

---

## Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 1)

Eduardo Strachman\*

**RESUMO** – O objetivo deste artigo é fundamentar teoricamente as políticas industriais, caracterizando as razões da preferência por um referencial teórico não equilibrista e não-maximizador. Procura-se também definir de maneira eficaz estas políticas, destacando seus resultados positivos em termos de alguns parâmetros. Este artigo será publicado em duas partes. Nesta edição define-se política industrial, analisando-se também as razões da despreocupação com uma fundamentação mais rigorosa das políticas industriais. Em seguida, apresenta-se sucintamente uma teoria capaz de embasar estas políticas, ao mesmo tempo em que se analisa se tais teorias são importantes (ou não), em termos empíricos. No quarto item, que será publicado na próxima edição deste Boletim, discute-se a possível utilidade da política industrial, enfatizando falhas de mercado, bens públicos, mercados não-competitivos, externalidades e desenvolvimento tecnológico.

Palavras-chave: Política Industrial. Teoria Econômica. Desenvolvimento Econômico.

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo, o qual será apresentado em duas partes, é, essencialmente, fundamentar teoricamente as políticas industriais, sobretudo mostrando as razões da preferência por um referencial teórico não-equilibrista e não-maximizador. Busca-se também definir, de maneira eficaz, estas políticas, destacando seus resultados positivos – pelo menos potencialmente – em termos de alguns parâmetros (produção, eficiência, produtividade, renda, bem-estar etc. – GERYBADZE, 1992, p. 151-2). Para isso, no item seguinte, define-se política industrial. No terceiro item, analisam-se as razões da despreocupação com uma fundamentação mais rigorosa das políticas industriais, ao mesmo tempo em que se discute sucintamente se uma teoria que embasa estas políticas é importante (ou não) em termos empíricos. No quarto item – a ser publicado na parte 2 deste artigo, no próximo número deste Boletim – discute-se a possível utilidade da política industrial, enfatizando os seguintes aspectos: as falhas de mercado, os bens públicos, os mercados não-competitivos, as externalidades e o desenvolvimento tecnológico. Por fim, tecem-se breves considerações finais.

---

\* Doutor pela UNICAMP, Professor Assistente Doutor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Endereço eletrônico: edstrach@fclar.unesp.br.

## 2 A DEFINIÇÃO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Existem várias definições de política industrial (SUZIGANÇ VILLELA, 1997; STRACHMAN, 2000). Alguns autores acreditam que ela deve eleger setores, tecnologias e até mesmo empresas específicos a serem estimulados (ADAMS; BOLLINO, 1983, p. 13-14; KENWORTHY, 1990, p. 234; CHANG, 1994<sup>a</sup>, p. 60-61). Essas são as chamadas políticas industriais *verticais*. Já outros autores privilegiam ou demandam com exclusividade políticas industriais *horizontais*, voltadas para todo o setor industrial e de serviços, *sem discriminar nenhum agente específico*. Existem também autores que aceitam a presença de ambas as políticas (CHANG, 1994a). Há ainda os que defendem políticas industriais *antecipatórias* (ou *positivas*), procurando a transformação estrutural e/ou agindo antecipadamente em relação ao surgimento de potenciais problemas antevistos de certos desenvolvimentos setoriais e econômicos.<sup>50</sup> Essas políticas se contrapõem às *reativas*, que assumem características de auxílios financeiros *ex-post* a empresas, regiões ou trabalhadores com dificuldades (CORDEN, 1980), muitas vezes elaboradas de forma *ad hoc*.<sup>51</sup> Também existem autores que veem a possibilidade de utilizar as duas concepções.

Não obstante, é importante ressaltar que alguns países conferem um caráter extremamente planejado a tais políticas reativas, executando todo um cronograma organizado, por exemplo, com relação ao fechamento de plantas e à transferência de recursos humanos e também, quando possível, materiais, dos setores em declínio para outros. Contudo, na maioria dos casos, as políticas reativas são implícitas ou “envergonhadas”, sendo assim chamadas porque: 1) os governos preferem deixá-las ocultas, a fim de não enfrentar oposição de setores contrários a estas políticas e/ou não macular seus esforços para seguir os cânones do liberalismo em economias; e 2) porque estes governos efetivamente não dispõem de uma verdadeira estratégia industrial ou de uma estrutura institucional e/ou política capaz de executar um tal tipo de estratégia, com o que estas políticas somente podem

---

<sup>50</sup> Segundo Gerybadze (1992, p. 151-2, 159-60), nos principais países industrializados, as políticas industriais têm sido cada vez mais ativas e antecipatórias, em oposição a políticas simplesmente passivas e reativas, implementadas a partir de mudanças em condições pretéritas. Neste exato sentido, vem-se registrando naqueles países um aumento expressivo das políticas direcionadas para ciência e tecnologia, inclusive por meio de acordos internacionais (OECD, 1992; KOELLIKER, 2001; SCHERER, 2001; BRANSCOMB, 2001).

<sup>51</sup> Johnson (1984a; 1984b); Furtado (2002, p. 134). Atente-se também para as características estruturais e/ou institucionais que fazem com que, em determinados países, como é o caso dos países anglo-saxões, as políticas industriais tenham que ser implícitas (ou “envergonhadas”), reativas e *ad hoc*, enquanto no caso da Alemanha, Suécia, França, Itália, Japão e Coreia, entre outros, elas podem ser (mais) explícitas, antecipatórias, abrangentes e planejadas, a partir de uma estratégia industrial integrada (ZYSMAN, 1983; KATZENSTEIN, 1984; 1985).

assumir um caráter implícito e *ad hoc*.<sup>52</sup>

Por fim, existem ainda aqueles que defendem a presença tanto das políticas antecipatórias como das reativas em suas definições (CORDEN, 1980; JOHNSON, 1984a; 1984b; OZAKI, 1984). É exatamente neste sentido que alguns autores apontam que as políticas industriais podem ser positivas ou negativas, implícitas ou explícitas, ou que são, em grande medida, designações diversas, respectivamente, para políticas antecipatórias — as quais seriam positivas e (mais) explícitas — e as reativas — negativas e (mais) implícitas, além de defensivas. Por outro lado, há os que postulam que as políticas industriais devem atuar essencialmente sobre o “lado da oferta” — por exemplo, sobre a mudança das funções de produção e/ou da composição dos fatores de produção utilizados como insumos — apesar de reconhecerem o importante papel representado pelas políticas que agem sobre o “lado da demanda”, por atingirem indiretamente o “lado da oferta” (ADAMS; BOLLINO, 1983). Já outros autores apontam explicitamente para a importância das políticas industriais que agem sobre a demanda.<sup>53</sup> Há também, como vimos, os que postulam que as políticas industriais devam ser implementadas somente como resposta às “falhas de mercado”, ou seja, às diferenças entre o funcionamento das economias reais e aquele previsto pela Teoria do Equilíbrio Geral (TEG) e pela Teoria Neoclássica do Comércio Internacional (TNCI). Já os heterodoxos, como visto, defendem que a principal fundamentação para as políticas industriais não provém da comparação entre economias reais e previsões da TEG, mas sim do cotejo da realidade com propostas teóricas mais coadunadas com ela.

Além dessas, existem diferenças pronunciadas na abordagem de autores ortodoxos, que postulam que a política industrial deva corrigir as diferenças entre as economias reais e um funcionamento ideal de economias e mercados previsto pela TEG e pela TNCI. Já economistas heterodoxos defendem que a principal fundamentação para as políticas industriais não provém da comparação entre economias reais e as previsões da TEG, mas sim de uma abordagem que pretende se ajustar desde o início às condições reais existentes nas

---

<sup>52</sup> De acordo com Johnson (1984b, p. 236), “não existe uma tal coisa... como não ter uma política industrial. Nós temos uma política industrial nos EUA e ela não é uma boa [política].” (ênfase no original). Kenworthy (1990, p. 239) aponta que a “verdadeira escolha é entre uma política industrial coordenada, antecipatória e uma *ad hoc*, reativa.” Sobre o significado real de tirar o governo da economia, Samuels (1995, p. 48) explica que ao “se livrar de uma regulação, não se fica livre do governo... A desregulação significa que o governo estará apoiando o interesse contrário e deixando exposto o interesse protegido até então. Não é uma escolha entre governo e nenhum governo. É uma que define qual interesse, qual distribuição de custos o governo apoiará.”

<sup>53</sup> Todavia, esses autores não fornecem maiores explicações a respeito de tal opção pela não consideração das políticas que atuam sobre a demanda, ainda mais quando se sabe que nos países com políticas industriais antecipatórias, aquelas políticas tiveram uma função importantíssima, proporcionando mercados garantidos e até mesmo possibilitando o surgimento de novas formas de organização, como o toyotismo ou a relação entre as empresas e o MITI, no Japão (OZAWA, 1995). Para o caso coreano, cf. Chang (1994a).

várias economias – as quais diferem acentuadamente das TEGs – rejeitando, portanto, a idéia de que estas economias possam tender a um equilíbrio ótimo (DOSI *et al.*, 1990; POSSAS, 1999; CHANG, 1994b, p. 297-298; METCALFE, 2003).

Por tudo isso, necessita-se de uma definição precisa de política industrial, que deve incluir *todas as políticas que se dirigem ao setor industrial, de serviços relacionados à indústria e ainda à parte industrial da agroindústria, seja sobre a oferta ou a demanda*. Excluem-se, então, desta definição, as políticas macroeconômicas e aquelas mais diretamente dirigidas à agropecuária, além das políticas sociais e regionais, quando estas não têm objetivos e conexões mais fortes com o setor industrial e de serviços. Entretanto, as políticas destinadas à infraestrutura física estão contempladas, nesta definição, por dois motivos: i) porque, para serem executadas, precisam da atuação de amplos segmentos dos setores secundário e terciário, contribuindo, *pelo lado da demanda*, para o desempenho econômico e tecnológico destes setores; e ii) por causa dos importantes impactos sobre estes mesmos setores, pelo lado da infraestrutura tomada como insumo – ou seja, *pelo lado da oferta* – podendo tanto reduzir custos quanto melhorar as condições de atuação das empresas (STRACHMAN, 2000).<sup>54</sup>

### **3 A DESPREOCUPAÇÃO COM UMA FUNDAMENTAÇÃO MAIS RIGOROSA DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS**

A partir dos desenvolvimentos teóricos acumulados dentro da tradição heterodoxa, principalmente em seus trabalhos mais recentes, pretendo mostrar como a teoria econômica progressivamente reuniu fundamentos teóricos que sustentam as políticas industriais. Isto porque um importante aspecto no que diz respeito a estas políticas é a razoável despreocupação, até recentemente, de muitos de seus defensores, com qualquer fundamentação teórica para elas – se bem que um tal tipo de comportamento se mantém em muitos dos seus mais ferrenhos e capacitados adeptos – visto que podiam recorrer a inúmeros casos empíricos que substituíam parcialmente tais deficiências teóricas com relação às políticas industriais.

Esta despreocupação tinha quatro causas básicas: primeiro, a deficiência de alicerces teóricos consistentes, pelo menos quando comparados aos desenvolvimentos teóricos realizados pelo *mainstream economics*, na busca deste último por uma fundamentação teórica que sustentasse sua prescrição básica de não intervenção estatal sobre as economias. Em segundo lugar, a desconsideração, por parte de muitos defensores das políticas industriais, de uma maior relevância para um suporte teórico para elas, pois, para estes defensores, bastava a

---

<sup>54</sup> Uma definição de política industrial compatível com esta pode ser vista em Gadelha (2001).

percepção da sua fundamentação empírica (CHANG, 1994<sup>a</sup>, p. 4) e a existência de condições políticas, conhecimento (ou intuição) e instituições (razoavelmente) adequadas para implementá-las. Vale dizer, a existência de um sem-número de casos empíricos exitosos provava, para estes defensores, a eficácia de tais políticas, a despeito da inexistência ou tibiaza de uma base teórica que as fundamentasse. Além do mais, como se sabe, muito se tem feito em política industrial, muitas vezes com grande sucesso, sem nenhuma, ou praticamente nenhuma, fundamentação em termos teóricos.<sup>55</sup>

A terceira causa era que, até o final da década de 70, não havia, apesar dos desenvolvimentos teóricos acima referidos, uma discussão pública a respeito de tais políticas, especialmente no mundo acadêmico de língua inglesa (CHANG, 1994<sup>a</sup>, p. 3), dominado, ainda mais do que o de outros países, pelo *mainstream economics*. Como se sabe, não há uma entrada para política industrial no *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, apesar de este dicionário, o mais completo de economia, supostamente atentar para todos os principais tópicos de teoria e história do pensamento econômico. Com isto, tal discussão somente começa a ser levada a cabo, mais seriamente, nos países anglófonos (e mesmo nos outros países, dada a dominância da literatura econômica em língua inglesa sobre a “agenda” das pesquisas e discussões teóricas e empíricas em economia), a partir do claro sucesso dos projetos de industrialização do Japão e dos Países Recentemente Industrializados (PRIs) do leste da Ásia (CHANG, 2003a), conjugada à percepção do declínio industrial americano — sobretudo de algumas áreas e setores específicos daquele país — e inglês (e também de alguns outros países da Europa Ocidental; CHANG, 1994<sup>a</sup>, p. 3-4), nos anos 80 e início dos 90.

E, em quarto lugar, alguma ignorância com relação aos desenvolvimentos teóricos realizados pelos “heterodoxos”,<sup>56</sup> assim como quanto àqueles desenvolvidos por parte do *mainstream*. Afinal, na segunda metade do século XX, pelo menos no quarto de século que

---

<sup>55</sup> Sendo a história das políticas industriais no Japão, no pós-II G.M., um exemplo clássico disto. Cf., por exemplo, Borrus *et al.* (1986, p. 92), a respeito das políticas setoriais estabelecidas para a indústria de semicondutores, naquele país, a despeito da inexistência de qualquer fundamentação teórica mais sólida. Aliás, esta é a história da política industrial como um todo, naquele país, no pós-2ª guerra. Isto porque tal política foi, em grande medida, implementada por engenheiros que não possuíam maiores conhecimentos de economia e até mesmo enfrentavam forte oposição de economistas profissionais – mais um caso que mostra a importância das concepções teóricas do *mainstream*, ou seja, da ideologia, para a determinação da visão de mundo e da forma de atuação dos vários agentes. Ver também Johnson (1982); Tyson (1992); Torres F<sup>o</sup> (1973; 1991) e Nishikawa (1995, p. 167).

<sup>56</sup> Cf., por exemplo, os desenvolvimentos teóricos realizados por Kaldor, nos anos 70, no que tange às políticas industriais e às inconsistências do *mainstream*. Estes desenvolvimentos, como mostra Baptista (1997), serviram inclusive, em grande parte, como estrutura básica para vários dos avanços teóricos dos chamados neoschumpeterianos (DOSI *et al.*, 1990).

termina no início dos anos 70, já se acumulavam quase duzentos anos de busca por embasamentos teóricos para as políticas industriais. Contudo, é certo que, na atualidade, a fundamentação teórica das políticas industriais mostra-se cada vez mais necessária, tanto a fim de procurar vencer as resistências dos setores contrários a elas, existentes em todas as economias (ZYSMAN, 1983; HALL, 1986), e enfrentar os debates com os representantes do *mainstream* (normalmente ligados àqueles setores), acerca da validade de tais políticas, quanto com o objetivo de dar suporte a que estas políticas sejam melhor implementadas.

Na continuação deste artigo, no próximo número deste mesmo Boletim, veremos a possível utilidade da política industrial, enfatizando os seguintes aspectos: falhas de mercado, bens públicos, mercados não-competitivos, externalidades e desenvolvimento tecnológico, apresentando-se também breves considerações finais.

## REFERÊNCIAS

- ADAMS, F.G.; BOLLINO, C.A. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F.G.; KLEIN, L.R. (Ed.). **Industrial policies for growth and competitiveness**. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1983. p. 13-20.
- BAPTISTA, M.A.C. **A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial**. Tese – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1997.
- BORRUS, M.; TYSON, L.D.; ZYSMAN, J. Creating advantage: how government policies shape international trade in the semiconductor industry. In: KRUGMAN, P.R. (Ed.). **Strategic trade policy and the new international economics**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1986. p. 91-113.
- BRANSCOMB, L.M. Research and innovation policy: a framework for research-based industrial policy in the United States. **Revue d'Économie Industrielle**, n. 94, , 1<sup>er</sup> trim., p. 89-114, 2001.
- CHANG, H.-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. New York: St. Martin's, 1994a.
- CHANG, H.-J. State institutions and structural change. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, n. 2, Dec. 1994b, p. 293-313.
- CHANG, H.-J. The East Asian development experience. In: CHANG, H.-J. (Ed.). **Rethinking Development Economics**. London: Anthem, 2003a, p. 107-124.
- CHANG, H.-J. The market, the state and institutions in economic development. In: CHANG, H.-J. (Ed.). **Rethinking Development Economics**. London: Anthem, 2003b, p. 41-60.
- CORDEN, W.M. Relationships between macro-economic and industrial policies. **World Economy**, v. 3, n. 2, Sep. 1980, p. 167-184.
- DOSI, G. **Technical Change and Industrial Transformation**. London: Macmillan, 1984.

- DOSI, G. Institutions and markets in a dynamic world. **The Manchester School**, v. 56, n. 2, p. 119-146, June 1998a.
- DOSI, G. Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. **Journal of Economic Literature**, v. 26, p. 1120-1171, Sep. 1998b.
- DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The Economics of Technical Change and International Trade**. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- FURTADO, J. Sistematização do debate sobre política industrial. In: CASTRO, A.C. (Org.). **Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**. Rio de Janeiro: BNDES, v. 2, p. 133-153, 2002.
- GADELHA, C.A.G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), p. 149-171, out./dez. 2001.
- GERYBADZE, A. The implementation of industrial policy in an evolutionary perspective. In: WITT, U. (Ed.). **Explaining process and change: approaches to evolutionary economics**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992, p. 151-173.
- HALL, P.A. **Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France**. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. In: JOHNSON, C. (Ed.). **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS Press, 1984a. p. 3-26.
- JOHNSON, C. Conclusion". In: JOHNSON, C. (Ed.). **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS Press, 1984b. p. 235-244.
- KATZENSTEIN, P.J. **Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry**. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- KATZENSTEIN, P.J. **Small states in world markets: industrial policy in Europe**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- KENWORTHY, L. Are industrial policy and corporation compatible?. **Journal of Public Policy**, v. 10, n. 3, p. 233-265, jul./sep. 1990.
- KOELLIKER, A. Public aid to R & D in business enterprises: the case of the United States from an EU perspective. **Revue d'Économie Industrielle**, n. 94, p. 21-48, 1<sup>er</sup> trim. 2001.
- METCALFE, J.S. Equilibrium and evolutionary foundation of competition and technology policy: new perspectives on the division of labour and the innovation process. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 1, p. 111-146, jan./jun. 2003.
- NISHIKAWA, J. Le modèle de développement au Japon: examen d'une interaction économique et sociale. **Économie Appliquée**, v. 48, n. 4, p. 159-174, 1996.
- OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) **Technology and the economy: the key relationships**. The Technology/Economy Programme. Paris: OECD, 1992
- OZAKI, R.S. How Japanese industrial policy works. In JOHNSON, C. (Ed.). **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS Press, 1984, p. 47-70.

OZAWA, T. Dynamic industrial policy and flexible production: toward a technostructural-evolutionary paradigm of MITI's role. **Revue d'Économie Industrielle**, n. 71, p. 39-59, 1<sup>er</sup> trim. 1995.

POSSAS, M.L. Eficiência seletiva: uma perspectiva neo-schumpeteriana evolucionária sobre questões econômicas normativas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 73-94, jan./mar. 2004.

POSSAS, M.S. **Concorrência e competitividade**: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista. São Paulo: Hucitec, 1999.

SAMUELS, W.J. Government, the people, and the problem of order. **Challenge**, v. 38, n. 3, p. 45-49, May/June. 1995.

SCHERER, F.M. U.S. government programs to advance technology. **Revue d'Économie Industrielle**, n. 94, p. 69-88, 1<sup>er</sup> trim. 2001.

STRACHMAN, E. **Política Industrial e Instituições**. Tese – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2000.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A.V. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: UNICAMP-IE, 1997.

TORRES FILHO, E.T. **O Mito do Sucesso**: Uma Análise da economia japonesa no Pós-Guerra (1945-1973). Texto para Discussão, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 37, 1983.

TORRES FILHO, E.T. **A economia política do Japão**: reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990). Tese – Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 1991.

TYSON, L.D. **Who's bashing whom?**: trade conflict in high-technology industries. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992.

ZYSMAN, J. **Governments, markets and growth**: financial systems and the politics of industrial change. Ithaca: Cornell University Press, 1983.