

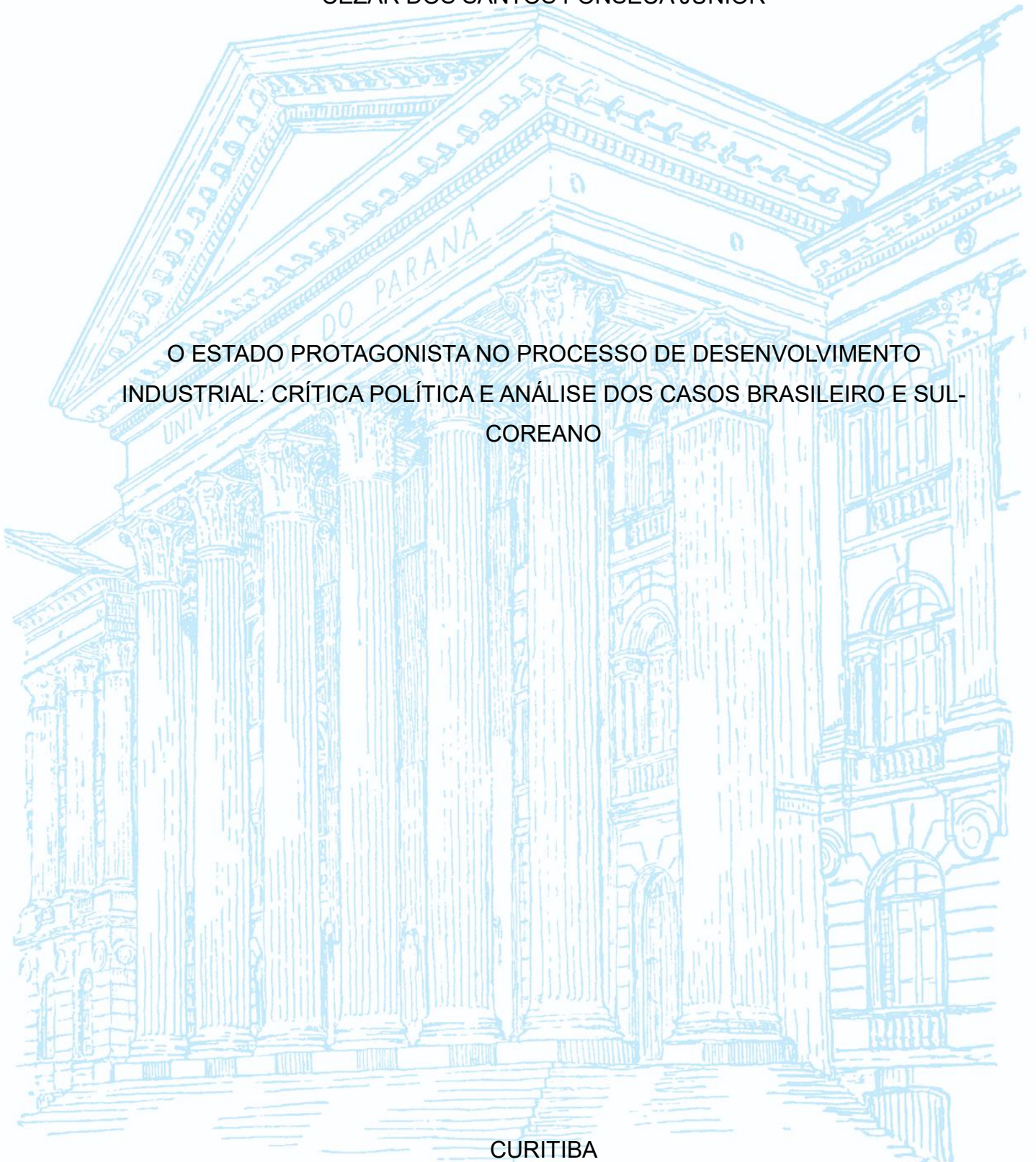
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CEZAR DOS SANTOS FONSECA JUNIOR

O ESTADO PROTAGONISTA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL: CRÍTICA POLÍTICA E ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E SUL-  
COREANO

CURITIBA

2023



CEZAR DOS SANTOS FONSECA JUNIOR

O ESTADO PROTAGONISTA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL: CRÍTICA POLÍTICA E ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E SUL-  
COREANO

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

CURITIBA

2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

CEZAR DOS SANTOS FONSECA JUNIOR

O ESTADO PROTAGONISTA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL:  
CRÍTICA POLÍTICA E ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIRO E SUL-COREANO

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

---

Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

Orientador – Departamento de Economia, UFPR

---

Prof(a). Dr. Hugo Carcanholo Iasco Pereira

Departamento de Economia, UFPR

---

Prof(a). Dr(a). Ricardo Lobato Torres

Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 16 de fevereiro de 2023.

## RESUMO

O desenvolvimento industrial é um processo de muita importância para a economia de um país e a interferência do Estado é debatida em todos os espectros econômicos, variando o entendimento da intensidade de sua atuação para mais ou para menos. Com a difusão do pensamento neoliberal, criou-se a ideia de que a intervenção estatal é prejudicial para o desenvolvimento do país e o ideal seria retirá-la do processo, porém, a história mostra que os principais países hoje desenvolvidos tiveram como protagonista o Estado durante toda a sua industrialização. Sendo assim, o objetivo desse trabalho é debater como a atuação do Estado pode ser feita com a colaboração da sociedade e em que nível essas novas ideias liberais conseguem afetar essa lógica. Além disso, será comparado o desenvolvimento brasileiro e sul-coreano para elucidar como cada um deu seguimento na agenda industrial e chegaram em posições diferentes, mesmo tendo saído da mesma característica de capitalismo tardios. O método utilizado é a revisão bibliográfica de 13 obras que perpassam o tema de industrialização, história econômica e inovações e, a partir disso, conectar os temas para responder os questionamentos acima. A partir desse estudo foi possível identificar que existe sim uma ligação entre a participação do Estado no desenvolvimento dos países, visto que nações como Estados Unidos foram o símbolo de intervenção em séculos anteriores, mas que por algum motivo passaram a adotar uma postura contra o Estado para com as nações menos desenvolvidas quando o assunto é política industrial. A difusão do ideal neoliberal deslegitima a atuação do Estado na economia por mexer diretamente nos interesses da sociedade, os quais são necessários para a continuidade da aceitação da intervenção do governo. Além desses pontos, o que foi possível apreender de toda a literatura é que pensar o desenvolvimento industrial é se preocupar com qual posição na hierarquia mundial o seu país estará. Essa hierarquia é ordenada de acordo com a capacidade tecnológica do país, o que determina o quão rico é e o nível de influência que este terá sobre os demais.

Palavras-chave: Estado Desenvolvimentista; Industrialização; Neoliberalismo; Experiência comparativa da industrialização brasileira e sul-coreana;

## ABSTRACT

Industrial development is a very important process for a country's economy and the intensity of State's intervention is highly discussed in all economics spectrums. With the spread of neo-liberal thought, the state intervention as harmful to the country's development idea was created and the ideal scenario would be to remove it from the process, however, history shows that the main developed countries today had as protagonist the state throughout its industrialization. Therefore, the objective of this work is to discuss how the State can act with the collaboration of society and at what level these new liberal ideas can affect this logic. In addition, Brazilian and South Korean development will be compared to elucidate how each one followed the industrial agenda and reached different positions, even having left the same late capitalism start point. The method used will be a bibliographical review of 13 works that pervade the theme of industrialization, economic history and innovations and, from this, connect the themes to answer the questions above. From this study it was possible to identify that there is indeed a connection between the participation of the State in the development of countries, since nations like the United States were the symbol of intervention in previous centuries, but which for some reason began to adopt a posture against the State towards less developed nations when it comes to industrial policy. The diffusion of the neo-liberal ideal delegitimizes the role of the State in the economy by directly affecting the interests of society, which are necessary for the continued acceptance of government intervention. In addition to these points, what was possible to apprehend from all the literature is that thinking about industrial development means worrying about which position your country will be in the world hierarchy. This hierarchy is ordered according to the country's technological capacity, which determines how rich it is and the level of influence it will have over others.

Keywords: Developmental State; Industrialization; Neo-liberalism; Comparative Experience Between Brazilian and South Korean Industrialization;

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O sistema de apoio à difusão tecnológica.....	35
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Políticas industriais e de ciência e tecnologia.....	33
---	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>NEO-LIBERALISMO E A CONTROVÉRSIA COM O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NACIONAL</b> .....	<b>9</b>
2.1	A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA .....	9
2.2	NEO-LIBERALISMO E O DISCURSO ANTI ESTATAL: CONTROVÉRSIA COM A ANÁLISE HISTÓRICA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS.....	12
2.2.1	GRÃ BRETANHA: PANORÂMA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INTERVENÇÃO DO ESTADO .....	14
2.2.2	ESTADOS UNIDOS: O PROTECIONISMO NA PRÁTICA.....	16
<b>3</b>	<b>PANORÂMA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO</b> .....	<b>18</b>
3.1	O SETOR CAFEIEIRO .....	18
3.2	O NASCIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA.....	19
3.3	CRISE DA ECONOMIA TRADICIONAL E AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO 20	
3.4	O PÓS-GUERRA E UMA BREVE ANÁLISE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA COM O NASCIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA .....	22
3.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO .....	27
<b>4</b>	<b>DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL SUL-COREANO</b> .....	<b>29</b>
4.1	POLÍTICAS INDUSTRIAIS .....	31
4.2	AS BARREIRAS À ATUAÇÃO ESTATAL.....	37
4.3	DIFERENÇAS DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO ...	38
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao pensar sobre o desenvolvimento industrial de um país pode ser instintivo tratar o tema apenas como desenvolvimento de tecnologias e acumulação de riquezas para a nação quando, na verdade, possui um significado maior por trás. Dado o funcionamento do sistema econômico em que vivemos atualmente, os países se organizam internacionalmente de forma desigual e com vantagens cada vez maiores a partir do seu nível de influência e riqueza em comparação as demais nações. Dessa forma, é criada uma lógica de hierarquia que serve como base para estabelecimento de posições comerciais, industriais, militares e sociais entre os países. Esses fatores, juntamente com a divisão internacional do trabalho, tornam essencial que o pensamento de desenvolvimento industrial passe pela identificação e ação sobre a posição do país nessa hierarquia.

Para que uma nação consiga consolidar suas indústrias como fortes competidoras são necessários fortes investimentos na construção de capacidade produtiva, organizacional, tecnológica e qualificação de mão obra que, para empresas iniciantes, pode (e normalmente é) uma tarefa extremamente difícil e envolvida de vários riscos financeiros se considerarmos que terão outras firmas semelhantes para competirem. Em cenários com a entrada de grandes empresas estrangeiras, então, as probabilidades de uma empresa nacional nascente do mesmo setor conseguir manter suas operações por muito tempo junto dessa competidora é extremamente baixa.

Ao pensar no desenvolvimento industrial como uma movimentação na hierarquia internacional é possível visualizar que as condições impostas aos países comparativamente vantajosos em produzir matéria prima os acorrenta em posições de serventes dos países mais desenvolvidos. Os países ricos que detém a maior parte das indústrias de bens com alto valor agregado certamente não nasceram com essa vocação, isto é, precisaram investir nesses setores para serem o que são hoje. De acordo com EVANS (2005), “construir vantagens comparativas não é menos plausível do que aproveitar potenciais naturais”, ou seja, é necessário que haja um Estado Desenvolvimentista para liderar um projeto nacional que faça essa transição de posição A para B.

Com o decorrer da história, diversos países se utilizaram do aparato estatal para promover o desenvolvimento dos setores manufatureiros que lhes interessavam por meio de políticas de comércio, importação, incentivos fiscais e, até mesmo, proibição de venda de matérias primas que fossem necessárias para o setor que estavam protegendo. Grandes exemplos como a Inglaterra e sua indústria têxtil, que via como concorrente os Países Baixos e a Índia, dominando os dois mercados a partir de medidas protecionistas e, até mesmo, com a força, e os Estados Unidos com sua indústria de manufaturados e o título de “Bastião do Protecionismo”, mostram como alguns dos atuais países desenvolvidos se utilizaram dessas ideias para chegar no nível tecnológico que estão hoje. (CHANG, 2005)

Entretanto, a partir de 1989, com a implementação do chamado Consenso de Washington, os ideais neoliberais tomaram força no cenário global e a atuação estatal passa a ser considerada uma barreira ao desenvolvimento, um peso que atrasava o avanço tecnológico do país e que deveria ser retirado o máximo possível para abrir espaço a atuação do mercado. Isso impactou diretamente os países menos desenvolvidos que tiveram a condução de suas políticas afetadas direta ou indiretamente com a influências que os países defensores dessa ideologia e órgãos supranacionais impuseram no momento de negociar e conceder empréstimos.

Em síntese, o cenário é o seguinte: 1) existe uma organização internacional, com base na qual o país tem mais ou menos poder de influência e geração de renda; 2) as dinâmicas entre os países dessa hierarquia tornam cada vez mais desvantajosa a permanência em posições menos privilegiadas; 3) a adoção de políticas industriais e o Estado como protagonista na transformação da realidade econômica e social já foram medidas usadas pelas principais economias ricas do mundo; 4) Todavia, os países que outrora utilizaram desses artifícios para se desenvolver atualmente defendem políticas contrárias a essas ações e, por estarem em posições superiores na hierarquia, conseguem influenciar os países menos desenvolvidos e fazer valer seus interesses econômicos em órgãos supranacionais.

Diante do exposto, a pergunta principal que este trabalho se propõe e responder é: como o Estado pode atuar na economia para instalar uma política industrial efetiva e nacional? Como objetivos específicos, o trabalho se propõe a explorar a importância da atuação estatal ao longo da história econômica, como os principais países desenvolvidos do mundo alcançaram elevados níveis de

industrialização e o modo do Estado conseguir se legitimar perante a sociedade com suas políticas e os impactos do pensamento neoliberal nas últimas décadas serão os temas abordados ao longo dos capítulos. Como complemento a discussão principal, será feita uma análise histórica do desenvolvimento industrial brasileiro e sul-coreano, dois países de industrialização tardia, para identificar as ações tomadas pelo Estado e entender, também, as diferenças entre o resultado atingido por ambos os países com relação a suas políticas industriais.

A seção 4 tem como finalidade discutir os tópicos sobre o neoutilitarismo e neoliberalismo, que colocam uma visão distorcida das atuações estatais na economia tanto ao implantar as análises empresariais na lógica estatal, quanto afirmando que melhor será o resultado econômico se o Estado reduzir sua participação na sociedade. Será apresentado, também, como esses pensamentos vão em desacordo com um ideal de desenvolvimento nacional industrial e sendo, portanto, inviável conciliar os dois conceitos em uma política pública.

A seção 5 tem como objetivo estabelecer e discutir quais foram os percursos do processo de industrialização brasileira, os caminhos percorridos e como a participação do Estado influenciou as tomadas de decisões dos agentes econômicos.

A seção 6 discutirá o processo de industrialização sul-coreano a partir de seu início, motivações e em como o Estado tomou as rédeas do processo para criar algo de cunho nacional. Além disso, ainda na mesma seção, será analisado alguns pontos de diferenças entre os processos de industrialização brasileiros e sul-coreanos que foram discutidos pelos autores estudados ao longo do trabalho

## **2 NEO-LIBERALISMO E A CONTROVÉRSIA COM O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NACIONAL**

### **2.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

A configuração da sociedade como temos atualmente, com o Estado regulando as transações econômicas, relações sociais e demais temas legais, se faz necessária para que seja instaurada um certa previsibilidade e estabilidade nas ações do cotidiano. Isso não só garante a segurança das transações comerciais, que estarão amparadas pelo Estado e pelo o que determina por meio de suas leis, mas também serve como um suporte tanto para áreas econômicas menos rentáveis, porém necessárias, como a instalação de bens comuns (esgoto, energia elétrica, água, etc.) e atuação em áreas que são descobertas pelo setor privado por motivos puramente econômicos (EVANS, 2004). Além disso, com base da divisão internacional do trabalho, os países devem focar no desenvolvimento produtivo dos bens que possuem maiores vantagens comparativamente a outros territórios, tendo como base o conceito da Teoria das Vantagens Comparativas, de David Ricardo, que consiste, basicamente, na visão de que um país que possui vantagem em produzir, por exemplo, alguma matéria prima assim o faça e comercialize com outra nação que possui vantagens em manufaturas e/ou outros bens necessários. Dessa forma, todos os países teriam seu bem-estar elevado com o comércio entre si, visto que a sua cesta de consumo seria aumentada com as trocas efetuadas.

Entretanto, os países que possuem sua vantagem comparativas em itens manufaturados, por exemplo, já nasceram enquanto nação com essa dotação ou foi algo alcançado? Pode parecer uma pergunta simples, mas com essa ideia podemos entender que a dotação natural não necessariamente deve definir como a produção de bens deve acontecer no país. A Inglaterra, por exemplo, se especializou na indústria têxtil durante a revolução industrial, mas a sua dotação natural não era essa, pelo contrário, houve uma série de tratados desiguais entre os países para que sua indústria fosse privilegiada e pudesse desenvolver capacidades técnicas mais avançadas e, com isso, se tornar a referência em tecidos de algodão e lã.

Dessa forma, é possível entender que os países que escolherem focar na produção de bens manufaturados terão vantagens maiores baseadas no grande

retorno que esses bens possuem devido ao seu valor agregado, resultado da junção das etapas do processo produtivo (tecnologias e mão de obra), matérias primas e, é claro, o lucro do capitalista. Já o produtor de matérias primas para exportação possui grandes desvantagens por conta de sua elevada dependência com seu mercado tanto para o lado da demanda (compra de seus bens), quanto da oferta de insumos para a sua produção. É evidente, então, que o emprego dessas divisões incorre no estabelecimento de hierarquias entre as nações e em relações de dependências entre os países exportadores de matérias primas para com os fabricantes, os quais detêm a tecnologia necessária para a produção de tais bens e são os demandantes dos bens primários dos demais países. Ora, do ponto de vista comercial e estratégico do país fabricante, é muito benéfico que os demais países mantenham a sua produção de matérias primas enquanto ele foca na expansão de sua indústria e exporte seus bens para os produtores de commodities, o que estabelece uma relação de “dominação” por desincentivar o desenvolvimento de indústrias concorrentes nas demais nações.

A partir disso, o questionamento é o seguinte: os países que são produtores de matérias primas e, por conta disso, estão em uma situação mais desfavorável quando analisado os retornos dos bens manufaturados dos demais países, conseguirão se desvencilhar desse cenário e desenvolver suas tecnologias para que suas vantagens sejam agora ligadas às indústrias? Segundo Evans (2004), é possível, sim, que isso ocorra com os países, mas, além de conseguir chegar nesse patamar, é preciso um bom projeto de *catch up* para que seja possível acompanhar a realidade dinâmica que envolve o setor industrial dos países e, também, conseguir competir com as indústrias já consolidadas.

Importante lembrar que, com esses descompassos entre as tecnologias e desenvolvimento dos países, é fácil entender que os degraus a serem enfrentados para um país iniciante no desenvolvimento industrial são maiores dos enfrentados no início pelos países pioneiros, por conta do grande avanço das inovações e dos desembolsos maciços a serem feitos para chegar ao mesmo patamar que as nações mais desenvolvidas. Por exemplo, a indústria têxtil, que representou uma “conspiração multidimensional” para a Inglaterra do século XVIII, não teria o mesmo impacto na Índia do século XXI (EVANS, 2004). Outro exemplo dessa corrida para mudar de patamar na hierarquia é o impasse da instalação do setor de bens de produção no

Brasil do século XIX – XX que, com o desenrolar da Segunda Revolução Industrial nos demais países, implicou em escalas de produção maiores ao ponto de os custos para se estabelecer produções de iguais proporções em um país como o Brasil fossem gigantescos e fora da realidade do país, ainda mais tendo em vista os riscos em se estabelecer em um mercado tomado por grandes indústrias de países já especializados (MELLO, 1975)

Então, em resumo: 1) tem-se um modelo internacional que define que o país deve se especializar naquilo que possui vantagem comparativa; 2) os países com vantagens em produtos manufaturados conseguiram, por algum motivo, se especializar nesses produtos, mesmo que não exista dotação natural para isso e; 3) é possível tentar mudar de patamar nessa hierarquia, mas conseguir alcançar os elevados níveis e ainda se estabelecer entre os demais países é o mais difícil.

Considerando o exposto, o Estado exerce grande influência na mudança dessa realidade econômica de um país, fazendo com que novos setores, atividades e empresários consigam seu lugar no mercado. Essa atuação estatal pode ser classificada em quatro grupos segundo Peter Evans (2004): a) Custódio: a mera regulamentação da economia para limitar e/ou promover ações; b) Demiurgo: ofertar no mercado um bem com a produção estatal, visto a indisponibilidade do setor privado na produção do mesmo; c) Parteiro: criar as condições e possibilitar que novos setores consigam emergir no mercado e; d) Pastoreio: em conexão com a ação de “parteiro”, o pastoreio consiste em viabilizar o constante aperfeiçoamento do setor recém-nascido para que o mesmo consiga competir no mercado.

A situação que promove uma maior dinâmica na realidade econômica são as ações de parteiro e pastoreio combinadas, por conseguirem alinhar as capacidades técnicas e estratégicas do setor privado com os recursos e interesses nacionais para com a indústria. Tal fator é benéfico quando falamos de um constante processo de globalização e, olhando para o final do século XX, o avanço das empresas multinacionais nos países em desenvolvimento. Além disso, o discurso neoliberal de que a atuação Estatal geraria um mercado estagnado pode ser colocada em questionamento quando analisamos casos como o desenvolvimento tardio sul coreano, o qual foi alvo de grande investimento estatal nos partos e no pastoreio das indústrias nascentes.

Entretanto, a atuação do Estado deve ser analisada com cautela, visto que necessita de outros componentes para que consiga executar suas ações com eficiência. De acordo com Peter Evans (2004) a harmonia entre autonomia do Estado e parceria com a sociedade são itens necessários para que suas atitudes sejam bem-sucedidas, sendo a primeira ligada com a capacidade estatal em manter sua organização interna e se dar um sentido de corporação, o que é normalmente alcançado com a sistematização das carreiras de seus funcionários, por exemplo, e a segunda, ocorre quando todas as demandas sociais conseguem encontrar um aparato estatal robusto e capaz de promover soluções para tais pedidos.

Dessa forma, segundo o autor, apenas com a combinação entre Autonomia e Parceria, é que o Estado pode ser considerado desenvolvimentista e, portanto, implementar as suas políticas de um modo geral de forma eficiente e segura. A moral da história é que, ao contrário do que a falácia neoliberal prega, o Estado e sua burocracia devem ser vistos como instrumentos para se alcançar a transformação da realidade econômica por meio da relação entre a administração pública e a influência das elites sociais.

## 2.2 NEO-LIBERALISMO E O DISCURSO ANTI ESTATAL: CONTROVÉRSIA COM A ANÁLISE HISTÓRICA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Após sérias crises nos modelos de Estado de Bem-Estar Social pós Segunda Guerra Mundial, a visão ortodoxa da economia tomou uma nova roupagem: o neoliberalismo. Para esta corrente de pensamento, o Estado e suas ações distorciam e impactavam negativamente a dinâmica do mercado como um todo – ideia de Estado *versus* Mercado – e, além disso, as alocações e estratégias estatais eram ineficientes do ponto de vista econômico, fazendo com que diversas ações fossem tomadas para a implementação de políticas antiestatais no cenário econômico mundial.

Essas práticas liberalizantes, consolidadas no chamado Consenso de Washington<sup>1</sup>, termo cunhado pelo economista John Williamson, têm como cenário de

---

<sup>1</sup> O termo foi cunhado pelo economista John Williamson em 1989 para englobar um conjunto de medidas que eram defendidas como as soluções para a crise que ocorria na América Latina na década de 80 pelos formuladores de política no governo. Recebe esse nome por ser um grupo de ideias defendidas por grandes corporações e pessoas influentes do distrito de Washington, EUA, que buscavam saídas para a crise de liquidez do momento. Esses ideais tinham como caráter principal a diminuição da atuação estatal; reforma do sistema tributário; liberalização do setor financeiro; ajustes

surgimento a crise dos pensamentos keynesianos e o fortalecimento da teoria econômica clássica com novos temas abordados pelos liberais na década de 80 como, por exemplo, a teoria das expectativas racionais. Esse ideário foi propagado e impulsionado pelos economistas de Washington que, por sua vez, trabalhavam ou tinham grandes influências em órgãos importantes como o FED e o Tesouro estadunidense (BRESSER, 1991). Assim como definido por Luis Bresser:

De acordo com a abordagem de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.

Dentre algumas das medidas estabelecidas pelo consenso para solucionar a crise que a América Latina estava enfrentando na época está a necessidade de disciplina fiscal, controle de gastos públicos, reforma tributária, taxa de câmbio e juros flutuante, liberalização do comércio, privatização das empresas estatais e desregulamentação da economia. Todas elas direcionam a causa dos problemas econômicos para a presença excessiva do Estado na dinâmica econômica e delimitam formas de retirar cada vez mais a autonomia das políticas governamentais perante o mercado (BRESSER, 1991).

Essas políticas criaram uma série de amarras externas com relação a autonomia dos países para com o seu território nacional e a sua própria moeda, implicando na necessidade de rompimento com esse *status quo* liberal-conservador para que o desenvolvimento nacional possa ocorrer (TAVARES, 2019).

Juntamente com os conceitos de equilíbrio e eficiência estabelecidos pela teoria ortodoxa e liberal, os parâmetros para o funcionamento ideal de uma economia

---

nos gastos públicos; taxa de câmbio flutuante; redução de restrições comerciais, de investimento estrangeiro direto e de competição; privatização de empresas estatais e; defesa dos direitos de propriedade (IRWIN e WARD, 2021).

e seu desenvolvimento foram consolidados nas “boas” práticas e instituições, sem as quais não seria possível crescer economicamente de forma organizada e sustentável (CHANG, 2006). As boas práticas são resumidas no chamado Estado mínimo, com pouca intervenção estatal, mercado competitivo, baixa regulação econômica e financeira, o que possibilita a livre circulação de capital estrangeiro, ou seja, basicamente toda a ideia da cartilha do Consenso de Washington. Por sua vez, as boas instituições são a democracia, bancos politicamente independentes, um poder Judiciário independente e com burocracias que visam a proteção da propriedade privada. Entretanto, uma análise histórica das políticas adotadas pelos países que estabeleceram e fomentam essas práticas ao redor do planeta, demonstra que esses conceitos não foram utilizados e, em sua grande maioria, foram adotados o seu oposto, ou seja, forte intervenção estatal na economia e sem contar com a participação dessas “boas” instituições que tanto são cobradas dos países em desenvolvimento (CHANG, 2006).

### 2.2.1 GRÃ BRETANHA: PANORÂMIA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INTERVENÇÃO DO ESTADO

Até os anos 1600, a Grã-Bretanha importava a tecnologia do continente e exportavam a lã bruta para que os demais países a utilizassem nas manufaturas, mas, a partir do governo dos Tudor, o território passou a contar com uma política claramente de fomento a indústria nascente. As práticas consistiam na ideia de consolidação da indústria têxtil inglesa por meio da obtenção de mão de obra dos Países Baixos, centro tecnológico da época, árdua taxaçoão ou, até mesmo, proibição da exportação de lã inglesa para que as fábricas nacionais pudessem fabricar os panos (maior valor) e, assim, começar o seu desenvolvimento. Segundo Chang (2004), podemos resumir as atuaçoões políticas do governo britânico para com a defesa de sua indústria nos seguintes pontos:

- 1) Retirada das tarifas de matérias-primas utilizadas nas manufaturas;
- 2) Reembolso aduaneiro para importaçoões de matérias primas feitas com as manufaturas de exportaçoão;
- 3) Retirada das tarifas de exportaçoão de seus produtos manufaturados;
- 4) Aumento da tarifa aduaneira dos bens manufaturados importados;

- 5) Ampliação dos subsídios aos produtos de exportação;
- 6) Investimentos no controle de qualidade de seus produtos, a fim de evitar que a imagem das mercadorias britânicas fosse prejudicada e;
- 7) Abertura de novos mercados por meio de emissários aos países que consideravam boas apostas e no desenvolvimento de sua tecnologia naval, a qual permitiu que pudessem conquistar novas colônias;

Além desses pontos que visavam preparar suas indústrias para a competição no mercado internacional e o fomento a constante desenvolvimento, os britânicos se utilizaram de vários tratados desiguais para que a competição estrangeira fosse minada como, por exemplo, a proibição de compra dos tecidos de algodão indiano (de qualidade superior) e de importação de produtos irlandeses. Isso, por sua vez, possibilitou que o território garantisse que suas matérias primas permanecessem no país e fossem utilizadas para a produção de bens com valor agregado para, após isso, serem comercializadas com aqueles países em que a produção local tinha sido marginalizada por meio de suas políticas. Após aproximadamente 100 anos da inserção dessas políticas de proteção à indústria a Grã-Bretanha se tornou a mais eficiente na produção de tecidos de lã e, por conseguinte, conseguiu passar os Países Baixos, que até então era a referência nesse tipo de tecnologia (CHANG, 2004).

O famoso período em que os britânicos instauraram o chamado *laissez faire* em sua economia não foi exatamente tão livre quanto pode parecer, visto que continuaram atuando no mercado de forma a garantir que as suas empresas tivessem seus benefícios perante a competição e, quando o setor nacional passava por alguma dificuldade, o Estado era o primeiro agente a tomar iniciativa para corrigir a situação. O livre comércio empregado pelos britânicos, inclusive, foi feito pensando no benefício a ser gerado para a indústria nacional, visto que a ideia que dominava era que a livre importação de produtos agrícolas pela Grã-Bretanha seria um desmotivante para o desenvolvimento da indústria de manufatura estrangeira (CHANG, 2004).

O autor chama atenção para a contradição dos empresários que, mesmo tomando todo esse suporte do poder público, clamavam por mais autonomia e menor intervenção na economia por parte dos governantes, ou seja, a parceria da Grã-Bretanha com a sociedade não era forte o suficiente para validar sua participação na vida econômica dos agentes. Logo, segundo Evans (2004), o governo britânico possuía sua autonomia, a tecnologia e aparatos burocráticos para executar suas

políticas protecionistas, mas não tinha o apoio da sociedade, a qual se negou a continuar sendo coordenada pelo governo mesmo após ter sido beneficiadas com tal atuação no passado.

### 2.2.2 ESTADOS UNIDOS: O PROTECIONISMO NA PRÁTICA

Por mais irônico e controverso possa parecer, os Estados Unidos, maiores defensores do livre comércio e das políticas ortodoxas, foram os que mais usaram de forma árdua as políticas de incentivo e proteção as indústrias nascentes. Essa participação se deu por meio de auxílios em forma de tarifas e/ou impedimentos de importação de bens para que os custos iniciais tomados pelas empresas amenizados. Pode-se tomar como exemplo o período de pós-guerra contra a Grã-Bretanha, no qual as tarifas subiram naturalmente para suportar os gastos da campanha, o protecionismo americano continuou intenso (média de 40%, em 1832, para a manufatura) e intensificou as tensões entre o Sul agrário e o Norte manufatureiro (CHANG, 2006).

Com a vitória de Abraham Lincoln, do partido republicano, em 1860, houve a inserção de práticas adeptas do protecionismo ferrenho à indústria nascente, as quais foram denominadas como “sistema americano”, em oposição ao modelo de livre comércio britânico. Em 1930 foi estabelecida a tarifa Smoot-Hawley que previa uma alíquota elevada sobre os produtos manufaturados, a qual foi amplamente criticada pelos agentes contrários ao protecionismo por representar um “crescimento da proteção”, mesmo que esta política ainda fosse menor do que as antigas tarifas colocadas em prática na história dos EUA – o maior valor encontrado por Chang foi de 50% em 1875.

Apenas após a Segunda Guerra Mundial, os EUA passaram a advogar o livre comércio para os demais países mesmo que ainda mantivessem práticas protecionistas para com seu setor industrial, visando o progresso de sua indústria nacional. Por exemplo, o governo estimulou a P&D nas áreas agrícolas, farmacêutica e biotecnológica com a construção de centros de pesquisa e instituições que promoveram o avanço nessas áreas e, segundo o Chang (2004), esses esforços resultaram em ótimos avanços para o país, uma vez que os dois melhores 20 anos de

performance do país e crescimento do PIB per capita foram os de intenso protecionismo: 1870-1890 (2%) e 1890-1910 (2,1%).

Alguns programas de sucesso que o governo americano destinou esforços foram: DARPA (Agência de Projetos de Pesquisas Avançadas), SBIR (Programa de Pesquisa para Inovação em Pequenas Empresas), *Orphan Drug Act* e *National Nanotechnology Initiative*. O DARPA consistiu nos investimentos no desenvolvimento científico e facilitação da comercialização das tecnologias desenvolvidas, sendo de grande importância para o fortalecimento da indústria de informática e, por consequência, impactou em projetos que vieram a ser desenvolvidos no futuro como os computadores. O SBIR consistia na destinação de um % do orçamento de uma agência governamental para auxiliar empresas pequenas a inovarem. O *Orphan Drug Act* consistiu no direcionamento de subsídios, incentivos fiscais e direitos de comercialização para o desenvolvimento de produtos com foco em doenças raras. Por fim, o *National Nanotechnology Initiative* foi criado para investimentos nas novas nanotecnologias que eram vistas como um passo além da criação das redes de internet (MAZZUCATO, 2014).

Além dos pontos mencionados, o governo estadunidense foi responsável pelos investimentos maciços no desenvolvimento de GPS, telas sensíveis ao toque, sistemas de reconhecimento por voz e outras funcionalidades que garantem a Apple o status de empresa inovadora. O que pouco se fala e admite é que o Estado foi o verdadeiro empreendedor nesse processo fornecendo a informação e tecnologias desenvolvidas em agências próprias. As finalidades, argumenta Mazzucato, estão relacionadas com o aperfeiçoamento tecnológico para defesa nacional, visto o cenário de guerra fria que o mundo se encontrava no momento, mas que, de qualquer forma, serviram como um apoio ao setor privado com relação aos custos e riscos de se investir em P&D (MAZZUCATO, 2014).

### **3 PANORÂMÀ DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO**

Para falar de industrialização, é preciso, primeiro, estabelecer qual foi o ponto de partida para a inserção desse setor no país, de onde fluiu o capital necessário para tal empreitada e quais as condições impostas para que ocorresse. Sendo assim, o primeiro capítulo da história da indústria brasileira se dá com o setor cafeeiro.

#### **3.1 O SETOR CAFEEIRO**

O desenvolvimento da produção e comércio do café está ligado com as relações coloniais entre a metrópole e a colônia, uma vez que a primeira possuía o monopólio de todas as transações comerciais com os demais países e impedia a inserção de indústrias com potencial competitivo na segunda. Após a perda da exclusividade de comércio por parte da metrópole e, também, com a criação de um sistema financeiro é que se pôde começar a expansão da produção cafeeira. O café, muito utilizado como insumo para aumento da disposição e energia, teve seu consumo aumentado em grandes proporções após a Revolução Industrial, a qual tornou necessário o crescimento da produtividade dos trabalhadores nas indústrias. Como consequência, a oferta brasileira de café cresceu cada vez mais para atender a demanda do insumo no mercado (MELLO, 1975).

A combinação da formação do Estado Nacional e do surgimento de um sistema financeiro, além, é claro, da maturação do setor mercantilista nacional, foi a responsável por articular a utilização do capital mercantil já existente no país. A grande reserva de mão de obra escrava disponível no país possuía um custo elevado, o que tornava necessário que a produção cafeeira fosse de grandes proporções para que o empreendimento fosse lucrativo, partindo do princípio de que o trabalho escravo seria considerado um custo fixo a ser diluído ao longo da produção. A partir dessa necessidade, decidiu-se como melhor opção a utilização dos latifúndios como áreas propícias para concentrar a produção cafeeira. Além disso, outra dificuldade da entrada do setor cafeeiro está com os altos custos de manutenção da plantação, já que o café é uma planta perene e, por isso, requer cuidados ao longo de seu longo período de maturação. Isso representava uma necessidade de capital de giro gigantesca, tendo em vista as proporções da produção anteriormente citadas.

Importante destacar que os cafeicultores contaram com várias medidas protecionista por parte do Estado como, por exemplo a tarifa de 30% sobre os produtos importados e outras medidas que beneficiavam a compra de insumos para a produção nacional (MELLO, 1975).

Com a expansão da produção ao longo das terras férteis – em especial o Oeste paulista – a grande decisão de expandir as fronteiras de produção estava chegando cada vez mais perto, e isso implicava na elevação dos custos e a passagem de uma parte da mão de obra para cuidar do transporte da mercadoria ao invés da produção. Esse ponto de estrangulamento seria aliviado apenas com a implantação das linhas férreas em território brasileiro com investimento ingleses, o que foi possível devido a um acordo do governo brasileiro em manter taxas de retorno fixas por um longo período para o governo inglês (MELLO, 1975)

### 3.2 O NASCIMENTO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Para que se pense em desenvolvimento industrial, é necessário que já exista o capital necessário para que tal empreitada seja realizada, o que indica a disposição dos produtores, comerciantes e financistas em investir nesse processo. A grande acumulação do capital cafeeiro e a presença de uma taxa de rentabilidade satisfatória nos investimentos foram os componentes essenciais para a formação do setor industrial.

Os programas de imigração já tinham atingido o objetivo de suprir a mão de obra das plantações de café e, ainda, construir um exército de reserva, o que facilitou o emprego de trabalhadores nas novas indústrias. A grande quantidade de mão de obra no mercado, somado aos imigrantes que continuavam chegando, resultou em uma queda nos salários pagos e, por consequência, aumento dos lucros dos empresários. Juntamente com esse fluxo, o Estado estabeleceu diversas proteções a indústria nascente em formas de tarifas aos produtos industrializados estrangeiros e isenção de taxas na compra de bens de capital (MELLO, 1975).

Entretanto, qual o motivo de o Brasil não ter investido no setor de bens de produção, já que dependia da importação destes para que sua indústria nacional pudesse continuar funcionando? Isso pode ser explicado pelo fato de que em uma economia que acabara de começar seu desenvolvimento industrial como o Brasil, o custo e o

risco de se instalar um setor de bens de produção era altíssimo, visto que, com a Segunda Revolução Industrial, os ganhos de escala tomaram proporções extraordinárias e, com isso, o tamanho mínimo de produção se tornou incompatível com a realidade de investimentos no país. De outro lado, o investimento no setor de bens de consumo contava com várias facilidades, dentre elas a grande disponibilidade de capital para sua produção e as menores proporções necessárias para se tornar mais lucrativa em comparação ao setor de bens de produção (MELLO, 1975).

Importante ressaltar, também, que a indústria era muito dependente da atuação do setor cafeeiro no que diz respeito ao poder de importação e, conseqüentemente, compra de bens de produção. Dessa forma, são nos momentos em que os fazendeiros estavam lucrando e alavancando seus empreendimentos que os industriais mais prosperavam. Esses momentos de prosperidade resultavam em maior poder de compra de produtos importados, especialmente os bens de produção e, também, em uma expansão dos mercados existentes para a inserção dos produtos manufaturados nacionais (MELLO, 1975).

Além dessa dependência do setor cafeeiro, a indústria nascente necessitava do suporte do capital estatal e estrangeiro. De grosso modo, quando as flutuações nas taxas de lucro prejudicavam o setor, a saída para equilibrar as contas era buscar auxílio no Estado, o qual normalmente não conseguia estabelecer uma negociação que não soasse como uma estatização do setor aos ouvidos dos industriais. Dessa forma, o caminho mais escolhido foi o capital estrangeiro, que representava uma ótima fonte de recursos, mas, indiretamente, incorria no aumento da competição no setor, já que o cenário para uma facilidade nessa captação de recursos indica uma menor proteção contra o capital internacional (MELLO, 1975).

### 3.3 CRISE DA ECONOMIA TRADICIONAL E AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

No momento em que ocorre a Grande Depressão, os preços agrícolas, em especial o do café, despencam e causam um grande impacto na renda do país, fazendo com que as pequenas e médias fazendas representassem um ponto de conversão de capital fixo aos grandes cafeicultores, uma vez que os equipamentos já utilizados eram comprados pelos pequenos fazendeiros e, com esses valores, era

possível investir em outros setores da economia como o comércio, construção, processamento de alimentos e indústrias leves (MELLO, 1975).

Com a crise em âmbito mundial, a oferta de bens caiu no mercado e os preços das importações, no Brasil, subiram 33%, o que provocou um desequilíbrio entre a quantidade demandada de bens, que eram em sua maioria de outros países, e a sua oferta. Com isso, a demanda interna toma um lugar importante para o desenvolvimento na produção nacional, sendo em um primeiro momento com a utilização da capacidade ociosa existente e, em um segundo, com a compra de equipamentos já utilizados por preços mais atrativos de fábricas estrangeiras que fecharam as portas (LACERDA, 2018).

A “euforia cambial” tornou as importações mais acessíveis, com um custo relativo menor, fazendo com que a demanda por produtos do mercado interno diminuísse e, conseqüentemente, abrindo mais espaço para as mercadorias estrangeiras. Desse modo, o modelo do PSI entra em ação na história para induzir o comportamento contrário, consistindo em abastecer a demanda interna com os bens produzidos no próprio país, em oposição aos importados. Entretanto, para a produção desses produtos eram necessários maquinários cujos centros produtores estavam no exterior, ou seja, ao mesmo tempo que bens e serviços eram ofertados internamente, os bens de capitais utilizados continuavam sendo importados, condição essa que foi chamada por Mello (1975) de “industrialização restringida”.

O plano de Getúlio Vargas em relação a indústria era de desenvolvê-la a partir da atuação estatal, uma vez que o fortalecimento da mesma não seria possível com o frágil capital privado do país e, para exercer esses objetivos, foi utilizado o monopólio cambial, com taxa desvalorizada, decorrente do aumento excessivo de importações em 1937 que provocou escassez de divisas. Dessa forma, o governo passava a controlar a importação feita pelos agentes com o intuito de utilizar as divisas restantes com certas limitações. Com este controle, o país passou a apresentar superávits na balança comercial a partir de 1941, a partir da Segunda Mundial, decorrente da maior expansão das exportações para os países aliados.

### 3.4 O PÓS-GUERRA E UMA BREVE ANÁLISE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA COM O NASCIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA

Os dez anos que se seguiram pós-guerra foram de intensas mudanças na dinâmica industrial, sendo notável os crescimentos da produção doméstica e a queda ainda mais acentuada das importações de produtos industriais. Isso configura o chamado Processo de Substituição de Importações, ou seja, a estrutura política e econômica estava organizada de tal forma que a produção nacional gozava de privilégios e proteções contra os bens concorrentes do exterior, seja por meio do câmbio, controle de importações ou os dois. Entretanto, os posicionamentos nacionais desenvolvimentistas dos líderes do Estado de nada agradaram o consenso liberal e os setores ortodoxos da sociedade, gerando atritos e vários conflitos políticos ao longo do período. De qualquer forma, os resultados que tais políticas desenvolvimentistas moldaram a imagem do Brasil após esse período, deixa de ser uma economia que engatinhava para ser uma das que mais crescia no mundo (GIAMBIAGI et al., 2004).

Os problemas econômicos causados pela falta de dólar no mercado fizeram com que as políticas liberais, que estavam crescendo no meio político do momento, fossem trocadas por um modelo de desenvolvimento industrial com participação mais ativa do Estado, tomando parte de assuntos econômicos como o câmbio, importações e organizações regulatórias.

No início governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1950) houve mudança na política de comércio exterior com fim do câmbio livre e adoção do sistema de contingenciamento das importações, mas tais medidas foram retiradas gradualmente após a difusão dos ideais de Bretton Woods. A manutenção de um patamar baixo na taxa de câmbio fez com a exportação de manufaturas brasileiras perdesse a atratividade para o mercado internacional, sendo que as exportações num geral, com exceção do café, sofreram reduções no período (GIAMBIAGI et al., 2004).

A combinação de sobrevalorização de taxa de câmbio e o controle de importações resulta em três efeitos para a indústria: 1) **Efeito Subsídio:** com o barateamento artificial dos preços de importação de matérias primas, bens de capital e combustíveis; 2) **Efeito Protecionista:** estabelecido pelo controle de importações, acaba por proteger a indústria nacional de bens competitivos e; 3) **Rentabilidades Relativas:**

com a junção dos dois pontos acima, o interesse empresarial é estimulado para a produção e venda no mercado interno, ao invés de ser direcionado para a exportação. (GIAMBIAGI et al., 2004)

A política do governo Dutra pode ser delimitada no campo ortodoxo, com grande foco na inflação como problema principal da economia e seu excesso de demanda agregada, levando a medidas contracionistas que visavam diminuir o déficit orçamentário herdado dos períodos anteriores. Entretanto, a política monetária seguiu um rumo contrário, uma vez que a oferta de crédito real, direcionada principalmente para o setor industrial, aumentou 4,0%. Como consequência desse incentivo à indústria, o PIB apresentou um aumento de 9,7%, 7,7% e 6,8% nos anos de 1948, 1949 e 1950, respectivamente, mas, ao mesmo tempo, levou a uma inflação na casa dos 8,0%, 12,3% e 12,4% nos mesmos anos (GIAMBIAGI et al., 2004). Uma das razões para esses incentivos se dá para o fato de o setor industrial ter crescido consideravelmente nos anos anteriores e, com isso, aumentado seu poder e demanda. Essas necessidades, é claro, foram supridas pelo Estado por meio do auxílio em forma de créditos concedidos pelo Banco Central do Brasil.

Desde o pós-guerra havia discussões sobre uma parceria entre o governo brasileiro e o norte-americano para um programa de expansão de setores de infraestrutura básica, a qual foi concretizada com a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) que iria funcionar juntamente com o apoio do Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial. A participação desses órgãos era vista como necessária para a superação dos gargalos que o país enfrentava e, além disso, seria uma porta para os investimentos diretos e a entrada de recursos por meio de empréstimos (GIAMBIAGI et al., 2004).

Já no segundo governo Vargas, os seus maiores destaques para com o desenvolvimento econômico brasileiro foram, sem dúvida, a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Suas políticas de comércio exterior podem ser definidas em três pontos: 1) proteção contra os possíveis efeitos de uma duração prolongada da guerra na Coreia; 2) utilização de uma taxa de câmbio apreciada para conter a inflação, a partir da compra de bens importados mais baratos; 3) aumento significativo das importações, sendo a grande maioria constituída de bens de capital e produção, o que demonstra a posição industrializante do Estado (GIAMBIAGI et al., 2004).

Entretanto, essa dinâmica não conseguiu manter uma boa saúde da balança comercial, visto que as exportações diminuíram e, com isso, medidas para contenção das importações foram tomadas, as quais, por sua vez, não surtiram efeito. A partir desse ponto, as exportações caíram enquanto as importações mantiveram-se altas e, conseqüentemente, levando a um desequilíbrio na balança comercial, ao esgotamento das divisas conversíveis e um valor comercial atrasado robusto (GIAMBIAGI et al., 2004).

Após a falha na contenção da inflação e dos problemas nos indicadores macroeconômicos, o novo governo dos EUA, com uma posição diferente da antiga gestão, cortou os financiamentos e apoio antes concedido ao Brasil, o que representou o desfecho da CMBEU e a exigência de medidas mais severas para a captação de recursos no exterior pelo Banco Mundial, em especial para sanar os valores em atraso. Toda a situação de más indicadores macroeconômicos e dificuldades no acesso de capital dificultou o governo de pôr em prática o estabelecimento de obras de infraestrutura que eram essenciais para acompanhar o avanço industrial dos últimos anos e os grandes montantes de investimentos feitos nos mesmos (GIAMBIAGI et al., 2004).

A Instituição da Instrução 70 da Sumoc, estabelecida em 1953, permitiu o monopólio do câmbio pelo Banco do Brasil, o fim da mediação entre as importações que poderiam ou não ser feitas e substituiu as taxas livres de câmbio por um sistema de bonificações. O sistema de câmbio poderia ocorrer de três formas: 1) Taxa oficial; 2) Taxa oficial + sobretaxa fixa e; 3) Taxa oficial + sobretaxa variável dependendo do grau de essencialidade do bem em questão. O sistema de leilão de câmbio permitiu que várias desvalorizações cambiais fossem feitas e, por conseguinte, que a indústria nacional fosse protegida de bens concorrentes, configurando como uma política de importação seletiva por meio não de um controle, mas sim por via dos preços maiores que a estes seriam atribuídos (GIAMBIAGI et al., 2004).

Após a morte de Vargas, o seu vice, Café Filho, tomou posse do governo e nomeou Eugênio Gudin para o cargo da Fazenda. Os objetivos principais da pasta estabelecida por Gudin consistia na eliminação de qualquer barreira para a livre entrada de capitais estrangeiros no país, que ficou consolidada na Instrução 113 da Sumoc. Esse programa de estabilização foi o mais ortodoxo de toda a época e, tendo em vista a natureza dessas políticas, houve uma crescente crise de liquidez, aumento

das falências e uma queda acentuada na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), sendo que, caso levado por muito mais tempo, a produção industrial teria diminuído significativamente (GIAMBIAGI et al., 2004).

A partir do governo de Juscelino Kubitschek é que a política industrial começa a tomar forma e força. Sua enérgica política de industrialização foi chamada de Plano de Metas, programa que garantiu o apogeu do desenvolvimento industrial no Brasil por meio de maciços investimentos em infraestrutura e na indústria. Ao longo de seu mandato, o PIB cresceu de 7,7 a 10,8% a.a., mas, em troca, deixou como legado para os governos posteriores uma inflação que estava na faixa dos 20 a 30% e o dobro do déficit do governo federal (GIAMBIAGI et al., 2004).

A participação da indústria no PIB passou de 24%, para 32,5% (vs 16,3% da agropecuária), sendo 26,5% da indústria de transformação. Além disso, o processo de substituição de importações anteriormente discutido foi aprofundado com o Plano de Metas, uma vez que uma de suas consequências foi a elevação da taxa de investimento (FBCF/PIB), que chegou a 17% em 1963 (GIAMBIAGI et al., 2004). Os setores industriais mais privilegiados com essa política foram os de bens duráveis e de capital, impulsionados pela vinda de montadoras estrangeiras de automóveis e a criação de um sistema nacional de fornecedores de autopeças. Por sua vez, o subsetor menos beneficiado foi o de bens não duráveis, o qual recuou 15 p.p. no período.

O período de 1968-73 foi marcado pelo aprimoramento da capacidade de produção de bens de consumo duráveis em território nacional, mas para tal feito o consumo de petróleo aumentou significativamente e a necessidade de importar bens de capital, por não termos um setor desse nível para suprir a demanda interna, tornou esse crescimento dependente dos demais países e, conseqüentemente, mais vulnerável às oscilações externas. Com o primeiro choque do petróleo em 1973 e o aumento dos preços dos barris, o crescimento brasileiro passou do cenário de dependência para restrição externa, o que dificultava a continuidade do processo de crescimento. Os preços do petróleo, que passaram de US\$ 2,48 em 1972 para US\$ 35,69 em 1980, causaram um aumento no nível de preço e gerou a reação de aumento do nível de juros em diversos países já industrializados, o que gerou um cenário de recessão e diminuição do nível de importação dos bens de nações em desenvolvimento. Para o Brasil, isso significou um déficit cada vez maior na conta

corrente e, diferentemente de cenários anteriores, não era mais possível compensar com um superávit na conta de capital por conta de os investimentos estarem sendo direcionados aos países industrializados, tanto por estarem com juros altos quanto por apresentarem menores riscos aos investidores. (GIAMBIAGI et al, 2004)

De acordo com Giambiagi et al (2004), o governo Geisel tomou como opção de retomada do crescimento econômico o ajuste estrutural do país, tendo como objetivo desenvolver os setores considerados pontos de estrangulamento da economia nacional, a saber:

1. **Infraestrutura:** ferrovias, telecomunicações, e tecnologias para a produção e comercialização agrícola;
2. **Bens de produção (capital e insumo):** siderurgia, química pesada, metais não-ferrosos e não-metálicos;
3. **Energia:** P&D relacionado ao petróleo, sua exploração e produção de derivados, desenvolvimento do uso de energia hidrelétrica e uso do álcool como combustível;
4. **Exportação:** a combinação de todos os pontos acima influencia diretamente na capacidade exportadora do país, ou seja, colocar esforços para desenvolver tais pontos permitiria que o Brasil avançasse com o processo de ISI e com o comércio de produtos manufaturados;

Para que o ajuste estrutural pudesse ser colocado em prática, o BNDE disponibilizou linhas de crédito com juros subsidiados para o setor privado e, além disso, novos empréstimos externos foram feitos aproveitando que a liquidez internacional tinha voltado a patamares positivos, por conta da injeção dos petrodólares, e os juros recuaram. Um ponto interessante de se destacar é que nesse período os investimentos não foram direcionados e realizados pela administração pública, mas sim pelas empresas estatais, o que implicou em superávits na conta pública mesmo tendo sido implementado grandes aumentos nos investimentos. Tais investimentos acarretaram o aumento da participação do governo na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em de 33% para 40% em 1974-78 (GIAMBIAGI et al, 2004).

O entendimento das autoridades era de que o II PND poderia ser dividido em dois períodos ao longo de 1974-84: o primeiro seria com a deterioração dos indicadores macroeconômicos, relacionado com o endividamento e altas

inflacionárias, e o segundo seria os resultados positivos nas importações e exportações do país. É possível concluir que o projeto ocorreu como foi descrito pelo governo e obteve resultados positivos, mas com grandes custos macroeconômicos em seu percurso, os quais foram impulsionados pelos ajustes externos realizados (GIAMBIAGI et al., 2004). Abaixo, um breve resumo dos acontecimentos ao longo do II PND nas duas fases mencionadas pelo governo:

1. **Primeira fase:** ocorreram déficits em conta corrente, balança comercial, conta de serviços e rendas, aumento da relação dívida externa/exportações e superávit na conta de capital.
2. **Segunda fase:** os bens importados tiveram queda de sua representação no FBCF e na própria pauta de importação e, além disso, a utilização do petróleo estrangeiro conseguiu ser reduzida por conta da pesquisa por energias alternativas no processo produtivo.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

A partir do exposto, é possível identificar que o Estado foi um agente essencial no desenvolvimento industrial brasileiro para que os setores pudessem contar com políticas que auxiliassem no seu desenvolvimento, investimentos em áreas de estrangulamento nacional como a infraestrutura e energia, por exemplo, e criação de incentivos para o nascimento de setores antes não existentes no país como siderurgia e química pesada, além, é claro, do P&D para a utilização do petróleo nacional.

Segundo TAVARES (2019), o projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada só foi iniciado verdadeiramente pelo segundo governo Vargas com a criação da Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Álcalis, a Petrobras e o BNDE, e continuou, depois de breve interrupção causada pela sua morte, através do plano de metas do governo JK.

Como visto na seção 3, tais práticas de cunho protecionista e nacional não é característico apenas do Brasil ou de uma política X ou Y, mas sim de muitos países que buscaram o desenvolvimento e soberania industrial ao longo dos últimos séculos. Nações como Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha são alguns dos exemplos de

países que pregam o livre comércio e o Estado mínimo, mas que ao longo de sua trajetória utilizaram medidas consideradas extremamente protecionistas.

#### 4 DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL SUL-COREANO

Os países de desenvolvimento industrial tardio como, por exemplo, Argentina, Brasil, Coréia do Sul e México, são aqueles que iniciaram esse processo após 100 anos da Primeira Revolução Tecnológica e, com isso, possuem uma série de dificuldade de se colocar no mercado internacional no mesmo patamar dos países já desenvolvidos, processo esse chamado de *catch-up*. Para comparação das trajetórias desse desenvolvimento, quais as ações tomadas, enfoque dados e atuação governamental com a da história brasileira, será abordado a história do desenvolvimento industrial da Coreia de Sul por conta de ser a única do grupo dos desenvolvimentos tardios a conseguir avançar rapidamente na agenda do *catch-up* e, em decorrência disso, crescer a uma média de 9% por ano, a partir de 1962, garantindo o crescimento exponencial do PIB per capita de US\$ 10.000,00 em 1995 *versus* US\$ 87, em 1962 (KIM, 2005).

O desenvolvimento industrial está fortemente ligado com a melhoria de produtividade, promoção de novos produtos, processos e ramos de atividade (mudança tecnológica), capacidade de fazer o uso correto e eficiente dos conhecimentos já existentes no mercado, assimilando, adaptando e mudando as tecnologias disponíveis (aptidão tecnológica) e, além disso, gerar um novo conhecimento a partir dessas (capacidade de absorção). Esse é um ponto emblemático quando estudamos a história do desenvolvimento industrial e econômico da Coréia do Sul por se tratar de práticas internalizadas pela sua sociedade antes mesmo de todo o processo de industrialização moderna acontecer, remontando a um passado em que a principal influência de tecnologia para o país era a China, momento o qual é descrito por KIM (2005) da seguinte forma:

“Apesar de muitas dessas ideias básicas terem surgido na China, os coreanos desenvolveram estratégias para adaptar as invenções estrangeiras às suas necessidades e condições, resultando em novas e importantes descobertas e criações. Assim, os coreanos também parecem ter sido bons inovadores.”

Uma análise do *background* da realidade coreana pré industrialização moderna faz-se necessário para compreender quais foram os componentes essenciais para os rumos das Políticas Industriais, de Comércio e Tecnologia, a leitura que os futuros governos fariam da economia e o que seria considerado pontos de estrangulamento a serem corrigidos pela atuação estatal.

O território coreano está localizado em uma região com fácil acesso a diversas outras nações, o que significou constante estado de alerta para com invasões e ataques de outros países, sendo que uma das mais emblemáticas fases de sua história foi a colonização japonesa. Durante esse período, os japoneses instalaram indústrias, portos, empresas de diversas áreas, instauraram um sistema financeiro, fiscal e investiram em um sistema de educação para formar trabalhadores nesses setores, mas a forma de organização desse ensino era tal que os coreanos não tinham acesso a mais que o ensino fundamental, afirmando o caráter dominador do Japão. Logo, com menor tempo de estudo e qualificação as opções de emprego para a população coreana caíam para aqueles com condições servis e/ou com baixa remuneração (KIM, 2005).

Os japoneses tinham para si quase a totalidade do capital presente no país, restando uma parcela muito pequena para os coreanos, e, diferentemente dos demais países colonizadores, eles permitiam que alguns trabalhadores da colônia fossem empregados em suas empresas em cargos ocupados majoritariamente por japoneses (poucos, mas ainda vale mencionar). Após o final da colônia japonesa e a posterior volta para o governo coreano, as condições de subdesenvolvimento em que a população estava sendo submetida impediu que as empresas instaladas fossem administradas e incorporadas na rotina dos trabalhadores, os quais não possuíam o mínimo de conhecimento para trabalhar em fábricas e empresas como essa por conta da baixa qualificação, com exceção dos poucos empregados que já tinham contato com as companhias japonesas (KIM, 2005).

Como um país com baixo nível de desenvolvimento consegue iniciar o seu processo de *catch-up* e iniciar a dinâmica tecnológica em seu território? A Coreia do Sul foi um ótimo exemplo nesse ponto por ter encontrado na imitação de tecnologias estrangeiras uma forma de absorver o conhecimento já existente e replicar a metodologia da criação do bem, barateando todas as etapas e aplicando os preços de mercado, mas agora com uma margem bruta maior. O processo de imitação está

relacionado com a engenharia reversa e não requer nenhum conhecimento específico na área a qual está sendo realizada o processo, visto que não há geração de novas tecnologias (KIM, 2005).

Segundo SCHUMPETER (1934), a comercialização de inovação é aquela em que o comerciante participou das etapas de idealização, testes e desenvolvimento do invento, enquanto a da imitação não existe nenhuma relação com os produtos e sua criação. Existem vários riscos em iniciar um novo processo de pesquisa e desenvolvimento envolvendo o cenário econômico, viabilidade do negócio para a empresa e questões de oferta e demanda, mas a principal vantagem que é almejada pelas companhias nesses processos é a definição dos preços da mercadoria, o que possibilita maiores lucros, mesmo que por um pequeno intervalo de tempo, aumento da sua reputação no mercado e a possibilidade de estabelecer-se como uma referência na área.

O plano de desenvolvimento industrial estabelecido por Park Chung Hee, presidente da Coreia do Sul de 1963 a 1979 e o governante mais emblemático com relação ao fomento à indústria, concentrava altos poderes no Estado para com o direcionamento de políticas industriais e comerciais que interferiam diretamente nas empresas privadas. Além disso, entendia como necessário que todos os bancos comerciais fossem nacionalizados para que os recursos necessários para a execução do projeto fossem alocados de forma mais eficiente. Importante destacar que o financiamento desse plano foi feito com uma grande captação de empréstimos no exterior a baixo custo somado com os investimentos estadunidenses em território sul-coreano por conta da guerra civil com o Norte (KIM, 2005). Logo, é possível notar que o Estado tomou uma posição de protagonista no cenário econômico, tomando para si o papel de impulsionador de novas tecnologias e aprendizado científico.

#### 4.1 POLÍTICAS INDUSTRIAIS

As políticas industriais coreanas das décadas de 40 a 90, assim como apresentado no Quadro 1, direcionaram seu foco para o aumento das exportações como componente essencial da dinâmica da economia e pretendia elevar o patamar da produção nacional por meio de vários benefícios governamentais como, por exemplo, a adoção de um processo de substituição de importações, que protegia as

empresas da competição estrangeira, crescentes empréstimos a juros baixos, o que aumentava a taxa de retorno dos investimentos, e garantiu que os empréstimos estrangeiros estariam disponíveis quando necessários para o financiamento das iniciativas privadas. A organização empresarial da Coreia do Sul ficou conhecida como os *chaebols* que consistem, basicamente, de conglomerados de várias empresas de setores importantes da economia que representavam uma grande fatia do mercado, geralmente coordenadas por algumas poucas famílias e que, por conta de seu tamanho, desfrutavam de maior poder de mercado, ganhos de escala na produção e conseguiam atrair os melhores profissionais para seus times. Alguns dos *chaebols* sul-coreanos são a Samsung, Daewoo, Ssangyong, Sunyong, Hyundai e LG, os quais faziam parte do grupo dos 10 conglomerados mais representativos da economia em 1980, abrangendo cerca de 48,1% do PNB dessa mesma época (KIM, 2005).

A partir dos conceitos apresentados por EVANS (2004) com relação ao desenvolvimento industrial por parte do Estado, as ações do governo sul-coreano poderiam ser enquadradas como as de pastoreio, ou seja, visavam cuidar do cenário em que as empresas nacionais estavam inseridas para que pudessem se desenvolver e serem capazes, no futuro, de competir com as companhias estrangeiras. Para medir a maturidade das empresas, o governo utilizava os dados de exportações, prioridade máxima da época, e, a depender da qualidade dos indicadores, os incentivos poderiam aumentar, diminuir, serem retirados ou, até mesmo, justificar a ação punitiva do Estado. A autoridade do governo poderia ser verificada não só nesses momentos de punição de inconformidade com as metas para obtenção dos incentivos, mas também em diversas opressões para com os movimentos trabalhistas e organizações sindicais, com o intuito de manter a “paz industrial”.

Uma das ferramentas utilizadas pelo Estado sul-coreano foram as chamadas crises criativas, as quais foram fortemente promovidas por meio da Política de Substituição de Importações e seus incentivos para que as empresas pudessem adquirir as tecnologias estrangeiras, assimilar e aperfeiçoar seus processos de produção com o intuito de garantir sua sobrevivência em um ambiente altamente competitivo. De acordo com KIM (2005), “as empresas inseridas nos ramos de Industrialização Orientada para as Exportações (IOE) aprenderam e cresceram muito mais rapidamente do que as empresas inseridas nos ramos da Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Da mesma forma, os países de industrialização

orientada para as exportações cresceram mais rapidamente do que aqueles de industrialização por substituição de importações.”

QUADRO 1 - POLÍTICAS INDUSTRIAIS E DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Categorias	Décadas de 1960 e 1970	Décadas de 1980 e 1990
Políticas Industriais	Promoção deliberada das grandes empresas	Promoção de PME <sup>a</sup>
	Orientação para exportação	Orientação para a exportação
		Políticas antitruste e de comércio equitativo
	Promoção das indústrias químicas e pesadas	Liberalização do comércio exterior
	Repressão de movimentos trabalhistas para manter a paz no setor industrial	Liberalização financeira
		Proteção de direitos de propriedade intelectual
		Mudança de ênfase para P&D e para o desenvolvimento de mão de obra especializada
Políticas de Ciência e Tecnologia	Restrição dos IED <sup>b</sup> e ao LTE <sup>c</sup>	Promoção dos IED e do LTE
	Promoção da importação de bens de capital	Amplas redes de difusão
		Promoção de pesquisas nas universidades
	Promoção dos IPG <sup>d</sup> em vez da pesquisa nas universidades	Promoção das atividades de P&D nas empresas
		Promoção de projetos de P&D nacionais

Notas: <sup>a</sup> Pequenas e médias empresas.

<sup>b</sup> Investimentos estrangeiros diretos.

<sup>c</sup> Licenciamento de tecnologia estrangeira.

<sup>d</sup> Institutos de pesquisa do governo.

Fonte: KIM (2005)

Segundo KIM (2005), uma crise pode ser considerada criativa quando possibilita que a(s) empresa(s) sejam impactadas por alguma meta, regulamentação ou incentivos que desafiem sua capacidade de produção e/ou organização atual, ou seja, encontram-se em um cenário onde a única saída é atingir um nível a mais de desenvolvimento. Essas crises podem ser construídas pelo poder público, por meio de novas regras, legislações e projetos para cada setor, ou pelas próprias empresas,

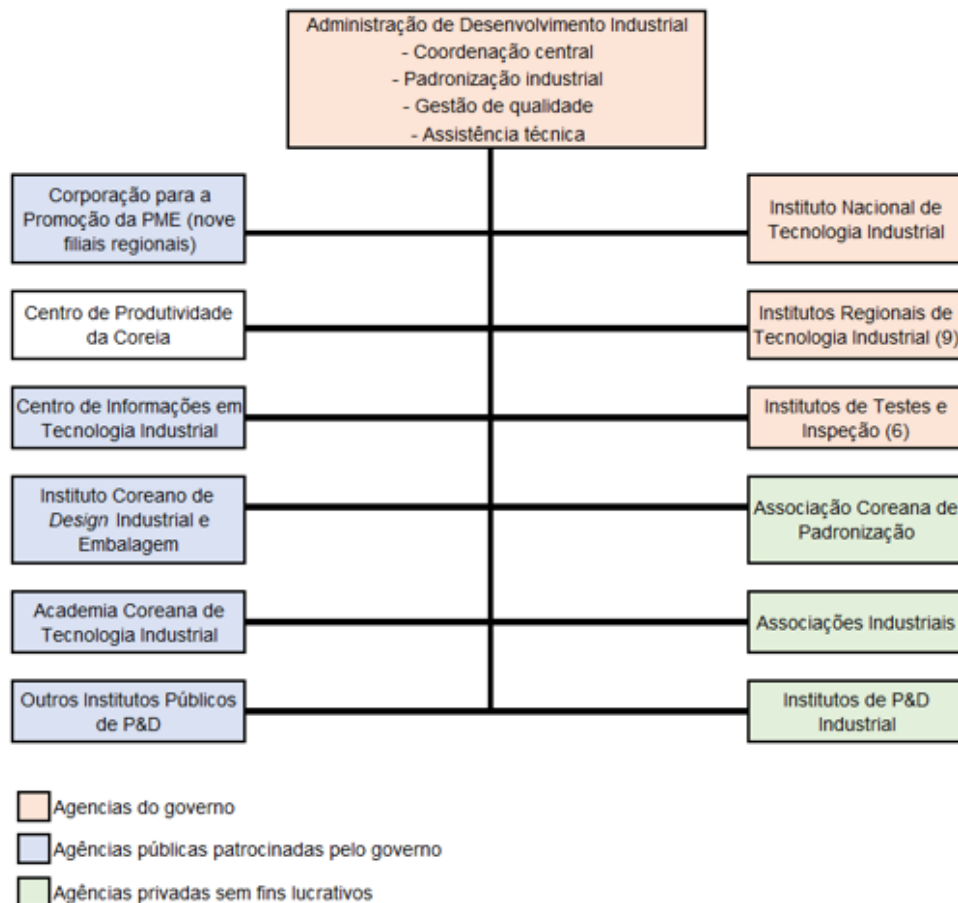
quando há inserção de novos projetos ousados na mudança da organização e produção dos bens (KIM, 2005).

Como exemplo, em 1973, o governo sul-coreano estabeleceu o Plano de Promoção da Indústria Automobilística a Longo Prazo que visava mudar o sistema de montagem de automóveis do *Completly Knock-Down* (CKD), estrangeiro, para um modelo próprio. Três empresas do setor foram escolhidas (Hyundai, Kia e Daewoo) e colocaram como resultado um motor inferior a 1.500 cm<sup>3</sup>, taxa de conteúdo local de 95%, capacidade de produção mínima e crescente a cada ano e custo de produção inferior a US\$ 2.000. O prazo para a conclusão do projeto seria de dois anos e as empresas contariam com apoios fiscais, financiamentos, proteção contra concorrência, importação de peças e componentes, entre outros benefícios (KIM, 2005).

Em 1971, os Estados Unidos adotaram a doutrina Nixon que se baseava no término de investimentos financeiros e militares em territórios asiáticos pelos próximos anos, o que impactou negativamente o planejamento sul-coreano a partir desse momento. Com essa saída de capital, o governo de Park teve que adiantar o plano de desenvolvimento dos setores de indústria química e pesada visando impedir a insuficiência coreana nessas áreas, destinando a maioria dos investimentos para esses segmentos industriais (KIM, 2005).

Como consequência desses esforços, o governo atingiu o desenvolvimento completo desses setores após quinze anos de medidas de incentivos, mas esqueceram de focar, também, na capacidade nacional de produzir os bens necessários para a continuidade dessa produção sem que haja uma grande dependência de importações desses bens com origem em outros países. Logo, com esse ponto de estrangulamento, o governo teve que voltar com os incentivos para que essa área conseguisse assimilar as tecnologias estrangeiras e as adaptar para a produção e realidade coreana (KIM, 2005).

FIGURA 1 – O SISTEMA DE APOIO À DIFUSÃO TECNOLÓGICA



Fonte: Adaptado de KIM (2005)

Segundo KIM (2005), o projeto nacional sul-coreano de desenvolvimento e a necessidade de independência administrativa foi tão forte que a relação entre os investimentos estrangeiros diretos e os empréstimos estrangeiros eram em torno de 6,1%, em contraposição a 22% e 91,9% no Brasil e Cingapura, respectivamente. O autor também sintetiza o momento nas seguintes palavras:

“Em resumo, a Coreia restringiu os investimentos estrangeiros diretos, mas promoveu a transferência de tecnologia por outros meios, como a importação de bens de capital, nos primeiros anos de sua industrialização. O capital foi adquirido sob a forma de empréstimos estrangeiros. Essa política, formulada para manter a independência administrativa das

empresas coreanas em relação às multinacionais, foi efetiva para forçá-las a tomar a iniciativa e a desempenhar um papel central no aprendizado - ou seja, na aquisição, assimilação e aperfeiçoamento das tecnologias importadas, em vez de ficar dependendo inteiramente de fontes externas.”

A partir do momento em que as políticas de facilitação de entrada de tecnologia estrangeira cumprem o seu papel, é importante pensar em como esse capital será difundido em todas as camadas da sociedade e quem será o agente principal no fomento dessa interconexão. É possível perceber na Figura 1 que o governo sul-coreano investiu em criar diversas agências e instituições próprias e/ou com apoio governamental visando desempenhar o papel de regulador e difusor das tecnologias que entravam em território nacional, ampliando ainda mais os projetos de desenvolvimento industrial. Entretanto, com o decorrer dos anos, o ótimo desempenho das empresas estatais as tornaram o ponto chave nessa difusão de conhecimento e treinamento dos profissionais que, posteriormente, entrariam em companhias privadas e propagariam as informações adquiridas.

Os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento tomaram mais forma e intensidade a partir do momento em que as indústrias intensivas em capital e tecnologia começaram a apresentar um cenário positivo em seu crescimento e estabelecimento no mercado. As medidas tomadas pelo governo podem ser resumidas em dois pontos: i) incentivos diretos como o investimento em infraestrutura de ciência e tecnologia e promoção de P&D nas universidades e institutos de pesquisas e; ii) incentivos indiretos como os estímulos financeiros e tributários. Ao longo dos anos 70 e 90 os investimentos de pesquisa e desenvolvimento passaram de 10,6 bilhões de won (US\$ 28,6 milhões) em 1971, para 7,9 trilhões de won (US\$ 10,2 bilhões) em 1994 e os laboratórios de P&D aumentaram de forma explosiva, passando de 1, em 1970, para 2.272 em 1995 - sendo 50% dessas instituições pertencentes aos *chaebols* (KIM, 2005).

## 4.2 AS BARREIRAS À ATUAÇÃO ESTATAL

Entretanto, o mercado sul-coreano apresentava grandes indicadores de concentração de suas empresas, especialmente com a estratégia dos *chaebols*, e isso abria portas para abusos monopolistas como aumentos excessivos de preços, geração de escassez e *dumping* no mercado interno. A partir disso, nas décadas de 80 e 90, houve a imposição por parte dos demais países de que a Coreia do Sul adotasse algumas medidas liberalizantes como, por exemplo, a liberalização financeira, reformulação das leis de patentes e propriedade intelectual, investimentos em pequenas e médias empresas e liberalização de exportação e importação para que sua entrada na OCDE fosse possível (KIM, 2005).

Os Estados Unidos pressionaram a Coreia do Sul a adotar e aplicar com vigor as leis de propriedade intelectual no país para que o processo de engenharia reversa e imitação de produtos de forma livre fossem impossibilitadas. Isso ocasionou o aumento expressivo dos preços por conta dos royalties a serem pagos pela utilização de ideias de terceiros e, também, gerou a necessidade de as empresas desenvolverem rapidamente tecnologias próprias para competir no mercado (KIM, 2005).

Assim, é possível notar uma imposição das medidas e políticas liberais para com a condução da economia pelo Estado quando o assunto é participar do comércio internacional e da dinâmica industrial, o que é totalmente contra todo o histórico de desenvolvimento tecnológicos dos países que defendem essa liberalização como sendo essencial. Como discutido em capítulos anteriores, essas imposições de políticas representam uma certa dominância dos países mais desenvolvidos sobre os que terão que adotá-las, visto que aqueles são donos de um capital gigantesco e lideram no desenvolvimento de tecnologias no mundo.

Caso o projeto nacional da Coreia do Sul não fosse levado tão a sério por suas políticas e investido os esforços necessários para o tornar verdadeiramente sul-coreano, a realidade do país poderia ser outra totalmente diferente, bastando olhar para outros países asiáticos que adotaram métodos liberais para condução das políticas econômicas. A grande construção do capital tecnológico da Coreia do Sul mostra a importância de se estabelecer metas para a economia de um país e priorizar,

primeiramente, o desenvolvimento das industriais nacionais para que no longo prazo essas sejam capazes de competir no mercado internacional

#### 4.3 DIFERENÇAS DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO

Analisar o desempenho de dois países tão diferentes geograficamente, culturalmente e economicamente não é tarefa simples e não é possível definir com exatidão as causas e efeitos de todas as medidas tomadas em sua história. Não obstante, a leitura da história com as mais diferentes ideologias configura sempre um cenário diferente para os mesmos elementos. Dito isso, esta seção irá apontar três pontos principais e de fácil identificação nas teorias utilizadas que justificam uma abordagem e resultados diferentes em cada um dos países ao longo de suas histórias.

Primeiramente, é preciso destacar as diferenças entre as duas nações quanto a seus recursos naturais e capacidade de produção de commodities. A Coreia do Sul, no momento da guerra civil e separação territorial, perdeu quase a totalidade de sua geração de energia elétrica e produção de minério e ferro para o norte, lhes restando a agricultura e silvicultura e algumas indústrias, como a têxtil. Entretanto, o resultado da guerra foi a destruição de quase metade das indústrias deixadas pela colonização japonesa e levou a economia coreana a depender da agricultura de subsistência.

Do outro lado, o Brasil possui uma vasta extensão territorial com capacidades de produção mineral, elétrica, animal, madeira, produtos agrícolas, petrolífera e demais commodities. Esse fato, assim como defendido por GALEANO (2019), historicamente induziu os governantes a focar seus esforços no incentivo ao aumento da extração, produtividade e áreas de plantio de matérias primas e alimentos, servindo como o “celeiro do mundo”. Obviamente esse fator seria altamente aclamado pelas nações estrangeiras que, por sua vez, trariam seu capital já desenvolvido para território nacional e explorariam a capacidade natural do país.

Dessa forma, para superar a economia de subsistência e o baixo valor que suas mercadorias possuíam, a Coreia de Sul necessitou instaurar um grande projeto nacional que focasse no desenvolvimento industrial e, assim, entrar no mercado internacional. Já o Brasil, com toda sua capacidade de produção de commodities, já estava inserido no mercado desde o início e sempre foi iludido pelos ciclos econômicos e a consequente alta de preços geradas momentaneamente, visto a

dependência para com o cenário econômico mundial, o que gerava bons retornos para o país, mas o mantinha refém do capital estrangeiro e dificultava sua movimentação na hierarquia internacional.

Em segundo lugar, diretamente ligado com o primeiro ponto, estão os investimentos estrangeiros diretos (IED) durante o processo de industrialização de cada um dos países. Assim como mencionado anteriormente, a Coreia do Sul possuía uma proporção de IED sobre empréstimos estrangeiros de aproximadamente 6,1% *versus* 21,8% do Brasil ao longo da década de 80, o que mostra reforça o compromisso do Estado em construir uma política industrial baseada em ideais nacionais (KIM, 2005). Por outro lado, um grande exemplo do oposto da política coreana foi a grande política industrial de Juscelino Kubitschek que enfocava o investimento estrangeiro e a vinda de diversas empresas estrangeiras e multinacionais para que pudessem explorar o potencial brasileiro com relação aos seus recursos naturais e humanos, gerando mais empregos e renda como contrapartida.

O terceiro fator baseia-se na crise de 1980 e a contração da liquidez antes abundante para os países periféricos. Nesse período, os países latino-americanos e asiáticos viveram cenários distintos, assim como descrito por MEDEIROS (1997):

“O Brasil, a despeito de sua base produtiva foi, após a moratória mexicana, nivelado pelos bancos internacionais credores aos demais países endividados da América Latina, interrompendo o seu ciclo de expansão, percorrendo tal como a Bolívia ou a Argentina um caminho de estagnação e alta inflação. Nesta mesma década, países asiáticos tão distintos do ponto de vista produtivo, mas altamente endividados, como, por exemplo, Coréia ou Indonésia, não tiveram maior descontinuidade em seu financiamento externo, prosseguindo em suas trajetórias de grande crescimento.”

De acordo com os conceitos de Autonomia e Parceria analisados da literatura de EVANS (2004), para que o Estado tenha sua atuação legitimada pela sociedade e pelas elites industriais é necessário que os ideais e interesses sejam minimamente convergentes entre ambos. A partir disso, é possível estabelecer que o

enfraquecimento das políticas industriais com o Estado protagonista em ambos os países a partir da década de 90 teve grande influência da propagação dos ideais neoliberais que, por sua vez, interferiram nas expectativas e interesses das classes sociais. Assim, houve cada vez mais a deslegitimação da continuidade do Estado desenvolvimentista nos países periféricos, mas nesse momento a saúde econômica e capacidade industrial do Brasil e Coreia do Sul já se encontram em posições distintas e, com isso, a trajetória da tratativa para com as medidas liberais não são as mesmas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados levantados e análises feitas com os textos utilizados, é possível perceber que existe, sim, uma grande importância da ação estatal no desenvolvimento industrial dos países. Tal atuação não é característica de alguns poucos países, mas sim de vários que hoje em dia são considerados desenvolvidos e possuem grande capital tecnológico. Entretanto, por motivos incertos de apontar, todo o conceito de uso da burocracia e penetração que o governo possui em sua nação foi desmontada e deslegitimada pelo resgate da ideologia econômica clássica pelo neoliberalismo.

Para que o Estado consiga exercer sua autoridade e atuar na sociedade com suas políticas, é necessário que haja uma legitimidade dele com as classes sociais da nação nem um equilíbrio entre parceria e autonomia, assim como descrito em EVANS (2005). Nessa relação, os interesses de ambos os lados devem convergir para que a ação governamental consiga apoio na sociedade e consiga implementar suas medidas normalmente. Com a propagação da ideologia neoliberal a base de interesses de grande parte das classes foi alterada para a urgência de enxugamento do Estado na economia e, com isso, o antigo perfil desenvolvimentista passa a ser visto com maus olhos e com pouca aplicação.

Os processos de industrialização do Brasil e Coreia do Sul tiveram um cunho de intervenção do Estado na economia ao longo de sua história, porém com focos diferentes. Enquanto o Brasil focou por muito tempo no desenvolvimento das suas vendas de commodities para apenas no PND destinar recursos e esforços para fortalecer as indústrias nacionais com alta quantidade de capital empregada, a Coreia do Sul desde o início se viu obrigada a focar sua atenção na ampliação de sua base tecnológica e fortalecimento de empresas nacionais dos setores estratégicos de alto emprego de capital.

Os motivos para os processos de cada um desses países serem distintos e alcançarem resultados diferentes são, com certeza, vários, mas alguns que foram possíveis levantar no desenvolvimento do trabalho foram as condições naturais de cada país e como isso está ligado com o foco dado nas exportações e nas políticas industriais; o estabelecimento de um projeto nacional sul-coreano desde o início versus um projeto de industrialização que focou apenas em partes de sua história em

indústrias brasileiras e, por último; as condições econômicas e internacionais que aconteceram de formas totalmente distintas para a América latina e a Ásia com relação a empréstimos e financiamentos estrangeiros.

A elaboração de políticas industriais, comerciais e tecnológicas (ICT) faz parte das medidas de catch-up, ou seja, da busca pelo desenvolvimento de uma nação atrasada nesses aspectos em comparação com as demais economias, o que necessita de uma análise macroeconômica para diagnosticar quais são os pontos de estrangulamento que precisam ser trabalhados para superar essas dificuldades. Ao estabelecer uma política ICT, deve-se buscar conciliar o retorno social, aquele que beneficia o país e sua indústria como um todo, e, também, o benefício individual do empresário, o qual age pensando em sua lucratividade e expansão dos seus negócios, para que os dois consigam caminhar visando o mesmo objetivo (EVANS, 2004).

Entretanto, afirma EVANS (2004), a metodologia utilizada para tal proposta costuma demandar bastante tempo para que surta resultados e apresente mais vantagens se comparado com as saídas privadas, uma vez que as políticas de intervenção com maior foco na solução pontual de um problema podem ser mais eficazes do que o estabelecimento de uma instituição que, por sua natureza, possui uma abordagem mais generalista para que possa atender uma grande parcela das indústrias. Por terem uma defasagem de tempo entre sua elaboração e aplicação, essas políticas de intervenção devem ser revistas e analisadas o tempo todo para que acompanhem a realidade do mercado e não apliquem medidas antiquadas para a sua economia e, com isso, perder a sua validade com as elites sociais do país.

O que pode ser entendido, a partir das análises feitas por Chang (2004) e pela exposição do texto de Evans (2004) as políticas “boas” indicadas pelo establishment internacional de política de desenvolvimentos (EIPD) apresentaram quedas na taxa de crescimento dos países em desenvolvimento se comparada com o período de 1960 – 1980 no qual o intervencionismo ocorria de forma mais intensa. Além disso, essas medidas resultaram em um aumento significativo da desigualdade e da relação de dependência dos órgãos internacionais, influenciados pelos países já desenvolvidos, remontando ao período em que a Grã-Bretanha tinha domínio sobre os demais países com as suas políticas e tratados desiguais. Com isso, realmente o que se pode entender é que os países já desenvolvidos estão, segundo Chang, chutando a escada

que utilizaram para chegar na posição que estão atualmente e, ainda mais, aplicam medidas que desmotivam a tomada de decisões que envolvam o intervencionismo e o desenvolvimento nacional.

A grande importância de analisar esse tema se dá pelo conceito de hierarquia internacional explicado ao longo do trabalho, em que os países mais desenvolvidos e que possuem maior tecnologia são aqueles que detém maior poder econômico e influência na economia e em diversos órgãos. Dessa forma, pensar o desenvolvimento industrial não se restringe no debate de fomentar o surgimento de novas tecnologias e indústrias, mas abre espaço para uma forma de planejar a movimentação do país para uma posição mais favorável dentro dessa hierarquia e, conseqüentemente, possuir menor grau de dependência dos outros países. Tornar esse um tema de maior debate é auxiliar o pensamento crítico sobre como as ideologias são impostas por países mais ricos com algum motivo de interesse e em como utilizar a história em nosso favor para identificar inconsistências entre o discurso empregado e o que realmente foi realizado ao longo dos anos.

Como próximo trabalho, acredito ser importante atualizar o debate sobre o desenvolvimento industrial com a luta por direitos trabalhista e como conciliar os dois temas, visto que um dos métodos utilizados pelos governos estudados foi a repressão dos sindicatos para manter a paz industrial nos setores. Um projeto nacional não pode focar apenas no desenvolvimento de uma classe industrial, mas deve, sim, colocar em planejamento como garantir um trabalho digno para os seus cidadãos. Outro tema de grande importância é o catch-up de países subdesenvolvidos em um cenário de indústria 4.0, ou seja, como um país que está atrasado nos níveis iniciais da indústria conseguiria alcançar os demais em estágios mais avançados.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **A Crise Da América Latina: Consenso De Washington Ou Crise Fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, 21, 1, p. 3 – 23, abril, 1991. Disponível em: [volume 21 | número 1 | abril 1991 \(ipea.gov.br\)](#). Acesso em: 10/02/2023.

CHANG, H. J. **Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Editora UNESP, 2004.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina.** Porto Alegre: L&PM, 2019.

GIAMBIAGI, Fábio, et al. **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.

IRWIN, Douglas A.; WARD, Oliver. **What is the “Washington Consensus?”.** Peter Institute for International Economics, 08 de set. de 2021. RealTime Economics. Disponível em: <[https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus#:~:text=The%20term%20%22Washington%20Consensus%22%20was,th e%20early%20to%20mid%2D1980s](https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus#:~:text=The%20term%20%22Washington%20Consensus%22%20was,th e%20early%20to%20mid%2D1980s>)>. Acesso em: 01 de mar. de 2023.

KIM, Linsu. **Da Imitação à Inovação: A Dinâmica do Aprendizado Tecnológico da Coreia.** São Paulo: Editora UNICAMP, 2005.

LACERDA, Antônio Corrêa de; RÊGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público vs Setor Privado**. São Paulo: Portfolio – Penguin, 2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico”**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, dez. 2010.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira**. São Paulo: UNICAMP, 1975.

SCHUMPETER, Joseph. ***The Theory of Economic Development***. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de (org). **Maria da Conceição Tavares: Vida, ideias, teorias e políticas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.