



Política industrial brasileira recente

Jonathan Dias Ferreira, Oscar Luiz Legal Subeldia Junior e Mirian Beatriz Schneider

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Rua da Faculdade, 645, 85903-000, Toledo, Paraná, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: jonathanferreira@hotmail.com

RESUMO. Políticas industriais são amplamente utilizadas e contribuíram para o fortalecimento e dinamismo do setor em países desenvolvidos. Além de difundir o debate sobre as políticas industriais, este trabalho possui como objetivo principal apresentar uma discussão da política industrial brasileira, a partir dos anos 2000. Pode-se concluir que, apesar de a política industrial no Brasil ter caráter anticíclico, as medidas adotadas no curto prazo foram fundamentais para garantir a sobrevivência de industriais, emprego e renda, em um cenário adverso, como foi a crise financeira após o ano de 2008.

Palavras-chave: Políticas industriais, indústria brasileira e políticas públicas.

Recent industrialization policy in Brazil

ABSTRACT. Industrial policies are widely used and contributed to the industry strengthening and dynamism in developed countries. In addition to spreading the debate on the Industrial Policy, this work has as main objective to present a discussion of the Brazilian industrial policy, from the 2000s. It can be concluded that despite the counter-cyclical character of industrial policy in Brazil, the measures taken in the short-term, were essential to ensure the survival of industries, employment and income, in an adverse scenario as was the financial crisis after 2008.

Keywords: Industrial policies, Brazilian industry and public policy.

Introdução

O economista político alemão, George Friedrich List (1789-1846), em sua obra principal, *O sistema nacional de economia política*, com primeira versão publicada em 1841, foi o primeiro pensador a tratar de política industrial, defendendo o papel do Estado no estabelecimento de medidas para o fortalecimento do setor, em especial com medidas protecionistas. O Sistema Nacional de Economia Política, ao longo do século XIX, foi uma resposta ao sistema britânico de livre comércio, idealizado pela teoria clássica de Adam Smith e David Ricardo.

List (1989) percebeu que a livre concorrência entre duas nações altamente civilizadas só pode ser mutuamente benéfica, no caso de ambas estarem em um grau de desenvolvimento industrial mais ou menos igual, em contrário, qualquer nação que estiver atrasada em relação a outra, do ponto de vista industrial e comercial, dificilmente conseguiria competir.

Nesse sentido, Krugman (1989), Chang (1994), Possas, Koblitz, Licha, Oreiro e Dweck (2001), Kupfer (2003) e Suzigan e Furtado (2006) analisam a política industrial pelo modelo setorial, argumentam que a concorrência é essencial para a dinâmica do sistema capitalista, contudo o sistema apresenta

desequilíbrios e falhas de coordenação, e em função disso há necessidade de intervenção por parte do Estado como regulador.

Schumpeter (1934), por sua vez, pressupõe que os desequilíbrios intrínsecos à economia capitalista ocorrem em função da busca pelo lucro, nesse contexto, a inovação possui papel importante, pois desencadeia efeitos dinâmicos de desajuste e de expansão. Assim, empresas que buscam inovações em novos produtos, métodos de produção e novos mercados podem criar vantagens competitivas.

Para Krugman (1997), os padrões de vida nacionais são determinados por fatores internos e, com isso, manter o crescimento da produtividade e o progresso tecnológico é importantíssimo, uma vez que impulsiona o comércio com base na vantagem comparativa. Além disso, Krugman (1993) argumenta que a política industrial deve se restringir a identificar setores industriais localizados geograficamente e apoiar suas vantagens competitivas, de modo a criar externalidades positivas para o conjunto da economia.

Nesse enfoque, a política industrial é ativa e abrangente, direcionada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e também ao ambiente econômico e institucional, que

condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação (Suzigan & Furtado, 2006).

Dessa forma, o Estado pode utilizar a política industrial como um plano estratégico com o objetivo de desenvolver ações que fomentem o desenvolvimento de setores e que possam estimular o crescimento econômico do país.

Por outro lado, os pesquisadores Ferreira e Hamdan (2003), Canêdo-Pinheiro, Ferreira, Pessôa e Schymura (2007), Schymura e Canêdo-Pinheiro (2013) defendem que a construção da política industrial deve ser horizontal, de forma a desenvolver ações para o desempenho da economia em sua totalidade, sem sinalizar setores específicos.

De acordo com Ferreira e Hamdan (2003), políticas de cunho horizontal compreendem ações sobre a estrutura tributária e da legislação trabalhista, e o funcionamento do mercado de crédito, o sistema educacional e de saúde, o financiamento do setor de infraestrutura e a definição de um marco regulatório, entre outros, são fatores determinantes para o crescimento de longo prazo.

Como justificativa, os pesquisadores utilizam-se do argumento de que a proteção de setores selecionados inibe a competição, por sua vez, cria um ambiente de 'acomodação' e, em função disso, empresas deixam de fazer investimentos fundamentais para o crescimento, como, por exemplo, em inovação, que é um dos principais motores para a competição.

Schymura e Canêdo-Pinheiro (2013) chamam a atenção para o custo que a política industrial exerce para a sociedade. Segundo os autores, com relação ao Brasil, desde a década de 1960, enormes volumes de subsídios públicos foram aportados e boa parte da energia gerencial do governo foi canalizada (às vezes em detrimento de outras áreas importantes) para industrializar o país numa extensão e profundidade superiores às da maioria dos países em desenvolvimento.

Contudo, para Ferraz (2009), as questões relacionadas à política industrial costumam exaltar debates acalorados entre os estudiosos do assunto, muitas vezes os comentários enveredam por caminhos muito mais ideológicos do que pautados por lisura e imparcialidade na análise dos méritos, ou não, de tal política.

O presente trabalho possui como objetivos apresentar uma discussão sobre a política industrial, bem como destacar as políticas industriais vigentes a partir dos anos 2000. Além disso, foi possível verificar a atuação de países selecionados sobre a implantação das políticas industriais.

Em termos metodológicos, o trabalho se caracteriza por uma revisão bibliográfica de literatura sobre o tema, sob um enfoque interpretativo em relação ao período avaliado. Além desta introdução, apresenta as políticas industriais adotadas por países selecionados. Na sequência, a política industrial adotada no Brasil, o processo de abertura da economia e a reestruturação produtiva. Por fim, seguem as conclusões finais deste trabalho.

Atuação de países selecionados

O fato é que vários países desenvolvidos utilizaram o poder do Estado com o propósito de fomentar a indústria, mais conhecida como indústria nascente. O economista sul-coreano, Ha-Joon Chang (2004), em sua obra *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, faz uma analogia de que os países desenvolvidos estão impedindo que os países em desenvolvimento adotem políticas e as instituições que eles próprios usaram no passado.

Chang (2004) relata que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a adotar medidas protecionistas, por meio da política de substituição de importações aos tecidos, em especial os de lã, como estratégia de fomento para indústria nascente no século XVI. Essa proteção levou a representar pelo menos a metade da renda da exportação no século XVIII, somente após as Guerras Napoleônicas em 1815, os fabricantes da Grã-Bretanha, cada vez mais preparados, passaram a intensificar a pressão pelo livre comércio.

Com relação aos Estados Unidos, a proteção à indústria nascente passou a vigorar no país com o argumento de Alexandre Hamilton, secretário do Tesouro dos Estados Unidos (1789-1795) que defendia tarifas de importação e até a proibição da importação, uma vez que a concorrência estrangeira impediria as novas indústrias de se desenvolverem nos Estados Unidos, a menos que a ajuda governamental compensasse os prejuízos iniciais (Chang, 2004).

Somente depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, com sua incontestável supremacia industrial, finalmente liberaram o comércio e passaram a pregar o livre-comércio, contudo nunca tiveram um regime de tarifa zero como ocorreu com a Grã-Bretanha (Chang, 2004).

A Alemanha é conhecida como o berço da proteção à indústria nascente, em aspectos tanto intelectuais quanto políticos, Chang (2004) inclusive chama a atenção para o papel do pioneiro alemão em mineração e metalurgia, Graf Von Reden, entre o século XVIII e começo do XIX, pois este conseguiu introduzir tecnologias avançadas dos países mais

desenvolvidos, especialmente da Grã-Bretanha (onde obteve a tecnologia da siderurgia, o forno a coque e o motor a vapor), mediante uma combinação de espionagem industrial, patrocinada pelo Estado com a cooptação de operários especializados. A partir de 1840, com o crescimento do setor privado, diminuiu a interferência do Estado alemão no desenvolvimento industrial. Mas isso não significou um recuo, e sim a transição de um papel diretivo para um mais orientador (Chang, 2004).

Dessa forma, é possível observar que, nos países desenvolvidos, o Estado, como protagonista, atuou no processo de industrialização e adotou diversas medidas para o fortalecimento do setor industrial, por meio da proteção às indústrias, espionagem industrial, importação de mão de obra especializada, investimento em infraestrutura, fornecimento de crédito, criação de instituições de ensino e pesquisa, subvenções às exportações, entre outras.

Atualmente os países desenvolvidos, com um aparato industrial moderno e avançado, em termos de produtividade, querem camuflar a história a qual percorreram para a industrialização e pregam a liberalização do comércio mundial a custos dos países em desenvolvimento, com difícil capacidade de competir internacionalmente, quando comparado com economias industriais. Além disso, países desenvolvidos utilizam-se dos mecanismos necessários para coibir políticas industriais dos países em desenvolvimento, quando por meio de organismos internacionais implicam em condições para abertura comercial (Chang, 2004).

Como exemplo, recentemente a União Europeia – UE - acionou a OMC contra os incentivos industriais no Brasil. De acordo com dados da UE, as medidas fiscais brasileiras conferem uma vantagem injusta aos produtores nacionais e são contrárias às regras da OMC. O Brasil faz incidir uma elevada tributação interna em vários setores, como o setor de automóveis, o das tecnologias da informação e o das máquinas utilizadas pela indústria e pelos profissionais. Como exemplo, o imposto sobre os veículos de automóveis importados pode ser superior ao que incide sobre os automóveis produzidos no Brasil em até 30% do valor de um automóvel (UE, 2014).

Em resposta, o Brasil rejeitou o painel solicitado pela UE sobre medidas fiscais. Para o governo brasileiro, as medidas adotadas eram coerentes com suas obrigações multilaterais. Os programas foram destinados a promover uma mudança de paradigma na produtividade e desempenho tecnológico, bem como a inovação e a força de trabalho de capacidade. As empresas se beneficiaram diretamente, de forma não discriminatória, com

investimento nacional e estrangeiro, também não foram discriminadas com base na origem nem eram subordinadas à utilização de insumos nacionais ou produtos acabados que beneficiam dos programas (WTO, 2014).

Historicamente, o Brasil passou a implantar a política de substituição de importações a partir de 1930, com o governo Vargas, de modo a incentivar a indústria nascente a se desenvolver. Passados 50 anos de políticas industriais, com o fim do milagre econômico e uma abertura da economia brasileira, o novo modelo de neoliberalismo, vivenciado na década de 1990 com o governo Collor, colocou um fim no modelo de política industrial até o ano 2000.

Em 2003, com o governo Lula, por meio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, novamente a política industrial entrou em vigor, fortalecendo o setor industrial com diversas medidas de incentivo à inovação, novas tecnologias e investimentos em infraestrutura, e, mesmo mudando de nome Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, Plano Brasil Maior - PBM, a essência da PITCE perdura até os dias atuais.

A China, por exemplo, com a participação na Organização Mundial do Comércio – OMC - em 2001, possibilitou ao país promover o comércio exterior e incentivar setores de maior produtividade, permitindo a exploração de vantagens comparativas. Contudo o crescimento da China nos últimos anos somente foi possível pela atuação do Estado em políticas voltadas para a proteção da indústria nacional. Destaque para o amplo esforço do Estado chinês em promover o desenvolvimento industrial, com proteção ao mercado interno, a oferta de financiamento, o estímulo ao desenvolvimento tecnológico e diversas iniciativas visando aproximar as empresas das universidades e das instituições de pesquisa auxiliam as empresas chinesas a enfrentar a competição estrangeira (Guimarães, 2012).

A Índia também incentivou a indústria local por meio de uma estratégia de desenvolvimento com base em planos quinquenais, e, na prioridade à industrialização pesada com forte proteção da atividade empresarial, promoveu a preservação da pequena produção artesanal, a pequena participação do capital estrangeiro e a propriedade ou controle estatal dos setores estratégicos (Prates & Cintra, 2009). Contudo, na década de 1980, a economia indiana passou a exibir problemas crescentes em seu balanço de pagamentos, fortalecendo a alternativa de abertura do mercado interno e desregulamentação de diversos mercados, com o propósito de acentuar a presença do país no mercado mundial (ABDI, 2011).

Assim como ocorreu no Brasil na década de 1990, com a liberalização da economia indiana, o setor industrial também passou por dificuldades diante de uma perda do peso do setor industrial na economia. Atualmente, para reverter essa situação, cabe ao Departamento de Política Industrial e Promoção – DPIIP, do governo, o papel de regulação e administração do setor industrial, como um facilitador de tecnologias e incentivos nos fluxos de investimento.

Pode-se analisar que os países acima estudados, historicamente, incentivaram o início da industrialização com proteção ao setor industrial. Passados 200 anos em busca da industrialização e com medidas protecionistas (com início em 1817), países como Inglaterra e os Estados Unidos, com um parque industrial avançado, lançaram o desejo por uma liberalização dos mercados, com o objetivo de obter maior alcance para seus produtos.

Foi somente a partir do século XIX que os países em desenvolvimento embarcaram pela corrida para a industrialização, diante de uma pressão das economias desenvolvidas pela liberalização. Nesse contexto, países em desenvolvimento adotaram medidas neoclássicas à custa de perda de competitividade internacional, muitas indústrias fecharam e ocorreu perda de empregos. Atualmente, para reverter esse cenário, os países em desenvolvimento passaram a criar a política industrial como mecanismo para promover o crescimento da produtividade por meio de inovação, sendo essa uma forma de criar condições para competição internacional.

Política de industrialização brasileira recente

Diante da crise mundial na década de 1980, no Brasil conhecida como ‘década perdida’, marcada por baixo crescimento com elevadas taxas de inflação, em 1989 ocorre o ‘Consenso de Washington’, liderado por instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Segundo Bresser-Pereira (1990), o ‘Consenso de Washington’ formou-se a partir da crise do consenso keynesiano e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico.

Ainda segundo o autor, o consenso define as causas da crise latino-americana como sendo a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e um número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob

controle as demandas salariais tanto do setor privado quando do setor público.

Conforme Batista (1994), as principais diretrizes de política econômica que emergiram com o ‘consenso’ foram: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; 10) direito de propriedade intelectual.

Em resumo, o ‘Consenso de Washington’ ficou marcado por uma linha ideológica, denominada de neoliberalismo, e esta pressupõe que para que as economias latino-americanas retornassem ao desenvolvimento, seria necessária uma redução do Estado, por meio de um ajuste fiscal e adoção de políticas econômicas em que o mercado desempenhe o papel fundamental, liberalizando a economia e permitindo privatizações.

Diante disso, no início da década de 1990, o governo Collor passou a adotar as medidas fundamentadas no ‘Consenso de Washington’. Observa-se uma ruptura sobre o modo de conduzir a economia brasileira, que passa a predominar o desenvolvimento sobre a perspectiva do pensamento neoliberal, pondo um fim à política de proteção à indústria local (substituição das importações), imposta desde a década de 1930.

Desse modo, conforme Kupfer (1998), ocorre no Brasil, nos anos 1990, uma reestruturação da indústria brasileira, impulsionada pelo processo de liberalização da economia, apoiado no tripé comercial: desregulamentação da economia, desestatização e estabilização monetária a partir de 1994.

As privatizações iniciaram-se no governo Collor, por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, mas com o impeachment daquele em 1992, diante das denúncias de corrupção, assumiu Itamar Franco (1992-1994) como presidente interino, tendo como ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), que posteriormente viria a ser presidente (1995-2002). Foi no governo FHC que se puderam visualizar com mais evidência as privatizações em diversos setores da economia, inclusive com a ampliação do Programa Nacional de Desestatização, conforme a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que passou a ter os seguintes objetivos (Brasil, 1997):

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Segundo Almeida (2010), a principal inovação da lei 9.491 foi a introdução da possibilidade de utilização pelos trabalhadores dos recursos depositados na conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para aquisição de valores mobiliários no âmbito do Plano Nacional de Desestatização, por meio da aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização (art. 18).

Um dos principais objetivos tem sido o de proporcionar melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira, por meio de aumento de investimentos a serem realizados pelos novos controladores (Soares, 2008).

Segundo Pinheiro (1999), com as grandes vendas de 1997-1998, o Brasil foi capaz de atrair elevados montantes de investimento direto estrangeiro, que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente, e de evitar a explosão da dívida pública, a despeito dos crescentes déficits públicos, registrados desde 1995. Contudo, de acordo com Gennari (2001), é relevante levar em conta que, apesar da expressividade do montante dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil, principalmente nos anos 1997 e 1998, estes não surtiram grande alteração na taxa de investimento no país, que passou de 15,2% em 1991, para apenas 17,2% em 1999.

Ao todo, conforme dados do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a dimensão da privatização no Brasil ao longo do período (1991-2002) alcançou no período um total de US\$ 105,3 bilhões, somente o governo FHC foi responsável por 88,8% das privatizações. Os principais setores direcionados com as vendas das privatizações ao longo do período foram: energia

elétrica (31%), telecomunicações (31), mineração (8%), siderúrgica (8%), petróleo e gás (7%), juntos, representam 85% dos investimentos, um total de US\$ 80,7 bilhões.

Ainda no governo Itamar Franco, sob responsabilidade de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda, foi lançado o Plano Real, com objetivo de estabilizar a economia brasileira que vinha sofrendo com altos índices de inflação. De acordo com Pinheiro, Giambiagi e Gostkorszewicz (1999), por causa do impacto da taxa de câmbio sobrevalorizado no Plano Real, o plano de estabilização econômica baseou-se, principalmente, na sucessão de etapas que precederam a sua implementação: a adoção de medidas destinadas a buscar o equilíbrio das contas públicas; o estabelecimento de uma unidade de conta (URV) para alinhar os preços relativos da economia; e a conversão dessa unidade de valor na nova moeda estável da economia, o real.

Dessa forma, ficou estabelecido o regime da taxa de câmbio por meio de bandas cambiais, que caracterizou o controle da taxa com limites superiores e inferiores, podendo a taxa de câmbio flutuar dentro desse limite. Conforme Soares (2006), as medidas surtiram efeito, a taxa de câmbio foi mantida não só dentro da banda estabelecida, mas também dentro do esquema de prefixação cambial, informalmente definido pelo Banco Central, dessa forma, foi estabelecido um regime de desvalorização da taxa de câmbio, porém sem a assunção de compromissos pelos atores monetários.

Contudo as crises que se sucederam a partir de 1995, como as do México, da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998, criaram um clima de incertezas no mercado financeiro internacional sobre as economias emergentes. Mesmo que o governo brasileiro tivesse aumentado a taxa de juros e se utilizado da venda de reservas internacionais para conter a crise, houve fuga de capital estrangeiro. Além disso, problemas internos, tais como a falta de comprometimento por parte do governo com o equilíbrio fiscal, a supervalorização cambial e a eleição presidencial de outubro de 1998, desestabilizaram ainda mais a economia brasileira (Soares, 2006).

Em dezembro de 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e países industrializados anunciaram um pacote de ajuda ao Brasil de US\$ 41,5 bilhões. A partir disso, o governo brasileiro, em janeiro de 1999, modificou sua política cambial para um regime de câmbio flutuante, premido a isso pelos ataques especulativos que, nos últimos meses, reduziram suas reservas cambiais de US\$ 75 bilhões, em abril de 1998, para cerca de US\$ 30 bilhões,

quando ocorreu a liberação do câmbio de 15 de janeiro de 1999 (Silva, 2002).

Dessa forma, com a implantação do regime de câmbio flutuante no Brasil, a economia logrou ajustes substanciais no balanço de pagamentos e ao mesmo tempo foi capaz, por meio de uma política monetária, guiada por metas inflacionárias, de manter em inflação em níveis aceitáveis.

Vale ressaltar que, além da manipulação da taxa de câmbio, que foi desvalorizada entre o período de 1992-1998, também houve reforma comercial no sentido da eliminação dos controles quantitativos e administrativos sobre as importações, somada à proposta de redução tarifária. A tarifa nominal média de importação, que era 40% em 1990, foi reduzida e atingiu com 13% seu nível mais baixo em 1995 (Gennari, 2001).

Ao final da década de 1990, a liberalização comercial possibilitou ao país um salto na importação de produtos mais baratos e com qualidade aos similares produzidos no país. Por outro lado, impôs à indústria local obter ganhos de eficiência produtiva de forma a responder rapidamente à pressão da concorrência internacional. Entretanto a defasagem de capacitação, herdada dos anos de estagnação (anos 1980), implicou em enorme pressão pela modernização dos procedimentos produtivos, sob o risco da própria sobrevivência para as empresas (Kupfer, 1998).

O crescimento do comércio entre 1990-2014 passou de US\$ 52,1 bilhões em 1990, para US\$ 454 bilhões em 2014, um crescimento expressivo de 771% no período. Contudo a manipulação da taxa de câmbio, combinada com uma queda nas tarifas de importações, tornou evidente o crescimento das importações na década de 1990. Conforme Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz (1999), a queda do valor das exportações no período 1995-1999 foi decorrente das crises financeiras internacionais, da queda das cotações das principais commodities no mercado internacional e do desaquecimento da economia mundial.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) resultou de uma política macroeconomia que promovesse a estabilidade, marcada por reformas, abertura e privatizações, pois se acreditava que era a melhor forma de fomentar o setor industrial. Com evidência para as privatizações com alteração na constituição, ao abrir espaço para o capital privado em setores estratégicos, tais como telecomunicações, petróleo, energia, elétrica, transportes e gás.

O capital privado fluiu em setores importantes, possibilitando um crescimento em áreas até então pouco exploradas pelo Estado. Assim, com relação à política industrial, somente retomou a discussão a

partir do governo Lula, com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), formulada em 2003 e lançada em 2004.

Política industrial do governo Lula

O primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), conhecido como governo Lula, ficou caracterizado pela ênfase aos programas sociais de natureza distributiva, com orientação clara de qualificar a sociedade e fortalecer o mercado interno. Salientam Oliveira e Ferrera de Lima (2012) que historicamente o Brasil traz em si a marca das diversidades regionais, formadas pelas diferentes condições geográficas, econômicas, sociais e culturais que propiciaram heterogeneidade no desenvolvimento econômico dessas regiões brasileiras, constatando-se, ao longo do tempo, que se fazem necessárias intervenções estatais no sentido de atingir maior equilíbrio entre as mesmas.

Conforme argumenta Werneck (2014), a adoção de políticas distributivas mais ousadas sempre foi ponto central do governo Lula, defendendo a implementação imediata de um programa de erradicação da pobreza extrema, sob o rótulo de Fome Zero. O governo elegeu, como um dos objetivos estratégicos, a redução das desigualdades sociais e regionais do país (Oliveira & Ferrera de Lima, 2012).

Assim, diante da perda de dinâmica da indústria, o governo Lula também ficou marcado pela retomada da visão nacional-desenvolvimentista, em que caberia ao Estado o papel de conduzir o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, a política industrial foi uma das vias de atuação do governo brasileiro, pois os principais pontos para o crescimento econômico estavam diretamente relacionados à indústria, tais como o crescimento das exportações, aumento da eficiência da estrutura produtiva e capacidade de inovação.

Com a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, sob implantação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), o governo traçou o rumo para uma política industrial que atendia aos principais pontos de estrangulamento para o crescimento do setor.

De acordo com a ABDI (2006), a PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividade portadora de futuro

(biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Para Kupfer (2013), o principal problema para a PITCE foi enfrentar a vulnerabilidade externa, porém a rápida e intensa melhora dos termos de troca do comércio exterior brasileiro fez o serviço já em 2004, propiciando desde então saldos comerciais exuberantes a partir dos próprios produtos básicos e não dos produtos de maior conteúdo tecnológico, projetados pela PITCE.

Segundo Ferraz (2009), em termos substantivos, os resultados da PITCE são de difícil mensuração dada a exiguidade de estudos e levantamentos que propiciem tal análise. Com relação aos aspectos gerais, segundo o autor, houve aumento de 35,2% nos desembolsos do BNDES nos primeiros oito meses de 2007, com destaque para o setor de infraestrutura; e bons resultados na balança comercial brasileira com destaque para as exportações recordes de bens manufaturados, básicos e semimanufaturados, os quais cresceram, em setembro de 2007, 22,2, 26,8 e 8,9%, respectivamente. Contudo, de certa maneira, em que pese os resultados acima, existem poucos elementos disponíveis que permitam uma avaliação mais ampla dos resultados do PITCE.

Kupfer (2003), Suzigan e Furtado (2006) e Coronel, Azevedo e Campos (2014) argumentam que a falta de objetivos bem definidos e o quadro macroeconômico desfavorável, marcado por forte restrição externa, carga tributária, juros e infraestrutura deficitária, dificultaram o desenvolvimento da PITCE. Ademais, diante dos

desafios enfrentados pela PITCE, merece destaque o importante avanço que possibilitou a criação de um ambiente institucional, voltado para a inovação nas indústrias, por meio da criação do CNDI, ABDI, lei da inovação etc. De acordo com Toni (2007), a PITCE se destaca como uma política industrial que fomentou a base de comércio exterior e inovação, alicerçados no aparato institucional.

No segundo governo Lula (2007-2010), o reconhecimento dessa transformação radical no *modus operandi* da economia brasileira levou à formulação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) sob uma nova racionalidade (Kupfer, 2013).

A PDP foi elaborada sob a coordenação do Ministério da Indústria e Comércio Exterior – MIDIC, em parceria com os Ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, além de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim, a PDP apresentou quatro macrometas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (Brasil, 2014), conforme Quadro 1.

Segundo Guerreiro (2012), o foco repete aquele da PITCE de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira com incentivos às atividades de pesquisa e inovação tecnológica; e os instrumentos institucionais e legais estabelecidos no período anterior foram mantidos e ampliados.

Quadro 1. Diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo.

Objetivo	Dar sustentabilidade do atual ciclo de expansão			
Desafios	Ampliar capacidade de oferta	Preservar robustez do balanço de pagamentos	Elevar capacidade de inovação	Fortalecer MPES
Metas	Macrometas 2010			
	Aumento da taxa de investimento	Ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial	Elevação do dispêndio provado em P&D	Ampliação do número de MPES exportadoras
	Metas por programas específicos			
Políticas em 3 níveis	Ações sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva			
	Destques estratégicos: temas de política pública, escolhidos deliberadamente em razão de sua importância para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo			
	Regionalização	MPES	Exportações	Integração com América Latina e África
	Programas estruturantes para sistemas produtivos: orientados por objetivos estratégicos, tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica			

Fonte: Brasil (2014).

Assim, de acordo com dados do MIDIC (Brasil, 2014), foram criadas quatro macrometas estabelecidas nas diretrizes da PDP, delineadas abaixo:

a) a primeira macrometa de investimento refletia o objetivo de expansão do investimento acima do PIB. Em 2007, o investimento totalizou R\$ 450 bilhões ou 17,6% do Produto Interno Bruto. A meta da política era elevar a participação do investimento fixo no PIB para 21% em 2010, o que exigiria um crescimento médio anual de 11,3% da FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo) no período, frente a um crescimento projetado do PIB de 5% ao ano. Nessa projeção, o valor do investimento atingiria R\$ 620 bilhões em 2010;

b) participação nas exportações mundiais: a ampliação e a diversificação das exportações brasileiras são decisivas para preservar a robustez do balanço de pagamentos brasileiro, especialmente em um contexto de crescimento acelerado das importações, passando de uma posição em 2007 de 1,18% ou US\$ 160,6 bilhões com meta para 2010 de 1,25% ou US\$ 208,8 bilhões;

c) a terceira macrometa possuía como objetivo estimular a inovação, foi estabelecida uma meta para o dispêndio privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D). O objetivo era captar os investimentos das empresas em atividades sistemáticas, destinadas a ampliar o estoque de conhecimentos e seu uso em novas aplicações. Além de produzir conhecimento novo, os investimentos em P&D das empresas aumentavam sua capacidade de assimilar e explorar conhecimentos desenvolvidos externamente e empreender esforços inovativos. Em 2006, o setor privado realizou gastos de R\$ 11,9 bilhões em P&D, ou 0,51% do PIB. A meta da PDP era elevar este percentual para 0,65%, ou R\$ 18,2 bilhões, em 2010, o que requereria um crescimento médio anual de 9,8% nos gastos privados em P&D da indústria brasileira;

d) fortalecimento das micro e pequenas empresas: foi desenhado um programa para a regulamentação da lei geral das MPEs, o fortalecimento de atividades coletivas e o fomento de atividades inovativas, o objetivo era aumento o número de MPEs no contexto exportador, passando de 11.792 empresas em 2006, com uma meta de 10% de aumento, equivalente a 12.971 empresas.

Além das macrometas acima estabelecidas, a PDP também selecionou ações sistêmicas para o conjunto do desenvolvimento produtivo: um olhar para a regionalização, com importância atribuída a ações que beneficiassem as regiões menos desenvolvidas do país; uma crescente interação produtiva com a

América Latina, com os objetivos de aumentar a articulação das cadeias produtivas e elevar o comércio com essa região; a promoção do continente africano, pois indicam oportunidades de integração de cadeias produtivas; e, por último, a produção sustentável como um pilar para o desenvolvimento econômico.

Para Ferraz (2009), sob a perspectiva desenvolvimentista, a política industrial do governo Lula foi positiva, no sentido de compreender uma atuação estatal ativa, com vistas à promoção do desenvolvimento, particularmente no que se refere à promoção do investimento. Contudo poucos meses após o lançamento da PDP, em setembro de 2008 ocorre a falência do banco de investimentos Lehman Brothers nos Estados Unidos, sucedida por uma profunda crise econômica e financeira que afetou a economia mundial. Com isso, esta passou por uma recessão e com a economia brasileira não foi diferente, dificultou os investimentos tão esperados pela PDP. Kupfer (2013) argumenta que a PDP acabou exercendo mais um papel anticíclico, sem dúvida crucial para saída já em 2010, e menos a esperada função transformadora do padrão de investimento da economia.

Diante dos desafios, logo o governo federal passou a atuar de forma a atenuar os efeitos na crise, reduzindo o esforço fiscal, oferecendo créditos imobiliários a setores de baixa renda com o programa Minha Casa Minha Vida e fomentando o investimento por meio do Programa de Sustentação do Investimento, ambos lançados no início de 2009, de maior interesse para a política industrial, pois consistiam em redução do custo de financiamento ao investimento, especialmente em aquisição de bens de capital (Guerreiro, 2012).

Em relação aos resultados da PDP, pode-se observar que não foram atingidos, em função da crise que afetou o mercado internacional, uma vez que, para que ocorra investimento, se faz necessário um ambiente que seja favorável para a criação de demanda futura, o que não ocorreu no mundo para o setor industrial.

Política industrial do governo Dilma

Em 2011, assume a presidência Dilma Yana Rousseff, diga-se de passagem, momento importante para democracia brasileira, como a primeira mulher a assumir a presidência do país. Após a crise financeira internacional, desencadeada nos Estados Unidos, o Brasil passou por um momento de reestruturação da economia, com uma queda dos investimentos e uma política de produção voltada para o mercado interno.

Em relação às exportações, em função do *boom* das exportações das *commodities*, a partir de 2004, a balança comercial brasileira conseguiu manter-se superavitária e assegurou o balanço de pagamentos. De acordo com Ferreira et al. (2012, p. 32), “[...] a China desponta como o principal consumidor de *commodities* brasileiras e tem sido um mercado fundamental para o desempenho positivo da balança comercial brasileira pós-crise de 2008”.

Salienta Kupfer (2011) que, como resultado da crise internacional, os EUA enfrentarão uma longa recessão, cuja saída poderá ser muito custosa em termos de aprofundamento dos atuais desequilíbrios da economia mundial, com efeito diretamente de enfraquecer a máquina de crescimento chinesa, tornando o Brasil muito mais dependente de seu dinamismo endógeno do que tem sido a norma nos últimos anos.

Nesse contexto, com o objetivo de conter os efeitos da crise internacional que assolaram a economia mundial a partir de 2008, o governo Dilma lançou o Plano Brasil Maior - PBM, uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, para o período 2011-2014, dando continuidade às diretrizes apresentadas nos itens anteriores da PITCE e da PDP do governo Lula.

O PBM reconhecia o papel do Estado como indutor, orientador, regulador e fomentador do processo de desenvolvimento e tinha por objetivo aproveitar as oportunidades para viabilizar uma mudança na posição relativa do país na economia mundial (Guerreiro, 2012). De acordo com dados do MIDIC (2014), os desafios do PBM eram sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; sair da crise internacional em melhor posição da que entrara, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Dessa forma, o plano possuía como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.

Pode-se observar que o PBM era ousado de acordo com os objetivos propostos, uma vez que ampliar as exportações e incentivar o investimento em um contexto internacional adverso consiste nos principais desafios estratégicos enfrentados pelo plano. A envergadura proposta no plano levou ao estabelecimento das seguintes metas, como se pode observar a Tabela 1.

Como diretrizes foram estabelecidas: fortalecimento das cadeias produtivas por meio do processo de substituição das importações em setores intensamente atingidos pela concorrência das importações; ampliação e criação de novas

competências tecnológicas; desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias; diversificação das exportações e internacionalização corporativa; promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias com consolidação de competências na economia do conhecimento natural (ABDI, 2006).

Tabela 1. Metas do Plano Brasil Maior (2010-2014).

Metas	Posição Base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMs: aumentar em 50% o número de MPMs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep - por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64,0% (2009)	66,0%
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios (2010)	40,0 milhões de domicílios

Fonte: Brasil (2014).

Além dos desafios, vale ressaltar as oportunidades tais como mercado interno grande e dinâmico, com capacidade de sustentar o crescimento; condições do mercado de *commodities*, que possibilitam a manutenção do superávit da balança comercial; acúmulo de competências científicas com potencial para o desenvolvimento de produtos e serviços com alto conteúdo tecnológico; abundância de recursos naturais; utilização das compras públicas e dos grandes eventos esportivos para alavancar novos negócios e tecnologias (Brasil, 2014).

Em relação aos caminhos percorridos pelo plano, em agosto de 2014, o MIDIC lançou o relatório de acompanhamento das medidas sistêmicas do Plano Brasil Maior. Observa-se que em geral são medidas

que ainda estão em implementação, tais como medidas de redução dos custos de trabalho e capital; medidas de promoção e defesa comercial; medidas de apoio à inovação e defesa do mercado interno; ações estruturantes de apoio à competitividade da indústria. Como destaque, citam-se algumas dessas medidas de acordo com dados do MIDIC (Brasil, 2014):

a desoneração da folha de pagamento com eliminação da contribuição patronal do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS - e a compensação parcial de nova alíquota sobre faturamento bruto, excluída a receita bruta de exportações, estimam uma desoneração de R\$ 21.607 bilhões em 2014, com previsão de R\$ 31.7 bilhões em 2017;

redução de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - sobre bens de capital, materiais de construção, caminhões e veículos comerciais leves;

extensão e ampliação do programa BNDES de Sustentação do Investimento – PSI, com financiamento à comercialização local e exportação de máquinas e equipamentos nacionais e apoio à inovação, como exemplo, a resolução CMN 4.300, de 30/12/13, que ampliou o limite de financiamento subvencionado pela União em R\$ 50 bilhões, estendendo o prazo de financiamento até 31/12/2014; redução temporária do imposto de importação para bens de capital, de informática e de telecomunicações, com incentivo ao investimento e à inovação por meio da redução seletiva e temporária de imposto de importação para 2%; criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos – ABGF, com a missão de contribuir para o dinamismo das exportações brasileiras, para o financiamento de projetos de infraestrutura, para a oferta de garantias e para a gestão dos fundos garantidores oficiais no Brasil, com recursos para Financiamento de Infraestrutura – FGIE - de até R\$ 11 bilhões, e o Fundo para Comércio Exterior – FGCE, com capital de até 14 bilhões; ampliação dos recursos para o Programa de Financiamento à Exportação – PROEX, de R\$ 1.24 bilhão para R\$ 3.1 bilhões;

Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa), como modelo de fomento à inovação, no aumento da eficiência, focando em áreas e tecnologias críticas para a produtividade e a competitividade da indústria brasileira. No total, o Inova Empresa envolve a contratação de R\$ 32.0 bilhões para apoio à inovação no setor privado.

Com relação às ações estruturantes de apoio à competitividade da indústria brasileira, o Plano Brasil Maior articula-se com outras iniciativas

correlatas, como exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - que se consolida por meio de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética.

Contudo, de acordo com dados do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial [IEDI] (2014), a política industrial brasileira não vem obtendo êxito no longo período em que foi reintroduzida no país, desde 2004. Com relação à baixa capacidade inovadora e ao retrocesso da produtividade, o estudo do IEDI mostrou que a produtividade do trabalho na indústria, que crescerá 3,2% ao ano entre 1995/2002, registrou variação média negativa de 1,7% no período 2003/2009. Nesse segundo período, economias como a da China e a dos EUA acusaram evolução de 4,5% ao ano e 3,8%, respectivamente.

De acordo com dados do estudo *Plano Brasil Maior: resultados e obstáculos à Política Industrial Brasileira*, elaborado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC (2014) - da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, a política industrial brasileira foi insuficiente para garantir o bom desempenho do setor diante dos entraves estruturais existentes no país. De acordo com os resultados do estudo, o denominado ‘Custo Brasil’ e a sobrevalorização do real oneraram o custo de produção da indústria de transformação brasileira em 34,2% na média entre 2008 e 2012, quando comparada às dos países fornecedores.

Suzigan e Furtado (2010) denominam de ‘destruição não criadora’ de instituições, ou seja, a ineficiência de organização institucional para implementar medidas que pudessem fomentar o setor industrial brasileiro, o motivo do insucesso das políticas industriais, adotadas nos últimos anos. Muitas instituições são remanescentes e mantêm as mesmas práticas da organização institucional, construída ao longo do período do pós-guerra, em que a política industrial buscava internalizar setores sob um regime de forte proteção, subsídios e decisões centralizadas.

Segundo Almeida (2013), os problemas desencadeados após as políticas industriais adotadas desde 2003, em função de não promover a diversificação produtiva e concentrar a concessão de crédito subsidiado para empresas ‘tradicionais’ nos quais o Brasil já possui vantagens comparativas, como também a maneira como esses subsídios são disponibilizados via BNDES, por sua vez, onera o Tesouro Nacional.

No final de 2007, os empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES eram de menos de R\$ 10 bilhões, o que representava menos de 9% do passivo

total do banco. No final do primeiro trimestre de 2012, essa dívida havia crescido para R\$ 320,5 bilhões, ou 50,1% do passivo total do banco (Almeida, 2013).

De acordo com Canêdo-Pinheiro (2011), a política industrial no Brasil deixa claro que foram inclusos diversos setores tradicionais, nos quais o Brasil já revelou vantagem comparativa, nesse caso, a escolha seria mais resultado da pressão de grupos de interesse do que escolha racional de política econômica.

Soares, Coronel e Marion Filho (2013) relatam que a economia brasileira remete-se à necessidade de medidas mais profundas como reformas estruturais, com reformas tributária e fiscal, reforma trabalhista e previdenciária, além de investimentos em infraestrutura e logística que são essenciais para o sucesso de qualquer medida pública em prol da dinamização dos setores produtivos e aumento do nível de emprego e renda no Brasil.

O contexto internacional, herdado da grande crise de 2008, agravou o quadro interno, pois as economias de base industrial passaram a disputar muito mais acirradamente os poucos mercados dinâmicos ainda existentes, o que determinou grande pressão competitiva ao produto brasileira, fosse em mercado externo como, crescentemente, também no mercado nacional (Rocca & Santos Jr, 2012).

Fernandes (2014) argumenta que o fator determinante do insucesso das políticas industriais recentes (não houve elevação da participação da indústria de transformação no PIB) não foram seus próprios instrumentos, mas o ambiente competitivo como um todo, contudo vale frisar que o desempenho recente da indústria seria ainda pior caso não existissem as políticas industriais.

O Plano Brasil Maior justifica-se pelo fato de considerar importantes avanços como a política estratégica de longo prazo, ações não somente para indústria, mas também para os demais setores da economia, como serviços e a agropecuária. Nos anos que sucederam a crise internacional, o governo federal adotou medidas importantes para o fortalecimento do mercado interno, impulsionado pelos incentivos ao consumo, com redução do IPI para automóveis e produtos da linha branca, como também pela redução dos custos impostos trabalhistas que possibilitou ao país, seguramente, amenizar os efeitos da crise.

Além disso, vale ressaltar que a continuidade das políticas com avanços no fomento à inovação com o Plano Inova Empresa, com linhas de crédito do BNDES, direcionadas para essa finalidade, possibilitará às empresas os mecanismos para a

criação e o desenvolvimento de inovações tecnológicas.

Como fechamento deste capítulo, pode-se concluir que os problemas da indústria estão efetivamente ligados à falta de competitividade brasileira, como o próprio termo está ligado às várias questões que inibem o crescimento da economia e consequentemente da indústria, tais como falta de inovação nas empresas, elevada carga tributária, infraestrutura debilitada, baixo índice de educação, dentre outras.

Como mecanismo de fortalecer o crescimento da economia, as políticas industriais adotadas, PITCE, PDP e o atual PBM, mesmo que a passos curtos, diante da crise internacional, possibilitaram ao país manter setores importantes para o desenvolvimento do país, medidas como desoneração da folha de pagamentos e redução do IPI, asseguraram às empresas o consumo interno e com isso postos de trabalhos não foram sacrificados.

Conclusão

A prática de políticas industriais é recorrente desde o séc. XIX, como observado neste artigo, com os primeiros escritos de George Friederich List e Alexander Hamilton, na defesa de que a industrialização seria o único caminho na inserção de seus países – Alemanha e Estados Unidos – na divisão internacional do trabalho. Dessa forma, políticas industriais são instrumentos que fomentam a competitividade e o crescimento econômico e trazem grande contribuição na superação de entraves no crescimento industrial.

Os instrumentos que o Estado utiliza para tais políticas podem ser subsídios, crédito, isenções fiscais, melhora em infraestrutura e logística, políticas de desenvolvimento tecnológico e inovação. No Brasil a política industrial, após a experiência liberalizante da década de 1990, retomou, em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (PITCE), com o objetivo de fomentar o setor industrial, mas, por falta de objetivos bem definidos, esta política não apresentou os resultados esperados.

Em 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que teve como objetivo impulsionar o crescimento e o desenvolvimento industrial. Ao lançar a PDP, o governo o fez em um momento em que a economia apresentava crescimento do setor industrial, saldo positivo na balança comercial e redução das desigualdades econômicas. Contudo, após a implantação, a economia brasileira foi atingida pela crise mundial, o que acabou por não atingir as metas

estabelecidas em parte pela falta de critérios de quais seriam os setores estratégicos para maior desenvolvimento e inserção do setor industrial brasileiro.

Embora as políticas industriais recebam várias críticas, países desenvolvidos as utilizam como instrumento de inovação e incremento da produção e capacitação tecnológica em determinados setores ou atividades. E no Brasil não foi diferente, como se pode observar em anos recentes, o fato é que, mesmo em um ambiente adverso com profundas incertezas, decorrente da recessão mundial após a crise de 2008, a política industrial por meio do Plano Brasil Maior foi importante instrumento para assegurar um ambiente econômico favorável, mesmo que as ações tivessem sido implantadas no curto prazo.

Referências

- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial [ABDI]. (2006). Recuperado em 4 nov., 2015 de <http://www.abraci.org.br/arquivos/ABDI.pdf>
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial [ABDI]. (2011). *Política industrial de países selecionados: Brasil, Rússia, Índia e China* (Vol. 10). Brasília, DF.
- Almeida, M. P. (2010). *Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Almeida, M. P. (2013). A privatização estruturada: o PND no Governo Collor (1990-1992). *Outros Tempos*, 10(16), 65-87.
- Batista, P. N. (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos (2a ed., Caderno Dívida Externa nº 6). São Paulo, SP.: PEDEX.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (2014). Recuperado de: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/63060f4dae4e63a2a399ac33e9ba1426.pdf>
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1997, 10 de setembro). Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF.
- Canêdo-Pinheiro, M. (2011). Política industrial recente e competitividade no Brasil. In R. Bonelli (Org.), *A agenda de competitividade do Brasil* (p. 113-141). Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- Canêdo-Pinheiro, M., Ferreira, P. C. G., Pessôa, S. A., & Schymura, L. G. (2007). *Por que o Brasil não precisa de política industrial* (Ensaio econômico da EPGE, 644). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Chang, H. (1994). *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin Press.
- Chang, H. (2004) *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp.
- Coronel, D. A., Azevedo, A. F. Z., & Campos, A. C. (2014). Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, 34(1), 103-119.
- Departamento de Competitividade e Tecnologia. [DECOMTEC]. (2014). *Plano Brasil Maior: resultados e obstáculos à Política Industrial brasileira*. Recuperado de <http://www.fiesp.com.br/mobile/noticia/?id=153017>
- Fernandes, R. C. (2014). Avaliação de instrumentos de política industrial. Recuperado de http://sictel.org.br/sictel2014/wp-content/uploads/2014/09/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Renato-Corona-Decomtec-FIESP_0.pdf
- Ferraz, M. B. (2009). Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas*, (32), 227-264.
- Ferreira, J. D., Chiareto, J. Gozer, I. C., Gimenes, R. M. T., Gimenes, F. M. P. (2012). O mercado chinês: um espaço para as cooperativas agropecuárias paranaenses. *Informe Gepec*, 16, p. 20-35.
- Ferreira, P. C., & Hamdan, G. (2003). Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. *Econômica*, 5(2), 305-316.
- Gennari, A. M. (2001). Globalização e a Nova Estratégia de Acumulação Capitalista sob a Hegemonia Neoliberal no Brasil nos Anos 90. In *Anais do XIV Congresso Brasileiro de Economia*. Recife, PE.
- Guerreiro, I. R. (2012). *Formulação e avaliação de política industrial e o caso da PDP*. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Guimaraes, A. Q. (2012). A economia política do modelo econômico chinês: o estado, o mercado e os principais desafios. *Revista de Sociologia e Política*, 20(44), 103-120.
- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial [IEDI]. (2014). Recuperado de: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/540f7c0f3f431341.pdf>
- Krugman, P. (1989). Industrial organization and international trade. In R. Schmalensee, & R. Willig (Eds.), *Handbook of industrial organization* (p. 469-480). New York, NY: Elsevier.
- Krugman, P. (1993) The current case for industrial policy. In D. Salvatore (Org.), *Protecionism and world welfare* (p. 160-179). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Krugman, P. (1997). *Internacionalismo pop*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Kupfer, D. (1998) *Trajetórias de Reestruturação na Indústria Brasileira*. (Tese de Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Kupfer, D. (2003), Política industrial. *Econômica*, 5(2), 91-108.

- Kupfer, D. (2011, 29 de agosto). O plano Brasil maior. *Valor Econômico*. Recuperado de <<http://www.valor.com.br/opiniaio/990720/o-plano-brasil-maior>>
- Kupfer, D. (2013, 8 de julho). Dez anos de política industrial. *Valor Econômico*. Recuperado de: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/3189592/dez-anos-de-politica-industrial>>
- List, G. F. (1989). Sistema nacional de economia política (3a ed.). São Paulo, SP: Nova Cultural.
- Oliveira, L. V. N., & Ferrera de Lima, J. (2012). Política Nacional de Desenvolvimento Regional: um processo em construção. In V. E. Etges, & S. C. Arend (Org.), *CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento Latino-americano* (Vol. 1, p. 163-193). Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc.
- Pinheiro, A. C. (1999). Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In F. Giambiagi, & M. M. Moreira (Org.), *A economia brasileira nos anos 90* (p. 11-42). Rio de Janeiro: BNDES.
- Pinheiro, A. C.; Giambiagi, F., & Gostkorzewicz. (1999). O desempenho macroeconômico do Brasil nos Anos 90. In: F. Giambiagi, & M. M. Moreira (Org.), *A economia brasileira nos anos 90* (p. 11-42). Rio de Janeiro, RJ: BNDES.
- Possas, M. L., Koblitz, A., Licha, A., Oreiro, J. L., & Dweck, E. (2001). Um modelo evolucionário setorial. *Revista Brasileira de Economia*, 55(3), 333-377.
- Prates, D. M., & Cintra, M. A. M. (2009). A estratégia de desenvolvimento da Índia: da independência aos dilemas da primeira década do século XXI. In J. C. Cardoso Jr., L. Acioly, & M. Matijascic (Org.), *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudo de experiências internacionais selecionadas* (Vol. 2, p. 379-432). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Aplicada.
- Rocca, C. A., & Santos Jr, M. (2012). Financiamento dos investimentos no Brasil e o papel do mercado de capitais. In J. P. R. Velloso, & R. C. Albuquerque (Org.), *Novo modelo de desenvolvimento para criar no Brasil a "era das grandes oportunidades"* (p. 89-114). Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Schumpeter, J. (1934). *The theory of economic development*. London, UK: Oxford University Press.
- Schymura, L., & Canêdo-Pinheiro, M. (2013). Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. In E. Bacha, & M. B. Bolle (Org.), *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate* (p. 81-94). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Silva, M. L. F. Plano Real e ancora cambial. *Revista de Economia Política*, 22(3), p. 3-24, 2002.
- Soares, C. S., Coronel, D. A., & Marion Filho, P. J. (2013). A recente política industrial brasileira: da Política de Desenvolvimento Produtivo ao Plano Brasil Maior. *Perspectivas Contemporâneas*, 8(1), 1-20.
- Soares, F. A. R. (2006). *A administração da taxa de câmbio no plano real e os fundamentos econômicos brasileiros*. (Tese de Doutorado em Economia). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Soares, S. S. S. (2008). Instituições e privatização: uma análise do programa brasileiro de desestatização. *Gestão e Sociedade*, 2, p. 570-610.
- Suzigan, W., & Furtado, J. (2006). Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26(2), 163-185.
- Suzigan, W., & Furtado, J. (2010). Instituições e políticas industriais tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, 40(1). Recuperado de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612010000100001>
- Toni, J. D. (2007). Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaio FEE*, 28(1), 127-158.
- União Europeia [UE]. (2014). *UE solicita a constituição de um painel da OMC sobre a fiscalidade discriminatória no Brasil*. Recuperado de <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1224_pt.htm>
- Werneck, R. L. F. (2014). Alternância política, redistribuição e crescimento, 2004-2010. In M. P. Abreu (Org.), *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil* (2a ed., p. 83-105). Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- World Trade Organization [WTO]. (2014). *Brazil rejects panel requested by the EU over tax measures*. Recuperado de <http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/dsb_18nov14_e.htm>

Received on February 3, 2016.

Accepted on September 12, 2016.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.