

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEONARDO ROCHA SPIZEWSKI

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS E O CENÁRIO BRASILEIRO DOS ANOS
RECENTES**

CURITIBA

2018

LEONARDO ROCHA SPIZEWSKI

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS E O CENÁRIO BRASILEIRO DOS ANOS
RECENTES**

Monografia apresentada ao curso
graduação em Ciências
Econômicas da Universidade
Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina
Bagattoli

CURITIBA

2018

RESUMO

O presente trabalho analisa três políticas industriais que foram implementadas no Brasil entre os anos de 2002 e 2014. São elas a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM). Para a boa compreensão do cenário brasileiro em relação às políticas industriais procurou-se fazer um embasamento histórico que discorre a evolução da indústria brasileira e sobre a atuação do Estado para a promoção do setor industrial ao longo dos anos. Ainda, esta obra apresenta uma breve análise das diferentes óticas das políticas industriais. Foi realizado um levantamento dos artigos relacionados ao tema, bem como dos documentos oficiais emitidos pelo Governo Federal com as diretrizes de cada uma das políticas estudadas. Por meio deste estudo foi possível elencar os principais objetivos e desafios do Estado para o desenvolvimento do setor industrial neste período. Realizou-se uma análise dos principais índices econômicos e daqueles relacionados ao setor industrial a partir da coleta de dados quantitativos.

Palavras-chave: Política industrial, inovação, PITCE, PDP, PBM,

ABSTRACT

The presente work contains an analysis of the three Industrial Policies implemented in Brazil between 2002 and 2014 – the *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE), *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP) and *Plano Brasil Maior* (PBM). Aiming to understand the brazilian scenario related with industrial policies there is a historical study of how the State handle the industrial policies targeting the increase of the Nacional Industry. It was presented a briefly analysis about the different views of the industrial policies. For this research was realized an exploration of articles related with the studied meaning and also official documents issued by the Federal Government of Brazil, that describes the challenges and objectives for each applied policy. Also, was realized a quantitative analysis of the most important economic index and those ones related with de Industry.

Key words: Industrial Policies, Innovation, PITCE, PDP, PBM

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 JUSTIFICATIVA	6
1.2 OBJETIVOS	7
1.2.1 Objetivo Geral.....	7
1.2.2 Objetivos Específicos	7
1.3 METODOLOGIA	8
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	8
2. INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL.....	10
2.1 A IMPORTÂNCIA DO SETOR INDUSTRIAL.....	10
2.2 BREVE HISTÓRICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA.....	13
3. POLÍTICAS INDUSTRIAIS	25
4. POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE	32
4.1 POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE).....	32
4.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)	39
4.3 PLANO BRASIL MAIOR (PBM)	43
5. TRAJETÓRIA DOS PLANOS.....	49
6. EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS.....	56
6.1 PIB	56
6.2 UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INDUSTRIAL INSTALADA.....	58
6.3 IMPORTAÇÕES.....	59
6.4 EXPORTAÇÕES.....	62
6.5 FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBCF)	63
6.6 INVESTIMENTO	65
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS.....	70

1. INTRODUÇÃO

O papel da industrialização no desenvolvimento vem sendo debatido ao longo dos anos. O setor industrial tem grande importância na economia, sendo capaz de promover o desenvolvimento da produtividade do trabalho, possibilitando ajustes de demanda no mercado interno e externo, favorecendo a balança comercial, absorvendo mão de obra, principalmente em países de alta densidade demográfica, e induzindo o desenvolvimento tecnológico.

Dentro desta perspectiva, surge a análise do papel do Estado e das políticas públicas na promoção e controle do setor industrial. Empiricamente as políticas públicas têm sido fundamentais para o desenvolvimento econômico sustentado, moldando o ambiente e o comportamento dos agentes e instituições envolvidas.

O fomento da atividade industrial, por meio de políticas públicas é capaz de dinamizar o crescimento autossustentado dos países, muitas vezes possibilitando a geração de inovações tecnológicas e organizacionais, além da promoção de outros ramos de atividade. Ainda, a utilização de instrumentos relacionados à políticas industriais é capaz de diminuir os impactos da competitividade, sobretudo em ramos intensivos em tecnologia.

Assim, a presente monografia tem como objetivo fazer uma breve apresentação e análise das políticas industriais no cenário brasileiro recente bem como ressaltar suas relações mais evidentes nos principais índices econômicos.

1.1 JUSTIFICATIVA

Este trabalho tem o intuito de identificar como as políticas industriais vêm sendo desenvolvidas no Brasil, a partir de uma perspectiva que visa analisar os dados referentes à economia nacional e as propostas das políticas industriais lançadas no período recente (2002-2014). A partir da pesquisa em questão poderá ser analisado o cenário nacional referente as políticas

industriais e possibilitará estudos mais aprofundados nas diferentes áreas abordadas. Ainda, espera-se que se possa ter uma boa identificação da conjuntura industrial brasileira com possibilidades de se verificar em que estágio do desenvolvimento ela se encontra e quais as possibilidades para o futuro.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar as melhorias, benefícios e o que foi mudado no cenário econômico industrial brasileiro, bem como as fragilidades do sistema econômico em que foram desenvolvidas as políticas industriais. Além disso, este trabalho visa verificar se o que foi proposto realmente foi desenvolvido e se houve efetividade nas propostas.

1.2.2 Objetivos Específicos

Dentre os objetivos específicos deste estudo destaca-se o foco na tentativa de se conhecer as principais características das políticas industriais dos últimos anos bem como o viés político das mesmas. Procura-se entender quais foram as propostas desenvolvidas e identificar se foram realmente aplicadas. Ainda, é de grande importância identificar a eficácia do que foi realizado, analisando alguns índices econômicos (como PIB, PIB da Indústria, formação bruta de capital fixo, importações e exportações) e suas alterações após a aplicação dos planos. Desenvolver-se-á análises que permitam elaborar um cenário do antes e do pós implementação das políticas abordadas, assim possibilitando uma análise do que poderá ser esperado para os próximos anos em relação ao tema proposto.

Partiu-se da hipótese de que as políticas recentes, mais especificamente PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), PDP (Política de desenvolvimento Produtivo) e PBM (Plano Brasil Maior), tiveram um viés desenvolvimentista, ou seja, tiveram o estado como agente diretamente atuante no desenvolvimento industrial. No entanto, devido às intempéries ocorridas na vigência dos planos o objetivo desenvolvimentista não foi plenamente alcançado.

1.3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas através da consulta a livros, artigos, periódicos, bem como documentos de avaliação e contendo as diretrizes das políticas industriais abordadas.

Buscando o embasamento histórico do cenário industrial brasileiro, bem como a fundamentação teórica sobre políticas industriais foi efetuada uma pesquisa bibliográfica à autores que abordassem ambos os temas.

Objetivou-se o conhecimento dos planos de forma a entender as propostas e objetivos das políticas adotadas no período que vai desde a posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff. Para tal, foram analisadas as diretrizes das políticas através dos documentos disponibilizados pela ABDI, bem como artigos que as avaliam e documentos de avaliações realizadas por órgãos como o IPEA.

Finalmente para análise da variação dos índices econômicos foram utilizados dados estatísticos disponibilizados pelo IPEADATA e pelo IBGE.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho inicia abordando brevemente, no capítulo 2, a importância do setor industrial bem como o histórico da indústria brasileira. Tratando do seu desenvolvimento, desde o final do século XIX, onde a vocação agrícola ainda representava a atividade principal, até o período que antecede o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, onde há o retorno das políticas industriais com o lançamento da PITCE.

Na seção seguinte, aborda-se o tema das políticas industriais, apresentando diferentes óticas. Desta maneira foi possível demonstrar algumas possibilidades e ferramentas que podem ser usadas pelo Estado, bem como a crítica feita pelas vertentes mais liberais.

A partir deste ponto, nos capítulos 4 e 5, serão abordadas em ordem cronológica as políticas industriais que se seguiram desde 2003. Desta maneira, a primeira política industrial a ser abordada é a PITCE, na seção 4.1, que teve como foco principal a inovação e agregação de valor nos processos industriais.

A PITCE foi seguida da PDP em 2008, objeto da seção 4.2, a qual, após frustrações com o andamento da PITCE, foi lançada com objetivos mais claros e tentava maior coordenação das instituições envolvidas na promoção e desenvolvimento da indústria nacional.

Por fim, na seção 4.3 é apresentado o PBM, plano foi lançado pelo governo federal no ano de 2011 com o intuito de aumentar a competitividade dos bens produzidos pela indústria nacional.

O quinto capítulo trata da trajetória dos planos, onde se aborda de que maneira as políticas se desenvolveram frente ao cenário econômico respectivo de cada período de vigência com apontamentos sobre os sucessos e fracassos verificados na literatura.

O capítulo de número seis apresenta alguns dos principais índices econômicos, bem com a variação dos mesmos no período em que as políticas industriais abordadas neste trabalho estiveram vigentes. Procurou-se fazer apontamentos relacionando as políticas industriais com índices como PIB, utilização da capacidade industrial instalada, importações, exportações, entre outros.

Na seção final foi feita uma análise final da trajetória dos planos, bem como uma breve análise dos objetivos alcançados e qual o legado deixado pelas políticas industriais abordadas.

2. INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo será abordado o processo de industrialização no Brasil iniciando no início do século XX até o final dos anos 1990 que antecedem o período de vigências das políticas industriais recentes. Além disso, inicia-se com uma breve descrição da importância do setor industrial para a economia.

2.1 A IMPORTÂNCIA DO SETOR INDUSTRIAL

O setor industrial é considerado por muitos economistas de suma importância nas economias nacionais e fundamental para o desenvolvimento econômico ao proporcionar inúmeras externalidades positivas. Sabe-se que a indústria é grande geradora de empregos e produto. Em uma análise economicamente mais aprofundada, o processo de industrialização é gerador da elevação da produtividade do trabalho, impulsor do desenvolvimento econômico e pode gerar desenvolvimento tecnológico. Além disso, pode ter papel fundamental na obtenção de níveis de renda mais elevados bem como em avanços sistemáticos em infraestrutura. Uma indústria forte é vital para a prosperidade das economias (ROWTHORN, 1999).

A indústria é vista como se constituindo no impulso econômico para o desenvolvimento. Países como China, Coreia do Sul, Indonésia e Malásia, os quais mantiveram taxas elevadas de crescimento entre os anos de 1970 e 2007 (superior a 5%), apoiaram seu desenvolvimento econômico na promoção da indústria (IEDI, 2011).

Atualmente a indústria representa aproximadamente 16% de todo o PIB mundial. Numericamente, o valor parece não ser de grande representatividade; no entanto, a grande importância deste setor está no fato de que é nele que se encontra o maior volume de investimento privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) nos países desenvolvidos: 89% na Alemanha e Coreia do Sul, 87% na China e 67% nos Estados Unidos (LAPLANE, 2015). Desta forma, é vital para a expansão da inovação e do comércio mundial, incorporando conhecimento na atividade econômica. Ademais, o setor industrial é capaz de fomentar o aumento da produtividade através de ganhos de escala que, por sua vez, pode promover ganhos de conhecimento para os trabalhadores (LEONARDI, WAQUIL & MISSIO, 2015).

O dinamismo da atividade industrial é elemento diferencial em relação às atividades primárias. A indústria resulta em um encadeamento “para trás” e “para frente” muito mais elevado no que tange a promoção de outras atividades, inclusive primárias; ou seja, fomentar atividades que estão em estágios precedentes e posteriores a determinada atividade industrial (CURADO, 2013). Além disso, os preços dos produtos primários tendem a serem inferiores relativamente aos produtos do setor industrial. Assim, há maior possibilidade de crescimento sustentando naqueles países com especialização em setores industriais (FURTADO, 2002).

A atividade industrial é capaz de aumentar o valor adicionado da produção por meio dos produtos com tecnologia e com maior valor agregado (FURTADO, 2002). Tal fato possibilita que se reduza a pressão na balança de pagamentos por meio do aumento das exportações de produtos com maior valor agregado, bem como a diminuição da importação de bens da mesma categoria (CURADO, 2013). O resultado é a melhora nos termos de troca¹ uma vez que há um aumento da presença de produtos manufaturados relativamente a produtos primários. Verifica-se tanto a melhora na pauta de exportações como uma alteração da produção para atender a demanda interna por produtos mais elaborados.

Difícilmente países atingiriam dinamismo tecnológico autossustentado sem a presença de um setor industrial capaz de desenvolver competências tecnológicas centrais (CIMOLI, 2007). A consolidação de um sistema industrial implica na construção de infraestrutura comum a uma variedade de atividades, tais como: malha elétrica, sistema de transporte em geral e sistema de redes de informação e telecomunicação.

Então, pode-se dizer que a indústria é um pilar importante no processo de desenvolvimento e na expansão das economias em geral. Por meio da indústria, países em desenvolvimento podem deslocar recursos alocados em setores de baixa produtividade para produções industriais mais complexas. Assim, são capazes de alterar sua inserção no mercado mundial, gerar aumentos de produtividade, alcançar maiores níveis de renda, ampliar o

¹ Relação entre os valores de exportação e importação

emprego formal e, como já mencionado, desenvolver seus mercados internos (LAPLANE, 2015).

Tratando-se da indústria a partir de uma visão globalizada (em nível mundial) podemos ver que estamos em um estágio de concentração e desequilíbrio. Grandes corporações internacionais controlam cadeias produtivas, explorando ganhos de custos e externalidades através da segmentação da produção (LAPLANE, 2015). A produção de determinados bens (em geral intermediários) e a montagem (de bens finais) são realizadas em países diferentes de acordo com a especialização de cada um. Tal fato corrobora para o aumento dos desequilíbrios entre as economias mundiais.

Não obstante, o processo dinâmico em que se encontram as economias globais (em relação à indústria) faz com que haja, a todo instante, a necessidade do surgimento de novas instituições e regulamentações. Assim, é possível evitar conflitos de classes, fomentar indústrias chave para o desenvolvimento, criar infraestrutura, entre outros (LAPLANE, 2015).

Dado tais fatos, é fácil de concluir que a promoção do setor industrial é benéfica e de suma importância para qualquer economia do mundo. Entretanto, é reconhecido que os países estão em níveis de desenvolvimento industrial e tecnológico diferentes entre si. Enquanto os países chamados desenvolvidos estão com um setor industrial maduro e bem formado, nos países em desenvolvimento, por exemplo, verifica-se ainda a necessidade de desenvolverem sua indústria. A produção de bens com maior elasticidade-renda da demanda tem maior concentração e maiores barreiras² à entrada e a atividade econômica de países em desenvolvimento ainda é mais pautada nos produtos primários, como por exemplo, as *commodities* (FURTADO, 2002).

² Barreiras à entrada podem ser definidas por qualquer fator que impeça a livre mobilidade de capital para uma indústria (KUPFER, 2002)

2.2 BREVE HISTÓRICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

No período que vai até o final do império a economia brasileira foi regida por uma vocação extrativa e agrícola em função da grande abundância de terras e recursos naturais, concomitante à um foco liberal orientado a manutenção da especialização agrícola. Tal fato também decorreu do perfil da colonização, que foi fundamentalmente exploratória. Com a proclamação da república, em 1889, surge uma maior preocupação com o setor industrial, a fim de se livrar do caráter colonial. A subordinação econômica era agravada pela enorme dependência da importação de manufatura e bens de capital estrangeiros. É fácil concluir que um país com características essencialmente agrícolas não seria capaz de perder seu perfil econômico agrícola e colonial (CURADO, 2013).

Deste período até 1920 observou-se uma dependência do setor industrial brasileiro às variações do setor primário exportador. O crescimento da indústria de máquinas e equipamentos, por exemplo, esteve fundamentalmente ligado ao desenvolvimento do setor agroexportador (MARSON, 2015). Crises nas exportações agrícolas refletiam negativamente no crescimento da indústria, que evoluía de acordo com ciclos de prosperidade das exportações agrícolas. A indústria era como complementar a economia agroexportadora, atendendo fundamentalmente a demanda dos produtores locais. Em geral, a indústria nacional de bens de capital atendia a reparos e reposições de peças de máquinas importadas. A incipiente produção nacional de máquinas e equipamentos baseava-se em maquinários para processamento de café e arroz, moinhos de farinha e máquinas para a fabricação de açúcar (MARSON, 2015).

O que se estabeleceu na indústria brasileira deste período foi o predomínio de produções de bens de baixa sofisticação e bens de consumo (LAGO, 1979 *apud* MARSON, 2015). Segundo Glade (2001, citado por CUNHA *et al.*, 2017) 40% do capital investido neste período era representado pela indústria têxtil e 45% por indústrias de processamento de alimentos. Nas décadas de 1910 e 1920 indústria de produção de papel e química farmacêutica foram incentivadas por meio de isenções tarifárias. Ainda neste

período o Estado concedeu uma série de isenções de impostos para importações de maquinário, tarifas subsidiadas para transporte de matéria prima e promulga a Lei dos Similares³ (ROCHA; ROCHA, 19--).

A industrialização brasileira só viria a tomar uma forma mais concreta na década de 1930. Até este momento, as discussões e ações do Estado para o desenvolvimento industrial, em geral, eram marginais e centravam-se na defesa dos interesses da burguesia cafeeira. A descentralização do poder ocasionada pela proclamação da república reforçou o poder dos cafeicultores em caráter regional. O esquema de valorização do café, liderado pelo estado de São Paulo, teve grande êxito financeiro. Tal fato permitiu o enfraquecimento dos comerciantes importadores e industriais (os quais tinham interesses opostos e viram no regime republicano a possibilidade de lograr mais poderes políticos) e a submissão do governo central aos objetivos de políticas econômicas de interesse dos cafeicultores até a década de 1930 (FURTADO, 1974).

Dentre os principais entraves ao desenvolvimento industrial no período destaca-se o custo de transporte, que se configurava como uma barreira à entrada de certas indústrias no mercado brasileiro (como de peças para máquinas importadas). Ainda, economias de escala e produtos internacionais com diferencial tecnológico produziam uma grande barreira estrutural ao desenvolvimento da indústria nacional. Ou seja, a produção nacional sofria com a concorrência de bens importados com baixo preço e alta tecnologia (FONSECA, 2010). Por fim, o mercado interno reduzido e a dificuldade no fornecimento de energia não eram atraentes para o desenvolvimento da indústria de bens de produção (ROCHA; ROCHA, 19--).

A redução da participação do setor cafeeiro (ainda que este tivesse grande importância no cenário nacional), que na década de 1920 foi responsável por mais de 70% do valor das exportações nacionais (CARRARO e FONSECA, 2002), e a manutenção da proteção recebida frente aos produtos importados, o capital foi atraído para o setor industrial. Neste momento estes

³ A Lei dos Similares (Lei número 8592, de 08 de março de 1911) não permitia que fossem adas isenções a tarifas de importações de produtos com similares produzidos nacionalmente.

investimentos passam a ditar o ritmo do crescimento brasileiro. Esse movimento da economia compõe o início do processo de substituição de importações que caracterizou a política industrial desenvolvimentista do país que vigorou até a década de 1970 (RESENDE, 2016).

A década de 1930 é marcada pela expansão da atividade industrial brasileira através do processo de substituição de importações que se iniciou pelos bens de consumo até atingir os bens duráveis. A partir deste período, a indústria brasileira se diversificou com destaque para a indústria automobilística, de bens de capital e siderúrgica – que começaram a ser alvo de substituições de importação já na década de 1940 (FONSECA, 2010) com grande atuação do Estado, através do planejando e coordenando da ampliação do seu papel frente à impossibilidade de um fluxo natural de aumento da atividade industrial, muito devido à característica ruralista que se observava (CURADO, 2013). Além disso, houve imposições de combate à concorrência externa.

É nesse momento histórico que começa a haver um deslocamento do centro dinâmico da economia (FURTADO, 1959): a partir de um movimento de mudança do determinante de renda, do setor agroexportador para o atendimento da demanda interna, a indústria passa a ganhar espaço como setor dinâmico (GREMAUD, 2002). Entre o período de 1933 e 1939 a indústria de transformação cresceu em média 11,2% a.a., já a agricultura teve crescimento de 2% a.a. entre 1934 e 1937, enquanto a economia teve crescimento médio de 6,5% a.a. (FONSECA, 2010).

O desenvolvimento industrial, que antes era induzido pelo crescimento das exportações agrícolas (principalmente do café), passa a ter um caráter substitutivo das importações, como uma resposta ao choque sofrido pela crise do café e a Grande Depressão da década de 1930 (SUZIGAN, 2000).

O governo brasileiro preocupou-se em manter minimamente a demanda garantindo emprego e renda por meio da compra do café - uma política de proteção nacional ao setor. Dada a importância do café para a economia, o governo optou por incentivar a superprodução, mesmo tendo que queimar o produto excedente. O governo antecipou políticas keynesianas e o fez por meio

da expansão monetária – devido à escassez de financiamento, gerada pela crise de 1929 (FONSECA, 2010).

A elevação da taxa de câmbio e a restrição de moeda estrangeira resultaram em aumento dos preços internacionais tornando os produtos internos mais atraentes, que se tornaram substitutos dos importados (GREMAUD, 2002). Ainda, vale ressaltar a existência de capacidade ociosa em já existentes no país e de um pequeno núcleo de indústrias de bens de capital, que favoreceram o processo de ascensão industrial (SUZIGAN, 2000).

Neste período, o governo Vargas iniciou um processo de modernização da economia brasileira por meio de legislações específicas e da criação de órgãos públicos para a coordenação das políticas setoriais, as quais acabaram por favorecer a inflexão do centro dinâmico brasileiro, com destaque para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Departamento Nacional do Trabalho (CARRARO e FONSECA, 2003). Segundo discurso de Getúlio Vargas em 1931, o projeto de governo daria importância para o desenvolvimento da indústria siderúrgica. Ademais, máquinas e equipamentos industriais não deveriam ser importados, mas produzidos em solo brasileiro (FONSECA, 2010).

Durante a década de 1930 se verificou uma considerável alteração da pauta de importações. Os bens de consumo, que antes de 1930 representavam 36,9% do total de importações, caíram para 17,6% entre 1933 e 1939. Em contrapartida, os bens de capital que antes representaram 7,1% elevaram sua participação para 17,9% (FONSECA, 2010).

O processo que iniciou com bens não duráveis, evoluiu e se aprofundou nas décadas de 1950 e 1960 com os bens duráveis e ganhou mais complexidade nos anos 1970 e 1980, com o avanço da produção de bens intermediários e de capital. No período entre a década de 1950 até 1980 a indústria brasileira se integrou, diversificou-se e, além disso, foi fortemente impulsionada pelo mercado doméstico – com destaque para o crescimento da participação da indústria química e metalomecânica (SARTI e HIRATUKA, 2011).

Com relação à intervenção estatal, em todo o período verificou-se o predomínio de políticas verticais⁴. O Estado atuou ativamente na produção direta nos setores de infraestrutura e de transformação. Setores considerados prioritários receberam incentivos fiscais e a indústria pôde contar com políticas protecionistas baseadas em barreiras não tarifárias. Além disso, houve um grande contingente de empresas transacionais instaladas no país (GIAMBIAGI, 2011).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1950 (que passa a se chamar BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em 1982) e da Petrobrás (em 1953), durante o governo Vargas, são marcos importantes para a guinada no desenvolvimento da indústria nos anos que se seguiram. O BNDE foi concebido para viabilizar projetos de infraestrutura julgados capazes de impulsionar o desenvolvimento da economia nacional. Já a Petrobrás, foi um passo importante na identificação do setor energético como estratégico para a economia e soberania do Brasil (GIAMBIAGI, 2011).

Na década de 1950, a economia latino-americana (bem como brasileira) foi fortemente influenciada pelo pensamento Cepalino. Segundo esta corrente, existia um mundo bi polarizado entre centro e periferia. Desta forma, o centro seria composto por países com economias mais avançadas e industrializadas. Já a periferia, onde se enquadravam os países latino-americanos, se compunha de países mais pobres, em geral fornecedores de insumos e essencialmente agrícolas. Seria este, o fato gerador de maior parte da desigualdade entre os países. Os preços dos bens industrializados são mais rígidos, enquanto os produtos agrícolas são comercializados em um ambiente mais próximo ao concorrencialmente perfeito. Neste ponto, surge a deterioração dos termos de troca⁵, com grande desvantagem para as

⁴ Políticas industriais de cunho vertical são caracterizadas por privilegiarem uma indústria ou um setor específico. Pode-se chamar de uma política seletiva na qual o Estado visa modificar a regra de alocação entre setores (KUPFER, 2002).

⁵ A deterioração dos termos de troca reside no fato de que há existência de uma divisão entre países do centro, produtores de manufaturas e bens industrializados, e a periferia que seria basicamente produtora e exportadora de bens primários. Desta maneira, o comércio internacional era desigual, uma vez que produtos primários tem comparativamente menor valor agregado. Ainda, existe baixa elasticidade-renda por bens primários, ou seja, um aumento da

economias periféricas, dentre elas o Brasil, devido à restrição ao crescimento econômico dos países mais pobres (RESENDE, 2016).

Sob este aspecto, a industrialização seria a forma de corrigir e superar esta deficiência e, por sua vez, promover o crescimento e o desenvolvimento sustentado dessas economias. Um forte exemplo da atuação das políticas nacionais apoiadas no pensamento Cepalino foi a industrialização pesada promovida pelo Plano de Metas⁶, que visou o aumento da produção de bens de capital através dos investimentos em estatais. Como citado por RABELO (2003), a indústria já era o centro dinâmico da economia, no entanto a produção de bens de consumo ainda era maior do que a de bens de capital. Apesar disso, ainda havia dependência de criação de divisa por meio de exportações primárias para importações de bens de capital.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek foi lançado com 30 objetivos (contemplando setores como energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação) a fim de atender necessidades de ampliação de infraestrutura, onde as áreas de energia e transporte receberiam a maior parte do investimento (GIAMBIAGI, 2011). O programa era coeso e organizado e tinha como *slogan* fazer o Brasil crescer 50 anos em 5 de governo (CORONEL, AZEVEDO e CAMPOS, 2014). O Plano foi o auge desse período de industrialização brasileira e ia além do processo de substituição de importações, pois visava a integração da estrutura industrial (GREMAUD, 2010).

Quanto ao setor industrial, o Plano de Metas foi direcionado para os setores automobilístico, de construção naval, mecânica pesada e equipamentos elétricos (GIAMBIAGI, 2011). Tinha ainda como pressuposto que atender à demanda reprimida por bens duráveis também geraria efeitos no desenvolvimento de novos setores como o de fornecedores de intermediários

renda tende a não aumentar o consumo de bens primários tal como aumenta o consumo por bens industrializados (MATTEI; PAULINI, 2009).

⁶ O Plano de Metas visava o desenvolvimento dos pontos de estrangulamento da economia brasileira no período com atuação direta e indireta do Estado. As Metas foram abrangentes e ousadas e tiveram como foco o investimento em Energia, Transporte, Alimentação, Indústria Básica e Educação. Vale ressaltar que dentre os planos estava o projeto da criação da nova Capital, Brasília, o qual teve grande impacto na economia devido ao resultado dos investimentos realizados (RABELO, 2003)

para a indústria de bens duráveis (autopeças para automobilística, por exemplo) (GREMAUD, 2010). De fato, verificou-se no período o crescimento do setor de bens duráveis com forte participação do setor automobilístico, que liderou o processo de substituição de importações. O incentivo a indústria era evidente, a meta para a nacionalização do transporte era de 90% (noventa por cento) para 1960, com destaque para a produção de autopeças e intermediários (RABELO, 2003)

O plano teve resultados expressivos, em que pese a duplicação na produção de aço, o aumento considerável na produção de petróleo e o grande crescimento da estrutura viária. A participação do Estado no investimento foi determinante para o sucesso do Plano de Metas (CORONEL, AZEVEDO e CAMPOS, 2011).

O período entre 1968 e 1973 foi o chamado milagre econômico, no qual se observou um crescimento econômico considerável e alterou-se substancialmente o perfil que determinava o país como fornecedor de insumos agrícolas e *commodities*. Esse período foi de crescimento significativo e complementou o processo de difusão da produção e consumo de bens duráveis, iniciado no Plano de Metas. Além do ambiente econômico que se apresentava, com grande atratividade para a entrada de capital externo, tais fatos também foram favorecidos por planos econômicos como o PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento), com foco no fortalecimento da empresa privada e consolidação da infraestrutura (GIAMBIAGI, 2011). Surgia então, um setor de fornecimento de manufaturas e semimanufaturas.

O choque do petróleo de 1973 aumentou o preço do insumo consideravelmente (que passou de US\$ 2,48 em 1972 para 11,58 em 1974) e converteu o cenário brasileiro, de dependente (externo) para restritivo. Assim, antes havia a dependência de produtos e recursos externos o que foi alterado para uma restrição à captação de recursos provenientes de outros países. A capacidade de importação do país foi significativamente comprimida, resultando em uma queda do nível de crescimento econômico e industrial (GIAMBIAGI, 2011).

Frente ao cenário que se apresentava, Geisel lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em meados de 1974, o qual se tratava de um plano de investimentos públicos e privados dirigidos a setores considerados pontos de estrangulamento, tal como infraestrutura, bens de produção (capital e insumos, energia e exportação). O foco na indústria seria nos segmentos de siderurgia, química pesada, metais e minerais não metálicos (GIAMBIAGI, 2011).

O cenário em que ocorreu o segundo PND não foi favorável. O fim do Acordo de Breton Woods⁷ em 1971 e a segunda crise do petróleo em 1979 fizeram com que, mesmo com valores expressivos de crescimento do PIB e de formação bruta de capital fixo, o II PND não alcançasse seus objetivos (CORONEL, AZEVEDO e CAMPOS, 2014).

Outrossim, a industrialização da década de 1970 foi claramente impulsionada por políticas industriais. O desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal foram marcantes em todo o período. As políticas industriais tentaram construir setores de forma similar às economias industrializadas do período e, paralelamente tentou-se construir um embrião do sistema nacional de inovação (SUZIGAN E FURTADO, 2006). O crescimento ao longo desta década foi liderado pelo setor industrial e pelos bens de consumo duráveis, que, combinado com a expansão das importações e da dívida brasileira, ampliaram a dependência externa da econômica em relação a bens de capital e ao petróleo (GIAMBIAGI, 2011).

Infelizmente o crescimento do produto não se traduziu em melhorias sociais – ao contrário, os problemas sociais se agravaram substancialmente – neste período houve aumento da concentração populacional nas áreas urbanas, não houve um acompanhamento do crescimento por parte do sistema educacional e de qualificação de mão de obra e, além disso, houve piora na distribuição de renda e deterioração os salários reais (SUZIGAN E FURTADO, 2006). Valendo-se da analogia de Delfim Neto, o bolo cresceu, mas acabou

⁷ Em julho de 1944 o sistema Bretton Woods determinou regras para relações comerciais e financeiras entre os países. Destaca-se adoção por parte dos países de sistemas monetários com taxas cambiais baseadas no dólar, que por sua vez seria lastreado em ouro (OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008).

não sendo repartido de forma igualitária⁸. O valor elevado das despesas financeiras brasileiras e a deterioração do Balanço de Pagamentos justificaram o período de aprofundamento do desequilíbrio iniciado durante o “milagre”. Ainda, o segundo choque do petróleo e o aumento dos juros internacionais renunciaram a crise da dívida de década de 1980. O governo Geisel foi bem-sucedido ao internalizar setores de bens de consumo e industriais, fundamentais para o desenvolvimento brasileiro. No entanto, aumentou a vulnerabilidade da economia e a dependência externa (GIAMBIAGI, 2011).

Anos sequenciais de instabilidades econômicas enfraqueceram o desenvolvimentismo e o papel do Estado no processo de industrialização nos anos subsequentes. Nos anos 1980, a marca foi a crise da dívida e as políticas industriais de forma coordenada com enfoque no desenvolvimento da indústria e promoção da competitividade inexisteram (IEDI, 2011). A “década perdida”, como ficaram conhecidos os anos 1980, ficou marcada pela inexistência de políticas industriais explícitas (CORONEL, AZEVEDO e CAMPOS, 2014). O foco principal dos governos entre os anos 1980 e meados dos 1990 foi a estabilização da economia. As instabilidades das variáveis macroeconômicas forçaram o Estado a adotar políticas restritivas, ocasionando a perda do dinamismo da indústria e restrição da iniciativa privada. Ademais, a fragilidade fiscal e financeira do Estado tornou-se atrativo para que o investimento se voltasse à aplicação em títulos públicos. Tal conjunto de fatos restringiu a decisão de investimento por parte do setor privado (SARTI e HIRATUKA, 2011).

Durante a década de 1990, ainda que mantido o viés de estabilização macroeconômica, houve alterações na economia que impactaram o setor industrial. Os movimentos liberais que se difundiram em anos anteriores, com destaque para as políticas de Thatcher e o Consenso de Washington, culminaram na perda do protagonismo do Estado. Segundo as propostas

⁸ Antônio Delfim Netto foi ministro da fazenda de 1967 e 1974, período o qual houve o milagre econômico. Na sua gestão a dívida nacional triplicou através dos empréstimos realizados com bancos internacionais para contornar o déficit da Balança de Pagamentos. Defendia que era preciso “fazer o bolo crescer, para depois reparti-lo”, no entanto o crescimento do período não refletiu em melhora para a população de baixa renda.

apresentadas na conferência em Washington⁹, os países latino-americanos deveriam tomar medidas econômicas na direção da desregulamentação e promoverem a liberação do comércio exterior. Além disso, o Estado deveria reduzir sua participação na economia, através de privatizações, terceirizações e cessar a participação na regulamentação das transações comerciais. Tais medidas, de cunho ortodoxo e liberal, visavam à submissão dos países latino-americanos às forças de mercado (BANDEIRA, 2002).

O governo Collor (1990 – 1992), focou em um alargamento horizontal da indústria, além da abertura comercial a partir da redução das tarifas de importação e ampliação do movimento de privatizações. Neste período verificou-se um processo de liberalização das importações e do comércio, com o objetivo de promover a concorrência interna e a modernização da indústria nacional (BURLE, 1993). O Anexo C¹⁰, publicado pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), continha uma lista de itens proibidos de serem importados foi instinto (BRULE, 1993).

Em 1991, com o intuito de conter o processo inflacionário, o governo lançou o Programa de Competitividade da Indústria (PCI), o qual, dentre outras medidas, reduziu a nacionalização da mínima de 70% para 60%, nos investimentos de longo prazo concedidos por bancos como o Banco do Brasil e BNDES. Ainda, houve um programa paralelo para a redução gradual das tarifas de importação (BURLE, 1993).

A indústria nacional, que sofrera com os anos de estagnação, foi estrangulada pela concorrência externa (gerada pelas importações) e do investimento. As propostas de Collor romperam com o modelo proposto em anos anteriores, em que havia participação ativa do Estado e proteções

⁹ O consenso de Washington foi uma recomendação internacional que ocorreu no final da década de 1980. Na ocasião, o economista John Williamson apresentou dez propostas de reformas econômicas para economistas de oito países latino americanos. Dentre as propostas estavam: disciplina fiscal, reforma tributária, taxas de câmbio de acordo com as leis de mercado, liberalização do comércio, fim de restrição ao investimento estrangeiro, privatizações, entre outros. O que levou o *Institute of International Economics* a promover a conferência foi o fato de a crise da década perdida estar afetando os interesses dos Estados Unidos no que diz respeito a dívida externa e capacidade de importar dos países latino-americanos. (BANDEIRA, 2002).

¹⁰ A lista detalhava cerca de 1300 os quais tinham a importação proibida no Brasil (LIMA e SANTOS, 2001).

tarifárias. Este fato fica evidente com a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) lançada no início do governo. Abandonou-se o fomento a indústria e se iniciou um grande processo de privatizações (SUZIGAN E FURTADO, 2006) Dentre os principais setores estavam: siderurgia, petroquímica e de fertilizantes (GIAMBIAGI, 2011).

A redução das exportações foi considerável após o fim dos incentivos estatais a tal atividade devido ao intuito (declarado) de reduzir os custos públicos, além da extinção dos incentivos a pesquisas na área de informática – seguindo a mesma justificativa. Neste período, políticas de cunho tecnológico foram conduzidas com pouca articulação com políticas industriais, deixando ao mercado as definições de programas empresariais (ERBER e CASSIOLATO, 1997).

O Plano Real fez com que a estrutura de investimento fosse alterada, o capital voltou-se ao sistema financeiro, esfera novamente atrativa devido as elevadas taxas de juros adotadas como estratégia de manter a estabilidade da moeda via paridade entre o Real e o Dólar americano. O impacto do plano foi positivo, em um primeiro momento, com um crescimento da indústria de 6,7% em 1994, principalmente devido à estabilização (GIAMBIAGI, 2011). Porém, ainda no ano de 1994, o montante de importações foi 60% maior do que no ano de 1990 (GIAMBIAGI, 2011).

Juntamente com este fato, a grande instabilidade que se apresentou, influenciava a decisão sobre o investimento. Fato que agravou o desenvolvimento da atividade indústria que apresentou queda de 9%, já em 1995. O objetivo deste período foi garantir a estabilidade de preços conquistada pelo Plano Real, com uma política monetária rígida (IPEA, 2015).

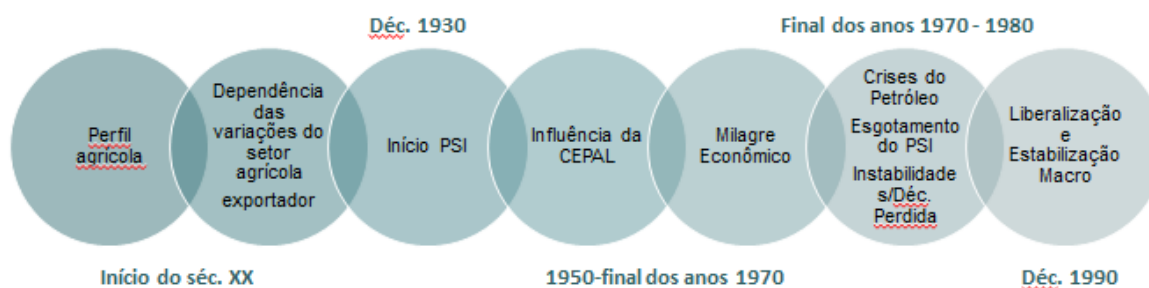
Neste cenário, o Estado passou a ter um papel de regulador da indústria dominada pelo capital estrangeiro. Outro fato importante está relacionado com a piora na distribuição de renda no final dos anos 1990, que culminou no atraso no sistema de educação e, por sua vez, agravou aspectos relacionados a avanços em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia. A estrutura se alterou para um Estado regulador com capital estrangeiro dominante em indústrias com aspecto tecnológico importante no desenvolvimento e grupos privados

nacionais sem capacidade financeira compatível e pouca sinergia produtiva (SUZIGAN E FURTADO, 2006).

Como pode ser visto, entre os anos 1980 até o início dos anos 2000 houve um período em que as políticas industriais foram deixadas de lado pelo Estado, onde as ações voltaram-se à outros aspectos relevantes da economia brasileira – principalmente a estabilidade monetária. (SUZIGAN E FURTADO, 2006).

Por meio deste capítulo foi possível compreender brevemente como a indústria brasileira se desenvolveu durante o século XX, bem como alguns dos eventos relevantes deste período. Abaixo segue, resumidamente, a linha do desta evolução do setor industrial brasileiro:

FIGURA 1 – LINHA DO TEMPO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO



3. POLÍTICAS INDUSTRIAIS

A definição de políticas industriais para o Banco Mundial, segundo relatório de 1993, são os esforços do governo para alterar a estrutura industrial a fim de promover crescimento baseado na produtividade. Tal crescimento deveria estar baseado em aprendizado, inovação tecnológica ou recuperar o atraso por meio das melhores práticas internacionais (WORLD BANK, 1993).

As políticas industriais são caracterizadas por medidas para a defesa de determinados setores industriais objetivando a uma melhor alocação de recursos, a conquista de desenvolvimento econômico e do bem-estar nacional. Portanto, através da promoção de políticas industriais há a possibilidade de fortalecimento de setores que compõem uma economia (KUPFER, 2002).

Pode-se verificar a existência de instrumentos horizontais e verticais de política industrial. O primeiro refere-se a medidas que visam a melhoria do desempenho econômico como um todo. Assim, pode-se citar o controle da concorrência e políticas que envolvem o comércio exterior (como políticas tarifárias). Os instrumentos horizontais também podem usar de incentivos como crédito, deduções fiscais ampliação do investimento em infraestrutura, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e educação. Já o segundo tipo de instrumento favorece indústrias específicas ou cadeias produtivas. O foco deve voltar-se a indústrias com maior valor agregado, grande dinamismo ou até indústrias nascentes. Vale ressaltar que as ações coexistem entre si e estão diretamente relacionadas (IEDI, 2011).

A visão liberal critica a adoção de políticas industriais, com a afirmação de que as medidas são, em geral, reativas e restritivas, utilizadas apenas para remediar falhas de mercado. Ainda, teriam natureza horizontal e sem seletividade setorial (SUZIGAN e FURTADO, 2006). Esta leitura se baseia no pressuposto de que o mercado tende ao equilíbrio, sem que haja intervenções. É possível perceber que as Políticas Industriais podem ser abrangentes e direcionadas a atividades indutoras do desenvolvimento econômico (idem). E que, na realidade, são capazes de produzir e coordenar escolhas antecipadas, diferentemente do cenário hipotético de livre mercado, o qual possibilita apenas escolhas *ex-post* (Castro, 2002 apud FURTADO, 2002).

Pode-se dizer que a política industrial é parte constitutiva da formação e desenvolvimento de mercados. É pela política industrial que se coordena as ações estratégicas do governo e do setor privado, visando o desenvolvimento econômico (IEDI, 2011).

Segundo Coronel, Azevedo & Campos (2014), o governo estimula e protege setores como estratégia de desenvolvimento. A política industrial vem no sentido de promover o desenvolvimento de setores que possibilitem e impulsionem gerações de divisas, difusão tecnológica e expansão do nível de emprego. O Estado é capaz de, através de políticas industriais, atuar em áreas de maior risco, onde o capital privado não atuaria devido a cenários de incerteza (MAZZUCATO, 2014).

Através de políticas industriais o Estado é capaz de criar oportunidades em áreas de maior risco, por meio de investimentos iniciais e possibilitando o desenvolvimento futuro. Embora não seja amplamente divulgado, empresas de grande sucesso, como o Google, e pesquisas que descobriram anticorpos bases para a biotecnologia tiveram seus projetos financiados pelo setor público (MAZZUCATO, 2014).

Pode-se verificar, dentre as diferentes formas de políticas industriais, algumas são mais intervencionistas do que outras, dependendo do ambiente de aplicação das mesmas. A prática da política industrial expressa uma participação do Estado através da promoção de regulamentações e ações de planejamento, políticas específicas, investimento em ciência, tecnologia e infraestrutura, políticas de fomento, articulações micro e macroeconômicas, entre outros aspectos (KUPFER, 2002).

Para que haja dinamismo no desenvolvimento econômico a política industrial deve abranger também os ambientes econômico e institucional – determinantes da competitividade sistêmica da indústria. Deve ainda buscar fortalecer a competitividade, com foco na estratégia de desenvolvimento. Além disso, o fortalecimento da indústria é parte fundamental de uma estratégia ampla de desenvolvimento, a qual deve incluir outros setores chave, como de infraestrutura e setores de apoio a indústria. Ainda, deve ser capaz de irradiar benefícios para outros setores (IEDI, 2011).

“A PI [Política Industrial] constitui, em vários sentidos, uma ponte entre o presente e o futuro, entre as estruturas e as instituições que existem e aquelas que estão em processo de constituição e desenvolvimento.” (SUZIGAN e FURTADO, 2006, pg. 165 e 166).

Como as exportações e a produção interna de forma competitiva são fundamentais para o crescimento do país, a política industrial deve também promover a solidez do setor externo, com foco na expansão das exportações e na substituição de importados (IEDI, 2011).

Quanto ao sucesso de uma Política Industrial, este depende de estratégias que envolvem instrumentos, normas, regulamentações bem como da política macroeconômica – além do dinamismo econômico global. Por exemplo, movimentos da taxa de câmbio e de tarifas aduaneiras podem distorcer os efeitos da política (SUZIGAN E FURTADO, 2006).

Pode ser verificado que as definições que permeiam as atividades de políticas industriais são abrangentes, no entanto, há uma convergência no que tange à participação estatal. O papel do Estado como agente ativo é visto de diversas maneiras de acordo com o período histórico e os autores que discorrem sobre o assunto. Em uma breve análise, partindo dos mercantilistas, as opiniões variam entre os defensores de um Estado que atue intervindo no comércio e indústria e aqueles que, partindo do conceito da “mão invisível” de Adam Smith, defendem um mercado livre em que o interesse próprio dos agentes de maximizações promova um ambiente econômico harmonioso (KUPFER, 2002). Ainda, as correntes liberais ganharam espaço a partir das políticas dos governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos da América nos anos 1980, além das políticas associadas ao Consenso de Washington¹¹ (KUPFER, 2002)

Em um primeiro momento pode-se citar como uma das óticas da política industrial o argumento das falhas de mercado que contrapõem a ideia de livre mercado. A visão neoclássica é baseada no conceito da informação e agentes racionais que, a partir da maximização do interesse próprio, promove o bem-

¹¹ Tais políticas fomentaram a importância da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas industriais.

estar do ambiente econômico como um todo. No entanto, o mercado pode apresentar falhas que levam a uma alocação imperfeita dos fatores econômicos, o que segundo a teoria keynesiana deve ser corrigida pela atuação do Estado.

Falhas em de mercado de capitaissão alguns exemplos que caracterizam as falhas de mercado (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005). Outros tipos de falhas são os oligopólios e monopólios, externalidades, bens públicos, direitos de propriedade e diferença entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas (KUPFER, 2002)

Ainda, segundo Krugman e Obstfeld (2005), as falhas de mercado podem ser corrigidas visando um benefício social que não seria decorrente de uma simples análise de custos e benefícios realizados pelo investidor durante o processo decisório de se produzir. A promoção de incentivos por parte do Estado pode fazer com que determinada indústria promova o fomento de tecnologias e melhorias educacionais para determinada economia, sendo que a firma não iria auferir benefícios diretos destes avanços.

Desta forma, a ação governamental promoveria a correção de situações em que o mercado não é capaz de atingir uma eficiência econômica por conta própria. Isto se daria a partir de ações de controle e ou incentivos econômicos.

A existência de oligopólio e monopólio em setores da economia é decorrente da busca por ganhos de escala, porém deve-se questionar até que pontos estes ganhos promovem um benefício efetivo ao consumidor e de caráter econômico e social. Portanto deve-se evitar a perda de bem-estar do consumidor intervindo nos oligopólios por meio de políticas de regulação, evitando um estado de equilíbrio sub-ótimo (KUPFER, 2002).

As externalidades caracterizam-se por efeitos indiretos causados por uma atividade em outra. A ineficiência causada por externalidades negativas requer medidas corretivas, como fusão de empresas, para que a externalidade se torne um custo ou receita possibilitando a contabilização da mesma, podem ser criados impostos para atuar sobre o custo de oportunidade da produção ou

até mesmo criar um mercado para a externalidade através de direitos de propriedade (KUPFER, 2002).

O fornecimento de bens públicos também pode caracterizar uma falha de mercado. Os bens públicos são não exclusivos e não concorrentes; deste modo, é desinteressante, por parte das empresas privadas, oferta-los à sociedade, fazendo com que a responsabilidade de oferta recaia sobre o Estado de maneira direta ou através de concessões e permissões (KUPFER, 2002).

Diferentemente da corrente que defende a ação governamental em decorrência das falhas de mercado, ótica que defende uma atuação estritamente corretiva, sob a ótica desenvolvimentista o Estado deve atuar ativamente (KUPFER, 2002). A corrente desenvolvimentista defende a utilização de políticas para a promoção do caráter competitivo do país, sustentando mudanças estruturais no sistema produtivo objetivando altas taxas de desenvolvimento econômico. Desta forma o Estado deve atuar na formulação de estratégias que contemplem a indústria como setor estratégico e dinamizador na busca de um emparelhamento com nações mais desenvolvidas.

[...] a política industrial não deve ser apenas reativa a falhas de mercado e sim ativa, abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional como um todo, que condiciona a coevolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. “Com isso a política industrial pode criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico liderado pela indústria e impulsionado por inovação.” (SUZIGAN e FURTADO, 2010, p 12)

O ponto principal desta ótica recai sobre o argumento da indústria nascente. De acordo com este, países em desenvolvimento tem uma vantagem potencial frente a novas indústrias manufatureiras, porém são incapazes de competir com indústrias já estabelecidas e mais economicamente consolidadas dos países desenvolvidos (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005). Com isso, a proteção da indústria nacional nascente desenvolveria uma tendência de redução de custos e a diferenciação com o mercado internacional se reduziria ao longo do tempo. Conforme a vantagem fosse reduzida a proteção diminuiria,

caracterizando esta por ser temporária (possibilitando bens mais baratos aos consumidores) (KUPFER, 2002).

A atuação desenvolvimentista pode ocorrer de maneiras diferentes de acordo com o meio e o período em que as economias estão inseridas. Na América Latina o Estado foi grande atuante na industrialização promovendo o fortalecimento do mercado interno, sob os ideais de Raul Prebisch e a crítica estruturalista da deterioração dos termos de troca. A industrialização por substituição de importações (SI) caracterizou-se pela limitação de importações de bens manufaturados com o objetivo de fomentar o setor manufatureiro que antedesse o mercado doméstico. Países da América Latina, em especial o Brasil, conseguiram desenvolver um arranjo industrial a partir deste processo (SI) e atingiram elevados níveis de crescimento. Países do Leste asiático desenvolveram uma industrialização orientada para as exportações e obtiveram sucesso criando distorções de preços para que fosse favorecido o investimento. O sucesso asiático desenvolveu-se através de uma orientação industrial para fora (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

Segundo Mazzucato (2014), é necessária a existência de um Estado empreendedor, capaz de assumir riscos que o setor privado não assumiria. A autora afirma ainda que o governo deve ter um papel visionário, baseado no fato de que a internet e a nanotecnologia surgiram pela visão do Estado em áreas que ainda não haviam atraído a atenção do setor privado, e não apenas devido a disponibilização de recursos.

Segundo a ótica da competência de inovar há a rejeição de um ambiente onde existam equilíbrios, informações perfeitas e racionalidade. Assim, o pressuposto é de que as assimetrias e externalidades estão intrínsecas no processo de acumulação e crescimento (KUPFER, 2002).

Segue-se a visão de Schumpeter¹² onde a estrutura de mercado é alterada a partir das inovações. A inovação por si é ponto importante da

¹² Joseph Schumpeter foi um economista e cientista político austríaco, o qual viveu entre os anos 1883 e 1950. Ficou amplamente conhecido devido às suas contribuições para a teoria econômica, principalmente pelo que chamou de destruição criativa onde afirma que a economia capitalista está sujeita a ciclos de crescimento devido a inovações que alteram as condições prévias de equilíbrio.

formação concorrência. As interações e a cooperação entre as empresas implicam em benefícios através do aprendizado. Existe neste meio um processo seletivo onde as inovações alteram o ambiente econômico e as indústrias interagem como em um processo de seleção natural, porém de maneira diferente, onde o ambiente como um todo se altera a partir de determinada ação (POSSAS, 2008).

O Estado então atua de forma a promover a inovação em meio a existência da incerteza das indústrias sobre o sucesso desta atividade. Assim, trata-se de uma atuação por meio de políticas de inovação. Tais políticas podem ser tratadas de maneira conjunta ou separadas em relação às políticas industriais visando desenvolver os estímulos à especialização, progresso técnico, capacitação e outros. Nesse sentido, o Estado fomenta e incentiva a inovação e a cooperação em diversos ambientes, com foco tanto na oferta quanto na demanda de tecnologia. Assim, utiliza de instrumentos como financiamento para pesquisa em inovação, compras públicas, incentivos fiscais a inovação e pesquisa, bem como garantia a patentes (KUPFER, 2002).

Segue abaixo um quadro com a forma de atuação do Estado nas diferentes óticas de políticas industriais abordadas neste capítulo:

QUADRO 1 – SUMARIZAÇÃO DAS AÇÕES DO ESTADO A PARTIR DE DIFERENTES ÓTICAS DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS

ÓTICA	DESCRIÇÃO
Falhas de Mercado	Estado atua de forma corretiva, pois o mercado não é capaz de promover a eficiência econômica por conta própria
Desenvolvimentista	Estado atua ativamente visando promover o caráter competitivo do país ao sustentar mudanças estruturais para que o setor industrial seja dinamizador na tentativa do emparelhamento com nações desenvolvidas.
Competência para inovar	O estado promove políticas de inovação (em conjunto ou não com as políticas industriais) com foco na oferta e na demanda de tecnologia.

Fonte: Elaboração própria a partir de Kupfer

Em geral, a política industrial é um conjunto de iniciativas do Estado a fim de influenciar na estrutura produtiva industrial dentro do espaço nacional. A necessidade de medidas públicas para promover a concorrência, o desenvolvimento tecnológico e industrial, e bem como reduzir externalidades negativas, é evidentemente necessária no mundo atual (KUPFER, 2002).

4. POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE

Neste Capítulo serão apresentados os principais objetivos e metas das três políticas industriais que estiveram vigentes no período entre o ano de 2002 e 2014.

4.1 POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)

A partir do governo do presidente Lula iniciado em 2002, foi retomada a utilização de políticas industriais, o que representou um avanço frente ao cenário dos anos anteriores, onde o foco foi a estabilização econômica. (IEDI, 2014). Então no final de 2003 é lançado a PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. O plano partia de uma visão estratégica de longo prazo e tinha como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional (ABDI, 2003).

Segundo documento emitido pelo governo brasileiro, envolvendo os órgãos responsáveis pelas políticas econômicas do país, em novembro de 2003, as medidas adotadas pela PITCE deveriam visar a retomada do investimento e a superação da crise do ano anterior. Foi verificada a necessidade de aumento da eficiência produtiva conjuntamente com o investimento direto e aumento da taxa de poupança (PITCE, 2003).

Neste sentido a PITCE tem suas diretrizes fundamentadas no objetivo de se aumentar a eficiência econômica e o desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e competição no mercado internacional (ALMEIDA, 2009).

Com isso a PITCE se preocuparia em criar infraestrutura que permitisse estimular o investimento privado, bem como aumentar o volume do comércio internacional. Utilizando-se de políticas macroeconômicas de curto prazo, como redução das taxas de juros, a retomada do crédito interno e externo e a redução do risco Brasil, o objetivo seria a redução da dependência externa e a construção da retomada do crescimento sustentável da economia. Desde o planejamento até a execução, a PITCE estaria articulada com outras ações do

Plano Plurianual ¹³(ABDI, 2003). O Governo Federal considerou as linhas de ação descritas no quadro a seguir para a implantação da PITCE:

Quadro 2 – LINHAS DE AÇÃO DA PITCE

LINHA DE AÇÃO	DESCRIÇÃO
Inovação e desenvolvimento tecnológico	Objetivou-se a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação, possibilitando a articulação dos diversos agentes envolvidos no processo de inovação. Para tal, seria necessária a reestruturação das instituições já existentes, aumentar a transparência no processo decisório do estado bem como aumentar o fluxo de recursos.
Inserção Externa	Neste aspecto objetivo foi ampliar a base exportadora com o fortalecimento da “Marca Brasil”, por meio de diversas medidas como desonerações tributárias, financiamentos, prospecção de mercados, entre outros.
Modernização Industrial	A inovação industrial deveria ser abrangente através de financiamento para aumento da capacidade produtiva, modernização de equipamentos, modernização de gestão, entre outros. Ainda, a política visou garantir que empresas de pequeno e médio porte tivessem acesso aos programas de modernização produtiva.
Capacidade e escala produtiva	Uma vez que foi considerado que a capacidade produtiva em alguns setores importantes estava próxima ao limite, ações do estado deveriam garantir que o investimento privado ocorresse.
Opções estratégicas	Foram concentrados esforços em áreas intensivas em conhecimento e em atividades que apresentariam crescimento sustentável, relacionam-se diretamente com a inovação, promovem adensamento do tecido produtivo, abrem novas oportunidades de negócio, são importantes para o futuro do país e que tem potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas.

Fonte: PITCE, 2003.

A política a ser implementada deveria estar de acordo com o modelo internacional de indústria e competitividade. Em diversos aspectos A PITCE assume uma grande responsabilidade em estimular a eficiência e dar apoio a setores de P&D. Tanto aspectos horizontais como verticais seriam cobertos pelas ações da política industrial em questão (IEDI, 2014). A ênfase em tecnologia e inovação pode ser considerada uma novidade histórica, pois até então as políticas focavam na ampliação da capacidade sem preocupar-se com a competitividade (ABDI, 2016).

¹³ O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento realizado por meio de lei o qual contém as prioridades e os investimentos de grande porte para o período de quatro anos (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

O governo visou uma aproximação transparente com o setor privado, focando em modernizar indústrias de pequeno porte e as mais tradicionais, as quais foram consideradas defasadas (IEDI, 2014). O Estado deveria atuar ativamente na promoção do investimento privado que possibilitasse o aumento da escala de produção (considerada próxima do limite, neste período) (ABDI, 2003). Metas de eficiência deveriam ser atingidas pela iniciativa industrial em contrapartida a estrutura criada pelo Estado, dentre tais metas o investimento por parte da iniciativa privada não estaria incluso, uma que vez foi considerado meio para alcançar os objetivos determinados (IEDI, 2014).

Haveria a busca pelo que foi chamado de marca Brasil, que se resume na valorização do produto nacional no mercado global. Houve ainda, a preocupação com disparidades regionais e a promoção dos chamados arranjos produtivos locais (APL)¹⁴ (ABDI, 2003).

Analisando a proposta da PITCE, pode-se concluir uma preocupação com a paridade do poder de compra e a diferenciação entre produtos brasileiros frente ao mercado internacional. Um dos objetivos da política era promover atividades em áreas consideradas portadoras de futuro, como biotecnologia e nanotecnologia. Além disso, a produção nacional deveria tanto entrar como competidora forte no mercado externo como gerar renda internamente.

Concomitantemente com os mecanismos de promoção da indústria nacional, a PITCE considerou algumas determinadas áreas como sendo de suma importância para o sucesso do planejamento e do progresso que se planejava. O foco em semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos, além de bens de capital, seriam importantes para a promoção do crescimento sustentado e possibilitariam vantagens comparativas no mercado internacional (ABDI, 2003).

A PITCE, em suas diretrizes, procurou se voltar à promoção do investimento privado. Como em modelos neoschumpeterianos, considerou o

¹⁴ Arranjos produtivos locais são aglomerações de empresas em um território, as quais mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si, bem como governo, instituições de ensino e outros atores locais. (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2018)

investimento e a inovação como motores do crescimento e expoentes no aumento da produção e, conseqüentemente, do produto e da renda. No entanto, para tal, o aumento do investimento deveria ser promovido pelo estreitamento entre o público (Estado/Governo) e o privado. Para Stein & Herrlein Junior (2016) a ênfase da PITCE na inovação tecnológica como elemento para conduzir a eficiência econômica demonstra que a política teve uma ótica neoschumpeteriana. Os instrumentos de política debruçariam no apoio do Estado com mecanismos eficientes de fortalecimento da tomada de decisão.

Ainda, pode-se verificar que a política também apresentou um viés desenvolvimentista ao observarmos as opções estratégicas e a definição dos setores considerados importantes (como biotecnologia e nanotecnologia). Já em relação ao comércio exterior, a PITCE tem mais aspectos neoschumpeterianos ao abordar a alavancagem da escala manter o foco na inovação (STEIN e HERRLEIN, 2016).

O plano estruturou-se em pontos determinados da indústria, tais quais, inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, capacidade e escala de produção e opções estratégicas.

No âmbito da inovação a proposta era promover uma maior interação público-privada. A política apresenta como relevante a estruturação do setor de pesquisa no âmbito nacional e a elevação do número de patentes com a finalidade de melhorar a estrutura produtiva com a transferência do conhecimento adquirido para o setor produtivo. A partir deste ponto, percebe-se a importância dada ao setor de pesquisa e de desenvolvimento, como sendo uma alavanca do progresso econômico. Ainda, projetos de lei deveriam ser elaborados e deveria haver uma canalização racional e planejada de recursos para pesquisas. Projetos que envolvessem inovação deveriam ser transparentes e apresentados com metas estabelecidas e detalhamento de orçamentos (ABDI, 2003).

Duas medidas legais foram adotadas no sentido da promoção da inovação. Uma delas foi a Lei da Inovação n. 10.973/2004, que estimula a relação entre universidades, institutos de pesquisa e apoio a inovação. Dentre

outras medidas a lei em questão aumenta o número de horas que o professor com dedicação exclusiva pode exercer na atividade privada (de 120 para 416 horas anuais), permite que universidades e institutos de pesquisa compartilhem suas equipes e laboratórios. Além disso, a legislação prevê a subvenção econômica, onde existe a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis em áreas consideradas estratégicas para as políticas públicas do governo federal. Outras formas de incentivos são os financiamentos com condições especiais, participação societária de entes federativos, incentivos fiscais, encomendas por parte da administração pública, concessão de bolsas, compras estatais e criação de fundos de investimento (SOLY, 2017). A outra foi a Lei do Bem n. 11.196/2006, a qual reduz o custo da inovação através de deduções no Imposto de Renda para Pessoa Jurídica (para aquelas empresas que enquadram-se no sistema de apuração baseado no lucro real). A empresa poderá deduzir até 80% dos dispêndios realizados com inovação. A lei também garante redução de 50% do IPI incidente sobre máquinas e equipamentos destinados a pesquisa, depreciação integral no próprio ano de aquisição destes equipamentos, redução a zero da alíquota de Imposto de Renda Retido sobre a Fonte (IRRF) para remessas ao exterior destinadas a marcas e patentes e depreciação acelerada de bens intangíveis destinados ao desenvolvimento de inovação tecnológica (IEDI, 2014).

No que tange a inserção externa, a PITCE visou principalmente a, já mencionada, “marca Brasil” que faz conexão com as políticas de inovação e tecnologia. A já existente inserção do agronegócio no mercado internacional, setor que já possuía grande competitividade por ter se estruturado ao longo dos anos, deveria ser fortalecida. Para isso, dentre outros fatores, focou-se na possibilidade de quebra de barreiras (tarifárias e não tarifárias) internacionalmente para os produtos brasileiros (PITCE, 2003).

Além disso deveria haver estímulo à criação de centros de distribuição no exterior, promoção comercial e prospecção de mercados, apoio às exportações com financiamentos e desonerações, além da implementação do

programa Brasil Exportador¹⁵, o qual deveria viabilizar o aumento da intensidade tecnológica dos produtos exportados (IEDI, 2014).

A PITCE procurou criar vantagens comparativas dinâmicas para a economia com a promoção de ações horizontais conjuntamente com ações focadas em setores específicos (STEIN e HERRLEIN, 2016). O que se verificou foi uma necessidade de apoio às pequenas e médias empresas, debilitadas por dificuldades relacionadas às incertezas frente ao mercado e na dificuldade de acesso ao crédito (ALMEIDA, 2009). Houve preocupação com a necessidade latente de renovação do capital produtivo (frente a defasagem do período), por isso a PITCE previa a um programa do BNDES (o “Modermaq”) para financiar até 90% dos investimentos em bens de capital. Além disso, um foco importante foi a intenção de se fortalecer os arranjos produtivos locais, visando a externalidade positiva dos transbordamentos de conhecimento/tecnologia (IEDI, 2014).

Ainda, as atividades consideradas chave para a política em questão possibilitam a abertura de novas oportunidades de negócio, relacionam-se com inovação de processos e produtos, promovem o adensamento produtivo e apresentam dinamismo crescente e sustentável (IEDI, 2014).

Em relação aos semicondutores verificou-se a necessidade do incentivo ao desenvolvimento de competências e formação de recursos humanos. Tal setor foi considerado importante uma vez que é fundamental para a nanotecnologia e outros setores que estão em constante inovação. Para os softwares o foco estava na ampliação das exportações. O governo estimularia o setor de fármaco e medicamentos com compras do setor público. Ainda, a indústria de bens de capital contribuiria para o aumento da produtividade e competitividade da indústria nacional com o aumento da eficiência e agregação de tecnologia aos produtos (IEDI, 2014).

¹⁵ O programa Brasil Exportador foi lançado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e, até o ano de 2007 foi capaz de expandir aproximadamente 120% das exportações. Além disso, viabilizou a expansão da pauta de exportação primária e ampliação das vendas de manufaturados. Com a participação de vários ministérios e do setor privado, possibilitou a aproximação das exportações com novos países como China, África do Sul, Rússia e Oriente Médio, sem comprometer relações comerciais tradicionais (como EUA e Canadá) (QUIRÓS, 2013).

Dentre os aspectos do setor de tecnologia, as maiores dificuldades estavam na inserção internacional e no apoio a exportação. Além da melhora da capacitação, seria estabelecida uma estratégia de promoção do produto nacional, uma vez verificada a existência de um número considerável de empresas produtoras de bens com grau elevado de tecnologia agregado, porém com baixa expressividade e sem cooperação entre elas (IEDI, 2014).

Em relação aos fármacos, o foco seria a elevação do investimento em P&D, uma vez que os benefícios sociais relacionados ao setor são, em sua maioria, maiores do que os privados, havendo assim uma necessidade constante da atuação Estatal. Além disso, dado o elevado gasto governamental com o Sistema Único de Saúde (SUS), no longo prazo isso significaria uma economia para o governo (IEDI, 2014).

A PITCE envolveu diversos órgãos do estado para gerir as medidas propostas, como por exemplo: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e também o Ministério da Fazenda (MF). BNDES e FINEP foram responsáveis pelas linhas de crédito e, ainda, o INMETRO foi envolvido, ao passo que um dos objetivos era aumentar a qualidade dos produtos industriais. Por fim, a ABDI e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)¹⁶ foram criados para o monitoramento da política industrial e institucionalizar a relação com representações empresariais e trabalhistas, respectivamente (STEIN e HERRLEIN, 2016).

Frente ao cenário que se apresentou nos anos anteriores (década de 1990, como comentado neste trabalho) houve a deterioração da indústria brasileira de bens de capital. Para se avançar neste sentido, visto a importância do setor, a PITCE visou estimular o avanço tecnológico fortalecendo o setor nacional e internacionalmente, bem como facilitar a importação de maquinário sem similar brasileiro.

¹⁶ O CNDI é uma instituição vinculada à Presidência da República e presidida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tem como função propor ao governo as políticas de desenvolvimento do setor industrial (IEDI, 2014).

4.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

Em maio de 2008, após algumas frustrações em relação ao andamento da PITCE, principalmente pela resposta do setor privado ter sido aquém da esperada – com foco principal em quatro setores: softwares, bens de capital, fármacos e componentes eletrônicos –, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A política em questão, com foco no setor secundário, mostrou-se mais complexa e robusta que a anterior, priorizando 25 setores da economia brasileira e visando o fortalecimento da interação entre os setores públicos e privados. Além disso, tomou como desafio a tentativa de alcançar efetividade na coordenação entre distintas instituições públicas (PDP, 2008). A orientação básica da PDP estava fundamentada em dar sustentabilidade ao crescimento de longo prazo em uma perspectiva de continuidade e evolução. Para consolidar a confiança na capacidade de crescer e visando a promoção da competitividade no longo prazo, procurou-se enfrentar os quatro desafios descritos na tabela a seguir:

Quadro 3 – DESAFIOS DA PDP

DESAFIOS	DESCRIÇÃO
Ampliar capacidade de oferta	Ampliar a capacidade de oferta objetivando evitar pressões inflacionárias. Para tal deveria ser mantida a expansão da taxa de Formação Bruta de Capital Fixo em ritmo compatível com a elevação do consumo e produção.
Preservar robustez do Balanço de Pagamento	Dar continuidade a elevada expansão da taxa de exportações, bem como estimular setores que apresentaram bom desempenho em anos anteriores e diversificar a pauta exportadora.
Elevar capacidade de Inovação	Elevar a capacidade de inovação das empresas nacionais com o objetivo de agregar valor aos produtos e conseqüentemente ampliar a competitividade no mercado doméstico e inserção internacional.
Fortalecer MPEs	Aumentar as condições de acesso ao mercado para Micro e Pequenas empresas com a finalidade de aumentar o nível de emprego e a inserção social.

Fonte: PDP, 2008.

Em relação à PITCE, a PDP teria maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas (DIEESE, 2008). Verifica-se que houve uma grande preocupação em relação a coordenação e execução das propostas estabelecidas pela PDP. Segundo Stein e Herrlein (2016), a PDP é mais bem estruturada do que a PITCE e teria metas mais

ambiciosas. Os principais desafios da política seriam sustentar o crescimento e elevar os níveis de inovação.

Ainda, o cenário econômico que se apresentava no período era de certo modo otimista e favorável para a promoção da indústria e do desenvolvimento econômico. Apesar do histórico de crescimento nos anos anteriores (em relação a 2008) ser inferior a outros países emergentes, houve uma sequência de expansão do investimento, da atividade industrial e do consumo. Além da ampliação do crédito e dos mercados de capitais, do lucro das empresas e da massa salarial. Uma das grandes preocupações na elaboração da política é a possibilidade de mudança no cenário positivo que se apresentava, visto que sustentar o crescimento pareceu ser a missão da PDP (DIEESE, 2008).

Deste modo, a PDP estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e definiu como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se desse em bases sustentáveis. (IEDI, 2008). Mais uma vez o crescimento sustentado era foco da política industrial adotada pelo governo brasileiro, porém, diferentemente da PITCE – que focou na retomada do crescimento –, desta vez é possível verificar o foco na continuidade e expansão do que foi previamente estabelecido. De certa forma, a nova política se apresenta como uma extensão e um melhoramento do que havia sido proposto.

Além dos setores de alta tecnologia e do foco no setor externo, a PDP preocupou-se com os setores industriais afetados pelo câmbio bem como micro e pequenas empresas. Assim, definiram-se desafios para a execução do plano, como por exemplo: ampliação da capacidade de oferta, com o objetivo de reduzir os riscos de uma pressão inflacionária, a qual se daria através da manutenção dos percentuais de formação bruta de capital fixo superiores a taxa de crescimento do PIB; preservação da robustez, para se evitar restrições ao crescimento; fortalecimento da marca Brasil e da competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional, fato que deveria ser impulsionado pelo investimento em capacitação para inovar; fortalecimento das

micro e pequenas empresas, o que possibilita a expansão do emprego (DIEESE, 2008).

Para que a política fosse trabalhada de forma transparente e para o bom relacionamento do setor público com o setor privado foram estabelecidas metas de controle que se dividiram entre: Macrometas e Metas Específicas. Com cunho sistêmico e abrangente, as macrometas foram estabelecidas para a redução do custo Brasil conforme o quadro 4:

Quadro 4 – DESCRIÇÃO DAS MACROMETAS ESTABELECIDAS PARA A PDP

MACROMETA	OBJETIVO/DESCRIÇÃO
Ampliação do Investimento em relação ao PIB	Meta proposta de aumento do investimento fixo para 21% para o ano de 2010, em relação ao PIB, objetivando média igual à 11,3% no período 2008-2010.
Estímulo à Inovação	Ainda em comparação ao PIB, o gasto privado em inovação deveria aumentar de 0,51% para 0,65% no ano de 2010, possibilitando uma média de crescimento de 9,8%, em média, entre 2007 e 2010.
Expansão das Exportações	Aumentar o percentual de produtos brasileiros exportados no total mundial. Saltando de 1,18% para 1,25% no ano de 2010. Representando assim, um crescimento de 9,1% no período 2007-2010.
Dinamização das MPEs	Aumentar o em 10% número de micro e pequenas empresas exportadoras. Objetivou-se a capacitação dessas empresas para competir no mercado externo. As MPEs com foco em serviços e o mercado nacional não estaria sendo contempladas pelo plano em questão.

Fonte: PDP, 2008.

Dentre os instrumentos que seriam utilizados para o cumprimento das macrometas estavam: incentivo ao crédito e financiamento (além de incentivos fiscais), compras promovidas pelo Estado, instrumentos de regulação (agências sanitárias, econômicas, inspeções técnicas e outros) e apoio técnico. Ainda neste sentido, a política previu renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões até o ano de 2011, com a finalidade de incentivar exportações e o investimento em P&D no setor privado. O BNDES disponibilizaria R\$ 210,4 bilhões em financiamentos para inovação da indústria brasileira e ainda haveriam esforços para a redução da taxa de intermediação na relação com as instituições bancárias, bem como a eliminação da incidência de IOF (0,38%) nas operações de crédito (DIEESE, 2008).

Como já mencionado nesta sessão, a PDP teve uma abrangência maior do que a PITCE. Visando os obstáculos científicos e tecnológicos os programas estruturantes, que seriam meio de garantir as macrometas, organizavam os setores industriais em três categorias. Na primeira categoria estavam incluídas as indústrias voltadas à saúde, tecnologia de informação e telecomunicações, energia nuclear, nanotecnologia e biotecnologia. A segunda categoria continha os setores com potencial exportador bem como os geradores de encadeamento. Neste aspecto, foram contemplados setores heterogêneos, como, por exemplo: indústria têxtil, setor madeireiro e de móveis e complexo produtivo de biodiesel. Setores de *commodities*, petróleo, gás e petroquímico, além de mineração e siderurgia - os quais já estavam entre os mais competitivos internacionalmente- fazem parte da terceira categoria, a qual seria uma aposta para elevar as taxas de investimentos e inovação. (STEIN e HARRLEIN, 2016).

No que tange a elevação da P&D em relação ao PIB, grandes montantes seriam disponibilizados para financiar e incentivar áreas diversas (através de órgãos como BNDES e FINEP. Segundo documento elaborado pela ABDI (2008) seria permitido a depreciação imediata de equipamentos utilizados em pesquisa e desenvolvimento, além da depreciação de maquinário voltado à fabricação de bens de capital, automóveis e autopeças em 20% do tempo normal (de 120 meses para 24, por exemplo). Ainda, houveram incentivos por meio de deduções de valores referentes a P&D no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

Seguiu-se ainda uma gama de medidas para a inserção da indústria brasileira no mercado internacional. Dentre elas, destaca-se a ampliação do Programa de Financiamento às exportações (PROEX)¹⁷ e a extensão do prazo de financiamento de setores como têxtil e de confecções, além do aumento de bens na lista dos elegíveis do programa. Reduziu-se por completo a incidência de imposto de renda sobre remessas enviadas ao exterior destinadas a logística e promoção comercial de exportações de serviços. Sobressai-se

¹⁷ O PROEX é um programa do Governo Federal brasileiro o qual tem por objetivo apoiar as exportações de bens e serviços com financiamentos compatíveis com o mercado internacional (MDIC, 2018).

também os esforços de simplificação do regime aduaneiro e operacional do comércio exterior (DIEESE, 2008).

4.3 PLANO BRASIL MAIOR (PBM)

Em agosto de 2011 foi anunciado o Plano Brasil Maior (PBM), com o intuito de dar continuidade nos esforços iniciados pela PITCE e PDP no estímulo ao desenvolvimento da indústria brasileira até o ano de 2014. Os desafios pós-crise de 2008 deveriam promover a inflexão da ênfase no investimento agregado do período anterior para a ênfase no investimento em inovação tecnológica, organizacional e corporativa. A política deveria fomentar a inovação e agregação de valor da indústria nacional, a fim de promover a competitividade do setor em um cenário que até o momento era pessimista devido a conjuntura econômica internacional impactada pela crise de 2008 (STEIN e HERRLEIN, 2016). A continuidade dos programas de financiamento foi tratada como essencial no desenvolvimento do plano para possibilitar o avanço do crescimento e modernização do capital industrial (ABDI, 2011).

O Governo Federal, frente aos desafios de um cenário internacional adverso, procurou oferecer condições para que fossem integrados instrumentos de promoção produtiva e apoio ao investimento em inovação e capital fixo com instrumentos que estimulassem o comércio exterior a fim de contribuir para uma trajetória de crescimento sustentável (PBM, 2011).

O PBM orientou-se para possibilitar a inovação tecnológica e promover arranjos e integrações de cadeias produtivas. As políticas públicas dos anos anteriores, e o viés anticíclico tomado pelo governo no período de crise, possibilitaram que a indústria retomasse a atividade ainda em 2009. O crescente aumento da demanda doméstica e o reordenamento do mercado internacional no período em questão apontou a necessidade de se dinamizar a competitividade do produto nacional (fato que já vinha sendo abordado nas políticas industriais recentes) (PBM, 2011). No quadro a seguir foram elencados os principais desafios que o Governo Federal assumiu que deveriam ser superados:

Quadro 5 – DESAFIOS DA PBM

DESAFIOS
Intensificar o desenvolvimento da tecnologia e inovação
Combater os efeitos negativos do cenário internacional e da “Guerra cambial”
Enfrentar a crescente concorrência com produtos internacionais no cenário interno e externo
Aumentar o nível de investimentos
Alavancar o nível de qualificação profissional técnica e de nível superior

Fonte: PBM, 2011

A entrada de produtos estrangeiros, principalmente de origem asiática, ameaçava diversos setores, como, por exemplo, têxtil e calçadista. O acirramento competitivo e o desaparecimento de produções locais foram fundamentais para que o foco se desse de forma a desobstruir gargalos e dar condições suficientes para o aumento das inovações e no adensamento produtivo e tecnológico (ABDI, 2011).

Portanto, a proposta do PBM se organizou em ações transversais, ou sistêmicas, as quais voltaram-se para o aumento da eficiência produtiva, e setoriais ou estruturantes, definidas a partir dos desafios dos principais setores produtivos (PBM, 2011). Mostrando assim um esforço da política na estruturação conceitual frente ao que havia sido apresentado nas políticas industriais anteriores (STEIN e HERRLEIN, 2016). No que tange a questão estruturante, deveria haver um aumento da eficiência produtiva além de uma modernização tecnológica da produção nacional, bem como aumento da produtividade. Isto se daria através de quatro diretrizes: fortalecimento das cadeias produtivas, ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócio, desenvolvimento de cadeias de suprimento de energia e diversificação das exportações (ABDI, 2011). As ações estruturantes seriam um elo entre as ações sistêmicas e verticais para organizar setores como o de mecânica, sistemas intensivos em escala e trabalho, logística e outros (STEIN e HERRLEIN, 2016).

Na realidade, observou-se que o esvaziamento da cadeia produtiva não era nem o maior e nem o único dos problemas. A modernização industrial experimentou pequenos avanços, que foram interrompidos pelo cenário de crise que se apresentou. A concorrência internacional, por meio das importações, muitas vezes realizadas de maneira desleal provocou uma

substituição dos produtos nacionais por importados, fragilizando as cadeias produtivas locais. Perderam-se oportunidades em alguns setores que foram ocupados pela figura do produto estrangeiro e empresas internacionais. No entanto, em setores como o energético, ainda observava-se espaços competitivos (ABDI, 2011).

Em suas diretrizes o PBM preocupou-se intensamente com a gestão energética, visando à expansão do mercado. Devido ao âmbito global da preocupação em relação às fontes energéticas e as inúmeras possibilidades apresentadas pelo país (reservas energéticas e tecnologia pré-existente) o país apresentava posição vantajosa internacionalmente. A intenção foi o avanço no desenvolvimento da indústria de óleo e gás para se formar um complexo industrial e de serviços especializados, bem como o aperfeiçoamento das atividades que permeiam o setor (exemplo: promoção do setor de softwares especializados). Ainda, o mesmo se aplica para a produção de etanol, o qual é considerado o combustível mais sustentável do mundo em aspectos ambientais e econômicos. Também ficou evidente nos objetivos do programa que se procurava o aperfeiçoamento do gerenciamento estatal sobre as organizações do setor energético (em sua maioria estatal) (ABDI, 2011).

Ainda neste aspecto, o PBM toma uma postura defensiva ao dar atenção à setores em que a economia brasileira já desempenhava papel importante no cenário internacional (setores intensivos em trabalho, agronegócio e energia). Além disso, o Brasil apresentava vantagens no setor energético relacionado com a exploração do Pré-sal (STEIN e HERRLEIN, 2015). Para a criação de novas competências o Estado foi apresentando como objeto indutor de criação de novas tecnologias, com a possibilidade da existência de exigências em contrapartida da promoção de pesquisas e desenvolvimento.

Viu-se grande oportunidade na atuação estatal em promover o aumento da qualidade da infraestrutura do país através dos investimentos realizados para os eventos esportivos que ocorreriam nos anos seguintes ao lançamento do PBM – Copa do mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016.

Ao analisar o desenho do PBM percebe-se que em diversos aspectos a integração e formação de arranjos locais foram evidenciadas. O intuito era uma integração intra-indústria e intra-setores, possibilitando a geração de conhecimento, além de impulsionar o relacionamento entre empresas brasileiras e a rede industrial internacional. Diversos setores foram contemplados no plano, os quais foram organizados em quatro blocos de acordo com as características e possibilidades de alterarem o cenário industrial (ABDI, 2011).

Quadro 6 – SETORES CONTEMPLADOS NO PBM – ORGANIZADO POR BLOCOS

BLOCO	SETORES
Bloco 1 – Sistemas com capacidade de transformação da estrutura produtiva	<ul style="list-style-type: none"> • Cadeia de suprimento de Petróleo & Gás e Naval • Complexo Industrial da Saúde • Automotivo • Aeronáutica e Espacial • Bens de Capital • Tecnologias de Informação e Comunicação • Complexo Industrial da Defesa
Bloco 2– Sistemas produtivos intensivos em escala	<ul style="list-style-type: none"> • Químico-Petroquímico • Fertilizantes • Bioetanol • Minero-Metalúrgico • Celulose e Papel
Bloco 3 – Sistemas produtivos intensivos em trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Plásticos • Calçados • Têxtil e Confecções • Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos • Móveis • Brinquedos • Construção Civil • Serviços de apoio à produção
Bloco 4 – Sistemas produtivos do agronegócio	<ul style="list-style-type: none"> • Carnes e Derivados • Cereais e Leguminosas • Café e Produtos Conexos • Frutas e Sucos • Vinhos

Fonte: ABDI, 2011

As dimensões sistêmicas do plano se pautavam em 6 grandes temas e visavam, principalmente o enfrentamento da concorrência internacional. Os seis temas dividiram-se em: comércio exterior, incentivo ao investimento, incentivo à inovação, formação e qualificação profissional, produção sustentável e competitividade dos pequenos negócios (ABDI, 2011).

Para o desenvolvimento e ampliação das exportações, o programa teria como pilar as diretrizes supracitadas, as quais possibilitam a inovação tecnológica, vista como promotora do setor exportador. O PBM propôs o desenvolvimento de financiamentos e a redução dos custos de investimento. Em ambos os aspectos, tratou-se do uso de instrumentos financeiros e tributários, condições melhores das taxas de juros, estímulos tarifários, bem como melhoramento do ambiente de negócios nacional e com viés exportador. A posição base no cenário internacional era de 1,36% de representatividade das exportações e a meta seria alcançar 1,6% (PBM, 2011).

As medidas de defesa comercial e promoção das exportações bem como a desoneração da folha de pagamento em setores intensivos em trabalho (a qual se ampliou para outros setores), e as compras governamentais foram intensificadas pela aprovação da lei que daria preferência à empresas nacionais em licitações públicas (STEIN e HERRLEIN, 2016).

A respeito do incentivo à inovação verificou-se a necessidade do aprofundamento das políticas em curso e avançar na participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e do BNDES no desenvolvimento de linhas de financiamento com foco na inovação. A inovação deveria ser o principal insumo para o crescimento do país. A empresarial em P&D deveria aumentar do valor de 0,59% (posição base em 2010) para 0,9%, esta meta foi compartilhada com a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI¹⁸ (ABDI, 2011).

Ainda, o plano abordou como urgente o fortalecimento da educação profissional e a manutenção de especialistas nas empresas (ABDI, 2011). Para tal, outros planos voltados à educação foram de fundamental importância, como o Pronatec e o Programa Ciência sem Fronteiras.

Como já mencionado neste trabalho, as micro e pequenas empresas foram contempladas nas diretrizes do PBM. Como se sabe estas constituem

¹⁸ A ENCTI foi instituída de maneira articulada com o PBM e visou lidar com cinco desafios principais: reduzir a defasagem científica e tecnológica, fortalecer a liderança brasileira no conhecimento da natureza, ampliar as bases para uma sustentabilidade ambiental e com baixa geração de carbono, consolidar a inserção do Brasil no mercado internacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

grande parte das empresas brasileiras e, no entanto, as estatísticas demonstram que muitas encerram suas atividades antes de completarem cinco anos (IBGE, 2014). Em 2009, das 694,5 mil empresas abertas, apenas 275 mil ainda mantiveram suas atividades em 2014 (IBGE, 2014).

O PBM visava a continuidade nos planos que estavam em vigor, como o SIMPLES, SUPER-SIMPLES, a Lei das MPE e a Lei do microempreendedor individual, além de avanços do Microcrédito – que consolidou o avanço das MPE (ABDI, 2011). O ciclo de expansão verificado em períodos anteriores, consumiu a disponibilidade de mão de obra e infraestrutura. Frente a isto e ao complexo sistema tributário nacional, a PBM representou o esforço do governo na modernização e adensamento produtivo, além da tentativa em se reduzir o custo de produção.

Neste capítulo forma apresentados as principais diretrizes e metas das políticas industriais recentes. No capítulo seguinte será tratado como foi a trajetória destas políticas de acordo com os principais acontecimentos no cenário econômico brasileiro e mundial durante este período.

5. TRAJETÓRIA DOS PLANOS

Tendo em vista o estudo das diretrizes e metas das políticas industriais previamente abordadas, este capítulo traz uma breve análise da trajetória das políticas industriais de acordo com os eventos econômicos que ocorreram durante o período de vigência dos mesmos.

A partir de 2004 ocorre uma inflexão na trajetória de crescimento brasileiro, de um período de fortes ajustes, que resultaram em crescimento médio de 1,9%, para períodos de expansão e ritmo acelerado, com taxas de crescimento médio de 4,8% entre 2004 e 2008 (LAMEIRAS, 2015).

Percebe-se que no período de 2004, logo após o lançamento da PITCE, até o cenário mais recente, houve uma maior preocupação com políticas industriais do que em períodos anteriores, quando foco era a estabilização macroeconômica. Neste cenário, distinto dos anos anteriores, houve uma dinamização da demanda e do nível de investimento, índices afetados pela crise internacional de 2008, mas com rápida recuperação nos anos que se seguiram (SARTI & HIRATUKA, 2011).

De forma geral, se observa uma continuidade nas propostas dos planos com um aperfeiçoamento e, em alguns momentos, aumento da abrangência de cobertura do delimitado no plano anterior. As maiores mudanças foram incrementais, sendo a política subsequente uma atualização da anterior (STEIN & HERRLEIN, 2016).

Em termos conceituais, tanto a PITCE quanto as políticas subsequentes apresentaram características schumpeterianas, onde, a inovação e tecnologia estiveram presentes nas diretrizes. Porém, a importância auferida ao BNDES e à Petrobras, nos últimos dois planos analisados (PDP e PBM), demonstrou um viés mais desenvolvimentista – no entanto, sem apresentar uma seletividade setorial bem demarcada (STEIN e HERRLEIN, 2016) – conjuntamente a essas políticas industriais houveram políticas de inovação. Aliás, no decorrer dos planos, cada vez mais setores foram englobados. Esta falta de seletividade e o afrouxamento e carácter defensivo do PBM (com foco em setores intensivos

em trabalho) demonstraram uma dificuldade do governo em definir uma estrutura industrial (STEIN e HERRLEIN, 2016).

A PITCE teve que enfrentar a herança dos anos 1990, que se caracterizou por uma falta de instituições de coordenação e planejamento e um conjunto desarticulado de instrumentos criados para a estabilização econômica (CANO & SILVA, 2010).

A PITCE resultou em um grande número de iniciativas com predominância de ações horizontais, além de esforços para desonerar os investimentos, a produção e as exportações. Exemplos disso são a redução para zero do IPI na compra de bens de capital e isenções do PIS/Pasep e COFINS para a compra de equipamentos por empresas que exportassem acima de 80% de sua produção. No entanto, o estímulo aos setores abordados nas diretrizes não foi objeto de grande fomento (por exemplo: semicondutores, fármacos, softwares e bens de capital) (CANO & SILVA, 2010).

Grandes esforços foram realizados (o impacto fiscal das medidas de desoneração tributária foram de 13,10 e 19,24 milhões de reais nos anos de 2005 e 2006, respectivamente), no entanto o descompasso e a falta de articulação das medidas tornaram a PITCE incapaz de influenciar o nível de investimentos e de reverter problemas estruturais. É válido ressaltar que a política foi capaz de fortalecer a estrutura institucional de apoio a política industrial (neste período foram criadas a CNDI e a ABDI), foi criado um arcabouço legal para o fortalecimento da inovação (aprovou-se e se regulamentou a Lei da Inovação e a Lei do Bem) e foi reforçada a participação do BNDES além de que foi ampliado o orçamento da FINEP (CANO & SILVA, 2010).

Os incentivos a MPE foram abrangentes no que tange à disponibilidade de recursos financeiros. No entanto, tiveram pouco efeito prático. Boa parte dos recursos tinha elevado custo e tentativas de equalização das taxas de juros para crédito ao investimento barraram na resistência do Ministério da Fazenda. (idem).

Ainda, o cenário econômico internacional em crescimento dinâmico, nos anos de vigência da PITCE, favoreceu a aceleração da economia. Em 2006, por exemplo, o PIB cresceu 4% em decorrência do consumo doméstico e do investimento. Nesse período, a formação bruta de capital fixo teve crescimento de 9,8%, demonstrando certo dinamismo no investimento para produção. No entanto, se verificou que a demanda doméstica foi fortemente atendida pelas importações e a produção industrial teve aumento de apenas 2,8% (LAMEIRAS, 2015).

Assim, as ações políticas da PITCE não foram suficientes para atingir o efeito esperado, pois não foi capaz sobrepor os demais fatores determinantes da dinâmica industrial em relação ao fortalecimento da inserção do Brasil no cenário internacional e na contribuição para o crescimento.

Já a PDP, quando lançada (em 2008), contou com um contexto econômico interno favorável, onde havia expansão da demanda, baixa taxa de desemprego, redução das desigualdades, aumento da massa salarial e crédito em expansão (CANO & SILVA, 2010). A indústria também foi impulsionada pelo crescimento da demanda externa e a elevação do preço das *commodities*, fato o qual, também facilitou a captação de recursos externos (LAMEIRAS, 2015).

A PDP mostrou-se eficiente na promoção de setores de baixa e média intensidade tecnológica e, além disso, para alguns economistas, se caracterizou por ser protecionista em relação a determinados segmentos industriais (SOARES, CORONEL & MARION FILHO, 2013).

No entanto, as políticas monetária e cambial iam ao sentido contrário da expansão das exportações (CANO & SILVA, 2010). O câmbio valorizado não favorecia o setor exportador, em destaque nas diretrizes da política. O custo da produção industrial era alto, devido ao aumento do custo do trabalho, queda da produtividade e mau desempenho da formação bruta de capital fixo. Isto fez com que se reduzisse o lucro da indústria e conseqüentemente desestimulou o setor (LAMEIRA, 2015).

Com a eclosão da crise o governo teve que tomar medidas anticíclicas, as quais, de certo modo, estiveram de acordo com a PDP. O programa “Minha Casa Minha Vida” teve forte interação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e houveram desonerações fiscais de setores estratégicos da política industrial (CANO & SILVA, 2010).

A crise de 2008 trouxe muitos efeitos negativos para os investimentos e as exportações brasileiras. Além disso, nos anos subsequentes o mercado externo foi inundado por produções chinesas. Em 2009 o nível de investimentos era de 16,7% do PIB, ficando longe dos 21% do PIB (proposto pela PDP) (CANO & SILVA, 2010). As dificuldades de se captar crédito externo (reflexos da crise) dificultaram a promoção de setores exportadores (LAMEIRA, 2015).

No entanto, no de final de 2009 a economia apresentou grande capacidade de recuperação, onde a formação bruta de capital fixo teve expansão de em média 5,2% e a demanda interna e o investimento público mantiveram a atividade industrial nos últimos semestres (LAMEIRA, 2015).

Após a recuperação da queda, decorrente da crise internacional, já no ano seguinte à crise (2009), a atividade industrial não teve o desempenho desejado nos anos que se seguiram e se manteve estagnada a partir do segundo semestre de 2010. Ainda, a demanda internacional pelos produtos brasileiros foi agravada pela crise da dívida pública dos países europeus em 2011, bem como os investimentos que se reduziram devido ao cenário de incerteza que se apresentou (LAMEIRA, 2015).

Verificou-se no período que a valorização do Real não apenas desfavoreceu as exportações, mas também criou um cenário propício para a expansão das importações que, em geral, apresentaram valores crescentes e principalmente em relação a produtos com maior intensidade tecnológica. (CANO e SILVA, 2010). Em termos reais, o Real apreciou, em 2011, 30% em relação ao dólar do final de 2008 (ABDI, 2018). Em 2007 e 2008 o aumento das importações foram de 19,88% e 15,36% respectivamente, após uma queda de 7,6% em 2009, o crescimento atingiu 35,84% em 2010. As exportações, no entanto, cresceram 6,2% em 2007 e 0,55% em 2008. No ano de 2009 houve

queda de 9,12% para, em 2010, aumentar em 11,52% (IPEADATA, 2015). O aumento das importações iniciou uma trajetória de redução do superávit comercial e do saldo em conta corrente (LAMEIRA, 2015).

Medidas reativas foram adotadas para frear a atividade econômica em 2010. A indústria, que já tinha apresentado queda do dinamismo, continuou sua trajetória de declínio frente a outros setores da economia. Neste sentido, a indústria nacional perdia cada vez mais espaço para a produção importada, uma vez que não conseguia suprir o crescimento da demanda interna (LAMEIRA, 2015).

Dentre os méritos do PBM vale ressaltar que o esforço anticíclico permitiu que a economia não ficasse em uma situação ainda mais frágil do que a verificada. Porém, na vigência desta política, o câmbio continuou valorizado (em 2014 a valorização frente ao dólar de 2008 era de 24%) pressionando o desenvolvimento da indústria, principalmente em relação a dois aspectos: de um lado, os preços das importações continuavam atraentes ao consumidor, e, do outro, o custo de produção continuava elevado (ADBÍ, 2018).

O Plano Brasil Maior apresentou uma abrangência ainda maior de setores econômicos, comparado às políticas anteriores. Isto se materializou numa perda do foco estratégico.

Em todo o período analisado, setores de commodities e serviços se destacaram na inserção global, fator este abordado em todas as políticas industriais recentes. A indústria de bens de capital (máquinas e equipamentos) não se fortaleceu como esperado, indústria esta que pode ser considerada chave no processo de industrialização e desenvolvimento econômico, uma vez que dá apoio à expansão de outros setores industriais. Ainda, é importante pela possibilidade de incorporação de novos conhecimentos tecnológicos. (MARSON, 2014)

Muito disso deve-se ao crescimento da China que aqueceu a demanda por energia e alimentos e contribuiu para a exportação desses produtos brasileiros. Vale ressaltar que esta crescente demanda chinesa também contribuiu para exportações de manufaturas brasileiras, uma vez que aumentou

a capacidade de importar dos países latino-americanos, os quais são grandes compradores do Brasil (SARTI & HIRATUA, 2011).

Para Stein e Herrlein (2015) existem efeitos de *path dependence*¹⁹ positivos e negativos, que se arrastaram entre os planos. Quanto ao fator negativo, cita-se os desafios que já estão intrínsecos na formação histórica do Brasil. O impacto é visto nos problemas de coordenação política. Diferentes setores se comunicam com o poder público com interesses distintos. De outro lado, instituições importantes, como o BNDES e a Petrobrás se apresentaram disponíveis para dar forças às políticas industriais (possibilitado, por exemplo, via compras do governo e as linhas de financiamento com juros subsidiados).

O crescimento da renda e do consumo, que se deu também pela expansão do crédito, propiciou o dinamismo do setor industrial (principalmente nos setores de bens duráveis e semiduráveis). Tal fato refletiu em um aumento do investimento e conseqüentemente da formação bruta de capital fixo a partir de 2006. Este aumento foi interrompido na crise de 2008, porém retomou os valores positivos no final de 2009 (SARTI & HIRATUKA, 2011).

No período da crise de 2008 a indústria brasileira foi fortemente atingida, refletindo, por exemplo, no cancelamento ou prorrogação de políticas que haviam sido propostas. A previsão do BNDES de disponibilizar para investimento US\$ 780,5 bilhões de 2009 à 2012 foi revista e alterada para US\$ 730,7 bilhões em meados de 2009, por exemplo (SARTI e HIRATUKA, 2011).

Após o período da crise, já ao final de 2009, percebe-se a recuperação da indústria e a manutenção da demanda aquecida. No entanto, as importações iniciam uma trajetória de crescimento mais do que proporcional às exportações. Em 2008, o déficit comercial foi de US\$ 14 bilhões, frente a um superávit médio de US\$ 17,3 bilhões no período entre 2003 e 2007. Ainda, em 2009 o déficit foi ampliado para US\$ 16,4 bilhões. Tanto bens finais como intermediários foram responsáveis para o déficit da Balança Comercial. Alguns exemplos de setores da indústria são: químico, farmacêutico, produtos de

¹⁹ O conceito de *path dependence* define-se no fato de que eventos passados influenciam no resultado econômico do cenário atual (FERNANDES, 2002)

materiais plásticos e alguns bens de consumo durável (SARTI & HIRATUKA, 2011).

6. EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS

Nesta sessão serão apresentados alguns importantes índices econômicos e suas variações durante o período de vigência das três políticas industriais abordadas neste trabalho. Tem-se como intuito fazer uma breve análise da correlação das políticas adotadas em relação a índices como PIB, aumento ou declínio das exportações e importações, taxas de câmbio, participação da indústria no PIB, formação bruta de capital fixo e utilização da capacidade industrial instalada.

O intuito foi verificar se a evolução dos índices esteve de acordo com o que era esperado. No entanto, destaca-se que tais indicadores são afetados por outras variáveis as quais não são apenas mecanismos das políticas industriais.

6.1 PIB

Após um período de sequenciais taxas de crescimento baixas (média de 1,9% de 1999 até 2003), o PIB brasileiro apresentou valores mais elevados nos anos que se seguiram. A taxa de crescimento foi de em média 4,8% entre os anos de 2004 e 2008, anteriores à crise internacional (IPEA, 2015).

Dentre vários aspectos que corroboraram para este crescimento, destaca-se a indústria de transformação, a qual teve uma taxa de crescimento médio de 8,5%, sendo a mais elevada em dez anos (IPEA, 2015).

Já em 2006 o PIB registrou um crescimento de 4%, voltando a crescer a níveis significativos com destaque para o ano de 2007 quando aumenta 6,1%. Pode-se atribuir destaque ao crescimento da demanda interna como principal responsável pelo crescimento observado. Este crescimento do consumo das famílias possibilitou o estímulo a indústria (IPEA, 2015). Ademais, o *boom das commodities* também foi importante para a expansão da indústria voltada a exportação.

Infelizmente a crise hipotecária americana refletiu no mundo inteiro no ano de 2008, impactando também na atividade econômica e industrial brasileira. O crescimento do PIB alcançou 5,2% em 2008. Ainda que tenha apresentado evolução significativa, ficou aquém do esperado, que seria 6,5%

se o ritmo econômico tivesse se mantido no último trimestre do ano (IPEA, 2015).

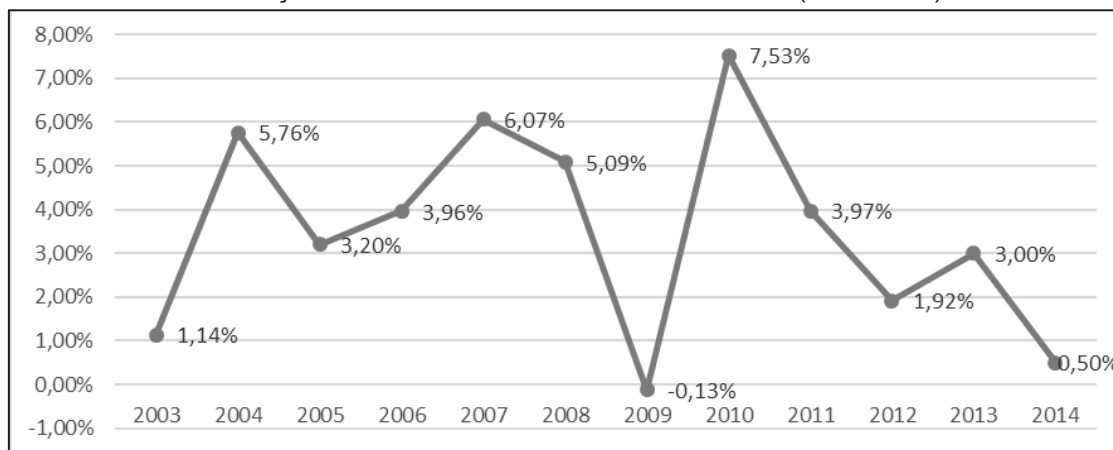
O fraco desempenho econômico refletiu em uma queda de 0,13% no PIB de 2009 (IPEA, 2015). Neste período, os diversos reflexos negativos da crise ocasionaram uma forte redução do nível de produção industrial. No entanto, como já mencionado, políticas anticíclicas foram adotadas e, no ano subsequente, 2010, foi possível verificar um crescimento de 7,5% do Produto. A produção industrial, que teve rápida recuperação neste ano, infelizmente viveu períodos de estagnação nos anos que se seguiram.

A partir deste período o PIB brasileiro seguiu um período de desaceleração. A indústria já apresentou perda de dinamismo no último trimestre de 2010 e, além disso, acabou perdendo espaço para produtos importados (IPEA, 2015).

Entre outros fatores, tanto a produção industrial quanto a produtividade foram responsáveis por esta trajetória de queda e, segundo documento do IPEA (2015), tal fato esteve ligado à escassez de mão de obra qualificada e ao alto custo do trabalho.

Frente a este cenário a produção industrial teve crescimento de apenas 0,4% em 2011 e queda de 2,5% em 2012 (IPEA, 2015). No ano de 2013, apesar de haver uma elevação no nível de crescimento (2,5%), a demanda por produtos industrializados foi atendida em sua maioria por produtos internacionais (IPEA, 2015). O gráfico a seguir mostra variação percentual do PIB entre os anos de 2013 e 2014.

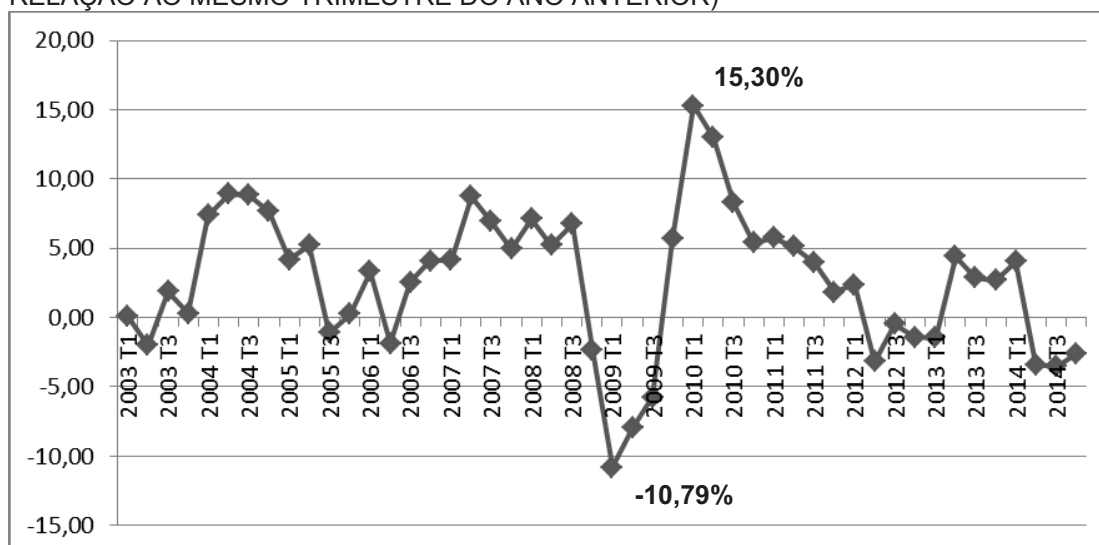
GRÁFICO 01 – VARIAÇÃO ANUAL PERCENTUAL DO PIB REAL (2003-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2018)

O gráfico 2, por sua vez, mostra a variação percentual do PIB da indústria entre os anos de 2003 e 2014, comparando os trimestres em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 02 – VARIAÇÃO PERCENTUAL TRIMESTRAL DO PIB DA INDÚSTRIA (EM RELAÇÃO AO MESMO TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR)



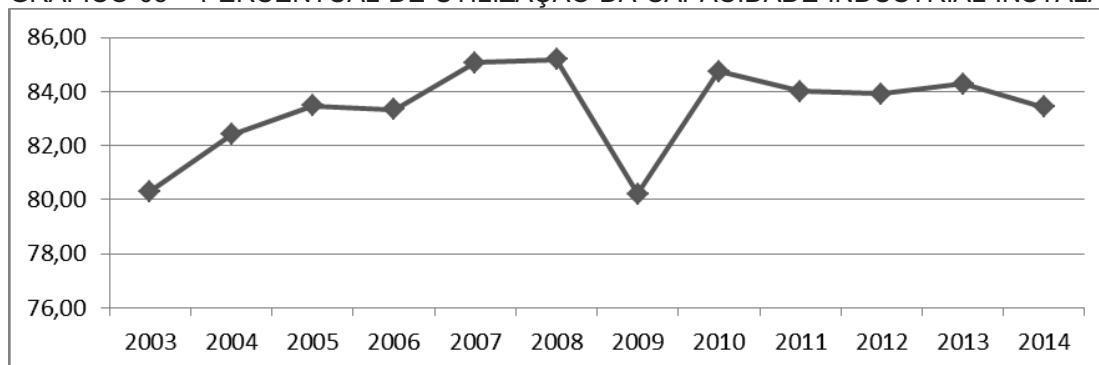
Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

6.2 UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INDUSTRIAL INSTALADA

Como abordado neste trabalho, a ascensão da produção industrial teve crescimento visível até 2008, ano em que eclodiu a crise mundial – que, por sua vez, atuou como um freio na economia brasileira. Isto pode ser visto pela queda na utilização da capacidade industrial em 2009.

No período subsequente a crise o Brasil retoma a atividade industrial, que segue estável até 2013, onde inicia uma trajetória de queda para o ano de 2014.

GRÁFICO 03 – PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INDUSTRIAL INSTALADA



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2018)

A utilização da capacidade industrial brasileira manteve níveis de leve aumento em todo o período analisado. Pode ser percebido um período de aumento da utilização a partir do ano de 2003 (em que foi lançada a PITCE) até o ano de 2008.

6.3 IMPORTAÇÕES

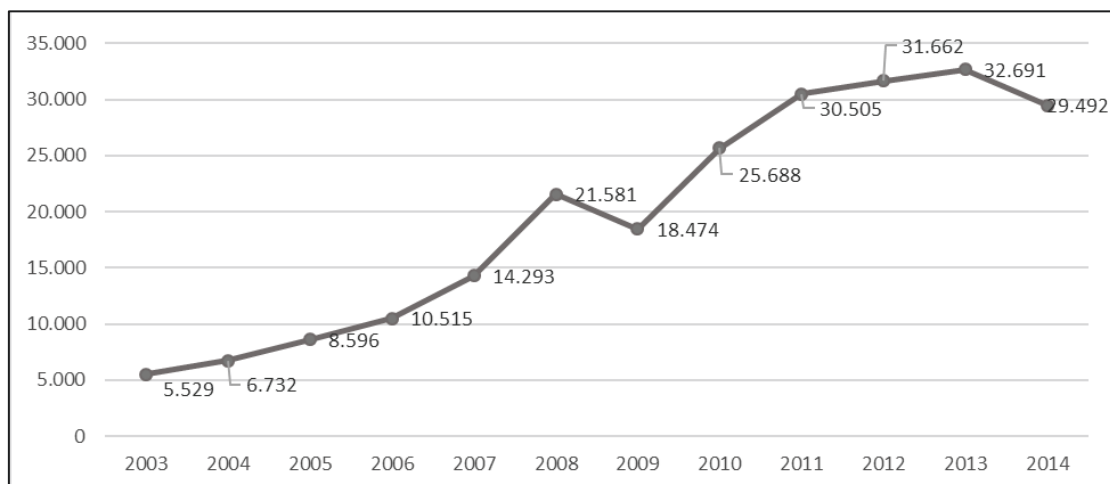
Através dos gráficos apresentados a seguir, é possível verificar a variação, com tendência crescente, das importações brasileiras. Já em 2006 se pôde verificar que as exportações líquidas foram afetadas negativamente pelo alto nível de importações (IPEA, 2015).

Em todo o período de vigência das políticas abordadas neste trabalho as importações apresentaram valores elevados, com quedas apenas no ano de 2008 e 2009, devido aos efeitos negativos provenientes da crise internacional.

O crescimento das importações entre os anos de 2004 e 2008 foram responsáveis pela rápida redução do superávit comercial. No ano de 2012 instituições como a CNI e a FIESP, realizaram estudos que possibilitaram verificar que havia um alto nível de penetração das importações no mercado brasileiro. Mesmo que a produção industrial tivesse uma participação evidente no mercado interno, fatores como a taxa de câmbio possibilitavam o crescimento das importações (IPEA, 2015).

Observa-se, ainda, que o mercado aquecido brasileiro foi alvo preferencial para a entrada de produtos internacionais, muito devido ao reflexo negativo da crise mundial em outros países importadores (IPEA, 2015).

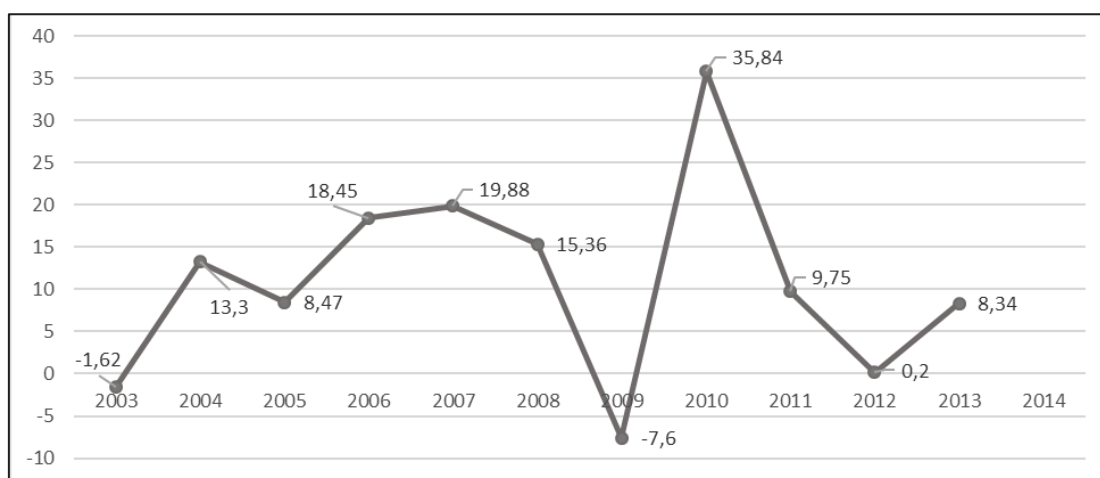
GRÁFICO 04 – IMPORTAÇÃO DE BENS DE CAPITAL (FOB) – MILHÕES DE DÓLARES



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

No gráfico a seguir é possível verificar a tendência de crescimento das importações. O ano de 2009 apresenta uma contração nesta tendência, muito devido ao impacto da crise internacional. No entanto, já em 2010, o índice volta a crescer com um valor extremamente expressivo. A evolução deste índice demonstra a intensa concorrência que ocorre entre os produtos nacionais e estrangeiros no mercado interno.

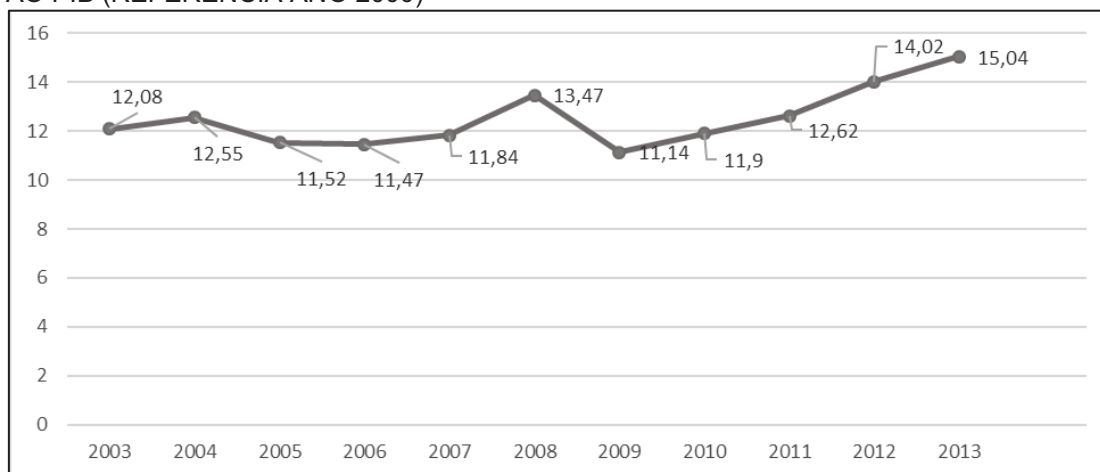
GRÁFICO 05 – VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

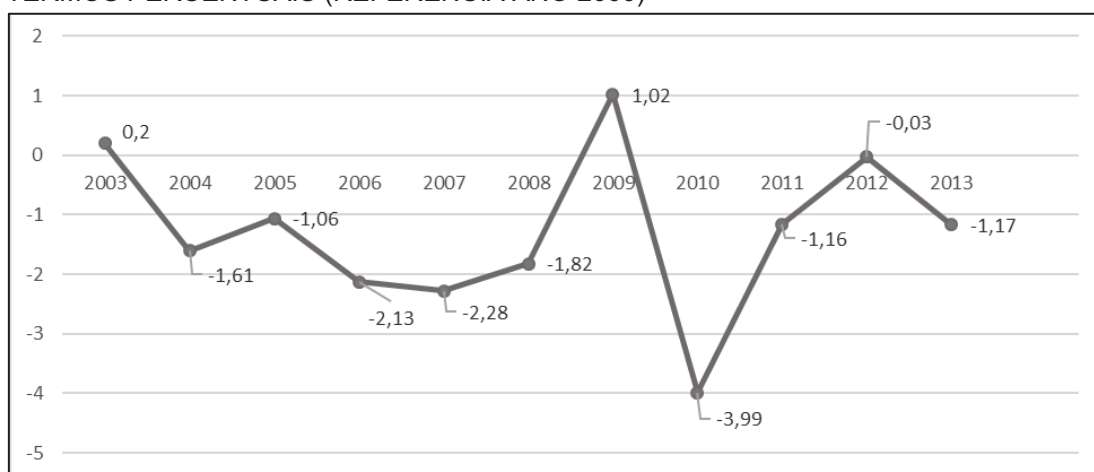
O Gráfico 6 evidencia a linearidade das importações em relação ao PIB. Ou seja, o nível de importações varia diretamente com as oscilações do Produto Interno Bruto.

GRÁFICO 06 – PERCENTUAL DE IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS EM RELAÇÃO AO PIB (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

GRÁFICO 07 – PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NO CRESCIMENTO DO PIB EM TERMOS PERCENTUAIS (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

O que pode se concluir através da análise do Gráfico 7 é que as importações estão mais relacionadas ao consumo final. Ou seja, uma vez que a participação das importações no crescimento do PIB é baixa, é reduzida também a importação de tecnologia e inovação.

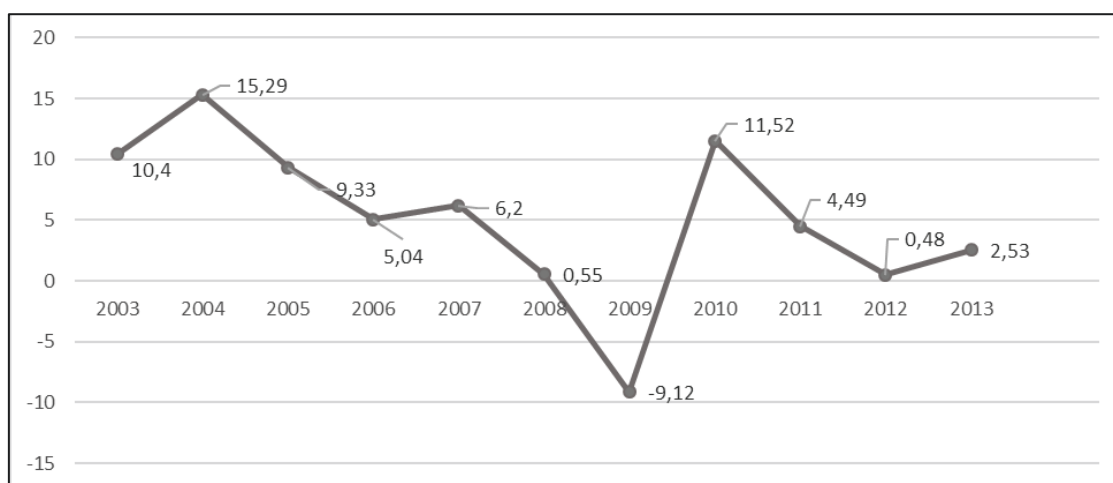
6.4 EXPORTAÇÕES

Em praticamente todo o período de vigência das políticas industriais analisadas por este trabalho as exportações líquidas tiveram valores negativos. No ano de 2016, por exemplo, as exportações cresceram 5% frente a um crescimento de 18% das importações (IPEA, 2015). Tal fato corroborou para o decréscimo dos valores de saldo em conta corrente para níveis negativos, os quais se mantiveram positivos até 2007. Bem como todos os setores econômicos, as exportações foram afetadas pela crise no período. Os impactos negativos do fluxo de comércio internacional, que definiram a queda das importações mundiais, fizeram com que as exportações brasileiras representassem apenas 10% do PIB em 2009 e 18% do faturamento industrial (IPEA, 2015).

Segundo dados do IPEA (2015) nos últimos anos as exportações líquidas têm atuado negativamente no crescimento do PIB brasileiro (IPEA, 2015). Pode-se verificar que a indústria nacional não tem sido capaz de suprir a demanda interna, que acaba por voltar-se a produtos internacionais.

O Gráfico 8 demonstra uma variação positiva das exportações no período de vigência do planos, com exceção do ano subsequente a crise. No entanto, a partir do ano de 2011 percebe-se uma tendência de redução do percentual de variação.

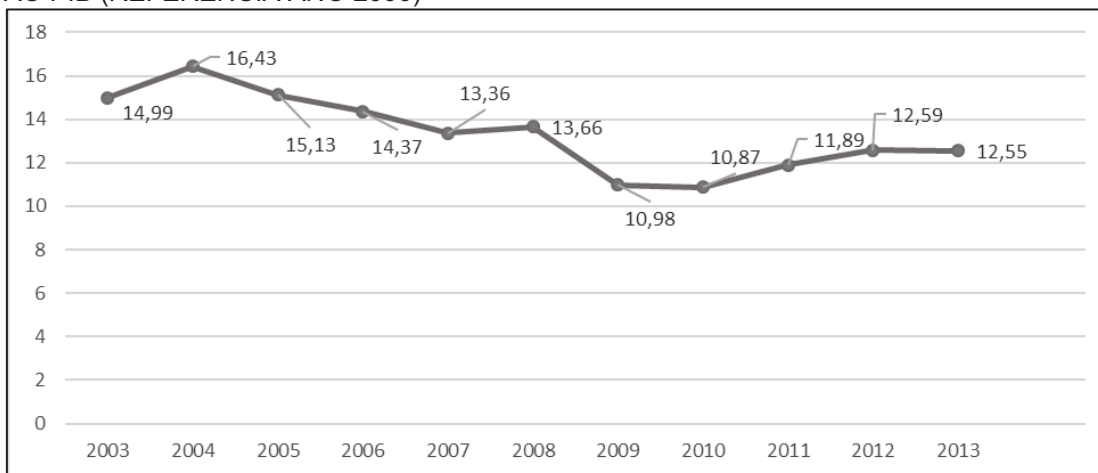
GRÁFICO 08 – VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

Tal como o índice de importações, as exportações apresentam certa linearidade em relação ao PIB, como pode ser visto no Gráfico 9.

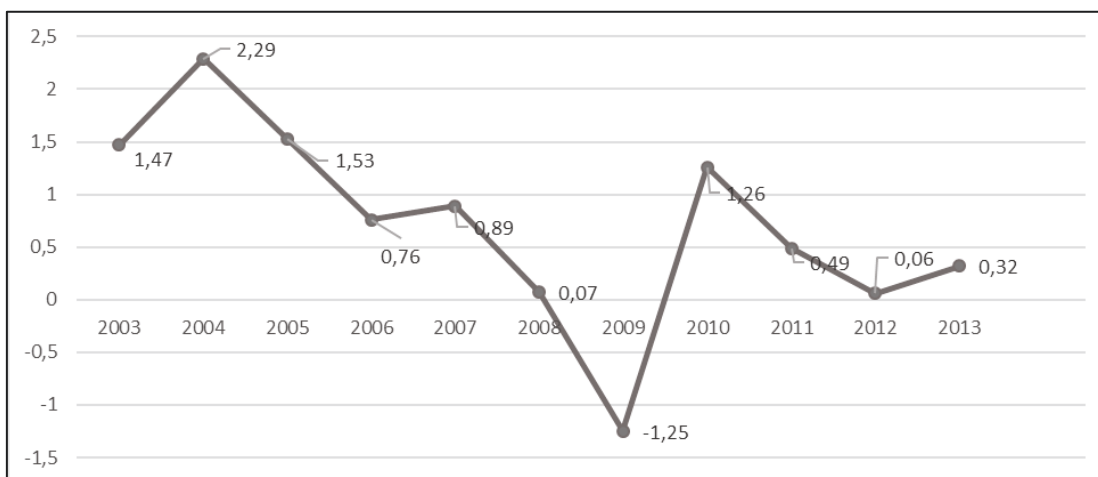
GRÁFICO 09 – PERCENTUAL DE EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS EM RELAÇÃO AO PIB (REFERENCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

Os dados apresentados no Gráfico 10 mostram que as exportações não possuem grande expressividade no crescimento do PIB, fato que poderia ter sido favorecido pelas recentes políticas industriais, estando na maior parte do período analisado abaixo de 2%.

GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO CRESCIMENTO DO PIB EM TERMOS PERCENTUAIS (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

6.5 FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBCF)

A formação bruta de capital fixo se apresenta como pilar de um crescimento sustentável da economia. As políticas industriais cobriram

questões creditícias e favoreceram o investimento na formação bruta de capital fixo. Já em 2004 foi possível verificar o aumento da formação bruta de capital fixo pela aquisição de máquinas e equipamentos e o avanço na construção civil (IPEA, 2015).

No entanto, como já visto em outras variáveis, em 2005 a formação bruta de capital fixo esteve aquém do esperado. Tal fato esteve ligado, dentre outras razões, às altas taxas Selic que iniciaram uma trajetória de elevação a partir da metade de 2004 (IPEA, 2015).

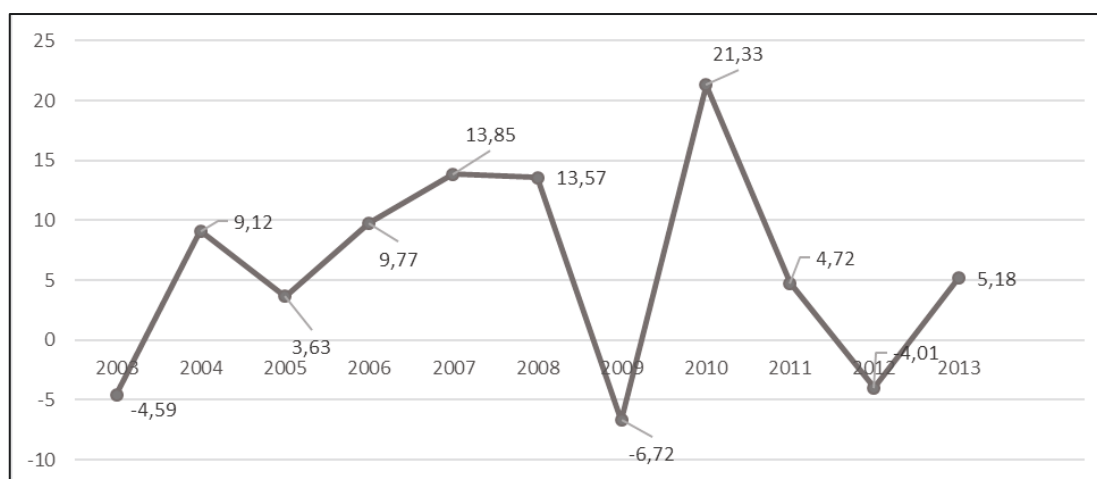
No ano de 2006 inicia-se uma trajetória de crescimento dessa variável que se destaca para o segmento de máquinas (IPEA, 2015). Em 2007, a formação bruta de capital fixo se elevou, conjuntamente com a taxa de investimento.

Houve um período de crescimento intensivo da taxa de FBCF no ano de 2010, no entanto os anos subsequentes sofreram com a desaceleração das taxas de FBCF e inclusive com recuo no ano de 2012 (IPEA, 2015). No período entre 2009 e 2013, após a queda do nível de FBCF decorrente da crise de 2008, a taxa de investimento continuou em níveis desfavoráveis.

Portanto, não houve um aumento expressivo da capacidade produtiva da indústria. Além disso, o investimento privado foi insuficiente para a promoção de pesquisa e desenvolvimento (IPEA, 2015).

No Gráfico 11 pode-se verificar as oscilações na Formação Bruta de Capital Fixo durante o período analisado. As oscilações podem ser explicadas pela confiança do setor industrial no cenário interno e externo para realizar investimentos, fato que pode ser confirmado pelo valor negativo de 2009. Ainda, o câmbio valorizado barateou relativamente a compra de maquinário estrangeiro em boa parte do período, explicando algumas oscilações positivas.

GRÁFICO 11 – VARIAÇÃO PERCENTUAL DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (REFERENCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

6.6 INVESTIMENTO

O cenário de alta liquidez que se verificou desde 2004 foi facilitador para o aumento das taxas de investimento. Verificou-se então a necessidade de se expandir os investimentos, bem como facilitar a captação de saldos monetários (IPEA, 2015).

O crescimento no investimento já no ano de 2004, a uma taxa de 9,1%, foi um dos determinantes do aumento do PIB no mesmo ano (IPEA, 2015). Assim, foi capaz de auxiliar na retomada de crescimento da atividade econômica nos anos subsequentes.

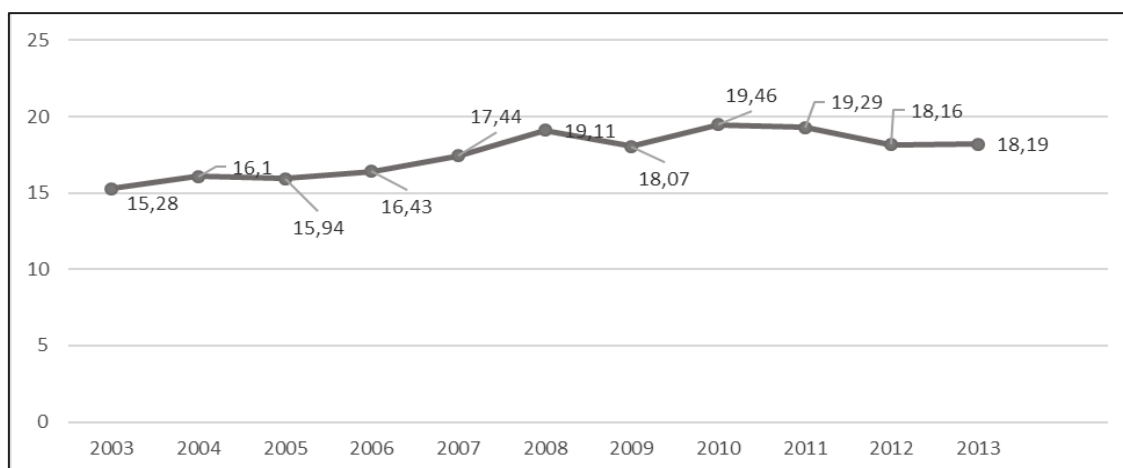
No entanto, estudos do IPEA (2015) verificaram que havia uma necessidade de aumento do esforço para o investimento tanto público quanto privado. No gráfico 12 é possível verificar um aumento do nível de investimento em relação ao PIB, ainda que a uma taxa sem elevação considerável.

Em 2004 e 2005 houve grande expansão dos investimentos em carteira e, além disso, o risco Brasil foi reclassificado devido ao cenário econômico que se apresentava, possibilitando atração dos investimentos externos (IPEA, 2015).

Em 2007 o governo tomou inúmeras ações para a expansão do investimento, que resultaram na elevação do PIB em 6,1% no mesmo ano. Neste ano a elevação da formação bruta de capital fixo elevou o nível de investimentos para 17,6% do PIB, possibilitando aumento da capacidade produtiva da indústria. Paralelamente, o grande nível de liquidez internacional possibilitou a captação de recursos. Em 2007 o BNDES concedeu R\$ 65,78 bilhões ao setor produtivo (IPEA, 2015). Sendo assim, foi uma ferramenta importante na promoção do setor industrial.

Em 2008 os investimentos foram afetados pela crise, corroborando para um cenário de incertezas e retração da demanda (IPEA, 2015). No entanto, já em 2009, possibilitado pelas políticas adotadas, houve um estímulo ao investimento. Aliás, os investimentos tiveram um importante papel para a retomada da atividade econômica já em 2009. No entanto foram insuficientes para manter a trajetória de crescimento nos anos subsequentes.

GRÁFICO 12 – TAXA PERCENTUAL DE INVESTIMENTO A PREÇOS CORRENTES EM RELAÇÃO AO PIB (REFERÊNCIA ANO 2000)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2018)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi verificado que as políticas industriais são importantes para o desenvolvimento dos países e contribuem para superar entraves de crescimento industrial. Embora haja inúmeras críticas, muitos países utilizam de políticas para o fomento do setor industrial.

No cenário brasileiro as políticas industriais começaram a ser utilizadas no Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, com a compra do excedente de café realizada pelo Estado, o que evoluiu para o processo de substituição de importações que teve sua crise nos anos 1980. A política desenvolvimentista adotada pelo Estado neste período deixou importantes heranças para os anos vindouros, tal como as instituições, fundamentais para promover o desenvolvimento econômico, como a Petrobrás e o BNDES.

Devido à conjuntura internacional e a grave crise interna, gerada por uma infinidade de instabilidades econômicas, a ação Estatal foi quase que inexistente no que tange as políticas industriais na década de 1980. Tal fato provocou a queda da produção industrial e em uma defasagem tecnológica, frente ao cenário internacional. Na década de 1990 a principal ação com viés de política industrial foi a abertura comercial unilateral realizada pelo governo de Fernando Collor, a qual ia ao encontro com as políticas liberais difundidas neste período e na década anterior. Isto fez com que o produto nacional perdesse espaço para as importações no mercado interno.

Neste cenário, durante o primeiro governo de Lula (2002-2006) a preocupação com políticas industriais é retomada e em 2003 foi lançada a PITCE, que foi sucedida pela PDP e PBM. A partir de 2004 há também uma inflexão do cenário de ajustes para um cenário de expansão acelerada.

As três políticas industriais estudadas neste trabalho tiveram um viés schumpeteriano, pois, apesar de a PITCE ser a única que não foi acompanhada de outra política com foco apenas em inovação, todas tiveram esta preocupação. Ou seja, o Estado teve o papel de fomentar a inovação como motor para o desenvolvimento e garantir vantagens comparativas.

Todavia, percebe-se que na tanto PDP quanto o PBM houve a ampliação de recursos disponibilizados pelo Estado, caracterizando assim iniciativas com viés desenvolvimentista.

De certo modo a PITCE acabou sofrendo com a falta de instituições entre outras dificuldades herdadas dos anos 1990. No entanto, foi capaz de criar um arcabouço institucional para as políticas subsequentes. Além disso, o cenário econômico internacional em que a PITCE foi implementada era de crescimento e foi favorável para o seu desenvolvimento. O mesmo pode ser dito sobre o ambiente econômico no lançamento da PDP, onde havia uma demanda externa aquecida e conseqüentemente um preço de commodities elevado.

Foi percebido que neste período houve a retomada da preocupação com as políticas industriais, porém, há um elemento de continuidade entre as políticas adotadas onde medidas foram ampliadas e os esforços foram direcionados na correção de problemas de coordenação entre elas. Ainda, a falta de coordenação com outras ações teve aspecto negativo, como a manutenção do câmbio elevado durante a PDP o que foi na contra mão da dinamização do setor exportador e aumentou o nível importações, fazendo com que o produto nacional perdesse espaço no mercado interno. Ainda, a falta de seletividade dos planos e o fato de englobarem setores intensivos em mão de obra implicaram em um cenário de aceitação da estrutura existem sem fomentar novos setores.

Por fim, a preocupação com o tripé macroeconômico (superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante) acompanhou as políticas de forma que a política industrial não esteve em primeiro plano. Fato esse que foi agravado pela eclosão da crise de 2008 e seus impactos na economia global ao gerar inúmeras instabilidades. Deste modo, pode-se concluir que o cenário internacional ainda promove grande influência nos aspectos que tangem a indústria brasileira, pois inúmeras são as flutuações decorrentes das alterações no ambiente econômico externo. Fatores intrínsecos da formação histórica ainda estão muito presentes, como os problemas de coordenação e a forte

presença de commodities na pauta de exportação, o que de certo modo ainda faz com que haja ciclos de expansão de acordo com a demanda internacional.

REFERÊNCIAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Informações Gerais. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx.

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009. (texto para discussão n. 1452).

AMADO, Adriana; DÁVILA-FERÁNDEZ, Marwil. **Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no Balanço de Pagamentos** Economia e Sociedade, Campinas, v. 24 Abril de 2015

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Rev. bras. polít. int. vol.45 no.2 Brasília Jul/Dec. 2002

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: Casa Civil, 2003.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: MF, 2008.

_____. **Plano Brasil Maior 2011/2014: inovar para competir. Competir para crescer**. Brasília: MDIC, 2011.

_____. **Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas**. Brasília: MDIC, 2014.

BURLE, Lauro Lobo. A política de comercio exterior e a abertura do mercado de capitais: 1990-1992. Revista Indicadores Econômicos FEE v. 21 n. 1. 1993

CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945)**. Caxambu-MG

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. **Política Industrial do governo Lula**. Campinas: UNICAMP, 2010. (texto para discussão).

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, Andre F Zago; CAMPOS, Antonio Carvalho. **Política industrial e desenvolvimento econômico: a**

reatualização de um debate histórico. Revista de Economia Política, vol 34, número um, janeiro/março de 2014.

CAVALCANTE, Antonio Nilson Quezado. **Industrialização e absorção de mão-de-obra: o caso do Nordeste.** Revista: Adm. Empres, vol. 15, Julho-Agosto de 1975.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; NELSON, Richard R; STIGLITZ, Joseph. **INSTITUIÇÕES POLÍTICAS MOLDANDO O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. UMA NOTA INTRODUTÓRIA.** Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro. N 6. Janeiro-Julho 2007.

CURADO, Marcelo. **Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro.** Economia e Sociedade, N. 3. 2013

DIEESE – **Política de Desenvolvimento Produtivo:** nova política industrial do governo. São Paulo: Dieese, 2008. (Nota Técnica, n. 67).

ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, Jose Eduardo. **Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE.** Revista de Economia Política, vol. 17, número 2, abril-junho de 1997.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. **Path dependency e os Estudos Históricos Comparados.** BIB, São Paulo, n° 53, 2002. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/previous-issues/bib-53/533-path-dependency-e-os-estudos-historicos-comparados/file>

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** Décima segunda edição. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

FURTADO, João. **Sistematização do debate sobre política industrial.** BNDES: desenvolvimento em debate, Rio de Janeiro. 2002

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira.** Tempo, Niterói, v. 14, n. 28, jan./jun. 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. **Economia Brasileira Contemporânea**. Segunda edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GLADE, Willian. 2001. **A América Latina e a Economia Internacional, 1870-1914**. In BETHEL, Leslie Org. História da América Latina. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, volume IV, p.21-82.

GREMAUD, Amaury Patrick. **ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**. Quarta Edição. Ed. Atlas AS, 2002

IEDI. **Indústria e Política Industrial – no Brasil e em outros Países**. São Paulo. Maio de 2011.

IEDI. **A política de Desenvolvimento Produtivo**. São Paulo, Maio de 2008.

QUIRÓS, Juan. Os dez anos do Brasil Exportador. **Mundo Lusíada**. São Bernardo do Campo. Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.mundolusiada.com.br/artigos/os-dez-anos-do-brasil-exportador/>

OLIVEIRA, Giuliano C.; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. **O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo**. Pesquisa & Debate, vol. 19. Número 2, 2008.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. Política macroeconômica e coordenação sob taxas de câmbio flutuantes. **Economia internacional: teoria e política**. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

KUPFER, David. **ECONOMIA INDUSTRIAL**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

LAGO, L. A. C. **A indústria brasileira de bens de capital: Origens, situação recente e perspectivas**. 1ª ed., Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 1979.

LAPLANE, Mariano F. **A indústria ainda é o motor do crescimento? Teoria e evidências**. Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectiva, ABDI 2015.

LEONARDI, Alex; WAQUIL, Paulo Dabdad; MISSIO; Fabrício José. **A DINÂMICA DO EMPREGO NA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONJUNTURA MACROECONÔMICA (2002-2011)**. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. N. 32. 2015

LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. Lua Nova Revista de cultura e política. N. 52. 2001.

MARSON, Michel Deliberali. **A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição sobre a evolução da indústria de máquinas e equipamentos no estado de São Paulo, 1900-1920**. Estud. Econ., São Paulo, vol.45, n.4. Dezembro, 2015

MATTOS, CÉSAR. **Análise do Plano Brasil Maior**. Nota técnica – Consultoria Legislativa. Maio, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MDIC, Dados do Comércio Exterior. Rio de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, 2018. Anual. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>.

POSSAS, Mario Luiz. **Economia evolucionária neo-schumpeteriana: elementos para uma integração micro-macrodinâmica**. Estudos Avançados, v. 22, n. 63, p. 281-305, 2008.

RABELO, Ricardo Fonseca. **Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil**. E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, dezembro,2002-julho,2003.

RESENDE, Laura Sales. **O processo de substituição de importações**. Abril. 2016. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/o-processo-de-substituicao-de-importacoes/142038/>. Acesso em: 03 maio. 2018.

ROWTHORN, Robert. Indústria de Transformação: Crescimento, comércio e mudança estrutural. CNDI. **O futuro da indústria no Brasil e no Mundo – Os desafios do Século XXI**. Rio de Janeiro, 1999. Cap. 4, p.57-76. RIBEIRO,

Fernando José da S. P. **Economia brasileira no período 1987 – 2013 – relatos e interpretações da análise de conjuntura do IPEA**. Brasília: IPEA, 2015.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. **Desenvolvimento Industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros**. Campinas: UNICAMP, 2011. (Texto para discussão).

SOLY, Bruna. Lei da inovação. **Instrumentos de estímulos à inovação nas empresas**. Disponível em: <http://brasil.abgi-group.com/radar-inovacao/artigos-estudos/lei-de-inovacao-instrumentos-de-estimulo-a-inovacao-nas-empresas/>

STEIN, Guilherme Q.; HERRLEIN JUNIO, Ronaldo. **Política Industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 47)

STEIN, Guilherme Q. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Análise das Políticas Industriais Brasileiras no Século XXI**. Rio Grande do Sul: Primeiro seminário internacional de economia política, 2015.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política Industrial e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26. Número 2, abril-junho de 2006.