



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IERI**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – PPGE**  
**DOUTORADO EM ECONOMIA**

**WALTER LUIZ DOS SANTOS JÚNIOR**

**ENSAIOS SOBRE INDÚSTRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL**

**UBERLÂNDIA**

**2019**



**WALTER LUIZ DOS SANTOS JÚNIOR**

**ENSAIOS SOBRE INDÚSTRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, para obtenção do título de *Doutor em Economia*.

Área de Concentração: Economia Aplicada

Linha de Pesquisa: Avaliação de Políticas de Inovação

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Macedo de Avellar

**Uberlândia**

**2019**

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

J95 2019	<p>Junior, Walter Luiz dos Santos, 1972- Ensaaios sobre Indústria e Política Industrial [recurso eletrônico] / Walter Luiz dos Santos Junior. - 2019.</p> <p>Orientadora: Ana Paula Macedo de Avellar. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós- graduação em Economia. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.2315">http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2019.2315</a> Inclui bibliografia.</p> <p>1. Economia. I. Macedo de Avellar, Ana Paula, 1975-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Economia. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 330</p>
-------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

Nome: Walter Luiz dos Santos Júnior

Título: Ensaio sobre indústria e política industrial

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, para obtenção do título de *Doutor em Economia*.

Aprovado em 30/08/2019.

### **Banca Examinadora**

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Macedo de Avellar

Instituição: Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Fábio Henrique Bittes Terra

Instituição: Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Michele Polline Veríssimo

Instituição: Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Assinatura: \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Patrícia Helena Fernandes Cunha

Instituição: Universidade Federal do ABC - UFABC

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Rogério Gomes

Instituição: Universidade Estadual Paulista – Unesp - FCLAr

Assinatura: \_\_\_\_\_



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia  
 Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppge.ie.ufu.br - ppge@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Economia				
Defesa de:	Tese de Doutorado, Nº 59, PPGE				
Data:	30 de agosto de 2019	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:25
Matrícula do Discente:	11513ECO010				
Nome do Discente:	Walter Luiz dos Santos Júnior				
Título do Trabalho:	Ensaio sobre Indústria e Política Industrial				
Área de concentração:	Desenvolvimento Econômico				
Linha de pesquisa:	Economia Aplicada				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Avaliação de impacto das políticas de inovação sobre o comportamento das empresas no Brasil				

Reuniu-se na sala 1J232, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Fábio Henrique Bittes Terra - PPGE/UFU; Michele Polline Veríssimo - UFU; Patrícia Helena Fernandes Cunha - UFABC; Rogério Gomes - UNESP; Ana Paula Macedo de Avellar - UFU orientadora do candidato. Ressalta-se que os professores Fábio Henrique Bittes Terra e Patrícia Helena Fernandes Cunha participaram da defesa por comunicação epistolar (parecer), ambos desde a cidade de São Paulo (SP), e o professor Rogério Gomes participou da defesa por meio de webconferência, desde a cidade de Araraquara (SP). Os demais membros da banca e o aluno participaram in loco.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dra. Ana Paula Macedo de Avellar, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Macedo de Avellar, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/08/2019, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Michele Polline Verissimo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/08/2019, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Gomes, Usuário Externo**, em 30/08/2019, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Helena Fernandes Cunha, Usuário Externo**, em 30/08/2019, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Henrique Bittes Terra, Usuário Externo**, em 30/08/2019, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1504503** e o código CRC **7F32CE5B**.

## DEDICATÓRIA

À minha mãe, Euclésia, que, em absolutamente *todos* os momentos, esteve ao meu lado.

Ao meu pai Walter.

À memória de meus avôs (tive a felicidade de ter três!) e avós, Victor, Carlos, Joaquim, Florentina e Alferina.

À memória de minha querida amiga, mui prematuramente falecida, Cláudia Maria Nasser.

À memória de Maria Pereira Coelho, minha inesquecível Mariinha.

Aos meus queridos amigos Josepha, Francesco, Aurélio, Clarissa, Enrico, Jerônimo, Rafael, Neide, Renata e José.

À minha amiga Camila Bazani, pelo auxílio, atenção e carinho com que sempre me recebeu na secretaria do PPGE.

## AGRADECIMENTOS

Não é tarefa corriqueira redigir um agradecimento quando, na realização de um trabalho acadêmico, tantas pessoas nos ajudam, direta ou indiretamente. Todos aqueles que, eventualmente, aqui não foram mencionados por falha de memória deste autor, sintam-se agradecidos, de coração. Espero, um dia, poder retribuir o auxílio a mim prestado.

Agradeço:

À minha orientadora e amiga, Profa. Dra. Ana Paula Macedo de Avellar, pelo respeito, competência e carinho com que conduziu o processo de elaboração desta tese, sobretudo nos momentos em que minha saúde esteve seriamente comprometida;

Ao professor Dr. Fábio Henrique Bittes Terra, a quem muito devo por ter redescoberto a obra de J. M. Keynes e por ter apoiado esta ideia, desde nosso primeiro encontro, durante a consecução dos créditos de Doutorado;

Ao professor Dr. Antônio Cesar Ortega, que ministrou minha primeira aula de Economia e se tornou um exemplo de competência, simpatia e grande erudição;

Aos professores Dr. Vitor Alberto Matos e Dr. Germano Mendes de Paula, cujo exemplo e competência em mim despertaram o gosto pela atividade docente;

Ao meu amigo, e médico das dores de minh'alma, Dr. José Aparecido Filomeno Sardella, pela mão estendida no momento familiar e profissional mais difícil de minha vida;

Ao caro amigo e companheiro de aulas, seminários e artigos publicados Renato Nataniel Wasques, exemplo de força de vontade e verdadeiro *self-made man*;

Aos meus afilhados Maria Eduarda, Vinícius e Sofia pelo amor e carinho que a mim dedicam, verdadeiro bálsamo nos momentos de dificuldade; e

Ao amigo Vinicius Rezende Rosa, secretário do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU, pela gentileza e atenção com que sempre me recebeu.



*It is, I think, of the essential nature of economic exposition, that it gives, not a complete statement, which, even if it were possible, would be prolix and complicated to the point of obscurity but a sample statement, so to speak, out of all the things which could be said, intended to suggest to the reader the whole bundle of associated ideas, so that, if he catches the bundle, he will not in the least be confused by the technical incompleteness of the mere words which the author has written down (...). This means, on the one hand, that an economic writer requires from his reader much goodwill and intelligence and a large measure of co-operation; and, on the other hand, that there are a thousand futile, yet verbally legitimate, objections which an objector can raise. In economics you cannot convict your opponent of error – you can only convince him of it.*

J. M. Keynes (1983, p. 469-470)

*Good work is not done by 'humble' men. It is one of the first duties of a professor, for example, in any subject, to exaggerate a little both the importance of his subject and his own importance in it. A man who is always asking 'Is what I do worthwhile?' and "Am I the right person to do it?" will always be ineffective himself and a discouragement to others. He must shut his eyes a little and think a little more of his subject and himself than they deserve.*

G. H. Hardy (1992, p. 66)

SANTOS JUNIOR, Walter Luiz dos. **Ensaio sobre Indústria e Política Industrial [tese]**. Uberlândia: Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

## RESUMO

O setor industrial tem significativa importância para os Estados Nacionais posto ser instrumento da geração de riquezas que lhes possibilita alavancar seu crescimento, e atuar como um dos elementos propulsores do desenvolvimento econômico. O tema desta tese é política industrial na obra de John Maynard Keynes, tema este que aborda, simultaneamente, dois aspectos que podem ser considerados importantes para a Ciência Econômica: a política industrial, como instrumento de proteção das firmas nacionais, e a obra de Keynes, considerado um dos autores de maior importância para o avanço daquela ciência no século XX. O objetivo do trabalho é verificar se existem proposições a respeito do setor industrial na obra de J. M. Keynes, bem como se tais proposições podem ser relacionadas com política industrial. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica que possibilitou, mediante a utilização de fontes em sua maioria primárias, analisar o objeto sob investigação de modo pormenorizado. Foram realizadas no Ensaio I: a conceituação de política industrial, a descrição de seus instrumentos e instituições, a análise das agendas de desenvolvimento propostas pelo Estado e que influenciam na forma e nos resultados dessa política. No Ensaio II procedeu-se a um levantamento sobre o tema indústria na obra de Keynes, destacando os mais importantes dentre eles. Por fim, o Ensaio III aborda a questão da política industrial na obra de Keynes. Terminada a pesquisa, concluiu-se que não apenas existem muitas referências ao tema indústria dispersas ao longo de toda a obra de Keynes, como também que, em momentos de crise na economia, ele sugeriu o uso e defendeu a aplicação de instrumentos pertinentes a esta política, sempre enfatizando a união de forças entre o setor público e o setor privado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Keynes. Indústria. Política Industrial.

SANTOS JUNIOR, Walter Luiz dos. **Essays on Industry and Industrial Policy [thesis]**. Uberlândia: Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

## ABSTRACT

The industrial sector has significant importance for the national States as an instrument of wealth generation which enables them to leverage their growth as well as to act an important agent in achieving economic development. The theme of this thesis is industrial policy in the work of John Maynard Keynes, a theme that simultaneously addresses two aspects which are important in the economic science: industrial Policy, as an instrument for the protection of national firms and the work of Keynes, considered one of the most important authors for the advancement of economics during the 20th century. This Thesis main goal is to verify whether there are propositions regarding the industrial sector in the work of J. M. Keynes, as well as whether such propositions can be related to industrial policy. The methodology used was the bibliographic research that enabled, through the use of primary sources mostly, to analyze the object under investigation in a detailed way. In essay I there are the conceptualization of Industrial policy, the description of its instruments and institutions, the analysis of the different development agendas which can be proposed by the state and the way every one of them tends to influence the form and results of this policy. In essay II a survey was carried out on the theme industry in Keynes's *opus*, highlighting the most important among them. Finally, essay III addresses the issue of industrial policy in the Keynesian *corpus*. The research brought about two important conclusions: (i) there are many references to industry/industrial sector scattered throughout the Keynes's writings and (ii) in moments of economic crises he not only suggested the use of industrial policy's mechanisms, but also defended the application of its instruments always emphasizing the union of forces between public and private sectors.

KEY WORDS: Keynes. Industry. Industrial Policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E ILUSTRAÇÕES

### Abreviaturas

CWK: The Collected Writings of John Maynard Keynes

LLI: Liberal Industrial Inquiry

### Ilustrações

Figura 1 (EI) Resumo das Políticas que Influenciam o Setor Industrial	30
Figura 1 (EII) As Quatro Revoluções Industriais	43
Figura 1 (EIII) Estrutura do Sistema de Autogoverno Proposto pelo LII no Relatório Britain's Industrial Future de 1928	71

### Quadros

Quadro 1 (EI) Exemplos de Conceituação para Política Industrial	24
Quadro 2 (EI) Proposta de Taxonomia para Conceitos de Política Industrial	27
Quadro 3 (EI) Tipificação dos Instrumentos de Política Industrial por Domínios	31
Quadro 4 (EI) Possíveis Definições de Instituição	33
Quadro 5 (EI) Áreas, Instrumentos e Instituições Ligadas à Política Industrial	35
Quadro 6 (EI) Características das Agendas de Desenvolvimento Econômico	36
Quadro 1 (EII) Processos e Estratégias de Industrialização em Diferentes Países	44
Quadro 2 (EII) Temas Relacionados à Indústria na Obra de Keynes	49
Quadro 3 (EII) Síntese da Questão Industrial na Obra de Keynes	65
Quadro 1 (EIII) Instituições e suas Respectivas Atribuições de Acordo com o LII	72

## SUMÁRIO

Introdução	13
Ensaio I – Elementos de Política Industrial	18
1. Introdução	18
2. Política Industrial: a dificuldade na construção do conceito	20
3. Correntes analíticas e instrumentos de política industrial	28
4. Instituições, agendas de desenvolvimento e política industrial	32
5. Considerações finais	37
Ensaio II – A Indústria no <i>Corpus</i> Keynesiano	40
1. Introdução	40
2. A indústria na obra de Keynes	44
2.1. Uma breve contextualização do autor e de sua obra	44
2.2. Considerações sobre os CWK	46
2.3. A indústria em Keynes	48
3. Considerações finais	63
Ensaio III - A Política Industrial na Obra de John Maynard Keynes(?)	66
1. Introdução	66
2. Britain's Industrial Future	67
3. The Macmillan Report	73
4. Análise de artigos selecionados	75
4.1 Precisa o emprego de um remédio amargo?	75
4.2 Federação Britânica da Indústria	77
4.3 Liberalismo e indústria	80
4.4 Como organizar uma onda de prosperidade	83
4.5 A situação da indústria	85
5. Considerações finais	87
Conclusão	89
Referências	94

## Introdução

A ideia para esta tese surgiu em meio às discussões realizadas em duas disciplinas cursadas ao longo da consecução dos créditos necessários para o doutoramento: 'Economia Industrial e da Tecnologia' e 'Macroeconomia I'. Na primeira disciplina, temas como relevância do setor industrial para o desenvolvimento, sistemas nacionais de inovação e políticas industriais foram abordados. Já na segunda disciplina, tivemos uma primeira parte dedicada exclusivamente à macroeconomia keynesiana. A percepção de que os assuntos discutidos nessas duas disciplinas poderiam ser utilizados na realização de um estudo no campo da história das ideias econômicas, foi a gênese do projeto que veio a se constituir na tese ora apresentada. Nesse sentido, o tema escolhido para este trabalho foi o seguinte: a política industrial na obra de John Maynard Keynes.

TEMA: A POLÍTICA INDUSTRIAL NA OBRA DE JOHN MAYNARD KEYNES.

O próximo passo envolveu uma análise preliminar da obra de J. M. Keynes, compilada em 30 volumes que compõem os *Collected Writings of John Maynard Keynes* (doravante simplesmente CWK), coleção organizada pela *Royal Economic Society* em homenagem ao economista que, durante mais de trinta anos, fez parte do quadro dessa instituição e nela atuou ativamente.

Em que pese a existência de um volume específico – o de número XIX – cujo título é *The return to gold and industrial policy*, não nos pareceu suficiente analisar apenas os trabalhos de Keynes ali colocados, mesmo porque a escolha do conjunto de textos lá dispostos seguiu critérios específicos determinados pelos editores, não constituindo um conjunto de escritos aglutinado pelo próprio autor.

Com isso em mente, já poderíamos delimitar o problema a ser enfrentado: Keynes tratou, com alguma ênfase, de questões relacionadas à indústria e à política industrial em sua obra? Para solucionar tal problema de forma satisfatória, decidimos não circunscrever a análise apenas ao já referido volume XIX, mas

buscar elementos que pudessem nos dar maior embasamento responsivo ao longo de todos os demais volumes que compõem a coleção.

PROBLEMA: KEYNES TRATOU, COM ALGUMA ÊNFASE, DE QUESTÕES RELACIONADAS À INDÚSTRIA E À POLÍTICA INDUSTRIAL EM SUA OBRA?

Dado que os CWK tem seu número de páginas contado na casa dos milhares, tornou-se necessário utilizar algum mecanismo que permitisse que a análise ensejada fosse passível de consecução. Optamos, então, por lançar mão da seguinte sistemática de trabalho: utilizando o índice temático existente no volume XXX, elencamos todas as referências lá existentes ao termo indústria e efetuamos o levantamento dos referidos trechos em todos os demais volumes da coleção<sup>1</sup>. De posse dessas informações, os objetivos do trabalho puderam ser mais bem delineados e ficaram assim definidos:

1. Objetivo Geral: Verificar se existem proposições a respeito do setor industrial na obra de J. M. Keynes, bem como se tais proposições podem ser relacionadas com política industrial.

2. Objetivos Específicos:

2.1. Conceituar política industrial, seus instrumentos e as instituições a ela ligadas, assim como as possíveis agendas políticas em que sua execução pode ser destacada;

2.2. Fazer um levantamento das citações à indústria/industrialização, dispersas ao longo dos 30 volumes dos CWK, destacando o contexto em que elas estão inseridas;

---

<sup>1</sup> Para maior detalhamento, vide Ensaio II.

2.3. Determinar se J. M. Keynes tratou, de maneira direta ou indireta, do tema política industrial, tanto em sua obra individual, quanto em outras que ele tenha, formalmente, auxiliado a compor e/ou a redigir.

OBJETIVO: VERIFICAR SE EXISTEM PROPOSIÇÕES A RESPEITO DO SETOR INDUSTRIAL NA OBRA DE J. M. KEYNES, BEM COMO SE TAIS PROPOSIÇÕES PODEM SER RELACIONADAS COM POLÍTICA INDUSTRIAL.

Com tais objetivos em mente, o próximo passo foi definir a hipótese que procuraríamos validar, ou não, a partir de nossa agenda de pesquisa. Nesse contexto, ela foi assim delimitada: Há referências à indústria e à política industrial na obra de J. M. Keynes.

HIPÓTESE: HÁ REFERÊNCIAS À INDÚSTRIA E À POLÍTICA INDUSTRIAL NA OBRA DE J. M. KEYNES.

Já nos referimos ao fato de que esta tese, da maneira como foi pensada, é, predominantemente, um trabalho sobre a história das ideias de um economista de renome sobre um assunto de nosso particular interesse. Dessa característica decorrem duas questões que precisam ser aqui abordadas:

1) Para realizarmos o se parece com um trabalho de exegese parcial da obra de J. M. Keynes, a metodologia pertinente é a *revisão bibliográfica* tanto dos escritos do autor em tela, quanto de outros que nos permitam delimitar a abordagem que empregaremos para conceituar um aspecto teórico basilar para esta tese: o de política industrial. Nesse sentido, empreendemos um trabalho de revisão de parte da extensa literatura atinente ao tema em foco, como também das obras de Keynes, conforme publicadas no idioma original do autor.



## METODOLOGIA DO TRABALHO: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.

2) Em partindo do pressuposto de que o processo de desenvolvimento econômico das nações não pode prescindir da criação e fortalecimento de um setor industrial que não apenas atenda às demandas do mercado interno, como também possibilite o acesso dos países ao mercado externo e, conseqüentemente, àqueles bens, de capital ou de consumo, cuja indústria nacional ainda não tenha possibilidade de ofertar, é lícito supor que o setor industrial é de significativa importância para as economias nacionais.

No momento em que esta tese é elaborada, a indústria de vários países enfrenta problemas aparentemente comuns a todas elas: retração do nível de investimento no setor; perda de sua importância relativa em termos de proporção do produto interno bruto dos países, processo esse conhecido como desindustrialização; acirramento da guerra comercial entre importantes *global players*, fato que gera não somente incerteza, mas também tem potencial para afetar negativamente o comércio internacional e, portanto, as indústrias produtoras de bens voltados para a exportação; significativo nível de desemprego estrutural, principalmente em países em via de desenvolvimento, como é o caso do Brasil; e assim por diante.

Posta essa conjuntura adversa, acreditamos importante buscar, no passado recente e na obra de relevantes economistas, elementos que nos permitam identificar como tais problemas foram enfrentados, em momentos de recessão econômica ou de desaceleração do crescimento, e compará-los com os ‘remédios’ de política econômica ao dispor dos Estados nacionais da atualidade, destacando semelhanças e diferenças com as práticas adotadas no presente, bem como com os resultados obtidos. Essa a justificativa para o trabalho de pesquisa por nós empreendido.

Além dessa introdução, a tese tem outras quatro seções, a saber: no primeiro ensaio buscamos encontrar um conceito de política industrial que, dada a

não universalidade dele característica e a complexidade da conjuntura econômica atual, seja capaz de privilegiar aspectos socioeconômicos importantes em nosso entender. Este ensaio também aborda os instrumentos de política industrial e suas respectivas características, as instituições que lhe são pertinentes e as agendas políticas que podem influenciar na forma como tal política será estruturada e implementada. O segundo ensaio traz considerações sobre o tema 'indústria' na obra de Keynes, explicando como ele foi abordado e identificando possíveis elementos ligados à política industrial na obra do autor, de forma mais geral. O terceiro ensaio traz um recorte específico na obra em análise, privilegiando a questão da política industrial e mostrando quais eram as principais proposições desse autor em relação ao nosso tema de pesquisa. Por fim, a última seção apresenta as conclusões a que chegamos e traz considerações sobre nossa agenda de trabalho futura, a partir dos resultados alcançados nesta pesquisa.

## Ensaio I

### Elementos de Política Industrial

*Industrial policy has always been as much about politics as economics.*

*Jonathan Dupont e Richard Howard (2016)*

#### 1. Introdução

É consensual o fato de que a industrialização é um elemento *sine qua non* no processo de desenvolvimento econômico das nações. O argumento mais difundido daqueles que advogam a importância de tal processo baseia-se na vantagem produtiva do setor industrial sobre os demais setores, bem como nas significativas externalidades que seu avanço coloca.

De fato, a indústria não apenas apresenta maior índice de produtividade quando comparada aos demais setores, como também tem maior capacidade de absorção de capital humano, de formação de poupança, de aceleração do processo de acumulação de capital e de oferecer oportunidades de investimento mais rentáveis (MARTORANO, 2017).

No que respeita aos agentes envolvidos no fenômeno industrialização, destacam-se os agentes privados (empresários) e os agentes públicos (Estados nacionais, a partir de seus respectivos governos). Embora haja acirrado debate entre as correntes que pregam a participação e as que pregam a não-participação do Estado no desenvolvimento do setor industrial, não se pode dizer que, até o momento, haja predominância de uma corrente sobre a outra<sup>2</sup>, até porque elas parecem se revezar ao longo do tempo. Independentemente dessas características do debate sobre a importância da industrialização para o desenvolvimento das economias nacionais, a existência de políticas públicas para o incentivo da indústria, em diferentes momentos históricos e em diferentes países,

---

<sup>2</sup> “The debate on how to industrialize in a ‘mixed’ economy pivots on the political-economy issue of what government should and should not do—and, even more importantly, on the question of what government can do to foster industrial development within the constraints and contradictions imposed by domestic political (class) alignments and the global capitalist order” (STORM, 2017, p. 1-2).

nos permite concluir que as chamadas políticas industriais podem desempenhar um papel verdadeiramente relevante não apenas no crescimento, mas também desenvolvimento econômico.

Gerschenkron (1962) introduz o tema que abordaremos de forma bastante adequada ao demonstrar que

O processo de industrialização só tem início se os movimentos neste sentido passam a ocorrer, como se fosse ao longo de uma ampla frente, partindo simultaneamente ao longo de muitas linhas de atividades econômicas. Isto constitui em parte o resultado da existência de complementaridades e indivisibilidades nos processos econômicos. (...) Os frutos do progresso industrial em certas linhas são recebidos como economias externas por outros ramos da indústria, cujo progresso por sua vez traz benefícios às primeiras. Ao observar a história econômica da Europa no século XIX, é muito forte a impressão de que *apenas quando o desenvolvimento industrial conseguiu começar em grande escala, a tensão entre as condições pré-industrialização e os benefícios esperados da industrialização tornaram-se suficientemente fortes para sobrepujar os obstáculos existentes e liberar as forças que tornaram possíveis as políticas industriais* (GERSCHENKRON, 1962, p. 10-11, itálico acrescentado).

As forças que tornam possíveis as políticas industriais são originadas na conjunção de esforços da iniciativa pública e da iniciativa privada. Os Estados representam um elemento essencial tanto na formulação quanto na implementação de tais políticas. Seu papel varia a depender da ideologia professada pelos governantes em exercício e vai desde intervenções pontuais em setores específicos da indústria até a execução de políticas que intervêm em todos os setores do ramo e, porque não dizer, até da economia como um todo. Aos empresários cabe o papel de adequar seus processos produtivos às diretrizes da política industrial com o intuito de não apenas aumentar a produtividade, mas também de criar cenários mais favoráveis ao aumento da competitividade interna e externa de seus produtos.

Não obstante sua comprovada eficácia quando executada de maneira adequada, a política industrial ainda inspira muita discussão, seja a respeito de sua conceituação, seja a respeito dos instrumentos a serem utilizados em sua consecução, seja no que tange ao papel do Estado na condução de tal política.

Tendo isto em mente, o objetivo do presente ensaio é conceituar política industrial e explicitar seus principais instrumentos destacando, entre eles as instituições que efetivamente se encarregam de levá-la a cabo.

## **2. Política Industrial: a dificuldade na construção do conceito<sup>3</sup>**

Quando pensamos nos variados instrumentos de que dispõe o governo de uma nação para intervir no domínio da economia, estamos pensando, genericamente, em termos de políticas econômicas, cujos exemplos mais difundidos são os de política monetária, política fiscal, política cambial, política comercial e o que nos interessa especificamente, qual seja, o de política industrial.

Encontrar um conceito de política industrial pode, a princípio, parecer uma tarefa relativamente fácil, mas não nos parece que seja este o caso porque, como veremos adiante, há autores que o constroem de diferentes maneiras e, não obstante haver elementos comuns nas diversas elaborações, nem sempre se pode dizer que elas sejam idênticas.

A utilização da definição de Abbagnano (2003) para conceito nos parece oportuna porque, dentre outros aspectos, enfatiza o caráter ‘generalíssimo’ daquilo que buscamos designar, fato que justifica as diversas concepções encontradas na literatura acerca do que seja política industrial. Esse aspecto foi também enfatizado por Suzigan e Villela (1997) quando tais autores destacaram que não há limitação consensual quanto ao tipo de ações que poderiam ser caracterizadas como elementos de política industrial. Faremos uma exposição ampla, porém não exaustiva, de diversas formas, empregadas por distintos autores, para dar significação ao conceito em tela.

Importante se faz destacar aquilo que primeiro depreendemos da análise da literatura sobre o tema em pauta: a expressão *política industrial* tem muitos

---

<sup>3</sup> Entende-se por conceito “*todo processo que torne possível a descrição, a classificação e a previsão dos objetos cognoscíveis. Assim entendido, esse termo tem significado generalíssimo e pode incluir qualquer espécie de sinal ou procedimento semântico, seja qual for o objeto a que se refere*” (ABBAGNANO, 2003, p. 164). Desta definição depreende-se que um conceito é o mesmo que uma noção, uma concepção, uma ideia.

significados, como demonstraremos na sequência. Sobre isso, uma anotação interessante feita por Warwick (2013) nos chama a atenção para o fato de que existem, inclusive, significados que não são totalmente específicos para a indústria de transformação, como seria lícito esperar, e que há autores para os quais “industrial policy means a targeted sectoral policy, not necessarily aimed at the whole of manufacturing or even limited to the manufacturing sector in its scope” (idem, p.14).

Adicionalmente, Lall (1987) destaca o fato de que, na literatura sobre desenvolvimento econômico, é comum encontrar ‘política industrial’ e ‘política de industrialização’ utilizados como termos sinônimos. Este mesmo autor destaca, ainda, que também é possível encontrar aqueles que tratam como expressões equivalentes ‘política industrial’ e ‘estratégia para a indústria de transformação’<sup>4</sup>.

Outra consideração interessante é feita por Dupont e Howard (2016). Estes autores fazem menção ao fato de que, desde que se começou a tentativa de conceituação de política industrial, o debate tem sido algo mais complicado porque houve certa confusão entre duas interpretações que, embora relacionadas, são distintas uma da outra. A primeira interpretação diz que a política industrial “is a narrow, sector-based agenda with a focus on the special role of manufacturing in the economy”. Já a segunda defende que tal política “is a broader, horizontal agenda taking in any area where government needs to intervene to overcome a damaging short-term equilibrium” (DUPONT e HOWARD, 2016, p. 10). Não obstante a distinção entre as duas interpretações, os autores em tela ressaltam que, atualmente, é comum que elas se sobreponham a depender dos objetivos de cada país na consecução de sua política industrial. Uma vez postas tais considerações, passemos ao levantamento de alguns conceitos de política industrial encontrados na ampla literatura que aborda tal assunto.

---

<sup>4</sup> Em função dessas especificidades, parece-nos pertinente a colocação de Riess e Vällilä (2006), quando tais autores salientam que a política industrial é uma ideia complexa, que admite uma ampla variedade de visões, portanto com várias bases para a construção do conceito, e que apresenta efetividade comprovada no mundo real.

Para demonstrar as diferentes conceituações sobre política industrial<sup>5</sup>, empreenderemos uma revisão de parte da extensa literatura atinente ao tema e destacaremos aquelas que nos pareceram mais significativas. Não é nosso interesse discutir pormenorizadamente a qualidade e a pertinência de todos os conceitos que serão doravante apresentados. Queremos apenas demonstrar que há muitos (e variados) conceitos, cuja amplitude varia de acordo com os objetivos que cada autor(es) tem(têm) ao discutir a política industrial sob os mais diversos prismas.

Começamos com Baptista (2000, p. 127), cujo conceito nos chamou a atenção posto apresentar a possibilidade de utilizar a política industrial também para desestimular determinados setores da indústria. Segundo ela, “A política industrial é um termo sintético para as atividades dos governos que objetivam desenvolver ou retrair várias indústrias em uma economia nacional no sentido de manter a competitividade global”. Aqui já aparecem elementos importantes tais como a intervenção estatal e a relevância do comércio exterior.

Já Itoh et al. (1991, p. 5) mencionam que a política industrial é “a policy which affects the economic welfare of a country by intervening in the allocation of resources between industries (or sectors), or in industrial organization of specific industries (or sectors)”. Nesse conceito do início da década de 1990, os autores fazem menção à questão do bem-estar social e ao fato de que a política industrial pode ser tanto geral quanto específica a depender das intenções do Estado.

Outra abordagem interessante é a Corden (1980). Tal autor defende que, em verdade, política industrial é um termo amplo para definir o que ele chama de *defensive protection*, isto é, políticas públicas que têm por objetivo proteger determinadas indústrias, ou mesmo determinadas regiões, de mudanças que possam afetá-las negativamente.

Para Caves (1987, p. 70) a política industrial tem por objetivo alterar a estrutura de distribuição de recursos na economia, aspecto já destacado na

---

<sup>5</sup> Indicamos aqui, para o leitor que queira e aprofundar na história da política industrial, duas obras: Chang (2004) e Pack (2010).

definição de Itoh et al. (1991). Nesse sentido, ela pode ser entendida como “any public sector intervention aimed at changing the distribution of resources across economic sectors and activities”. Continuando na linha do que podemos caracterizar como ‘mudança estrutural’, Birdsall et al. (1993, p. 29), em um relatório de pesquisa do Banco Mundial, caracterizam política industrial como “government efforts to alter industrial structure to promote productivity based growth”. Também Rodrik (2008, p. 2) defende que a política industrial visa a “stimulate specific activities and promote structural change”. Uma ressalva interessante feita pelo mesmo autor, na sequência de sua proposição, é a seguinte:

As such, industrial policy is not about industry *per se*. Policies targeted at nontraditional agriculture or services qualify as much as incentives on manufactures. Public subsidies for high-yielding varieties of traditional agricultural products, for new crops such as pineapple or avocados, for call centers, or for tourism are some examples (RODRIK, 2008, p.2-3).

Como podemos observar, uma caracterização ampla o suficiente para incorporar elementos dos setores agrícola e de serviços.

Uma nota interessante a ser destacada no próximo conceito apresentado é a inclusão da ideia de inovação (‘mudança tecnológica’) como elemento da política em análise. Para Suzigan e Furtado (2006, p. 175) a política industrial deveria ser entendida como “(...) um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou de solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia”. Há, ainda, várias outras conceituações. Mais alguns exemplos estão destacados no Quadro 1, cujo objetivo é tão somente exemplificar a riqueza de conceitos relacionados à política industrial. Muitos destes conceitos são oriundos de trabalhos que analisam casos de países específicos e de atividades industriais particulares. Em função disso, nós os apresentamos com o único intuito de comprovar nossa hipótese de que muitos são os conceitos existentes e nem sempre é possível utilizá-los de forma intercambiável.



**Quadro 1 – Exemplos de Conceituação para Política Industrial**

<b>Autor e ano de Publicação</b>	<b>Definição</b>
OECD, 1975	"Industrial policies are concerned with promoting industrial growth and efficiency".
Curzon-Price, 1981	"Industrial policy may be generally defined as any government measure, or set of measures, to promote or prevent structural change".
Wachter e Wachter, 1981	"(...) the term industrial policy indicates the relationship between business and government on a microeconomic level".
Adams e Klein, 1983	"(...) everything which is useful to improve growth and competitive performance".
Tyson e Zysman, 1983	"Industrial policy means government policy aimed at or motivated by problems within specific sectors"
Johnson, 1984	"Industrial policy means the initiation and co-ordination of governmental initiatives to leverage upward the productivity and competitiveness of the whole economy and of particular industries in it".
Graham, 1986	"Industrial policies refer to those policies intended to affect in some ways manufacturing or service industries".
Geroski, 1989	"(...) a wide-ranging, ill-assorted collection of micro-based supply initiatives which are designed to improve market performance in a variety of occasionally mutually inconsistent ways".
Krugman e Obstfeld, 1991	"Industrial policy is an attempt by a government to encourage resources to move into particular sectors that the government views as important to future economic growth".
Chang, 1994	"Industrial policy is one aimed at particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole".
Sharp, 1998	"Industrial policy can be defined as any policy affecting the allocation of resources to industry and in this sense embraces both macroeconomic policy (...) as well as the more traditional areas of microeconomic policy".
Foreman-Peck e Frederico, 1999	"Industrial policy is every form of state intervention that affects industry as a distinct part of the economy".
Beath, 2002	"Narrow view: Restrict attention to policies that target particular firms and industrial sectors. Broad view: any policy that shapes or influences the competitiveness of a country's firms and industries".
Rodrik, 2004	"(...) restructuring policies in favour of more dynamic activities generally, regardless of whether those are located within industry or manufacturing <i>per se</i> ".
Aiginger e Sieber, 2005	"Industrial policy is the activity which creates a favourable environment for European business in general, the manufacturing sector and its industries in specific".
Pitelis, 2006	"Industrial policy refers to a set of measures taken by a government and aiming at influencing a country's performance towards a desired objective".

Fonte: Extraído de Warwick (2013).

Com um passo à frente na discussão, Bianchi e Labory (2006) defendem que há uma alteração de perspectiva no entendimento da política industrial. Esta seria caracterizada pela opção por uma intervenção de caráter mais local ou regional (*policies from the bottom*) em contraste com políticas de cunho mais amplo. A razão para a alegada transição reside no fato de que o ambiente atual da economia, marcado, por exemplo, pela globalização<sup>6</sup>, diminui a eficácia das ações

<sup>6</sup>A globalização, na visão de Bianchi e Labory (2006), caracteriza-se não apenas pela intensificação da competição entre firmas, mas também pela competição entre territórios e entre sistemas de produção.

governamentais em função da redução na força de atuação dos Estados sobre o mercado.

De acordo com esta perspectiva, estes autores propõem o que denominam ‘políticas de desenvolvimento industrial’, mais de acordo com as especificidades por eles destacadas. Uma política de desenvolvimento industrial deve ser vista como um programa capaz de envolver todas as instituições de um determinado território com o objetivo específico de consolidar um ambiente de negócios capaz de promover o aumento da competitividade, em termos coletivos, e, com isso, estimular a capacidade de inovação<sup>7</sup> das firmas que compõem a indústria (BIANCHI e LABORY, 2006).

Mesmo apresentando a perspectiva acima, os autores em tela não se furtam a conceituar política industrial. No entender deles, “políticas industriais são aquelas que se caracterizam por uma variedade de ações públicas destinadas a guiar e controlar o processo de transformação estrutural de uma economia” (idem, p. 3).

Em consonância com tudo o que foi até aqui abordado, apresentamos um último conceito de política industrial que, para esta tese, será o que utilizaremos como padrão. Este conceito é o que se lê em Warwick (2013, p. 16) e aqui reproduzimos:

Industrial Policy is *any type of intervention* or government policy that attempts to *improve the business environment* or to alter the structure of *economic activity* toward sectors, *technologies* or *tasks* that are expected to offer better prospects for economic growth or *societal welfare* than would occur in the absence of such intervention.

O próprio Warwick (2013, p. 16) justifica os destaques por ele colocados no conceito acima, destaques estes que, em nosso entender, devem aqui ser incluídos pela sua relevância na compreensão daquilo que ele propõe. Assim:

---

<sup>7</sup> Em consonância com o que defendem Suzigan e Furtado (2006) e as correntes destacadas na nota de rodapé número 1.

1. The definition includes any type of intervention not just selective or targeted interventions, thus including functional or horizontal policies as well as more targeted approaches;
2. Policies that aim to improve the business environment – sometimes referred to as ‘framework conditions’ – are included, not just those with the express aim of altering the structure of the economy;
3. Policies include those that aim to alter the structure of economic activity, a much broader term than ‘production’, which might be construed as relating only to the production industries (typically manufacturing, construction, primary production and water and sewage) or the manufacturing sector alone or, even more narrowly, the fabrication stage of the manufacturing value chain;
4. It is recognized that industrial policy may aim to switch resources not only to particular sectors but also towards certain technologies (for example biotech, ICT or clean-tech) or even ‘tasks’ (shorthand for both tasks and bundles of tasks or activities that make up stages in the value chain, for example design or logistics)<sup>8</sup>;
5. Although most explicit industrial policy generally has a productivity, employment or growth objective, it is recognized that governments have other policy goals that contribute to societal welfare, and the pursuit of these goals may have important industrial policy-type effects – examples might include regional policy, energy and climate change policy, health policy and defense/security policy. Often industrial policy is closely integrated with other policies as part of a broader government social and economic strategy with wide ranging goals.

Dada a gama de conceitos apresentados ao longo desta seção, parece-nos adequado propor uma taxonomia que os possa classificar em grupos distintos a depender da forma como foram elaborados. Para isto sugerimos, de nossa própria lavra, as três classificações a seguir.

---

<sup>8</sup> Com relação à questão ‘funções específicas’, vale destacar o trabalho da economista italiana Mariana Mazzucato que tem defendido amplamente a adoção de políticas industriais voltadas para missões específicas.

1. Conceito genérico: caracteriza a política industrial de forma ampla, pouco específica.
2. Conceito progressista: aquele que faz menção, direta ou indiretamente, ao crescimento econômico oportunizado pela utilização da política industrial.
3. Conceito diferenciado: o que traz em sua formatação elementos singulares e capazes de distingui-lo dos de ordem genérica.

No Quadro 2 classificamos, de acordo com as categorias acima propostas, os conceitos de política industrial destacados ao longo do texto. Conforme pode ser observado, o conceito escolhido como padrão para esta tese é, nesta taxonomia, considerado um conceito diferenciado pela menção que faz ao ambiente de negócios, à tecnologia, às tarefas/atividades e ao bem-estar da sociedade.

**Quadro 2 – Proposta de Taxonomia para Conceitos de Política Industrial**

<b>Classificação do conceito</b>	<b>Autor/ano</b>
Genérico	Curzon-Price (1981), Tyson e Zysman (1983), Graham (1986), Caves (1987), Chang (1994), Foreman-Pack (1999), Rodrik (2004), Bianchi e Labory (2006), Pitelis (2006), Rodrik (2008).
Progressista	OECD (1975), Adams e Klein (1983), Johnson (1984), Krugman e Obstfeld (1991), Birdsall et al (1993).
Diferenciado	Corden (1980), Wachter e Wachter (1981), Geroski (1989), Itoh et al (1991), Sharp (1998), Baptista (2000), Beath (2002), Aiginger e Sieber (2005), Suzigan e Furtado (2006), Warwick (2013).

Fonte: elaboração própria.

Acreditamos que a taxonomia ora proposta é interessante porque (i) destaca os diversos elementos utilizados por diferentes autores em suas conceituações e (ii) permite agrupá-los em classes distintas usando o critério da semelhança entre os conceitos. Ademais, destacamos os conceitos pertencentes à categoria “diferenciado” porque eles acrescentam elementos mais específicos aos diferentes conceitos, o que contribui para que estes últimos adquiram uma dimensão mais holística.

Por fim, cumpre-nos destacar que, dada a grande quantidade de propostas existentes para designar o que seja política industrial, tal conceito não deve ser

considerado universal porque, conforme se pode depreender do que foi abordado, ele varia a depender daquilo que cada autor decide privilegiar ao exarar-lo. Daí a pertinência de sugerirmos uma taxonomia para classifica-lo.

### **3. Correntes analíticas e instrumentos de política industrial**

Quando tratamos de analisar diferentes políticas industriais efetivamente levadas a cabo, convém destacar que há, ao menos, três óticas distintas para analisá-las. São elas: a corrente ortodoxa, a corrente evolucionista e a corrente desenvolvimentista.

A ortodoxia vê a política industrial como uma intervenção governamental no funcionamento do mercado, cujo objetivo é corrigir as falhas<sup>9</sup> que nele podem ocorrer (externalidades, oferta de bens públicos, inobservância de direitos de propriedade etc.). Como decorrência desta ideia, a ação do Estado é operacional, posto dirimir falhas existentes e minimizar possíveis impactos negativos delas oriundos. A ênfase em elementos do cabedal da microeconomia é clara nesta corrente (FERRAZ, PAULA e KUPFER, 2013).

A ótica evolucionista prima pela análise da inter-relação entre desenvolvimento do progresso técnico, estratégias competitivas adotadas e estruturas de mercado. Nesse contexto, há uma inversão de perspectiva: o que a ótica ortodoxa considera como falhas de mercado a corrente evolucionista considera como janelas de oportunidade para fomentar o crescimento e a modificação estrutural do sistema de produção. Caracteristicamente, nessa visão as empresas são as protagonistas da mudança e a política governamental é tão somente um instrumento para minimizar as dificuldades inerentes ao processo de criação e expansão de inovações tecnológicas (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2013).

---

<sup>9</sup> A terminologia 'falhas de mercado' é ampla a ponto de ser, inclusive, capciosa, posto que para aquilatar a carência e a eficiência de determinada política utilizam-se as premissas microeconômicas genéricas de validade. Conquanto tais falhas não possam ser reputadas como desimportantes, há um problema relevante com relação a elas: é pouco provável que uma situação real apresente similaridade significativa com o padrão de medida (CIMOLI et al, 2007).

A dita corrente desenvolvimentista caracteriza-se pela existência e ação de um Estado com força e legitimidade suficientes para impelir e sustentar o desenvolvimento econômico (associação de taxas de crescimento elevadas e continuadas<sup>10</sup>) e a modificação estrutural no setor produtivo. Políticas industriais de cunho desenvolvimentista são avaliadas sobre um tripé que envolve, concomitantemente, características específicas do país que vai implantá-las, o estágio de desenvolvimento em que se encontra a nação no momento de efetivação da política intervencionista, e o contexto internacional no qual se insere o país. Assim,

Em um contexto desenvolvimentista, todos os instrumentos de política econômica (cambial, monetária e fiscal; de comércio exterior, de regulação da concorrência e da propriedade etc.) são colocados a serviço do objetivo industrializante. Em um Estado desenvolvimentista, as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional, e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade, tendo como referência a melhor prática internacional, para emular experiências. O Estado tem legitimidade política e um corpo técnico capacitado, dotado de instrumentos de intervenção necessários. Nesse sentido, o *Estado-desenvolvimento lidera o mercado*, pois as autoridades tomam iniciativas sobre que produtos e tecnologias deveriam ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação (FERRAZ, PAULA e KUPFER, 2013, p. 317).

Ao considerarmos o que foi até aqui destacado, a Figura 1 apresenta um resumo das políticas, industriais ou não, que são utilizadas pelos governos de diferentes nações e que influenciam diretamente o setor industrial. Percebemos, a partir da análise da mesma figura, que existe uma ‘tipificação’ para a política industrial. Esta tipificação define duas categorias: políticas horizontais e políticas verticais.

---

<sup>10</sup> Chenery (1980, p. 281) destaca que “(...) crescimento econômico sustentado requer uma transformação da estrutura produtiva compatível, simultaneamente, com a evolução do mercado interno e as oportunidades no comércio internacional”.

**Figura 1 – Resumo das Políticas que Influenciam o Setor Industrial**

Fonte: Adaptado de Pelkmans (2006).

As políticas ditas horizontais objetivam o fomento da atividade industrial em geral. Pela sua importância, elas são primordiais para a saúde do setor produtivo e, por isto mesmo, deveriam ter um caráter continuado. Já as políticas caracterizadas como verticais têm por alvo setores específicos ou determinadas cadeias produtivas. Estas últimas atuam como complementos às políticas horizontais, são de caráter transitório e apresentam metas claramente definidas. Em geral, tais políticas preconizam ações com prazo de duração e incentivos devidamente estipulados. O Quadro 3 complementa a Figura 1 no que concerne a exemplos dos dois tipos de políticas ora abordados.

É mister esclarecer que as ações que exemplificam os distintos tipos de política acima destacados são, comumente, nominadas como ‘instrumentos’ de política industrial. Por óbvio, a ideia de instrumento pressupõe a existência de

<sup>11</sup> Termo equivalente à denominação de política industrial vertical ou seletiva.

instituições que executem as ações de política industrial. A definição de instituição é o objetivo da próxima seção.

**Quadro 3 – Tipificação dos Instrumentos de Política Industrial por Domínios**

<b>Domínio</b>	<b>Políticas Horizontais</b>	<b>Políticas verticais/seletivas</b>
Mercado de produtos finais	Legislação antitruste e de estímulo à competitividade Impostos indiretos Regulamentação do mercado de produtos finais Política cambial	Campeões nacionais Nacionalização Privatização Auxílio estatal Subsídios Promoção de exportações Regulamentação de preços Incentivo à indústria bélica Política Comercial Incentivo à modernização da frota de veículos
Trabalho e habilidades	Políticas educacionais Subsídio para treinamento Subsídio salarial Imposto de renda Serviços de consultoria gerencial Regulamentação do mercado de trabalho	Políticas de estágio Consultoria gerencial voltada para setores específicos
Mercado de capitais	Empréstimos mediante aval Impostos corporativos Disponibilização de capital Estabilização macroeconômica Estabilização financeira Regulamentação do mercado financeiro	Fundos estratégicos de investimento Empréstimos emergenciais Bancos estatais de investimento Investimentos estrangeiros
Terra	Política florestal Planejamento para o uso da terra	Zonas de revitalização Política local de clusterização Infraestrutura
Tecnologia	Incentivos fiscais para P&D Orçamento científico Regime de direitos de propriedade intelectual	Tecnologia 'verde' Financiamento público à inovação Financiamento a tecnologias selecionadas Centros de expertises Concessão de patentes
Instituições/sistemas	Incentivo ao empreendedorismo Construção de cenários Acesso à informação Estratégias gerais de competitividade	Identificação de setores estratégicos Políticas de clusterização Estratégias de competitividade setoriais

Fonte: Adaptado de Warwick (2013).



#### 4. Instituições, agendas de desenvolvimento e política industrial

O termo instituição existe desde o medievo, período em que seu estudo se inseria no campo da lógica nominalista<sup>12</sup>. Entre o final do século XIX e o início do século XX, Durkheim o trouxe para o domínio da sociologia e, assim, o conceito de instituição passou a ser definido, algo ambigualmente, ora como um conjunto de normas que regulam a ação social, ora como qualquer atitude suficientemente recorrente num grupo social qualquer (ABBAGNANO, 2003).

Contemporâneo de Durkheim, o economista e sociólogo Thorstein Veblen, ao lidar com o termo, assim o definiu: “prevalent habits of thought with respect to particular relations and particular functions of the individual and of the community” (VEBLEN, 1899, *apud* HODGSON, 2001, p. 153). Estas definições seminais, similares entre si, influenciaram várias outras, independentemente da escola a que se vinculam.

Pondé (2005), fez o levantamento de várias definições de instituição para, a partir delas, elaborar um conceito próprio. As que nos pareceram mais relevantes constam no Quadro 4. Já com uma perspectiva econômica, o mesmo autor (2005, p. 126), a partir das definições acima, ofereceu uma de próprio cunho para o termo em análise: “instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico”.

As definições ora apresentadas possuem algumas similaridades, entre elas a utilização de termos como indivíduo, grupo social e regras de comportamento. Estes elementos comuns acabariam por conformar o que Conceição (2001, p. 27) chamou de ‘Matriz da Escola Institucionalista’. Neste mesmo diapasão, Pressman define o institucionalismo como uma linha de pensamento econômico que enxerga

---

<sup>12</sup> Nominalismo é a doutrina segundo a qual a linguagem das ciências contém apenas variáveis individuais, cujos valores são objetos concretos e não propriedades abstratas, constituindo-se em um dos diversos campos de estudo da lógica (ABBAGNANO, 2003, p. 715). Uma instituição materializa-se, por exemplo, em um tipo específico de infraestrutura, conforme preconiza Sjöstrand (1995) e está descrito no Quadro 4.

a vida econômica dentro de um contexto social. “In contrast to neoclassical economists, institutionalists see human behaviour as determined more by social factors than by deliberative in individual thought” (2003, p. 196).

**Quadro 4. Possíveis Definições de “Instituição”**

Conceito de Instituição	Autor
Uma organização social que, mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais, tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros.	Hodgson (1988)
Regras sociais formais e informais que podem solucionar vários problemas de interação social.	Knudsen (1993)
Uma regularidade no comportamento que especifica ações em situações particulares recorrentes.	Langlois (1986)
As regras do jogo de uma sociedade ou, de modo mais formal, (...) as restrições arquitetadas pelos homens e que dão forma a sua interação.	North (1991)
Uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que se autopolícia ou é policiada por uma autoridade externa.	Rutherford (1994)
Um tipo de infraestrutura que facilita – ou que impede – a coordenação entre as pessoas e a alocação de recursos.	Sjöstrand (1995)
Sistemas ou redes de rotinas que se estabilizam mutuamente.	Vanberg (1993)
Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico.	Pondé (2005)

Fonte: Elaboração própria a partir de Pondé (2005), *passim*.

Para Conceição (2001, p. 28), o núcleo desta matriz de pensamento “relaciona-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas (...)”. Ademais, quando se enfatiza o termo evolução na assertiva imediatamente anterior, é possível chegar à conclusão de que “a instituição é resultante de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas<sup>13</sup> (...)” (idem, *ibidem*).

<sup>13</sup> Segundo Pressman (2003, p. 196) “Their habits, routines and customs are the rules they use to make decisions. They are matters of law and tradition; and they get passed along by example, by society’s expectations, and by the power of the state. People tend to follow these rules because they see everyone else doing so. People also follow these rules because they provide a simple way to deal with uncertainty and the complexity of everyday life”.

Cumpramos ressaltar que é necessário fazer a transição do conceito filosófico para o conceito econômico. Para isso, lançamos mão da proposta de conceituação de North (1990). Em sua proposição, instituições abarcam tanto firmas como estados nacionais e são entendidas como agentes que podem intermediar o convívio entre grupos de indivíduos que perseguem interesses ora confluentes, ora antagônicos e, por isso, são elas capazes de estabelecer normas de comportamento passíveis de incorporar custos sociais resultantes, por exemplo, da produção e uso de um produto qualquer. Esta acepção do termo, que apresenta similaridades com a de Pondé (2005) retro mencionada, é a que utilizaremos quando nos referirmos a instituições que elaboram e/ou executam políticas industriais.

O Quadro 5 apresenta alguns exemplos a respeito de três aspectos relevantes para a formulação/execução da política industrial quais sejam: áreas de intervenção, instrumentos de ação e instituições envolvidas na consecução dos objetivos propostos pelos *policy makers*. Claramente, a escolha feita pelos Estados acerca de que áreas, instrumentos e instituições serão utilizados dependerá das metas por eles preconizadas e da conjuntura econômica de cada país. Neste sentido, cabe aqui o conhecido apotegma ‘cada caso é um caso’, uma vez que políticas eficazes em alguns países podem ser inócuas ou mesmo prejudiciais em outros.

Evidentemente, as escolhas realizadas pelas diferentes nações vinculam-se não apenas às suas características econômicas, mas também às convicções dos governantes em exercício em um dado momento. Tais princípios nortearão as políticas industriais e são denominados na literatura como ‘agendas de desenvolvimento econômico’. Erber e Cassiolato (1997) apresentam as quatro agendas mais difundidas entre os estadistas. São elas: a agenda neoliberal radical, a agenda neoliberal reformista, a agenda neodesenvolvimentista, e a agenda social-democrata. O Quadro 6 sintetiza as principais particularidades de cada uma delas.

**Quadro 5 – Áreas, Instrumentos e Instituições Ligadas à Política Industrial**

<b>Áreas de intervenção das políticas</b>	<b>Instrumentos das políticas</b>	<b>Instituições envolvidas</b>
Oportunidades de inovação científica e tecnológica	Políticas científicas, cursos de pós-graduação, projetos tecnológicos de fronteira	Universidades, centros públicos de pesquisa, instituições médicas, agências espaciais, agências militares etc.
Aprendizado e aptidões tecnológicas socialmente distribuídos	Políticas Educacionais e de treinamento em sentido amplo	Da educação primária às escolas politécnicas e universidades
Medidas de apoio direcionadas à indústria, afetando primordialmente a estrutura, a propriedade e as formas de governança das firmas mercantis	Da formação de empresas de propriedade do Estado à privatização delas, das políticas para 'campeões nacionais' a políticas que afetam os investimentos de empresas multinacionais, passando por toda a legislação relativa à governança corporativa	<i>Holdings</i> de propriedade estatal, bancos mercantis públicos, capitalistas de risco públicos e privados, empresas de utilidade pública
As capacidades dos agentes econômicos em termos de conhecimentos tecnológicos incorporados a eles, a eficiência e a velocidade com que buscam o acesso a novos avanços tecnológicos e organizacionais	Sinais econômicos percebidos por organizações individuais e corporativas como, por exemplo, lucratividade e custo de oportunidade, a forma como tais organizações interagem entre si e com outras instituições não-mercantis (agências públicas, bancos de desenvolvimento, entidades de treinamento e pesquisa etc.).	Agências reguladoras vinculadas, agências que controlam os subsídios à pesquisa e à produção, entidades controladoras do comércio, agências que concedem e controlam direitos de propriedade intelectual
Os sinais e os incentivos econômicos percebidos pelos agentes com fins lucrativos	Regulações de preços, tarifas e quotas no comércio internacional, regimes de direitos de propriedade intelectual etc.	Autoridades antitruste, instituições que controlam os processos de falência etc.
Mecanismos de seleção	Políticas e legislação antitruste e que regulamentam a concorrência, o ingresso no mercado e as falências; alocação de financiamentos; mercados para propriedade empresarial etc.	
Padrões de distribuição de informações e de interação entre diferentes tipos de agentes tais como: clientes, fornecedores, bancos, acionistas, administradores, trabalhadores etc.	Governança nos mercados de trabalho, relações entre os bancos e o setor produtivo etc. passando pelos arranjos coletivamente compartilhados para o controle e a mobilidade do compartilhamento de informações no interior das firmas, formas de cooperação e concorrência entre firmas rivais etc.	

Fonte: Adaptado de Cimoli et al (2007).

As agendas de desenvolvimento econômico mostradas no Quadro 6 apontam diferentes concepções de ação do Estado no que concerne à regulação do mercado mediante utilização da política econômica. Percebemos que há pressupostos diferentes que variam desde um neoliberalismo extremado que preconiza o Estado mínimo, até pressupostos que defendem a melhoria do padrão de vida da sociedade. A corrente neodesenvolvimentista, por seu turno, preconiza que o capitalismo tem vários meios de organizar as relações econômicas, sendo o

Estado apenas mais um deles, obviamente sopesando os desdobramentos que a sua inserção no mercado, via política econômica, traz.

### Quadro 6 – Características das Agendas de Desenvolvimento Econômico

Agendas de desenvolvimento econômico	Características
Neoliberal radical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao mercado e ao sistema de preços cabe direcionar as necessidades postas pela agenda de industrialização</li> <li>• Ao Estado cabe delinear os regimes institucional e jurídico que favoreçam a ação do mercado, bem como à reforma daqueles caso obstem às ações do mercado</li> <li>• A ação do Estado é aceitável somente em face de graves imperfeições do mercado</li> <li>• Intervenções nos fundamentos macroeconômicos em caso de desajuste são prioritários</li> <li>• A expansão industrial ocorre mediante aumento de produtividade</li> </ul>
Neoliberal reformista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza as imperfeições do mercado e a intervenção estatal em sua correção</li> <li>• Abrangência e intensidade das intervenções variam significativamente de um caso para outro</li> <li>• A intervenção mais eficaz é a <i>market friendly</i></li> <li>• Intervenções de natureza seletiva, de corte setorial ou por tipo de agente econômico são consideradas ineficazes e até contraproducentes</li> <li>• A política industrial orientada para a correção/supressão das falhas de mercado deve ser diferenciada, temporária e declinante</li> <li>• Sanada a falha retorna o mercado à sua proeminência</li> </ul>
Neodesenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O mercado é somente uma das formas pelas quais o capitalismo organiza as relações econômicas</li> <li>• Sua perspectiva é evolucionista</li> <li>• Enfatiza a natureza cumulativa do processo de desenvolvimento</li> <li>• Incorpora as teses neoschumpeterianas sobre inovação e difusão do progresso técnico</li> <li>• A diferenciação de agentes econômicos, de setores e de trajetórias nacionais contrapõe-se ao paradigma neoliberal</li> <li>• A perspectiva evolucionista reforça o caráter coletivo das ações econômicas nas relações estabelecidas dentro de cadeias produtivas e em redes de empresas</li> <li>• As novas forças produtivas são os setores que incorporam os novos paradigmas tecnológicos</li> <li>• Ao Estado cabem os papéis de agente estruturante das novas forças produtivas e difusor delas para a sociedade</li> <li>• Caracteriza-se por incorporar elementos micro e macroeconômicos, enfocando a dinâmica das estruturas produtiva e institucional</li> <li>• Promove a articulação entre medidas de estabilização (ordem) e medidas de política industrial (transformação)</li> </ul>
Social-democrata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seu objetivo é sanar ou minimizar os problemas sociais, dentre eles desemprego, saúde, transporte, educação e acesso à informação, áreas tradicionais de intervenção do Estado</li> <li>• Educação e qualificação são objetivos prioritários</li> <li>• Transformações industriais são muito relevantes no ataque aos problemas sociais</li> <li>• Fortemente setorializada</li> <li>• A interação entre governo central e governos regionais/locais é condição <i>sine qua non</i> para que tal agenda seja bem-sucedida</li> <li>• As estruturas fiscal e organizativa dos diversos níveis governamentais são elementos críticos na implantação desta agenda</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de Erber e Cassiolato (1997), *passim*.

A relação da abordagem keynesiana de indústria e de política industrial com as diferentes agendas acima explicitadas será realizada no segundo ensaio desta tese.

## 5. Considerações finais

Levando-se em consideração tudo o que foi mencionado ao longo deste ensaio, fica claro que o setor industrial traz consigo a capacidade de coordenar a produção, mobilizando os recursos necessários para isso. Portanto, as políticas industriais estão relacionadas a praticamente todas as atividades produtivas de um país. Há, contudo, uma mudança no cenário internacional que Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009. p. 542) destacam. Estes três autores alegam que

The urgency to govern the consequences of the contemporary regime of international economic and political relations complement the more specifically ‘developmental’ reasons motivating industrialization policies. Concerning the latter, while the basic historical lessons, to repeat, continue to hold, the political and ideological context has indeed changed, entailing also the actual *or perceived* disempowerment of national or even supranational institutions of many of the policy instruments which historically allowed the governance of the political economy of industrial development.

Em vista desta nova conjuntura, surge a necessidade de criar mecanismos para garantir as mudanças estruturais pertinentes. Neste sentido,

The new industrial development policies consist in a variety of measures that aim at favouring firms’ structural adjustment and helping the development of new sectors. For this purpose, the framework for business has to be built and function well, but the government can play the role of ‘pathfinder’ according to the stage of development of the country. The various measures can be grouped into two broad types, rules and capabilities<sup>14</sup> (BIANCHI e LABORY, 2006, p. 20).

---

<sup>14</sup> Regras podem ser definidas como intervenções que desenham o *set-up* institucional do sistema. Algumas delas foram destacadas no quadro 5. Capacidades são ações que objetivam prover os agentes econômicos com habilidades específicas para que entrem e sejam bem-sucedidos no jogo competitivo (BIANCHI e LABORY, 2006, p.20-21). (tradução nossa)

Tais políticas de desenvolvimento industrial consistiriam em medidas diversificadas cujo alvo seria o favorecimento do ajuste estrutural das firmas e o auxílio ao desenvolvimento de novos setores produtivos. A consecução destes objetivos enseja que o ambiente de negócios deva ser adequadamente construído e funcione a contento. Não sendo este o caso, os Estados podem atuar no papel de catalizadores do processo, papéis estes que variarão de acordo com o estágio de desenvolvimento de cada país (BIANCHI e LABORY, 2006).

A política industrial, conceituada de forma mais abrangente, deve incorporar não apenas setores e funções industriais que induzam a mudança tecnológica, como também os domínios institucional e econômico, uma vez que tais domínios garantem a evolução da estrutura de empresas e de indústrias. Também é necessário destacar que estes elementos devem ser incluídos nesta política, posto serem determinantes da competitividade sistêmica da indústria e, por isto mesmo, também do desenvolvimento econômico.

Ainda em termos de desenvolvimento econômico, pode se dizer que a meta específica da política industrial é, em última análise, o fortalecimento da competitividade industrial com o intuito de criar uma estratégia geral para nortear o referido desenvolvimento, a qual deve contemplar a indústria e outros setores da economia, bem como as instituições de apoio a tais setores, a geração de infraestrutura adequada e o estímulo à criação de legislação específica para isto. Decorre daí que a política industrial deixa de ser um fim em si mesma para se constituir em relevante estímulo ao desenvolvimento.

Tal ideia é corroborada por Suzigan e Furtado (2006, p. 175) quando eles enunciam que a política industrial

(...) não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. E se a indústria é o fulcro da política, isto se deve à sua capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico.

Finalmente, conforme já foi anteriormente destacado, devemos ter em mente que o conjunto dos instrumentos de política horizontal e seletiva deve ser considerado como algo peculiar e distinto para cada nação. Fazemos esta ressalva porque, dada a diversificação de metas ou de prioridades distintas de país para país, a conceituação de política industrial, de certa forma, ‘perdeu’ suas características de generalidade, unicidade e aplicabilidade (DUPONT e HOWARD, 2016) a qualquer situação ou Estado nacional, conforme podemos depreender de tudo o que foi abordado ao longo deste primeiro ensaio.

Com o conceito de política industrial que adotamos como padrão, passaremos, nos próximos dois ensaios desta tese, a verificar se há na obra de Keynes elementos gerais que permitam sugerir/afirmar que a ideia deste tipo de política foi abordada por ele.



## Ensaio II

### A indústria no *corpus* keynesiano<sup>15</sup>

*It would not be foolish to contemplate the possibility of a far greater progress still.*

*J. M. Keynes (1972)*

#### 1. Introdução

O substantivo indústria que, não por acaso, tem como seu primeiro significado<sup>16</sup>, a habilidade de realizar algo com destreza, com perícia, define, no jargão econômico, uma aptidão dos agentes econômicos que envidam esforços para o fabrico de bens úteis, e com maior valor agregado, a partir dos recursos naturais e produtos primários disponíveis para tal empreendimento.

Em geral, a utilização de recursos de produção para a criação de bens de consumo e de bens de capital ocorre no interior de unidades produtivas que são chamadas de firmas ou companhias. Tais firmas, quando atuam no mesmo ramo de negócios, portanto produzindo bens semelhantes, podem ser agrupadas em um ramo de atividade econômica a que se convencionou chamar de 'indústria'<sup>17</sup>. Essa atividade é responsável por um processo de transformação que está intimamente ligado às características da sociedade que a ele se dedica, bem como de seus respectivos espaço e cultura.

Na economia contemporânea existem inúmeras classificações dentro da atividade industrial, classificações essas que agrupam as indústrias em categorias de maior amplitude chamadas setores. Vejamos dois exemplos. Segundo Langager (2019), a maioria das economias ditas desenvolvidas apresentam, de

---

<sup>15</sup> Não faz parte dos objetivos desta tese discutir as principais obras de Keynes. O nosso interesse reside unicamente em destacar o papel da indústria na obra daquele autor. Para uma síntese acurada das principais contribuições do autor vide Ferrari Filho (2006).

<sup>16</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001).

<sup>17</sup> Similar businesses are grouped into industries based on the primary product produced or sold, creating industry groups that can be used to isolate businesses from those who participate in different activities. Investors often study industries to better understand the factors and limitations of corporate profit growth. Companies operating in the same industry can also be compared to each other to evaluate the relative attractiveness of a company within that industry (KENTON, 2019).

forma geral, quatro ‘grandes’ setores que são formados a partir do grupamento de setores menores. São eles: o ‘setor primário’, cujas atividades envolvem firmas que praticam extrativismo vegetal e mineral, além de atividades agropecuárias; o ‘setor secundário’, que abrange as manufaturas e as companhias de construção civil; o ‘setor terciário’, também chamado de setor de serviços, que abrange firmas ligadas ao varejo, organizações financeiras, companhias ligadas à produção de entretenimento etc.; e o ‘setor quaternário’, que abrange a produção de serviços educacionais e assemelhados.

O segundo exemplo vem do Banco Mundial (2016). Essa instituição criou um grupo de definições e taxonomia de setores, esses últimos por ele entendidos como grupamentos de atividades econômicas de alto nível e mutuamente exclusivas, baseados nos tipos de mercadorias e serviços produzidos. São, ao todo, onze setores que envolvem atividades afins subdivididas em subsetores. Vale destacar, aqui, a definição de manufatura utilizada por aquela instituição para o termo ‘manufatura’, algumas vezes utilizado como sinônimo de indústria:

Manufacturing Definition: The making of goods or wares by manual labor or by machinery, especially on a large scale: it helps clients identify sustainable growth opportunities in the manufacturing sector, address bottlenecks obstructing growth, and increase industry and firm level competitiveness to deliver increased investments, job growth, and improved inclusion within the sector (WORLD BANK, 2016, p. 25).

Posta a noção de indústria, é mister analisar seu corolário imediato: a industrialização<sup>18</sup>. Aprofundaremos, nesta seção, as observações feitas em caráter introdutório no Ensaio I desta tese.

Simandan (2009, p.19) faz uma observação importante que vale citarmos, para o correto entendimento do que seja industrialização. Segundo ele,

---

<sup>18</sup> “Most of the countries that are now developed achieve that status in large part through a process of industrialization, involving a substantial shift of capital and labour into industrial activity, and a rapid increase in the share of industrial value added in GDP during the development process. As a result, industrialization occupies a central place in the rich tapestry of development theory and practice, although that place has varied as those theories and practices have changed over time. Many of the writings of the so called ‘high development theory’ period of the 1940s and the 1950s were concerned with the conditions for industrialization, and Kaldor wrote that ‘there can be little doubt that the kind of economic growth which involves the use of modern technology and which eventuates in high real income per capita, is inconceivable without industrialization’” (SHEEHAN, 2008, p. 1).

industrialization<sup>19</sup> is a process, not an event. A process is an emergent property of a system (country or region) resulting from a collection of events that share a number of similarities and that unfold over a slower timescale than that of its component events. (...) In other words, industrialization is an emergent property of an economic system, a qualitative leap resulting from the spatially patterned aggregation of a collection of economic events.

Essa definição nos parece adequada, posto deixar claro que a industrialização deve ser entendida como um processo cujo desenrolar é iniciado a partir de um ou mais eventos simultâneos ou consecutivos. A partir dessas observações, a definição de industrialização que adotaremos nesta tese é a seguinte: “Industrialization is a transformation away from an agricultural or resource-based economy, toward an economy based on mass manufacturing [which] is usually associated with increases in total income and living standards in a society” (CHAPPELOW, 2019), colchete acrescentado.

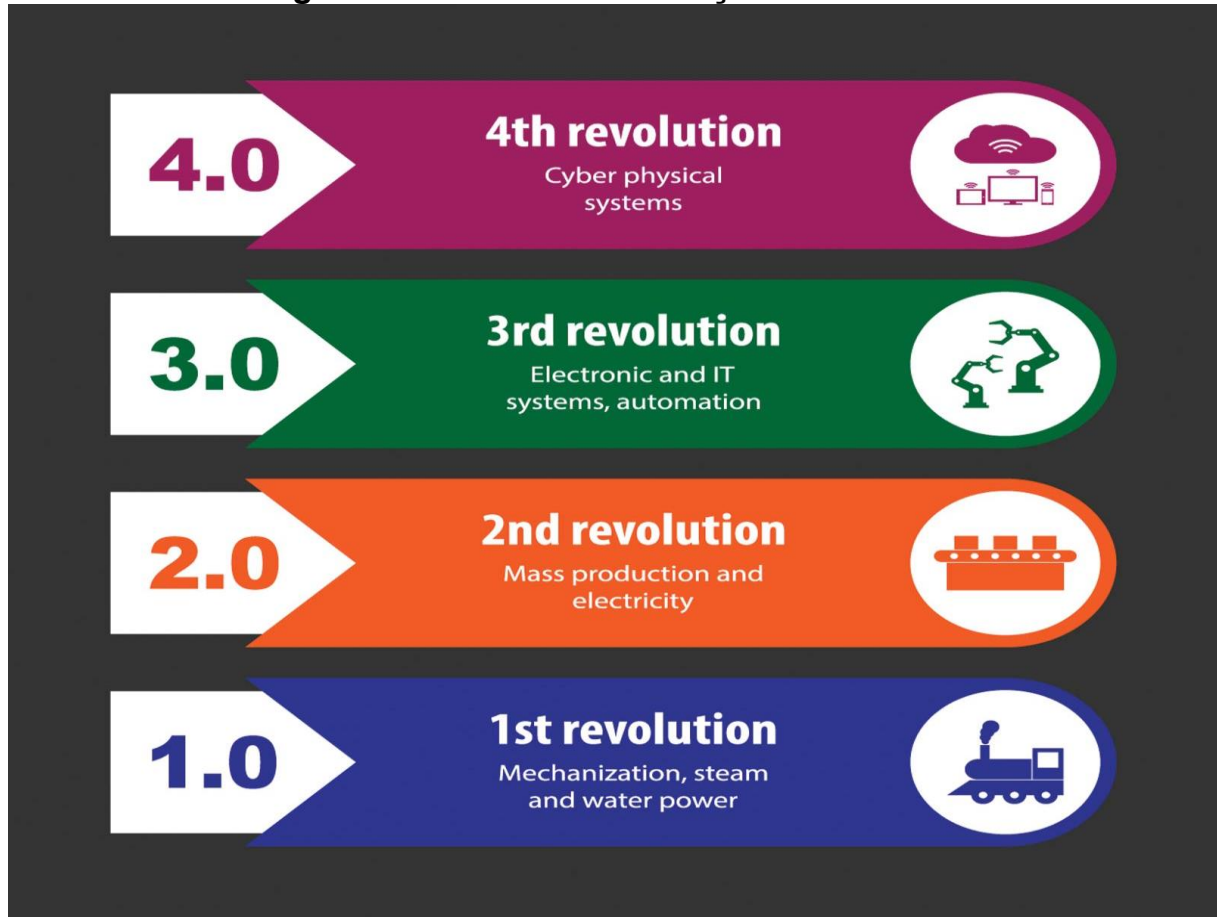
Embora não seja o escopo desta tese um aprofundamento do assunto em tela, a nós parece interessante deixar ressaltado que é possível identificarmos, historicamente, quatro processos ou ‘revoluções’ na atividade industrial que mostram o desenvolvimento e as mutações experimentadas pela indústria ao longo do tempo: a primeira revolução industrial (também conhecida como originária) que teve seu berço na Inglaterra e caracterizou-se pela mecanização do processo produtivo através da utilização do vapor de água para tocar as máquinas; a segunda revolução industrial, caracterizada pela produção em massa e substituição do vapor pela energia elétrica; a terceira revolução industrial, caracterizada pelas inovações trazidas com a utilização de componentes eletrônicos, tecnologia da informação e crescente automatização dos processos produtivos; e, finalmente, a quarta revolução industrial caracterizada pela utilização da cibernética, isso é, pelo controle automático de mecanismos e sistemas de produção, processo esse facilitado com o surgimento, avanço e

---

<sup>19</sup> O referido autor faz, ainda, uma interessante discussão sobre os componentes nomotéticos e ideográficos do processo de industrialização. “The nomothetic components refer to those general facets of industrialization shared by all the various contexts in which it has occurred, whereas the ideographic components capture the unique, particular features that have stamped industrialization in a specific context” (SIMANDAN, 2009, p. 420).

consolidação da internet. A figura 1 facilita o entendimento do que acima expusemos (NASAR, 2011, CHAPPELOW, 2019).

**Figura 1 – As Quatro Revoluções Industriais**



Fonte: Enciclopédia Britânica (2018)

Finalmente, cumpre destacarmos que, ao longo de toda a evolução acima explicitada, diferentes estratégias para impulsionar os processos de industrialização foram utilizadas em diferentes nações. O Quadro 1 sintetiza os processos, as estratégias utilizadas e traz exemplos de países que as empregaram.

Uma vez feitas tais considerações, necessárias para que pudéssemos esclarecer as definições de indústria e industrialização que serão utilizadas neste ensaio, passamos à análise da indústria na obra do economista John Maynard Keynes (1883-1946), considerado um dos mais influentes economistas do Século XX, se não o maior dentre todos os seus contemporâneos.

**Quadro 1 – Processos e Estratégias de Industrialização em Diferentes Países**

<b>Processo</b>	<b>Estratégia</b>	<b>País</b>	<b>Período</b>
Revolução industrial inglesa e Industrialização americana	Políticas mercantilistas e intervenção protecionista do Estado	Inglaterra, Estados Unidos	Séculos XVIII e XIX
Substituição de importações	Políticas estatais de criação de barreiras ao comércio exterior, de nacionalização de empresas, ou de subsídio a setores industriais específicos	Nações da América Latina e da África	Pós Segunda Guerra Mundial
Crescimento conduzido pelas exportações	Incentivo à criação/consolidação de indústrias voltadas para o comércio exterior, bem como a manutenção da moeda nacional desvalorizada para tornar os produtos nacionais mais atrativos	Países europeus e do leste asiático	Meados da década de 1970 em diante
Planejamento centralizado da industrialização	Projetos de industrialização praticamente independentes dos mercados interno e externo e voltados para a consolidação da indústria de bens de capital e produção de <i>commodities</i>	Rússia e China	Século XX

Fonte: Elaboração própria a partir de Chappelow (2019).

Cumpre destacarmos que o objetivo deste ensaio é verificar se o tema indústria tem relevância considerável na obra do autor em tela. Para tanto, será realizada revisão bibliográfica sobre o tema - não descurando do que foi explicado na introdução desta tese - ao longo dos 30 volumes que compõem os *Collected Writings of John Maynard Keynes*, doravante denominados simplesmente de CWK, compilados como uma homenagem ao autor realizada pela *Royal Economic Society*, instituição na qual ele acumulou os cargos de diretor e de secretário geral ao longo de mais de três décadas.

## **2. A indústria na obra de Keynes**

### **2.1. Uma breve contextualização do autor e de sua obra**

John Maynard Keynes (1883-1946) teve uma vida intensa e prolífica de acordo com seus muitos biógrafos (Moggridge, Skidelsky e Davenport-Hines são alguns deles). Nos 36 anos que compreendem o início de sua carreira como professor na universidade de Cambridge, em 1910, até o fim prematuro de sua vida, em 1946, logo após sua participação na convenção internacional de Bretton Woods, Keynes foi um autor extremamente produtivo quando levamos em consideração não somente os oito livros por ele publicados durante sua vida, mas também toda a sua extensa obra nos variados papéis de professor, condutor de

grupos de discussão, editor de jornais e revistas, consultor de agentes públicos e privados, redator de relatórios oriundos de comitês em que ele participou, criador de panfletos para o partido liberal, funcionário do Tesouro na Inglaterra, representante de seu país em convenções internacionais, biógrafo, crítico de arte, jornalista e assim por diante. Talvez seja mera coincidência, mas o nome Maynard é de origem germânica e significa, em tradução livre do idioma alemão, algo similar a 'força bruta'. Parece-nos um nome extremamente adequado ao indivíduo.

Outra observação pertinente com relação a esses 36 anos de atividades é a riqueza de eventos sumamente relevantes para a história da humanidade neles contida: a Primeira Guerra Mundial, a perda da hegemonia britânica no período do entreguerras, a crise internacional de 1929, a ascensão do nazismo no início da década de 1930 e a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Todos esses acontecimentos e suas consequências foram abordados por Keynes, de forma concomitante aos seus muitos interesses conforme já destacado.

A primeira obra de grande destaque da lavra de Keynes foi 'As Consequências Econômicas da paz'. Nela o autor faz críticas contundentes às exigências dos países vencedores da Primeira Guerra Mundial em termos das reparações exigidas da Alemanha. Outra obra importante desse período foi 'Um Tratado Sobre a Moeda' em que o autor discute, *grosso modo*, as consequências da política monetária para o funcionamento da política como um todo. Sua obra de maior destaque seria lançada em 1936: 'A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda', onde Keynes demonstrou, entre outras coisas, a importância do investimento produtivo para a saúde das economias em termos de estabilização de preços e combate ao desemprego, abordou questões ligadas à relevância da demanda efetiva para o crescimento da economia e enfatizou a importância da atuação do Estado para garantir políticas fiscais de cunho contracíclico em momentos de crise econômica.

Uma característica marcante que perpassa parte do período em análise é a perda da hegemonia inglesa na economia mundial após o término da Primeira Guerra Mundial. Berço da primeira revolução industrial e principal praça financeira do mundo até o início do referido conflito, a Inglaterra sai abalada da guerra e, na

tentativa de retomar seu papel preponderante na economia mundial adota medidas econômicas ineficientes e prejudiciais aos seus objetivos como é o caso do retorno ao padrão-ouro, esse último acerbamente criticado por Keynes em várias oportunidades.

Esse é o contexto em que faremos um recorte cronológico para estudar a indústria na obra de Keynes. *Grosso modo*, podemos afirmar que a questão industrial, por assim dizer, aparece nos escritos individuais e coletivos que veem à luz entre 1920 e 1931, principalmente. Isso pode ser facilmente constatado a partir dos trechos que serão abordados na próxima subseção deste ensaio. Cumpre ressaltar que a questão da indústria será enfrentada, na maioria das vezes, do ponto de vista da recuperação da economia inglesa e que, em termos gerais, as contribuições do autor recairão mais sobre a indústria manufatureira e sobre a indústria da construção civil. Na sequência, falaremos sobre a questão da indústria em Keynes tendo como base os CWK.

## **2.2. Considerações sobre os CWK**

Antes de entrarmos no tema específico deste ensaio, é adequado traçarmos algumas considerações de ordem geral sobre os CWK. Dispostos ao longo de 30 volumes, eles são uma compilação de praticamente tudo o que Keynes produziu e que não foi destruído ou não encontrado. Em um número de páginas que está na casa dos milhares, a coletânea traz todos os livros do autor que foram publicados ainda durante sua vida, bem como todas as demais obras dele, que são extremamente variadas: correspondências particular e acadêmica, artigos publicados em jornais e revistas, discursos, relatórios de comissões especiais em que ele atuou como membro efetivo ou como sabatinado etc.

Os CWK são divididos em períodos cronológicos distintos que abarcam todos os temas que foram tratados por Keynes nas diversas maneiras retro mencionadas. Em cada período, os assuntos são divididos por áreas afins como, por exemplo, desemprego, relações internacionais, posicionamentos do autor ao longo de momentos específicos como a Primeira Guerra Mundial, o entreguerras, a Segunda Guerra Mundial, a participação na Convenção Internacional de Bretton

Woods, onde ele ajudou a modelar ideias como as de criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, as questões ligadas às reparações que deveriam ser prestadas pelos países que participaram e foram vencidos nas duas Grande Guerras, críticas a políticas governamentais e assim por diante, sendo que muitos desses temas já foram mencionados anteriormente. Keynes foi um autor tão prolífico que, em sua primeira obra, ‘Um Tratado sobre Probabilidade’, publicada em 1921, ele abordou, inclusive, questões relacionadas ao método<sup>20</sup> utilizado em seu raciocínio.

Com relação ao nosso tema de interesse, a indústria, existem 446 menções distribuídas ao longo dos seguintes volumes do CWK: V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX. Nestes 19 volumes<sup>21</sup>, as referências ao tema abordam não apenas o vocábulo indústria, como também industrial, industrialização, industrializado etc. Além disso, vale ressaltar que nem sempre a menção a uma dessas palavras constitui uma afirmação ou assertiva inteiramente voltada para nossa temática de análise, ao que os organizadores dos CWK chamaram de ‘referências genéricas<sup>22</sup>’. Isso acontece ao longo dos seguintes volumes: X, XII, XIII, XIV, XVII, XXV, XXVIII, XXIX.

Os volumes não mencionados não apresentam qualquer referência ao tema. Já o volume XXX trata, exclusivamente, da bibliografia utilizada por Keynes em seus escritos e do índice geral do *corpus* keynesiano, com os múltiplos temas distribuídos em ordem alfabética, como sói ocorrer neste tipo de publicação<sup>23</sup>. Keynes teceu comentários e analisou cerca de 37 temas<sup>24</sup> relacionados à indústria. Estes temas aparecem dispersos ao longo de 408 páginas, distribuídas entre os 19 volumes acima destacados.

---

<sup>20</sup> Uma exposição pertinente e adequada a este tema pode ser encontrada em Ferrari Filho e Terra (2016).

<sup>21</sup> O total ‘19 volumes’ leva em consideração que o volume XIX é dividido em dois tomos, nominados Parte I e Parte II, diferentemente do que ocorre em outros pontos do CWK.

<sup>22</sup> Dado o escopo deste ensaio, optamos por não fazer menção às ‘referências genéricas’.

<sup>23</sup> A título de curiosidade, o índice geral ocupa 372 páginas do trigésimo volume da compilação.

<sup>24</sup> Este número varia, para mais ou para menos, a depender da opção que se faz por tratar exclusivamente dos temas listados sobre a entrada ‘indústria’, ou por incluir os elementos que aparecem como expressões. Um exemplo desta última categoria seria *industrial democracy*.



Quando levamos em consideração a extensão da obra catalogada na referida coleção, tal número é relativamente pequeno. Cumpre destacar que a análise se refere, preponderantemente, à situação inglesa. Isto demonstra uma preocupação de Keynes com relação aos assuntos econômicos da Inglaterra e reflete o proeminente papel que ele exerceu tanto na academia quanto nas funções públicas a que se dedicou durante sua vida. Entretanto, há várias exceções a essa regra, uma vez que o autor se debruçava sobre a situação de diversos parceiros comerciais da Inglaterra e muito escreveu sobre países como os Estados Unidos, a França, a Alemanha, a Rússia e, até mesmo, sobre o Brasil, quando trata de assuntos como commodities, balança comercial, ferrovias etc.

O Quadro 2 traz os temas e os respectivos volumes em que os comentários/análises aparecem. Essa primeira abordagem introduz uma agenda de pesquisa mais ampla cujo objetivo é determinar se há, no *corpus* keynesiano, elementos indicativos de que o autor tenha tratado a questão da política industrial<sup>25</sup>, direta ou indiretamente, em seus escritos. Essa análise será feita na próxima subseção.

### **2.3. A indústria em Keynes**

Nesta subseção, faremos a apresentação das referências sobre indústria que consideramos mais relevantes, levando-se em conta o que foi explicado na seção anterior. O objetivo é mostrar como o tema foi tratado por Keynes, ora como elemento principal da análise, ora como elemento coadjuvante. O levantamento que fizemos não é exaustivo e representa tão somente nossa opinião sobre a relevância dos assuntos relativos ao conteúdo que nos interessa.

De acordo com este ponto de vista, destacamos trechos em que o autor falou, direta ou indiretamente, sobre indústria em contextos variados. Como sói acontecer em investigações sobre a história das ideias de um determinado autor, será necessário lançarmos mão de citações e referências explícitas<sup>26</sup> à obra de

---

<sup>25</sup> Essa é a temática do Ensaio III.

<sup>26</sup> Exemplos desta mesma metodologia de trabalho são encontrados em Ferrari Filho (2006) e em Ferrari Filho e Terra (2016).

Keynes. Para a consecução desta tarefa, utilizaremos os volumes e os temas já evidenciados no Quadro 2.

**Quadro 2 – Temas Relacionados à Indústria na Obra de Keynes**

Tema	Volume CWK
Ações	XIX, XXI, XXVII, XXIX
Agenda liberal	XIX
Agricultura	XIX, XXI
Artigos e Discursos	XIX
<i>Clearing Union</i> (Banco Central Mundial)	XXV
Conflitos	XX
Demanda	VII
Depressão	XX, XXV, XXVII
Efeitos da Tributação	XX
Efeitos da variação dos preços	XIX, XXIX
Efeitos da variação na emissão de moeda	V
Efeitos do retorno ao padrão-ouro	XX, XXI
Eficiência	XXI, XXVII
Empresariado	XI, XXVIII
Estabilidade	VI, XX
Excesso de investimento	XXIX
Finanças	XI, XII, XIX, XX, XXVI
Função de geração de emprego	VII
Incentivo à lucratividade	XX
Indústrias nascentes	VII, XIX, XX, XXIV, XXVI, XXVII
Indústrias-chave	XIX, XXIX
Localização	XXI, XXVII
Moeda e política salarial	XX
Mudanças salariais	XX, XXIX
Obrigações internacionais x necessidades domésticas	XX
Ouro	XI, XII, XXV
Países industrializados	XI, XIX, XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX
Parcela do trabalho na produção	XX
Planejamento	XVII, XIX, XX
Políticas deflacionárias	XIX
Poupança	XX
Primeira Guerra Mundial	XI, XVI
Problemas do endividamento nacional inglês	XIX
Produto	VI, XVI, XXII
Proteção	IX, XIX
Referências genéricas	VII, XIV, XIX, XXII, XXVII, XXIX
Relatório do Comitê Macmillan	XX
Segunda Guerra Mundial	XXI, XXIV, XXVII, XXVIII
Situação da indústria	XX
Subsídios	XIX, XXV
Taxa de juros aplicada pelo Banco da Inglaterra	XIX, XX
Tributação	XXVII

Fonte: elaboração própria.

Optamos por fazer tal apresentação na ordem crescente dos volumes em que as citações aparecem o que, em alguns momentos, poderá destoar da ordenação cronológica.

A primeira referência que apresentamos aborda a questão da oferta de moeda e sua relação com a circulação industrial. Ela é retirada do volume V onde se lê:

It does not make much difference to the subsequent course of the argument whether the balance between the demand and the supply of money for industrial circulation is changed as a result of a change in the total supply of money or of a change in the requirements of the financial circulation, or of a change in the requirements of the industrial circulation relatively to the value of output, or of a change in the volume of incomes. For example, if the requirements of the industrial circulation are falling relatively to the value of output, this means that entrepreneurs are getting back against current sales more money than they require to maintain output at the existing bill of costs (...) (KEYNES, 1971a, p. 235).

É interessante destacar que, em ‘Um Tratado Sobre a Moeda’, Keynes trabalha com alguns elementos que ocuparão posição de destaque em suas obras posteriores. Assim, aparecem oferta de moeda, circulação de bens industrializados e renda. A citação anterior encontra-se naquela obra e já demonstra que a moeda é uma preocupação recorrente ao longo da obra do autor.

O volume VI apresenta a segunda parte desta mesma obra. Aqui, o autor trabalha com a ideia de que o sistema monetário americano confere maior estabilidade à indústria:

For preserving industrial stability, the American [monetary] system functions with the greater wisdom and effectiveness. It can be objected on the other side that this system may be capable, for this very reason, of allowing capital inflation to proceed to lengths which would be impossible on the British system. But if the maintenance of industrial stability and the optimum output is to be—as, on the whole, I think it ought to be—our main objective, then the American system is, nevertheless, preferable. (KEYNES, 1971b, p. 14-15).

Ideias de destaque neste trecho são o nível ótimo de produção e a manutenção da estabilidade da indústria britânica. Keynes propõem que o sistema monetário americano seria uma opção preferível ao inglês, caso a Inglaterra estivesse em condições de adotá-lo. A prática de analisar a situação de outros países e compará-la com a situação britânica é bastante comum na obra do referido autor.

A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, publicada em 1936, corresponde ao volume VII dos CWK. Esta é, com certeza, a obra mais conhecida de Keynes e é aquela que o consolidou como uma referência em economia, a despeito da dificuldade que muitos encontraram não só em sua leitura, como também em sua correta interpretação. Destacamos que a temática de nosso interesse aparece somente três vezes na Teoria Geral. Elas estão aqui reproduzidas<sup>27</sup>.

In any given industry we have a demand schedule for the product relating the quantities which can be sold to the prices asked; we have a series of supply schedules relating the prices which will be asked for the sale of different quantities on various bases of cost; and these schedules between them lead up to a further schedule which, on the assumption that the other costs are unchanged (except as a result of the change in output), gives us the demand schedule for labour in the industry relating the quantity of employment to different levels of wages, the shape of the curve at any point furnishing the elasticity of the demand for labour. This conception is then transferred without substantial modification to industry as a whole; and it is supposed, by a variety of reasoning, that we have a demand schedule for labour in industry as a whole relating the quantity of employment to different levels of wages. (...) For the demand schedules for particular industries can only be constructed on some fixed assumption as to the nature of the demand and supply schedules of other industries and as to the amount of the aggregate effective demand. It is invalid, therefore, to transfer the argument to industry as a whole unless we also transfer our assumption that the aggregate effective demand is fixed (KEYNES, 1980a, p. 258-259).

Neste trecho, aparece a célebre expressão ‘demanda efetiva’, colocada num contexto de oferta de produtos e de padrões de demanda a um determinado preço, e sua importância para a indústria. Aparece, também, o conceito de ‘agregado’ já mencionado anteriormente em outros trechos da Teoria Geral.

Na sequência, a referência à indústria será feita no contexto da definição da ‘função emprego’:

---

<sup>27</sup> Justificamos a extensão das citações em função do fato de que, se optássemos por fazer muitos recortes, haveria a possibilidade de mudança no sentido pretendido por Keynes em seu texto e, conseqüentemente, a desvirtuação do significado do trecho em destaque.

The *employment function* only differs from the aggregate supply function in that it is, in effect, its inverse function and is defined in terms of the wage-unit; the object of the employment function being to relate the amount of the effective demand, measured in terms of the wage-unit, directed to a given firm or industry or to industry as a whole with the amount of employment, the supply price of the output of which will compare to that amount of effective demand (idem, p. 280).

Finalmente, no capítulo que aborda a teoria dos preços, a questão da indústria aparece da seguinte forma:

The division of economics between the theory of value and distribution on the one hand and the theory of money on the other hand is, I think, a false division. The right dichotomy is, I suggest, between the theory of the individual industry or firm and of the rewards and the distribution between different uses of a *given* quantity of resources on the one hand, and the theory of output and employment *as a whole* on the other hand. So long as we limit ourselves to the study of the individual industry or firm on the assumption that the aggregate quantity of employed resources is constant, and, provisionally, that the conditions of other industries or firms are unchanged, it is true that we are not concerned with the significant characteristics of money (idem, p. 293).

Neste excerto, Keynes aponta que, em sua opinião, a dicotomia entre a teoria do valor e da distribuição e a teoria da moeda não é acertada. Em seguida, o autor mostra qual a dicotomia deve ser considerada e é neste momento em que se faz menção à indústria ou firma individual.

O próximo trecho em destaque guarda estreita relação com a discussão que será apresentada no terceiro ensaio desta tese. Extraído do volume IX, ‘Ensaio em Persuasão’, aqui é feita referência ao *The Liberal Yellow Book*, obra de 1928 cuja importância será explicada no ensaio III desta tese. Por ora, vale dizer que

*The Liberal Yellow*<sup>28</sup> *Book* [Britain’s Industrial Future], proposed to facilitate work of this character [modernization of railways] by means of guaranteed loans on the limits of the Trade Facilities Scheme. The same technique might also be used, as has been proposed by the Joint Conference on Industrial Relations, to provide the fresh capital required for approved schemes of amalgamation and reconstruction in the depressed industries (KEYNES, 1972, p. 96).

---

<sup>28</sup> Referência à cor da capa da primeira edição da obra.

A ideia de instituição, abordada no primeiro ensaio desta tese, nos permite apontar como um exemplo dela a ‘Conferência Conjunta Sobre Relações Industriais’. Além disto, é importante notar começam a aparecer alguns elementos que trazem em si a concepção de política industrial. É o caso do Programa de Facilitação do Comércio, medida que pode ser caracterizada como uma política industrial horizontal conforme definido no primeiro ensaio desta tese.

A seguir, apresentamos mais dois trechos dos Ensaio em Persuasão que não apenas apresentam mais um exemplo de instituição voltada para o controle da questão industrial, como também mostram, pelo linguajar utilizado por Keynes, a sua inata condição de polemista, claramente visível em inúmeros trechos de seus escritos. Neles encontramos as seguintes assertivas:

*An intelligent and open-minded man, impressed by the authority of such bodies as the Balfour Committee and the Industrial Transference Board, might not unreasonably have supposed that it had been conclusively shown that the policy of national development, however right in principle, could only have a negligible influence upon employment* (KEYNES, 1972, p. 101, itálico acrescentado).

E

*The Industrial Transference Board either forgot, or thought it fair to ignore, the whole factor of indirect employment in connection with the building of roads; and it is evident that this factor is similarly ignored in all the more general assertions to the ‘meagre’ results of development expenditure. But why should this factor be ignored? There is nothing fanciful or fine-spun about the proposition that the construction of roads entails a demand for road materials, which entails a demand for labour and also for other commodities, which, in their turn, entail a demand for labour* (idem, p. 105, itálico acrescentado).

A instituição em foco é o Conselho sobre Transferência Industrial<sup>29</sup> que, a julgar pelos comentários de Keynes, não foi muito bem-sucedido em suas políticas. A ideia era possibilitar a transferência de algumas indústrias importantes para outras localidades como o intuito de facilitar o acesso aos fatores de produção e garantir

---

<sup>29</sup> Em 1928 o governo britânico estabeleceu o Conselho de Transferência Industrial para retrainar trabalhadores das indústrias em declínio e, com o uso de subvenções estatais, permitir que eles se mudassem para encontrar emprego nos locais onde havia indústrias em expansão. Ele permanece como o único instrumento de *política industrial regional* que se concentrou em levar os trabalhadores até o emprego e não o contrário (Wikipreneurship, 2019).

que tais indústrias conseguissem se manter funcionando mesmo em condições adversas.

Também é importante ressaltar que, no que concerne aos domínios coloniais ingleses, nem sempre as políticas sugeridas/empregadas na metrópole eram bem aceitas. Um fragmento do volume XI exemplifica tal situação. *In verbis*:

The report of the Commission [on the Cost of Living in New Zealand] is strongly averse to the tariff protection of industries. They have drawn up a very instructive table showing that in spite of a tariff varying on numerous articles from 20 to 25 per cent, not more than 24,277 workers altogether are employed in state-protected industries, or allowing for their dependents, about 5 per cent of the population, and that in many of the highly protected industries a mere handful of workers are affected (KEYNES, 1983, p. 223).

Na próxima passagem, retirada do volume XVI, Keynes faz uma análise sobre a situação da indústria na Inglaterra durante a Primeira Guerra Mundial. O que chama mais a atenção é a afirmação, grifada pelo próprio autor, sobre o estado de pleno emprego da capacidade industrial, situação deveras rara. Ele ressalta que

Except in a very few trades (which Russian purchases are not likely to affect), *the industry of the United Kingdom is already employed practically at its maximum capacity*. Additional orders from the Russian government will have the effect in many cases of diverting home orders abroad, or of diminishing our capacity to get purchasing power abroad by exporting. This argument depends on the peculiar state of our industry at the present time and is likely therefore to be overlooked. When, as is usually the case, we have a margin of productive capacity, additional foreign orders do not have the above effect (KEYNES, 1971c, p. 71).

O próximo conjunto de citações é retirado do volume XIX e, como era de se esperar pelo seu subtítulo, 'O retorno [ao padrão] ouro e política industrial', é o mais rico em alusões ao tema indústria, que é abordado sob diferentes aspectos, e traz a maioria das 446 menções ao assunto de nosso interesse. Como nem todas elas evidenciam aspectos que reputamos dignos de menção, eis as que mereceram ênfase.

Em relação ao retorno ao padrão-ouro, agora ouro-barra e não mais ouro-espécie, levado a cabo na Inglaterra pelo primeiro ministro Churchill, em 1925, Keynes foi uma voz contrária ‘tonitruante’, usando todas as oportunidades que teve para mostrar que tal política seria extremamente danosa a ponto de prolongar a recessão enfrentada pela indústria naquele momento. Segundo ele,

The business of raising the value of sterling 20 per cent has put off the moment of equilibrium from anything form six months to two years, so we have had to pay a very high price for the sentimental satisfaction to our pride in the prolongation of the industrial depression, and in the immense volume of unemployment which we have had, and still have, and are likely to continue to have, I think, until the basic statistics of our economic life have got into some better equilibrium than they are at the present (KEYNES, 1981a, p. 67).

Essa crítica, e muitas outras feitas por Keynes ao longo de sua carreira, provaram-se corretas. Konzelmann (2019) chama a atenção para o fato de que as previsões do autor amiúde eram acertadas e se concretizavam com o passar do tempo.

Para além dessa questão, Keynes também abraçou a causa de outra instituição ligada ao destino da indústria, qual seja, a ‘Federação das Indústrias Britânicas’ que, então, buscava uma garantia do governo a fim de que pudesse manter relativa confiança no nível de preços.

We may differ legitimately as to the right policy for this country in difficult and unprecedented circumstances. But we have a right to know what the official policy in fact is. The Federation of British Industries can fairly claim a clear answer to this question, whether or not the official policy of the Bank of England is the same as that lately acknowledged by the Prime Minister—namely, to promote confidence in the price level (idem, p. 112).

Outro tema muito caro a Keynes, dadas as suas consequências negativas, era a deflação. Este assunto, cujos efeitos o autor destaca no trecho logo abaixo, tem conexão com o problema mencionado acima.

A deliberate policy of deflation, however, greatly aggravates the situation. In so far as the business world would believe that those responsible for currency policy really intend to carry out a declared policy of deflation, they are bound to feel some lack of confidence in the existing price level, in which case they will naturally draw in their horns to a certain extent with the result of diminishing employment. For



this reason, a modern industrial organized on lines of individualistic capitalism simply cannot stand a declared policy of deflation. (...) [A] modern individualistic society, organized on lines of capitalistic industry, cannot support a violently fluctuating standard of value, whether the movement is upwards or downwards. Its arrangements presume and absolutely require a reasonably stable standard (idem, p. 114-115,117).

No que tange ao próximo extrato, aparece claramente a ideia de proteção à indústria nacional em relação aos mercados externos. Sobre tal assunto Keynes argumenta que

Protection must mean—to this there is no exception, an attempt to limit the volume of trade; it must mean charge the foreigner more (more, measured in terms of goods demanded against goods supplied), at the expense of doing less trade with him. (...) Our problem is to find expanding markets and an increasing capital equipment for a growing industrial population. (KEYNES, 1981a, p. 152).

Como se pode depreender do trecho em destaque, a utilização de mecanismos para salvaguardar a indústria autóctone, como é o caso da modificação da política de preços para o mercado externo, foi analisada por Keynes e é um instrumento de política industrial horizontal, muito embora o autor não faça alusão a isso.

Na sequência, encontramos uma proposição que é importante na obra que ora analisamos. Keynes defendeu, em vários momentos, a importância dos gastos do governo em períodos de recessão econômica. No próximo fragmento destacado, encontramos esta mesma ideia: impulsionar a economia a partir da indústria da construção civil. Para nosso escritor, o incentivo a tal segmento resolveria dois problemas: melhoraria o déficit habitacional e, a depender do lugar em que as obras fossem realizadas, resolveria o que ele chamou de problema de localização da indústria. A mobilidade dos trabalhadores que poderiam deixar as indústrias em declínio e procurar novas oportunidades nas indústrias em expansão seria mais fácil e, assim, haveria não apenas o efeito multiplicador do investimento do setor de construção, como também uma forma de diminuir o desemprego. Nas palavras de Keynes:

It should not to be beyond the technical accomplishments of our engineers to devise a national scheme for the mass production of

houses which would supplement the normal activities of the building industry and make up in five or ten years the deficiency with which the latter has proved unable to deal. (...) That part of our recent unemployment, which is not attributable to an ill controlled credit cycle, has been largely due to the slump in our constructional industries (KEYNES, 1981a, p. 222-223).

No que respeita a maneiras de financiar a produção industrial, o autor percebe, em determinado momento, que em função das dificuldades por que passava o governo inglês graças à reinstituição do padrão-ouro, as indústrias com maior fluxo de capital passaram elas mesmas a financiar seus projetos de expansão. Assim, ele argumenta:

I am inclined to think that the new money for industry is being found more and more out of the reserves of existing companies. The tendency, in the case of a really progressive industry, is to pay the shareholders something to satisfy them and to retain much as they possible can in the business for the further expansion of that business (KEYNES, 1981a, p. 301-302).

Com relação à questão de formação de expectativas positivas para o investimento e de redução da incerteza, Keynes ressalva que aos industriais deveria ser oferecida uma garantia de que condições negativas como as do período de políticas deflacionárias não voltariam a ocorrer. Para ele,

(...) Industrialists should be given an assurance that no reversion is intended to the discarded policy of deflation, and that it is not the policy of the Bank of England to regard conditions in America and the foreign exchanges as more important than the needs of industry at home. (...) The essence of our industrial health, it seems to me, lies in confidence—that is, in the business world being able to lay its plans free from anxiety lest their anticipated profit will be obliterated by a falling price level (idem, p. 336-337).

Com relação ao sistema de crédito para financiamento ao investimento industrial, o autor é cristalino.

My main concern was with the importance, in present industrial conditions, of retaining full control of our credit system, so as to regulate the supply and the price of credit by reference to our own conditions, rather than in sympathy with the course of events abroad (idem, p. 344-345).

Novamente encontramos traços do que podemos caracterizar como um instrumento de política industrial. O autor advoga, neste excerto, a pertinência dos programas de incentivo ao investimento em capital produtivo:

We might do our utmost to try to engineer something like an internal boom, flinging sound finance to the winds by programmes of capital expenditure and so forth, which would allow costive industries to discharge some of their labour into the booming internal industries (idem, p. 398).

Para encerrar a discussão do volume XIX, Keynes argumenta que a proteção à indústria mediante políticas de cunho fiscal não seria uma alternativa razoável. Em suas palavras:

It seems to me that protective [fiscal] measures must worsen the situation because the export industries must be injured by them. The effect of protection is to make the disparity between internal and external prices move further in the direction which is already the wrong side. I can imagine protection being a remedy for some things, but as a remedy for this it seems unthinkable (KEYNES, 1981a, p. 406).

Em relação ao vigésimo volume dos CWK, vale dizer que este é o segundo volume em número de alusões ao setor industrial. A primeira discussão que nos parece digna de nota diz respeito a uma política de incentivos/recompensas para a indústria como um todo (política industrial horizontal) ou somente para determinadas indústrias (política industrial vertical). Em sua análise ele ressalva que tais políticas deveriam ser financiadas pelo governo a partir da constituição de um fundo específico para isto:

I do not think it is the high cost of production at home that is making business losses, but the effect of that in making a certain proportion of our savings abortive. The next remedy is the system of bounties to industry in general or to particular industries. The cost would be provided out of a central fund which would have to be raised by taxation. You could give a bounty to industry in general by paying out of taxation, say, the whole of the employers' contribution to insurance, or a portion of rates—the de-rating measure of the last Government falls under this head. In the case of particular industries, you might either have a state form of the bounty or you could have certain privileges given to the industry such as have been given to the heavy industries by making concessions to the railways on condition that they

make reductions in certain rates. We have given that to the heavy industries (KEYNES, 1981c, p. 106-107).

Também é neste mesmo volume que o autor faz a defesa de que a indústria de bens de consumo não-duráveis deveria ser remodelada e, para isto, ele propôs que fossem aumentados os gastos de capital, bem como fossem oferecidas linhas de financiamento de baixo custo para os tomadores. Tudo isto em adição às tarifas, que também funcionam como instrumento de proteção para o setor em análise:

Some of our staple industries need to be refitted and replanned on modern lines, at the cost of a substantial capital expenditure. In several cases, there is much to be said for replanning an industry as a whole. Apart from tariffs, and the like, we see no reason why our staple industries should wait before putting their house in order. In cases of proved necessity, we should not be opposed to measures of compulsion, in conjunction with the provision of adequate and cheap finance. It may be that we should develop an improved organization for handling all matters of this kind. (...) We think that efficiency in forethought might be much increased if a body were to be set up which might be designated the Board of National Investment, in the hands of which all matters relating to the deliberate guidance of schemes of long-term national investment would be concentrated (KEYNES, 1981c, p. 306-307).

No mesmo diapasão do parágrafo anterior, qual seja o de fomento da indústria nacional, Keynes argumenta que um programa nacional de planejamento econômico seria adequado para todos os três setores da economia, desde que houvesse algo semelhante a uma *carte blanche* para aquele ou aqueles que fossem se dedicar a este afã. Ou, como ele mesmo coloca,

(...) A scheme of national economic planning to achieve a right, or at least a better, balance of our industries between the old and the new, between agriculture and manufacture, between output for export and output for home consumption, between home development and foreign investment; and wide executive powers to carry out the details of such a scheme (idem, p. 473-474).

Com relação ao volume XXI, destacamos apenas a citação que melhor se coaduna com o que já foi discutido. Em conformidade com o que foi apresentado quando tratamos da política de incentivo ao setor da construção civil, a questão da localização das indústrias assume um caráter mais importante quando se observa

que sua mudança e nova concentração nas imediações da capital do país se dá graças às melhores condições desta localidade.

Como tal concentração traz consigo problemas para os trabalhadores das antigas localidades, Keynes defende um planejamento governamental deliberado para que as modificações geográficas não ensejem mais problemas ao invés de mais soluções. Para ele,

Deliberate planning to influence the localization of industry is a matter to which more attention is likely to be given before long. We are at present experiencing in this country a transfer of industry, socially most wasteful, from the industrial north to the London area, owing to lower rates and other advantages to the individual in the latter location (KEYNES, 1981c, p. 89).

Encontramos, no volume XXII, uma discussão interessante: Keynes advoga sua não concordância com uma política de impostos que fosse criada, exclusivamente, para aportar fundos ao governo e, com isso, financiar os gastos com o estímulo econômico. Nas palavras dele, lemos:

The first matter to clear out of the way is the spurious doctrine that the sole purpose of taxation policy is to apportion the costs of government equitably without *arrières-pensées* as to the effect of the particular method or formula in stimulating industrial enterprise and employment. (...) Nevertheless, I agree that no promising proposals have yet been put forward with a view to altering the incidence or nature of industrial taxation so as to fit in with the timing of economic stimulus. I believe that we should give up the idea of progress along these lines. To get this out of the way would clear the road for more promising and constructive proposals (KEYNES, 1978, p. 480).

O volume XXIV contribui com um fragmento em que o escritor ora analisado defende, mais uma vez, a execução de um programa governamental de organização do setor industrial:

(...) we could face the economic future without any serious anxiety—except the perennial one of knocking some energy and enterprise into our third-generation export industries and of organizing the new industries which our first generation is well qualified to conduct if the

capital and the organization can be arranged (KEYNES, 1979, p. 289-290).

Verificamos, no volume XXVI, dois excertos em que instrumentos de política industrial horizontal são aventados pelo autor, mais uma vez ratificando que ele não utiliza esta terminologia. Tais colocações ocorreram logo após o término da conferência internacional de Bretton Woods. *In verbis*:

They will be tied to overseas expenditure – on specific projects, which have been carefully examined and approved. The term specific project will be widely interpreted and any proper scheme for the reconstruction of industry in Liberated Europe or for fresh development will be eligible (KEYNES, 1980b, p. 104-105).

A criação de tarifas e a instituição de subsídios não parecem convenientes para Keynes quando ele faz esta declaração:

Tariffs and subsidies are merely a way of smothering price competition, but have other undersigned and inconvenient consequences and, if they are limited to 25 per cent, may not be consistently effective. You will see that I am arguing in favour of import regulation, not merely on balance of trade grounds, but also on the ground of maintaining stability of employment in new staple industries (KEYNES, 1980b, p. 268).

O volume XXVII contribui com o único fragmento importante a respeito dos efeitos da crise dos anos 1930 que leva em consideração o setor industrial, fazendo mais uma alusão à questão da demanda efetiva. Para Keynes,

At present a falling off in effective demand in the industrial consuming centres causes a price collapse which means a corresponding break in the level of incomes and of effective demand in the raw material producing centres, with a further adverse reaction, by repercussion, on effective demand in the industrial centres; and so, in the familiar way, the slump proceeds from bad to worse (KEYNES, 1980c, p. 121).

Por fim trataremos de trechos relativos às indústrias nascentes (infantes) na economia britânica. A razão de trabalharmos com tais excertos no término desta seção é o fato de que não apenas esta terminologia, mas também os instrumentos que são utilizados para este tipo de ação se enquadram no escopo da política industrial, assunto que abordaremos com mais detalhes no ensaio III desta tese.

Não constitui erro afirmar que, dentre as justificativas mais utilizadas pelo poder público para incentivar o aumento da capacidade produtiva da indústria nacional encontram-se aquelas pertinentes à ‘necessidade’ de proteção dos novos empreendimentos industriais em relação, principalmente, aos mesmos setores existentes em outros países, já em maior estágio de maturação e, por isto mesmo, potenciais concorrentes àqueles empreendimentos.

Warwick (2013, p. 20) ressalta que

Infant industry ideas have a number of variants, and their implementation often requires tariff or import quotas to protect nascent sectors from import competition. Such arguments often draw on observations of the historical record, where a number of the world’s largest market economies underwent industrialization processes in the presence of barriers to trade.

Selecionamos dois dos melhores trechos em que o tema indústria nascente ou ‘infante’ aparece na obra de Keynes, mais especificamente no tomo 2 do volume XIX dos CWK. No primeiro destes trechos, ele faz uma observação sobre as dificuldades que podem advir da dependência do setor externo em determinados setores da indústria. Para mitigar a incerteza que tal situação enseja, Keynes afirma:

If a particular article or service is of such a kind that it is not safe for nations or individuals to leave themselves entirely dependent on the services of outsiders, this is a reason for insisting that we should retain at least the capacity for providing it at home. This is the case of *key industries*. It is already covered by existing legislation. (...) Where relative inefficiency is due to a remediable lack of practice or of education on the part of our own industries, it may be worthwhile to spend something on gaining the necessary experience. This is the case of *infant industries* (Keynes, 1981b, p. 147-148, *itálico acrescentado*).

Com relação aos mecanismos que poderiam ser utilizados para incentivar estas indústrias e salvaguardar o mercado nacional, o autor aponta os dois principais em sua opinião: imposição de tarifas de importação e subsídios para ‘motivar’ o consumo dos produtos nacionais no próprio mercado interno (KEYNES, 1981b). Como um exemplo de tarifa de importação para proteger as novas indústrias encontramos o seguinte fragmento:

A maximum *ad valorem* duty of 25 per cent is not much use to an *infant industry*. That is the matter on which India and the Dominions and a good many other countries will be interested. There is no reference to the problem of infant industries. Apparently, they can be given unlimited subsidies according to the law. But that is only a substitute where the Budget is in a position to do the needful entirely through the technique of subsidizing (Keynes, 1981b, p. 252, *itálico acrescentado*).

No trecho acima encontramos uma ilustração para o caso das novas indústrias. Estas deveriam ser protegidas, sobretudo, nas colônias inglesas. Mas o exemplo nos fala que não existiu, naquele momento, nenhuma referência ao caso das indústrias nascentes, este sim uma preocupação para a Índia e para os demais domínios coloniais britânicos. Além disso, fica claro na citação que a adoção de tarifas é menos comum do que os subsídios eventualmente oferecidos pelo governo. Elas somente seriam utilizadas caso houvesse falta de recursos públicos para manter os subsídios funcionando, assim, como uma espécie de política substituta para tais casos. Uma vez conclusa a discussão proposta sobre elementos concernentes ao setor industrial, passamos às considerações finais.

### **3. Considerações finais**

Os temas abordados neste ensaio nos permitem chegar a algumas conclusões sobre a questão industrial na obra de Keynes. São elas:

1. O cenário macroeconômico do período ao longo do qual Keynes realiza suas análises influencia na abordagem que o autor faz das questões relativas à indústria nos trechos até aqui destacados;
2. O autor menciona, especificamente, na citação que aparece na página 57 desta tese a produção em massa. Portanto, o período em que o autor trabalha com as questões relativas à indústria é o da 'segunda revolução industrial', conforme definido no ensaio I desta tese;
3. As citações sobre indústria permitem que, de acordo com o arcabouço teórico desenvolvido no ensaio I desta tese, já se faça uma aproximação à temática da política industrial na obra de Keynes;
4. Embora com pequenas variações, todas elas motivadas por uma piora nos cenários econômicos nacional e internacional, o autor se posiciona,



preponderantemente, como um adepto do liberalismo econômico. Entretanto, quando levamos em consideração as agendas de desenvolvimento econômico declinadas no quadro 6 do primeiro ensaio, é interessante destacar que Keynes poderia ser considerado um ‘agente híbrido’ em relação àquelas definições, um vez que suas preocupações e propostas incorporam, no mínimo, uma característica de cada agenda como é o caso de sua defesa da intervenção do governo quando necessário, embora com sintonia fina própria a depender do caso; a articulação de medidas de ordem e de transformação; e as preocupações com o bem-estar social.

Com o grande volume de informações apresentado nas seções anteriores, acreditamos ter cumprido o objetivo de destacar os aspectos que nos pareceram mais importantes no *corpus* keynesiano no que respeita à temática indústria. Como foi destacado na primeira seção deste ensaio, são muitas as citações referentes ao nosso assunto na obra de Keynes. Entretanto, como uma das características da composição de ensaios é a sua concisão, não haveria maneira de citar aqui todos os trechos que foram levantados, razão pela qual optamos pela escolha dos que foram mostrados.

Com o intuito de retomar as principais observações que derivam dos trechos anteriormente destacados da obra de Keynes, apresentamos o quadro 3 que é uma síntese de dos elementos relativos à indústria/política industrial até aqui trazidos à luz. Ressaltamos que ficou comprovada a importância que Keynes atribuía ao setor industrial. Isso nos permitirá estudar mais especificamente a política industrial na obra do autor, assunto a ser discutido no ensaio terceiro ensaio desta tese.

**Quadro 3 – Síntese da Questão Industrial na Obra de Keynes**

<b>Indústrias tratadas por Keynes</b>	<b>Contexto da citação sobre indústria</b>	<b>Enquadra-se em política industrial?</b>	<b>Tipo de política industrial</b>
Manufatura	Circulação de moeda e aumento do lucro na indústria	Não	-
	Estabilidade para a indústria	Sim	Horizontal
	Oferta de bens de industrializados	Não	-
	Função Emprego	Não	-
Construção civil	Financiamento a setores específicos	Sim	Vertical
	Programa de facilitação do comércio	Sim	Horizontal
	Mudanças de localização da indústria	Não	-
	Proteção à indústria nas colônias	Sim	Horizontal
Bens de consumo não-duráveis	Pleno emprego durante a I Guerra Mundial	Não	-
	Consequências da valorização da libra esterlina para a indústria	Não	-
	Financiamento à produção industrial	Sim	Horizontal
	Efeitos negativos da deflação sobre a indústria	Não	-
	Barreiras tarifárias	Sim	Horizontal
	Produção em massa	Não	-
	Autofinanciamento da indústria	Não	-
	Oferta de crédito barato à indústria	Sim	Horizontal
	Política de recompensas às indústrias exportadoras	Sim	Vertical
	Criação de fundo governamental para incentivo à indústria	Sim	Horizontal
	Proteção à indústria nascente	Sim	Horizontal
	Políticas educacionais para capacitação de mão-de-obra para a indústria	Sim	Horizontal

Fonte: Elaboração própria a partir de elementos dos ensaios I e II.

## Ensaio III

### A Política Industrial na Obra de John Maynard Keynes(?)

*We believe with a passionate faith that the end of all political and economic action is not the perfecting or the perpetuation of this or that piece of mechanism or organization, but that individual men and women may have life, and that they may have it more abundantly.*

*Liberal Industrial Inquiry (LII, 1928)*

#### 1. Introdução

Este ensaio tem por objetivo comprovar se Keynes, ao longo de sua obra, tratou de assuntos que podem ser classificados como do âmbito das políticas industriais. Como será mostrado ao longo das próximas seções, faremos esta análise comprobatória levando em consideração não apenas as obras produzidas individualmente pelo autor, como também aquelas que foram escritas coletivamente, mas das quais ele participou de maneira significativa na redação final dos textos que serão aqui estudados.

Privilegiando um recorte analítico cuja razão será posteriormente esclarecida, optamos por analisar artigos que Keynes escreveu entre os anos de 1920 e 1930, sendo eles produzidos de forma voluntária ou a pedido de instituições, bem como aqueles que foram redigidos como resultado do trabalho de comitês e grupos de discussão, como é o caso do *Liberal Industrial Inquiry*, doravante denominado simplesmente LII, de cujo relatório, oriundo das discussões desta comissão formada por integrantes do Partido Liberal inglês, foi retirada a epígrafe deste ensaio.

Ademais, tivemos em mente que, em geral, artigos publicados em jornais e periódicos afins, bem como discursos proferidos para plateias provavelmente heterogêneas (entenda-se, aqui, formadas por um público não eminentemente acadêmico ou técnico), tendem a ser mais diretos e, em que pese a comprovada expertise e erudição do autor em tela, mais fáceis de serem interpretados e compreendidos pelo público em geral, na maior parte das vezes leigo no que respeita ao jargão da Ciência Econômica.

Por fim, destacamos uma afirmação de Crotty que, em nosso entender define de forma sucinta e adequada o objetivo que perseguimos neste ensaio: “When Keynes heralded the death of *laissez-faire* in the 1920’s, it was not just macroeconomic policy he had in mind. He called with equal enthusiasm for the State to adopt *powerful industrial polices to regulate enterprise and industry behavior* (1999, p. 558, *itálico adicionado*). É o que abordaremos na sequência.

## **2. Britain’s Industrial Future**

Entre meados de 1927 e meados de 1928, foi instituída pelo Partido Liberal uma comissão para analisar os problemas da indústria na Inglaterra e propor medidas que fossem capazes de solucioná-los, caso o partido viesse a ganhar a próxima eleição para o cargo de primeiro ministro. Keynes, ativo participante do Partido Liberal, contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento dos trabalhos e posterior redação do relatório final da comissão, que era designada *Liberal Industrial Inquiry*, sendo este o maior e mais claro envolvimento do autor em destaque com questões referentes à política industrial.

Uma das principais preocupações de Keynes, bem como de seu partido, relacionava-se com o nível de bem-estar da sociedade, algo que o programa de governo do Partido Liberal privilegiava de maneira recorrente. Mesmo diante das dificuldades enfrentadas pela indústria inglesa, os componentes da comissão tinham em mente que “no impartial man would contend that our industrial system has yet attained an adequate standard either of justice or of efficiency. In its progress it has reached a point where it provides, it is true, a fair level of comfort for a large proportion of our population” (LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY, 1977, p. xvii). Entretanto, havia espaço para maiores realizações.

A comissão insistia constantemente que o setor industrial tinha suas qualidades, embora houvesse alguns ‘órgãos adoentados’ que deveriam ser tratados para que a saúde do corpo como um todo fosse reestabelecida. Na visão daquela,

to say that evils attach to the present industrial system, is not to say that it is without merits and should be destroyed. (...) There has been, and there still is, an energy and resourcefulness in our industry and commerce which it would be harmful to impair. The problem is how to cure what is unhealthy in the economic body without injuring the organs which are sound (LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY, 1977, p. xviii).

Outra bandeira do partido era a defesa de que o Estado não só podia, como devia, atuar para minimizar os problemas que afetavam o setor industrial como um todo. A este tempo, Keynes defendia com veemência que a solução de problemas econômicos seria muito mais célere e eficiente se houvesse a união das esferas pública e privada no combate a eles. O partido preconizava algo como uma divisão equitativa de tarefas, dentro das possibilidades de cada esfera, o que supostamente criaria condições para que o equilíbrio do mercado interno se reestabelecesse. Em função disso, no relatório entregue ao fim dos trabalhos ficava bastante claro que

We are not with those who say that, whatever may be our present difficulties, the intervention of the State would only increase them. Nor do we share the views of the dwindling band who think that the right course is to hand over to the State the maximum of productive activity and industrial control. We have no love for State intervention in itself. (...) The scope of useful intervention by the whole Society, whether by constructive action of its own or by regulating or assisting private action, is seen to be much larger than was formerly supposed (LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY, 1977, p. xix).

Uma questão também destacada no relatório da comissão, que ficou conhecido como *The Liberal Party Yellow book*<sup>30</sup>, dizia respeito ao fato de que, desde o século XVIII, já existiam numerosos exemplos de medidas implantadas pelos governos dos Estados industrializados, sem que isto tivesse redundado em problemas. De acordo com o ‘livro amarelo’,

---

<sup>30</sup> Obra já referenciada no Ensaio II desta tese.

In the last hundred years, in this and every other industrial country, the State has progressively assumed a vast range of functions that closely affect industry and commerce. No one would now propose to repeal them. (...) To what petty dimensions would our national industry be now restricted if the Limited Liability Company had never come into being, the offspring of wise commercial laws? (LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY, 1977, p. xx-xxi)

Causava certa estranheza aos analistas do partido Keynes o fato de que algo reputado como importante e bem-sucedido pudesse, num intervalo de tempo relativamente pequeno, quando pensamos em termos de ciência econômica, se tornar alvo de admoestações e críticas constantes. O partido destacava que

Whole tracts of industrial enterprise, again, have already passed, by common consent, out of the sphere of purely private enterprise. We shall analyse the many intermediate forms of management which have sprung up, almost unnoticed, between the business under purely private control and the business under direct State or municipal control. We shall draw attention to the remarkable proportion of British large-scale industry which has come, in greater or lesser degree, under social authority (LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY, 1977, p. xxii).

O relatório final, que foi intitulado *Britain's Industrial Future*, apareceu em 1928, como já dissemos, e foi o produto final do LII, tendo sido republicado quase ao final da década de 1970, dadas suas importantes conclusões. Entretanto, o relatório não surtiu o efeito desejado pelos liberais de então.

Salientamos a importância da contribuição de Keynes para a consecução deste relatório e, conseqüentemente, sua defesa do que atualmente designamos instrumentos de política industrial. Davenport-Hines (2015, p. 160) ressalta alguns outros pontos que merecem destaque:

The drafting and revision was shared by all of the working-party, but Keynes took the laboring oar in writing the dry and formal chapters recommending various corporatist remedies for unemployment, including investment in modernized factories, a national investment board to regulate Stock Exchange issues made on behalf of foreign interests, public corporations intermediate between privately owned business and state-owned bodies, and reformed budgetary accounts.

Também é mister apresentar a opinião de uma autora que redigiu um artigo sobre o resultado de tal comissão e o repetido envolvimento de Keynes com questões relativas à política industrial<sup>31</sup>. Segundo ela,

Much less well known, however, are Keynes's contributions to the interwar debate about microeconomic (industrial) policy, especially during the 1920s and the 1930s, which are documented in essays and personal letters, newspaper and magazine articles, speeches and radio interviews, and the reports of important government committees, including the Liberal Industrial Inquiry (LII). Although not directly credit to Keynes, who was a key member and main author of the LII's report, *Britain's Industrial Future*, this report contains the most comprehensive source of these ideas, which Keynes defended and promoted until his untimely death in 1946 (KONZELMANN, 2019, p. 3).

Também é bastante oportuna outra consideração feita por Konzelmann (2019, p. 4) a este mesmo respeito. *In verbis*:

Unfortunately, for both Keynes and the Liberals, *Britain's Industrial Future*, published in 1928, not only came at a time when the Liberal Party was rapidly becoming a spent force; it was also soon to be overshadowed by seismic world events – including the economic and social effects of the 1929 Stock Market Crash and Great Depression – as well the need to re-arm for another expensive industrial war. By the time the world emerged from that war, Keynes's ideas about industrial policy were largely forgotten; and the legacy of Keynes, who did not long survive the war, would be mainly restricted to his contributions to macroeconomic theory and policy.

Apesar da pequena repercussão obtida pelo relatório em função das questões retro abordadas, o documento constituiu um marco para o entendimento e discussão da política industrial na Inglaterra. Cerca de nove décadas depois de sua publicação, ele voltou a servir como baliza de comparação para as atuais propostas do governo inglês no escopo da política ora analisada, e tem sido visto como um marco mais completo e, possivelmente, mais eficiente do que as políticas preconizadas a partir de meados da segunda década do século XXI (CHICK,

---

<sup>31</sup> "Though the theoretical defense of this policy would be not be fully in place until the early 1930s, the broad outline of his policy perspective is clearly established in this 1924 article and in his subsequent debate with its critics" (CROTTY, 1999, p. 559).





Logo após o *crash* de 1929, a economia mundial entrou em mais um período de recessão e, ainda preocupado com a questão industrial, o governo criou um comitê para estudar não apenas esta última, como também o comportamento do setor de financeiro no contexto da crise instalada a partir de 1930. O comitê, que ficou conhecido como Comitê Macmillan, publicou seu relatório em 1931. Keynes participou também deste comitê tendo, mais uma vez, se destacado nas discussões e na redação do relatório final. O caminho estava sendo pavimentado para que ele viesse a se tornar um importante *political and economic adviser*. Na próxima seção, teceremos alguns comentários a respeito das conclusões de tal comitê no que tange à política industrial.

**Quadro 1 – Instituições e suas Respectivas Atribuições de Acordo com o LII de 1928**

<b>Instituição</b>	<b>Atribuição</b>
Estafe Econômico Geral	Grupo de especialistas que trabalharia em contato direto com o primeiro ministro e seu gabinete. Tinha funções variadas: notificar o primeiro ministro em caso de problemas relativos ao desenvolvimento industrial e ao comércio; coletar dados e elaborar estatísticas; notificar o gabinete sobre qualquer mudança na conjuntura externa e elaborar planos governamentais para mitigar efeitos de problemas como desemprego, estabilização de preços e de condições de comércio etc.
Comitê de Desenvolvimento Nacional	Diretamente ligado ao primeiro ministro e ao gabinete, sendo assistido diretamente pelo Tesouro, para formular políticas governamentais de otimização da utilização de recursos nacionais e de coordenação dos departamentos a elas ligados.
Ministério do Trabalho e da indústria	Formado a partir da estrutura do já existente ministério do trabalho, deveria incentivar a busca constante da eficiência industrial através do esforço coletivo de todas as classes envolvidas na produção industrial.
Diretoria Nacional de Investimento	Gerenciar a taxa de crescimento agregado na economia através do controle do movimento de acumulação de capital do setor público de forma a direcioná-lo às indústrias com maior desemprego estrutural.
Conselho Nacional da Indústria	Teria a responsabilidade pela autorregulação do setor industrial como um todo, sendo liderado pelo ministro da indústria.
Conselhos das Indústrias	Conselhos que tratariam de cada um dos setores da indústria com o fito de promoverem a autorregulação tanto inter como intra-indústria, sempre deixando a liderança nas mudanças a cargo dos setores industriais específicos.
Diretorias de Negociação Industrial	Responsáveis por tratar dos diversos assuntos e demandas do setor industrial, além das negociações salariais.

Fonte: elaboração própria a partir de Konzelmann (2019), *passim*.

### 3. The Macmillan Report

O 'Committee on Finance and Industry', conhecido como 'The Macmillan Committee' tinha a atribuição específica de investigar o impacto das ações do sistema financeiro sobre a indústria. A direção do comitê ficou a cargo do advogado Hugh Macmillan, tendo daí extraído a designação pela qual ficou conhecido. Keynes foi altamente participativo nas deliberações do comitê e destacou-se em várias atividades.

Durante o período em que o comitê esteve ativo, a leitura do relatório final mostra que Keynes participou da entrevista de 57 testemunhas e participou de cerca de 100 reuniões. Ele explicou detalhadamente seus pontos de vista em oito extensas seções entre fevereiro e novembro de 1930.

Entre outros pontos importantes, ele esclareceu a diferença entre investimento e poupança; argumentou que a riqueza, seja na Inglaterra, seja no resto do mundo, foi acumulada através de empreendimentos e não de parcimônia; defendeu que a existência da poupança, por si só, pouco adianta a não ser que seja empregada na realização do investimento (DAVENPORT-HINES, 2015, NASAR, 2011, SUMMARY, 1931).

Keynes também prelecionou sobre a determinação da taxa bancária de juros e sobre as dificuldades enfrentadas por países em que os salários são elevados e a economia depende dos resultados do comércio exterior (caso da Inglaterra naquele momento). Argumentou, ainda, que, se a taxa de juros subisse para proteger o balanço de pagamentos, o investimento cairia, as empresas incorreriam em perdas e os preços reduziriam de força acentuada. Por isso mesmo, se as perdas continuassem sem que houvesse uma queda nos custos, o desemprego seria a consequência. Finalmente, ele enfatizou a necessidade de disponibilizar crédito barato, barreiras tarifárias para proteger o mercado doméstico e a racionalização da indústria com a adoção de medidas como o fechamento de fábricas ineficientes e/ou redundantes, a fusão de empresas competidoras em mercados em retração e a diminuição de gerentes, técnicos e vendedores que

estivessem em duplicidade em tais empresas (DAVENPORT-HINES, 2015, SUMMARY, 1931).

Findas as discussões, Keynes foi um dos cinco responsáveis pela redação do relatório final cujas principais recomendações foram (idem):

- 1) Regular a economia, através da regulamentação da moeda, com o objetivo de manter a estabilidade de preços;
- 2) A adoção, pelo setor bancário, de políticas, tanto nacionais quanto externas, que facilitassem o investimento através da disponibilização de crédito barato;
- 3) A criação de um fundo internacional garantidor de empréstimos;
- 4) Reformas na conduta e políticas do Banco da Inglaterra;
- 5) Melhoria na cooperação entre o setor financeiro (City londrina) e o setor industrial;
- 6) Oposição a medidas de austeridade por parte do governo;
- 7) Criação de uma tarifa sobre importações e de um prêmio pelas exportações;
- 8) Investimentos urgentes em capital produtivo implementados por um comitê nacional de investimentos;
- 9) Oposição à redução de salários.

Destacamos a grande similitude deste curso de ação com o que foi anteriormente proposto no LII de 1928. Posto Keynes ter participado ativamente da elaboração dos dois relatórios, é lícita a suposição de que as semelhanças entre um e outro advenham do fato de que ele foi o responsável por muitas das propostas, nos dois casos, e encarregado de redigir grande parte dos dois documentos.

Uma vez colocadas estas questões que confirmam o envolvimento e a defesa, por parte de Keynes, do que hoje chamamos de instrumentos de política industrial, passamos, na próxima seção, a discutir alguns artigos selecionados da extensa lavra do autor e que mostram que ele não descurou da situação da indústria britânica em momentos conjunturais considerados mais sensíveis aos interesses deste setor de atividade.

## 4. Análise de artigos selecionados

Nesta seção, procederemos à análise de cinco artigos selecionados dentre todos os publicados na obra de Keynes, tendo sido usado como parâmetro de escolha a maior ênfase dada à questão industrial em cada um dos textos. Como já foi destacado em seção anterior deste ensaio, foi na década de 1920 e no início dos anos 1930 que o autor deu maior ênfase à nossa temática de análise. Tanto quanto possível, optamos por apresentar artigos que foram publicados dentro desta cronologia para manter a coerência com o que já expusemos.

### 4.1. Precisa o emprego de um remédio amargo?

Publicado no *The Nation and Athenaeum* em 24 de maio de 1924, este artigo apresenta pela primeira vez (CROTTY, 1999; KONZELMANN, 2019) a defesa empreendida por Keynes de que a política macroeconômica do Estado deveria ser a baliza para um projeto de orientação das economias nacionais e que programas de investimentos públicos em larga escala deveriam ser uma constante em tal política. Embora a defesa mais elaborada e clara desta orientação somente comece a ser explicitamente realizada a partir dos anos 1930 (CROTTY, 1999), a leitura atenta do artigo nos permite concluir que a delimitação geral da ideia aparece ao longo do texto em análise.

Keynes chama atenção para a porcentagem da população economicamente ativa que está desempregada e que, no momento da análise por ele realizada, era de aproximadamente quatro por cento em termos da indústria nacional como um todo. A concentração de desempregados, entretanto, seria maior na indústria naval e na indústria mecânica, nas quais a porcentagem subiria para 16 por cento (KEYNES, 1981a).

O artigo segue destacando que, na visão de seu autor, existe uma relação lógica e inegável entre o nível de desemprego e a política monetária, principalmente naquilo que ele designou como sendo “(...) provoked by a

misguided inflation and prolonged by a misguided deflation”<sup>32</sup> (KEYNES, 1981a, p. 220). Posto que, em outras oportunidades e também no início do artigo em tela, Keynes discordasse de algumas vozes importantes da política inglesa, naquele momento ele encontrara alguns pontos de concordância com, principalmente, o primeiro ministro Lloyd George (último integrante do partido liberal a ocupar tal cargo), no que concernia, principalmente, à inefetividade dos pressupostos da política de *laissez-faire* e, além disso, de que seria necessário buscar amparo na crença de que a prosperidade seria cumulativa para que se pudesse induzir uma aceleração na produção industrial inglesa e, por conseguinte, no nível de emprego.

Keynes, na sequência, destaca que o ciclo de negócios na Inglaterra estava submerso em um ambiente que ele classificou como tímido. Em seu peculiar estilo de escrita, ele colocou a questão da seguinte maneira: “it [the business] lacks conviction that anything good will continue for long. It watches anxiously for the signs of retrogression; and as soon as the army wavers, individuals bolt” (idem, p. 221). Ele ainda destacou que este estado de espírito seria fatal se continuasse a imperar.

As razões para o desemprego seriam devidas a três questões principais: à imobilidade do trabalho entre indústrias; aos embargos causados pelos sindicatos; e à disparidade de salários entre os setores industriais protegidos e os não-protegidos<sup>33</sup>. A solução para tais problemas passaria, segundo Keynes, pela confiança e coragem naqueles que movimentavam o setor industrial. Desta forma, haveria razão para “not forcing labour out of what is depressed, but attracting it into what is prosperous; not crushing the blind strength of organized labour, but relieving its fears; not abating wages where they are high, but raising them where they are low” (idem, p. 221).

O autor segue destacando que uma das melhores formas, na opinião dele, seria reverter as expectativas negativas dos industriais com o investimento estatal pesado na indústria da construção civil, em função de seu efeito multiplicador nos

---

<sup>32</sup> Algumas considerações do autor sobre estes assuntos foram apresentadas na segunda seção do Ensaio II desta tese.

<sup>33</sup> Vide Ensaio II desta tese.

demais setores da economia. A proposta keynesiana seria, neste momento, que se começasse a empreender investimentos públicos da ordem de cem milhões de libras esterlinas por ano, montante que Konzelmann (2019) estimou em cerca de 2,6% do produto interno bruto do ano de 1924. Estes recursos deveriam ser investidos de forma a aumentar a formação de capital fixo e deveriam impulsionar, com a sua consecução, o envolvimento “of private genius, temperament, and skill” nesta tarefa (KEYNES, 1981a, p. 222). Claro está que não se tratava de nacionalizar investimentos, mas, sim, de incentiva-los com a participação dos setores público e privado.

O artigo termina com duas afirmações importantes: que o desemprego não era causado, como alguns defendiam, pelo descontrole do ciclo de crédito; e que a condução da riqueza nacional para a criação de capital fixo seria capaz de incentivar o desenvolvimento nacional e restaurar o equilíbrio da economia inglesa.

#### **4.2. Federação Britânica da Indústria<sup>34</sup>**

Em outubro de 1925, Keynes proferiu um discurso na seção da Federação Britânica da Indústria na cidade de Manchester. A tônica da conferência foi a inobservância das autoridades monetárias britânicas aos pedidos de auxílio realizados pelo setor industrial. Keynes defendeu, na oportunidade, que se o pleito tivesse sido atendido, a situação do emprego estaria melhor do que se encontrava naquele momento. Posteriormente, o texto da conferência foi publicado pelo jornal *The Manchester Guardian Commercial* em 15 de outubro daquele ano.

Para contextualizar sua preocupação com o nível de desemprego na Inglaterra, Keynes começa sua exposição afirmando que, em 1925, já não havia sinais da existência de uma depressão econômica mundial, fato passível de

---

<sup>34</sup> Como o artigo não tem título, optamos por nomear esta seção com o nome da instituição em que o discurso que deu origem a ele foi originalmente proferido. A Federação das Indústrias Britânicas foi uma associação de empresários cuja ação de maior destaque foi a defesa da reforma tarifária.

observação dada a situação favorável em que se encontravam os principais parceiros comerciais do país, em especial os Estados Unidos.

Além disso, as principais *commodities* e matérias-primas para a economia inglesa estavam com sua oferta normalizada. Mais ainda, o autor em questão salienta que, em termos de estrutura industrial, “It is not true that we are technically inefficient. We are not backward in the new industries-artificial silk, motorcars, oil-driven, ships, electrical engineering. In all those things we hold our own with the whole world. The foundations for prosperity exist”. (KEYNES, 1981a, p.442).

Neste cenário, Keynes defende que as principais razões para a resistência do desemprego e para os problemas que alguns setores da indústria experimentavam, seriam a valorização da libra esterlina e o consequente aumento de custos que isto trazia. Estes dois problemas decorriam da reintrodução do padrão-ouro<sup>35</sup> na Inglaterra: “The reason why unemployment does not diminish and certain industries are half-bankrupt lies in the fact that our manufacturing costs of production, measured in gold, are higher than those of our chief industrial competitors” (idem, ibidem.).

Contribuíam para a manutenção dos custos de produção em patamares elevados o fato do salário real dos trabalhadores ingleses ser mais alto do que em outras nações europeias, bem como o significativo custo de vida na Inglaterra. Tal situação, garantidora de custos majorados, não decorreria de problemas intrínsecos ao setor industrial inglês, mas, sim, do que o autor chamou de “monetary maladjustment”.

Embora a percepção a respeito da existência destes problemas não fosse negada, havia discordância com relação às causas e, também, às possíveis soluções que lhes pudessem ser aplicadas. Keynes aponta três vertentes distintas (ou ‘escolas’, em suas palavras) que se digladiavam quanto à origem dos problemas e à sua cura.

---

<sup>35</sup> Vide Ensaio II desta tese.

Primeiramente, ele menciona a “escola pia” para a qual o problema residiria não na questão monetária, mas em desequilíbrios estruturais tais como a elevada tributação, os salários reais valorizados, a jornada de trabalho reduzida etc. O adjetivo pio<sup>36</sup> se deve, aqui, às soluções ensejadas pelos partidários desta ideia. Eles defendiam que a resolução dessa questão passaria pela redução de gastos governamentais e por uma mudança de mentalidade e de ação da classe trabalhadora em que “(...) those whose wages are relatively high must be willing to reduce them for the benefit of others” (KEYNES, 1981a, p. 443).

Keynes repudia tanto a análise quanto as propostas desta escola. Ele não estaria convencido de que os salários na Inglaterra “(...) are higher on the average than we can afford. (...) Wages are too high in particular grades and particular industries relatively to others. But I sympathize with the working classes in resisting a general reduction of real wages” (idem, p.444).

A segunda escola foi denominada por Keynes de “escola puritana” em função de seu apego a medidas de caráter econômico anteriores à Primeira Guerra Mundial. No entender dos adeptos desta escola, se os preços estão elevados e isto afeta o custo de vida, uma das causas prováveis deste desequilíbrio seria o excesso de crédito. Logo, controlar a concessão de crédito seria medida essencial<sup>37</sup>.

Keynes desqualifica tal ideia ao argumentar que não se pode resolver um problema atual mediante aplicação de regras monetárias ultrapassadas e idealizadas para situações distintas daquelas do presente. Para ele,

the only method by which the high Bank rate and credit restriction can lower prices is, so to speak, by deliberately organizing a depression (...). The reason why we are still full of unemployment when the rest of the world is recovering from the depression of 1921 is because for, the three years past, whenever business was raising its head the Bank of England has seized the opportunity to restrict credit and so organize a depression with a view to lowering prices (...) (KEYNES, 1981a, p. 445).

---

<sup>36</sup> Aqui o adjetivo tem o sentido de ‘com fé’.

<sup>37</sup> Em consonância com o que foi exposto no primeiro artigo analisado nesta seção.



A terceira corrente foi denominada por Keynes de “escola sensata” e aglutinava os defensores da ideia de que a prosperidade econômica é importante e deve prevalecer perante outras preocupações, além de ter efeito cumulativo e permitir aumentos na capacidade produtiva e no nível de emprego que, em última instância, seriam capazes de manter o salário real vigente e, mesmo assim, reduzir os custos de produção.

No entender de Keynes este pensamento era o mais adequado para a atividade industrial, uma vez que tal escola “(...) would set itself in every possible way to organize prosperity instead of depression, would stimulate new capital developments of every kind, would encourage the business world to launch out, and would give it the confidence and credit to do so” (idem, 1981a, p.446). Ele manifesta, ao final do artigo, seu apoio às ideias da escola sensata e enfatiza que as autoridades monetárias inglesas seriam mais bem-sucedidas em termos de política monetária se perseguissem os postulados por ela defendidos.

#### **4.3. Liberalismo e indústria**

Durante o ano de 1927, Keynes seguiu sua rotina de participação em encontros de entidades privadas e públicas e ainda participou ativamente da cena política defendendo o programa do Partido Liberal. Em cinco de janeiro daquele ano, ele proferiu um discurso no *National Liberal Club* intitulado “Liberalismo e Indústria”. Ao contextualizar o discurso em tela dentro da lógica liberal, Keynes afirma que aspectos como a evolução da democracia na Inglaterra e o combate aos monopólios privados, ao protecionismo exacerbado e à concentração fundiária, dentre outros, constituíam ganhos já consolidados. No entanto, a realidade daquele momento impunha o enfrentamento de novas questões:

Today and in the years to come the battle is going to be fought on new issues. The problems of today are different, and, in the main, these new problems are industrial or, if you like, economic. Now, this change (...) is partly a result of the victory of democracy, and the new self-consciousness and the new organization of the wage-earning classes. (...) It is due also, I believe, to the arrival of a new industrial revolution, a new economic transition which we have to meet with new expedients and new solutions (KEYNES, 1981b, p. 638).

Tais condições imporiam aos *policy makers* duas metas a serem perseguidas: justiça social e eficiência produtiva. Entretanto, estes dois elementos podiam ser conflitantes e, por isso mesmo, demandariam uma mudança de rumo na condução da política nacional, dado que “(...) in terms of our old solutions we are feeling ourselves confronted with a dilemma, a seeming contradiction very often between the policy which appears to be just and the policy which seems to be in the interests of efficiency” (KEYNES, 1981b, p.639).

Num contexto em que prevalecia o confronto de ideias entre os partidos Liberal e Conservador, e o consenso nem sempre ocorria, a tarefa de encontrar soluções que concilhassem as duas metas imporiam aos governantes árdua batalha. Keynes indicou, ainda, mudanças correntes que, na opinião dele, deveriam ser consideradas em uma nova agenda política liberal:

The industrial wage-earning classes are now (...) on the road to political power, which means that they are able to force to the forefront of practical politics the industrial problems which especially concern them individually, just as each previous class which has attained political power has made its own problems the dominant problems of the age (idem, 1981b, p.641).

Em sua análise conjuntural daquele momento, Keynes enfatizou outra mudança significativa: as condições econômicas então vigentes condenariam as indústrias de pequeno porte à extinção. *In verbis*:

The day of the small unit is over, partly for technical reasons, even more for marketing reasons. To get the market is half the task of the modern businessman, and modern methods of capturing markets are hopelessly inapplicable on the small scale of the old competitive industry. (...) And those industries which still persist in small units and free competition—like coal and cotton, to take two prominent examples—are rapidly going bankrupt and will continue to go bankrupt until they alter their ways (KEYNES, 1981b, p.642).

Nosso autor, como experiente acadêmico que era, destacou os problemas, mas também ofereceu possíveis soluções que, eventualmente, mitigariam os desafios enfrentados naquele momento. Ao defender que

(...) it must be the avowed and deliberate business of the Government to make itself responsible for the wholesale collection and dissemination of industrial knowledge. The first condition of successful control and of useful interference of whatever kind from above is that it must be done with knowledge—which it has never been hitherto. An immense amount of economic and industrial knowledge is to be had for the gathering by a body with the authority and with the resources of the Government. Of all modern industrial countries, we are now the most backward in that respect. The industries themselves do not know what they should know about their own affairs (...). It is pure waste and inefficiency to try to do [something] without the pooling of knowledge (KEYNES, 1981b, p.643-644),

Keynes, em nosso entender, preconizou uma ação que pode ser enquadrada como um elemento de política industrial, daí a preocupação em reproduzirmos textualmente suas palavras. Corroboramos esta impressão com o acréscimo de dois outros elementos.

Primeiramente, Keynes enfatizou que quaisquer governos, sejam eles liberais ou conservadores, deveriam estar, “obrigatoriamente”, preparados para enfrentar problemas que pudessem afetar a indústria. Em segundo lugar, ele defendeu que seria necessário que os governos, em seu papel de indutores da atividade industrial, fomentassem diferentes tipos de parceria entre os setores público e privado “(...) in a great variety of experiments, of attempts to get the best of both worlds” (KEYNES, 1981b, p. 645).

Finalmente, Keynes abordou dois elementos de ordem social que ele reputava essenciais para o desenvolvimento da indústria e para a redução do desemprego: investir na *qualificação educacional*<sup>38</sup> e na *mobilidade dos trabalhadores*. No entender dele,

it must be the concern of the state to know and have a policy as to where labour is required, what sort of training is wanted; and then when there are maladjustments to work out plans for the transfer of labour from localities and trades where there is no demand to other localities and other trades which are expanding and not declining (KEYNES, 1981b, p.647).

---

<sup>38</sup> Também pode ser enquadrada como um instrumento de política industrial horizontal.

Atentar para estas questões de cunho industrial e trabalhar para resolvê-las constituiria uma agenda econômico-social adequada para um possível governo liberal que, entretanto, não veio a ocorrer.

#### **4.4. Como organizar uma onda de prosperidade**

O artigo intitulado *How to Organize a Wave of Prosperity* foi publicado no dia 31 de julho de 1928, no *The Evening Standard*. O texto é de interesse para nossa agenda de pesquisa porque, ao tratar das razões para o desemprego na Inglaterra, traz algumas observações sobre a indústria.

Com sua forma peculiar de se expressar, Keynes observou que o otimismo dos agentes que acreditavam ser o desemprego um fenômeno passageiro, ao longo de 1928, é equivocado. Tal afirmação deveu-se ao elevado nível de desemprego verificado em diversos setores da indústria britânica, dentre eles o têxtil, a construção naval, a siderurgia e a construção civil.

Em conformidade com a que já havia sido dito no artigo de 1925 acima analisado, Keynes reitera que o fraco desempenho dos setores da indústria acima destacados se devia tanto à apreciação da libra esterlina (que, por sua vez, era consequência direta do retorno ao padrão-ouro), quanto ao reduzido volume de crédito posto à disposição dos investidores industriais. De acordo com ele, “we have deflated prices by raising the exchange value of sterling and by controlling the volume of credit; but we have not deflated costs” (KEYNES, 1981b, p.762).

Adicionalmente, ao mostrar dados relativos a custos de produção e ao preço de venda de alguns produtos, Keynes argumentou que o nível de emprego é negativamente afetado pela política monetária inadequada. O desemprego na indústria ocorria porque “many industries have not enough margin of profit to employ men at the same wages as before and to sell their products 5 to 10 per cent cheaper” (idem, ibidem).

Neste contexto, o principal equívoco das autoridades monetárias britânicas teria sido, na ótica de Keynes, acreditar que o advento de um período de deflação

nos preços teria o condão de deflacionar os custos de produção também. O autor enfatiza que, “regarding these two different things as though they were practically the same thing, they did not hesitate to commit us to a deflation of costs without having any idea or any plan as to how it was to be brought about” (KEYNES, 1981b, p.762).

Na sequência, Keynes (1981b) indicou que existiriam apenas três maneiras eficientes, embora nem sempre aconselháveis, de promover a deflação dos custos do processo produtivo: redução unilateral dos salários nominais, racionalização dos processos produtivos e, por fim, pleno emprego de fatores de produção e da capacidade produtiva instalada.

A redução unilateral dos salários nominais seria, na opinião de Keynes, sobremaneira inviável quer em termos políticos, quer em termos econômicos, uma vez que “(...) an assault on wages is not only politically impossible, but also maladroit, because the wage rates which will be most likely to yield before the assault will be those in which wages are already relatively low because of bargaining weakness” (KEYNES, 1981b, p.763). A racionalização dos processos produtivos, por sua vez, poderia ser positiva para a atividade industrial, mas seria negativa para o emprego posto que, em geral, ações desta natureza levariam à dispensa de mão-de-obra em função da otimização realizada naqueles processos.

A opção mais viável seria, então, estimular a economia para alcançar o pleno emprego dos recursos e da capacidade produtiva instalada. Sendo este o caso,

industry might afford the higher wages imposed on it if it could work at full steam. The wastefulness of plant employed 10 or 20 or 30 per cent below capacity is extreme. Moreover, the increased purchasing power of a working population in full employment would react quickly and cumulatively on the prosperity of numberless industries and occupations (KEYNES, 1981b, p.764).

Na conclusão do artigo, Keynes ressaltou que melhorias na taxa de desemprego e na situação das áreas debilitadas do setor industrial só ocorreriam se o setor privado contasse com incentivos creditícios para a realização de

investimentos, tivesse seu grau de confiança na economia melhorado e pudesse reajustar, mesmo que modestamente, os preços dos bens produzidos (“*a slight inflation of prices but not of costs*” [idem, ibidem, *itálico adicionado*]).

#### 4.5. A situação da indústria

Em novembro de 1929, o primeiro ministro inglês Ramsay MacDonald, do partido trabalhista, convocou uma reunião para a qual convidou proeminentes representantes dos setores industrial, financeiro, sindical e alguns economistas, dentre eles Keynes, para verificar se sua crença a respeito da letargia e do pessimismo que ele via no setor de negócios como um todo era real ou não. Com isto, sua intenção era decidir se havia, naquele momento, um cenário favorável para a elaboração de um plano governamental que propiciasse uma significativa reorganização e reequipamento da indústria britânica, ao que os presentes não apenas ratificaram como também se mostraram otimistas em relação a tal empreendimento.

Instado a fazer, posteriormente, um resumo das principais opiniões apresentadas naquele momento, Keynes (1981c, p. 18) destacou, primeiramente, que

the Government, wishing for their part to provide the best possible atmosphere for confidence and new developments, think appropriate at this moment to give certain undertakings to the business world in order to enable industrial leaders to lay their plans in conditions of as much security and freedom from sudden surprises as is in any way possible.

Keynes também fez questão de ressaltar que era imprescindível, para que o programa desse bons resultados, o envolvimento não apenas do setor público, mas também do setor privado, uma vez que seriam necessários esforços de ambos os lados para que os problemas enfrentados pela economia inglesa comesçassem a ser resolvidos.

Discutiu-se, ainda, que era particularmente importante que os programas com vistas a racionalizar o setor industrial, destacadamente as indústrias pesadas e as indústrias têxteis, não fossem obstruídos por quaisquer interesses velados ou

por indivíduos cuja própria posição pessoal pudesse ser possivelmente afetada com as novas políticas.

Na sequência do texto, Keynes aponta o que alguns representantes dos diferentes setores presentes no encontro destacaram como importante:

- 1) O presidente do Banco da Inglaterra se comprometeu a oferecer crédito adequado aos objetivos dos programas com taxa de juros mais baixa, colocando um fim na temporada de altos juros e, portanto, de 'dinheiro caro';
- 2) O Banco da Inglaterra deveria se comprometer a instar os diretores dos cinco maiores bancos ingleses a colaborar no financiamento de atividades que lhes parecessem satisfatórias, ofertando crédito principalmente para as atividades concernentes a criação de novas empresas e a conquista de novos mercados externos;
- 3) Uma declaração da Federação das Indústrias Britânicas e dos principais sindicatos e associações patronais de que os salários não seriam reajustados no ano seguinte, 1930, e que haveria uma trégua nas disputas trabalhistas;
- 4) Que deveriam ser priorizados os empréstimos para as indústrias nacionais e somente para indústrias externas que poderiam utilizar importações da Inglaterra;
- 5) Uma declaração dos principais representantes da indústria da construção civil que, existindo financiamento em maiores montantes, eles se comprometeriam a investir na construção de moradias;
- 6) Que os diretores das quatro principais empresas ferroviárias se comprometeriam a cessar a disputa de mercado em detrimento das recém-criadas indústrias de transporte rodoviário, priorizando, ainda, as empresas produtores de bens de capital para as ferrovias e para a cooperação entre tais empresas e aquelas do setor rodoviário;
- 7) Para estimular empresas locais a partir dos conselhos municipais existentes, bem como a anuência e promessa de auxílio do presidente do Conselho dos Condados Londrinos, os quais decidiam sobre as atividades a serem fomentadas. Além disto, o Tesouro deveria, concomitantemente,

anunciar a redução nas taxas de juros cobradas sobre os empréstimos concedidos para novos empreendimentos locais.

- 8) Finalmente, declarações dos conselhos diretores dos órgãos reguladores responsáveis pelas questões de infraestrutura acerca do aceleração de quaisquer projetos já iniciados, ou a serem postos em prática, o mais rápido possível, no limite total de suas possibilidades.

Nos textos cuja análise terminamos de fazer, uma tônica parece constante: a necessidade de realizar uma parceria público-privada para os que problemas enfrentados pela economia inglesa e, mais especificamente, pelo setor industrial pudessem encontrar solução de forma breve, adequada e factível.

## **5. Considerações finais**

Acreditamos, posto todas as evidências anteriormente apresentadas, que Keynes tratou, em diferentes momentos ao longo de sua obra, de elementos que, na atualidade, estão dentro do escopo da chamada política industrial. Então, a resposta à pergunta que ficou indiretamente colocada no título deste ensaio é positiva.

Neste contexto, um aspecto que chama a atenção é a defesa por ele feita de um sistema híbrido de implementação de tais políticas. Em outras palavras, o autor sempre preconizou que deveria haver a presença do setor público e do setor privado, tanto na elaboração quando na execução de tais políticas. A ideia subjacente a tal postulado seria que a autorregulação do setor industrial se tornaria mais fácil quando possibilitada pela existência de instituições estatais que auxiliam as empresas privadas com as questões prementes que afetavam a indústria ao longo do período em que Keynes realiza tais análises.

Uma última observação a este respeito nos parece adequada e de significativa relevância. Konzelmann (2019 p. 4) assim resume de forma lapidar:

(...) Keynes many contributions to the development of policy proposals in relation to industrial strategy, thus had the potential (...) to profoundly



influence the long-term development of British industry. And had these survived to the 1930s and Second World War – and been as influential as “Keynesian” macroeconomic theory and policy proved to be – it might have set the British economy on a very different road to that actually taken.

Talvez seja por isto que o LII destacou a importância de que toda a sociedade inglesa tivesse boa qualidade de vida, a tivesse em abundância, conforme destacado na epígrafe que abre este ensaio. Talvez não seja mera coincidência a grande semelhança daquilo que lemos lá com o que está escrito no Evangelho de João (10,10). Talvez Keynes tenha sido a voz mais importante do século XX a destacar que todos tivessem vida, e a tivessem em abundância.

## Conclusão

Iniciamos esta tese buscando encontrar um conceito diferenciado de política industrial que levasse em consideração o complexo cenário da conjuntura econômica atual, cenário este marcado pela globalização, pela desindustrialização, pelo recrudescimento das políticas comerciais agressivas entre os principais *players* mundiais, pela premência em adotar modelos de produção mais sustentáveis e, principalmente, que levasse em consideração o bem-estar da sociedade, este último uma preocupação muito frequente na obra de Keynes, conforme pudemos verificar em nossa ‘exegese’ de sua obra em busca de elementos de política industrial.

Este conceito foi encontrado no trabalho de Warwick (2013, p. 16) e convém que o reproduzamos aqui. Diz ele:

Industrial Policy is *any type of intervention* or government policy that attempts to *improve the business environment* or to alter the structure of *economic activity* toward sectors, *technologies* or *tasks* that are expected to offer better prospects for economic growth or *societal welfare* than would occur in the absence of such intervention.

É fácil perceber que tal conceito incorpora as principais ‘preocupações’ dos *policy makers* e, por isso mesmo, nos pareceu o melhor entre os muitos apresentados ao longo do ensaio I desta tese.

Além disto, ao nos dedicarmos ao estudo da obra de Keynes em busca de seus pensamentos com relação à indústria, conseguimos verificar que tal conceito se aplicava bastante bem aos elementos que foram destacados da obra desse autor. Keynes não se furtou a advogar a intervenção estatal em momentos de crise econômica, preconizou repetidas vezes que o ambiente de negócios podia ser mais estável caso houvesse a conjunção de forças da esfera pública e da esfera privada, defendeu que cada indivíduo e instituição deveria se dedicar com o melhor de sua capacidade à realização do papel que lhe cabia na sociedade, e insistiu que o bem-estar social era algo de que os governantes não podiam descurar uma vez que, para ele, esta era uma das principais missões do Estado.

Os temas acima destacados foram discutidos ao longo dos três ensaios que constituem esta tese e, ao longo dos muitos trechos destacados da obra de Keynes, percebemos que estas e outras preocupações estão sempre contempladas em muitos de seus escritos. Conseguimos, então, encontrar um conceito que é adequado para analisar a parte da obra de Keynes que mais nos interessava.

Com relação à classificação das políticas utilizadas resgataremos, também, a figura 1 do primeiro ensaio para tecermos algumas considerações importantes.

**Figura 1 – Resumo das Políticas que Influenciam o Setor Industrial**



Fonte: Adaptado de Pelkmans (2006).

Em relação aquilo que Pelkmans (2006) chama de ‘políticas não industriais’ é necessário destacar que Keynes abordou a maioria delas: políticas macroeconômica, salarial, tributária e de infraestrutura nos trechos destacados ao longo dos ensaios II e III. O mesmo ocorre com relação às políticas industriais

<sup>39</sup> Termo equivalente à denominação de política industrial vertical ou seletiva.

apresentadas na figura 1. À exceção das políticas de controle de preços e políticas ambientais, todas as demais foram, direta ou indiretamente, mencionadas, principalmente nos excertos aludidos ao longo do terceiro ensaio.

Já com relação às políticas industriais horizontais, encontramos observações pertinentes à disponibilização de capital de risco (ensaio II), investimento em capital humano (educação, também no ensaio II) e a realização de gastos governamentais (ensaios II e III). As políticas setoriais ou verticais apareceram na discussão sobre a política comercial (ensaio II) e em algumas propostas de intervenções setoriais (ensaio III). Essas observações também se enquadram à perfeição no disposto no quadro 3 do primeiro ensaio, quadro esse que apresenta a proposta de tipificação das políticas industriais na visão de Warwick (2013).

Já em termos do principal objetivo desta tese, que se constituiu em verificar se havia elementos concretos que nos permitissem dizer, com certeza, que Keynes trabalhou o tema política industrial em alguns de seus trabalhos, as observações acima salientadas nos permitem concluir que tal objetivo foi plenamente alcançado. Não somente verificamos que, em muitos momentos, o autor menciona e receita a utilização de instrumentos e instituições de política industrial para corrigir desequilíbrios na economia, como também que ele foi um ativo defensor de tais mecanismos, tanto em escritos de sua lavra particular quanto em obras de caráter coletivo, uma vez que Keynes não deixava de atender a convites para participar de comissões as mais variadas, em geral ficando responsável pela redação final de uma ou mais partes dos relatórios que eram originados destes trabalhos. De qualquer forma, a temática de nosso interesse aparece em sua obra com constância.

Devemos, entretanto, fazer três ressalvas importantes:

1. Embora o autor trabalhe com elementos que hoje estão dentro do âmbito de análise da política industrial, ele não utilizou essa nomenclatura em qualquer dos trabalhos que foram analisados. Isto, em nosso entender, se deve ao fato de que a ideia de política industrial como hoje a concebemos começou

a ser delimitada somente a partir da década de 1940 (WARWICK, 2013, CROTTY, 1999, KONZELMANN, 2019).

2. É preciso destacar o fato de que encontramos, em alguns volumes dos CWK a utilização de termos como política comercial, política industrial, política cambial etc. Ao menos no que concerne à política industrial, concluímos que não foi Keynes quem utilizou tais conceitos. Como a primeira versão dos CWK veio a público no princípio da década de 1970, acreditamos que os editores da coletânea fizeram uso de conceitos que, naquele momento, já haviam sido incorporados ao jargão econômico, e somente serviram ao propósito de aglutinar os inúmeros trabalhos do autor em grupos que tivessem relação com temáticas relacionadas ao que hoje designamos comumente de políticas econômicas.
3. As análises de Keynes são preponderantemente de cunho macroeconômico. Quando o autor se refere à intervenção estatal na economia através da oferta crédito mais barato para o investimento, à criação de linhas de financiamento específicas (construção civil e infraestrutura, por exemplo) e à preocupação com a questão cambial (apreciação espúria da libra esterlina com o retorno ao padrão-ouro, por exemplo), é lícito dizer que se os fundamentos macroeconômicos não estiverem favoráveis e, portanto, as políticas macroeconômicas destacadas na figura 1 acima não estiverem funcionando adequadamente, será deveras complicado esperar que quaisquer políticas industriais intentadas pelo Estado venham a ser efetivas.

Uma vez cumprido o principal objetivo a que nos propusemos ao elaborar esta tese, vale a pena deixar registrada uma última colocação de Keynes sobre a complexidade da indústria, em excerto de sua obra destacado por Clarke (1990, p. 192) e que resume o caráter da atividade industrial de forma emblemática: “Industry has no orthodoxy; industry is changing all the time; industry is not governed by wise sayings and traditions; it is all the time experimenting; it is opportunist”. Concordamos sem ressalvas com o autor.

Por fim, deixamos como agenda futura de pesquisa o estudo dos textos de Keynes sob a ótica das Relações Internacionais e das relações de poder entre os países. Acreditamos que muito ainda há para ser explorado com diferentes abordagens no *corpus* keynesiano.

## Referências

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 1014p
- BAPTISTA, Margarida Afonso Costa. **Política Industrial – uma interpretação heterodoxa**. (Coleção Teses). Campinas, SP: UNICAMP, 2000.
- BIANCHI, Patrizio; LABORY, Sandrine. From 'old' industrial policy to 'new' industrial development policies. *In*: BIANCHI, Patrizio; LABORY, Sandrine (eds.). **International handbook on industrial policy**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2006. <https://doi.org/10.4337/9781847201546>
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol.2. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BIRDSALL, Nancy M.; CAMPOS, Jose Edgardo L.; KIM, Chang-Shik; CORDEN, W. Max; MACDONALD, Lawrence (ed.); PACK, Howard; PAGE, John; SABOR, Richard; STIGLITZ, Joseph E. **The East Asian miracle: economic growth and public policy**. A World Bank research report. Washington, D.C.: World Bank Group, 1993. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/322361469672160172/SummaryAcessado> em: fevereiro, 2019.
- CAVES, R. E. Industrial Policy and Trade Policy: the connections. *In*: KIERZKOWSKI, H. **Protection and Competition in International Trade: Essays in Honour of W. M. Corden**. Oxford: Blackwell, 1987.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHAPPELOW, Jim. *Industrialization*. July, 2019. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/i/industrialization.asp>. Acesso em: set. 2019.
- CHENERY, H. B. Interactions between industrialization and exports. *In*: **American Economic Review**, v. 70, n. 2, maio, 1980.
- CHICK, Victoria. **Industrial Policy, then and now**. Real World Economic Review, 2018. Disponível em: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue84/Chick84.pdf>. Acesso em: jul. 2019.
- CLARKE, Peter. **The Keynesian Revolution in the Making, 1924-1936**. New York: Oxford University Press USA, 1990. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198202196.001.0001>

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. R.; STIGLITZ, J. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória. *In: Revista Brasileira de Inovação*. Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p. 55-85, janeiro/junho 2007. <https://doi.org/10.20396/rbi.v6i1.8648941>

CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (eds.) **Industrial Policy and Development – The Political Economy of Capabilities Accumulation**. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2009.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. Os antigos, os novos e os neo-intitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *In: Análise Econômica*, v. 19, n. 36, p. 25-45, 2001. <https://doi.org/10.22456/2176-5456.10664>

CORDEN, W. M. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *In: The World Economy*, v. 3, n. 2, p. 167-184, Set. 1980. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1980.tb00295.x>

CROTTY, James. Was Keynes a Corporatist? Keynes's Radical Views on Industrial Policy and Macro Policy in the 1920s. *In: Journal of Economic Issues*, v. 33, n. 3, 1999, p. 555-577, <https://doi.org/10.1080/00213624.1999.11506186>

DAVENPORT-HINE, Richard. **Universal Man – The Lives of John Maynard Keynes**. New York: Basic Books, 2015.

DUPONT, J.; HOWARD, R. **The new industrial strategy**. Policy Exchange, 2016. Disponível em: <https://policyexchange.org.uk/publication/the-new-industrial-strategy/>. Acesso em: jul. 2019.

ENCYCLOPAEDIA Britannica. Disponível em: <https://cdn.britannica.com/44/197444-050-6AAA3995/Graph-progression-21st-Industrial-Revolutions.jpg>. Acesso em: set. 2019.

ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, José E. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *In: Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), abril-junho, 1997.

FERRARI FILHO, Fernando. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. *In: Revista de Economia Contemporânea*. v.10, n. 2. Rio de Janeiro: maio/ago. 2006, p. 213-236. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482006000200001>

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio H. B. Reflexões sobre o método em Keynes. *In: Revista de Economia Política*, v. 36, n.1(142), pp. 70-90, janeiro/março, 2016. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n01a05>

FERRAZ, J.; PAULA, G.; KUPFER, D. *In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. Economia industrial – fundamentos e práticas no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 382p. <https://doi.org/10.1016/B978-85-352-6368-8.00024-4>



GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GROENEWEGEN, J.; PITELIS, C.; SJOSTRAND, Sven-Erik. **On Economic Institutions: Theory and Applications**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 1995. 256 p.

HODGSON, Geoffrey M. **How economics forgot history** – the problem of historical specificity in social science. London: Routledge, 2001.  
<https://doi.org/10.4324/9780203519813>

ITOH, M.; KYONO, K.; OKUNO-FUGIWARA, M.; SUZUMURA, K. **Economic Analysis of Industrial Policy**. San Diego, CA.: Academic Press, 1991.

KENTON, Will. *Industry*. July, 2019. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/i/industry.asp>. Acesso em: set. 2019.

KENTON, Will. *Sector*. July, 2019. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/s/sector.asp>. Acesso em: set. 2019.

KONZELMANN, Sue. **John Maynard Keynes, Industrial Strategy – and the Road not Taken?** Working Paper: Progressive Economy Forum, ago. 2019.

LALL, S. **Learning to industrialize**. Londres: Macmillan, 1987.  
<https://doi.org/10.1007/978-1-349-18798-0>

LIBERAL INDUSTRIAL INQUIRY (LLI). **Britain's Industrial Future: Report of the Liberal Industries Inquiry, 1928**. London U. K.: Ernest Benn Ltd, 1977.

MARTORANO, Bruno. **What factors drive successful industrialization? Evidence and implications for developing countries**. Working Paper 7/2017. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2017.

NASAR, Sylvia. **Grand Pursuit – the story of economic genius**. New York: Simon & Schuster, 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PACK, Howard. **Industrial Policy in Historical Perspective**. Paper prepared for presentation at the session: What Role for Industrial Policy? Denver, Co.: American Economic Association Meetings, jan. 2010. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/conference/2011/retrieve.php?pdfid=505>. Acesso em: maio 2019.

PELKMAN, Jacques. European Industrial Policy. *In*: BIANCHI, Patrizio; LABORY, Sandrine (eds.). **International handbook on industrial policy**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2006, p. 45-78.

PONDÉ, João Luiz. Instituições e mudança institucional: uma abordagem Schumpeteriana. *In: Revista Economia*, v. 6, n 1, p. 119-160, jan./jul. 2005.

PRESSMAN, Steven. Institutionalism. *In: KING, J. E. The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2003, p. 196-200.

RIESS, A.; VÄLILÄ, T. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s. *In: EIB PAPERS*, v. 11, n. 1, 2006.

RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy**. Working paper n.3. Washington, DC: Commission on Growth and Development, 2008.

SHEEHAN, Peter. **Beyond Industrialization – New approaches to development strategy based on the service sector**. Research Paper n. 2008/60. Tóquio: United Nations University, maio de 2008.

SIMANDAN, D. Industrialization. *In: KITCHIN, R.; THRIFT, N. (eds) International Encyclopedia of Human Geography*. Vol. 5. Oxford: Elsevier, 2009, p. 419-425. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00178-4>

SKIDELSKY, Robert. **Keynes: the return of the master**. New York: Public Affairs, 2010. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199591640.001.0001>

STORM, Servaas. The political economy of industrialization: Introduction to Development and Change virtual issue. *In: Development and Change*, v. 0, n. 00, 2017. <https://doi.org/10.1111/dech.12281>

SUMMARY, THE MACMILLAN REPORT. 1931. Disponível em: [http://www.archive.org/stream/macmillanreports00thomuoft/macmillanreports00thomuoft\\_djvu.txt](http://www.archive.org/stream/macmillanreports00thomuoft/macmillanreports00thomuoft_djvu.txt). Acesso em: junho, 2019.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. *In: Revista de Economia Política*, v. 26, n.2 (102), abril-junho, 2006, p.175. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000200001>

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

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1971a). Volume V. *A Treatise on Money: the pure theory of money*. Tomo 1. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1971.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1971b). Volume VI. *A Treatise on Money: The applied theory of money*. Tomo 2. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1971.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1971c). Volume XVI. *Activities 1914 – 1919: The treasury and Versailles*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1971.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1980a). Volume VII. *The General Theory of employment, interest and money*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1980.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1980b). Volume XXVI. *Activities 1941 – 1946: Shaping the post-war world, Bretton Woods and reparations*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1980.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1980c). Volume XXVII. *Activities 1940 – 1946: Shaping the post-war world, employment and commodities*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1980.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1981a). Volume XIX. *Activities 1922 – 1929: The return to gold and industrial policy*. Tomo 1. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1981.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1981b). Volume XIX. *Activities 1922 – 1929: The return to gold and industrial policy*. Tomo 2. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1981.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES (1981c). Volume XX. *Activities 1929 – 1931: Rethinking employment and unemployment policies*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1981.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume IX. *Essays in Persuasion*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1972.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume XI. *Economic Articles and Correspondence: Academic*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1983.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume XXI. *Activities 1931 – 1939: World crises and policies in Britain and America*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1982.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume XXII. *Activities 1939 – 1945: Internal war and finance*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1978.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume XXIV. *Activities 1944 – 1946: The transition to peace*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1979.

THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES. Volume XXX. *Bibliography and Index*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1989.

WARWICK, Ken. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**. N. 2, Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>. Acesso em: jul. 2019. <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>

WIKIPRENEURSHIP. *British Regional Policy since the 1920s*. Disponível em: [https://www.wikipreneurship.eu/index.php/British\\_Regional\\_Policy\\_since\\_the\\_1920s](https://www.wikipreneurship.eu/index.php/British_Regional_Policy_since_the_1920s). Acesso em: ago. 2019.

WORLD BANK. *Sector Taxonomy and definitions*. July, 2016. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/538321490128452070/Sector-Taxonomy-and-definitions.pdf>. Acesso em: set. 2019.