

Resenha

Industrial policy after the crisis: seizing the future

Ricardo José dos Santos ¹

Bianchi, P.; Labory, S.
Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2011

A crise financeira internacional de 2008 provocou, entre tantos fenômenos, a retomada das discussões em torno dos instrumentos de regulação de mercado (ou a falta deles), o papel dos Estados-Nacionais na economia, as consequências da globalização para o cenário atual e a divisão internacional do trabalho nesse contexto. Na esteira desses debates o mercado literário e a academia foram inundados por um volume considerável de livros, artigos, relatórios e revistas da área de economia, administração, negócios, gestão e suas variações. Esse conjunto de trabalhos pode ser dividido em dois grupos. O primeiro, maior, composto por publicações de uma irrelevância ímpar e que tem como único objetivo aproveitar a oportunidade criada para vender a palavra crise em uma capa com letras garrafais. E um segundo grupo, menor, formado por trabalhos de pesquisadores comprometidos em fazer um debate mais profundo acerca da natureza, impactos e consequências da crise. É nesse segundo grupo que se situa a obra que será objeto desta resenha.

De autoria de Patrizio Bianchi e Sandrine Labory, o livro *Industrial Policy after the Crisis: seizing the future*, publicado em 2011, tem como objetivo contribuir com a retomada das discussões que envolvem, não apenas propostas de política industrial, mas o debate em torno do desenvolvimento industrial no início do século XXI, tendo como pano de fundo a crise de 2008.

A obra em questão pode ser considerada uma síntese do trabalho desenvolvido pelos autores ao longo da última década. Convencidos dos benefícios econômicos, sociais que uma estrutura de desenvolvimento industrial é capaz de promover, os pesquisadores percorreram o início dos anos 2000 à procura de evidências que pudessem fazer valer os argumentos de uma abordagem da economia a partir do arcabouço institucional das políticas de Estado.

Em sua obra, Bianchi e Labory tratam a política industrial em um sentido amplo, não apenas como um instrumento que visa a corrigir falhas de mercado e promover a mudança industrial, mas também como elemento de política estratégica, considerada por esses como sendo essencial para o crescimento econômico e para o desenvolvimento social. Assim, para esses autores, a política industrial consiste em definir ações de longo prazo que conduzam a economia a um caminho de desenvolvimento industrial sustentável e coerente.

Organizado de forma bastante didática, o livro mostra a preocupação dos autores em situar o leitor no tempo e espaço, permitindo a especialistas e leigos uma boa compreensão dos temas abordados sem, no entanto, vulgarizar o debate.

O capítulo primeiro, intitulado “*The 2008 financial crisis*”, tem o papel de abrir as discussões, apresentando as impressões da dupla sobre a natureza da atual crise internacional. Bianchi e Labory, iniciam a seção fazendo uma breve descrição da evolução da crise. Nada que já não tenha sido tratado em outros trabalhos, mas, importante para dar condições ao leitor de acompanhar o desenvolvimento dos argumentos ao longo da obra. Nesse sentido, a dupla faz uma breve descrição do colapso dos mercados financeiros e de habitação nos EUA, ocasionada, em um primeiro momento, pelas hipotecas de alto risco insustentáveis (o chamado *subprime*), levando à crise dos bancos, à dispersão da poupança, uma drástica queda na demanda imobiliária, seguida por uma queda na produção e nas importações, provocando o deslocamento da crise do setor financeiro para o setor real da economia americana e mundial.

¹ Professor substituto do Instituto de Economia – UFU. Doutorando em Economia. Email: ricardosantos.mg@hotmail.com

Os autores elencam três ingredientes principais nesse processo. Primeiro, a liquidez abundante no mercado de capitais mundial, seguida pelo *boom* de crédito, que levou ao impulsionamento insustentável no mercado imobiliário. Além disso, inovações financeiras como securitização e contratos de derivativos, associadas à política monetária frouxa conduzida pelo FED teriam criado as condições para o desenvolvimento de um ambiente altamente especulativo. Desse modo, o capítulo apresenta as fragilidades da economia americana pré-crise e o papel predominante desse país na crise financeira de 2008.

No entanto, a seção não se limita a analisar a crise a partir de seu desencadeamento, mas, propõe um exercício de reflexão desde os eventos do pós-Segunda Guerra, apontando fatores que podem ser fonte de explicação para o colapso dos anos 2000. Desse modo, faz considerações tanto em termos do significado mais amplo do termo “crise” e do suposto caráter cíclico desse fenômeno. Além disso, apontam os principais elementos da evolução econômica e política do mundo desde 1945, com o objetivo de explicar o atual momento da economia mundial. Nesse contexto, os autores destacam a aceleração da globalização e a ascensão do neoliberalismo como elementos chaves desse processo.

Complementar a isto, a seção examina brevemente a reação à crise recente, mencionando as medidas de estímulo fiscal adotadas por diversos Estados. Nesse sentido, a crise levou a um retorno da intervenção estatal, como uma garantia contra as deficiências do sistema econômico. Estados em todo o mundo promoveram intervenções maciças nos mercados a partir dos instrumentos de política monetária e política fiscal. Para os autores, essa nova realidade marca o fim da onda neoliberal, da falácia da autorregulação dos mercados e da predominante visão de curto prazo de parte dos agentes econômicos.

Bianchi e Labory finalizam o capítulo, apontando que serviços financeiros são fundamentais para o desenvolvimento da economia, uma vez que fornecem o capital necessário ao investimento. Mas, advertem que o rápido desenvolvimento do setor financeiro, sem qualquer conexão com os setores “reais” da economia deve ser visto com desconfiança e vigiado de perto.

No capítulo seguinte – *Globalisation and the organisation of production* –, Bianchi e Labory introduzem a discussão sobre novas formas de organização da produção em um contexto de globalização e a relação desses elementos com a política industrial.

Os autores iniciam o capítulo chamando a atenção para as extensas transformações que ocorreram no mundo a partir a década de 1970, como a crise do petróleo, a primeira crise do sistema monetário internacional, o fim da convertibilidade do dólar em ouro e a crise do sistema de produção em massa. A partir daí mudanças na característica da demanda, mudanças na estrutura demográfica dos países, novos instrumentos financeiros e a busca constante por maior produtividade e redução de custos ajudaram a promover alterações importantes na natureza e na extensão do mercado.

Para a dupla, a maior mudança está na configuração de processos de produção global, segundo o qual diferentes fases da produção são realizadas em diferentes países, a partir de estruturas chamadas de cadeias de valor global (CVG) ou redes de produção global (RPG.). Em outras palavras, a divisão do trabalho, sua relação e implicações para as estratégias e o desempenho das empresas tornou-se uma questão-chave nas relações econômicas internacionais.

Nesse contexto, os autores dão especial atenção ao debate territorial, pois, apesar da ideia de processos de produção globais, os mesmos são realizados em diferentes locais, em diferentes territórios, que sofrem o impacto desta nova forma de condução da produção.

Para Bianchi e Labory, a organização da produção é determinada pelas características da empresa, seus ambientes internos e externos, instituições sociais e políticas, na medida das exigências de mercado e produtos. Por sua vez, a organização de produção tem implicações sobre as características sociais, econômicas e políticas do sistema em que a empresa está incorporada. Em outras palavras, a divisão do trabalho determina a produtividade do trabalho, mas também determina as condições de trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores, portanto, seu acesso à educação e desenvolvimento cultural. É nesse contexto que a política é influenciada e também

provoca alterações nas características e na evolução da sociedade e seu do desenvolvimento cultural.

Assim, para os autores, políticas de desenvolvimento industrial devem ter em conta não apenas os recursos e tecnologias disponíveis, mas também as características sociais do território, a formação de recursos humanos que determinam simultaneamente a evolução econômica e social.

O capítulo terceiro – *Division of labour and industrial development* –, dá início a formulação de um quadro de análise de política industrial, ou pelo menos um programa de investigação visando essa formulação. Para isso, os autores retomam a análise de Adam Smith acerca do papel da divisão de trabalho no desenvolvimento econômico e industrial, onde a riqueza das nações é determinada pela divisão do trabalho, no sentido de organização da produção e a distribuição das atividades de trabalho entre todos os membros de uma sociedade.

Nesse capítulo, Bianchi e Labory estendem a análise da divisão de trabalho para a organização da produção no século XX e início do século XXI. Aqui não é objetivo dos autores reinterpretar Smith ou fornecer um relato exaustivo de sua teoria; em vez disso, utilizam algumas de suas ideias para construir os fundamentos da política industrial que desejam discutir.

Desse modo, o capítulo aponta para a ideia de que a produção e a organização do trabalho são determinantes do desenvolvimento e que o processo de globalização está induzindo uma reorganização dos processos de produção em escala global.

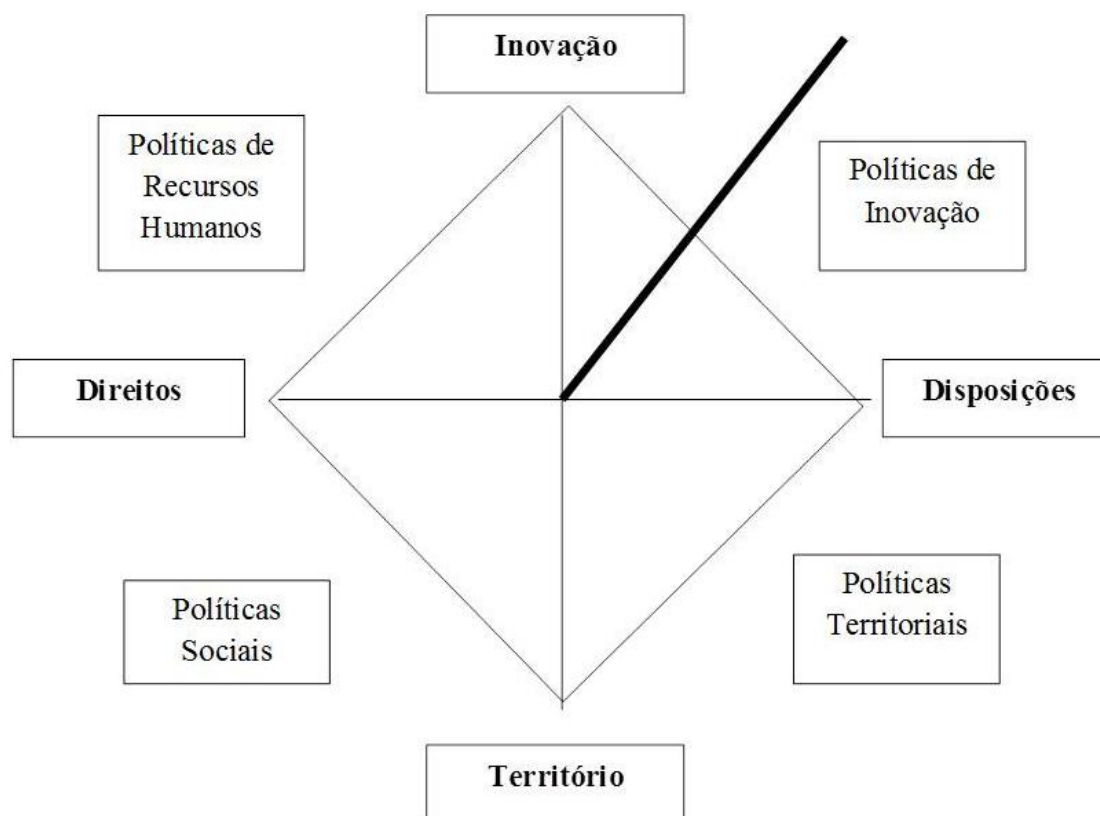
Segundo argumentam os autores, enquanto a crise demonstrou que deixar o sistema desregulamentado não funciona, a nova política industrial que acompanha esse processo não é um retorno a subsídios ou intervenção direta do Estado nos mercados, mas uma política com base em dois eixos principais.

O capítulo quarto – *A framework for defining industrial policy* – apresenta o ponto alto do livro. Todo o caminho percorrido ao longo dos capítulos anteriores tem como objetivo preparar o leitor para essa seção. Aqui os autores apresentam a ideia de política industrial para o período pós-crise delineada a partir de dois eixos compostos por quatro alavancas.

No primeiro eixo surgem as alavancas: inovação e território. A inovação é tratada como a capacidade de criar e manter mecanismos de aprendizagem que podem ser aplicados aos processos de produção, portanto, um elemento que contribui para a dinâmica do processo de desenvolvimento. Já o território é local em que nascem as condições para a especialização produtiva. O segundo eixo é formado pelos direitos e disposições. Direitos ao determinar a capacidade dos indivíduos para tomar parte no processo de desenvolvimento, bem como em processos produtivos e competitivos. As disposições determinam os recursos disponíveis para o desenvolvimento desses processos. Uma política industrial sustentável também requer ações coerentes em diferentes níveis de governo, ou seja, regional, nacional e supranacional. Os níveis de governo são representados pela quinta dimensão da imagem, ou seja, a linha em negrito, formando assim, um “relógio de sol” (Figura 1).

As áreas cobertas pelo “relógio de sol” representam diferentes focos da política industrial. A zona nordeste corresponde às políticas de inovação (geração de conhecimento), a região sudeste, a política territorial, fornecendo recursos (infraestrutura e capital) ao território, a área do sudoeste representa as políticas sociais, que buscam garantir direitos no território, enquanto a zona noroeste representa as políticas de recursos humanos, com o objetivo de melhorar os conhecimentos e competências e aumentar a capacidade dos indivíduos de participar nos processos de produção.

FIGURA 1 - Quatro alavancas para o desenvolvimento industrial



Fonte: Bianchi e Labory (2011).

O “relógio de sol”, portanto, representa uma abordagem holística da política industrial, tentando compreender a mecânica do conjunto em que a indústria é um componente a fim de favorecer o desenvolvimento sustentável, portanto um tipo de desenvolvimento industrial compatível com o desenvolvimento social, a equidade e a preservação do meio ambiente. Assim, essa representação da política industrial para o pós-2008, destaca a necessidade de se criar condições políticas adequadas e estruturas políticas coerentes capazes de sustentar seu crescimento através do tempo.

O capítulo subsequente – *Industrial policies as long-term strategies: some examples*– ilustra o quadro de política industrial apresentado no capítulo quatro, com casos concretos. Aqui, os exemplos – China, Brasil, África do Sul, Irlanda e Finlândia – mostram a coerência necessária entre os principais pilares do “relógio de sol”, no entanto, tais exemplos não representam um caminho ideal. De fato, os autores salientam que não há um caminho único para o desenvolvimento industrial sustentável de longo prazo, mas um número de diferentes caminhos possíveis que podem ser escolhidos, dadas as especificidades de cada país ou território.

Em sua análise, Bianchi e Labory apontam que países como a Finlândia, que dão maior atenção à coesão social, bem como treinamento, educação e investimento para favorecer a reestruturação das indústrias tradicionais e o desenvolvimento de novas indústrias apresentaram melhores resultados em sua política industrial. Além disso, para os autores o Brasil também parece ter escolhido um caminho de desenvolvimento equilibrado e um conjunto de medidas coerentes, embora admitam que a análise para esse país seja incipiente para fornecer um resultado mais detalhado. Já a Irlanda adotou um caminho de desenvolvimento industrial vulnerável, prestando pouca atenção à coesão social e optando por uma alta dependência de multinacionais estrangeiras, em vez de desenvolver uma forte base industrial nacional. A China é um exemplo de desenvolvimento, alimentado por um enorme crescimento das disposições sem direitos. Nesse caso, apenas altas taxas de crescimento podem garantir um caminho de desenvolvimento sustentável. Por fim, os autores enxergam na África do Sul um país onde os direitos foram estendidos, mas

disposições permanecem desigualmente distribuídas, impedindo que uma parte da população participe do desenvolvimento.

No capítulo final –*The European experience* –, os autores fazem uma análise das experiências de política industrial adotadas pela União Europeia a partir dos anos 2000. No entanto, apontam o que seria uma falha de interpretação da Comissão Europeia, que trata a política industrial como sendo estritamente uma política empresarial, com a maior parte das medidas destinadas diretamente às empresas. Essa é uma definição bastante restritiva se comparada à abordagem mais ampla adotada nesse livro, que trata a política industrial como política de desenvolvimento industrial, um instrumento maior, de desenvolvimento econômico, social e cultural. Assim, para Bianchi e Labory, o sucesso de uma política industrial para a União Europeia nos moldes propostos vai depender da capacidade dos Estados-membros em definir um objetivo comum e eliminar tensões nacionais, especialmente no contexto de uma crise mundial.

Em suas conclusões, os autores argumentam que a crise revelou a necessidade de retomada do debate sobre política industrial, por quatro razões. Em primeiro lugar, a crise deixou evidente que os mercados não são capazes de promover a autorregulação e que, portanto, os Estados-Nacionais têm um papel importante no atual contexto da economia mundial. Em segundo lugar, a crise revelou que as perspectivas de longo prazo não podem ser ignoradas. A crise atual é, em grande medida, determinada pela predominância da lógica de ganhos de curto prazo. Em terceiro lugar, a crise deixou claro que um quadro de economia política é útil para compreender a complexidade do sistema econômico, do desenvolvimento industrial e para definir políticas econômicas adequadas. Ainda, a crise revelou que “disposições” e “direitos” já não são completamente definidos isoladamente em cada país, mas, dependem de decisões tomadas por outros países e, portanto, as relações políticas e econômicas internacionais capitaneadas pelos Estados podem exercer papel fundamental nesse contexto.

Por fim, em um momento em que o debate sobre política industrial parece voltar à agenda de pesquisa nas universidades e às mesas de discussões em diferentes níveis da esfera governamental, a obra aqui apresentada é sem dúvida uma contribuição ao desenvolvimento recente do tema. Mesmo que a abordagem proposta pelos autores seja passível de questionamentos, esse é um esforço teórico relevante dentre as abordagens de política industrial apresentadas no período recente, sobretudo, pós-2008.

Recebido em 18.12.2012

Aprovado em 31.01.2013