

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

ALEXANDRE SAN MARTIM PORTES

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI:  
OS CASOS DO BRASIL E DA COREIA DO SUL**

FLORIANÓPOLIS

2014

ALEXANDRE SAN MARTIM PORTES

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI:  
OS CASOS DO BRASIL E DA COREIA DO SUL**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

**Orientador:** Marcelo Arend

FLORIANÓPOLIS

2014

ALEXANDRE SAN MARTIM PORTES

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI:  
OS CASOS DO BRASIL E DA COREIA DO SUL**

Esta monografia foi apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média de **10,0**, atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo relacionados.

Florianópolis, 3 de dezembro de 2014.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Marcelo Arend – Orientador

---

Prof. Dra. Dra. Eva Yamila Amanda da Silva Catela

---

Prof. Dr. Pablo Felipe Bittencourt

## AGRADECIMENTOS

Diversas são as pessoas que fizeram parte da minha trajetória dentro e fora da universidade. Certamente não posso agradecer todo mundo nominalmente, mas sou muito grato a todos que estiveram ao meu lado esses anos, e que, de alguma forma, me ajudaram a chegar aqui.

Primeiro, quero agradecer minha família. Eu sei que é graças ao empenho de meus pais, Cássio e Maristela, e de minha irmã, Juliana, que eu estou aqui. Eles nunca deixaram de se esforçar ao máximo, e muitas vezes abrir mão de muitas coisas para que eu conseguisse realizar meus sonhos e buscar o melhor para mim. Por isso, o mínimo que posso fazer é ser muito grato, e sei que eu não seria ninguém sem vocês e o apoio que sempre me deram.

Agradeço também aos meus colegas de curso, que dentro e fora da sala de aula me ensinaram a trabalhar em equipe e a conviver com as inúmeras diferenças que existe em um curso como o de Relações Internacionais. Não só as experiências nos trabalhos acadêmicos e nos diversos projetos que participei, levarei para a vida também as grandes amizades que nesse período construí. Por isso, agradecimentos especiais a vocês: Bruna, Desirée, Luiza, Marina W., Marina B., Maíra, e Thayse. Um ciclo agora se fecha, mas o grupo Resumos não acaba.

Por fim, agradeço profundamente meus professores. Ser professor é algo muito desafiador, e muitas vezes pouco gratificante. E dependendo do professor, eles pode te impactar muito na trajetória acadêmica e profissional. Afinal, foi com eles que aprendi a gostar e odiar as Relações Internacionais, mas foi com eles também que trabalhei para construir projetos importantes para o curso. Um agradecimento especial ao meu orientador, Marcelo Arend, pela paciência e compreensão nesse período de monografia.

*We in Korea believe that the only way to solving our problems is to creatively innovate our way out. Hence, our pursuit of a creative economy vision as the new paradigm for driving our economy forward.*

**Park Geun-Hye, Presidente da Coreia do Sul**

*Above all, we must and we are clearly determined to foster a strong increase in investments in infrastructure, education and innovation. By so doing, we will increase the investment rate vis-à-vis the Brazilian GDP, which is absolutely key to uphold and sustain long-term growth.*

**Dilma Rousseff, Presidente do Brasil**

**Frases retiradas dos discursos presidenciais no encontro do Fórum Econômico Mundial (Janeiro, 2014)**

## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma pesquisa sobre a aplicação de políticas industriais no século XXI, utilizando-se do Brasil e da Coreia do Sul como exemplos dessa prática. Nesses países, a presença de políticas industriais não é algo novo, já que o desenvolvimento realizado por eles no século anterior foi todo embasado no pensamento desenvolvimentista de seus governos. A apresentação das políticas realizadas em ambos os séculos nos dão uma possibilidade de comparação dos dois momentos distintos. No primeiros, o países estavam saindo de uma condição industrial quase inexistentes, por isso muitas das estratégias foram semelhantes, mas a execução de cada um os diferencia. Já no século XXI, o Brasil tenta timidamente retomar sua política industrial, voltando-se principalmente para o incentivo às inovações. Todavia, a análise apresentada nesse trabalho mostra que o perfil da política industrial brasileira contemporânea está voltada muito mais para um pensamento neoclássico, de apenas resolver as falhas de mercado, do que realmente inovador, como o pensamento neoschumpeteriano. Já a Coreia do Sul, por possuir uma indústria muito mais expressiva, tem um foco bastante schumpeteriano ao realizar políticas direcionadas ao contínuo aperfeiçoamento tecnológico, buscando ser pioneira em novas indústrias.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; Economia brasileira contemporânea; Economia sul-coreana contemporânea; Política industrial.

## ABSTRACT

This paper is a research about industrial policies in the 21<sup>st</sup> century, having Brazil and South Korea as examples of the application of this kind of policy. In these countries, the use of industrial policies is not something new, since they both had their development process during the 20<sup>th</sup> century based on this practice. We are able to compare these different moments in time for the two countries, as we expose the policies used in both centuries. In the first moment, the countries were initially in a condition of almost inexistent industry. Therefore, Brazil and Korea used similar strategies for developing a new industry, but they had different performances. For the 21<sup>st</sup> century, Brazil has a profile of being more cautious when using the industrial policy, as it tries to focus on innovation and technological progress, but, in reality, its policies are much more horizontal, trying to fix market failures. In this way, we can say that Brazil has much more of a neoclassic ideology for industrial policy than a Schumpeterian one. In the other hand, South Korea has a much more developed industry, so the focus for its industrial policy is the advance in technology and innovation. For that, Korea has an innovation driven policy that aims a dynamic economy, capable of being pioneer in new industries.

**Key words:** Economic development; Contemporary Brazilian economy; Contemporary Korean economy; Industrial policy.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Produtividade brasileira por macrosetor.....	40
Figura 2 – Produtividade comparativa do Brasil e da Coreia do Sul.....	50
Figura 3 – Participação dos produtos nas exportações brasileiras (%).....	60
Figura 4 – Empréstimos de bancos comerciais às PME e empresas grandes (% do PIB).....	72
Figura 5 – Indústrias líderes em cada região econômica da Coreia do Sul (2009).....	74

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Exportações brasileiras com relação ao comércio internacional.....	59
Gráfico 2 – Indicadores da economia coreana (1997 – 2007).....	70

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Quadro comparativo das políticas industriais do Brasil e da Coreia do Sul.....	51
Tabela 2 – Exemplos de metas de alguns programas da PITCE (2004).....	53
Tabela 3 – Objetivos estratégicos da PDP.....	56
Tabela 4 – Participação das exportações brasileira de acordo com a intensidade tecnológica.....	60
Tabela 5 – Metas previstas pelo PBM.....	65
Tabela 6 – Plano de Cinco anos para o Crescimento Verde (2009-2013) em trilhões de Wons.....	71
Tabela 7 – Participação de empregados na indústria.....	78



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 POLÍTICA INDUSTRIAL: DEFINIÇÕES, INSTRUMENTOS E APLICAÇÕES.....	13
2.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL E SUA APLICAÇÃO.....	13
2.2 INSTRUMENTOS E TIPOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	16
2.3 AS DIFERENTES ÓTICAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	18
2.3.1 A política industrial pela ótica neoclássica.....	18
2.3.2 Política industrial na visão desenvolvimentista.....	20
2.3.3 Política industrial na visão neoschumpeteriana.....	22
2.4 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI.....	25
2.4.1 Política industrial da “autodescoberta”.....	25
2.4.2 A nova política industrial setorial.....	29
2.5 CONCLUSÃO PARCIAL.....	31
3 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO SÉCULO XX.....	32
3.1 OS PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE NO SÉCULO XX.....	32
3.2 A INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL NO SÉCULO XX.....	33
3.2.1 Os governos de Getúlio Vargas.....	34
3.2.2 O plano de metas e os “50 anos em 5” de Juscelino Kubistchek.....	36
3.2.3 Desenvolvimento no Regime Militar: do PAEG ao II PND.....	38
3.2.4 Os anos 1990 e os governos liberais.....	41
3.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO SUL-COREANA NO SÉCULO XX.....	42
3.3.1 O processo de reconstrução da Coreia do Sul.....	43
3.3.2 Os planos quinquenais no governo do General Park Chung-Hee.....	44
3.3.3 Ajustamento e crise.....	47
3.4 CONCLUSÃO PARCIAL.....	49
4 POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI NO BRASIL E NA COREIA DO SUL.....	52
4.1 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA.....	52
4.1.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE.....	52
4.1.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP.....	55
4.1.3 O Plano Brasil Maior – PBM.....	62
4.2 POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI NA COREIA DO SUL.....	68
4.2.1 A Coreia do Sul no pós-crise.....	68
4.2.2 As políticas de Lee e Park para o retorno ao desenvolvimento.....	70
4.3 CONCLUSÃO PARCIAL.....	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da política industrial ainda é controverso, dividindo os pensadores do tema de acordo com suas bases ideológicas. É um assunto normalmente debatido justamente por envolver pontos de vistas muito distintos quando analisado sob diferentes óticas. Por exemplo, a política industrial envolve alguns posicionamentos com relação a intervenção estatal na economia, o que vai de encontro com pensamentos tradicionais no estudo econômico, como a teoria das vantagens comparativas de Ricardo e os seguidores do neoliberalismo. Nesse caso, aqueles que estão a favor da política industrial ativa e seletiva apresentam diversos argumentos para o uso de uma política industrial contra os princípios neoclássicos, com o intuito de criar suas próprias vantagens comparativas. Os debates entre as diferentes posições são contínuos, e a partir disso é possível entender o porquê do tema estar no centro das discussões que envolvem a indústria, a tecnologia, e o desenvolvimento econômico.

O uso da política industrial como meio de promoção do desenvolvimento econômico é algo já bastante conhecido, principalmente pelas experiências ocorridas no decorrer do século XX com os países que tiveram seu processo de industrialização tardio. Certamente, as políticas industriais são variadas, portanto os países que adotaram essas políticas tiveram resultados diversos, já que o sucesso ou fracasso dessas políticas envolve diversos fatores, tanto internos quanto externos ao país.

O estudo do tema é bastante vasto, principalmente se tratando desse processo passado por diversos países no último século. Isso se dá especialmente porque alguns desses países atraíram muita atenção no cenário internacional, mostrando um desenvolvimento industrial bastante avançado e rápido. Esse é o caso do Leste Asiático, onde através de extensivas políticas industriais os países conseguiram avançar significativamente sua participação no comércio internacional, e de um forma bastante rápida. Essa região é associada normalmente à adoção da “promoção às exportações” como estratégia principal, no qual existe uma política industrial que induz a produção de bens para suprir demandas internacionais, e continuamente investindo na promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico. Um dos principais países que passaram por esse processo foi a Coreia do Sul. Pode-se dizer que esse país tem um destaque extra que os demais da região principalmente por ser, no início de seu desenvolvimento na década de 1950, um dos países mais

pobres do mundo, e que perdeu parte da sua população e da sua pouca infraestrutura na Guerra da Coreia (1950 – 1953). Atualmente, o país é a sede de grandes empresas de tecnologia e que ocupam posições proeminentes entre as demais nos setores que atuam. Entre os grandes conglomerados (*chaebols*) sul-coreanos, se destacam a Samsung, a LG e a Hyundai Group.

No caso da América Latina, a estratégia que foi majoritariamente utilizada foi a “substituição de importações”. Nesse modelo, a política industrial está voltada para produção de bens para suprir a própria demanda do país, tornando-se auto suficiente e reduzindo as restrições comerciais que possam ser causadas por mudanças externas, como a limitação de importações por falta de recursos externos. No estudo da história econômica brasileira, o tema do desenvolvimento econômico já foi bastante explorado, destacando a importância de governos desenvolvimentistas como os de Getúlio Vargas, o mandato de Juscelino Kubistchek e o rápido crescimento durante o regime militar.

A adoção de diferentes políticas industriais foram fundamentais para que os países pudessem passar por esse processo desenvolvimentista. Certamente, o nível de produção industrial antes e após essas medidas são muito diferentes, porém ter atingido um maior desenvolvimento não significa que os países deixaram de utilizar políticas industriais após esse período. Em realidade, ambas as regiões citadas sofreram com crises econômicas, o que causou grandes mudanças na forma de conduzir a política econômica deles, bem como trouxe à tona questionamentos e debates com relação à eficácia da política industrial como era aplicada até então.

O tema do desenvolvimento econômico promovido pelas políticas industriais se torna bastante interessante, por ser algo contemporâneo e constantemente discutido em diversas esferas da sociedade, seja política, econômica, empresarial, ou acadêmica. É um tema muito amplo e afeta a evolução interna dos países, bem como seus posicionamentos no cenário internacional. Por mais que existam muitos estudos demonstrando os resultados obtidos por meio das políticas industriais no passado, vê-se cada vez mais uma reaproximação dos governos à esses instrumentos econômicos, e, como já dito anteriormente, o debate sobre sua eficácia ou metodologia ainda é constante.

Dessa forma, a proposta principal dessa monografia está em entender o uso de políticas industriais no século XXI. Para isso, restringirei o estudo ao Brasil e à Coreia do Sul, por serem países que foram constantemente comparados durante suas trajetórias de desenvolvimento, e continuam investindo para atingir níveis maiores em produção tecnológica e em seu

desenvolvimento internacional. Como os países possuem atualmente características muito diferentes de maturidade tecnológica, com uma análise de suas políticas industriais contemporâneas será possível ter uma ideia do que ocorre tanto em países que ainda buscam uma posição melhor de sua indústria no comércio internacional, como o Brasil, como naqueles que buscam consolidar-se no pioneirismo inovador, como a Coreia. Portanto, o problema a ser desenvolvido na monografia será: quais as diferenças entre as políticas industriais recentes do Brasil e da Coreia do Sul, quais são seus objetivos, e como isso afeta suas posições no Sistema Internacional?

Com esse problema traçado, entende-se que o objetivo desse trabalho é compreender quais são as medidas adotadas por cada país, e como isso condiz com a realidade de cada um. Como objetivos específicos busca-se também traçar uma base teórica para o entendimento da política industrial, expor o desenvolvimento histórico dos dois países, e expor o que cada governo do século XXI realizou em termos de política industrial.

Para atingir esses objetivos, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica baseando-se em Kupfer (2003), para diferenciar as diferentes visões de política industrial. Assim, no primeiro capítulo busca-se traçar um marco teórico para as discussões de política industrial, expondo as principais correntes, bem como utilizando-se de estudos recentes sobre o tema para uma contextualização teórica mais contemporânea. Após isso, no segundo capítulo, foi realizada uma exposição da evolução histórica sobre o desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul no século XX, para que dessa forma seja possível entender melhor o nível de desenvolvimento que cada um chega no século XXI. Para isso, utilizamos de uma bibliografia muito variada com autores bastante reconhecidos no estudo histórico do desenvolvimento. Por fim, o último capítulo traz os principais planos de política industrial aplicados pelos governos recentes dos dois países, permitindo analisar os objetivos principais deles. As principais fontes nessa sessão foram sites dos respectivos governos, bem como relatórios oficiais de desempenho e outras fontes governamentais de estatística.

## **2 POLÍTICA INDUSTRIAL: DEFINIÇÕES, INSTRUMENTOS E APLICAÇÕES**

O tema da política industrial gera muito debate ainda nas discussões políticas e econômicas de um país. As diferentes formas possíveis de perceber a atuação do Estado na economia nacional divide muito os economistas, o que fez com que no decorrer no último século até atualmente existisse um movimento pendular na posição adotada pelos países com relação à intervenção na economia. Ou seja, em certos períodos esse pêndulo estava ora pendendo para as formas intervencionistas de governo, ora para os regimes mais liberais (Altenburg, 2011). Pela existência de diversos determinantes que afetam os resultados da aplicação de uma ideologia ou outra e que devem ser levados em conta em uma análise histórica da política industrial, permanece a dúvida de qual seria o método adequado para certo país em um determinado contexto histórico e econômico. Assim, nesse capítulo, para iniciar as discussões sobre política industrial, apresentaremos primeiro a conceituação de política industrial e sua trajetória histórica. Na segunda seção, abordaremos os instrumentos utilizados na política industrial, e quais deles estão de acordo com cada ideologia por trás da política. Por fim, exporemos as diferentes correntes tradicionais da política industrial: a neoclássica, a desenvolvimentista e a neoschumpeteriana, chegando ao final com as correntes contemporâneas sobre o tema.

### **2.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL E SUA APLICAÇÃO**

Historicamente, a política industrial é um elemento presente na economia há muito tempo, remetendo aos séculos XVI e XVII, período no qual surge a ideia de proteção às indústrias nascentes e outras leis protecionistas na Europa (FERRAZ, 2009). Desde então a política indústria foi utilizada de diversas formas e com diferentes objetivos, e até atualmente cria debates sobre sua eficácia ou real necessidade. Chang (2004) mostra que países como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão – países com grande expressão no comércio manufatureiro internacional – tiveram a implementação de políticas industriais, comerciais e tecnológicas para incentivar as indústrias nacionais no momento que iniciaram seu desenvolvimento. Dessa forma, as estratégias de

*catching-up* já estavam presentes no desenvolvimento econômico muito antes de serem realizadas no século XX pelos países periféricos.

Para entendermos melhor a discussão, precisamos compreender qual a conceituação de política industrial. Para isso, utilizaremos a definição elaborada por Ferraz, de Paula e Kupfer (2002, p.545), apresentando que, desconsiderando os juízos de valores, a política industrial tem como objetivo a promoção da atividade produtiva, buscando níveis de desenvolvimento superiores aos que a economia nacional em questão já se apresenta. Além disso, de uma forma mais conceitual, os autores afirmam que ela pode ser entendida “como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional”.

Segundo Peres e Primi (2009), na política industrial, bem como em outras políticas de um país, o Estado exerce diferentes papéis. A intervenção estatal em busca de um desenvolvimento industrial pode ocorrer de quatro tipos distintos. O primeiro seria como regulador, controlando e aplicando tarifas e níveis de produção para certas atividades econômicas, ou criando incentivos fiscais e subsídios para setores industriais. Segundo, o Estado pode ser o produtor, participando ativamente e diretamente na economia, por meio de empresas estatais. Uma terceira forma de intervenção estatal é como consumidor, a fim de garantir um mercado para as indústrias que considera estratégicas ou indústrias nascentes. Por fim, uma quarta forma de atuação seria como agente financeiro e investidor, influenciando o mercado de crédito e promovendo a alocação dos recursos financeiros públicos conforme o que acredita ser prioritário e mais impactante na economia. Como podemos perceber, essa visão dos autores já considera dentro do conceito que ele aplica de política industrial um Estado mais seletivo que generalista em suas ações, porém aprofundaremos as discussões dessas diferenças ao decorrer do capítulo.

Ainda segundo Ferraz *et al.* (2002), a política industrial e a política macroeconômica têm um relação circular, na qual uma afeta a outra. A política macroeconômica afeta a industrial ao determinar preços por meio da taxa de câmbio, influenciar os investimentos com alterações na taxa de juros, e investindo em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia. Do outro lado, a política industrial, quando bem-sucedida, pode afetar a política macroeconômica do país ao aumentar a eficiência e a produtividade na economia.

Os autores mostram que, atualmente, os debates sobre a política industrial tendem a considerar o processo histórico desse instrumento político, que, conforme citado acima, possuía um movimento pendular conforme o contexto econômico internacional. Os diferentes posicionamentos sobre a intervenção do Estado na economia moldaram as estratégias e, conseqüentemente, os resultados obtidos nos países com industrialização tardia no século XX. Isso pode ser visto muito bem na trajetória histórica da industrialização do Brasil e da Coreia do Sul, que abordaremos no próximo capítulo. Assim, alguns fatos ocorridos previamente e mudanças no pensamento econômico ajudam a moldar os caminhos desse debate, como: o desenvolvimento bem sucedido dos países do Leste Asiático e a importância das instituições públicas nesse processo, a importância do progresso técnico e a inclusão dessa variável como fonte de eficiência econômica, e, por fim, as discussões sobre as restrições do funcionamento do mercado decorrente de externalidades e da racionalidade limitada.

Primeiro, o sucesso dos países asiáticos mostrou que a intervenção do Estado foi bastante benéfica a esses países, já que criou e fortaleceu indústrias estratégicas que elevaram suas economias a patamares muito mais altos em pouco tempo. Segundo, entender a tecnologia, a inovação e o progresso técnico como elementos importantes no desenvolvimento econômico coloca essa área entre aquelas que precisam ser investidas pelos governos, criando formas diferentes de se fazer política industrial. Por último, as externalidades e a racionalidade limitada implicam em uma visão diferenciada da ação pública e sua necessidade, e é preciso levá-las em consideração para poder ter uma intervenção mais eficiente.

De qualquer forma, o que é colocado pela literatura atualmente é que não se deve discutir mais se se deve ou não haver a intervenção do Estado na economia. Diferentemente, os debates devem se pautar em que tipo de intervenção ocorre, como isso é feito, e com quais objetivos. Destaca-se também que a forma de intervenção do Estado na economia e estratégias a serem adotadas dependem muito do estágio de desenvolvimento que o país se encontra. Assim, a política industrial é alterada dependendo do momento específico no tempo que tratamos, mantendo a ideia central de que o objetivo primário são os avanços para atingir posições diferentes no sistema econômico internacional.

Nos debates sobre a política industrial, precisamos levar em conta também que a conjuntura internacional atualmente é muito diferente de algumas décadas atrás. Como mostra Rodrik (2009), os países em desenvolvimento lidam atualmente com um ambiente político muito mais globalizado,

caracterizado por acordos bilaterais, regionais e multilaterais que condicionam suas economias nacionais. As restrições impostas por esse novo ambiente precisam ser incluídas nas formulações de novas políticas industriais.

A política industrial, como já mencionado anteriormente, tem perfis distintos dependendo da ótica com qual ela é aplicada. Assim, seguindo a divisão realizada por Ferraz *et al.* (2002), descreveremos três tipos de ideologias que podem basear a política industrial: a visão neoclássica de falhas de mercado, a visão desenvolvimentista, a visão neoschumpeteriana ou da ótica da competência para inovar, e, ao final, as visões mais recentes de como a política industrial pode ser aplicada no século XXI. Antes, apresentaremos também os instrumentos normalmente utilizados pelo diferentes tipos de política.

## 2.2 INSTRUMENTOS E TIPOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial varia conforme seus objetivos e instrumentos utilizados. Conforme Ferraz (2009), os instrumentos da política industrial podem ser divididos em dois grupos conforme seus objetivos. Um primeiro grupo seria aquele que tem como finalidade regular as atividades econômicas, por meio de leis e políticas que previnam ou condenem a concorrência desleal, que regulamentem a propriedade intelectual, e demais atividades que possam ser controladas para o melhor funcionamento da economia de um país. O segundo grupo seria composta pelos incentivos do governo, como subsídios, financiamentos, promoção e incentivo de gastos com pesquisa e desenvolvimento, entre outras medidas fiscais. Esses instrumentos serão utilizados de acordo com a natureza do alvo da política. Assim, as políticas industriais podem ser divididas em horizontais (funcionais), verticais (seletivas ou setoriais) e de fronteira (*frontier*).

As políticas industriais horizontais buscam atingir a economia como um todo, tendo um alvo mais geral. Nelas, não há o privilégio de uma indústria ou setor em detrimento de outros, já que seu objetivo é alterar o mecanismo de alocação de recursos na produção. Os instrumentos das políticas horizontais são regulatórios – como a repressão de condutas anti-competitivas para regularizar a concorrência –, políticas de infraestrutura, políticas de tarifas para importação e exportação, e leis regulamentando a propriedade intelectual. Todavia, podem existir outros



instrumentos de incentivo, como ações generalistas para desenvolver a inovação, aumentar o acesso ao crédito e compras de governo. Outras políticas gerais de desenvolvimento em educação, ciência e tecnologia também podem ser consideradas como instrumentos de uma política industrial horizontal (FERRAZ *et al.*, 2002).

As políticas industriais verticais são política focalizadas a beneficiar uma indústria ou setor específico. Assim, a partir de suas decisões de que setores seriam mais competitivos ou estratégicos, o Estado mobilizará seus instrumentos para atender esses setores. Os instrumentos utilizados podem ser os mesmos das políticas horizontais, com a diferença de que ao invés de atingir a economia como um todo, vão atingir apenas aqueles escolhidos. Alguns exemplos de políticas verticais são a atração de investimento externo direto em um segmento específico, negociações internacionais de comércio em setores específicos, incentivos e subsídios para segmentos escolhidos ou algumas atividades produtivas, e programas de apoio à competitividade em algumas atividades industriais. Essas políticas podem ainda incluir produção direta por meio de companhias estatais (PERES; PRIMI, 2009). Para Ferraz *et al.* (2002), os argumentos para justificar a prominência de algumas indústrias são: maior valor agregado e possibilidade de aumento da renda per capita do país, criar efeito multiplicador com indústrias de grande poder de encadeamento, criar dinamismo com indústrias inovadoras, e proteger indústrias nascentes.

Um último tipo de política seria a de fronteira. Nela, há uma visão ampla de desenvolvimento nacional, e o seu foco é a criação de capacidades em áreas tecnológicas e científicas estratégicas. Essas políticas são estratégias complexas e requerem capacidades elevadas de gerenciamento das instituições estatais, bem como uma coordenação efetiva entre os diferentes *stakeholders*. Estão nessa categoria programas nacionais em biotecnologia, nanotecnologia, e defesa, bem como programas nacionais para desenvolvimento tecnológico em áreas selecionadas, realizados por meio de parques tecnológicos e associações de pesquisa (PERES; PRIMI, 2009).

As diferenças de políticas industriais levam ao principal ponto de discussão sobre sua aplicação, pois dependendo de suas característica ela pode assumir um papel mais intervencionista ou não na economia. E a aceitação ou não da presença do Estado na economia vai depender muito de que base teórica é utilizada para a reflexão do tema. Por exemplo, em uma visão liberal, a intervenção da política industrial ocorre como forma de reduzir ou eliminar as imperfeições de mercado (externalidades, incertezas, falta de informações). Dessa forma, a política industrial seria mais restrita e mais horizontal, sem favorecer setores específicos.

De um outro lado, os autores neoschumpeterianos ou evolucionários, como será mostrado na próxima seção, dão prioridade ao papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico. Dessa forma, a política industrial é mais ativa e “abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação” (FURTADO; SUZIGAN, p. 165, 2006). A promoção da inovação nessa visão determina a competitividade sistêmica da indústria e impulsiona o desenvolvimento econômico.

## 2.3 AS DIFERENTES ÓTICAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

### 2.3.1 A política industrial pela ótica neoclássica

Pela ótica neoclássica, a alocação dos recursos deve ser feita de forma eficiente pelo mercado. Em uma economia com mercados competitivos, a política industrial torna-se algo desnecessário e indesejada. Dessa forma, uma intervenção estatal seria necessária nos casos em que o mecanismo de funcionamento desses mercados não otimizassem completamente o comportamento dos agentes envolvidos.

Conforme reafirma Ferraz (2009), se todos os mercados forem competitivos, a política industrial é não somente desnecessária como, principalmente, indesejável. Analogamente, a intervenção governamental seria necessária se, e somente se, o mecanismo de preços não capturasse todos os benefícios e custos de oportunidade associados à produção e ao consumo de bens. Nessas situações ocorrem o que os economistas neoclássicos denominam falhas de mercado, e nelas o governo age de forma mais passiva, criando as condições necessárias para o bom funcionamento dos mercados

Ferraz, de Paula e Kupfer (2002, p.550), apresentam cinco tipos principais de falhas de mercado:

1) “Estruturas de mercado ou condutas não competitivas”: em maioria decorrem da existência de economias de escala, em economias oligopolizadas e monopolizadas. Nesses casos,

a política industrial deve agir de forma regulatória com políticas de concorrência com o objetivo de reduzir o poder de mercado das grandes corporações.

2) “Externalidades”: as externalidades ocorrem quando um agente econômico influencia outros agentes de forma positiva ou negativa através de suas decisões. Nesses casos o governo deve agir com a política industrial com medidas corretivas, complementares à atuação de agentes privados racionais.

3) “Fornecimento de bens públicos”: os bens públicos, por possuem como características principais a não-exclusividade e a não-rivalidade, não podem ter sua propriedade atribuída como um direito exclusivo de um único agente econômico, e a agregação de novos consumidores não deve alterar o custo dos bens consumidos. O problema que isso pode gerar para o governo é o conhecido como “carona”, ou *free rider*, que seria quando um indivíduo usa os serviços e bens sem pagar por eles. Além disso, o mercado não possui incentivos suficientes para fornecer esse tipo de bens, gerando uma falha de mercado. A solução nesse caso, seria o Estado prover diretamente esses bens ou através de concessões.

4) “Direitos de propriedade comuns”: existe uma falha de mercado com a necessidade de intervenção do Estado quando direitos de propriedade não são possíveis de serem apropriáveis individualmente. Aplicam-se a este caso também quando há poucos incentivos para conservar ou melhorar propriedades comuns.

5) “Diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas”: essas diferenças existem quando agentes privados e a sociedade divergem quanto à preferência entre consumo atual e futuro de um bem ou serviço.

Em suma, a ótica neoclássica da política industrial tem como premissa básica a existência de falhas de mercado. Somente elas justificariam e abririam espaço para a intervenção estatal. Dessa forma, segundo essa perspectiva ortodoxa, a política industrial tem como objetivo ser fundamentalmente corretiva, a fim de amenizar os impactos negativos dessas falhas de mercado. Os instrumentos de política industrial que serão utilizados nessa visão são mais abrangentes, favorecendo a economia como um todo e não apenas alguns setores, pois ter instrumentos direcionados cria, na visão neoclássica, distorções do mercado desnecessárias (Altenburg, 2011). Ou seja, no caso da política industrial neoclássica os instrumentos priorizados são os horizontais.

### 2.3.2 Política industrial na visão desenvolvimentista

A ótica desenvolvimentista é uma forma de compreender a política industrial muito distinta da primeira apresentada, a neoclássica. Nessa, entende-se que o papel do Estado na economia é muito mais ativo que na visão das falhas de mercado, na qual esse papel é muito mais corretivo. A ideia por trás de um Estado desenvolvimentista, é que ele seja capaz de criar e estimular as atividades econômicas que gerem um crescimento e desenvolvimento nacional possível de ser sustentado no longo prazo, normalmente buscando alterar por completo as estruturas produtivas do país. Essa visão, ao ser aplicada para a política industrial, deve levar em consideração condicionantes importantes que afetam suas estratégias e resultados, como o contexto histórico, as especificidades do país em que a política é adotada, e a conjuntura internacional.

Essa forma de política industrial está bastante ligada à economias em estágio inicial de desenvolvimento, normalmente sendo mais intervencionistas nos processos tardios de industrialização. Isso se dá por uma das bases ideológicas dessa corrente ser a da proteção da indústria nascente. Entende-se, a partir de autores como John Stuart Mill e Friederich List, que a indústria que está em fase inicial é mais vulnerável à competição, pois os custos dela são muito mais altos que nos países que essa atividade já está consolidada. Portanto, justifica-se a atuação ativa do Estado na economia para proteger essa indústria (FERRAZ *et al.*, 2002).

Alexander Gerschenkron (1962), em sua obra “*Economic Backwardness in Historical Perspective*”, mostra que os países em desenvolvimento se espelham muito nos países avançados quanto aos caminhos a seguir e processos a serem adotados. O atraso ou “*backwardness*”, como é denominado pelo autor, leva o Estado a ter uma intervenção mais direcionada, conforme o governo percebe o que deu certo para os outros. Nessa ideia de política industrial não ocorre a inovação, mas a cópia para que se possa atingir taxas de crescimento elevadas e equiparar-se aos líderes econômicos internacionais. Ou seja, os países atrasados seguem os mesmos caminhos, mas de forma mais acelerada, objetivando o *catching-up*.

Em uma política industrial desenvolvimentista, os instrumentos de política econômica do país serão colocados todos em prol desse objetivo de desenvolvimento industrial. Como afirmam Ferraz *et al.* (2002, p. 554) “em um Estado desenvolvimentista, as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional, e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade, tendo como referência a melhor prática internacional, para emular experiências”. Os autores ainda colocam que

o Estado vai liderar e controlar o mercado, pois ele é o responsável pelas decisões de quais setores serão ou não apoiados e incentivados, ajustando suas políticas e instrumentos para favorece-los.

Pelas experiências históricas, percebemos que o modelo desenvolvimentista de política industrial pode ter diversos resultados. A capacidade do Estado desenvolvimentista de não apenas incentivar e criar regulações que auxiliem o desenvolvimento de certas indústrias, mas também criar mecanismos para que os resultados esperados desse investimento sejam realmente obtidos foi fundamental para o sucesso ou fracasso das tentativas de industrialização. Conforme será discutido no próximo capítulo, a Coreia do Sul estimulou e investiu nas empresas nacionais e no desenvolvimento tecnológico, sendo bastante rígido em suas metas que deveriam serem cumpridas por aqueles que recebiam os investimentos. Por exemplo, uma forma de metas utilizadas foram as metas de exportação, exigindo quotas específicas mínimas de exportação do que era produzido nacionalmente. Da mesma forma, no Brasil também tivemos grandes investimentos na reestruturação da estrutura produtiva, mas a falta de controle e cobrança de metas contribuiu, de certa forma, para a falta de competitividade na indústria nacional.

A ótica desenvolvimentista foi muito popular na América Latina pela influência dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão ligado às Nações Unidas que busca estudar o desenvolvimento econômico na região. A teoria do subdesenvolvimento latino-americano foi iniciada principalmente com os estudos de Prebisch na CEPAL, apresentando as causas para o atraso dos países na região e sua relação com a necessidade de industrialização deles. Assim, como veremos também mais a frente, o Brasil foi um exemplo da aplicação do pensamento cepalino no desenvolvimento nacional (COLISTETE, 2001).

É importante destacar também que o nível de intervenção do governo nesse modelo depende muito do nível industrial desse país. Conforme a maturação da estrutura criada pelo Estado desenvolvimentista vai acontecendo, abre-se mais para as decisões privadas. Nesse modelo, os instrumentos são mais focalizados que na visão neoclássica. Assim, as políticas são direcionadas aos setores considerados estratégicos, e o Estado é muito mais ativo nesse processo de desenvolvimento. Ou seja, os instrumentos dessa política são verticais e setoriais.

Sobre os questionamentos da eficácia da intervenção estatal, Rodrik (2009) mostra empiricamente que a indústria tende a ser muito mais competitiva quando se tem subsídios para seu desenvolvimento. Ele apresenta dados da exportação do Brasil, do Chile e do México aos

Estados Unidos e destaca que, excluindo as *commodities*, os principais produtos exportados por essas economias são aqueles que em algum momento tiveram incentivo governamental.

### **2.3.3 Política industrial na visão neoschumpeteriana**

A política industrial na visão neoschumpeteriana, também conhecida como evolucionista, leva em conta em seu pensamento a relação que o mercado possui com as estratégias empresariais e o progresso técnico, sendo uma política industrial voltada para as competências para inovar. Um ponto importante desse pensamento sobre política industrial é que ele entende que as estratégias adotadas pelas empresas influenciam as estruturas do mercado através de suas inovações.

As bases ideológicas dessa corrente estão nos pensamentos de Schumpeter sobre o funcionamento do mercado. Em suas obras, Schumpeter (1982) coloca que, a ideia tradicional do funcionamento da economia se assemelha a um “fluxo circular” econômico. Neste fluxo, as mudanças ocorrem monotonamente, com a produção sendo alocada para seu respectivo mercado. Pela existência desse fluxo, o crescimento econômico seria permitido pelos ganhos de produtividade com base em tecnologias dadas como já existentes e conhecidas, que são aos poucos colocadas na produção de bens. Esse crescimento não é considerado pelo autor como desenvolvimento econômico, pois a mudança na estrutura deve partir de algo distinto e estranho ao “fluxo circular”. Para ocorrer de fato o desenvolvimento é necessária uma perturbação no equilíbrio descontínua do fluxo original que altera por completo e para sempre o estado que existia anteriormente.

Para o autor, essas mudanças espontâneas que ele cita não surgem nos consumidores, mas sim na esfera industrial e comercial, com o produtor iniciando a mudança econômica. O desenvolvimento econômico na visão schumpeteriana necessita do que ele chama de “novas combinações”. Essas combinações, por sua vez, não devem surgir de outras mudanças anteriores por ajuste mas serem eventos descontínuos, abrangendo casos como a criação de novos produtos e novos métodos produtivos. Percebemos que o ponto central da ideia do autor está na inovação, que ao ser introduzida na economia, produz mudanças diferentes das habituais, pois trata-se de um conhecimento novo e não difundido anteriormente.

Niosi (1993) apresenta sua definição de inovação baseado no pensamento schumpeteriano como: produtos e processos novos ou aperfeiçoados, novas formas organizacionais, a aplicação da

tecnologia existente em novos campos, a descoberta de novos recursos e a abertura de novos mercados. Esse novo elemento introduzido rompe com o equilíbrio do fluxo, e esse ruptura é o que vai ditar novos termos de conduta para o funcionamento econômico. Assim, diferentemente do fluxo anterior, o progresso tecnológico se dá por um elemento externo ao mecanismo econômico (COSTA, 2006).

Podemos destacar também que, além do empresário, Schumpeter mostra que o Estado necessita ter um papel ativo na regulação econômica para permitir inovações e promover seu desenvolvimento. Isso se dá porque criar essas vantagens competitivas não é um processo simples. Pelo contrário, é um processo complexo que envolve estratégias e políticas que necessitam regulação e direcionamento por parte do Estado (TAVARES *et al.*, 2005).

Conceição (p. 59, 2000) reafirma essa prioridade da inovação tecnológica no pensamento evolucionista ao colocar que, “mesmo sendo um dos componentes da trilogia ‘invenção – inovação – difusão’ a que se referia Schumpeter, a inovação tecnológica exerce um efeito maior do que as demais sobre o processo de desenvolvimento econômico”.

Além do fator inovação, os economistas que estão ligados à essa corrente de pensamento da política industrial rejeitam os pressupostos de equilíbrio nos mercados, informação perfeita e racionalidade dos agentes. Ferraz *et al.* (2002) mostram que por essa ótica, a racionalidade é limitada, as informações são assimétricas e as externalidades não são apenas elementos que devem ser corrigidas a fim de buscar o retorno ao equilíbrio. Diferentemente, as assimetrias e externalidades são o que constitui o processo de acumulação e crescimento de uma economia de mercado. A competição leva as empresas a investirem na formação de competências para criar assimetrias competitivas, criando e diferenciando seus produtos e, por fim, obterem posições mais privilegiadas no mercado.

Ainda conforme esses autores, essa visão da política industrial possui aspectos chaves importantes para compreendê-la:

1) “Concorrência por inovação tecnológica”: diferentemente da visão das falhas de mercado, essa abordagem afirma que a competição no mercado é realizada por meio das inovações e os efeitos dinâmicos que elas geram.

2) “Inter-relações entre agentes econômicos”: a cooperação entre as empresas e entre estas com as universidades e centros de pesquisa criam vantagens para o mercado por meio do aprendizado por interação.

3) “Estratégia, capacitação e desempenho”: dentro do ambiente competitivo, as empresas necessitam avaliar que caminhos podem seguir e se possuem capacitação para isso. A partir disso, alocam recursos para o fortalecimento da capacitação tecnológica que, ao ser aplicada, definirá a eficiência produtiva e a diferenciação de seus produtos.

4) “Importância do ambiente e processo seletivo”: fortalecimento da importância econômica que as tecnologias superiores possuem, de forma que os métodos mais eficientes e que trazem mais resultados são difundidos na economia.

Sendo então que a lógica schumpeteriana para desenvolvimento é baseada no processo de concorrência pela inovação, precisamos levar em consideração também que o investimento em inovações é bastante incerto. Com isso, ocorre a possibilidade da intervenção do Estado para auxiliar com a redução desses custos às entidades privadas. Os incentivos podem surgir como políticas para induzir as empresas a desenvolver e introduzir novos produtos, serviços e processos. O mercado nesse caso age como um seletor entre agentes, não sendo o mecanismo alocador. Assim, o Estado pode ampliar a intensidade de processo seletivo realizado pelo mercado, por meio de instituições que facilitem esse processo. A intervenção pode ocorrer também estimulando a demanda, não só a oferta, ao dar subsídios para os interessados na aquisição dos produtos de nova tecnologia. Ou seja, os instrumentos que podem ser utilizados são a subvenção aos projetos para desenvolvimento tecnológico, incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento, condições melhores de financiamento para a inovação e a proteção de patentes e padrões. Além disso, é importante o Estado criar ou fortalecer instituições e institutos que visem a promoção da tecnologia e da inovação (FERRAZ *et al.*, 2002).

A ideia de fomentar o desenvolvimento de inovações em um país está ligada também ao conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI). Os SNI são um conjunto de instituições, atores e mecanismos em um país que contribuem para a criação, avanço e difusão das inovações tecnológicas, como, por exemplo, institutos de pesquisa e agências governamentais que auxiliem esse processo de criação inovadora. Esses sistemas possuem características distintas dependendo do estágio de desenvolvimento do país em questão. Por exemplo, países já capacitados tecnologicamente possuem um SNI focado na liderança em inovação, enquanto países ainda em desenvolvimento tecnológico possuem foco na transformação de seus sistemas de ciência e tecnologia em SNI. Esses últimos, são países que buscam reduzir o hiato tecnológico entre eles e os países avançados e, como será abordado mais a frente, podemos incluir nesse grupo o Brasil,



enquanto a Coreia do Sul se enquadra no primeiro grupo. De qualquer forma, a inclusão do conceito de SNI nos permite entender o funcionamento da economia como um todo em prol de um desenvolvimento tecnológico característico das políticas industriais neoschumpeterianas (ALBUQUERQUE, 1996).

## 2.4 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI

### 2.4.1 Política industrial da “autodescoberta”

A política industrial, conforme comentado anteriormente, teve um histórico com movimento bastante pendular, passando ora por momentos de pouco estímulos a Estados intervencionista, ora incentivando-os. Mesmo assim, os debates sobre a forma de intervenção ainda existem e são frequentes entre os economistas. Agora, exporemos e debateremos sobre a ideia de Dani Rodrik, autor norte-americano, que postula uma política industrial diferente das correntes apresentadas ao decorrer do capítulo.

Em seu livro de 2007, intitulado *One Economics, Many Recipes*, ele inicia o capítulo sobre a política industrial no século XXI afirmando que, a natureza dessa política é complementar as forças de mercado, ajustando a alocação de recursos nos diversos mercados de uma economia. O modelo para esse instrumento que ele propõe é um que auxilie o mercado a diminuir as chances de perdas para a economia. Esse modelo, para ele, não deve estar baseado em taxas ou subsídios, mas sim na colaboração estratégica entre o governo e o setor privado, a fim de descobrir os principais obstáculos na reestruturação industrial e econômica, e quais ações devem ser tomadas para removê-los. Dessa forma, a análise da política industrial não deve focar nos resultados que ela pode gerar, pois estes são desconhecidos antes dela ser aplicada; ela deve então focar em realizar o processo de incentivos de forma correta. O autor mostra sua preocupação com encontrar uma forma de organização ou processo da política industrial na qual tanto atores públicos como privados possam reunir esforços para resolver problemas na estrutura produtiva de um país, com os dois lados aprendendo mutuamente as oportunidades e restrições que eles possam encontrar. Além disso, os instrumentos tradicionais como promover crédito e subsídios, ou decidir em promover uma

indústria ou outra, são ações que veem depois desse processo inicial, como resultado dele. Assim, a sua ideia central é de que a forma correta de se pensar a política industrial é como ela sendo um processo de descoberta (*discovery process*).

Sobre a inovação, Rodrik destaca que seu aprimoramento e incentivo nos países em desenvolvimento é restrita não só do lado da oferta, mas também no da demanda. Isso significa que não é a falta de profissionais capacitados e de laboratórios de pesquisa, ou proteção inadequada da propriedade intelectual que restringe as inovações tão desejadas por esses países de baixa renda. A falta de inovações está, em realidade, muito ligada à falta de demanda dos empreendedores, principalmente por eles verem novas atividades como atividades de baixo lucro nos contextos que eles se encontram.

A teoria das vantagens comparativas tem como premissa básica a especialização, que resultaria ao país um crescimento da produtividade com uma economia aberta. O pensamento de que o subdesenvolvimento está associado a uma inadequada abertura da economia aos mercados internacionais normalmente implica que a especialização de acordo com as vantagens comparativas é um ingrediente essencial ao desenvolvimento. Todavia, o autor mostra que outros pontos de vista existem sobre a especialização. Citando outros autores como Imbs e Wacziarg, ele afirma que o desenvolvimento econômico não ocorre conforme essa ideia tradicional de vantagens comparativas. O que ele constatou é que o principal para as economias em desenvolvimento é adquirir conhecimento sobre uma variedade de atividades, e não concentrar-se em apenas na que o país supostamente faz melhor.

O autor destaca que a diversificação da estrutura produtiva requer um processo de descoberta da estrutura de custos da economia em questão. Dessa forma, os empreendedores devem realizar experimentos com novas linhas de produtos, realizando um esforço experimental com tecnologias de produtores já consolidados no exterior e adaptá-las às condições locais. E esse processo de experimentos e tentativas ele intitula de “autodescobrimento” (*self discovery*).

Essa ideia do autor derruba o pensamento clássico do comércio internacional. Para ele, o comportamento no mercado de alguns países não pode ser explicado facilmente pela teoria das vantagens comparativas, pois facilmente encontramos países com recursos muito semelhantes, mas com produções muito distintas. Como exemplo, o autor cita países como o Paquistão, que exporta bolas de futebol enquanto outro país semelhante, como o Bangladesh, não produz praticamente nenhuma bola, mas exporta milhões de dólares em chapéus. Da mesma forma, a Coreia do Sul é

uma grande exportadora de micro-ondas, mas não tem uma indústria significativa de bicicletas, enquanto Taiwan tem um comportamento oposto. Não temos nesses casos vantagens comparativas, mas sim um processo de especialização que provavelmente surgiu de processos aleatórios de autodescoberta.

Se nos colocarmos no papel de um empreendedor, logo percebemos que, por mais que a atividade de autodescobrimento tenha um papel muito importante para o país, ela é muito arriscada e com altos custos. Caso sua tentativa seja fracassada, somente ele terá que arcar com esse prejuízo. Por isso, nos estágios iniciais do processo de descoberta, é muito improvável que o empreendedor sinta-se confortável em realizar suas tentativas, já que não há informação suficiente para concluir se haveria lucro ou não ao realizar uma atividade ou outra. Portanto, o investimento inicial pode partir do Estado, que caso sendo bem sucedido, levará os agentes da economia a investir seus próprios recursos na atividade descoberta.

A melhor política que pode ser adotada pelo governo em resposta às externalidades que restringem o autodescobrimento é subsidiar investimentos em indústrias novas e não tradicionais. Os incentivos do governo são descritos pelo autor como tendo dois lados distintos: um para auxiliar o empreendedor, e um para cobrar resultado. O primeiro é o lado que provê os subsídios e é mais benéfico no olhar dos empreendedores, já que é nesse lado que ele ganhará proteção comercial e outros auxílios diversos. Do outro lado, para garantir que os erros não sejam continuados e que projetos ruins serão descartados ao demonstrarem falhas, o Estado precisa implementar também requisitos de performance, a fim de avaliar o desempenho gerado pelos subsídios dados. Ou seja, do outro lado é necessário também disciplinar os empreendedores beneficiados pelos investimentos governamentais.

O autor elenca em seu livro dez princípios que ele considera como básicos para uma política industrial eficiente, baseado na ideia de promover o “autodescobrimento”:

1) Os incentivos do Estado na política industrial devem ser dados apenas às atividades novas. Considerando que o propósito da intervenção estatal é diversificar a economia e gerar novas áreas de vantagens comparativas, os incentivos devem estar focados em atividades que ainda são desconhecidas na economia doméstica.

2) Deve existir na política industrial critérios claros e bem definidos que classifiquem as atividades beneficiadas como bem-sucedidas ou fracassadas. Isso porque, como dito anteriormente,

a política industrial é um processo experimental, e nem todas as atividades experimentadas trarão os resultados esperados.

3) Os contratos promovidos pelo governo com empreendedores devem possuir cláusulas de previsão para o encerramento dos benefícios. Com isso, atividades que fracassarem não ficarão muito tempo recebendo recursos públicos e os recursos podem ser melhor alocados.

4) O apoio público deve concentrar-se em atividades, não setores. Normalmente, as agências de promoção ao investimento priorizam setores da indústria para receber subsídios, o que pode levar à uma condução errônea da política industrial. O foco do Estado deve estar nas atividades, facilitando a estruturação dos benefícios para corrigir falhas de mercado específicas. Como exemplo, o autor cita que ao invés de prover incentivos para um ou outro setor, o governo deve subsidiar treinamento bilíngue, infraestrutura, fomentar a adaptação de tecnologia estrangeira às condições locais, entre outras. Ou seja, o governo deve priorizar o incentivo à ações que corrijam falhas específicas que possuem vantagens para diversos setores ao mesmo tempo.

5) Atividades que são subsidiadas precisam possuir potenciais claros em criar *spillovers* e efeitos por demonstração. Não há motivos para o governo investir em atividades que não levarão outras a se desenvolverem também, nem gerar transbordamentos de tecnologia.

6) A autoridade responsável por colocar em prática essa política industrial deve estar apresentada como agências que demonstrem competência para isso.

7) A implementação dessas agências deve ser monitorada de perto por responsáveis que tenham claro os objetivos da política adotada e que possuam forte autoridade política.

8) As agências responsáveis devem também manter canais de comunicação com o setor privado.

9) Erros que resultam na seleção dos “perdedores” podem ocorrer. Por isso, estratégias públicas devem estar preparadas com pessoal adequado e instituições capazes para não descartar possíveis “vencedores” por engano.

10) As atividades precisam ter capacidade de se renovarem, para que o ciclo do autodescobrimento seja contínuo.

Uma política industrial boa, nesse sentido, seria aquela que previne que os recursos destinados ao desenvolvimento industrial não sejam todos consumidos por projetos ruins. Assim, o governo não deve escolher os “vencedores”, mas saber reconhecer e eliminar os “perdedores”.

De qualquer forma, destaca-se que nessa perspectiva a reestrutura industrial precisa passar pela ação governamental para ocorrer efetivamente.

#### **2.4.2 A nova política industrial setorial**

No artigo *Rethinking industrial policy*, os autores Aghion, Boulanger e Cohen (2011) apresentam sua visão sobre o comportamento e características que uma política industrial no século XXI deve possuir. Inicialmente, eles discutem que a forma aplicada de política industrial até a década de 1980, uma visão mais desenvolvimentista, perdeu muito de sua credibilidade no meio acadêmico, principalmente por seu mecanismo de escolha dos “vencedores” que reduz a concorrência no mercado. Todavia, eles percebem também que há um retorno da discussão de se políticas setoriais seriam ou não benéficas para um país. Esse retorno das discussões atuais do tema estaria ligado a três principais fatores: as mudanças no clima e a preocupação com o meio ambiente, a crise econômica iniciada em 2008, e, por último, a ascensão chinesa.

Aghion *et al.* afirmam que a visão tradicional da política industrial tende a colocar a seleção de setores como o oposto da competição no mercado. Para eles, é possível que seja o contrário, ou seja, que eles sejam vistos como complementares e não como substitutos. A intervenção estatal deve ocorrer nos setores que a competição e a inovação tenham papel chave, e deve ser feita de forma que esteja em harmonia com esses elementos. Dessa forma, eles elencam cinco canais de intervenção setorial:

1) Mudanças técnica direta e o caso da inovação verde: o argumento utilizado aqui é que o caminho tomado pela inovação dentro de um regime de livre mercado pode gerar tecnologias e aperfeiçoamentos “sujos”, em contrastes com as inovações “limpas”, ou sustentáveis. A partir de pesquisas empíricas, os autores mostram que empresas com histórico de inovações “sujas” tendem a manter-se “sujos”, ao invés de buscar inovações “limpas”, o que eles chamam de *path-dependence*. Assim, o papel do governo nesse caso é de intervir de forma a redirecionar os esforços dessas empresas em direção a tecnologias mais verdes. Isso pode ser possível por meio de políticas horizontais que aloquem permissões de carbono ou taxas de emissão de carbono, bem como com subsídios diretos às inovações verdes. As duas ações devem estar combinadas por terem um efeito mais eficiente que apenas as cotas de carbono.

2) Política setorial como compensação da insuficiência do desenvolvimento financeiro: apesar de alguns setores terem alto crescimento potencial e podem apresentar efeitos muito positivos para economia no geral, a falta de capital neles cria obstáculos para seu desenvolvimento. As empresas especializadas em alta tecnologia normalmente tem dificuldade em obter crédito por seus ativos e produção nem sempre são tangíveis. Isso ocorre frequentemente em países menos desenvolvidos nos quais o crédito bancário é o canal principal de financiamento empresarial. Uma política setorial adequada deve atuar no mercado de capitais para que as empresas com potencial de crescimento e de transbordamento de tecnologia tenham acesso fácil ao capital necessário.

3) Políticas setoriais funcionam melhor quando são mais descentralizadas: uma política mais descentralizada faz com que o risco do Estado escolher as “vencedoras” em meio a todas as empresas de uma nação reduza. Sem concentração na aplicação da política, essas “vencedoras” passam a ser de maior número, pois os beneficiados serão escolhidos de acordo com cada região da divisão do país. Conforme os estudos dos autores, com os subsídios saindo de governos locais, pode-se ter um *market share* melhor distribuído mais patentes registradas.

4) Políticas setoriais funcionam melhor quando implementadas em setores mais competitivos: as pesquisas empíricas dos autores nesse ponto servem para mostrar que não há uma dicotomia entre política industrial e competitividade. Eles mostram que as políticas setoriais tiveram um desempenho melhor nos setores mais competitivos, tendo maiores efeitos na produção e na geração de inovação. Assim, política setorial e competitividade seriam, de fato, complementares e não antagônicas.

5) Políticas setoriais funcionam melhor quando os subsídios são menos concentrados: nesse argumento, os autores mostram que a interação entre auxílio estatal e a competitividade dos produtos em um determinado mercado é mais positiva quando esse auxílio não é concentrado, ou seja, não está focado em apenas uma ou poucas empresas.

Concluindo, os autores, nesse artigo, apresentam uma visão diferente da política industrial, na qual não há uma oposição entre as políticas industriais setoriais e a competitividade da economia. O que eles defendem, na verdade, é que, se aplicada de forma correta, a intervenção complementa o mercado e potencializa a produção e inovação do país. Entende-se também que essa política apresentada aqui está mais voltada aos países que já estão na fronteira tecnológica, e querem manter níveis altos de inovação e desenvolvimento.

## 2.5 CONCLUSÃO PARCIAL

A política industrial é um elemento presente nas economias que buscam o desenvolvimento econômico e melhores posicionamentos no sistema econômico internacional. Todavia, sua aplicação e instrumentos para atingir seus objetivos gera ainda muito debate no meio acadêmico, porque visões diferentes do funcionamento da economia geram diferentes ideias sobre a política industrial e o papel do Estado na economia. Por mais que essas discussões ocorram já há muito tempo, a aplicação desse instrumento não está antiquada ou ultrapassada. Em realidade, ocorre hoje um movimento de retorno do uso de políticas industriais, e isso demanda discussões novas que levem em conta a conjuntura atual em suas análises, assim como soluções em política industrial mais inovadoras que as tradicionais.

Por isso, apresentamos nesse capítulo as três visões habituais da política industrial (neoclássica, desenvolvimentista e neoschumpeteriana), bem como expomos também dois pensamentos novos de como a política industrial no século XXI deve ser entendida e analisada. É possível perceber que as novas ideias estão muito mais voltadas em achar caminhos alternativos, do que manter-se fieis aos pensamentos anteriores, demonstrando a necessidade de renovar a forma que entendemos a política indústria para acharmos possibilidades novas para o desenvolvimento. Isso dá uma base teórica para compreender as políticas que foram adotadas pelo Brasil e pela Coreia do Sul nos séculos XX e XXI. Assim, nos próximos capítulos poderemos perceber a aplicabilidade das teorias tradicionais na trajetória histórica desses países, e perceberemos seus efeitos e novos objetivos nas políticas das últimas décadas.

### 3 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO SÉCULO XX

O Brasil e a Coreia do Sul são dois grandes exemplos de países que passaram por um período no qual o desenvolvimento nacional era o grande objetivo de longo prazo. Para isso, a política industrial foi aplicada de forma muito ativa por seus respectivos governos, escolhendo setores estratégicos e impondo um Estado forte nas atividades econômicas. Nesse capítulo, para demonstrar o desenvolvimento buscado por esses países, apresentaremos três seções. Na primeira, abordaremos o conceito de “países de industrialização recente” que surgiu com o destaque da manufatura nos países periféricos. Na segunda, apresentaremos o desenvolvimento histórico do Brasil no século XX, destacando os governos desenvolvimentistas e a reforma liberal no final do século. Por fim, explicaremos o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul e as políticas envolvidas no processo.

#### 3.1 OS PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE NO SÉCULO XX

A busca pelo desenvolvimento econômico foi algo que ocorreu com muito destaque a partir de meados do século XX nos países que desejavam alcançar uma industrialização e renda nos níveis dos países considerados desenvolvidos. Essa busca fez com que um grupo de países ganhasse a atenção do mundo por suas altas performances que, por mais tivessem ações distintas, possuíam objetivos semelhantes. Em um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) de 1979, esse grupo de países foi intitulado de *Newly Industrializing Countries* (NICs), ou países de industrialização recente. Nessa publicação da OECD, o autor mostra que havia uma tendência no aumento da produção industrial desse grupo de países e havia uma rápida penetração de sua produção no mercado internacional de manufaturados. Esse grupo era composto pelos seguintes países: Brasil, México, Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong Kong, e alguns países do sul europeu (MARRIS, 1979). O que estava ocorrendo nesse período era, então, o início da preocupação da economia mundial com esses pontos fora da esfera tradicional da manufatura



que se desenvolviam muito rápido e tinham uma ampliação muito veloz em seu *market share* no comércio internacional.

Nos anos 1970, grande parte das economias avançadas passava por um período de “estagflação”, ou seja, estagnação da economia com índices crescentes de inflação. Enquanto isso, os NICs estavam crescendo em ritmo muito acelerado, contrariando a tendência mundial de retração da atividade econômica. Para Canuto (1994), essa aceleração do desenvolvimento se deu na mudança estrutural intra-indústria, propiciando esse rápido crescimento industrial e ampliação da produção. Os NICs da América Latina inicialmente e posteriormente os da Ásia, colocaram investimentos intensos na indústria pesada (metalurgia, química, maquinaria e metal-mecânica) para criar as bases industriais necessárias para investir também em outros tipos de indústria.

Ainda segundo Canuto (1994), uma diferença importante entre os NICs asiáticos e latino-americanos está relacionado ao grau de abertura do comércio em cada uma dessas regiões. Esse grau de abertura pode ser entendido também como a corrente de pensamento desenvolvimentista que foi adotada por cada uma delas. No caso dos países asiáticos, eles tiveram uma abertura maior, colocando sua exportação como necessária para a continuidade do projeto industrializante. Para os NICs asiáticos, a promoção das exportações foram o grande motor da economia, desenvolvendo manufaturas para atingir os mercados dos países centrais. Nos países da América Latina, o pensamento colocado em prática era diferente. Aqui, ocorreu um maior fechamento do comércio para a proteção industrial e permitir a substituição dos produtos anteriormente importados.

Os casos do Brasil e da Coreia do Sul são emblemáticos para expor essas duas correntes distintas. Assim, nas próximas seções apresentaremos o desenvolvimento econômico desses dois países no século XX, e as políticas industriais adotadas para atingir os objetivos desenvolvimentistas.

### 3.2 A INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL NO SÉCULO XX

O Brasil, como as demais economias da América Latina, tinha, no início do século XX, uma economia bastante baseada na exportações de produtos primários. As indústrias até esse momento estavam bastante limitadas ao consumo interno e com baixos níveis de produtividade.

Dessa forma, a grande parte dos produtos manufaturados, principalmente os bens de capital, eram supridos internamente por meio de importações. Não havia também um dinamismo próprio na economia interna, e a demanda externa por produtos primários definia o crescimento econômico do país. Todavia, as constantes crises econômicas que ocorreram no início de século e principalmente a crise de 1929, com fortes efeitos no comércio exterior, mudaram o rumo desse modelo no qual a economia brasileira estava estruturada (TAVARES, 2011).

O gargalo criado pela a retração do mercado internacional com a redução brusca das exportações brasileiras e, conseqüentemente, das divisas internacionais para financiar importações, gerou uma necessidade interna de suprir os produtos que já não conseguiam ser importados. Essa necessidade foi o que, segundo Tavares (2011), incentivou o processo conhecido como Processo de Substituição de Importações. Esse modelo de industrialização foi a base para as diretrizes da política industrial de grande parte dos governos brasileiros durante o século XX. Dessa forma, para compreender o processo desenvolvimentista, apresentaremos as principais ações de alguns governos que moldaram a política econômica e industrial do país.

### **3.2.1 Os governos de Getúlio Vargas**

Getúlio Vargas esteve à frente do governo do Brasil em dois períodos: o primeiro, conhecido como Era Varga, foi o período de quinze anos que se estendeu de 1930 a 1945, enquanto o segundo foi de 1950, quando eleito democraticamente, até 1954. Em 1930, o golpe de Estado promovido por diversos setores da sociedade brasileira insatisfeitos com a situação política do país, colocou Vargas como presidente da república, que posteriormente promulgou uma constituição para o Estado Novo, permitindo sua própria perpetuação no poder (SOLA, 1988). Esse período que ele tem total poder para governar é então aproveitado por ele para colocar em funcionamento as premissas de um Estado forte, com grande intervenção na economia.

A estratégia a ser adotada por Getúlio Vargas para o desenvolvimento brasileiro teve como ação primordial a criação de um aparelho econômico firmado ao redor do Estado, centralizando comandos, e descentralizando as funções e a administração. Isso se deu, por exemplo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que controlava o funcionalismo público e parte do orçamento nacional, e que tinha atrelado a ele outros órgãos menores estaduais. A criação de instituições como o DASP foram a forma com que o Estado tentava burocratizar o

sistema governamental, gerando um sistema mais coeso e avançado na administração nacional. No âmbito econômico, essa ossatura do Estado foi desenvolvida com a criação de órgãos como a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), bancos de crédito e departamentos nacionais para atividades econômicas específicas (como a cafeicultura e a extração de látex), e comissões especiais para projetos de industrialização e infraestrutura (DRAIBE, 1985). Adicionalmente, Draibe (1985) destaca também que dois aspectos da legislação elaborada no período constituíram elementos cruciais do desenvolvimento da forma mais avançada do Estado: a legislação do salário mínimo (aumentando a importância do Estado na disputa de classes) e a política de fixação e sustentação de preços mínimos.

A autora coloca também quais foram as grandes iniciativas desse governo para a industrialização nacional. Um dos pontos mais importantes é que, nos quinze anos de seu primeiro governo, Vargas começou a dar forma a seu projeto de industrialização pesada. Os principais objetivos do governo com a promoção dessas indústrias era buscar a mudança completa nos padrões do comércio internacional e o reposicionamento do Brasil nessa divisão internacional do trabalho, a fim de sair da dependência externa a qual o país estava preso. Da mesma forma, buscando também a nacionalização do desenvolvimento, foi nesse governo que também surgiram várias das empresas estatais brasileiras, como a Companhia de Álcalis, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce. É importante destacar também que no seu segundo mandato, Vargas cria a Petrobrás, a Eletrobrás e o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que até então não possuía o “Social” em seu nome.

É no governo de Getúlio Vargas que podemos afirmar que o Brasil passa a ser um Estado desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2007), a partir de 1930 ocorre a refundação do país, que passa a atuar de forma mais independente e voltada a seus próprios interesses. A partir desse momento o país começa a deixar de ser completamente agrícola para tornar-se um país industrializado, processo que vai tomando mais corpo ao passo que outros governos desenvolvimentistas investem nesse objetivo ao longo do século XX. Ainda segundo Bresser-Pereira (2007) as características centrais desse processo de desenvolvimento nacional foram a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança forçada e investir em áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária, e a neutralização da sobre apreciação tarifária por meio de um imposto sobre a exportação. Dessa

forma, foi possível incentivar a indústria nascente no país, e criar as bases necessárias para o desenvolvimento nacional.

Para Arend (2009, p. 121), essa estratégia de Vargas encontrou uma dificuldade na sua implementação no que se refere ao financiamento desse projeto. Apesar de o governo permitir o capital estrangeiro atuar no país, o caráter nacionalista era bastante reforçado, pois o Estado dava às empresas nacionais, sejam públicas ou privadas, os setores-chave para o crescimento econômico e desenvolvimento nacional. “Nesses termos, o nacional-desenvolvimentismo de Vargas deparava-se em um paradoxo: diminuir a dependência econômica por meio da instalação de indústrias de bens de produção nacionais, mas financiadas, sobretudo com o capital estrangeiro”. Assim, a concretização do projeto acabou se dando por financiamentos externos de outros países e órgãos internacionais, que no segundo governo de Vargas foram em grande parte do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do *Export-Import Bank* (Ex-Im Bank), financiamentos esses possibilitados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

De uma forma geral, os governos de Getúlio Vargas foram os que deram a base para o desenvolvimentismo no Brasil. Foi nesse período de 1930 a 1954 que o país começou a ter uma estrutura administrativa adequada, capaz de dar início e continuidade a grandes projetos de industrialização para buscar o fim da dependência externa. Todavia, havia o cuidado do governo em controlar os investimentos externos, pois o país continuava dependente do capital externo para financiar esses grandes investimentos. O governo de Vargas encontra seu final em 1954, com seu suicídio, e coloca como presidente da república Café Filho, que tem um governo muito breve, passando em 1956 o cargo para Juscelino Kubistchek (JK).

### **3.2.2 O plano de metas e os “50 anos em 5” de Juscelino Kubistchek**

Após 1945, no governo de Dutra e o segundo governo de Vargas, a estratégia montada pelo Estado para o desenvolvimento encontrou na disponibilidade de financiamento por parte de outros países um grande obstáculo para sua execução. Durante a primeira metade dos anos 1950, os Estados Unidos, que era o grande financiador internacional da época, começou a restringir a abrangência de seus auxílios, principalmente porque, nesse momento, o país estava muito focado em auxiliar países mais estratégicos em termos geopolíticos, como a Coreia do Sul. Para Arend (2009), nesse momento a etapa do processo de substituição de importações de bens de consumo

não duráveis que havia iniciando na década de 1930 estava caminhando para seu esgotamento. O dinamismo industrial deveria ser mantido no país com um aprofundamento do processo de substituição de importações e, para isso, o financiamento ainda era fator chave.

Para contornar esse obstáculo, coube a JK realizar uma estratégia de desenvolvimento que possibilitasse aumentar o dinamismo da economia e aprofundar a substituição de importações de bens de consumo duráveis. Para isso, o governo de JK trouxe uma mudança na ideologia do desenvolvimentismo brasileiro. Anteriormente, pretendia-se superar a dependência externa com a nacionalização das decisões sobre a política econômica. Agora, o desenvolvimento econômico ocorreria com a reelaboração das condições da dependência. A estratégia desse governo era atrair o capital externo privado, interessado em investir no Brasil, ou seja, uma associação ao capital privado internacional (IANNI *apud* AREND, 2009). Assim, a estratégia adotada por JK foi manter uma ideologia nacionalista, já que a finalidade era o desenvolvimento do país, porém sua política econômica foi internacionalista.

O novo pensamento desenvolvimentista entrou em prática com o Plano de Metas, com o qual o governo objetivava avançar “50 anos em 5”. O Plano de Metas consistia em uma lista de trinta metas diferentes mais uma trigésima primeira meta extra, que era a construção da nova capital, Brasília. Os objetivos traçados pelo Plano estavam alinhados com os diagnósticos obtidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e órgãos como o BNDES e a CEPAL sobre os entraves ao desenvolvimento que existiam no Brasil. Assim, o foco de atuação das metas estava no investimento por parte do setor público em infraestrutura, energia, transporte e educação, bem como estimular o investimento do capital privado em indústrias (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

De uma forma geral, o que o Plano objetivava era que, por meio da ampliação do setor público na economia, provendo insumos básicos e criando uma infraestrutura adequada, houvesse um incentivo maior ao setor privado nos setores mais avançados do processo de industrialização. Todo esse processo de investimentos estatais internos estava conectado externamente ao movimento de expansão das empresas multinacionais (em sua maioria de origem estadunidense e europeias). Dessa forma, os recursos que o governo tinha interesse em atrair eram os investimentos externos diretos (IED), e a conjuntura internacional era propícia para essa estratégia. O grande fluxo de investimentos que adentravam o país aos poucos foram dando forma ao projeto

industrializante de JK, e por esse motivo, o Brasil, no início dos anos 1960, possuía a maior e mais industrializada economia capitalista dos países periféricos (AREND, 2009).

Arend (2009) destaca também que diversos instrumentos institucionais foram utilizados para ajudar na captação desses investimentos. Um desses instrumentos foi a mudanças em regulamentações nas leis de remessas de capital, propiciando um ambiente mais favorável para a instalação das indústrias multinacionais, sem risco para elas no momento que tivessem que mandar seus lucros para suas matrizes nos seus países de origem. Outros instrumentos utilizados foram a Lei de Similares e a Lei de Tarifas, criadas com a intenção de proteger a indústria assim que a primeira empresa de certo segmento se instalasse. Ou seja, a primeira empresa a atuar no Brasil teria muitos benefícios e facilidades se comparada com suas concorrentes futuras. Além disso, os custos de produção das empresas seriam reduzidos ao passo que era responsabilidade do governo prover a infraestrutura básica para seu funcionamento. Dessa forma, o capital público e privado atuavam de forma complementar.

De fato, a estratégia de desenvolvimento internacionalista de JK acelerou a industrialização do Brasil nesses cinco anos de governo. No momento de sua retirada do poder, o país estava muito mais avançado, com uma produção industrial muito mais desenvolvida. Todavia, sua estratégia de industrialização trouxe como grande consequência o aumento do endividamento externo. A grande necessidade por capital externo para suprir as necessidades do governo e a evasão das divisas pelas facilidades criadas pelo governo às empresas multinacionais fez com que as exportações nacionais já não conseguissem mais financiar a dívida externa. Assim, os próximos governos teriam como desafio tentar manter esse ideário desenvolvimentista construído, e, ao mesmo tempo, contornar o problema da dívida externa.

### **3.2.3 Desenvolvimento no Regime Militar: do PAEG ao II PND**

A entrada do exército no comando do país com o golpe de 1964 criou um governo autoritário capaz de realizar todas as medidas que achasse necessário para alterar a situação econômica do país. Esse novo governo já havia percebido que o legado que obteve dos governos passados, principalmente após JK, era o endividamento do país e um processo inflacionário. Esse último era caracterizado por uma inflação de demanda, causada pela exagerada expansão monetária. Por isso, coube ao governo realizar uma série de medidas rígidas para reformas estruturais em

diversas áreas, como a fiscal e a monetária, a fim de tentar continuar com o processo desenvolvimentista.

Em seu início, o governo militar implementou o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo. Foi através do PAEG que essas reformas desejadas pelo governo ocorreram, possibilitando resultados como o aumento da arrecadação líquida do governo, a diminuição de gastos do governo, e a geração de poupança para financiar investimentos. Na área trabalhista, havia pouco poder de barganha por parte dos sindicatos, permitindo que os governantes mantivessem o salário mínimo real baixo, mesmo com a economia apresentando alto crescimento e produtividade. Ou seja, nesse período ocorre um “arrocho salarial”, com os salários reais estagnados, impossibilitados de acompanhar a inflação. Mesmo assim, o período que se estende de 1964 a 1973 foi um período muito icônico para o desenvolvimento brasileiro. Isso porque o Produto Interno Bruto (PIB) do país crescia aceleradamente, com taxa média de 10,2% ao ano. Por isso, esse período é comumente chamado de “milagre econômico” (LAGO, 1990). Outro ponto importante desse período é que o governo buscou alinhar-se a um novo tipo de liquidez que surgia na conjuntura internacional da época. Essa nova possibilidade de financiamento eram os “eurodólares”, divisas que estavam concentradas na Europa e partiam em direção aos países em desenvolvimento (AREND, 2009).

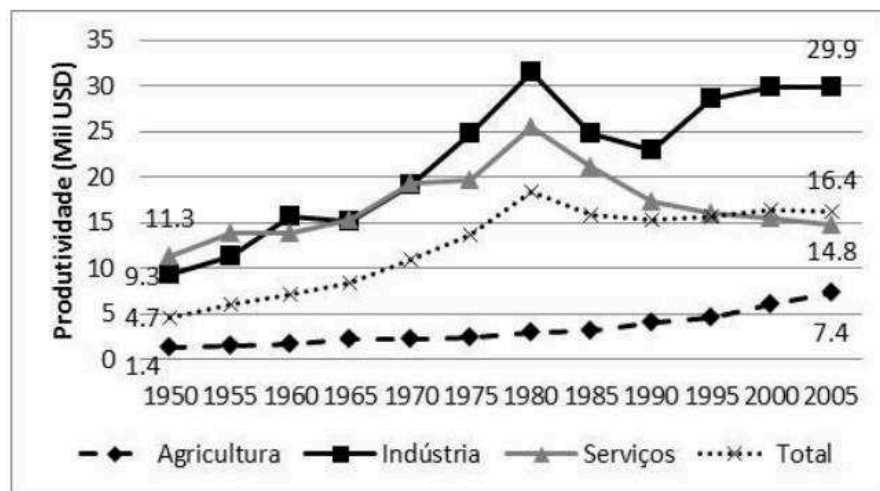
A situação econômica internacional no decorrer da década de 1970 começou a inverter-se, gerando muita cautela entre os países e levando muitos deles a iniciarem processos de reajustamento de suas economias. O primeiro choque do petróleo iniciado no final de 1973 fez com que não somente os países desenvolvidos reduzissem suas atividades, mas também que a liquidez internacional mudasse de posição. Antes, essa liquidez, que estava muito concentrada na Europa, agora estava sendo transferida para os países produtores de petróleo, o que foi chamado de “petrodólares”. Assim, nesse período, o financiamento do Brasil também mudou de perfil, aproveitando-se desses novos financiadores. Com essa possibilidade nova de liquidez no sistema internacional, o Brasil decide que não fará um ajustamento econômico à nova situação, mas sim acelerar ainda mais o processo de desenvolvimento. Castro e Souza (1985) mostram que essa estratégia ocorreu por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Esse plano tinha como objetivos principais consolidar uma economia moderna, realizar a implementação de novos setores na economia, aprofundar a integração nacional, e a criação e adaptação de tecnologias. A

proposta do II PND era propor uma reorientação do processo de crescimento, e buscar alternativas às indústrias estabelecidas produtoras de bens de consumo duráveis.

Em 1979, ocorre o segundo choque do petróleo. Essa mudança econômica atinge fortemente a grande maioria dos países, inclusive o Brasil. Com os novos preços petróleo, o valor pago pelas importações dessa *commodity* elevou-se, e levou os Estados Unidos a rever sua taxa de juros básica. Essa mudança alterou todo o sistema financeiro, fechando as portas de muitos financiadores para países em desenvolvimento, e aumento significativamente o total devido pelo Brasil em seus contratos já realizados previamente. Com financiamento limitado e alta dívida externa, o projeto do desenvolvimento brasileiro encontrou um obstáculo para sua continuidade.

O crescimento econômico observado após 1974 é chamado por Castro e Souza (1985) de “marcha forçada”, pois a estratégia adotada pelo governo gerou ao país cinco anos de crescimento com taxas acima da média mundial, em uma conjuntura internacional bastante adversa, o que de certa forma pode ser entendido como “forçar” o desenvolvimento. Na década de 1980, a crise da dívida estourou por toda a América Latina, dando início ao que foi conhecido de “década perdida”, um período de busca por soluções para a alta dívida e a crescente inflação, o que impediu o crescimento contínuo dos países da região. Como é possível ver no gráfico abaixo de Menezes Filho *et al.* (2014), a produtividade da indústria nacional teve um crescimento grande até a década de 1980, resultado das políticas adotadas pelos governos aqui citados. O auge dessa produtividade foi justamente no governo militar, como consequência principalmente do II PND.

Figura 1 – Produtividade brasileira por macrosetor



Fonte: Menezes Filho *et al.* (2014).



### 3.2.4 Os anos 1990 e os governos liberais

A precária situação econômica que o Brasil passou nos anos 1980 foi um dos grandes motivos pela descrença no modelo econômico desenvolvimentista. Com isso, a tendência econômica mundial a partir dessa crise tornou-se a de adaptação às políticas neoliberais. O discurso liberal, nos anos 1990, foi impulsionado por várias frentes, como a busca por eficiência e competitividade atingidas por meio de privatizações e abertura econômica, bem como o maior bem estar da população com o acesso a mais produtos a partir de uma ampliação nas importações. Esse pensamento neoliberal estava presente no que ficou conhecido como Consenso de Washington, um conjunto de proposições que resumiam o que diversas instituições multilaterais sediadas em Washington consideravam como sendo políticas adequadas para os países em desenvolvimento. Essas medidas seriam a base para que esses países saíssem da crise e se integrassem melhor aos mercados internacionais (ALMEIDA; GIAMBIAGI, 2003). Rodrik (2002), elenca os princípios básicos que o Consenso de Washington pregava: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; taxas de câmbio unificadas e competitivas; liberalização do comércio; abertura ao IED; privatização; desregulamentação; assegurar os direitos de propriedade intelectual.

Segundo Mercadante (1998), no Brasil, a agenda neoliberal foi apresentada com a vitória de Fernando Collor, em 1989. Contudo, a sua desastrosa política econômica e sua falta de apoio constituíram um obstáculo para a agenda neoliberal no país. O sucessor, Itamar Franco, teve seu governo marcado pela instabilidade, disputa e ambiguidades frente à agenda de reformas conservadoras. Para o autor, o projeto neoliberal se recompôs com Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Ministério da Fazenda, a implantação do Plano Real e a posterior vitória eleitoral do mesmo. A reforma monetária definitiva, com a criação do Real, teve o impacto no imaginário popular de troca do papel moeda – peça auxiliar para apagar a memória inflacionária dos agentes econômicos e também eficaz para os objetivos eleitorais do Plano.

A estabilidade econômica do Brasil foi realizada baseada em três pilares: âncora cambial acompanhada pela sobrevalorização do real e pela abertura comercial indiscriminada, o que alavancou as importações, colocou no mercado novos produtos e pressionou os preços para baixo; congelamento provisório dos preços e tarifas públicas; e a redução nos preços agrícolas decorrente de uma boa safra. (MERCADANTE, 1998).

Entende-se então que durante os anos 1990, com a estabilidade econômica e monetária sendo atingidas, ocorreu a perda completa da base que sustentava o desenvolvimento anteriormente. Essa base era um tripé constituído pela empresa estrangeira, a empresa nacional, e a empresa estatal, que davam a sustentação produtiva e financeira para o desenvolvimentismo. Agora, a base da nova econômica liberal era a globalização, a abertura econômica, estabilização e privatização. Assim, o papel da empresa estatal é retirado, e um impacto muito grande é colocado às empresas instaladas no Brasil com a abertura de mercado, não discriminando se elas são nacionais ou não (BARROS; GOLDENSTEIN, 1996).

Para Kupfer (2003), as medidas dos governos neoliberais tem implicações grandes na política industrial. Para ele, a liberalização comercial rápida em ambientes ainda muito instáveis levam a processos de modernização baseados na simplificação de produtos e processos, aumentando produtividade, mas que não é sustentada no longo prazo. Além disso, a ausência de condições estruturais e sistêmicas favoráveis à realização de investimentos em nova capacidade produtiva e na promoção de pesquisa e desenvolvimento, induz à redução de custos e a baixa competitividade, criando um processo de especialização regressiva da indústria. Por fim, a insuficiência de políticas e ações que promovam as exportações, aliada à reforma tarifária liberalizante, tende a criar uma situação de déficit estrutural da balança comercial.

Assim, podemos entender que o governo liberal foi a alternativa encontrada nos anos 1990 para dar fim a um ciclo de estagnação e inflação que o Brasil enfrentava desde o fim da década de 1970. Todavia, nesse modelo neoliberal, como abordamos também no primeiro capítulo, as ações do governo em política industrial tendem a ser “tímidas”, pouco atuantes, e horizontais, não objetivando o crescimento de um setor específico, deixando ao mercado a escolha dos setores “bem-sucedidos”.

### 3.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO SUL-COREANA NO SÉCULO XX

A história da industrialização da Coreia do Sul remete desde o período da queda da dinastia Joseon, quando o Japão assume a península coreana inteira como sua colônia. Nesse período que durou de 1910 a 1945, o Japão instalou algumas atividades industriais que serviram como uma

pequeno base para o que o país viria a se tornar. Nesses trinta e cinco anos, a Coreia era bastante dependente da tecnologia japonesa, pois quase toda a força de trabalho qualificada era japonesa, trabalhando em empresas que eram, basicamente, subsidiárias de empresas japonesas. Em 1945, com a derrota do Japão na II Guerra Mundial, a península foi dividida pelas potências vencedoras, e na parte sul dela foi instituída, em 1948, a República da Coreia, chamada de Coreia do Sul. Os anos que se seguiram seriam extremamente duros com a população e a economia do país, com uma guerra de três anos que destruiu grande parte da pouca estrutura que existia (FRANK JR.; KIM; WESTPHAL, 1975).

A partir de então, os governos que viriam a assumir o comando do país, seja democraticamente ou ditatorialmente, levaram a cabo o projeto de desenvolvimento e industrialização. Esse desenvolvimento será apresentado a seguir dividindo o século XX em três fases diferentes: a reconstrução do país (do final da Guerra da Coreia até 1962), orientação para as exportações (governo de Park Chung-Hee), e o ajustamento e a crise (após 1980).

### **3.3.1 O processo de reconstrução da Coreia do Sul**

Com a assinatura do armistício entre as duas Coreias em 1953, cabia ao governo da Coreia do Sul iniciar um projeto de reconstrução. Para Kim (1991), a década de 1950 foi essencial para a industrialização do país porque foi dedicado à construção de capital e de recursos humanos que serviram de base para o desenvolvimento futuro.

Como o país havia saído de uma guerra, ele não tinha recursos suficientes para investir sozinho em seu desenvolvimento e no bem-estar da população. Assim, para a importação dos bens que necessitava, a Coreia obteve recursos de dois grandes financiadores: a Agência de Reconstrução da Coreia das Nações Unidas, e o programa de assistência bilateral dos Estados Unidos. Essa importação não era apenas de bens de consumo para a população, mas também de matéria-prima para a indústria, bem como de bens de capital. De acordo com Frank Jr. *et al.* (1975), mais de 70% do capital utilizado na importação e nos investimentos na Coreia do Sul eram de origem estrangeira. Segundo os autores, nesse período começou a recuperação das exportações do país, mas elas só atingiram o patamar de antes da guerra em 1961.

O governo ditatorial que tomou o governo em 1961 iniciou diversas reformas para controlar a inflação e tentar elevar o PIB nacional. O governo militar instalado tinha uma preocupação grande

como a presença dos investimentos estrangeiros no país, e aos poucos começou a reduzir o recebimento de auxílios dos Estados Unidos e aumentar ações do próprio Estado. Além disso, foi realizado uma reforma tributária, a fim de taxar mais as importações e incentivar exportações. (FRANK JR.; KIM; WESTPHAL, 1975).

Amsden (2004) coloca também que já na década de 1950 o Estado coreano nacionalizou empresas que surgiam do que havia sobrado das indústrias japonesas instaladas no país, bem como terras e bancos. A ideia era remover os empreendimentos que fossem de origem estrangeira, e iniciar o processo da criação de grandes empresas nacionais. Com o governo militar em 1961, esse processo tende a se acelerar com o avanço do papel do Banco do Desenvolvimento Coreano, que auxiliava empresas nacionais a obter o capital necessário para investimento.

Dall'Acqua (1991) mostra que além das reformas estruturais que estavam começando a ocorrer na estrutura produtiva, o governo do país já executara, desde o fim da colonização japonesa, medidas para atenuar os conflitos sociais internos. Assim, algumas ações foram tomadas nesse sentido, como, por exemplo, a reforma agrária e a criação de bases sólidas para a distribuição de renda razoavelmente igualitária.

### **3.3.2 Os planos quinquenais no governo do General Park Chung-Hee**

Em meados de 1961, por meio de um golpe militar, Park Chung-Hee assume o controle do país com um governo ditatorial bastante agressivo aos levantes populares. É nesse período também que o Estado desenvolvimentista coreano toma forma e atua através de uma política industrial muito ativa. Já tendo observado a experiência de desenvolvimento no Japão, o governo entende que precisava criar uma base industrial sólida. Sendo que o setor privado tinha pouca força na época, caberia ao Estado implementar as políticas que fossem necessárias. Assim, a estratégia adotada para atingir o desenvolvimento industrial foi a de prover benefícios a setores da indústria que poderiam ter uma boa atuação no mercado internacional. Ao mesmo tempo, as importações seriam limitadas aos setores complementares ao desenvolvimento exportador, auxiliando também a proteção do balanço de pagamentos do país (KIM, 1991).

O primeiro plano quinquenal de desenvolvimento econômico foi criado pelo governo de Park em 1962, que inicialmente buscava consolidar a substituição de importações. Assim, objetivava-se reduzir a dependência externa e alcançar uma estrutura econômica balanceada. Ainda

com poucos recursos para sua implementação, parte das indústrias criadas nesse período ocorreram por meio de *joint ventures* com capital externo. Nesses cinco anos, a economia coreana cresceu a uma média anual de 8,5%, o que demonstra um ótimo resultado do plano do governo. Todavia, ainda eram necessárias muitas importações de bens de capital e insumos para essas indústrias nascentes, comprometendo as contas do Estado (DALL'ACQUA, 1991). Buscando uma manutenção interna dos preços e conciliar interesses diversos, o governo também revisou o Ato de Controle de Preços, permitindo ao Estado a administração de alguns preços como grãos e utilidades públicas (KIM, 1991).

A dependência que estava sendo criada no primeiro plano quinquenal levou a uma reformulação de objetivos no segundo plano, em 1967. Dall'Acqua (1991) mostra que o foco que antes era dado para a substituição de importações, agora é dado para as exportações de manufaturas leves. Indústrias trabalho-intensivas tornaram-se uma alternativa viável para o país, pois este possuía bastante mão-de-obra disciplinada e razoavelmente educada. O autor afirma que nesse período o desenvolvimento começa a ser de fato “para fora”, e fez que o governo auxiliasse financeiramente as indústrias exportadoras. A adoção de um câmbio flexível e auxílios provenientes de instituições financeiras privadas também contribuíram para a viabilização do setor exportador.

Aos poucos, o governo começou seu processo de “seleção”, escolhendo as indústrias estratégicas e buscando criar suas próprias vantagens comparativas. Apesar dessa prática ter sido mais dominante a partir de meados dos anos 1970, a Coreia do Sul já criava incentivos a determinados setores desde o final dos anos 1960. Em 1969, por exemplo, foi criada a Lei de Promoção de Eletrônicos, reconhecendo o setor de eletrônicos como sendo uma indústria exportadora estratégica. Também começaram a ser criados institutos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia (KIM, 1991).

De uma forma geral, o segundo plano quinquenal, da mesma forma que o primeiro, conseguiu resultados muito bons em termos de crescimento econômico e investimentos. Todavia, Dall'Acqua (1991) ressalta que a gradual reorientação à exportação não foi suficiente para acabar com o desequilíbrio externo, pois o país ainda estava dependente de bens de capital e insumos.

Novamente buscando acertar as contas externas, o terceiro plano quinquenal surge com objetivos de desenvolvimento nas indústrias pesada e química, bem como na indústria eletrônica. Assim, haveria menos necessidade em importar matéria-prima, máquinas e equipamentos. A

participação desses setores que inicialmente seriam para suprir essas necessidades internas, rapidamente começaram a ganhar também o mercado externo, impulsionando o comércio exterior. O perfil voltado “para fora” da economia coreana realmente teve resultados a partir de meados de 1970, quando o comércio exterior passa a representar 60% da atividade econômica do país. Mesmo com todo esse esforço, o contínuo aumento das importações, e o aumento do preço do petróleo em 1973, mantém comprometida a situação da balança comercial (DALL’AQUA, 1991).

Os anos 1970 foi também o período que ocorreu o desenvolvimento dos conglomerados sul-coreanos. Esses grupos empresariais, chamados de *chaebol*, são uma das principais características da economia do país, demonstrando a grande concentração da produção industrial e, ao mesmo tempo, a diversificação produtiva. Havia diversos ganhos para o país nessa concentração, como as economias de escala e o reconhecimento internacional das empresas, incentivando mais ainda ao Estado em incentivar esse processo. Além disso, a extrema diversificação dos conglomerados possibilitou a interiorização de diversos processos produtivos em uma única empresa, que poderia utilizar tecnologias de um ramo em outros. É importante destacar que o objetivo do Estado em desenvolver esses grupos era criar as vantagens comparativas necessárias para seu desenvolvimento. Assim, o desempenho delas, cuidadosamente controlado pelo governo, era essencial para a continuidade dos benefícios (CANUTO, 1994).

Em 1979, Park Chung-Hee é assassinado, e o país passa por um momento de reestruturação governamental. Em suma, o governo do general foi o período do grande “boom” na economia do país. As quase duas décadas no poder, regendo a economia com um perfil intervencionista e seletivo, fez com que o país desenvolvesse uma economia concentrada em termos de empresas, mas diversificada em termos produtivos. O investimento do governo e das empresas estatais representaram 40% de todo o investimento do período, chegando a mais de 70% nos investimentos em infraestrutura. Os incentivos para o desenvolvimento de cadeias produtivas, bem como o desenvolvimento tecnológico, permitiram que as empresas coreanas aos poucos fossem ganhando espaço no comércio internacional. Por exemplo, a Pohang Steel Mill (POSCO), criada em 1973 com auxílio japonês, emergiu rapidamente como um produtor global, devido a sua modernidade tecnológica e eficiência produtiva. Da mesma forma, isso foi acontecendo com outros setores, como a produção naval, a construção, os automóveis, e os maquinários (KIM, 1991).

### 3.3.3 Ajustamento e crise

A década de 1980 na Coreia do Sul, da mesma forma que em outros países periféricos, foi um período que o governo teve que lidar o aumento significativo da dívida externa, que ocorreu principalmente após o segundo choque do petróleo. Mesmo tendo que administrar sua dívida, a Coreia conseguiu manter um patamar elevado de investimento interno bruto, sendo este sempre acima de 27% do PIB. Esses investimentos estavam pautados em realizar uma transição industrial, que era o objetivo traçado pelos 4º e 5º Planos Quinquenais de Desenvolvimento, prevendo um aprofundamento industrial na eletrônica e na automobilística, bem como a reestruturação dos setores que já estavam instalados (CANUTO, 1994).

Os constantes investimentos, com o *upgrading* industrial, e o crescimento nas exportações, permitiu que o país emergisse nos mercados internacionais de produtos de alto valor agregado. Mesmo assim, até 1985, havia uma grande proporção do PIB comprometida com a renda líquida enviada ao exterior, o déficit comercial. Os refinanciamentos com as novas taxas de juros praticadas no mercado, ampliaram a dívida externa do nível de 35,8% do PIB em 1979 para 53,9% em 1985. Segundo Canuto (1994, p.111) “a partir de 1986, saldos positivos no comércio de bens e serviços e em conta corrente, com redução no índice dívida externa total/PIB para 29,5% em 1987, marcaram a economia coreana”. O crescimento do país manteve-se extremamente acelerado, com as taxas anuais superiores a 11%, e a dívida externa nominal declinante.

A forma como eles conseguiram superar a crise do endividamento é também explicada pelo autor. Primeiro, a Coreia pôde encontrar alternativas à saída dos bancos norte-americanos, principalmente com o apoio financeiro do Japão. Outro motivo é a forma como se dava a estrutura do débito externo coreano, no que se refere à responsabilidade dos encargos. Enquanto as empresas não-financeiras começavam a livrar-se dos empréstimos externos a partir de 1981, o sistema bancário coreano estava em processo de privatização. Essas instituições financeiras recém privatizadas começaram a participar crescentemente no estoque da dívida. Por sua vez, quem assumiu o controle acionário dos bancos coreanos foram os maiores conglomerados, que além de serem dominantes nas instituições financeiras não-bancárias que se expandiam na época, eram também as empresas que haviam sido os principais tomadores de empréstimos externos. Dessa forma, o tratava-se de “financiar estruturas patrimoniais de blocos de capital internacionalizados,

cujos passivos em divisas tinham receitas regulares de exportação como contrapartida” (CANUTO, 1994, p. 113).

É importante destacar também que Canuto afirma que, por mais que ocorreu nesse período uma maior liberalização no país, a política industrial não foi completamente abandonada. Na verdade, a política setorial manteve-se muito ativa, só que o Estado começou a passar as responsabilidades de investimento em pesquisa e desenvolvimento para as próprias empresas, criando incentivos para que elas mesmas executassem esses investimentos. Os constantes incentivos para a capacitação industrial, e não uma integração liberal, foi o que permitiu a alta performance no mercado externo.

Por mais que o país tenha passado a década de 1980 com uma alta performance industrial e comercial, o país encontrou sérias dificuldades financeiras na década seguinte. No início dos anos 1990, a Coreia começou a ter uma deterioração no balanço de pagamentos, causado pelo aumento da inflação, pela apreciação da moeda nacional, e pela recessão mundial. Para Kihwan (2006), a crise na Coreia acabou estourando em 1997 por três motivos. O primeiro foi a valorização do câmbio. Acreditava-se que a moeda continuaria desvalorizada no longo prazo, e por isso os empréstimos eram realizados com pouca cautela. Além de aumentar a dívida, a apreciação do dólar resultou na queda do valor do Iene japonês, que por sua vez, provocou a retirada dos capitais japoneses dos países em desenvolvimento asiáticos. Um segundo motivo foi a falta de credibilidade que o governo em gestão na época apresentava para a comunidade internacional. Isso porque algumas empresas coreanas começaram a falir com o aumento de sua dívida, e o governo não deu o suporte financeiro que elas precisavam. Quando a Kia, um dos maiores conglomerados até então, também quebrou, ocorreu o choque de ideias entre as forças políticas e o governo, pois dessa vez o governo preferiu intervir, deixando muitos questionamentos aos investidores internacionais sobre qual era a real posição do governo sobre a crise. Por fim, o último fator citado pelo autor foi o contágio da crise bancária que se alastrava por toda a Ásia. Ao atingir os bancos coreanos, o governo precisou intervir para evitar o colapso total do sistema financeiro, reduzindo muito as reservas nacionais.

A partir da crise, Kihwan (2006) mostra que o país precisou adaptar-se a algumas medidas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional. Por exemplo, o governo se viu pressionado a aumentar as taxas de juros, desestimulando o investimento privado e aumentando a dívida das empresas, o que resultou em uma queda na atividade econômica e aumento do desemprego no curto



prazo. De uma forma geral, a instituição pregava que a Coreia deveria realizar diversas reformas que tiveram como maior resultado o afastamento entre o Estado e os conglomerados, dando, de certa forma, como encerrada a fase anterior de desenvolvimento conjunto entre os dois.

### 3.4 CONCLUSÃO PARCIAL

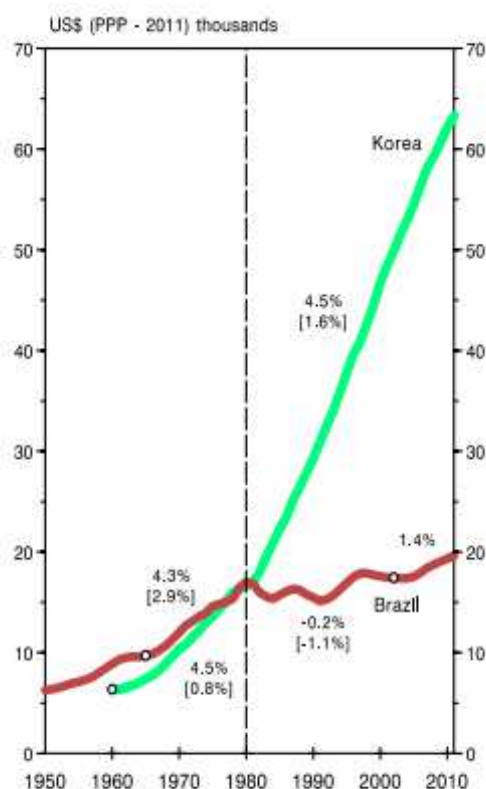
O século XX foi o período que novos países começaram a surgir no cenário internacional como produtores de manufatura e emergentes no comércio internacional. Esses países tiveram, em sua maioria, a característica comum de possuírem governos desenvolvimentistas, focados em colocar em prática políticas industriais ativas e verticais. Os casos do Brasil e da Coreia do Sul são muito conhecidos no estudo do desenvolvimento econômico por serem bons representantes das diferentes estratégias adotadas tanto pela América Latina, quando pela Ásia.

No Brasil, o desenvolvimento começou mais cedo do que na Coreia, com projetos industrializantes a partir da década de 1930. Por isso, o Brasil conseguiu chegar aos anos 1960 com uma estrutura industrial já consolidada e avançada para um país periférico. Por mais que o país tenha conseguido aproveitar bastante as conjunturas favoráveis, a partir do final da década de 1970 as adversidades no comércio internacional e na liquidez comprometeram toda a evolução produtiva do país. Por fim, o país acabou cedendo de uma forma aberta ao neoliberalismo, vendo neste uma solução para a grande crise do endividamento que acabou com o projeto desenvolvimentista até então aplicado.

No caso da Coreia do Sul, o país aproveitou muito da “benevolência” norte-americana, principalmente no acesso ao mercado desse país, e espelhou-se no Japão para construir sua própria indústria. Os diversos incentivos à pesquisa e ao desenvolvimento no país, bem como a forte intervenção estatal, criou um sistema de empresas gigantes que concentraram a produção industrial e ampliaram o portfólio exportador. Mesmo passando quase que ilesa pela crise do endividamento na década de 1980, o sistema financeiro do país é abalado na década seguinte. Isso fez com que o país tivesse que adotar também reformas liberais, que deram início a um processo novo de crescimento.

Palma (2012) mostra que o Brasil, em termos de produtividade, era muito semelhante aos países asiáticos, até mesmo superior à coreana. Todavia, após 1980 os dois países tomaram rumos distintos. A Coreia manteve sua taxa de crescimento da produtividade (em torno de 4,5% ao ano), enquanto essa taxa colapsou no Brasil, chegando a ficar negativa. Na figura abaixo, o gráfico apresenta a produtividade dos dois países e suas taxas de crescimento para o período de 1950 a 2010, revelando as consequências da crise da década de 1980.

Figura 2 – Produtividade comparativa do Brasil e da Coreia do Sul



Fonte: Palma (2012, p; 09).

Em suma, entende-se que as estratégias desenvolvimentistas nos países periféricos adotadas no século XX não foram fracassadas por terem perdido lugar ao neoliberalismo na década de 1990. Pelo contrário, essas estratégias trouxeram resultados muito positivos para esses países com relação à suas posições no sistema internacional e na divisão internacional do trabalho. O que precisa ser levado em consideração é a conjuntura na qual cada processo se deu, já que ambos os países

estavam constantemente dependentes do andamento do comércio internacional e da disponibilidade de liquidez para financiar seus projetos.

Para finalizar, a tabela abaixo apresenta de forma resumida as principais políticas dos dois países nesse período:

Tabela 1 – Quadro comparativo das políticas industriais do Brasil e da Coreia do Sul no século XX

<b>Brasil</b>	<b>Coreia do Sul</b>
Governo Vargas – nacionalização econômica; criação de infraestrutura industrial (indústria de base e energia); desenvolvimento da produção de bens de consumo não-duráveis; fundação do BNDE.	1º plano quinquenal – Investimentos em indústria manufatureira leve; busca por independência e autonomia.
JK – Plano de metas; internacionalização do desenvolvimento com a entrada de IED; fomento da indústria automobilística, química, e siderúrgica.	2º plano quinquenal – Aprofundamento no processo de substituição de importações; início do viés exportador de desenvolvimento; início do perfil seletivo da política industrial.
Regime militar – Modernização da economia; crescimento elevado (milagre econômico); produção de insumos.	3º plano quinquenal – Investimentos nas indústrias pesada, química e eletrônica; grande avanço exportador; desenvolvimento e consolidação dos <i>chaebols</i> .

## **4 POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI NO BRASIL E NA COREIA DO SUL**

O século XX, como visto no capítulo anterior, foi o período que o desenvolvimento no Brasil e na Coreia do Sul foi um tema de extrema importância para os governos desses países. As estratégias diferentes e execuções variadas dos projetos industrializantes, bem como condicionantes da conjuntura internacional fizeram com que o século XXI chegasse com esses dois países possuindo perfis industriais muito distintos. A partir de então, cada um deles encontraram desafios a serem superados de acordo com suas capacidades instaladas, e a política industrial aparece novamente como molde para o que os governos acreditam ser o caminho correto a ser seguido. Diferentemente do século passado, os países não estão partindo do zero para industrializar-se, buscam agora aprimorar o que já possuem, e conseqüentemente melhorar seu posicionamento econômico no sistema internacional. Neste capítulo, primeiramente abordaremos a nova política industrial brasileira iniciada no governo Lula e continuada no governo atual da presidente Dilma, analisando sua compatibilidade com a realidade da econômica do país. Na segunda parte, comentaremos os desdobramentos da crise financeira na Coreia e os novos governos conservadores, que trazem novas políticas industriais para uma indústria já avançada tecnologicamente.

### **4.1 POLÍTICAS INDUSTRIAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

#### **4.1.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE**

O século XXI no Brasil está marcado, até o momento, pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que já está há três gestões a frente do governo. A entrada do partido na presidência ocorreu em 2003, com a vitória de Lula nas eleições, e segundo Mansueto Almeida (2009), desde o início de seu governo, havia a preocupação em criar uma nova política industrial para o país. Uma das primeiras grandes ações nesse sentido ocorreu em 2004, com o lançamento da PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, um plano de ação com o

objetivo de aumentar a eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas nacionais e a expansão das exportações.

O plano de ação, que durou quatro anos, atuava em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). A ideia central da PITCE era a concepção de uma visão estratégica de longo prazo, tendo como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional (ABDI, 2014). Por ter foco na promoção das inovações, a PITCE ganhou a simpatia até mesmo de críticos da política industrial, que aceitam essas políticas de incentivo às inovações uma vez que os ganhos sociais da inovação são superiores aos ganhos privados (ALMEIDA, 2009).

Todavia, segundo Almeida (2009), por mais que a PITCE fizesse a previsão de uma série de indicadores, as metas eram um tanto vagas e se refletiam apenas como um conjunto de intenções para alguns programas estratégicos. Havia muita crítica ao programa por não haver clareza nem objetivos relativos a setores intensivos em mão-de-obra, que são grandes empregadores no país. Exemplos metas podem ser vistos na Tabela 1:

Tabela 2 – Exemplos de metas de alguns programas da PITCE (2004)

<b>Programa</b>	<b>Meta</b>
Programa Nacional de Certificação em Software e Serviços	Capacitar instituições nacionais para certificação e melhorar a competitividade do setor
Programa de Exportação de Software e Serviços	Inserir o Brasil entre os países de referência internacional do setor e elevar as exportações para US\$ 2 bilhões até 2007
Programa Nacional de Microeletrônica	Desenvolver a indústria microeletrônica no Brasil
Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma)	Reduzir o déficit comercial da cadeia produtiva aumentar a produção e a qualidade dos medicamentos com recursos de R\$ 500 milhões

Fonte: ALMEIDA, 2009.

É importante destacar também que a PITCE estava atrelada a um órgão criado também em 2004, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (BRASIL, 2014a). A ABDI é ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e tem como objetivo ser um elo entre o setor público e privado, e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país por meio de ações que ampliem a competitividade da indústria. Além de atuar como entidade de apoio técnico às instâncias de articulação e gerenciamento da nova política industrial, ela promove estudos conjunturais, estratégicos e tecnológicos para diferentes setores da indústria (BRASIL, 2014a).

Ferraz (2009) afirma que as poucas análises sobre os resultados do programa dificultam entender se sua implementação foi eficiente ou não. Todavia, ele elenca algumas fontes que ajudam a ter uma ideia da dimensão dos resultados da PITCE. Como o próprio autor mostra, no site da ABDI só existe um relatório sobre o programa, referente ao ano de 2007. Os dados lá disponíveis são muito superficiais, apresentando a taxa de crescimento das exportações de manufaturados e investimentos do BNDES, sem se aprofundar nos resultados efetivos do programa. Ferraz cita também um artigo de Kupfer publicado no Valor Econômico em 2006, apresentando um diagnóstico pouco animador com relação aos resultados. Para Kupfer, a PITCE teve muitas dificuldades na fase inicial de sua execução, principalmente pela falta de aparato institucional e pela incompatibilidade entre objetivos da política macroeconômica e o desenvolvimento industrial. Por fim, ele também cita Mário Salermo, um dos criadores da PITCE e ex-diretor de Desenvolvimento Industrial da ABDI, que em entrevista reforçou a importância do programa. Para ele, a PITCE foi responsável por dar o primeiro passo para a articulação intraestado. Por isso, mesmo ela tendo um caráter genérico e com metas pouco definidas – já que o aparelho do Estado no momento de seu lançamento não permitia um projeto mais agressivo – a PITCE deu um primeiro passo na nova política industrial. Da mesma forma, Cano e Silva (2010, p.10) dizem que as amarras da política macroeconômica fizeram com que a PITCE não produzisse os resultados que poderia, “do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente”.

Kupfer (2013), em outro artigo, mostra que a rápida melhora dos termos de troca do comércio exterior brasileiro propiciou saldos comerciais altos a partir dos próprios produtos básicos e não dos produtos de maior conteúdo tecnológico projetados pela PITCE. O autor mostra que no

período de aplicação do programa “o fluxo de capitais externos inverteu a direção, o real apreciou-se, o PIB acelerou, enfim, houve uma verdadeira ruptura no cenário econômico que havia fornecido o diagnóstico de base da PITCE poucos anos antes”. Mesmo assim, Kupfer afirma que o principal legado da PITCE para a continuidade da política industrial foi o fortalecimento da base institucional da política industrial e tecnológica.

#### **4.1.2 A Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP**

Segundo Almeida (2009), na definição da política industrial brasileira existe um dilema implícito entre “o que se quer ser” – um país detentor de uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado – e “o que já se é” – um país com uma estrutura produtiva diversificada, mas com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários, minerais e siderurgia. Segundo o autor, para conciliar essas duas visões estratégicas, é necessário um plano de política industrial amplo, promovendo e incentivando empresas de diversas indústrias. Assim, esse caminho é o que, aparentemente, foi seguido pelo governo brasileiro em 2008, ao iniciar a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

A PDP foi criada para dar continuidade à PITCE, buscando fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar as exportações. Seus princípios norteadores, conforme publicado no site da ABDI (BRASIL, 2014a), foram o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessário ao seu permanente monitoramento. Diferente da PITCE, a PDP estabeleceu um conjunto metas que deveriam ser alcançadas em 2010, o que, de certa forma, favorecia o controle e acompanhamento dos objetivos traçados. Os objetivos principais da PDP estão elencadas na tabela abaixo (Tabela 2), e podemos ver que esse caráter amplo destacado anteriormente. Por mais que existissem objetivos para desenvolvimento tecnológico, a maioria dos objetivos não foca em setores específicos, podendo assim beneficiar qualquer indústria.

Tabela 3 – Objetivos estratégicos da PDP

<b>Objetivo</b>	<b>Plano de ação</b>
Liderança mundial	Manter ou posicionar o sistema produtivo ou empresa brasileira entre os cinco principais <i>players</i> mundiais.
Conquista de mercados	Manter ou posicionar o sistema produtivo local entre os cinco maiores exportadores mundiais.
Focalização	Construir ou consolidar a competitividade em áreas estratégicas, de alta densidade tecnológica.
Diferenciação	Posicionar marcas brasileiras entre as cinco principais em seu mercado de atuação.
Ampliação do acesso	Ampliar acesso da população a bens e serviços básicos para melhorar a qualidade de vida.

Fonte: Política de Desenvolvimento Produtivo (BRASIL, 2010a).

Segundo o próprio site da PDP, as metas estipuladas para o programa são divididas em quatro “âncoras”:

1) Aumento do investimento fixo: elevar a participação do investimento fixo no PIB de 17,4% para 21% em 2010, o que exigiria um crescimento médio anual de 11,3% da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) para o período 2008-2010, considerando um crescimento projetado de 5% ao ano.

2) Elevação dos gastos privados em P&D: essa meta tem como objetivo principal estimular a inovação, captando os investimentos das empresas em atividades sistemáticas, destinadas a ampliar o estoque de conhecimentos e seu uso em novas aplicações. Nessa âncora, a meta era elevar este percentual para 0,65% em relação ao PIB em 2010, o que requereria um crescimento médio anual de 9,8% nos gastos privados em P&D da indústria brasileira.

3) Ampliação da participação das exportações brasileira nas exportações mundiais: buscando a inserção internacional do Brasil, essa âncora previa uma meta de aumento da participação nas exportações mundiais de 1,18% para 1,25% em 2010. Essa meta já previa também um movimento de crescimento das exportações de produtos brasileiros acima da expansão do comércio mundial.



4) Dinamização das micro e pequenas empresas: com essa âncora, buscava-se aprimorar a inserção das micro e pequenas empresas (MPEs) no mercado internacional. Para os formuladores da PDP, “quando as MPEs se habilitam a competir no mercado externo, obtém-se um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados, e observa-se crescimento do faturamento e do emprego”. A meta dessa âncora era aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras (atingir o número de 12.971 empresas).

Como pode ser observado, essa diferença é muito marcante com relação à PITCE, pois não havia essa base quantitativa para criar um mecanismo de fiscalização do programa. Todavia, Almeida (2009) diz que, mesmo que a PDP tenha estabelecido uma série de grandes metas, elas não ajudam na avaliação da política industrial (com exceção à meta de gastos em P&D). O sucesso de algumas dessas metas, como a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais e o número de MPEs exportadoras, na verdade, poderia estar sinalizando um resultado contrário ao que se espera de uma política industrial, ou seja, não estaria ampliando o valor agregado exportado nem modificando a estrutura industrial do país.

A PDP tinha também um papel importante para o BNDES, com agilização e desburocratização dos financiamentos e significativo aporte de recursos. Havia uma previsão no programa de que o banco participaria com financiamentos de R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) até 2010. A PDP previa também a redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, passando de 1,4% para 1,1% ao ano. Para as linhas de comercialização de bens de capital, o *spread* passou de 1,5% para 0,9% ao ano, além da implementação de uma linha de crédito com taxa especial para projetos de empresas que tenham investimentos em P&D (CANO; SILVA, 2010).

Para Cano e Silva (2010), as macrometas citadas anteriormente, definidas pelas PDP, revelaram-se muito ambiciosas frente às dificuldades que já estavam se delineando no cenário internacional. Para os autores, era também muito evidente a contradição entre a meta de ampliar as exportações e, ao mesmo tempo, manter as políticas monetária e cambial que estavam direcionando para uma desvalorização cambial. As outras metas até poderiam ser atingidas, se não tivessem esbarrado na crise mundial.

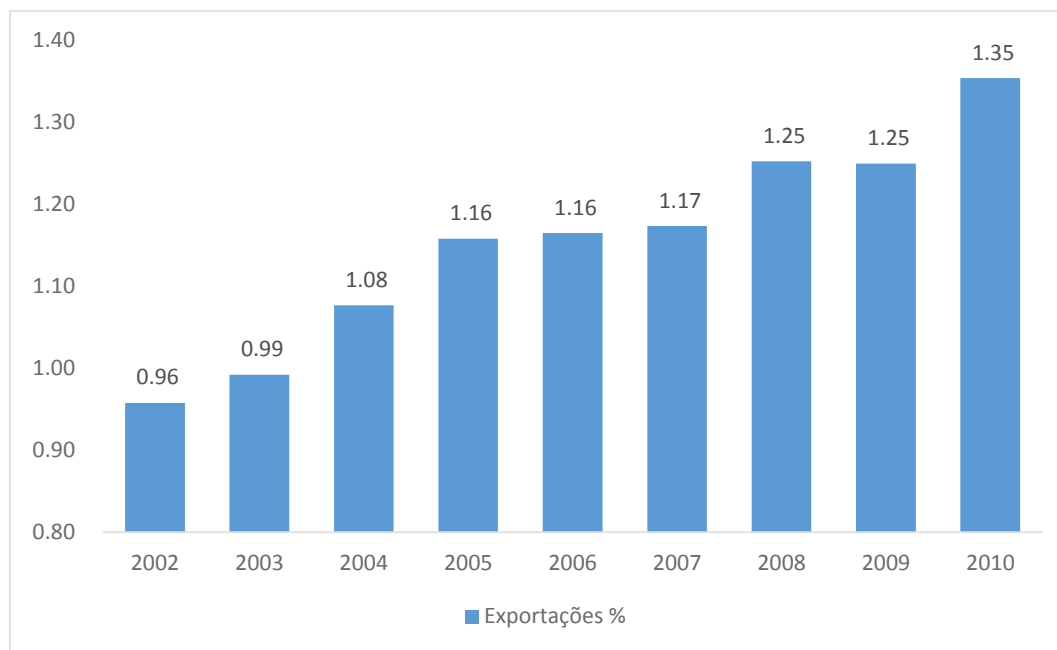
No lançamento da PDP, em 2008, a economia brasileira vivia um momento favorável internamente, com um mercado de crédito em expansão, elevação da demanda doméstica baseado no endividamento familiar, setor privado com recursos para investir, aumento da população

empregada, crescimento da massa real de salários e redução das desigualdades. Porém, por outro lado, o Brasil tinha o câmbio valorizado, além da velocidade com que o saldo em transações correntes se tornava negativo e os níveis elevados de juros. A eclosão da crise internacional exigiu a criação de políticas anticíclicas a fim de mitigar os efeitos da crise sobre a economia brasileira. Essas novas políticas estiveram também atreladas aos programas de desenvolvimento do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a própria PDP. “Por exemplo, as desonerações tributárias ocorreram, quase sempre, nos setores estratégicos da PDP; assim como o principal programa fiscal anticíclico (‘Minha Casa, Minha Vida’) revelou fortes interações como desenvolvimento do PAC” (CANO; SILVA, 2010, p. 15).

Segundo relatório do PDP referente ao período de 2008 a 2010, o plano de desenvolvimento contribuiu para manter o dinamismo da economia no período anterior à crise internacional, e foi importante para mitigar os impactos negativos decorrentes. No que tange a ampliação do investimento fixo, o relatório afirma que o governo reagiu rapidamente à crise internacional, que reduziu a FBCF para 15,7% em 2009. Essa reação se deu na forma da ampliação da oferta de crédito, a criação do Programa de Sustentação de Investimentos (PSI) – que reduziu os juros do BNDES e o *spread* para inovações e aquisição de bens de capital –, e redução tarifária. Por mais que essas ações tenha vindo para reduzir a queda dos investimentos, os dados fornecidos pelo site do PDP mostram que em 2010 a taxa da FBCF com relação ao PIB ficou em 18,6%, longe da meta estipulada em 21%.

Quanto à ampliação das exportações, o relatório da PDP mostra que o Brasil passou da meta proposta com relação à porcentagem da participação brasileira no comércio mundial. O gráfico 1 abaixo comprova que, de acordo com os dados da Secex (BRASIL, 2014b), a meta foi cumprida. Para o governo, o cumprimento da macrometa de exportações foi possível, em grande parte, pelo apoio de medidas de natureza tributária e de melhorias nas condições de financiamento e de apoio às vendas externas. Destaca-se, ainda, a “Estratégia Brasileira de Exportação”, lançada setembro de 2008, que buscou consolidar as medidas previstas na PDP e incluiu novas medidas voltadas especialmente para ampliar a competitividade dos produtos brasileiros, promovendo uma maior inserção nos mercados-alvo.

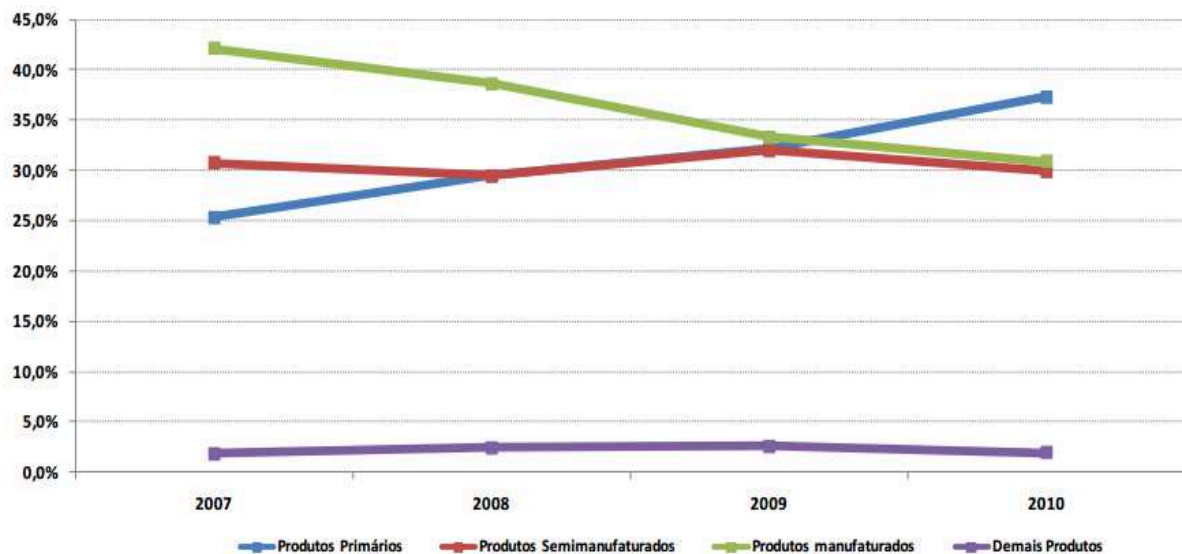
Gráfico 1 – Exportações brasileiras com relação ao comércio internacional



Fonte: Secex (BRASIL, 2014b). Elaboração própria.

É importante destacar que, por mais que a porcentagem posta como meta foi atingida, o valor bruto das exportações não conseguiu alcançar o número desejado. Após uma grande queda no comércio internacional no ano de 2009, foi difícil para o Brasil atingir os \$208 milhões propostos. Todavia, conseguiu chegar ao final do ano de 2010 com \$201 milhões (BRASIL, 2014b). O relatório do PDP (BRASIL, 2010b, p.29) mostra, ainda, que “na pauta das exportações brasileiras, os produtos primários e semimanufaturados ainda permanecem como os itens de maior importância, tendo aumentado a sua participação no total das exportações de 56% em 2007 para 67,2% em 2010”. Com os preços altos das *commodities* nesse período, esses produtos consequentemente tiveram destaque no total exportado. Ao mesmo tempo, os produtos manufaturados tiveram um comportamento contrário, caindo 25,5% de 2007 a 2010. O gráfico 2, abaixo, mostra essa divisão da pauta exportadora do Brasil. A figura 3 que apresenta uma divisão dos produtos exportados por intensidade, também mostra essa redução dos manufaturados de alta tecnologia exportados.

Figura 3 – Participação dos produtos nas exportações brasileiras (%)



Fonte: Relatório PDP (BRASIL, 2010b, p.30).

Tabela 4 – Participação das exportações brasileira de acordo com a intensidade tecnológica

Ano	Produtos exportados, segundo classificação de intensidade tecnológica					
	<i>Commodities</i>	Mão de obra e recursos naturais	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade	Não classificados
2000	37%	14%	8%	18%	18%	5%
2001	39%	13%	7%	18%	16%	7%
2002	39%	13%	8%	17%	15%	8%
2003	40%	13%	8%	19%	12%	8%
2004	39%	12%	10%	19%	12%	7%
2005	38%	11%	10%	20%	12%	9%
2006	39%	10%	8%	20%	12%	11%
2007	41%	9%	8%	18%	12%	11%
2008	43%	7%	9%	16%	11%	13%

Fonte: ALMEIDA (2009, p.22).

Para a macrometa de aumentar o investimento privado em P&D, o governo também não conseguiu chegar à meta proposta. Todavia, o relatório da PDP mostra que até o final de 2010 já havia aumentado o número de empresas inovadoras em 21% desde 2002. Os setores que mais investiram em inovação durante a PDP foram os de alta e média-alta intensidade tecnológica, incluindo automóveis, produtos farmoquímicos, produtos químicos, eletrônicos, produtos de informática, comunicação, e máquinas e equipamentos. A maior parte dos incentivos nessa

macrometa foram relativo à facilidade de crédito através de programas de financiamento do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Como mostrado anteriormente, a PDP também possuía uma meta para aumentar a dinamização das MPEs, buscando aumentar em 10% o número dessas empresas exportadoras até 2010, o que deveria chegar a um número próximo de 13.000 empresas. Todavia, alegando um cenário adverso na economia mundial, o governo diz não ter sido possível alcançar essa meta. A crise dificultou muito atingir a meta porque o desaquecimento ocorrido em 2009 levou o número que era de 11.120 empresas exportadoras em 2008 para 9.871. Ainda que o governo procurasse aumentar o comércio com o MERCOSUL para favorecer essas MPEs, a maior parte desse comércio acabou ocorrendo com os Estado Unidos. Além disso, é interessante destacar que os instrumentos para tentar atingir a meta foram muito mais de forma regulatória do que só incentivos de financiamento.

De uma forma geral, entendemos que a PDP faz parte de um importante processo evolutivo na política industrial brasileira, pois finalmente traz metas definidas sobre indicadores relevantes como gastos em pesquisa e desenvolvimento e exportações. Todavia, a PDP tende a ser muito mais horizontal do que setorial. Dessa forma, ocorre o benefício de setores que já somos competitivos, não estimulando muito aquilo que seria importante para uma política industrial efetiva, ou seja, o desenvolvimento de inovação e novas capacidades para a economia.

Mansueto de Almeida (2009, p. 25) apresenta estudos do Ipea que indicam que “o maior fomento à inovação, o aumento da escala e a internacionalização das empresas aumentam as exportações daquelas que já exportam, como também a probabilidade das que não exportam se tornarem exportadoras”. Todavia, o que na prática ocorre é uma promoção de exportações por meio de iniciativas de Fusões e Aquisições (F&A) em setores que já somos competitivos. Mesmo assim, o autor afirma que essas políticas não tem ajudado efetivamente os setores a exportar mais. Ele destaca também que o déficit da balança comercial brasileira concentra-se nos setores de alta e média-alta tecnologia, segundo percebe-se nesses dados de 2008: “i) produtos químicos, exclusive farmacêuticos (-R\$ 20,1 bilhões); ii) equipamentos de rádio, TV e comunicação (- R\$ 9,8 bilhões); iii) máquinas e equipamentos mecânicos (- R\$ 8,1 bilhões); iv) instrumentos médicos de ótica e precisão (- R\$ 5,5 bilhões); e v) indústria farmacêutica (- R\$ 4,6 bilhões)”. Ao invés de corrigir esse problema na balança comercial, na verdade a política industrial da PDP estimula a

concentração e internacionalização das empresas produtoras de *commodities* e produtos de baixa tecnologia.

Com relação à internacionalização, é importante destacar que a estratégia que foi aplicada pelo governo para criar empresas “campeãs nacionais” durante a execução da PDP, foi utilizar o BNDES como financiador de grandes F&A realizadas por empresas nacionais que teriam potencial para tornarem-se grandes multinacionais. Todavia, como já colocado, a grande parte desses financiamentos foram dados à empresas em setores de baixa e média-baixa tecnologia. Para Almeida (2009), os efeitos adversos dessa estratégia incluem a consolidação da atual estrutura produtiva, prejudicando o investimento em novos setores, e o aumento da concentração das cadeias de produção.

#### **4.1.3 O Plano Brasil Maior – PBM**

A PDP durou de 2008 a 2010, sendo reformada e dando lugar para um novo projeto de política industrial. Esse projeto, o Plano Brasil Maior (PBM), se deu também com a entrada de Dilma Rousseff como presidente do Brasil. De acordo com o site do PBM, os desafios encontrados na economia brasileira, e que busca solucionar, são a sustentação do crescimento econômico em um contexto econômico adverso, e sair dessa crise internacional em uma posição melhor do que a que entrou, realizando isso por meio de uma mudança estrutural da inserção brasileira no comércio internacional. Assim, o foco do PBM seria a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro. As medidas previstas pelo Plano seriam, em geral, de desoneração dos investimentos e das exportações, de aumento do crédito e aperfeiçoamento do aparato regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais, e de facilitar o financiamento para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas. O Plano entrou em vigor em 2011 e suas metas, como será mostrado mais a frente, deveriam ser cumpridas até o final deste ano.

O PBM prevê duas dimensões diferentes: a setorial e a sistêmica. Na setorial, a ideia é focar em indústrias específicas, com projetos e programas aproximando os setores privado e público. As diretrizes para a dimensão setorial são as seguintes:

1) Fortalecimento das cadeias produtivas: nessa diretriz, busca-se enfrentar a concorrência das importações, objetivando o aumento da eficiência produtiva das empresas nacionais e realizar

a agregação de valor no próprio país. Alguns exemplos de setores focados nessa diretriz seriam o de plásticos, de calçados, têxtil, e de móveis.

2) Ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios: busca incentivar atividades em empresas com potencial para ingressar em mercados mais dinâmicos e com elevadas oportunidades tecnológicas, usando do poder de compra do setor público para intensificar esses negócios. Nessa diretriz, o foco seriam os setores de bens de capital, de tecnologias de informação, químico; aeronáutico e espacial, entre outros.

3) Desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias: com essa diretriz, o Plano busca estimular as oportunidades de negócios na área energética para que o Brasil possa colocar-se entre os maiores fornecedores mundiais. Assim, o foco está na produção petrolífera, gás natural, bioetanol e energias renováveis.

4) Diversificação das exportações (mercados e produtos) e internacionalização corporativa: busca a promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento, o aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas por meio da diferenciação de produtos e agregação de valor, e o enraizamento de empresas estrangeiras, estimulando-as à instalação de centros de P&D no país.

5) Consolidação de competências na economia do conhecimento natural: busca-se nessa diretriz ampliar o conteúdo científico e tecnológico dos setores intensivos em recursos naturais, permitindo que o país avance na produção de *commodities*, diferenciando seus produtos. Os setores abrigados nessa diretriz são o comércio atacadista e varejista, a logística e serviços direcionados ao consumo das famílias, e serviços de apoio à produção.

Do outro lado, o PBM tem também uma dimensão sistêmica, buscando abranger a economia como um todo com ações de natureza horizontal. A ideia dessa dimensão é reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade e promover bases de isonomia para as empresas brasileiras em relação aos concorrentes internacionais, bem como consolidar o sistema nacional de inovação ampliando as competências científicas e tecnológicas das empresas nacionais. Para sua efetividade, foram colocados temas relevantes em sua abrangência:

1) Comércio exterior: tem, entre seus objetivos de curto, médio e longo prazo, a melhoria nos instrumentos financeiro e tributários de estímulo às exportações, a defesa comercial e harmonização de regras tarifárias, o estímulo à internacionalização e o acesso a novas tecnologias, e a atração de centros de P&D de empresas estrangeiras para o país.

2) Incentivo ao investimento: busca a redução do custo do investimento, por meio de instrumentos financeiros, tributários e regulatórios. Assim, objetiva-se atingir prazos e juros compatíveis com os níveis internacionais para financiamento de longo prazo, e reduzir a incidência de tributos sobre o investimento.

3) Incentivo à inovação: nesse tema busca-se inserir as empresas nacionais em áreas tecnológicas avançadas, construindo estímulos com o auxílio do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

4) Formação e qualificação profissional: tendo objetivos já delineados para o avanço da indústria nacional, o PBM entende que precisa qualificar a mão-de-obra para atender essa indústria. Dessa forma, o Plano, para atingir esse objetivo, apoia-se em três programas federais focados no ensino técnico profissionalizante e de estímulo às engenharias: o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC), o Plano Nacional Pró-Engenharia, e o Programa Ciência sem Fronteiras.

5) Produção sustentável: busca o estímulo às melhorias de produtos em direção a processos mais limpos, a redução dos resíduos, e incentivo à adoção de fontes renováveis de energia na indústria.

6) Competitividade de pequenos negócios: nesse tema o PBM busca apoiar as MPEs e o Microempreendedor Individual, ampliando o acesso destes ao crédito para capital de giro e investimento, e dando a eles preferência nas compras públicas.

7) Ações especiais em desenvolvimento regional: visa inserir os ideais do PBM nas unidades da Federação, articulando-se principalmente com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

8) Bem-estar do consumidor: desenvolver a oferta de bens e serviços ao consumir de forma a estar em conformidade com padrões e normas mundiais e ampliar sua variedade em produtos e serviços.

9) Condições e relações de trabalho: o PBM, por meio desse tema, busca orientar o estabelecimento de estratégias e ações associadas às condições de trabalho (BRASIL, 2014c).

Dessa forma, percebemos que a política industrial no PBM torna-se algo muito amplo. Por mais que ele resgate a ideia de uma política orientada para setores, seus objetivos parecem querer atingir mais o todo do que estimular os setores intensivos em tecnologia. Podemos dizer também que um grande foco nesse plano são as inovações, mas há uma contradição com a taxa de juros



brasileira, que não conseguiu ser reduzida a ponto de estimular o investimento. Quanto as metas do PBM, podemos ver na tabela 5, que para metas como a exportação, não há grandes definições acerca do valor dessas exportações. Dessa forma, essa meta, como outras, pode acabar incentivando mais a estrutura industrial atual. Além disso, as metas sobre o valor agregado nacional e indústrias intensivas em conhecimento são bastante modestas para um plano que deseja uma reestrutura da indústria.

Tabela 5 – Metas previstas pelo PBM

Meta	Posição Base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPEs: aumentar em 50% o número de MPEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%

9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64,0%	(2009)	66,0%
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios	(2010)	40,0 milhões de domicílios

Fonte: Site PBM (BRASIL, 2014c).

Além dos objetivos e metas especificados no próprio site do PBM, podemos ver constantemente o reforço desses objetivos nos discursos presidenciais. Por exemplo, em julho de 2014, a presidente Dilma declarou em uma formatura do PRONATEC que o projeto de desenvolvimento depende muito da qualificação profissional. Além disso, o início das explorações do pré-sal elevou significativamente a quantidade de barris produzidos pelo país, demonstrando também a necessidade de profissionais nas áreas energéticas (BRASIL, 2014d). Em um outro discurso, Dilma aborda a importância do programa Ciência Sem Fronteiras, afirmando que “é importante destacar que todas essas bolsas têm um objetivo (...). Cada vez mais esse programa vai a uma interface com todos os demais programas, tanto o de formação educacional, como de produção científica e tecnológica e inovação no Brasil” (BRASIL, 2014e). Por fim, para exemplificar também a preocupação com o desenvolvimento industrial, a presidente declarou, durante a reunião do Conselho de Ciência e Tecnologia e Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), que o Brasil, como país aberto economicamente, tem duas formas de acessar tecnologia: por transferência, que requer prática e habilidade, bem como poder de negociação, e através das capacidades internas do país, gerando ciência, tecnologia e inovação. Para ela, a indústria é chave nesse processo, pois sem uma indústria forte, dificilmente se faz um processo de inovação. Além disso, ela acredita o Brasil tem desafios ao explorar setores que hoje não somos competitivos, pois “caso não façamos, temos dois riscos: um risco chama a chamada ‘doença holandesa’ e o outro risco chama ‘a maldição do petróleo’. País rico de petróleo, pobre de indústria e de população” (BRASIL, 2014f).

Quanto à real efetividade do Plano em atingir suas metas, podemos mostrar poucos resultados. Não havendo dados disponíveis para o ano final do projeto, exporemos apenas alguns exemplos para análise. Sobre o comércio exterior, a meta de atingir 1,60% de participação no comércio internacional dificilmente será atingida. Dados de 2013 da Secex apresentam essa

participação como 1,32% e em ritmo de queda após 2011 (SECEX, 2014b). Além disso, dados da balança comercial de 2013 apontaram uma redução das exportações devido ao desaceleramento econômico internacional, porém um aumento nas importações, que são em grande parte de bens de capital e de consumos, o que acarretou na redução do saldo na balança. Para a participação da FBCF no PIB, a meta ficou longe de ser alcançada. Dados do governo brasileiro mostram que, por mais que os investimentos tenham elevado em 2013 com relação aos anos anteriores, a taxa de participação ainda ficou na faixa dos 18%, estimando-se que só chegue em 24% em 2020 (BRASIL, 2014g).

Por mais que os dados não sejam suficientes para analisar todas as metas, percebe-se que a vulnerabilidade brasileira ao comércio internacional prejudicou muito o desenvolvimento do PBM. De acordo com Kupfer (2013), o PBM foi elaborado com uma expectativa de que a crise internacional iniciada em 2008 já havia passado, e o adensamento produtivo do país seria possível. Com a continuidade dos efeitos da crise e o aumento da concorrência internacional tanto no mercado interno quanto no externo, forçaram o plano a se direcionar para a defesa do mercado doméstico, focando mais nos fatores formadores do custo-país e menos nas ações de reforma estrutural prevista nos programas setoriais. O autor mostra que o período de 2003 a 2013 não foi suficiente para uma mudança estrutural, até mesmo por sua limitação temporal. Além disso, o insucesso dos planos nesses anos deve-se muito pela política industrial ter sido posicionada como auxiliar da política macroeconômica, não tendo seu próprio espaço de atuação. Por fim, ele apresenta o pensamento de curto-prazo como influenciador dos poucos resultados da política industrial, pois, para ele, “a política industrial brasileira ainda não se mostrou capaz de pensar à frente de seu tempo, sendo sempre surpreendida por rupturas no seu diagnóstico de base”.

Schapiro (2013, p.31) mostra que as políticas adotadas pelo PBM foram, em maioria, horizontais. Das 80 medidas do Plano analisadas por ele, 51% delas estavam voltadas para políticas horizontais, sem destinação setorial específica. Para ele, “os programas parecem ter como referência a agenda do Custo Brasil, direcionando-se majoritariamente para a redução de encargos e barateamento de recursos financeiros para, desta maneira, aprimorar as condições de produção da malha industrial existente”. Assim, não fica claro se esses instrumentos do programa vão promover uma real transformação da especialização produtiva. O autor defende que, ao contrastar o PBM que existe em teoria e aquele que é colocado em prática, percebe-se que a dimensão real

das propostas do Plano é de uma política que privilegia as correções de falhas sistêmicas, ou seja, uma política com viés ricardiano.

Assim, entendemos a política industrial brasileira no século XXI como sendo um início da retomada dos ideais de desenvolvimento industrial e inovação tecnológica no Brasil. Mesmo assim, as estratégias adotadas são, em grande parte, muito vagas ou muito amplas, o que acaba mantendo a posição atual brasileira na divisão internacional do trabalho, pois incentiva majoritariamente as atividades industriais tradicionais do país. Portanto, os planos de política industrial aplicados no século XXI no Brasil acabam tendo um perfil mais semelhante à teoria de política industrial neoclássica do que neoschumpeteriana.

## 4. 2 POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI NA COREIA DO SUL

### 4.2.1 A Coreia do Sul no pós-crise

O século XXI na Coreia do Sul iniciou-se sob o governo de Kim Dae-Jung, eleito democraticamente em 1997. Sendo ele da oposição dos governos anteriores, sua eleição demonstrou um amadurecimento importante na democracia do país, mas também acabou tendo muita dificuldade de conciliar interesses na assembleia legislativa do país. Em início, sua gestão tinha intenções muito claras de reformas institucionais para ampliar o sistema social, reformas econômicas visando diminuir a concentração dos *chaebols*, e mudanças na política externa com a aproximação com a Coreia do Norte. Todavia, sua posse se deu também no período em que a crise financeira na Ásia havia estourado, e o país ficou sob supervisão do FMI até 2001. Nesse período, o governo coreano aceitou realizar algumas das reformas sugeridas pelo Fundo, como a reforma bancária e financeira, e a redução das empresas públicas. Por isso, a figura de Kim Dae-Jung está muito ligada na Coreia a um governo mais liberal e defensor de um controle maior nas empresas nacionais e precursor de uma visão mais globalizada para o país.

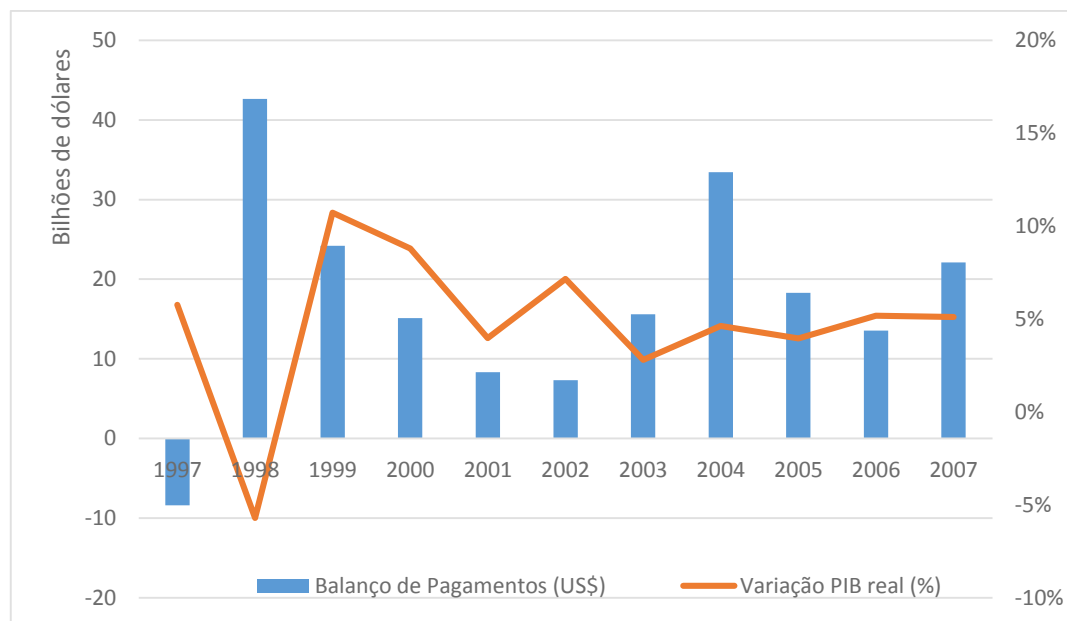
Uma das principais posições com relação à economia doméstica no governo Kim Dae-Jung certamente era com os conglomerados. Logo após ter sido eleito, Kim já tinha um plano de ação para reforma do sistema empresarial, que pregava a redução de certos benefícios fiscais e aumento

da transparência aos grupos empresariais, conciliando também os interesses do FMI no país. Sua principal ação com relação a essas empresas foi o “Big Deal”. Esse programa visava realizar a concentração dos conglomerados em suas áreas de especialização, realizando a venda das empresas que não estavam dentro dessa área para outros grupos. Em realidade, havia pouco espaço no governo de Kim para realmente realizar a reforma que buscava na economia. Isso porque havia muito conflito político na aprovação das medidas propostas pela presidência, bem como a relevância dos *chaebols* na economia coreana e a insegurança dos resultados que mudanças trariam para o país como um todo (ERRINGTON, 2004; JANG, 2001; KIHIL, 2005).

Em 2003, Roh Moo-Hyun toma posse como quarto presidente civil da Coreia do Sul. Por mais que o governo anterior tenha obtido bons resultados quanto às metas propostas pelo FMI e o aumento das reservas internacionais, o cenário que Roh enfrenta é bastante adverso ao crescimento, pois ele herda do governo Kim Dae-Jung um endividamento grande da população e baixos índices de investimento. De acordo com Heo *et al.* (2008), a taxa média anual de investimentos empresariais em equipamentos passou de 7,8% no período de 1990 a 1997 para 1,15% no período de 2000 a 2005. Isso certamente teve seus efeitos em toda a economia coreana, obtendo o crescimento de apenas 4,2% no PIB durante seus cinco anos de governo. Em contrapartida, os autores defendem que o governo Roh foi precursor de diversos programas de bem-estar social, melhorando a qualidade de vida da população e o assistencialismo.

De uma forma geral, a economia coreana nos governos Kim e Roh obteve uma recuperação pós-crise. Como pode ser visto no Gráfico 2, o crescimento do PIB real passou por uma grande queda em 1998, e, por mais que tenha se recuperado, não conseguiu passar dos 8% após 2003. Para o Banco da Coreia (2007), o governo de Roh terminou seu mandato com uma desaceleração econômica, retração da indústria e aumentos da participação dos serviços no PIB.

Gráfico 2 – Indicadores da economia coreana (1997 – 2007)



Fonte: OECD (2014a); Instituto de Pesquisa de St. Louis (2014), elaboração própria.

#### 4.2.2 As políticas de Lee e Park para o retorno ao desenvolvimento

Os governos progressistas de Kim e Roh saem de cena e abrem espaço para o retorno do partido conservador à presidência em 2008, ano que Lee Myung-Bak toma posse. Segundo Jones e Yoo (2011), por mais que a ideia central de desenvolvimento na Coreia tenha sido sempre o crescimento por meio das exportações, as estratégias eram diferenciadas em cada um desses governos. No caso do governo de Kim Dae-Jung, a estratégia utilizada foi a de globalização – principalmente vista na liberalização econômica colocada em prática –, enquanto no governo Roh Moo-Hyun a estratégia foi buscar um balanço no crescimento, visando a redução da concentração econômica. Já no governo Lee Myung-Bak, a proposta de governo foi a de “crescimento verde”.

A estratégia de desenvolvimento de Lee se baseia em um dos maiores problemas da economia coreana, que é o uso intensivo de energias não-renováveis. Por ser um país com uma atividade industrial muito alta, esse setor da economia representava, em 2007, 50% dos gastos totais de energia do país. Ao mesmo tempo, a participação da Coreia na OECD fez com que ela fosse, de certa forma, pressionada a buscar níveis menores de poluição e rever sua matriz energética. Para suprir, então, essas necessidade, o governo lançou em 2009 o Plano de Cinco Anos para o Crescimento Verde (JONES; YOO, 2011).

Por meio de suas ações, o intuito central do Plano era o estímulo à construção. Assim, grande parte dos recursos alocados para o Plano estavam direcionado à grandes obras reestruturastes no ecossistema coreano, incentivando também a criação de empregos. Como mostra a tabela abaixo, o intuito do Plano não era apenas estar de acordo com as novas condições ambientais ou novas regulamentações de regimes ambientais internacionais, mas sim encontrar novas formas de estimular o desenvolvimento industrial e reativar o inventivo em P&D.

Tabela 6 – Plano de Cinco anos para o Crescimento Verde (2009-2013) em trilhões de Wons

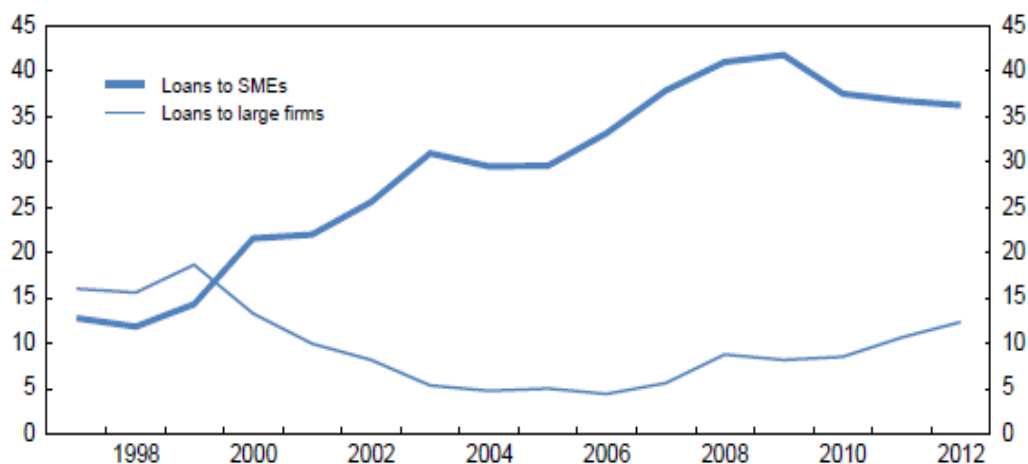
	Total	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	<b>107,4</b>	<b>17,4</b>	<b>24,2</b>	<b>25,7</b>	<b>20,6</b>	<b>19,4</b>
Orçamento do governo central	98,9	17,4	20,5	21,9	19,6	19,4
Investimentos de empresas públicas	8,5	-	3,7	3,8	1,0	-
<i>Total de investimentos em P&amp;D em tecnologias verdes</i>	<i>13,0</i>	<i>1,9</i>	<i>2,2</i>	<i>2,5</i>	<i>2,8</i>	<i>3,5</i>
<b>1. Adaptando às mudanças climáticas e aprimorando a independência energética</b>	<b>57,5</b>	<b>8,5</b>	<b>15,5</b>	<b>16,0</b>	<b>9,8</b>	<b>7,7</b>
1.1 Mitigação das emissões de gases causadores do efeito estufa	5,4	1,0	0,9	1,0	1,1	1,3
1.2 Redução do uso de combustíveis fósseis	15,4	2,8	3,8	2,9	3,0	2,8
1.3 Fortalecimento da capacidade de adaptação às mudanças climáticas	36,7	4,7	10,9	12,0	5,6	3,6
<b>2. Assegurar novas fontes de crescimento</b>	<b>23,5</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,7</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>
2.1 Desenvolvimento de tecnologias verdes	7,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6
2.2 Tornar a tecnologia já existente em verdes	4,5	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0
2.3 Avanço da estrutura industrial para aumentar os serviços	9,7	1,4	1,5	2,0	2,4	2,5
2.4 Desenvolver uma base estrutural para o crescimento verde	1,8	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5
<b>3. Aprimoramento da qualidade de vida e do status nacional</b>	<b>26,4</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>
3.1 Criação de infraestrutura de transporte mais ecológica	23,9	4,6	4,2	4,6	5,0	5,5
3.2 Trazer o pensamento ecológico para a vida da população	1,8	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
3.3 Tornar-se referência mundial em crescimento sustentável	0,7	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Fonte: JONES; YOO, 2011.

Da mesma forma que os governos anteriores, o governo Lee também preocupava-se com o desenvolvimento das MPEs da Coreia. Por mais que seu governo seja alinhado com as ideologias conservadoras e, portanto, mais favorável ao desenvolvimento dos conglomerados, o incentivo das MPEs é algo visado para manter a econômica ativa e aquecida. Segundo Jones e Kim (2014), o

governo coreano tem um papel central no financiamento dessas empresas, principalmente pelo empréstimo direto e por garantias de crédito. Em 2011, o apoio público às MPEs na forma de garantias de crédito chegou a 100 trilhões de wons (8% do PIB do ano), enquanto o crédito direto ficou em 42 trilhões de wons. No gráfico abaixo (figura 4), percebe-se que após a crise financeira de 1997, a preocupação com o financiamento das MPEs aumenta, criando essa grande diferença entre os financiamento destas com as empresas grandes. Além disso, Jones e Kim (2014) mostram ainda que em 2011 haviam 201 programas de auxílio ao desenvolvimento das PMEs, concentrados principalmente no financiamento e na inovação dessas empresas.

Figura 4 – Empréstimos de bancos comerciais às PME e empresas grandes (% do PIB)



Fonte: JONES; KIM, 2014, p. 07.

Por fim, um outro ponto relevante do plano de desenvolvimento da Coreia no século XXI foi a distribuição geográfica da industrialização. De acordo com o Centro de Estudos do Desenvolvimento da OECD (2012), diversos órgãos internacionais, incluindo a própria OECD, a União Europeia e a CEPAL, têm atualmente reforçado o papel das regiões dentro de um próprio país na formulação de projetos de desenvolvimento. Na Coreia, a política de desenvolvimento regional aplicada a partir de 2008 é colocada não como uma compensação para as regiões menos desenvolvidas, mas como uma forma de apoiar a competitividade de cada região.

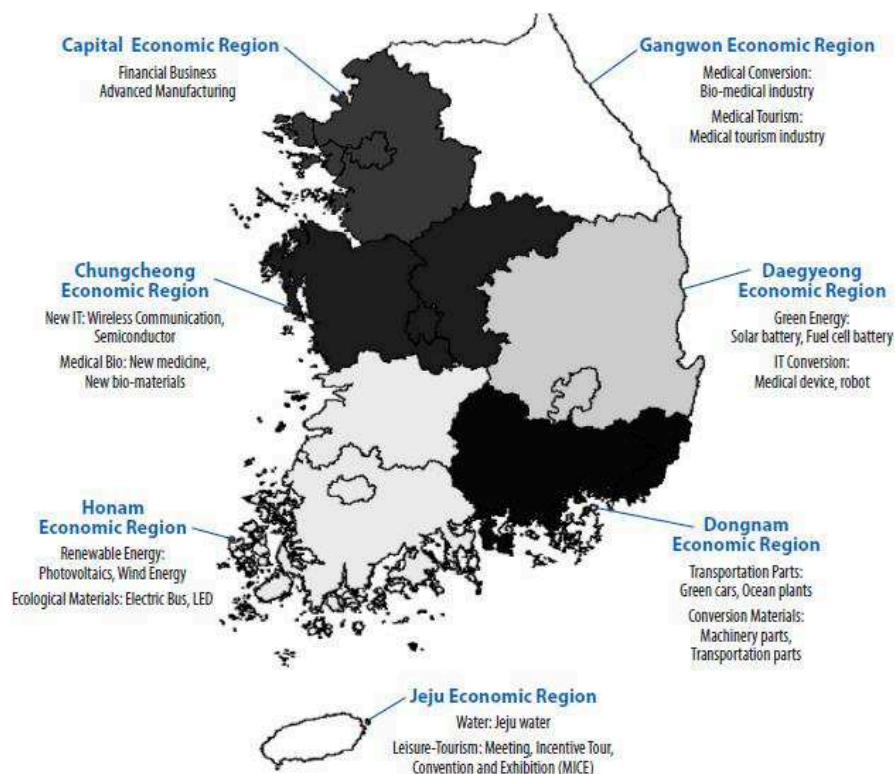
As políticas de desenvolvimento regional passaram por diferentes etapas ao longo desse século. Primeiro, no governo Kim, a política regional visava implementar programas específicos em indústrias estratégicas em poucas províncias. A ideia era criar, por meio do Programa de Promoção Industrial Regional, grupos industriais fortes fora da capital do país, como a indústria



têxtil em Daegu, eletrônicos ópticos em Gwanju, e calçados em Busan. Na segunda fase do regionalismo, com Roh e o crescimento balanceado, iniciou-se um aprofundamento normativo para o desenvolvimento regional e atitudes para uma governança mais descentralizada, a fim de reduzir as diferenças entre províncias. Já no governo Lee, esse desenvolvimento regional começou a focar em criar novos programas para estimular a colaboração entre regiões. Além disso, foram criados comitês econômicos regionais para apoiar iniciativas das províncias. Assim, o que busca o governo após 2008 é mobilizar os recursos para o crescimento em todo o país, visando os potenciais inovadores de cada província. O governo busca ainda que esse desenvolvimento regional ocorra por meio da iniciativa privada e ações dos governos locais (OECD, 2012).

Um dos instrumentos utilizados para isso é o Programa Indústrias Líderes, iniciado em 2009. Esse programa visa desenvolver indústrias competitivas em províncias cuja região geográfica tenha pelo menos 5 milhões de habitantes. A forma de apoio mais comum é o suporte a P&D (75% dos investimentos) e ocorre na forma de consócio entre empresas e universidades da região. Dessa forma, a estratégia se dá muito mais por regiões econômicas do que por províncias específicas, como era feito anteriormente, bem como descentraliza o controle das ações e abre mais espaço para a iniciativa privada (OECD, 2012). Na figura abaixo, pode-se ver os principais projetos de indústria no país em 2009.

Figura 5 – Indústrias líderes em cada região econômica da Coreia do Sul (2009)



Fonte: OECD, 2012, p. 25.

Em publicação da Apex (BRASIL 2012), é mostrado que no governo Lee foi possível perceber que o foco em novos setores e modernização dos existentes não saiu da agenda de desenvolvimento do país. O Ministério de Economia e do Conhecimento (MEC) coreano apostou em novas tecnologias em setores estratégicos (energias limpas, tecnologia da informação, robótica e nanotecnologia), a fim de garantir a competitividade de seus produtos e serviços. A Apex divide os setores promotores do crescimento em três: tecnologias verdes, convergência de alta tecnologia, e serviços de alto valor agregado. Ela mostra ainda que o país aproveita-se de brechas na legislação da OECD, que permite o apoio à inovação e tecnologias que promovam a sustentabilidade ambiental, para reinventar sua política industrial.

Em 2013, após as eleições presidenciais, o partido conservador mentem-se no governo com a eleição de Park Geun-Hye, filha do ditador Park Chung-Hee. No tocante à sua política industrial, a maior diferença com relação a seu antecessor foi a criação do Plano de Ação para uma Economia Criativa. Esse plano entende que a fase de *catching-up* da indústria coreana já está finalizada, pois o país já integra o grupo dos países mais desenvolvidos, bem como tem grande proeminência

industrial nas suas exportações. Assim, o país precisa buscar novos objetivos para dar continuidade ao desenvolvimento tecnológico que marca a economia coreana atualmente.

Conforme o Ministério da Estratégia e de Finanças (COREIA DO SUL, 2013a), Esse plano é dividido em três objetivos: criar novos empregos e mercados por meio da criatividade e inovação, fortalecer a liderança coreana no mundo com uma economia criativa, e criar uma sociedade na qual a criatividade é respeitada e manifestada. Para isso, o Plano elenca 6 estratégias, compostas por tarefas ao governo:

1) Compensar de forma adequada a criatividade e criar um ecossistema que promova a formação de *startups*:

- Criar condições para facilitar novos negócios através de investimento, e não financiamento bancário;

- Patentear ideias novas.

2) Fortalecer o papel das PMEs na economia criativa e fortalecer essas empresas para entrarem no mercado internacional:

- Tornar o governo e as instituições públicas os primeiros clientes no apoio aos pioneiros de novos mercados;

- Facilitar a regulação e aumentar o apoio do governo ao investimento;

- Colocar uma meta ao crescimento das *startups* para atingirem mercados globais;

- Promover a cooperação entre PMEs e as empresas grandes;

- Construir um sistema que conecte demanda, educação e recrutamento para auxiliar a empregabilidade nas PMEs.

3) Criar fontes de crescimento que sejam pioneiros em novos mercados e novas indústrias:

- Combinar ciência, tecnologia e tecnologia da informação para estimular indústrias já existentes;

- Criar novas indústrias baseada na Internet e em *Softwares*;

- Criar novos mercados por meio de uma inovação tecnológica que conecte a tecnologia com a sociedade e as humanas;

- Ser pioneiro em novos mercados, descobrindo indústrias com potencial futuro;

- Promover a criação de mercados e a convergência industrial por meio de melhorias no sistema regulatório.

4) Desenvolver talentos criativos globais:

- Fortalecer o desenvolvimento da convergência de talentos criativos;
- Manter o espírito empreendedor e desafiador na educação;
- Estimular a mobilidade internacional de talentos criativos;

5) Fortalecer a capacidade de inovação da ciência, tecnologia e tecnologia da informação:

- Criar um ambiente de pesquisa autônomo e desafiador e apoiar a aplicação comercial dos resultados de pesquisas;

- Ser pioneiro nos mercados da “próxima geração”, fortalecendo a capacidade de inovação da tecnologia de informação (exemplos: celulares com tecnologia 5G e Internet com banda de 10 Gigabytes por segundo);

- Estimular a economia regional fortalecendo a inovação regional nas universidades;

- Buscar a solução de problemas sociais por meio de tecnologias coreanas para elevar o status internacional do país.

6) Criar uma cultura da economia criativa junto à sociedade coreana:

- Criar uma cultura criativa que valorize a criatividade e a imaginação;

- Dar mais publicidade às informações do governo por meio de um projeto de governo 3.0;

- Inovar os métodos de funcionamento do governo para que possa incluir melhor a cultura criativa;

- Centralizar a economia criativa no setor privado, e não no governo, porém com cooperação constante entre os dois.

Analisando essas estratégias, percebe-se que os objetivos do país estão em ir além da equiparação do país com os demais, e sim colocar a Coreia em um patamar de liderança tecnológica e pioneira de novos mercados. Diferentemente da ideia tradicional de desenvolvimento com intervenção, o projeto do governo parte muito mais de ações conjuntas, dando tanto ao setor público quanto ao privado responsabilidades diferentes nesse processo. Como tecnologia é o principal ativo industrial do país atualmente, esse plano visa desenvolver ainda mais a inovação. Claramente, é um projeto inicial para algo de longo prazo, mas que já consegue definir diretrizes muito claras para assuntos econômicos que permanecem em debate no país desde a crise de 1997, como o papel dos conglomerados na economia. Nesse plano, os conglomerados não aparecem de forma tão clara, mas tem-se uma ideia de que eles serão um suporte às *startups*, na forma de cooperação entre as empresas. O país inova bastante também ao retirar o foco do financiamento diretamente por bancos,

buscando uma regulamentação de investimentos como o *crowd fundind* e o *angel investment* (OECD, 2014b).

Como apoio ao Plano de Ação para uma Economia Criativa e reforçando o compromisso do governo com a inovação, em fevereiro desse ano foi criado o Plano de Três Anos para a Inovação Econômica. Esse novo Plano identifica uma situação de desaceleração econômica na Coreia, ineficiência do setor público e vulnerabilidade estrutural pela falta de balanço entre setores na economia doméstica. Para solucionar isso, são previstas três estratégias: fortalecer a competitividade leal entre empresas e trazer eficiência ao governo, desenvolver novos mercados externos e ter um crescimento baseado na inovação, e aumentar o consumo da população e desenvolver o mercado de trabalho para mulheres e jovens (COREIA DO SUL, 2014b).

#### 4.3 CONCLUSÃO PARCIAL

A política industrial no Brasil e na Coreia do Sul no século XXI tem características muito distintas em cada um dos países. No primeiro, após a perda quase que completa da credibilidade na política industrial na década de 1990, o governo Lula retoma aos poucos a ideia de desenvolvimento econômico por meio da promoção industrial. Nos doze anos de governo do PT, os avanços não foram tão significativos em termos de crescimento industrial. Por mais que os três planos industriais (PITCE, PDP e PBM) tenham melhorado o aparato institucional para o desenvolvimento, na prática eles aparentam serem de característica muito mais neoclássica do que neoschumpeteriana, já os resultados em inovação não são expressivos, e muitas ações praticadas nesses planos apenas reforçaram a matriz industrial atual do país, sem grandes renovações ou alterações nela.

Já na Coreia do Sul, por já terem estabelecido uma indústria forte no país no século anterior, o perfil da política industrial é diferente. Primeiro, o início do século XXI tende a ser mais reparador dos efeitos da crise financeira de 1997. Após isso, o país tenta novas alternativas para reativar o crescimento da indústria do país, como a ação de políticas verdes de Lee Myung-Bak. Todavia, a ação que mais chama a atenção é a do atual governo de Park, que entende que os próximos passos da economia coreana é ir além das tecnologias já existentes e buscar o pioneirismo nos mercados do futuro. Dessa forma, o foco de todas as políticas tende a ser a inovação tecnológica, uma visão bastante neoschumpeteriana do desenvolvimento.

De forma a reforçar as diferenças de perfil industrial, nas tabelas abaixo podemos ver as características atuais de cada economia conforme a participação do emprego em cada setor da indústria. Segundo dados da UNIDO (2014), enquanto o Brasil de a maior parte de seus empregados na indústria de alimentos e bebidas, a Coreia possui sua maioria na indústria de computadores e eletrônicos. Assim, percebemos o peso que cada setor possuiu na economia nacional.

Tabela 7 – Participação de empregados na indústria.

Indústria	Número de empregados		Participação no total de empregos na manufatura (%)	
	Brasil 2011	Coreia do Sul 2010	Brasil	Coreia do Sul
Total da manufatura	7921483	201044	100	100
Alimentos e bebidas	1715925	2311	21.66	6.2
Produtos de tabaco	17738	118256	0.22	0.07
Têxtil	296910	111000	3.75	3.65
Confecções	663696	26931	8.38	3.43
Couro e calçados	417610	27177	5.27	0.83
Produtos de madeira	197712	61877	2.5	0.84
Papel e produtos de papel	185196	49990	2.34	1.91
Gráfica	126851	11254	1.6	1.54
Produtos de petróleo refinado	45254	288310	0.57	0.35
Químicos	501011	215768	6.32	8.9
Produtos de borracha e plástico	426951	93601	5.39	6.66
Produtos minerais não-metálicos	461530	139601	5.83	2.89
Metais básicos	237613	...	3	4.31
Produtos de metal fabricado	531112	...	6.7	...
Maquinário e equipamento	619103	460970	7.82	...
Maquinário de computação	177777	182460	2.24	14.23
Maquinário e aparato elétrico	248827	...	3.14	5.63
Equipamentos de comunicação	...	...	...	...
Instrumentos médicos	...	281481	...	...
Automóveis	535464	152157	6.76	8.69
Outros equipamentos de transporte	103145	110093	1.3	4.7
Móveis	412058	...	5.2	3.4
Reciclagem	...	...	...	...

Fonte: UNIDO (2014)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política industrial tem um papel muito importante na definição da economia de um país, pois é por meio dela que podemos ver quais são os objetivos do país e quais seus objetivos. Assim, entender as estratégias adotadas por um país quanto a seu desenvolvimento industrial é também analisar quais caminhos buscam ser traçados. E, para entender bem esse processo, é importante ter as teorias de política industrial como base. Em realidade, essas teorias são em geral muito restritivas, como “caixas” na qual uma política deve ou não se encaixar. Esse tipo de visão é muito favorável para análises gerais do comportamento de um país, além de ser uma fundamentação para argumentos quanto aos objetivos desse país. Todavia, é necessário dar espaço também a novos pensamentos sobre o tema. Como exposto nesse trabalho, as três teorias tradicionais do pensamento sobre política industrial são a neoclássica, a desenvolvimentista, e a schumpeteriana. Por mais que entender essas três teorias seja de extrema importância para compreender a realidade, novos processos de formulação de políticas muitas vezes não se encaixam nelas, e, por isso, acrescentamos na análise visões contemporâneas sobre o tema. É o que ocorre, por exemplo, com a ideia da “nova política setorial”, que em muitos pontos se assemelha muito com a proposta de desenvolvimento pregada pela Coreia nesse século. Ou seja, ao abordarmos um tema tão contemporâneo, precisamos nos embasar tanto em teorias consolidadas, quanto em novas perspectivas.

Ao analisar o desenvolvimento econômico dos dois países no século XX, entendemos que o movimento de industrialização intensiva foi uma forma de encontrar uma solução ao desenvolvimento que eles enfrentavam. O Brasil estava em uma situação de restrição extrema às importações, e precisou desenvolver sua própria indústria. O país atingiu altos níveis de produtividade e cresceu rapidamente nesse período, mesmo com as oscilações políticas que nem sempre permitiam um trajeto constante para atingir o objetivo desenvolvimentista. A Coreia do Sul vivia um momento bastante diferente ao Brasil. O país havia conseguido sua independência e saiu de uma guerra devastadora apenas em meados desse século. Utilizando-se dos atributos característicos da sociedade coreana, governos autoritários deram início à um rápido projeto industrializante. Ambos os países elevaram seus status no Sistema Internacional, mas endividaram-se a ponto de comprometer suas contas e seus pagamentos. Enquanto a Coreia tinha um sistema diferenciado de empréstimos e uma performance exportadora que lhe dava mais credibilidade com

os credores, o Brasil não conseguiu manter seus pagamentos e sucumbiu à dívida. A partir desse momento os países tomam rumos muito diferentes. O Brasil permanece na década de 1980 buscando soluções para seu endividamento e uma crescente inflação, enquanto a Coreia consegue manter seu nível de crescimento e acelera seu desenvolvimento.

Assim, os dois países chegam no século XXI com indústrias muito distintas, destacando o grande desenvolvimento tecnológico obtido pela Coreia. Os anos 1990 e 2000 foram muito importantes para o país no sentido de que foi quando as empresas do país se consolidavam externamente, obtendo mercados que atualmente são muito dominado por elas, como a eletrônica. Assim, o projeto de desenvolvimento para esse novo século não pode mais ser baseado na ideia de *catching-up*, mas sim em buscar ser melhor que os demais países que são concorrentes da Coreia. Por isso, o país utiliza de novas estratégias, como o desenvolvimento verde, para aperfeiçoar as indústrias existentes e incentivar outras que o país possa ter potencial. Atualmente, o foco principal do governo está em ser pioneiro, através de uma “economia criativa”. Isso significa que o país chegou em um estágio em que, literalmente, não há mais o que ser copiado. O país precisa desenvolver sua habilidade criativa para criar mercado novos e indústrias inovadoras.

No caso do Brasil, a indústria nacional perdeu muito espaço para a produção de *commodities* nesse século, o que acabou prejudicando bastante os projetos iniciais do governo em desenvolver a inovação no país. As políticas industriais brasileiras, com destaque ao PBM que é o plano atual do governo brasileiro, tem ideias muito fortes com relação à esse desenvolvimento inovador. Contudo, as análises mostram que essas ideias ficam, em maioria, na teoria, e a prática se dá bastante diferente. Dado que o crescimento que o Brasil presenciou nos últimos anos foi em grande parte decorrente do comércio de bens primários, o governo optou por atuar de forma mais horizontal em sua política industrial, beneficiando a economia como um todo, ao invés de voltar-se ao desenvolvimento setorial. Por isso, os resultados quanto à inovação no Brasil são fracos. Como dito anteriormente, uma análise de política industrial nos permite entender para onde um país está indo, ou, pelo menos, aonde ele pretende chegar. A Coreia demonstra saber muito bem isso, e apresenta um plano bem focado em seus objetivos de longo prazo. Diferente, o Brasil apresenta divergências entre prática e teoria em suas políticas, e não nos dá grandes previsibilidades de longo prazo. De uma forma geral, a Coreia continua a buscar a liderança no sistema produtivo internacional, enquanto o Brasil permanece estagnado nas mesmas funções tradicionais da divisão internacional do trabalho.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGHION, Philippe; BOULANGER, Julian; COHEN, Elie. Rethinking industrial policy. **Bruegel Policy Brief**, Bruxelas, v. 2011, n. 4, p.01-08, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/566-rethinking-industrial-policy/>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

ALBUQUERQUE, Eduardo. Sistema nacional de inovação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n. 3, p.56-72, jul. 1996. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/63-4.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1452.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto; GIAMBIAGI, Fábio. Morte do Consenso de Washington? Os rumores a esse respeito parecem exagerados. **Texto Para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 103, n. 1, p.1-33, out. 2003. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-103.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-103.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2014.

ALTENBURG, Tilman. **Industrial Policy in Developing Countries**. Bohn: German Development Institute, 2011. Disponível em: <<http://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/industrial-policy-in-developing-countries-overview-and-lessons-from-seven-country-cases/>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

AMSDEN, Alice. **The Rise of “The Rest”**: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Nova Iorque: Oxford, 2004. Disponível em: <<http://www.elgermen.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/Amsden-The-Rise-of-the-rest.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

AREND, Marcelo. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005)**: Uma análise evolucionária. 2009. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/redesenv/teses/2009/doutorado/29.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

BARROS, J. R. M.; GOLDEINSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº2, abr./jun., 1997.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Política Industrial**. 2014a. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/paginas/politica\\_industrial.aspx](http://www.abdi.com.br/paginas/politica_industrial.aspx)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Relatório PDP**. 2010b. Disponível em: <[http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Resumo%20Executivo\\_vers%C3%A3o%20final.pdf](http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Resumo%20Executivo_vers%C3%A3o%20final.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Políticas industriais, de inovação e de promoção ao comércio exterior**. 2012. Disponível em: <[http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/4BCCPOLITICASPROMOCAOCOMERCIAL\\_20130524124958.pdf](http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/4BCCPOLITICASPROMOCAOCOMERCIAL_20130524124958.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Plano Brasil Maior**. 2014c. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA, E COMÉRCIO. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. 2010a. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA, E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. **Balança comercial**. 2014b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. PORTAL BRASIL. **Investimentos influenciaram qualidade do crescimento no PIB de 2013, diz Fazenda**. 2014g. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/02/investimentos-influenciaram-qualidade-do-crescimento-no-pib-de-2013-diz-fazenda>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. PORTAL PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura de alunos do Pronatec - Vitória/ES**. 2014d. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-formatura-de-alunos-do-pronatec-vitoria-es>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. PORTAL PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da segunda etapa do programa Ciência sem Fronteiras.** 2014e. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-da-segunda-etapa-do-programa-ciencia-sem-fronteiras>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. PORTAL PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a reunião do Conselho de Ciência e Tecnologia e Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI).** 2014f. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-reuniao-do-conselho-de-ciencia-e-tecnologia-e-mobilizacao-empresarial-pela-inovacao-mei>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Processo Histórico do Desenvolvimento Econômico.** 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.processohistoricododesenvolveconomico-agosto23.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial do governo Lula. **Instituto de Economia - Unicamp**, Campinas, v. 181, n. 1, p.1-27, jul. 2010. Disponível em: <[http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/texto181\\_politica\\_industrial.pdf](http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

CANUTO, Otaviano. **Brasil e Coreia do Sul: Os (des)caminhos da industrialização tardia.** São Paulo: Nobel, 1994.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia em marcha forçada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: UNESP, 2004.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil.** *Estud. av.* 2001, vol.15, n.41, pp. 21-34. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

CONCEIÇÃO, Octavio. A centralidade do conceito de inovação tecnológica no processo de mudança estrutural. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 21, p.58-76, jan. 2000. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1973>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

COREIA DO SUL. MINISTÉRIO DE ESTRATÉGIA E FINANÇAS. **Creative Economy Action Plan and Measures to Establish a Creative Economy Ecosystem**. 2013a. Disponível em: <<http://english.mosf.go.kr/eco/view.do?bcd=E0005&vbcd=N0001&seq=3289&bPage=1>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

COREIA DO SUL. MINISTÉRIO DE ESTRATÉGIA E FINANÇAS. **3-Year Plan for Economic Innovation**. 2013b. Disponível em: <[http://english.mosf.go.kr/popup/14\\_PolicyFocusBanner\\_20140401/popup.html](http://english.mosf.go.kr/popup/14_PolicyFocusBanner_20140401/popup.html)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

COSTA, Achyles Barcelos da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Caderno IHU Ideias**, São Leopoldo, v. 4, n. 47, p.1-16, jan. 2006. Disponível em: <[http://www.dmwebstudio.com.br/magali\\_de\\_macedo/wp-content/uploads/2009/08/schumpeter\\_por\\_costa.pdf](http://www.dmwebstudio.com.br/magali_de_macedo/wp-content/uploads/2009/08/schumpeter_por_costa.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

DALL'AQUA, Fernando. **Crescimento e estabilização na Coréia do Sul, 1950-86**. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/512/7643>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 396 p.

ERRINGTON, Wayne. **Kim Dae-Jung and the Consolidation of Democracy in South Korea**. 2004. Disponível em: <[http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs\\_papers/Others/Errington.pdf](http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Errington.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23.

FERRAZ, Max Benjoi. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 32, p.227-263, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/17>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

FRANK JR., Charles R.; KIM, Kwang Suk; WESTPHAL, Larry E.. Economic Growth in South Korea since World War II. In: FRANK JUNIOR, Charles R.; KIM, Kwang Suk; WESTPHAL, Larry E. (Org.). **Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea**. Cambridge: Nber, 1975. p. 6-24. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c4063.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

FURTADO, João; SUZIGAN, Wilson. **Política industrial e desenvolvimento**. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2006, vol.26, n.2, pp. 163-185. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Nova Iorque: Frederick Praeger, 1962.

HEO, Uk et al. **The political economy of South Korea: Economic growth, democratization and financial crises**. 2008. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1192&context=mscas>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA DE ST. LOUIS. **Real GDP in the Republic of Korea**. 2014. Disponível em: <<http://research.stlouisfed.org/fred2/series/KORRGDPR>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

JANG, Jiho. **The State Activism toward the Big Business in Korea, 1998-2000: Path dependence and Institutional Embeddedness**. 2001. Disponível em: <[http://www2.law.columbia.edu/course\\_00S\\_L9436\\_001/2005/pp010423.pdf](http://www2.law.columbia.edu/course_00S_L9436_001/2005/pp010423.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

JONES, R. S.; KIM, M. Promoting the Financing of SMEs and Start-ups in Korea. OECD Economics Department. **Working Papers**. 2014. No. 1162, OECD Publishing. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jxx054bdlvh-en>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

JONES, Randall; YOO, Byungseo. **Korea's green growth strategy**. 2010. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2010\)54](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2010)54)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

KIHL, Young Whan. The Past as Prologue: President Kim Dae Jung's Legacy And President Roh Moo-Hyun's Policy Issues And Future Challenges. In: MANSOUROV, Alexandre Y. (Org.). **A turning point: Democratic consolidation in the ROK and strategic reajustment in the US-ROK alliance**. Honolulu: Asia-pacific Center For Security Studies, 2005. Cap. 9. p. 158-183.

Disponível em: <[http://www.apcss.org/Publications/Edited\\_Volumes/turningpoint/CH9.pdf](http://www.apcss.org/Publications/Edited_Volumes/turningpoint/CH9.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

KIHWAN, Kim. **The 1997-98 Korean Financial Crisis: Causes, Policy Response, and Lessons**. 2006. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/cpem/pdf/kihwan.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

KIM, K. E. Korean Development into the 21st Century: Economic, Political, and Spatial Transformation. **Korean Studies** 15(1), 127-128. University of Hawai'i Press. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/ks/summary/v015/15.kim.html>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

KUPFER, David. Política industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.91-108, dez. 2003. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/gic/intranet/trabalhos/publicacoes/politica\\_industrial\\_revista\\_economica.pdf](http://www.ie.ufrj.br/gic/intranet/trabalhos/publicacoes/politica_industrial_revista_economica.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do milagre 1967 – 1973. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro; Campus, 13<sup>a</sup>. Ed. p. 233 – 294.

MARRIS, Stephen. Growing disparities among the developing countries: The case of the Newly Industrialized Countries. **The OECD Observer**, Paris, v. 96, n. 1, p.9-11, jan. 1979. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-observer/volume-1979/issue-1\\_observer-v1979-1-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-observer/volume-1979/issue-1_observer-v1979-1-en)>. Acesso em: 16 nov. 2014.

MENEZES FILHO, Naercio; CAMPOS, Gabriela; KOMATSU, Bruno. A Evolução da Produtividade no Brasil. **Policy Paper**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.3-63, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2014/09/Evolucao-Produtividade-Brasil.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

MERCADANTE, Aloizio. Plano Real e neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, Aloizio (org). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. p.131-167. São Paulo. Editora Unesp/Unicamp. (Capítulo 9.)

NIOSI, J. et al. National Systems of Innovation: in search of a workable concept. **Technology in Society**, 15 (2): 207-27, 1993.

OECD. STATEXTRACTS. Balance of Payments - Korea. 2014. Disponível em: <[http://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=MEI\\_BOP](http://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=MEI_BOP)>. Acesso em: 10 dez. 2014a.

OECD. DEVELOPMENT STUDIES CENTRE. . **Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea**. Oecd Development Centre, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/korea/50560264.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014b.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro; Campus, 13<sup>a</sup>. Ed. 1990, p. 171 - 196.

PALMA, J. G. **Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?** Cambridge Working Papers in Economics, N. 1248. University of Cambridge, 2012.

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience. **Series Productive Development**, Santiago, v. 187, n. 1, p.1-50, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/36449/LCL3013e.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

RODRIK, D. **After Neoliberalism, what?** 2002. Disponível em: <<http://www.new-rules.org/storage/documents/afterneolib/rodrik.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

RODRIK, D. **Growth after the crisis**. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2009. Disponível em: <<https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Growth-after-the-crisis.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

RODRIK, D. **Industrial policy for the Twenty-First Century**. Cambridge: KSG Faculty Research, 2004 (Working Paper). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/\\_papers.cfm?abstract\\_id=666808](http://papers.ssrn.com/sol3/_papers.cfm?abstract_id=666808)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

SCHAPIRO, Mario. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. **Texto Para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 1856, n. 1, p.1-61, ago. 2013.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Tradução Brasileira Abril Cultural. São Paulo, 1982.

SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em perspectiva**. 17.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.p.256-282.

TAVARES, Maria da Conceição. O Processo de Substituição de Importações como modelo de desenvolvimento na América Latina: o caso do Brasil. In: CORRÊA, Vanessa Petrelli; SIMIONI, Monica (Org.). **Desenvolvimento e Igualdade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. p. 47-150. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3073>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

TAVARES, Paulino Varela; KRETZLER, Jucélio; MEDEIROS, Natalino. Economia Neoschumpeteriana: expoentes evolucionários e desafios endógenos da indústria brasileira. **Economia – Ensaios**, Uberlândia, v. 1, n. 20, p.105-120, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1551>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

UNIDO. STATISTICS. **Country profile**. 2014. Disponível em: <<http://www.unido.org/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.