



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ASPECTOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL EM SETORES ECONÔMICOS SELECIONADOS DA ECONOMIA BRASILEIRA

Grupo de trabajo: 04. Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia

Walter Tadahiro Shima

waltershima@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná - Brasil

Almir Cléydison Joaquim da Silva

almirjoaquim@gmail.com

Universidade Federal do Paraná - Brasil

Lucas Henrique Gonçalves

luc4s.hg@gmail.com

Universidade Federal do Paraná – Brasil

Mônica Aparecida Bortolotti

monica_economia@yahoo.com.br

Universidade Federal do Paraná - Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

O presente trabalho procura apresentar uma discussão relacionada à atuação do Estado brasileiro em setores econômicos estratégicos, destacando-se a importância estatal para a condução e fomento do setor industrial. A observação do processo de desenvolvimento industrial de muitos países desenvolvidos, e até mesmo de países em desenvolvimento, indica para a importante contribuição do Estado no impulso a setores, tecnologias e inovações, especialmente quando se trata de assumir riscos elevados de longo prazo e onde a iniciativa privada não arriscaria grandes investimentos. Mesmo diante da defesa do Estado Mínimo e da não intervenção estatal na economia pela corrente neoclássica, muitos setores demandam constantes políticas protecionistas, subsídios, incentivos fiscais e desonerações tributárias. Neste trabalho, a importância da figura do Estado é, também, embasada a partir da caracterização das formas de intervenção do Estado Empreendedor, utilizando-se de abordagens convergentes de Peter Evans e Mariana Mazzucato, ao tratarem, respectivamente, das intervenções que o Estado pode assumir (custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio), assim como a sua combinação com fins ao estímulo do crescimento econômico, inovação e bem estar social. Para tanto, a discussão direciona-se para as experiências recentes nos setores de telecomunicações, agricultura familiar e automobilístico, considerando as principais políticas públicas adotadas, os atores envolvidos e a forma de intervenção estatal assumida. Por fim, chama-se a atenção para a necessidade do Estado compreender seu importante papel na economia, assim como a repensar mecanismos de “cobrança” do cumprimento de metas para os principais beneficiários das políticas industriais, os setores econômicos escolhidos como “vencedores”.

Palavras chaves: Estado Empreendedor; Telecomunicações; Agricultura Familiar; Setor automotivo.

ABSTRACT

The present paper seeks to present a discussion related to the performance of the Brazilian State in strategic economic sectors, highlighting the importance of the State in the conduct and development of the industrial sector. Observing the industrial development process of many developed countries, and even developing countries, indicates the important contribution of the State in boosting sectors, technologies and innovations, especially when it comes to taking high risks in the long term and where would not risk large investments. Even in the face of the defense of the Minimum State and the non-intervention of the state in the economy by the neoclassical current, many sectors demand constant protectionist policies, subsidies, tax incentives and tax exemptions. In this work, the importance of the state figure is also based on the characterization of the forms of intervention of the Entrepreneurial State, using the convergent approaches of Peter Evans and Mariana Mazzucato, when dealing respectively with the interventions that the State can (custodian, demiurge, midwife and shepherding), as well as their combination for the purpose of stimulating economic growth, innovation and social well-being. To this end, the discussion focuses on recent experiences in the telecommunications, family agriculture and automobile sectors, considering the main public



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

policies adopted, the actors involved and the form of state intervention assumed. Finally, attention is drawn to the need for the State to understand its important role in the economy, as well as to rethink mechanisms of "collection" of the achievement of targets for the main beneficiaries of industrial policies, the economic sectors chosen as "winners".

Keywords: Entrepreneurial Status; Telecommunications; Family farming; Automotive industry.

1 INTRODUÇÃO

As experiências históricas de industrialização em países desenvolvidos, e até mesmo nas estratégias de industrialização de países em desenvolvimento, apontam como elemento importante para a implementação de políticas industriais exitosas à relação estabelecida entre Estado e a iniciativa privada, especialmente os grandes grupos empresariais. Essa relação ocorre de várias formas, desde estímulos para criação e desenvolvimento de um setor considerado estratégico para o país, quanto à escolha de empresas e/ou setores a serem apoiados pela política pública, considerados como vencedores (Almeida, 2009; Mazzucato, 2014).

As recentes políticas industriais brasileiras têm apresentado atenção especial, ao menos na elaboração de seus planos, para a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e inovação. Esse tem sido um dos principais elementos que às distinguem das políticas industriais adotadas no período do pós-guerra. Contudo, como destacado por Almeida (2009, p.7), “na prática, esta política moderna ainda convive com a política de escolher vencedores em setores nos quais já somos competitivos, ou naqueles nos quais o governo considera importante ter uma empresa líder nacional”.

Outro aspecto a destacar refere-se ao papel importante do Estado na condução e fomento ao setor industrial. Ainda que grupos empresariais critiquem o tamanho do Estado, seus consequentes gastos públicos e sua forte intervenção na economia, muitos setores econômicos necessitam e demandam políticas protecionistas, subsídios, incentivos fiscais e desonerações tributárias. Apesar da proliferação de que o Estado tem falhado em muitas áreas, cabe destacar a sua capacidade de investimento em áreas de risco elevado e que são importantes para estimular o desenvolvimento industrial e a inovação de muitas tecnologias em longo prazo. O Estado precisa compreender seu



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

importante papel e investimentos tanto para não continuar preso a grupos de interesse e lobistas quanto para cobrar maior participação de investimentos privados e cumprimento de metas aos principais beneficiários das políticas industriais, os grupos empresariais (Almeida, 2009; Mazzucato, 2014).

A partir deste contexto, objetiva-se apresentar uma discussão da atuação do Estado brasileiro nos setores de telecomunicações, agricultura familiar e automobilístico. Trata-se, portanto, de uma discussão preliminar envolvendo a observação das formas de intervenção do Estado no fomento a setores estratégicos da economia brasileira. Ainda que os três setores econômicos supracitados compreendam campos e áreas de atuação distintas, a relação que se estabelece, no contexto deste trabalho, envolve tanto o conjunto de estratégias de política industrial do país quanto à identificação de quatro tipos de intervenção que o Estado pode exercer: custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio, podendo também atuar com a combinação de mais de uma destas formas. A depender da forma de intervenção e priorização de um setor, em detrimento de outros, o Estado escolhe e delimita suas estratégias de ação para fomento ao desenvolvimento do país.

Além dessa introdução, este trabalho encontra-se estruturado em mais três seções. A segunda apresenta uma revisão teórica/metodológica envolvendo a abordagem do Estado Empreendedor e a caracterização das formas de intervenção do Estado. Já na terceira seção, procura-se apresentar as experiências nos setores de telecomunicações, agricultura familiar e automobilístico, considerando os aspectos históricos destes setores, as principais políticas públicas adotadas, os atores envolvidos e o indicativo da forma de intervenção estatal adotada pelo Brasil para desenvolvê-los. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais.

2 DUAS ABORDAGENS SOBRE A INTERVENÇÃO ESTATAL: PETER EVANS E MARIANA MAZZUCATO

Na sociedade contemporânea, o Estado tem exercido importantes papéis tanto no impulso e desenvolvimento de setores econômicos quanto no fomento e garantia de níveis mínimos de bem



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

estar social para a população que demanda serviços e produtos da iniciativa privada. Nesse sentido, Mazzucato (2014) considera que o Estado deve ser um ator empreendedor, possibilitando caminhos para a inovação em setores que propiciem o crescimento econômico do país e o bem estar da sociedade. Ao contrário da visão de atuação estatal apenas como redutor de falhas de mercado, o Estado deve tanto presumir riscos econômicos iminentes, e agir na sua consequente redução, quanto projetar metas que direcionem as empresas no âmbito das estratégias de desenvolvimento para o país.

Outro autor que analisa a atuação do Estado frente ao desenvolvimento econômico é Evans (2004), que propõe quatro formas de intervenção do Estado: i) **custódio** (regulador), que se caracteriza pelo processo de regular os setores econômicos. O Estado atua de maneira fiscalizadora sobre os atores existentes nos setores, coibindo e punindo-os quando necessário; ii) **demiurgo** (produtor), que se refere ao Estado produtor de bens e serviços, pois se considera que a iniciativa privada não tem condições de alcançar o bem estar social em determinado setor; iii) **parteiro** (incentivador), que corresponde ao auxílio dado aos empresários para que estes possam se introduzir em um nicho de mercado. O Estado incentiva novos empresários e possibilita ambientes inovadores; e iv) **pastoreio** (acompanhador), que se caracteriza pelo suporte ofertado à iniciativa privada, fortalecendo-a para que possa inovar em áreas econômicas mais complexas.

Alinhando ambas as abordagens, é certo afirmar que o papel do Estado deve estar direcionado para o seu crescimento econômico, possibilitando a inovação e o bem estar social aos seus cidadãos. A atuação do Estado no processo de transformação econômica e social exige o entendimento da legitimidade do poder de decisão deste e de seus dirigentes e que o acúmulo de capital e a capacidade de geração de bens e serviços não são exclusivos da natureza e do próprio mercado econômico. A partir do momento que o Estado é um ator ativo e envolvido no processo de acumulação de capital e de desenvolvimento econômico, a responsabilidade pelo desempenho dos setores econômicos não é atrelada apenas ao funcionamento do mercado, mas também as práticas intervencionistas do Estado (Evans, 2004). O Estado deve ser empreendedor a ponto de impulsionar e possibilitar que grupos econômicos privados deixem a estagnação empresarial e produtiva e passem a direcionar seus esforços para a inovação em mercados pouco explorados.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O fortalecimento do papel empreendedor do Estado é alicerçado pelas intervenções que o mesmo exerce sobre os diversos setores econômicos e a sociedade. De acordo com Marques (2005), a regulação estatal, em diferentes níveis de profundidade e intensidade, faz-se presente em todos os serviços públicos e nas atividades econômicas e, mesmo onde não há incidência direta de regulação, como, por exemplo, uma agência reguladora específica, haverá alguma regulação no âmbito da proteção à concorrência, da proteção ambiental e de defesa ao consumidor. Neste cenário, bem estar social e crescimento econômico estão atrelados um ao outro e conectados pelo papel empresarial do Estado, que necessita gerar garantias para uma gestão eficiente, que promova a capacidade empresarial e estructure condições para facilitar a inovação.

Por outro lado, as políticas públicas interferem diretamente no crescimento dos setores econômicos, pois determinam o funcionamento dos setores por meio de normas e procedimentos que agem como práticas para a manutenção do bem estar social. O Estado adquire diferentes formas de intervenção, tendo em vista sua estrutura política governamental e sua relação com a sociedade, além da priorização de mercados que são mais proeminentes ao sucesso em contrapartida a mercados de difícil estruturação e consolidação. Evans (2004) considera que o papel intervencionista que o Estado assume é definido e moldado conforme a estrutura do próprio Estado, pois este possui variações em suas estruturas internas, políticas, econômicas e, principalmente, sociais.

Por fim, é importante destacar que a atuação estatal junto às empresas que atuam nos setores econômicos torna-se uma prática necessária e indispensável para que os interesses de grupos específicos que atuam nos diversos mercados econômicos não se sobreponham aos interesses comuns da sociedade em geral e, conseqüentemente, interfiram negativamente no bem estar social. Ambas as abordagens apresentadas, Evans (2004) e Mazzucato (2014), consideram que o crescimento econômico e o bem estar social estão conectados diretamente a intervenção estatal e são mais bem estruturados em Estados que adquirem uma dinâmica de Estado desenvolvimentista. O Estado Empreendedor objetiva alcançar o bem estar social em conjunto com o crescimento econômico e com incentivos à inovação nos setores econômicos, utilizando-se das políticas públicas para atingir seus objetivos e definir os papéis intervencionistas que exerce – custódio, demiurgo,



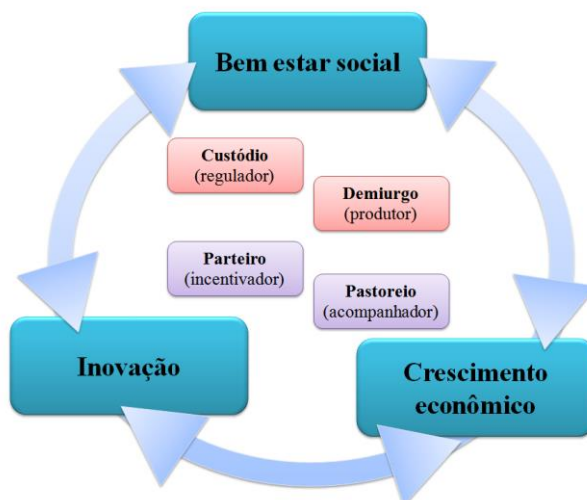
XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

parteiro, pastoreio, como pode ser visto na figura abaixo.



Fonte: baseado em Evans (2004) e Mazzucato (2014).

Figura 1 – Relação entre a Intervenção Estatal e as variáveis do Estado Empreendedor

Pela figura 1, observa-se que as formas de intervenção estão relacionadas com as três variáveis do Estado Empreendedor: bem estar social, crescimento econômico e inovação. A atuação estatal de regulador e produtor vinculam-se com maior intensidade para o bem estar social, pois, a primeira procura regular as ações das empresas que ofertam os serviços e, a segunda, exerce o papel de ofertar o serviço quando este não é oferecido de maneira eficiente a toda a sociedade. Enquanto que as atuações estatais de incentivador e acompanhador estão integradas ao crescimento econômico e, conseqüentemente, à inovação, pois objetivam auxiliar a iniciativa privada no desenvolvimento de novas tecnologias e na consolidação de uma economia sólida nos setores que atuam. Neste cenário, o crescimento econômico e o bem estar social se auto alimentam e têm sua intensidade moldada conforme os papéis intervencionistas adotados pelo Estado. Por conseguinte, a inovação é induzida pelo crescimento econômico e, também, interfere diretamente no bem estar social e no próprio crescimento econômico.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

3 ASPECTOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL NOS SETORES DE TELECOMUNICAÇÕES, AGRICULTURA FAMILIAR E AUTOMOBILÍSTICO

3.1 Setor de Telecomunicação

A história do setor de telecomunicações do Brasil tem seu início com a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), no ano de 1962. Em 1965, houve a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) com o objetivo de interligar o território nacional e viabilizar a comunicação internacional. O Ministério das Comunicações foi criado em 1967, tendo o poder de outorga sobre os serviços de telecomunicações. No ano de 1972 a empresa Telecomunicações Brasileiras S. A (Telebras) foi fundada para atuar no planejamento e coordenação das telecomunicações em âmbito nacional. Nos anos 60, o setor de telecomunicações era composto primordialmente por telefonia fixa, televisão e rádio. Com a instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, ocorre uma maior atuação e dedicação do Estado em estruturar uma infraestrutura de comunicação nacional, configurando-se como mecanismo que regulou as telecomunicações e a radiodifusão brasileira por várias décadas (Lemos & Marques, 2012).

A criação da Telebras, em 1972, foi outra atuação do Estado brasileiro que provocou mudanças no setor de telecomunicações. Entretanto, devido à precariedade do sistema Telebras e seguindo uma tendência mundial de quebra de monopólios estatais, em 1997 ocorreu a privatização da Telebras, por meio da Lei Geral de Telecomunicações (Silva & Biondi, 2012). O estado deixou de atuar no papel de demiurgo, em que era responsável pela produção e manutenção do serviço essencial de telefonia, para atuar como custódio, ou seja, regulando e fiscalizando as telecomunicações. Neste cenário, ganha destaque a criação do órgão regulador deste setor – a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O Estado brasileiro passou a atuar como mediador entre a não desestimulação de investimento pelas empresas privadas e a regulação do novo mercado econômico que surgira, além de gerenciar a competição entre os novos atores que adentraram no setor (Henriksen, 2012). Para o



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

caso específico das telecomunicações, dados apontam que a privatização do setor apresentou benefícios à sociedade, que tinha uma demanda reprimida na área de telefonia. Isso foi possível com a fixação de metas de universalização dos serviços de telecomunicações no país, por parte do Estado (Lemos & Marques, 2012). A partir de dados apresentados pelo Banco Central é possível verificar, entre os anos de 2001 e 2011, períodos de grande oscilação de investimento estrangeiro, que totalizam mais de U\$ 25 bilhões ao setor de telecomunicações brasileiro (Ministério das Comunicações, 2012). Outra importante fonte de investimento de recursos financeiros adveio das próprias empresas que atuam em parte neste setor – Vivo, Nextel, Algar, Oi, Tim, Claro, entre outras.

De acordo com a Associação Brasileira de Telecomunicações [TELEBRASIL] e TELECO (2016) os investimentos em serviços de telefonia fixa, Internet banda larga fixa, TV por assinatura e telefonia celular aumentaram a partir de 2011. E ainda, dados do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] (2016) demonstram que o Estado também participou ativamente nestes investimentos com um total aproximado de R\$ 2,1 bilhões de reais, referente a 2015. A partir destes investimentos é possível identificar o papel de um Estado Empreendedor, especialmente com empréstimos para o desenvolvimento do setor de telecomunicações. O Estado de alguma forma possibilita a inovação neste setor, pois ao atuar como pastoreio alicerça a possibilidade de evolução contínua das tecnologias e dos serviços de telecomunicações.

Durante fins dos anos 1980, quando a iniciativa privada não participava do desenvolvimento de inovações para o setor, o Estado atuou como parceiro no desenvolvimento de redes de troca de informação – visando alinhar as políticas de produção e consumo de conteúdo informacional nacional – de maneira embrionária primeiramente para uma quantidade específica de pessoas e, posteriormente, abrindo-se para toda a sociedade brasileira. Exemplo disso foi a criação da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), em 1989, a qual se configura como uma estrutura de comutação de informação entre diversas instituições acadêmicas que perdura até os dias atuais.

Uma das últimas iniciativas do Estado brasileiro na massificação da Internet no país foi o Plano Nacional da Banda Larga (PNBL), criado pelo Decreto nº 7.175/2010, e o Programa Brasil



Inteligente, lançado em 2016. O PNBL foi lançado em 2010, com o objetivo de ofertar o acesso à Internet em todas as regiões do Brasil e “é um plano de inclusão digital que passa pela expansão da infraestrutura da rede e da capacidade de transmissão de dados” (Lemos & Marques, 2012, p. 11) a preços acessíveis.

Com a implantação do PNBL, o Estado passou a incorporar a função de demiurgo em conjunto com a função de custódio, já exercida pela ANATEL desde a privatização do setor. A partir da revitalização da Telebras, a empresa pode “prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais em localidades nas quais a oferta não seja adequada ou inexistente pela iniciativa privada” (Bolaño & Reis, 2015, p. 397). Desta forma, o Estado brasileiro adquiriu o papel de ofertador do serviço de acesso à Internet nos municípios em que a iniciativa privada não tinha interesse em atuar. Além de possibilitar que cidadãos de regiões mais carentes do país tenham acesso a Internet de qualidade, ampliou-se a concorrência no mercado de acesso à Internet. Iniciativa complementar do PNBL é o Programa Brasil Inteligente, lançado em 2016, que visa massificar o acesso à Internet no país por meio da Internet banda larga e ofertar Internet mais rápida a 30 mil escolas públicas, além de investir em inovação e na tecnologia 5G (Ministério das Comunicações, 2016).

3.2 Setor da Agroindústria Familiar

Em geral, a temática da inovação é associada na literatura ao pensar políticas e setores industriais. Contudo, experiências recentes têm demonstrado sua importância em outros setores econômicos, a exemplo da agricultura familiar. Este setor, por conseguinte, tem sido fortalecido pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, especialmente com o fomento a tecnologias de pequena escala. Neste contexto, cabe destaque para a criação do Portal de Soluções Tecnológicas¹, desenvolvido a partir de parcerias com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).

¹ O Portal tem como objetivo reunir, de forma sistemática, informações sobre soluções tecnológicas de diversos países voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar (Ministério de Ciências, Tecnologia e Inovação, 2012).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Não obstante, avanços significativos e diferentes formas de atuação estatal podem ser observados, ao longo do tempo, para a agricultura familiar. Na década de 1960, o processo de modernização nas atividades agropecuária, incidiu de forma diferenciada quanto a produto, regiões e tipos de agricultores, principalmente pela heterogeneidade e pelas disparidades na dotação de recursos técnicos e econômicos das unidades produtivas (Salles & Souza, 2002).

O programa de desenvolvimento brasileiro priorizou a questão agrícola em detrimento da questão agrária. Consequentemente, o Estado incentivou o crescimento econômico através do fortalecimento da indústria de base que produzia insumos e máquinas agrícolas para a agricultura, a partir do que se pode chamar de inovação induzida ou modernização conservadora. Já na década de 1970, o enfoque de programas de desenvolvimento rural direcionou-se em “construir estradas desde a propriedade até o mercado, e fornecer serviços de saúde ou promover o planejamento familiar” (Hayami & Ruttan, 1988, p. 468).

Com o foco na modernização industrial e no seu consequente desenvolvimento econômico, o setor agrícola sofreu mudanças ao longo das últimas décadas, especialmente após a década de 1980, quando o governo reduziu drasticamente os investimentos na agricultura. Além disso, questões sociais, de desenvolvimento, preocupações ambientais e a redemocratização do país passaram a ter proeminência. Isso resultou numa conjuntura favorável a questionamentos em relação ao modelo de produção e de desenvolvimento excludente, dominante até então, abrindo perspectivas para incentivos à produção rural familiar. Entretanto, de acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária [EMBRAPA] (2014) as últimas décadas foram marcadas por transformações estruturais e funcionais na agricultura familiar brasileira que passou a depender mais do conhecimento gerado em outras áreas e assumiu um caráter mais multifuncional, sendo uma agricultura concentrada na produção de alimentos e fibras. Dado as exigências da competitividade do mercado, as mudanças tecnológicas acontecem em função de uma trajetória de eficiência que é determinada pelo preço de mercado (Hayami & Ruttan, 1988).

Na década de 1990, em decorrência das atividades de organizações não governamentais e de movimentos sociais, a agricultura familiar ganhou maior atenção por parte do Estado. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, foi um



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

marco que estabeleceu mecanismos de fornecimento de crédito para o setor e transformou a agricultura familiar em tema importante para as políticas públicas nacionais. Dentre os principais desafios competitivos para a agricultura familiar, Medeiros, Wilkinson e Lima (2002), destacam que o setor precisa desenvolver mecanismos e viabilizar instrumentos de gestão, de organização da produção e de adequações normativas que promovam a diferenciação de produtos. Ou seja, a construção de instrumentos que possibilitem oportunidades de inserção dos produtores rurais de economia familiar no mercado de forma competitiva.

Por conseguinte, Buainain e Silveira (2003) consideram que a capacidade de sobrevivência da agricultura familiar está aliada a sua capacidade de aproveitar tecnologias que melhor potencializem suas vantagens competitivas. Por outro lado, Souza, Buainain, Guanzirolí e Batalha (2006) destacam que as dificuldades de implementação de bases tecnológicas na agricultura familiar, comparativamente a agricultura em geral, estão associadas a heterogeneidade em que ela se apresenta, bem como as condições macroeconômicas e conjunturais. Isso exige adaptações e combinações de instrumentos que considere as particularidades geográficas, sócias e econômicas.

Dada a conjuntura de desafios para o setor, Kalkmann (2013) enfatiza a necessidade de se ter agentes/instituições envolvidos com o processo de incorporação tecnológica, orientando os agricultores a realizar financiamentos para investir em tecnologias. Reforçando essa concepção, Pinheiro (2014, p. 55) destaca a importância da extensão rural e da participação dos agricultores no processo de transferência de tecnológicas, contudo, aponta que “o desenvolvimento da validação de tecnologias para a agricultura de base familiar ainda necessita de maior apoio institucional e metodológico”.

Por apresentar diversificação de atividades, uso intensivo de mão de obra, autoconsumo e produção em pequena escala, a agricultura familiar necessita de intervenção estatal para torná-la sustentável. Além de fornecer assistência técnica, crédito subsidiado e canais de comercialização, o Estado incentiva a inovação de setores correlacionados a agricultura familiar para que os mesmos desenvolvam tecnologias adaptadas para a produção em pequena escala.

Por fim, a caracterização ao longo dos últimos anos do setor de agricultura familiar no Brasil indica para diferentes formas de atuação estatal, a saber: a) custódio, regulando o setor para



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que o mesmo se mantenha frente à agricultura patronal; b) parteiro, com ações de incentivo a novos ambientes inovadores; e c) pastoreio, realizando acompanhamento, especialmente a partir de assistência técnica e extensão rural.

3.3 O setor Automotivo

O setor automotivo brasileiro possui importância significativa na dinâmica da estrutura industrial do país, tanto em função de seu peso na indústria de transformação quanto em seus efeitos na geração de empregos, diretos e indiretos. É também um setor com elevada capacidade de encadeamento produtivo com outros setores da economia, especialmente os fornecedores de peças e partes, e dominado por grandes empresas privadas multinacionais (Kim, 2005; F. De Negri, Bahia, Turchi & J. De Negri, 2008).

A partir de políticas de desenvolvimento industrial, o Estado tem estimulado o desenvolvimento do setor em regiões estratégicas, seja a partir de regulações específicas seja com medidas de incentivo – isenções, concessões financeiras, proteção ao mercado interno e dentre outras. Em período contemporâneo, o fator inovação tem-se configurado como determinante no processo competitivo na cadeia produtiva da indústria automotiva (Carvalho, 2008; De Negri *et al.*, 2008; Bahia & Domingues, 2010).

Feita essas considerações, cabe destaque para a reestruturação interna pela qual o setor tem passado ao longo dos anos, com destaque para as diferentes formas de atuação estatal. As primeiras indústrias de montagem de veículos se instalaram no Brasil no início do século XX², sendo direcionadas para a montagem de peças e veículos importados. Os primeiros modelos nacionalizados de veículos ocorreram a partir do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54), tendo maior consolidação do setor automobilístico no planejamento estratégico do governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), intitulado de Plano de Metas. Neste contexto, a criação do BNDES, em 1952, teve importância significativa para impulsionar o desenvolvimento da indústria

² Ford Motor (1919), General Motors (1925) e Fiat (1928). (Caputo & Melo, 2009; Barros & Pedro, 2012).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

automotiva nacional, a partir de incentivos e financiamentos governamentais (Caputo & Melo, 2009; Barros & Pedro, 2012).

Com a crise do petróleo da década de 1970 e durante a crise da dívida externa da década de 1980, há um redirecionamento das ações estatais para questões como controle inflacionário que, por conseguinte, levaram a uma descontinuidade das políticas industriais para o setor automotivo, restrição de crédito e falta de investimento. Já na década de 1990, com a abertura comercial e financeira e a instituição do Regime Automotivo Brasileiro, o setor automotivo volta a ser alvo de políticas industriais específicas (Barros & Pedro, 2012).

A partir dos anos 2000, uma nova agenda para a indústria automobilística tem apontado para o estímulo ao desenvolvimento de inovações tecnológicas. Por conseguinte, isso tem demandado uma reorientação e adequação das políticas públicas visando uma estratégia competitiva e de planejamento para o longo prazo. Neste contexto, Barros e Pedro (2012, pp. 114-115) enfatizam que “novos conceitos passaram a ser considerados estratégicos e essenciais para a indústria, como o desenvolvimento tecnológico contínuo, investimentos em engenharia automotiva e a adequação dos veículos a requisitos ambientais e de segurança”. O quadro I, abaixo, sintetiza as principais reestruturações, marcos e políticas de intervenção estatal no setor automobilístico brasileiro ao longo dos últimos anos.

Quadro I – Principais aspectos, características e políticas de intervenção estatal no setor automotivo brasileiro entre os anos 1950 e 2000.

Principais marcos do setor	Características
Primeiros modelos nacionalizados de veículos (1950 – 1960)	Impulsionados tanto pela gradual proibição de importação de autopeças com similar nacional e da importação de veículos completos quanto pelos incentivos governamentais e financiamentos do BNDES.
Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (1952)	Importância para o estímulo ao desenvolvimento da indústria automotiva nacional e a priorização de políticas direcionadas para o desenvolvimento de inovações tecnológicas.
Descontinuidade das políticas para o setor (1970)	Embora a produção e venda de veículos tenha crescido substancialmente, o setor automobilístico deixa de ser prioridade específica na política industrial e passa a ser contemplado com políticas gerais do setor industrial.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Crise da dívida e restrição de crédito para o setor (1980)	As vendas de carros sofrem uma queda acentuada, atrelado a restrição de crédito, crise da dívida externa e falta de investimentos, tendo a política economia se direcionado para o controle da inflação.
Instituição do Regime Automotivo Brasileiro (1995)	Objetivando a modernização do setor, elevação do investimento e expansão da competitividade externa. Para tanto, abrangeu incentivos fiscais para as empresas que decidissem se instalar no Brasil e incentivos diferenciados para aquelas que optassem por implantar fábricas nas regiões menos desenvolvidas.
Mudança expressiva nos financiamentos governamentais (a partir dos anos 2000)	Passaram a estimular o desenvolvimento de inovações tecnológicas, quanto com mudanças incrementais quanto radicais.

Fonte: elaboração dos autores, baseado em Caputo e Melo (2009), Lacerda, Bocchi, Rego, Borges e Marques (2010) e Barros e Pedro (2012).

A partir da discussão realizada nesta seção, verificam-se diferentes formas de intervenção estatal que variam, em termos de intensidade, conforme a fase e o momento pelo qual o setor automotivo esteja vivenciando. As principais formas de atuação do Estado empreendedor, observadas neste setor, envolvem os papéis de: a) parteiro, com incentivo ao desenvolvimento do setor no mercado interno; b) custódio, a partir do estabelecimento de regulações específicas que tanto estimulam quanto coíbem os excessos do empresariado privado; e c) pastoreio, onde mais recentemente as ações estatais tem se direcionado para o acompanhamento ao setor, especialmente com o suporte à iniciativa privada para o desenvolvimento inovativo em áreas econômicas mais complexas.

4 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou apresentar uma discussão da importância e das formas de intervenção do Estado brasileiro no fomento aos setores de telecomunicações, agricultura familiar e automobilístico. Para tanto, a relação estabelecida entre os setores selecionados esteve vinculada as estratégias de política industrial adotadas pelo Brasil como um Estado Empreendedor, mais



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

especificamente na identificação de quatro formas de intervenção estatal – custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio.

A partir das experiências nos setores aqui destacados, evidenciou-se que as políticas industriais brasileiras têm, em geral, assumido um caráter protecionista e ainda com poucas exigências de contrapartidas e de alcance de metas claras por parte dos principais beneficiários, o setor empresarial. Por outro lado, Mazzucato (2014) considera que o problema não é a quantidade de gastos públicos efetuados pelo Estado, mas sim, onde estes recursos públicos são investidos. Neste contexto, a escolha de empresas e/ou setores campeões a serem apoiados pelas políticas públicas do Estado, especialmente setores e áreas que estimulem P&D e apóiem a C&T, como em áreas de educação e capital humano, devem ser prioridade de investimento para o Estado.

No que se refere ao setor de telecomunicações, as principais formas de intervenção do Estado Empreendedor são nos papéis de custódio, demiurgo e pastoreio nos dias atuais e, como parteiro nos primórdios do setor de telecomunicações brasileiro. As iniciativas estatais, por meio das políticas públicas, dos investimentos via BNDES, do retorno da empresa estatal – Telebras – para ofertar o serviço de acesso à Internet às regiões não abrangidas pela iniciativa privada, a intenção de flexibilizar a regulação do mercado e, também a regulação nos ambientes com pouca concorrência são ações que almejam a estruturação do bem estar social, do crescimento econômico e da inovação das tecnologias.

No segmento da agricultura a inovação não é produzida por ela, mas sim introduzida pelos setores que fomentam a agricultura, como a indústria de maquinários agrícolas, e a indústria de agroquímicos, sendo estes também responsáveis pela difusão da forma parteiro e pastoreio. A implementação de inovações na agricultura familiar é apontada como um processo difícil quando comparada com a agricultura de precisão e de alta escala de produção, pois as inovações são focadas para a especialização das atividades e a agricultura familiar é diversificada e não especializada. Para tanto, o papel de custódio faz-se necessário para que para que a agricultura familiar possa se manter frente a agricultura patronal.

Já no setor automobilístico, experiência recente indica para uma reestruturação e adequação das políticas públicas para uma nova agenda para o setor, especialmente com o estímulo ao



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desenvolvimento de inovações tecnológicas. E no que concerne as principais formas de atuação estatal observadas, tem-se os papéis de parteiro, custódio e pastoreio. Por fim, cabe ressaltar que os resultados setoriais dependem, por um lado, da forma como as intervenções(custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio) do Estado Empreendedor são combinadas e, por outro lado, da sinalização do tempo de proteção e incentivos por parte do Estado.

5 REFERÊNCIAS

Almeida, M. (2009). *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009, texto para discussão n.1452, pp. 70.

Associação Brasileira de Telecomunicações; TELECO. (2016). *O Desempenho do Setor de Telecomunicações – Séries Temporais*. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>

Bahia, L. D., & Domingues, E. P. (2010). *Estrutura de inovações na indústria automobilísticabrasileira*. Brasília: IPEA, pp. 1-26.

Banco Nacional do Desenvolvimento. (2016). *Estatísticas por setor e porte de empresa*. Brasília. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-operacionais/estatisticas-setor-porte>

Barros, D. C., & Pedro, L. S. (2012). *O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro*. Brasília: BNDES, pp. 98-139.

Bolaño, C. R. S., & Reis, D. A. (2015). Banda larga, cultura e desenvolvimento. *Nova Economia*, 25 (2), pp. 387-402. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2090>

Buainain, A. M., & Silveira, J. M. (2003). Agricultura Familiar e Tecnologia no Brasil. *Jornal da UNICAMP*, 2003.

Caputo, A. C., & Melo, H. P. de. (2009). A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, 39 (3), pp. 513-538.

Carvalho, E. G. de. (2008). Inovação tecnológica na indústria automobilística: características e evolução recente. *Economia e Sociedade*, pp. 429-461.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De Negri, F., Bahia, L., Turchi, L., & De Negri, J. A. (2008). *Determinantes da acumulação de conhecimento para inovação tecnológica nos setores industriais no Brasil – setor automotivo*. Brasília: ABDI, p. 104.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2014). *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira: síntese*. Brasília: Embrapa, 2014. Recuperado em 10 dezembro, 2015, de <https://www.embrapa.br/documents/1024963/1658076/O+Futuro+de+Desenvolvimento+Tecnol%C3%B3gico+da+Agricultura+Brasileira+-+s%C3%ADntese.pdf/ddb0a147-234d-47f1-8965-1959ef82311d>

Evans, P. (2004). *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

Hayami, Y., & Ruttan, V. W. (1988). *Desenvolvimento agrícola, Teoria e experiências internacionais*. Brasília: EMBRAPA.

Henriksen, A. L. (2012). *A competição no mercado de banda larga no Brasil: uma análise de possíveis determinantes da penetração do serviço de acesso à Internet em banda larga em municípios brasileiros*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Kalkmann, M. L. (2013). A Incorporação Tecnológica na Agricultura Familiar. *Anais das Jornadas de Pesquisas Econômicas*, 4. Recuperado em 10 dezembro, 2015, <http://www.fahor.com.br/publicacoes/jopec/2013/A_Incorporacao_.pdf> Acesso em 10. Dez. 2015

Kim, L. (2005). *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Campinas: Editora Unicamp.

Lacerda, A. C. de, Bocchi, J. I., Rego, J. M., Borges, M. A., & Marques, R. M. (2010). *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Lemos, A., & Marques, F. P. J. A. (2012). O Plano Nacional de Banda Larga Brasileiro: um estudo de seus limites e efeitos sociais e políticos. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, 15 (1), pp. 1-26, 2012. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/765/573>

Marques, F. de A., Neto. (2005). Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 4, pp. 1-21. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.direitodoestado.com.br>

Mazzucato, M. (2014). *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor*



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

privado. São Paulo: Portfolio-Penguin.

Medeiros, J. X., Wilkinson, J., & Lima, D. M. A. (2002). *O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura familiar*. In Lima, D. M. A., & Wilkinson, J. *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq.

Ministério das Comunicações. (2012). *Investimento estrangeiro em Telecom cresce 10 vezes em 2011*. Brasília. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes-new/noticias-telecomunicacoes/24062-100212-investimento-estrangeiro-em-telecom-cresce-10-vezes-em-2011>

Ministério das Comunicações. (2016). *Brasil Inteligente vai levar fibra óptica para 70% dos municípios até 2019*. Brasília. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/40070-brasil-inteligente-vai-levar-fibra-optica-para-70-dos-municipios-ate-2019>

Ministério de Ciências, Tecnologia e Inovação. (2012). *Estratégia Nacional de Ciências, Tecnologia e Inovação 2012-2015: balanço das ações estruturantes de 2011*. Brasília: MCTI.

Pinheiro, J. A. P. (2014). Itinerários de produção e socialização do conhecimento na pesquisa agropecuária e extensão tecnológica para a agricultura de base familiar. In Silva, H. B. C., & Canavesi, F. de C.. *Conhecimento, tecnologia e inovação para o fortalecimento da agricultura familiar: contribuições das organizações estaduais de pesquisa agropecuária*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recuperado em 10 dezembro, 2015, [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Conhecimento%20Tecnologia%20e%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20Fortalecimento%20da%20Agricultura%20Familiar%20\(13-01-15\)%20Final\(1\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Conhecimento%20Tecnologia%20e%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20Fortalecimento%20da%20Agricultura%20Familiar%20(13-01-15)%20Final(1).pdf)

Salles, S., Filho, & Souza, A. C. (2002) Agricultura familiar e investimento em desenvolvimento tecnológico. In Lima, D. M. A., & Wilkinson, J. *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq.

Silva, S. P. da, & Biondi, A. (2012). *Caminhos para a universalização da Internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros*. São Paulo: Intervezes, pp.79-114. Recuperado em 14 agosto, 2016, de <http://www.intervezes.org.br/arquivos/interliv008cpunibl>

Souza, H. M. de, Filho, Buainain, A. M., Guanziroli, C., & Batalha, M. O. (2006). *Agricultura Familiar e Tecnologia no Brasil: características, desafios e obstáculos*. Recuperado em 10 dezembro, 2015, de <http://www.sober.org.br/palestra/12/09O442.pdf>