas ou de câmaras setoriais, podem ser meios institucionais de coordenação dos investimentos industriais – procuram transmitir aos agentes privados garantias que não são obtidas por meio dos laços privados de governança.

A definição das medidas e das estratégias, como será observado a seguir, é resultado das demandas específicas de cada situação particular. Conforme o diagnóstico dos *policy makers*, confeccionados a partir de uma interpretação do funcionamento dos sistemas industriais, é que são formuladas as políticas, cujo desenho e propósito podem variar conforme o contexto das economias nacionais.

As diferentes estratégias e experiências institucionais de política industrial

Para além desta chave geral, assentada na identificação da dissociação entre ganhos privados e benefícios públicos como motivo para confecção de uma política industrial, a literatura especializada e as experiências institucionais costumam identificar diferentes estratégias e propósitos no tratamento das falhas do setor produtivo. No âmbito da literatura, autores como Chalmers JOHNSON³ concebem a política industrial de forma algo abrangente, como um terceiro componente das políticas económicas (ao lado das políticas fiscal e monetária). Nesta acepção, as medidas de favorecimento ao setor produtivo compreendem uma intervenção também macroeconómica, isto é, voltada a administrar as variáveis económicas agregadas (como a taxa de juros ou o valor do câmbio) em favor da atividade industrial. Trabalhos como os de Ha Joon CHANG⁴, por sua vez, preferem descrevê-la de modo específico – como uma intervenção microeconómica, ou seja, dirigida a promover eficiência nas unidades ou setores selecionados. Nesta acepção, os seus mecanismos são restritos às atividades do setor industrial, isto é, não incluem a administração dos agregados económicos, focalizam apenas a coordenação das atividades produtivas.

Dialogando em parte com essas abordagens, João Carlos FERRAZ, Germano Mendes de PAULA e David KUPFER (2002, pp. 545-567) apresentam uma outra tipologia das diferentes noções de política industrial: (i) a política industrial desenvolvimentista e (ii) a política industrial neo-schumpeteriana.⁵ Cada um destes tipos está associado a diferentes estratégias de intervenção e a formas distintas de relação entre Estado e mercado.

Na política industrial de corte desenvolvimentista, o Estado é tomado como uma alavanca do desenvolvimento, o que pressupõe uma participação expressiva do poder público como estimulador da acumulação económica industrial. Nesta ótica, a missão da política industrial é mitigar as falhas económicas e assim induzir a construção dos parques produtivos nacionais, valendo-se da seleção de setores estratégicos. Para FERRAZ, PAULA & KUPFER (2002, pp. 545-567), a inspiração de uma política industrial desta natureza são os argumentos de Friederich LIST e Alexander GERSCHENKRON, concernentes à necessidade de proteção da indústria nascente nos países economicamente retardatários. Tanto para LIST, quanto para GERSCHENKRON, os países mais atrasados apresentam uma desvantagem competitiva em relação aos países mais desenvolvidos: suas indústrias são mais frágeis e mais custosas e por este motivo precisam ser estimuladas e protegidas

³ Sobre a noção de política industrial, assinala JOHNSON: *a summary term for the activities of governments that are intended to develop or retrench various industries in a national economy in order to maintain global competitiveness. As a set of policies, industrial policy is the complement, the third side of the economic triangle, to a government's monetary policies (money supply, attitude toward inflation, cost of capital, interest rates, exchange rates) and fiscal policies (government spending, public investment, tax burden)* (JOHNSON, 1984, p. 7).

⁴ De acordo com CHANG, *we propose to define industrial policy as a policy aimed at particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as whole. This definition is close to what is usually called "selective industrial policy"* (CHANG, 2003, p. 112).

⁵ A rigor, os autores descrevem também um terceiro tipo – a política industrial neoclássica. Entretanto, entre as posições apresentadas, a neoclássica guarda pouca relação com uma noção efetiva de política industrial. A sua descrição remete a uma intervenção pública passiva, constricta a devolver ao mercado as suas condições de alocação dos recursos (FERRAZ, PAULA e KUPFER (2002, pp. 545-567). Trata-se de uma acepção menos afinada com uma noção positiva de política industrial e mais articulada às proposições da disciplina da concorrência. Por esta razão, para os propósitos deste trabalho, serão consideradas apenas as estratégias de política industrial de tipo desenvolvimentista e neo-schumpeteriano.

para que se tornem competitivas. De modo semelhante à concepção de JOHNSON (1984), a política desenvolvimentista, tal como descrita, vincula os instrumentos da política econômica (políticas fiscal, cambial, monetária, concorrencial, exterior) na intenção de promover a indústria.

Distintamente da política industrial desenvolvimentista, a política industrial com foco na inovação não tem como objetivo a construção do parque produtivo, mas sim o estímulo às firmas já instaladas, para que adquiram competência para inovar e assim disputem nichos de mercado mais rentáveis. Trata-se de uma política tipicamente microeconômica – mais próxima, portanto, da abordagem apresentada por CHANG (2003). Ao invés de preservar as indústrias da concorrência, procura incentivar uma competição dinâmica entre os empreendedores, combinando medidas de fomento, como a promoção de atividades de capital de risco, com a exposição permanente ao processo seletivo de mercado. Contando com firmas já instaladas, a política de corte neo-schumpeteriano volta-se a constituir um ambiente sistêmico de competitividade. Ao invés de selecionar os vencedores, aposta na constituição de um arranjo institucional indutor de uma rivalidade empresarial baseada na busca permanente de novos produtos e novos processos produtivos (FERRAZ, PAULA & KUPFER (2002, pp. 545-567).

Ambas as políticas têm em conta que, na ausência de uma intervenção pública, os ganhos industriais podem não se realizar a contento. Tanto no caso da plataforma desenvolvimentista, como da schumpeteriana, os respectivos empreendedores vêm-se às voltas com os mencionados problemas de *informação* e *coordenação*. Na instalação do parque produtivo, por exemplo, os sinais de mercado podem jogar a favor de investimentos nos setores já estabelecidos, como a agricultura, desincentivando, assim, as apostas em uma nova especialização produtiva. Neste caso ainda, a competição representada pelas empresas internacionais (já instaladas e melhor posicionadas) pode ser um obstáculo adicional na interpretação dos sinais de mercado, penalizando as iniciativas industrializantes. Passa-se o mesmo com as iniciativas inovadoras: ante o receio de insucesso e a dependência de empreendimentos associados, os agentes podem se retrair. A consequência potencial desse sub-investimento é a consolidação de uma especialização produtiva com baixa capacidade de inovação. Em termos de comércio internacional, isso se reflete na formação de uma pauta de exportação carregada de produtos primários e commodities e em um padrão de importação caracterizado pela aquisição de produtos com elevado valor agregado. Essa situação tende a ser um problema para aqueles países cujo processo de desenvolvimento já atingiu uma elevada diversificação industrial, mas ainda não galgou a consolidação de uma capacidade de inovação.

Os dois tipos de política industrial podem ser reconhecidos nas experiências recentes de países em desenvolvimento. Entre 1950 e 1980, durante o chamado período desenvolvimentista, os países da América Latina e do leste asiático empreenderam experiências bastante ativas de políticas industriais. Neste período, países como a Coreia do Sul e o Brasil, em particular, assistiram a implementação de macro políticas voltadas a promover os respectivos setores produtivos nacionais. Em ambos os países, os Estados se portaram como verdadeiras alavancas do desenvolvimento, assumindo a responsabilidade pela transformação das economias

nacionais, que, no espaço de duas décadas, passaram de agrárias a mercados industriais.

Para tanto, lançaram mão de diversos instrumentos voltados a proteger e estimular os nascentes investimentos industriais. Tais políticas articulavam um universo variado de ferramentas, desde dispositivos de natureza fiscal, até restrições no ambiente concorrencial (estímulo às fusões e definição de reservas de mercado), passando por regulações cambiais seletivas, conforme o tipo de produto a ser importado ou exportado e, por fim, pela garantia de créditos públicos facilitados, voltados a induzir investimentos. No caso coreano, essas medidas constavam dos planos quinquenais, um expediente utilizado pelo Governo desde 1962, para coordenar as atividades industriais. Já no caso brasileiro, experiências como o Plano de Metas e o II PND protagonizaram as iniciativas nacionais de política industrial desenvolvimentista, baseadas em uma extensa e intensa regulação pública da economia.

Recentemente, novas experiências de política industrial tem sido empreendidas pelas economias em processo de desenvolvimento. As iniciativas contemporâneas de países como a Irlanda e o Brasil parecem apostar em novos caminhos para a promoção dos setores industriais. Tais políticas situam-se a meio caminho, entre a antiga convicção dos desenvolvimentistas na habilidade transformadora das ações estatais e o pragmatismo cético dos neoliberais, cuja interpretação das falhas de governo, hegemônica nos anos 1980 e 1990, trouxe à baila uma certa desconfiança da capacidade de ação do Estado (EVANS, 1995, pp. 22-25 e CHANG, 2003b, pp. 165-177). De um lado, recuperando argumentos bastante difundidos no contexto das estratégias nacionais de desenvolvimento, as novas iniciativas de política industrial parecem reconhecer a relevância de um arcabouço público, para induzir o aumento da capacidade de investimento e para facilitar a especialização produtiva em setores portadores de futuro. De outro, no entanto, os atuais planos de fomento parecem confiar menos na conveniência e na adequação de uma intervenção estatal dirigente da economia. As políticas têm abdicado, por exemplo, de uma alteração substantiva do quadro macroeconômico e, diferentemente do que fizeram no passado, têm concentrado a sua intervenção no ambiente microeconômico, privilegiando a formação de ambientes de competitividade.

Exemplos disso, no Brasil, são as medidas previstas na PITCE (política industrial, tecnológica e de comércio exterior), implementada em 2004, e na PDP (política de desenvolvimento produtivo), estipulada em 2008. A intervenção prevista em ambos os casos tem em conta um arranjo institucional baseado em uma economia privatizada e economicamente internacionalizada. Com isso, optam por fomentar a capacidade de competição, apostando, portanto, na qualificação da exposição industrial e não na confecção de medidas de reserva e proteção de mercado.

As suas ferramentas estão associadas ao estímulo à exportação (medidas previstas na Lei do Bem – 11.196/2005), ao fomento às estratégias de inovação (via financiamentos do BNDES e da FINEP) e à articulação intra-industrial e intra-governamental, a cargo de uma agência executiva *sui generis* – a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). A ABDI não foi constituída como autarquia, mas sim como um serviço social autônomo (integrante do “Sistema S”). A razão para tanto foi a de permitir a constituição de um agente coordenador que fosse, a um só

tempo, um agente de governo, mas estruturado fora da verticalização da burocracia – mais habilitado, portanto, a uma interação permanente com a dinâmica do setor industrial. Revela com isso uma intenção de coordenação mais horizontal da política industrial (menos *top down*, se comparada ao período desenvolvimentista).

Já no caso da experiência recente de política industrial implementada pela Irlanda, a avaliação de um de seus observadores, Sean Ó RIAIN (2000), é semelhante às da PITCE e da PDP: o seu traço característico é a constituição de ambientes sistêmicos de promoção econômica e não a seleção de campeões nacionais. A proposta da intervenção estatal não é a de implementar políticas setoriais, visando à consecução de resultados econômicos específicos, o que pressuporia a disposição de dirigir o curso do desenvolvimento industrial – elementos bastante característicos das políticas industriais conduzidas no contexto *keynesiano-desenvolvimentista*.

Diferentemente disso, o sentido da intervenção do Estado irlandês é o de constituir um universo econômico provedor de competitividade industrial, capaz de induzir o surgimento e a consolidação de empresas emergentes, no contexto de uma economia com efetiva rivalidade de mercado. Um estudo da OCDE (1997), comparando medidas de promoção da capacidade de inovação entre diversos países, revela que na experiência irlandesa a agência FORBAIT, responsável por um programa público de *venture capital*, tem cumprido este papel de fomento, procurando constituir um ambiente sistêmico de promoção dos investimentos em inovação. A seguinte comparação de O’RIAIN sobre os modelos desenvolvimentistas e as novas experiências indutoras é bastante didática, revela que enquanto as políticas desenvolvimentistas contavam uma regulação pública orientada à persecução de resultados previamente estipulados, a política de inovação volta-se a uma intervenção indireta, isto é, comprometida com a criação de espaços de governança promotores da competitividade industrial:

Developmental states are the most likely candidates for boosting an economy beyond the narrow logic of private investment and thereby improving its position in the international division of labor. They achieve their goals in the contemporary era not by taking on the tasks of development themselves but by shaping the capabilities of society and the market to do so. Researchers have moved from an emphasis on an authoritarian directive style of state intervention to an understanding of how the state pokes and prods domestic firms to compete in the global economy and to constantly upgrade their organizational and technical capabilities to that end. The state assists in the birth and growth of domestic, national firms through its role as ‘midwife’ of new firms and sectors and by tending to the ‘husbandry’ of these growing industries. Ó RIAIN (2000).

Em comum, pode-se dizer que em ambos os tipos de política industrial, o desenvolvimentista e o de inovação, identificados pela literatura e construídos por meios das experiências institucionais das economias nacionais, apresentam como elementos subjacentes o papel regulador do Estado, dedicado a mitigar as falhas de mercado identificadas pela literatura econômica. Em cada contexto, no entanto, as estratégias utilizadas envolvem uma característica composição entre o Estado e o mercado, forjando diferentes tipos de relação, que são mediados por distintos meios institucionais e diversos instrumentos regulatórios.

Por fim, sendo ambas as experiências de política industrial configuradas pelos atributos jurídico-institucionais, este campo de pesquisa tende a ter ganhos analíticos e propositivos se se descortinar os seus termos no âmbito da teoria do direito. Uma agenda de trabalho nesta área pode ter em conta que é uma tarefa importante para pesquisadores em direito avançar neste campo, procurando um diálogo mais estreito entre as razões da política industrial e as categorias da teoria do direito. Um diálogo que, aliás, pode ser bem vindo não só para o direito, mas também para a economia, na medida em que a teoria e a sociologia do direito, ao mobilizarem recursos conceituais relativos a *tipos de Estado, racionalidades regulatórias, desenhos institucionais, tipos de ferramentas jurídicas e mecanismos de monitoramento e de controle do uso do poder político (accountability)*, podem incrementar a compreensão e a operação das políticas industriais. Deste verbete, fica este convite.

Referências bibliográficas

- CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*, in CHANG, Ha Joon. Globalization and Role of State. 2003
- CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St Martin's Press, 1994.
- COUTINHO, Luciano. *Brasil e Coréia do Sul – paralelos, sucessos e desastres*, em FIORI, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Vozes, 1999.
- DOSI, Giovanni. *The Nature of Innovative Process*, in DOSI, Giovanni, FREEMAN, Chris, NELSON, Richard, SILVERBERG, G. & SOETE, LUC. (Ed) *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter Publishers, 1988.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy - state and industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- FERRAZ, João Carlos, PAULA, Germano Mendes de & KUPFER, David. *Política Industrial*, in KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia. *Economia Industrial - fundamentos teóricos e práticas no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus, 2002.
- JOHNSON, Chalmers. *Introduction: The Idea of Industrial Policy*, in JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*, California, ICS Press, 1984.
- Ó RIAIN, Séan. *The Flexible Developmental State: globalization, information technology, and the 'Celtic Tiger'*, *Politics & Society*, vol. 28, nº 2, 2000.
- Ó RIAIN, Séan. *The Politics of High-Tech Growth – developmental network states in the global economy*, Cambridge, 2004.
- OECD, *Government Venture Capital for Technology-Based Firms*, Paris, OECD, 1997.
- OZAKI, Robert. *How Japanese Industrial Policy Works*, in JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*, California, ICS Press, 1984.
- RODRIK, Dani. *Industrial Policy for the Twenty First Century*, in RODRIK, Dani. *One Economics, Many Receipes – globalization, institutions and economics growth*, 2007.
- WILLIAMSON, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism – firm, markets, relational contracting*, New York, Free Press, 1985.