



**UNICAMP**

---

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Instituto de Economia**

**Felipe Duvaresch Kamia**

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PÓS-90: UMA ANÁLISE DAS  
INFLUÊNCIAS TEÓRICAS**

**Campinas**

**2012**

**Felipe Duvaresh Kamia**

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PÓS-90: UMA ANÁLISE  
DAS INFLUÊNCIAS TEÓRICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Graduação do Instituto de Economia da Universidade  
Estadual de Campinas para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação da  
Profa. Dra. Ana Lucia Gonçalves da Silva

Campinas  
2012

## **Agradecimentos**

Deixo aqui meus sinceros agradecimentos a todos que me auxiliaram na realização deste importante trabalho. Desde familiares, amigos e professores.

Entretanto, dedico alguns agradecimentos a algumas pessoas, que, no meu entender, foram essenciais para a conclusão desta monografia.

Primeiramente a minha família, especialmente para minha mãe Creusa, meu pai Kohan, meu irmão Rodrigo, meus tios e tias Iracema e Ricardo, bem como Roberto e Ana, deixo meus sinceros agradecimentos, pela influência decisiva tanto na minha formação pessoal como acadêmica.

Aos meus amigos e agregados da República CDC, devo-lhes meus agradecimentos por se tornarem a minha segunda família e, assim, serem parte integrante dos meus últimos 7 anos de vida. Evitarei citar nomes para não ser injusto com tantos, que me auxiliaram e influenciaram decisivamente na minha vida e carreira.

Por fim, agradeço a minha orientadora, Ana Lucia, por me auxiliar e incentivar a escrever sobre um tema muito interessante, vinculado diretamente à história do Instituto de Economia da Unicamp. Agradeço também ao professor Marcos Barbieri pelas sugestões como membro da banca examinadora desta monografia.

## **Resumo**

A indústria tem um papel decisivo no desenvolvimento dos países capitalistas. Nenhum outro setor possui o poder de irradiar crescimento e dinamismo para o restante da economia como o da indústria. Nesse sentido, é vital entender as políticas praticadas pelos países subdesenvolvidos nos últimos anos para incentivar o desenvolvimento industrial. O presente trabalho busca identificar quais correntes de pensamento econômico mais influenciaram na formulação das políticas industriais postas em prática no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. Para isso, mostraremos as definições de política industrial, utilizando como base cada uma das correntes de pensamento selecionadas, identificaremos e analisaremos cada umas das políticas implementadas e as classificaremos.

Palavras-chave: Indústria; Política Industrial; PICE; PITCE; PDP; Brasil; países subdesenvolvidos.

## **Abstract**

The industry has a decisive role on the development of capitalist countries. No other sector has the power to radiate growth and dynamism for the economy as the industry has. Therefore, it is vital to understand the policies implemented in sub-developed countries to stimulate the industrial development. This work wants to identify which theory had more impact on the formulation of the industrial policies implemented in Brazil on 1990's and 2000's. To do this, we are going to show different definitions for Industrial Policy, based on each economic theory selected, we are going to identify and analyze each policy implemented in Brazil and finally, classify those on the terms proposed.

Tags: Industry; Industrial Policy; PICE; PITCE; PDP; Brazil; sub-developed countries.

Introdução.....	6
1. Marcos teóricos de Política Industrial.....	9
Introdução ao Capítulo.....	9
1.1 Definições gerais.....	9
1.2. Corrente Liberal.....	12
1.3 Corrente Heterodoxa.....	18
1.3.1 Corrente Neo-Schumpeteriana.....	19
1.3.2 Corrente Novo-Desenvolvimentista.....	23
1.4 Conclusão.....	27
2. A hegemonia liberal.....	31
Introdução ao Capítulo.....	31
2.1 PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior.....	31
2.2 Política Industrial da era FHC – A hegemonia liberal.....	39
2.3 Conclusão.....	45
3. PITCE, PDP e a reconstrução do Estado brasileiro.....	48
Introdução ao Capítulo.....	48
3.1 PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.....	48
3.2 PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo.....	55
3.3 Conclusão.....	61
Conclusão.....	64
Bibliografia.....	70

## Introdução

Durante o período 1950-1980, a economia brasileira foi a que mais cresceu no mundo. O PIB cresceu a uma taxa média anual de 7,4%, enquanto o produto do setor industrial obteve crescimento médio anual de 8,3%. O período foi marcado por uma mudança extrema na estrutura produtiva do país. O Brasil entra no período como um país agrário e sai com uma das maiores economias do mundo, urbano e com a indústria desempenhando papel determinante no desenvolvimento econômico do país. O maior responsável pelo desenvolvimento industrial brasileiro foi o Estado, que desempenhou papel vital, tanto na criação de empresas estatais como na coordenação de políticas de atração de investimento estrangeiro direto.

Durante o período, não só a economia brasileira cresceu. O mundo também experimentou altas taxas médias de crescimento econômico. No campo da economia, havia a predominância das políticas keynesianas, que davam suporte a uma maior intervenção do Estado na economia. Além disso, vivíamos sob o regime de Bretton Woods, que dava estabilidade à economia mundial.

No período dos anos 80, no entanto, o quadro se reverte. A mudança abrupta dos cenários externo e interno, com a crise do petróleo, recessão mundial e a crise do endividamento dos países emergentes, especialmente os latino-americanos, gerou uma forte instabilidade macroeconômica. O diagnóstico prevalecente, então, foi de que as estruturas montadas no período anterior haviam sido as grandes responsáveis pela crise. De acordo com ele, o protecionismo e o ativismo estatal haviam provocado fortes distorções no “equilíbrio” do mercado. A receita foi a redução do peso do Estado na economia e a defesa contundente da livre concorrência e da livre mobilidade de capital.

Os países que se tornaram líderes desse movimento foram a Inglaterra, sob o governo de Margaret Thatcher, a “dama de ferro”, e os EUA, sob o governo de Ronald Reagan. Nos anos 1990 e até o final dos anos 2000, houve o aprofundamento do modelo neoliberal. A flexibilização e a liberalização se tornaram instrumentos quase obrigatórios. No entanto, em 2008, uma crise no sistema financeiro abalaria profundamente a ideia do triunfo do liberalismo.

Partindo do pressuposto básico de que a indústria é o principal motor de desenvolvimento econômico de um país, dada a sua capacidade de irradiar crescimento e

dinamismo para o restante da economia, o presente trabalho elege como tema as Políticas Industriais. Tais políticas, conforme observar-se-á, diferenciam-se extremamente dependendo do viés teórico utilizado na sua formulação. Portanto entender como as correntes de pensamento econômico influenciam as políticas industriais e, conseqüentemente, a trajetória da indústria é vital para a compreensão da evolução da economia brasileira.

O presente trabalho pretende discutir como as correntes de pensamento econômico importantes para a realidade brasileira influenciaram as decisões de política industrial implementadas no país desde o início da década de 1990 até o final da década de 2000. Sinteticamente, o objetivo desse trabalho é detalhar as políticas industriais praticadas no Brasil no referido período e, a partir da análise de seus principais desafios, objetivos e instrumentos, classificá-las de acordo com a influência teórica predominante em sua formulação. A partir dessa constatação, será possível entender de uma forma um pouco mais clara os rumos tomados pela indústria nacional nesse período e, assim, a trajetória da própria economia nacional.

A hipótese que norteia esse trabalho é que as políticas praticadas nos anos 1990 carregam, em si, uma forte influência da corrente de pensamento liberal. Já as políticas iniciadas nos anos 2000, por outro lado, demonstram forte influência das escolas de pensamento heterodoxa.

Tendo em vista o propósito deste estudo, os resultados obtidos foram divididos em três capítulos: marcos teóricos de política industrial; a hegemonia liberal; e a PITCE, PDP e a reconstrução do Estado brasileiro. Por fim, segue-se uma conclusão contrapondo as políticas estudadas nos Capítulos 2 e 3.

O Capítulo 1 trata da definição dos marcos teóricos acerca do tema política industrial referentes à realidade do Brasil. Como a definição do termo não é precisa, busca-se no capítulo, em um primeiro momento, apresentar algumas definições que poderão ser utilizadas por todas as correntes na sua definição de política industrial. Em seguida, apresentam-se duas linhas de pensamento econômico totalmente divergentes na definição e recomendações sobre o tema. Estes grupos, por sua vez, serão novamente divididos em dois subgrupos, cada qual com sua característica específica para o pensamento econômico em países subdesenvolvidos, como é o caso brasileiro. É importante ressaltar que coexistem mais do que as correntes teóricas citadas no

trabalho, mas opto-se por restringir o debate somente entre as quatro correntes estudadas, de forma a não estender demasiadamente o debate teórico.

No Capítulo 2, são detalhadas as políticas industriais formuladas no Brasil durante a década de 1990. A partir do contexto histórico, dos principais desafios observados e das características das políticas industriais implementadas, realiza-se um esforço de classificação das políticas de acordo com os diferentes grupos e subgrupos apresentados, utilizando para isso o arcabouço metodológico detalhado no Capítulo 1.

No Capítulo 3, o mesmo trabalho de identificação será utilizado para as políticas industriais dos anos 2000, objetivando também classificá-las de acordo com as características apresentadas no Capítulo 1.

Por fim, o trabalho busca, em sua conclusão, resumir as políticas apresentadas nos Capítulos 2 e 3, com base nas bases metodológicas apresentadas durante o trabalho, de forma a contrapor as diferentes políticas industriais praticadas no Brasil nessas duas décadas. Busca-se, por fim, classificar sucintamente as diferentes políticas, de forma a apresentar, em um quadro geral, as políticas praticadas no período, suas características e principal influência.

## **1. Marcos teóricos de Política Industrial**

### **Introdução ao Capítulo**

O presente capítulo busca lançar luz às discussões teóricas existentes sobre o tema Política Industrial consideradas relevantes para o debate brasileiro. A primeira parte do capítulo tratará dos termos mais utilizados pela literatura existente sobre o tema estudado, de forma a servir de base para as discussões seguintes, bem como a classificação das políticas industriais em dois grandes grupos, o de extração ortodoxa e o de heterodoxa. Na segunda parte do capítulo, são descritos os grupos de extração ortodoxa, a saber, o grupo liberal radical e o grupo liberal reformista, apresentando a base comum desses grupos bem como suas principais diferenças. Na terceira parte do capítulo, são discutidos os grupos de extração heterodoxa, que serão divididos em duas correntes, a neo-schumpeteriana e a corrente novo-desenvolvimentista. Por fim, ao final do capítulo são retomadas as principais diferenças entre as abordagens.

### **1.1 Definições gerais**

Um dos pontos iniciais no debate sobre política industrial é a discussão da conceituação do termo política industrial. Podemos encontrar diversas definições sobre o termo. Uma das poucas afirmações que se pode fazer com absoluta certeza sobre o tema é que existe uma enorme controvérsia sobre uma definição geral que sintetize o que pode ser a política industrial.

Isso ocorre porque as definições estão intrinsecamente ligadas ao marco teórico utilizado para explicar tais políticas. Desse modo, a melhor forma de compreender o que o termo significa para cada teoria é entendendo como a mesma interpreta a ação estatal e suas consequências para, especificamente, a indústria. Esse capítulo analisa diversas interpretações sobre o tema política industrial apontando como cada corrente teórica justifica ou recusa a ação estatal, bem como quais as práticas por elas recomendadas.

Pode-se dizer que, de uma forma geral, as práticas recomendadas variam no espectro da maior ou menor influência do Estado na economia e na forma que a intervenção deveria ser

executada. No entanto, independentemente do marco teórico utilizado, quase todas as correntes teóricas fazem uso de alguns termos para definir algumas práticas típicas. Nos parágrafos a seguir, definem-se termos que ajudarão a balizar a discussão posterior sobre políticas industriais.

Uma das formas de classificação das ações de Política industrial é a distinção entre o grau de alcance da Política Industrial. As medidas adotadas podem ser classificadas como políticas horizontais ou verticais.

“São políticas horizontais, ou políticas sistêmicas, as medidas que afetam a economia como um todo, ou seja, aquelas cujos alvos não são específicos, mas atingem como um todo a economia. São exemplos de políticas horizontais: estabilidade de preços; eficiente sistema tributário; educação e qualificação de mão-de-obra; desenvolvimento de um sistema nacional de inovação” (ALEM; MENDONÇA DE BARROS; GIAMBIAGI, 2002:3).

As políticas verticais, ou políticas setoriais, são medidas que tem alcance específico em uma indústria, setor ou empresa específica. Tais políticas implicam necessariamente na discricionariedade da Política Industrial, no sentido em que sua utilização implica favorecer/desfavorecer um setor. Uma boa definição de política vertical é dada por Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002:4): “As políticas a setores específicos (...) são direcionadas a indústrias particulares (...) para atingir os resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficiente para a economia como um todo (...) o que poderia não ocorrer caso as decisões estivessem à mercê apenas da racionalidade do mercado”.

De outra forma, também se pode diferenciar as políticas industriais tendo em vista os objetivos do Estado na execução da política. Assim, as políticas podem ser classificadas entre políticas ativas e políticas reativas.

Entendemos por políticas ativas aquelas realizadas pelo Estado de forma antecipatória, “objetivando a transformação estrutural e procurando agir com antecedência ao surgimento de problemas decorrentes de certos desenvolvimentos setoriais, econômicos, sociais etc.” (STRACHMAN, 2004:8). São exemplos de políticas ativas a criação de programas de incentivo a ciência e tecnologia, políticas tributárias específicas a setores com alta capacidade de encadeamento industrial, ou políticas de estímulo às exportações.

Já as políticas reativas são aquelas destinadas a proteger ou resolver problemas de setores já existentes ou consolidados, que estejam passando por problemas conjunturais, ou que possuam tal importância na economia ou sociedade, que devam ser alvos de políticas próprias. Podem ser consideradas políticas reativas, a adoção de barreiras comerciais temporárias, no sentido de dar maior competitividade a setores infantis ou que passem por reestruturação, ou até mesmo políticas de transferência de recursos, humanos ou materiais, de setores em decadência para outros mais dinâmicos.

Por fim, também se pode julgar as políticas industriais de acordo com o grau de exposição dado às mesmas. Nesse sentido, as políticas industriais podem ser explícitas, ou seja, um conjunto de políticas amplamente divulgadas, com objetivos, duração e instrumentos claros. Por exemplo, pode-se classificar como políticas explícitas o Plano de Metas, no sentido em que possuam objetivos e prazos detalhados, bem como políticas de proteção a setores com prazo específico para fim dos mesmos.

De outra forma, as políticas industriais podem ser implícitas, ou também políticas “envergonhadas”. As políticas implícitas, de forma contrária às explícitas, são aquelas implementadas sem adoção de metas, prazos ou instrumentos claros, muitas vezes apenas indicando políticas a serem seguidas. Como exemplo de políticas industriais implícitas pode-se citar os instrumentos de proteção à indústria nacional criados no desenvolvimentismo praticado nos anos 1950-1980, que foram implementados sem a definição de prazos para o término das reservas de mercado.

Desse modo, pode-se resumir as características que as políticas industriais podem assumir no Quadro 1, que identifica as políticas industriais em Horizontais ou Verticais, Ativas ou Reativas e Explícitas ou Implícitas.

**Quadro 1. Características das Políticas Industriais**

Horizontais	Verticais
Ativas	Reativas
Explícitas	Implícitas

Fonte: Elaboração própria.

## 1.2. Corrente Liberal

No primeiro grupo, aqui denominado grupo de extração liberal, estão os autores que se apoiam na teoria microeconômica neoclássica para defenderem suas posições de Política Industrial. Os autores dessa corrente defendem, de uma forma geral, que o livre mercado e o sistema de preços relativos são as melhores instituições para regularem a economia.

“A principal característica da organização da atividade econômica através do mercado é a sua eventual capacidade de coordenar, descentralizadamente, decisões privadas de agentes econômicos isolados. As decisões de consumo e produção são tomadas separadamente por indivíduos que dificilmente se comunicam. Os gostos dos consumidores e a disponibilidade de recursos expressam, respectivamente, condições do lado da demanda e da oferta da economia. Em mercados competitivos, a relação entre oferta (decisões de produção) e demanda (decisões de consumo) é dada pelos preços (relativos), os quais seriam, então, a forma descentralizada de se transmitir informações econômicas relevantes” (VILLELA; CORREA, 1995:30).

Nesse sentido, em mercados competitivos, os preços relativos carregariam todas as informações relevantes para as decisões de produção e consumo dos agentes. O custo relacionado à coleta do conjunto de informações necessárias às decisões de alocação entre diferentes produtos já abriria espaço para a escolha da alocação via mercado em detrimento da via Estado.

Uma definição de política industrial adequada ao pensamento liberal é encontrada em Amadeu (2002:155). Segundo o autor “o uso do termo PI, refere-se às políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou empresas”.

No que se refere à agenda de desenvolvimento industrial, pode-se subdividir os autores de extração liberal em dois subgrupos. Os subgrupos diferem no argumento de qual deve ser o nível de intervenção estatal possível na economia. Erber e Cassiolato (1997) definem os dois grupos pelos termos “Neoliberal Radical” e “Neoliberal Reformista”.

“Cabe ao mercado, através do sistema de preços, responder às indagações postas pela agenda de industrialização. (...) O sistema de preços deve ser “correto”,

refletindo a produtividade dos fatores e as preferências dos consumidores (...). Ao estado cabe cumprir o regime institucional e jurídico que favoreça a ação do mercado. Assim, quando defrontado com uma situação em que esse regime dificulte a ação do mercado cabe ao Estado, prioritariamente, reformar o regime. No entanto, como o Estado torna-se facilmente presa de interesses particularistas e sofre a tentação de agir em causa própria, o regime institucional deve coibir esses processos. Apenas na presença de graves imperfeições do mercado, a ação do Estado é aceitável, desde que não introduza distorções ainda piores que aquelas derivadas das forças de mercado. Prioritárias são as intervenções que visam estabelecer fundamentos macroeconômicos corretos, que permitam a existência mais ampla de mercados e seu bom funcionamento” (ERBER; CASSIOLATO, 1997:34).

Segundo Erber e Cassiolato (1997:35), “a agenda reformista distingue-se da radical por conceder maior ênfase às imperfeições do mercado e, portanto, dar maior espaço à intervenção do Estado”. No entanto, reforça que a intervenção mais eficaz é a *market friendly*, centrada nos “fundamentos” da economia. Em outras palavras, o Estado deve evitar a todo custo medidas verticais e focar sua intervenção em medidas horizontais.

Assim, a política industrial liberal tem “finalidade essencialmente corretiva, no sentido de amenizar os impactos negativos das falhas de mercado” (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2002:552). A análise da política industrial liberal deve passar por um entendimento das principais falhas de mercado que provocam o debate sobre a decisão da necessidade da intervenção estatal na economia.

De acordo com Chang (1994), a literatura liberal sobre falhas de mercado é focada principalmente no estudo das falhas dos mecanismos de mercado que equalizam os custos e benefícios sociais e privados e as medidas corretivas que podem ser adotadas para corrigir tais falhas via intervenção estatal. As principais falhas apontadas e discutidas pela teoria econômica são as falhas associadas às externalidades, aos bens públicos e aos mercados não-competitivos.

A externalidade existe quando uma ação de um agente afeta o bem-estar dos demais agentes ou da sociedade como um todo. O problema dessa falha de mercado, para a ortodoxia, viria principalmente da indefinição dos direitos de propriedade e das limitações cognitivas dos

agentes. Por exemplo, é impossível quantificar com clareza qual o impacto do despejo de poluente em um rio ou no ar.

Com isso, a ação do Estado seria justificada com o objetivo de prover bens com externalidades positivas, como a oferta de educação e saúde públicas, ou na taxação da produção de bens que criem externalidades negativas.

Os bens públicos são aqueles que são, ao mesmo tempo, bens não-rivais e não-excludentes. Um bem é não-rival quando seu consumo não implica redução da disponibilidade desse bem para os demais agentes. Um bem é não-excludente quando o seu consumo não implica impossibilidade do uso por outro agente ao mesmo tempo.

O Quadro 2 permite identificar a classificação dos bens, por meio das características de rivalidade e exclusibilidade.

**Quadro 2. Classificação dos bens**

<b>Bem</b>	<b>Exclusível</b>	<b>Não Exclusível</b>
<b>Rival</b>	<u>Bens Privados</u> Ex: Alimentos, vestuário, etc.	<u>Bens Comuns</u> Ex: Vias públicas congestionadas sem pedágio, recursos pesqueiros.
<b>Não Rival</b>	<u>Bens não rivais excludentes</u> Ex: Vias públicas congestionadas pedagiadas, tv por assinatura.	<u>Bens Públicos</u> Ex: Segurança Pública, redução da poluição atmosférica.

Fonte: Elaboração própria.

“O bem público é não rival em consumo, portanto o custo adicional de mais um consumidor é zero (...), assim, o consumo do bem público, embora na mesma quantidade, pode ser valorizado de forma diferente entre os indivíduos (...), dado

que o bem público é não exclusivo (...), é impossível ou muito caro impedir alguém de consumir um bem público, mesmo que esse indivíduo não desejasse pagar por tal bem caso lhe fosse cobrado” (PINDYCK; RUBINFELD, 1999:730).

As falhas associadas aos bens públicos decorrem de uma característica intrínseca dos mesmos. Por ser um bem cuja propriedade não pode ser determinada, existe um desincentivo à sua produção. Esse desincentivo é fruto do problema do *free-rider*. “*Since is possible for one to consume the good without paying for it once somebody less has paid for it, there is always no incentive to understate one’s preference for a public good*” (SCHOTTER, 1985). Desse mesmo modo, como haverá poucas pessoas dispostas a pagarem por um bem público, poucos se dedicarão à sua produção, o que resultará em uma redução do bem-estar da sociedade como um todo.

Nesses casos, caberia ao Estado, no caso dos liberais reformistas, o provimento do bem para a sociedade. Em troca, cobraria impostos que financiassem a oferta do bem.

Os liberais radicais, no entanto, colocam algumas objeções à existência de falhas de mercados advindas da natureza do bem público. A principal delas é que a tecnologia pode eliminar a característica pública do bem, possibilitando que o mesmo se torne exclusivo. Um dos exemplos citados são os faróis para navegação, que são públicos na medida em que todos poderiam se orientar pelos mesmos. O desenvolvimento da tecnologia aposentou o uso de faróis e hoje os barcos utilizam sistemas de navegação, mais avançados e, principalmente, privados.

Outro tipo de falha de mercado é aquela associada aos mercados não-competitivos. “*The existence of scale economies and/or collusive behavior can result in non-competitive market structures, where individual producer decisions can affect the quantity and price in the market*” (CHANG, 1994).

A existência de economias de escala, tanto estáticas como dinâmicas, bem como o comportamento colusivo entre empresas, abrem possibilidade para que as empresas optem por uma alocação de recursos que não resultem na produção com escala mais eficiente, levando a uma inevitável concentração do mercado. Essa falha de mercado pode ser apontada como uma das centrais na discussão da teoria liberal. A teoria liberal neoclássica é baseada na ideia de mercados atomizados e preços dados, que se incluem entre as condições para que o “equilíbrio”

seja alcançado. A existência da possibilidade de que empresas possam determinar preços ou produzir fora da escala mais eficiente levaria a um resultado social sub-ótimo, gerando um peso morto na economia. Caberia ao Estado, nesses casos, a função de criar normas que previnam a formação de cartéis ou a criação de monopólios.

Os liberais radicais, no entanto, apontam que a ação estatal não necessariamente consegue eliminar as distorções do mercado. Além disso, afirmam que a ação do Estado poderia até mesmo implicar maiores distorções em outros mercados, o que daria suporte a uma decisão de não-intervenção. Isso porque, tal qual existem as falhas de mercado, também existem as falhas de governo, o que implica na forte possibilidade de que a ação estatal leve a piora na eficiência do mercado.

Fica nítido que a diferença entre os liberais radicais e os reformistas se dá na intensidade em que as falhas de mercados são percebidas e, principalmente, no entendimento dos mesmos acerca da capacidade ou efetividade da ação estatal. Enquanto os liberais reformistas aceitam a intervenção estatal em casos como regulamentações anticartéis e provisão de bens públicos, os liberais radicais são mais céticos quanto à capacidade do Estado no correto fornecimento desses bens/serviços.

Outro argumento amplamente utilizado é o de que a ação do Estado não representaria os anseios da sociedade em geral, mas de um pequeno grupo que controla o mesmo. Desse modo, a ação governamental levaria tão somente a transferências de lucros extraordinários de alguns agentes para outros, ligados ao Estado.

Esse argumento torna-se central em boa parte dos debates da agenda liberal sobre a validade da ação estatal dentro da economia. Dado que o Estado reflete uma luta entre esferas de influência, o grupo mais influente conseguiria capturar os interesses do Estado para receber mais benefícios do que o restante dos agentes.

É importante frisar que, em todos os casos, a ação estatal deve ocorrer somente no caso em que as falhas de mercados forem superiores às falhas de governo. Em outras palavras, o benefício marginal da ação estatal deve ser superior ao custo marginal da falha de mercado.

Entendido como os liberais entendem a questão das falhas de mercado e a necessidade de intervenção estatal, a discussão segue para as práticas recomendadas de política industrial. Como dito anteriormente, a agenda do grupo liberal considera como política industrial todas as

ações empreendidas pelo Estado que alterem os preços relativos da indústria. Outra forma de traduzirmos a sentença é afirmando que qualquer ação governamental que implique impacto na relação de preços da indústria pode ser considerada política industrial. Assim, segundo esta abordagem, pode-se classificar como política industrial políticas macroeconômica de crédito, investimentos em infraestrutura, alterações em legislações trabalhistas, investimento em educação etc.

A política industrial liberal radical mais indicada, no entanto, seria aquela que buscase garantir, da melhor maneira possível, o livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Desse modo, a política industrial radical prevê ações que vão no sentido de retirar o peso do Estado na economia. Exemplos de política nesse sentido seriam mudanças que apoiassem a flexibilização de leis trabalhistas, privatização da economia, flexibilização do câmbio e abertura comercial extrema.

Nas palavras de Gadelha (2001:155), a melhor política industrial liberal é “a de sair do mercado e evitar que a sociedade entre, ferindo sua lógica de maximização” isso porque “concebe as falhas de mercado como acarretadas pela interferência indevida das instituições no mercado, (...) o que cria fricções para o bom funcionamento dos mercados, tornando-os falhos na alocação de recursos”.

De acordo com essas medidas, a redução do peso do Estado na economia levaria, no limite, a uma maior eficiência da mesma. Ao Estado caberia apenas a garantir o regime institucional-jurídico que favoreça a ação do mercado e agir em casos de grandes imperfeições do mercado, desde que sua ação não levasse a imperfeições maiores.

Por outro lado, a Política Industrial reformista prevê uma maior intervenção do Estado na economia. Como os liberais reformistas dão mais peso às imperfeições de mercado, a ação do Estado é mais justificada e menos condenada. A ressalva é que a ação do Estado deve ser *market-friendly*, ou seja, não deve alterar bruscamente as condições de mercado, e deve ser feita por meio de medidas horizontais, sem beneficiar grupos ou interesses específicos.

Assim, ao lado das ações recomendadas pela política industrial liberal radical, soma-se a oferta de serviços públicos que gerem externalidades positivas, como educação e saúde públicas, apoio por meio da construção ou concessão de empréstimos para infraestrutura (cujo retorno às vezes não traz incentivos à exploração privada), órgão de regulação contra formação de cartéis e

monopólios, entre outros. Em outras palavras, o “*market-friendly approach* entende como benéfica uma intervenção voltada para estimular o funcionamento dos mecanismos de mercado, enfatizando as políticas governamentais funcionais” (GADELHA, 1998:9).

É importante notar que ambos os subgrupos rejeitam intervenções verticais dado que estas acabariam por gerar grandes alterações e imperfeições nos mercados, levando a resultados mais ineficientes do que o cenário anterior.

Em resumo, a Política Industrial Liberal pode ser caracterizada como uma política horizontal, na medida em que deve afetar os mercados indistintamente. Ela é reativa, na medida em que vai tratar apenas das falhas de mercado ou de governo que forem identificadas. No entanto, as políticas ainda podem ser explícitas, no caso de uma ampla reforma trabalhista, mas preferencialmente devem ser implícitas, dado que, na maioria das vezes, o que se busca é o desmonte de estruturas intervencionistas preexistentes.

### **1.3 Corrente Heterodoxa**

Uma outra forma de entender as Políticas Industriais pode ser encontrada em Suzigan e Furtado (2006). Segundo os autores, o termo Política Industrial pode ser entendido como “um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou de solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia”. Mais que isso, a política industrial “não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. E se a Indústria é o fulcro da política, isso se deve à sua capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico” (SUZIGAN; FURTADO, 2006:175).

"a indústria é o motor de crescimento de longo-prazo das economias capitalistas por ser a fonte das economias estáticas e dinâmicas de escala, o setor que possui os maiores encadeamentos para frente e para trás na cadeia produtiva e ser a fonte ou o principal difusor do progresso técnico para o restante da economia" (OREIRO, 2012:1)

Essa visão alinha-se com o defendido pelo segundo grupo, aqui denominado grupo das abordagens heterodoxas. Dentro desse grupo, pode-se distinguir dois grupos muito importantes: a corrente neo-schumpeteriana, que trabalha muito vinculada às teses evolucionárias, e a corrente desenvolvimentista.

### **1.3.1 Corrente Neo-Schumpeteriana**

Dentre as correntes de pensamento econômico que podem se classificadas como pertencente ao grupo dos heterodoxos, existe a corrente Neo-Schumpeteriana. Essa escola parte do princípio de como se dá a concorrência e a competitividade no sistema capitalista.

Diferentemente da corrente liberal, onde a concorrência se dá apenas nos níveis de preços e leva ao “equilíbrio”, na visão schumpeteriana, ao mesmo tempo em que “existem mecanismos endógenos ao sistema que o conduzem ao equilíbrio, ele não prevalece sobre mecanismos, também endógenos, que o afastam do equilíbrio” (BAPTISTA, 1997:37). Para Schumpeter, o ponto de partida da discussão sobre o mercado é a constatação de que o fim e o meio básico que rege o sistema capitalista são a acumulação e a apropriação do capital.

Segundo Baptista, o que propicia a acumulação e apropriação do capital é a geração de assimetrias entre os agentes econômicos. Essas assimetrias traduzem-se na obtenção e manutenção de vantagens absolutas que possibilitem às empresas o aumento de sua lucratividade e/ou participação no mercado. Esse processo de criação de vantagens absolutas se dá pela inovação. Nesse sentido, a inovação é chave para o entendimento do sistema capitalista sob a perspectiva schumpeteriana.

É este processo de busca por inovações, a partir das quais se geram as assimetrias, que, quando bem-sucedido, confere dinamismo ao sistema capitalista (BAPTISTA, 1997; SILVA, 2004) e que constantemente afasta o mercado do equilíbrio. Em outras palavras, o mercado, através da concorrência alocativa de preços, tenderia ao equilíbrio. No entanto, a necessidade de acumulação de capital por parte das empresas as leva a buscar a inovação, que modifica o

mercado, afastando-o do equilíbrio. Esse processo é contínuo e se retroalimenta, fazendo com que o mercado nunca atinja o equilíbrio.

Para as empresas, a obtenção dessas vantagens absolutas somente pode ser atingida como frutos de estratégias pró-inovação por parte das empresas, que criam rotinas para a busca de inovações. Além disso, as empresas que tomam a liderança nesse processo e, assim, acabam por obter vantagens sobre as concorrentes (na medida em que conseguiram implementar ou adotar uma inovação que modificou o mercado) saem na frente das demais empresas. Isso ocorre porque o progresso técnico tem um forte componente cumulativo. Em outras palavras, “uma rota de sucesso (ou fracasso) tende a se autoperpetuar e aprofundar” (STRACHMAN, 2004:15).

“Dependendo do vigor de um determinado paradigma tecnológico e da intensidade da cumulatividade que apresenta, as vantagens de uns agentes sobre os demais tenderão a se ampliar, gerando estruturas concentradas. Em outras palavras, o aprendizado tecnológico das firmas manifesta-se sob a forma de retornos crescentes gerando-se economias de escalas dinâmicas que criam barreiras à entrada nos mercados e barreiras à mobilidade em seu interior” (GADELHA, 1998:17).

Além disso, temos diferenças entre setores na economia. Existem setores que possuem uma capacidade de irradiar mais dinamismo para a economia do que outros. Esses setores são aqueles que se encontram na barreira dos paradigmas tecnológicos. Assim, “países que se capacitam e se tornam líderes nos setores associados aos paradigmas tecnológicos mais dinâmicos, simultaneamente, apresentam altas taxas de crescimento e um elevado dinamismo no comércio internacional” (GADELHA, 1998:11).

Assim, o desenvolvimento econômico de um país está intrinsecamente ligado aos setores líderes dessa economia. Economias mais desenvolvidas tem forte presença de setores de maior intensidade tecnológica, enquanto que, em economias atrasadas, a presença de setores de menor intensidade tecnológica prevalece.

De acordo com Strachman (2004), dado que o funcionamento autônomo do mercado tende a perpetuar e ampliar as diferenças entre setores e países, a solução para o rompimento desse padrão seria a tentativa de gerar condições artificiais, que possibilitem as condições para

que setores mais dinâmicos encontrem mercados nessas economias, o que não seria obtido com o livre mercado.

Em outras palavras, o entendimento desse padrão abre espaço para políticas governamentais que levem as economias atrasadas a desenvolver setores de maior intensidade tecnológica, efetuando um “*catching-up*” em relação às economias desenvolvidas. Neste contexto, revela-se a pertinência de introduzir a política industrial de corte neo-schumpeteriano.

A Política Industrial Neo-Schumpeteriana pode ser entendida como um conjunto de medidas com foco na “intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais” (GADELHA, 1998:11).

A política industrial Neo-schumpeteriana tem foco na empresa, mas deve fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento. Isso se deve ao fato de que as ações da política industrial devem ter foco particular nos sistemas de inovação de setores específicos ou da economia como um todo, mas ela deve ser somente um dos focos da intervenção estatal.

O corte metodológico sobre quais medidas devem estar sob o guarda-chuva da política industrial é necessário, pois, parafraseando Chang (1994), nem toda medida que é importante para o desenvolvimento industrial deve ser considerado Política Industrial. De acordo com a corrente, caso englobássemos toda ação do Estado que afetasse a indústria como política industrial, chegaríamos, no limite, à ideia de que toda ação do Estado seria Política Industrial.

O foco na empresa parte do princípio schumpeteriano de que o centro da análise da dinâmica econômica é a empresa e a inovação. A competição entre as empresas é que gera os incentivos a criação e seleção de inovações. No entanto, a estrutura na qual as empresas estão inseridas é que cria os incentivos ou limites às inovações. Ou seja, a estrutura vigente delimita quais os limites das ações das empresas. Estas, por sua vez, buscam traçar as melhores estratégias dentro do possível, dada a estrutura vigente. Ao final do processo competitivo, uma nova estrutura é criada, iniciando o processo novamente.

Assim, “a ação do Estado vincula-se à configuração do ambiente no qual a competição ocorre, condicionando as relações de interdependência que incidem sobre o comportamento privado e, portanto, sobre a evolução da economia ao longo do tempo” (GADELHA, 1998:13). Em outras palavras, a função do Estado, via política industrial, é alterar as “regras do jogo” no

qual a competição entre as empresas do mesmo setor ocorre, alterando, assim, os limites e os incentivos à inovação existentes na estrutura anterior e criando outra estrutura, que incentive mais ou menos as estratégias de inovação das empresas.

A estrutura econômica, nesse contexto, depende de duas propriedades. De um lado, a estrutura é baseada em um ambiente sistêmico, que envolve fatores que afetam a economia como um todo, como a infraestrutura, capital humano, financiamento e, principalmente, os sistemas nacionais de inovação. Esse conjunto de fatores tem forte impacto na determinação das estratégias de inovação das empresas. Por outro lado, cabe entender que a estrutura econômica depende das estruturas específicas dos setores. A ideia é que cada setor reage de maneira disforme às intervenções sistêmicas praticadas pelo Estado.

Dessa forma, “a intervenção estatal deve ser, a um só tempo, sistêmica e estrutural”. O *mix* da política industrial deve abranger o uso conjunto de políticas horizontais e verticais. Ademais, sob essa perspectiva, políticas horizontais podem se traduzir em diferentes políticas verticais para os diversos setores ao passo que uma política vertical pode ter impacto horizontal na economia, à medida que diversos setores secundários sejam afetados por sua relação com o setor inicial.

Por fim, a política industrial neo-schumpeteriana não busca criar as condições para aumentar a eficiência alocativa ou distributiva das empresas. Ou seja, o foco não é, como no caso do grupo de extração liberal, aumentar a eficiência via otimização de preços e custos na economia, ou seja, reduzir as falhas de mercado que impedem que o mercado, via preços relativos, rume para o ponto de “equilíbrio”. Para ser mais exato, na verdade, a busca pela eficiência alocativa de curto prazo tende frequentemente a levar as empresas a adotar estratégias que as distanciam da busca pela inovação no longo prazo.

Em resumo, a política industrial neo-schumpeteriana é baseada principalmente na modificação das estruturas, ou “regras do jogo”, nas quais as empresas estão inseridas. A alteração dessas “regras” irá condicionar a capacidade das empresas inseridas na economia em questão de inovar mais ou menos, o que levaria, no fim, a existência de uma economia mais ou menos dinâmica.

Desse modo, percebe-se que o foco da política industrial neo-schumpeteriana é a implementação/coordenação dos sistemas nacionais de inovação, no sentido que esse é o grande

propulsor do dinamismo econômico no capitalismo. Portanto, de forma geral, a Política Industrial Neo-Schumpeteriana é, acima de tudo, horizontal, na medida em que busca criar/estimular os sistemas de inovação, ativa, dado que objetiva impulsionar a inovação das empresas nacionais, e preferencialmente explícita, na medida em que deve gerar a cultura de inovação nas empresas nacionais.

### **1.3.2 Corrente Novo-Desenvolvimentista**

Em aspectos gerais, a corrente desenvolvimentista é um conjunto de práticas adotadas por economistas de diversas correntes econômicas que identificam o atraso dos países periféricos como resultado do modo de funcionamento do sistema capitalista. Como já apontava Josué de Castro, em conferência proferida em 1972, "o subdesenvolvimento não é, como muitos pensam equivocadamente, insuficiência ou ausência de desenvolvimento. O subdesenvolvimento é um produto ou um subproduto do desenvolvimento".

Desse modo, a superação do subdesenvolvimento passa por mudanças profundas na estrutura econômica, que possibilitem aos países atrasados o desenvolvimento. Aqui devemos entender por desenvolvimento, não apenas o desenvolvimento econômico, obtido pelo aumento da renda dos países a qualquer custo, mas um desenvolvimento socioeconômico, que logre para a população em geral os benefícios do desenvolvimento econômico.

Em outras palavras, a corrente desenvolvimentista trabalha com a ideia de que o subdesenvolvimento pode ser superado via alteração das estruturas que provocam o atraso econômico dos países, regiões ou setores retardatários. "As causas do atraso estão associadas a problemas complexos inerentes à estrutura econômica e ao tecido social, não sendo, portanto, redutíveis a falhas de mercado que desviam a economia de um suposto ótimo" (CASTRO, 2002:257).

A análise desenvolvimentista considera que o funcionamento da economia através do livre mercado é incapaz de gerar tais mudanças na estrutura econômica. "Na verdade, o mercado acaba sendo um entrave à ruptura com essas condições, tendo em vista que fornece incentivos para a preservação do *status quo*" (BASTIAN, 2005:5). Um dos motivos para que isso ocorra é

“o princípio da causação circular e cumulativo, de Myrdal, em que uma rota de sucesso ou fracasso tende a se autopropetuar e aprofundar” (STRACHMAN, 2004:15).

“Existe uma tendência inerente na livre atuação das forças de mercado para criarem assimetrias regionais, e esta tendência é tanto mais acentuada quanto mais pobre é o país; estas duas leis são das mais importantes para entender o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento no quadro do *laissez-faire*” (MYRDAL *apud* SANTOS, 2002:190).

Portanto, como os mecanismos de mercado não conduzem a superações das estruturas que mantêm e propagam as condições de subdesenvolvimento, a ação do Estado faz-se necessária para a criação de mecanismos extramercado, que permitam que os países atrasados possam se desenvolver.

As práticas de criação desses mecanismos extramercado, que vão coordenar os agentes de forma a tentar a superação do subdesenvolvimento, e que envolvam o setor industrial, são aqui denominadas políticas industriais desenvolvimentistas.

Nessa visão, o papel do Estado é ser o líder e principal agente da mudança da estrutura econômica vigente, que perpetua o atraso. Nas palavras de Ferraz (2002:554), “o estado lidera o mercado, pois as autoridades tomam iniciativas sobre que produtos e tecnologias devem ser encorajados, mobilizando os necessários instrumentos de incentivo e regulação”.

Em resumo, pode-se entender a política industrial desenvolvimentista como “um esforço de rompimentos com a lógica de mercado, através da intervenção em indústrias específicas, as quais são estrategicamente escolhidas pelo governo com o intuito de fazer o país atingir uma determinada posição na economia industrial” (BASTIAN, 2005:6).

É importante destacar que a política industrial desenvolvimentista é, portanto, específica, nacional e condicionada historicamente. Portanto, ela assume, acima de tudo, características verticais, por meio da intervenção em mercados específicos, cujo desenvolvimento pode irradiar benefícios para os demais setores da economia. Além disso, ela é nacional, pois cada país tem estruturas produtivas diferentes, modificando o modo como a atuação do Estado deverá ocorrer. Por fim, a PI também é condicionada pelo momento histórico, no sentido em que diferentes

momentos históricos abrem possibilidades para diferentes inserções do Estado no mercado, como se verá a seguir.

Nesse ponto, é importante ressaltar o motivo da escolha do termo novo desenvolvimentismo em detrimento do uso do termo desenvolvimentismo. A partir desse momento, cabe diferenciar as velhas práticas de desenvolvimentismo adotadas no período da industrialização brasileira *vis-à-vis* as práticas recentes de novo desenvolvimentismo.

A separação entre políticas industriais do velho e do novo desenvolvimentismo ocorre devido ao fato de que as ações recomendadas e realizadas pelos desenvolvimentistas durante a época de industrialização brasileira já não respondem às necessidades impostas pela realidade atual.

Isso se deve a dois fatores: Por um lado, o padrão de organização global da produção sofreu profundas alterações desde os tempos do velho desenvolvimentismo. Por outro lado, as políticas industriais do velho desenvolvimentismo objetivavam a criação de setores industriais, ou seja, perseguiram a tentativa de realizar a revolução industrial no Brasil, implementando as indústrias existentes nos países do centro do sistema econômico, a saber, indústria química, petroquímica, siderurgia, automobilística, elétrica etc.

“O desenvolvimentismo dos anos 1950 (Velho desenvolvimentismo) e o novo desenvolvimentismo diferem em função de duas variáveis intervenientes neste meio século: de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis” (BRESSER-PEREIRA, 2006:14).

Durante os anos dourados, a competição entre os países capitalistas se dava de forma muito menos intensa, dado que as principais economias eram muito mais voltadas ao mercado interno do que ao desempenho exportador. Nesse período, tem-se início o processo de internacionalização das empresas, que passam a se instalar nos países da periferia em busca de novos mercados. Nesse sentido, a política industrial do velho desenvolvimentismo era altamente protecionista e visava, sobretudo, a substituição das importações. O Estado assumia um papel

central nesse cenário, sustentando grandes blocos de investimento, agindo por intermédio de empresas estatais nos mercados de base e atraindo empresas transnacionais para completar sua industrialização, que vinham motivadas principalmente pelo acesso a novos mercados.

Hoje, no entanto, vivemos sob um diferente sistema de produção. Saem de cena as empresas transnacionais que atuam somente como filiais das matrizes e entram no cenário as cadeias de produção globais, onde filiais de empresas transnacionais assumem diferentes papéis na cadeia de produção dos produtos.

Nesse cenário, o modo como cada país estará inserido nas estruturas produtivas globais assume caráter essencial na determinação de seu nível de desenvolvimento. Países subdesenvolvidos tendem a se inserir em etapas menos dinâmicas das cadeias de produção globais, enquanto os países desenvolvidos tendem a se concentrar cada vez mais nos setores mais dinâmicos da economia, reproduzindo, assim, o argumento do princípio da causação cumulativa.

Desse modo, mesmo com a mudança no cenário histórico, a percepção de que as causas do atraso dos países estão ligadas às estruturas do sistema capitalista e ao modo de inserção dos mesmos dentro dessas estruturas, ainda possibilita o uso da palavra desenvolvimentismo. Ou seja, ainda cabe realizar o mesmo diagnóstico sobre as causas do subdesenvolvimento dos países, mas se requer atualizar os tratamentos.

O novo-desenvolvimentismo difere do velho, na medida em que não busca consolidar uma industrialização através da existência de uma economia centralizada, com forte intervenção governamental, tanto através de empresas estatais ou protecionismo generalizado. Enquanto no velho desenvolvimentismo focava-se principalmente na criação de políticas defensivas de proteção ao setor industrial nascente, o novo desenvolvimentismo busca criar políticas ativas que possibilitem que o setor industrial brasileiro gere as condições necessárias para a competição internacional, dentro de um contexto de uma economia aberta.

Assim, a Política Industrial Novo-Desenvolvimentista para o Brasil deveria “contemplar um tripé do qual fazem parte uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de atração e regulação do capital estrangeiro” (KUPFER, 2003:103). A política comercial deve abranger a diplomacia econômica, a promoção de exportações e políticas de proteção seletiva, com prazos de extinção bem definidos, para indústrias específicas. A política de competitividade industrial deve se preocupar com a regulação dos setores e da concorrência,

com a reestruturação de setores estratégicos atrasados e o incentivo ao desenvolvimento de setores-chave, cuja existência inexistente ou é incipiente no país. Por fim, a política de atração e regulação do capital estrangeiro deve ter como objetivo estimular decisões de investimento, produção e pesquisa, se apoiando também em poupança externa, seja IED (investimento estrangeiro direto) ou captação de recursos externamente.

Desse modo, Coutinho e Sarti (2003:341) recomendam que a ênfase maior da política industrial deva ser no uso de políticas verticais, ativas ou reativas, dado que obrigatoriamente a abordagem deva ser pensada em cadeias produtivas específicas, pois “os setores possuem características específicas no que concerne a elementos como dinamismo e condições de mercado, a intensidade de capital/tecnologia/outros fatores, a extensão e articulação dos elos das cadeias, as economias de escala/escopo/aprendizado e a existência de externalidades positivas/negativas”. Mesmo com políticas horizontais que tragam melhorias gerais para a competitividade, elas devem ser adotadas em conjunto com políticas setoriais.

Em resumo, pode-se classificar a política industrial novo-desenvolvimentista como uma PI amplamente focada no uso de medidas verticais, de forma a beneficiar setores específicos, que tenham capacidade de dinamizar a estrutura econômica. As medidas devem ser prioritariamente ativas, na medida em que devem estimular o surgimento de novos setores dinâmicos, mas podendo ser também reativas quando buscam auxiliar indústrias-chave, que necessitem passar por uma reestruturação para se tornarem novamente competitivas. Por fim, quanto mais explícita a política (com metas, dispositivos e prazos definidos), melhor será a mesma, sob o risco de recairmos nos erros do velho desenvolvimentismo, quando o protecionismo exacerbado e sem prazo para terminar acabou desincentivando o aumento da produtividade nas indústrias.

#### **1.4 Conclusão**

Conforme foi observado, o termo política industrial é controverso e o modo como é definido depende profundamente da influência teórica que é adotada para dar suporte à sua argumentação. Essa afirmação é reafirmada observando os momentos em que a política industrial é recomendada, bem como as práticas propostas por cada corrente.

Para o primeiro grupo, de extração liberal, a definição é que política industrial é a ação do Estado que acaba por alterar os preços relativos no setor industrial. A opção por essa definição leva, no limite, a que praticamente todas as ações do Estado acabam por afetar os preços relativos na indústria. Sendo assim, para os liberais a discussão de política industrial passa basicamente pela questão da intervenção ou não do Estado na economia.

Neste primeiro grupo, existem dois subgrupos que exploram essa discussão de intervenção do Estado. Conforme apontado, o subgrupo dos liberais radicais adota uma postura anti-Estado, defendendo uma política industrial que retire as “amarras” do Estado, apoiado no diagnóstico de que a ação do Estado termina por provocar falhas de mercado, tornando-o ineficiente.

Por outro lado, há um subgrupo de liberais, os reformistas, que aceita a intervenção do Estado na economia, desde que essa intervenção ocorra apenas em mercados cuja lógica do livre mercado não se mostre eficiente. Ademais, defende que essa intervenção deveria se dar apenas de forma horizontal, evitando criar maiores distorções em outros mercados.

Pode-se dizer que, para o grupo liberal, as ideias sempre são centradas na busca pelo “equilíbrio” econômico, sendo que este se daria principalmente via livre mercado. A política industrial só seria eficiente se contribuísse para que as empresas promovessem um aumento na produtividade da economia como um todo. Ou seja, temos uma discussão apenas sobre eficiência e nunca distributiva.

Portanto, segundo a abordagem liberal, a política industrial, caso seja necessária, deve ser: horizontal, de forma a não gerar mais distorções no mercado; reativa, de forma que busque apenas reduzir falhas de mercado identificadas, com a observação de que o custo da intervenção deve ser inferior ao benefício social obtido com a mesma; e, por fim, deve ser implícita, na medida em que geralmente está associada ao desmonte de estruturas preexistentes, não havendo necessidade de imposição de metas ou prazos definidos.

No entanto, a noção liberal de política industrial, associada principalmente a falhas de mercado, é muito diferente das definições que estão abrangidas pelo grupo Heterodoxo. De início, o grupo já parte da ideia de que o mercado sozinho não leva a economia a um nível eficiente e ainda adiciona ao debate os termos desenvolvimento e distribuição, associando-os à questão da política industrial. Ademais, este grupo defende que a política industrial deve fazer

parte de um projeto mais geral, um projeto nacional de desenvolvimento, no qual a indústria desempenha papel vital.

O subgrupo dos neo-schumpeterianos defende uma ideia de política industrial que crie incentivos à inovação para as empresas. Adicionalmente, trabalha com a ideia de que existem setores mais ou menos dinâmicos na economia e que o desenvolvimento econômico de um país está intrinsecamente ligado à distribuição desses setores na economia de um país. De maneira geral, países avançados contêm uma boa parcela de sua economia ligada a setores industriais dinâmicos, ao passo que países atrasados geralmente têm uma estrutura industrial ligada a setores menos dinâmicos. Assim, a promoção do desenvolvimento econômico de um país está intrinsecamente ligada à promoção dos setores mais inovadores para essa economia.

Em outras palavras, a política industrial Neo-Schumpeteriana tem como objetivo primordial central a criação de sistemas nacionais de inovação eficientes, que permitam e direcionem as empresas a buscar a inovação, que é peça central no desenvolvimento capitalista. Desse modo, a política industrial Neo-Schumpeteriana é primordialmente horizontal, apesar de fazer uso de diversos mecanismos verticais, deve ser ativa, na medida em que busca incentivar setores, e deve ser explícita, de forma a permitir maior coordenação entre os agentes.

Por fim, o subgrupo dos Novos-desenvolvimentistas afirma que o desenvolvimento econômico está ligado à estrutura econômica dos países. O agente principal dessa política é o Estado, que deve intervir no mercado escolhendo setores prioritários e criando incentivos e regulação para que as empresas desenvolvam aqueles setores. Nesse sentido, a política industrial Novo-desenvolvimentista deve apoiar-se em medidas verticais, no sentido em que incentiva setores específicos de uma economia. Ao mesmo tempo ela deve ser ativa, de forma a induzir o desenvolvimento de setores-chave, e concomitantemente explícita, na medida em que objetivos e prazos devem ser cuidadosamente detalhados, sob o risco de se criarem ineficiências ao invés de desenvolvimento.

O Quadro 3 procura reunir, de maneira sintética, os elementos da sistematização proposta acima.

**Quadro 3. Teoria e Política Industrial - Comparação**

Correntes teóricas		Vertical / Horizontal	Ativa / Reativa	Explícita / Implícita
Liberais	Radicais	Horizontal	Reativa	Implícita
	Reformistas (*)	Horizontal	Reativa	Implícita
Heterodoxos	Neo-Schumpeterianos	Horizontal	Ativa	Explícita
	Novo-Desenvolvimentistas	Vertical	Ativa	Explícita

(\*) Os radicais reformistas são considerados um grupo a parte dos radicais por diferirem na análise da existência ou impactos das falhas de mercado. Enquanto os radicais reafirmam que a ação estatal só irá trazer mais distorções ao mercado, os reformistas afirmam que, se “*market friendly*”, a ação estatal pode ser utilizada para amenizar as falhas de mercado.

Fonte: Elaboração própria.

Cabe agora analisar as diversas práticas de política industrial que podem ser apontadas no Brasil pós-1990 e identificar de que modo cada uma das diferentes correntes aqui citadas influenciou os seus diagnósticos e práticas recomendadas. Ressalte-se que as políticas industriais não são fruto de uma decisão unitária no Estado, mas refletem um processo de disputa política dentro do Estado. Em outras palavras, a política industrial final resultante de um Governo é fruto da discussão política em torno de vários diagnósticos e proposições de integrantes do governo. Assim, dificilmente se identificará uma política industrial puramente liberal ou heterodoxa. O que se verificam são políticas industriais mais ou menos liberais ou heterodoxas, dependendo da força de cada grupo dentro das esferas governamentais.

## **2. A hegemonia liberal**

### **Introdução ao Capítulo**

Após a apresentação no capítulo anterior de alguns dos marcos teóricos que norteiam a discussão sobre Política Industrial, este capítulo procura detalhar as políticas industriais praticadas no Brasil na década de 1990, estando dividido em dois itens e uma conclusão. O primeiro irá abordar a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), posta em prática no início do Governo Collor. Em seguida, o segundo item irá discutir a política industrial executada durante as duas gestões do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (a chamada era FHC). Por fim, o capítulo se encerrará com uma breve conclusão, no sentido de comparar e classificar as políticas apresentadas dentro das características propostas no Capítulo 1.

### **2.1 PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior**

A industrialização brasileira foi fruto de um amplo esforço público e privado, pautado pelo uso de políticas industriais, com destaque para o Plano de Metas e o II PND. Apesar das diferenças entre as políticas industriais adotadas, elas gravitavam em torno de objetivos e instrumentos comuns. De fato, as PI executadas no período pós-guerra até o final da década de 1970 / início dos anos 1980 caracterizavam-se por uma forte intervenção estatal, seja pela criação de empresas estatais ou pelo forte direcionamento do investimento privado. Além disso, elas baseavam-se na busca da criação de novos setores, de forma a completar o sistema industrial brasileiro e reduzir sua dependência externa. Esse modelo ficou conhecido como o sistema de substituição de importações.

No entanto, as crises do final da década de 1970 e a hiperinflação da década de 1980 levaram a um forte questionamento em relação às políticas econômicas realizadas no período anterior. Estas foram associadas como os principais responsáveis da crise que marcou os anos 1980 como a “década perdida”. Além disso, o fortalecimento do processo de transnacionalização das empresas, da securitização e da desregulamentação financeira, que se convencionou chamar

de Globalização, levou à ideia de que o caminho para o sucesso econômico passava por um conjunto de normas, resumidas no chamado “Consenso de Washington”<sup>1</sup>.

O Consenso de Washington recomendava uma lista de 10 práticas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina no final dos anos 1980 de forma a alcançar o desenvolvimento. O documento, formulado e amplamente aceito pela comunidade acadêmica ligada à teoria liberal, acabou por se tornar uma espécie de mantra em favor da onda liberalizante, passando a ser implementada em boa parte dos países latino-americanos, recomendando, de uma forma geral, disciplina fiscal, liberalização comercial e privatização.

“De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em 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 quanto do setor público” (BRESSER PEREIRA, 1990:5).

Nesse sentido, a causa geral para o atraso dos países latino-americanos estaria associada ao dirigismo estatal na economia desses países. Ao promover a disciplina fiscal e a estabilidade, e reduzir o peso do estado da economia, o sistema de preços relativos funcionaria de maneira mais eficiente, logrando o desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, no dia 15/03/1990, o governo Collor divulgou a Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, dando as primeiras indicações no que se refere aos objetivos da nova Política Industrial. Essa teria como objetivo não mais a criação de novos setores e a expansão produtiva, mas aumentar a competitividade da indústria nacional, de forma que a mesma pudesse se posicionar na competição que, agora, deveria se dar em nível internacional.

“O documento associa a política industrial aos objetivos estratégicos do governo de elevação do salário real de forma sustentada e de promoção de maior abertura e

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que nos referimos aqui ao que comumente foi denominado “Consenso de Washington”, que se diferencia do documento original publicado por Williamson.

desregulamentação da economia, e afirma que esta política deve estar voltada para a maximização da taxa de crescimento da produtividade. Nesse contexto, considera indispensável uma reforma radical em relação ao escopo e aos instrumentos de política adotados até então, uma vez que a preocupação da política industrial anterior em promover ganhos de eficiência teria sido, no máximo, secundária” (GUIMARÃES, 1992:7-8).

No dia 26 de junho de 1990, o governo publica as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, em que constam os principais objetivos, estratégias, mecanismos e instrumentos para a Política Industrial do governo Collor. De acordo com o documento, “a PICE tinha por objetivo o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens serviços, mediante a modernização e a reestruturação da indústria” de forma que a mesma fosse capaz de competir em âmbito internacional.

Para alcançar tais objetivos, foram definidas algumas estratégias básicas que iriam nortear o desenho da PI, de forma que a mesma não se tornasse uma reprodução dos modelos de PI aplicados anteriormente no Brasil, que eram considerados parte dos motivos que levaram a falta de competitividade da indústria brasileira. A maior estratégia definida pelos proponentes da PICE era a de “utilizar de forma mais eficaz as forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho”. Desse modo, foram propostas cinco diretrizes básicas para nortear a nova PI:

- a) Redução expressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência, constituindo um ambiente interno mais competitivo;
- b) Reestruturação competitiva da indústria, através de mecanismos de coordenação e mobilização de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica;
- c) Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e do desenvolvimento de novos setores, através da maior especialização da produção;
- d) Exposição planejada da indústria brasileira à competição internacional, possibilitando a inserção mais favorável da economia brasileira no mercado externo,

a melhora progressiva dos padrões de qualidade e preço no mercado interno, e o aumento da competição em segmentos industriais oligopolizados;

- e) Capacitação tecnológica das empresas nacionais, entendida como a capacidade de selecionar, absorver, melhorar ou desenvolver tecnologias, através da proteção tarifária seletiva de segmentos das indústrias de tecnologia de ponta e do apoio a difusão das inovações nos demais setores da economia.

Em resumo, as estratégias definidas para a indução do aumento da produtividade na indústria brasileira, através das forças de mercado, eram baseadas em dois pontos. O primeiro, objeto do primeiro e do quarto itens, aborda a questão do nível de abertura da economia brasileira. Já o segundo, contemplado pelas demais estratégias, busca assegurar meios para que as indústrias nacionais deem o salto de produtividade desejado.

A PICE buscou se diferenciar substancialmente das práticas adotadas nas políticas industriais implantadas no Brasil anteriormente, distanciando-se assim das políticas de substituição de importações. Portanto, a PI do governo Collor exige uma profunda alteração na forma de atuação do Estado na regulação da atividade econômica.

De acordo com as Diretrizes de 1990, ao Estado caberia o papel de “garantir a estabilidade macroeconômica e a reconstrução de um ambiente favorável aos investimentos em geral, com estabelecimento de regras claras e estáveis para a vida econômica”. Ou seja, sai de cena o Estado indutor desenvolvimentista e em seu lugar cria-se a figura do Estado liberal.

Nesse novo arranjo institucional, o encarregado principal da mudança da estrutura econômica é o capital privado, que deverá assumir uma nova postura, deixando de ser induzido para passar a promover o progresso econômico. Conforme descrito no próprio texto da política:

“O capital privado será estimulado a reestruturar-se e fortalecer-se para que possa participar de forma ativa nesta nova etapa em que as exigências de competitividade serão crescentes, com a inserção internacional e o fim da tutela do Estado colocando novos desafios e oportunidade para as empresas e empresários nacionais” (BRASIL, 1990).

Essa mudança de foco contemplava exatamente as medidas de redução do peso do Estado explicitadas no Consenso de Washington. Nesse sentido, pode-se identificar um forte componente liberalizante na política industrial posta em prática no Governo Collor, o que permite classificá-la dentro do grupo de extração liberal.

A ideia presente é que a atuação excessiva do Estado na economia acabou provocando fortes distorções no sistema de preços relativos. Ao tentar promover a industrialização brasileira, alterando o sistema de preços relativos via proteção de mercado, subsídios etc., o Estado teria acabado por adicionar falhas de governo que impediriam a busca de competitividade pelas empresas.

No entanto, a PICE admitia que a simples abertura comercial não levaria automaticamente aos ganhos em produtividade e competitividade esperados para a indústria brasileira. Desse modo, o desenho da PI incluía dois mecanismos de coordenação entre o Estado e a iniciativa privada, de forma a incentivar as empresas nacionais a se desenvolverem, principalmente no âmbito científico e tecnológico. Os dois mecanismos destinados a esses objetivos seriam:

- a) Programa de Competitividade Industrial (PCI);
- b) Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP).

O primeiro seria um conjunto de subprogramas setoriais destinados ao desenvolvimento de setores de tecnologia de ponta e à reestruturação de setores industriais com potencial para atingir padrões de preço, tecnologia e qualidade internacionais. Os subprogramas identificariam quais os setores capazes de irradiar o desenvolvimento na economia, bem como quais deveriam ser alvos de reestruturação, seja por meio de fusões, aquisições ou privatizações.

O segundo programa, o PBQP, seria responsável por apoiar as empresas brasileiras no seu esforço de modernização, por meio de subprogramas da promoção de novos métodos de gestão, capacitação ou adequação da infraestrutura de serviços tecnológicos. Nesse sentido, o PBQP se assimilaria a um sistema nacional de inovação de processos e produtos, com o Estado agindo no papel de coordenar e articular os subprogramas, que seriam tocados principalmente pelo esforço do setor privado.

Assim, com o plano geral liberalizante coexistem componentes neo-schumpeterianos. O Estado, ao abrir a economia estaria, provocando um choque de competitividade na economia,

liberando um princípio de destruição criadora. Nesse sentido, o PBQP e o PCI teriam a função de auxiliar as empresas na busca pelo aprimoramento e inovação.

Por fim, o texto do programa destaca que os instrumentos de ativação da política industrial seriam de caráter geral e de aplicação automática. Ou seja, seriam evitadas medidas caso a caso pelo governo, que deveria somente articular os principais mecanismos da política industrial, deixando para a iniciativa privada o papel fundamental de executar as ações previstas.

Ao considerar que simplesmente a abertura comercial e a redução do peso do papel do Estado na economia não levariam ao desenvolvimento econômico, a PICE está considerando que ainda existem distorções na economia que não seriam sanadas apenas pelo livre funcionamento do mercado via sistema de preços relativos. Ou seja, a política industrial levava em consideração a existência de falhas de mercado que precisavam ser corrigidas.

Ao mesmo tempo, no entanto, a PICE deixava claro que as medidas deveriam ter caráter prioritariamente horizontal. Ou seja, o Governo deveria evitar o uso de medidas pontuais, mercado a mercado, para em seu lugar, promover condições para que o setor privado se aproveitasse dos mecanismos de correção do mercado para que buscassem o aumento da produtividade.

Nesse sentido, o texto da política deixa clara a preocupação de que as medidas de intervenção do governo na economia não implicassem retorno do protecionismo anterior. Ou seja, há uma nítida preocupação com as falhas de mercado possibilitadas pela ação estatal.

Caso a estabilidade econômica fosse alcançada, em conjunto com o aumento da produtividade da indústria nacional, a economia iria se integrar à economia mundial, de forma a atrair novamente o capital estrangeiro ao país. A atração do capital estrangeiro, por sua vez, permitiria ao país manter os níveis de investimento elevados, além de possibilitar acesso a novas tecnologias, garantindo a manutenção do ciclo de crescimento econômico. Este era o *script*.

Assim, a política industrial tinha um sentido reativo, ou seja, buscava retirar os elementos que estariam constringendo o desenvolvimento do setor privado. Não seria necessária uma política ativa de atração do investimento estrangeiro direto. Este viria naturalmente ao país para explorar as oportunidades de mercado abertas com a abertura comercial e a redução do peso do Estado na economia.

O sucesso da PICE dependeria principalmente de dois fatores. De um lado, a política de abertura comercial tinha que provocar um choque de competitividade na indústria nacional que, segundo interpretações, teria se “acomodado” com os anos de proteção do mercado bancada pelo Estado. Do outro, seria vital que as políticas de competitividade fossem efetivas no sentido de dar as condições necessárias para que o choque de competitividade se traduzisse em modernização da indústria nacional.

Portanto, pode-se classificar a Política Industrial e de Comércio Exterior como uma política influenciada principalmente pela corrente liberal reformista. Ela era liberal por ser, ao mesmo tempo, uma política baseada principalmente em programas horizontais e por ser reativa. Adicionalmente, ela era uma política implícita, na medida em que, apesar de possuir um documento oficial, não deixava claros os principais instrumentos e metas que seriam adotados para sua execução.

As políticas de abertura comercial e diminuição do peso do Estado na economia são claramente horizontais, na medida em que resultava em impacto no cenário econômico como um todo. Quanto às políticas de estímulo à competitividade, apesar de conterem um forte aspecto setorial, eram permeadas pelo receio de que a intervenção estatal crie distorções ainda maiores. Esta preocupação era explicitada no uso dos termos “caráter geral” e “aplicação automática”.

A PICE era reativa no sentido em que não buscava a criação ou desenvolvimento de novos setores que pudessem dinamizar a estrutura produtiva brasileira. Ao contrário, ela considerava que a adoção das políticas liberaria o potencial da economia brasileira, permitindo que essa se desenvolvesse.

No entanto, não se pode incluí-la no grupo dos liberais radicais, por assumir explicitamente que a simples adoção das políticas de abertura comercial e redução do peso do Estado na economia não levariam ao desenvolvimento. Ao considerar esse ponto abertamente, a política enfatiza a questão das falhas de mercado, característica principal do grupo reformista.

Na prática, a execução dos componentes previstos no desenho da PICE se deu de forma desigual. Por um lado, o programa de abertura comercial da economia brasileira ocorreu conforme o previsto na PI, abrindo o mercado nacional à competição internacional e criando uma

demanda pela modernização da indústria. No entanto, os programas associados à política de indução da modernização e competitividade falharam<sup>2</sup>.

O programa de abertura comercial foi implementado com sucesso amparado por dois fatores. Por um lado, a influência crescente do ideário liberal, resumido nos itens do Consenso de Washington, dava suporte teórico à corrente que defendia a abertura. Por outro, a liberalização comercial necessitava de um poder de coordenação e articulação muito menor do que o necessário para colocar em prática as políticas de modernização e de aumento da produtividade, dado que sua forma de atuação era a retirada do Estado na economia.

Esses mesmos fatores também criaram problemas para a execução das políticas de promoção da produtividade. A ascensão do Estado Liberal, cuja função básica era manter a estabilidade macroeconômica e garantir da melhor maneira o funcionamento do mercado, entrava em choque com as necessidades dos programas relacionados à competitividade. A efetividade de tais políticas requeria um razoável poder de coordenação nas mãos do setor público. Entretanto, as reformas administrativas que visavam reduzir o tamanho do Estado, iniciadas no governo Collor, minaram a capacidade de atuação do governo brasileiro, que já vinha passando por um processo de sucateamento desde a década de 1980.

“A (...) Pice era estruturalmente desequilibrada – as pernas tinha efeitos distintos em termos de intensidade e *timing* dos incentivos (positivos e negativos), com as medidas de competição (notadamente a abertura às importações) dominando as de incentivo à competitividade, provocando reações defensivas e contracionistas dos empresários agravadas pela imprecisão das prioridades setoriais” (ERBER; CASSIOLATO, 1997:38).

Mais que isso, o funcionamento da PICE dependia do sucesso do programa de estabilização. Com o fracasso da política de controle da inflação e o *impeachment* do Governo Collor, houve um gradual abandono das políticas de promoção da competitividade e reforço das políticas liberalizantes, com foco especial na diminuição do poder de intervenção estatal. “O fim

---

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que o PBQP, apesar de não produzir nenhuma alteração substancial na produtividade da indústria nacional, através do incentivo à inovação, possibilitou avanço em termos de melhoria da qualidade na indústria.

da PICE assinala o ocaso da agenda desenvolvimentista no âmbito governamental e a completa hegemonia da agenda liberal, com a sua ênfase na estabilização de preços e nas reformas institucionais que facilitem a ação dos mercados” (ERBER; CASSIOLATO, 1997:39).

## **2.2 Política Industrial da era FHC – A hegemonia liberal**

A era FHC, aqui entendida como o período compreendido pelo início do Plano Real, em 1993, até o final do último mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, inicia-se no Brasil pouco tempo depois do fracasso das políticas industrial e de estabilização postas em prática no Governo Collor que, conforme explicitado acima, marcou o afastamento das práticas desenvolvimentistas do governo em favor do discurso e da prática de cunho liberal. Desse modo, o entendimento do governo FHC confunde-se, basicamente, com o estudo dos impactos do período de hegemonia liberal na economia brasileira<sup>3</sup>.

Nesse período, o principal objetivo da política econômica deixou de ser o crescimento e passou a ser a busca pela estabilidade. O receituário pregado pelo Consenso de Washington, reforçado por uma nova lista de recomendações, mais liberais que a versão original, ganha ainda mais força que no governo Collor. A questão do crescimento deixa de ser meta, para se tornar um dos resultados dos benefícios que, supunham, a estabilização, abertura comercial e redução do Estado trariam.

O Consenso de Washington reformulado vai nortear boa parte da condução da política econômica do governo FHC. Segundo ele, “países altamente endividados, como o Brasil, poderiam desenvolver-se recorrendo à poupança externa, ou seja, endividando-se ainda mais” (BRESSER-PEREIRA, 2003:14).

“A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais, e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa em um quadro de total abertura financeira. Ao invés do “desenvolvimento com dívida”

---

<sup>3</sup> Destacam-se entre as primeiras medidas do governo FHC as emendas constitucionais para acabar com o monopólio estatal das telecomunicações e do petróleo, bem como com a diferenciação entre empresas de capital nacional e estrangeiro.

dos anos 70, teríamos agora o “desenvolvimento com poupança externa”. Para obter esta poupança era necessário completar as reformas orientadas para o mercado com a abertura financeira” (BRESSER-PEREIRA, 2003:16).

Essas políticas partem do princípio básico que a ordem econômica que perdurou nas décadas de 1950, 1960 e 1970, que permitiram o processo de industrialização, se encerrara nos anos 1980. Já nos anos 1990, ela estava plenamente substituída por uma nova, a globalização, que será entendida aqui como o movimento de transnacionalização de empresas, bem como de desregulamentação e securitização crescente dos mercados financeiros. Nessa nova ordem, há uma progressiva integração comercial, evidenciada pelo “crescimento dos fluxos de comércio de bens e serviços em níveis consistentemente superiores ao crescimento da produção” (FRANCO, 1997:122) e provocada pelo aumento expressivo do comércio intrafirma, ou seja, entre as diversas filiais internacionais das empresas transnacionais.

A política econômica do governo FHC não possui nenhum documento oficial que institucionalize uma política industrial *per se*. Ao contrário, convencionou-se na época dizer, citando o ex-ministro da fazenda Pedro Malan, que “a melhor política industrial é não ter política industrial”. Isso ocorre, pois o termo política industrial passa a ser associado às políticas de incentivo a substituições de importações realizadas no período desenvolvimentista, e julgadas, pelos críticos liberais, como um dos grandes motivadores da crise vivida na década de 1980.

No entanto, a Política Industrial é aqui entendida não somente como as políticas que busquem o desenvolvimento industrial realizadas explicitamente. As ações praticadas pelo governo FHC constituíram uma forma de política industrial porque afetaram direta e intensamente o setor industrial brasileiro. Colocado de outra forma, a não-ação também é uma forma de ação, ou seja, a omissão também pode ser entendida como uma forma de posicionamento.

Aqui, portanto, já se verificam duas características observáveis na política industrial do governo FHC. Ao partir na contramão das políticas industriais lançadas anteriormente no país, evitando documentos oficiais de política e buscando políticas pró-mercado, verifica-se uma política implícita, ou seja, uma política sem definição de metas, prazos ou instrumentos. Em seu

lugar surge apenas um direcionamento da condução da política econômica, que deve ser pró-mercado.

Partindo desses princípios, a saber: a nova ordem baseada na globalização; Consenso de Washington; e a negação ao modelo de intervenção estatal na economia anterior, a política industrial do Governo FHC apoia-se sobre três diretrizes básicas:

- a) Estabilização Macroeconômica;
- b) Abertura Comercial;
- c) Redução do peso do Estado na Economia.

A Estabilização Macroeconômica constitui o sentido principal da política econômica do período. Todavia, o Plano Real, que logrou a estabilidade de preços ao Brasil, não será tema do presente trabalho. A atenção será dada à forma como a agenda de estabilização se confundiu com a própria agenda do desenvolvimento. Ou seja, como a política de estabilização de preços causou impacto no desenvolvimento da indústria.

“A estabilização, além de produzir um efeito importante de distribuição de renda e, conseqüentemente, de ampliação do mercado consumidor, restabelece a confiança necessária não só para a retomada dos investimentos, mas também para o retorno do crédito, que por sua vez, potencializa ainda mais a ampliação do mercado consumidor” (MENDONÇA DE BARROS; GOLDENSTEIN, 1996:27).

Ao se reduzir a inflação, o benefício mais imediato para a indústria seria a ampliação do mercado, dada a manutenção do poder de compra das classes baixas, que não eram integradas ao sistema de preservação da renda. A sua queda impediria a rápida perda do poder de compra da parcela mais pobre da população aumentando sua renda disponível, que seria em boa parte gasta em consumo. O aumento do consumo induziria um aumento do investimento nas indústrias, gerando crescimento econômico.

Além disso, esperava-se um aumento no volume de crédito ofertado tanto às empresas, para suprir as necessidades de financiar o investimento, como para as famílias, o que levaria a um aumento ainda maior no consumo doméstico. O crédito seria ampliado pela necessidade de diversificação de suas fontes de receita, com o fim do lucro propiciado pela inflação.

A abertura comercial é um dos outros pilares da política industrial executada governo FHC. Antes de tudo, a abertura seria uma condição *sine qua non* para o sucesso do processo de estabilização.

No campo da PI, a abertura da economia, por um lado, provocaria uma melhora na distribuição de renda da população. Isso ocorreria tanto pela redução das margens de lucros propiciada às empresas, fruto da reserva de mercado, como pelo aumento da competitividade. A redução dos preços motivada por esse choque de competitividade levaria a um aumento no salário real, ampliando o mercado para outros bens e, assim, incentivando o investimento no setor industrial, seja com capital nacional ou estrangeiro. Por outro lado, a redução das tarifas de importação funcionaria como uma transferência de renda do governo para os consumidores, reforçando o movimento acima descrito.

Por fim, as privatizações auxiliariam no processo de aumento da eficiência do mercado, sob o suposto de que o capital privado seria de uma forma geral mais eficiente que o estatal. Além disso, o processo de privatização funcionaria como uma sinalização de novas possibilidades de investimento, tanto para capitais estrangeiros como nacionais, o que, em um segundo momento, liberaria poupança governamental para investimento em outras áreas.

“Dessa forma, estariam em gestação (no Brasil) dois “círculos virtuosos”, entrelaçados, que tornam dispensável uma política industrial (em uma forma explícita) e tecnológica. O primeiro círculo diz respeito à inserção do país no grande fluxo da globalização, caracterizada como o crescimento do comércio e investimento internacionais em níveis superiores aos do crescimento da produção. O investimento estrangeiro demanda a abertura às importações, mas, em compensação, por sua natureza global tem forte propensão a exportar. A prazo mais longo, esse investimento leva a aumentos de produtividade, que também tem efeitos sobre as exportações. No segundo círculo virtuoso, focado no mercado interno, a abertura, pela sua ação sobre os preços, tem um efeito redistributivo, aumentando o mercado. Essa expansão soma-se a resultante da estabilização e da integração regional (Mercosul). O mercado ampliado e o horizonte de longo prazo derivado da estabilidade incentivam os investimentos, que aumentam a produtividade, que aumenta a equidade na distribuição de renda, ampliando o

mercado. Ao investimento estrangeiro caberá o papel principal na revitalização da indústria brasileira. Nesta perspectiva, o aumento das importações constitui um prólogo à realização de investimentos e ao aumento das exportações, e a compra de empresas nacionais libera recursos, quiçá para usos mais eficientes. A fé no investimento estrangeiro é tanto que torna dispensável a negociação com as empresas transnacionais” (ERBER; CASSIOLATO, 1997:39).

A utilização de políticas de estabilização em conjunto com a abertura comercial revela a outra característica marcante da política industrial do Governo FHC. Essa PI se utilizou principalmente de políticas horizontais, ou seja, políticas que não tinham como alvo um setor específico, mas o conjunto da economia. O uso de políticas horizontais era motivado principalmente pela ideia de que o custo da intervenção estatal seria maior do que as externalidades negativas geradas pela concorrência via mercado.

Nesse ponto, reforça-se a questão das falhas de governo, criadas pela intervenção do Estado na economia. Conforme apresentado no capítulo anterior, as falhas de governo são os custos relacionados à intervenção do Estado na economia e eram apontadas como uma das maiores razões para a redução do papel do Estado na economia, especialmente via privatização de empresas públicas.

Além das políticas gerais já descritas, o governo FHC também fez uso de políticas verticais para alguns setores da indústria. De uma forma geral, quando aplicadas, essas políticas setoriais se traduziam em proteção comercial via aumento de tarifas de importação, incentivos creditícios ou mesmo redução de tarifas para importação de insumos. No entanto, a falta da definição de instrumentos, prazos e, principalmente, metas mais claras, além da incapacidade de coordenação estatal, trouxeram poucos benefícios para o aumento da produtividade/competitividade de tais setores.

Dessa forma, observa-se que mesmo as tentativas de políticas setoriais do governo FHC se mostraram reativas, ou seja, buscavam atenuar falhas de mercado. Evitava-se a utilização de políticas pró-ativas, ou seja, políticas com base nas quais o Estado tentasse coordenar ativamente cadeias, setores ou empresas com objetivo de alterar a estrutura produtiva dos mesmos.

“Concretamente, as novas diretrizes para o setor industrial, combinadas com a recessão decorrente da política de estabilização, impuseram às empresas severos ajustes, com efeitos perversos sobre os níveis de produção, emprego e renda, além de desnacionalização de setores industriais, falência de muitas empresas e destruição de pedaços de várias empresas e segmentos do parque industrial brasileiro” (CANO; SILVA, 2010:4).

A desproteção acentuada do mercado, em conjunto com altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado levou a um forte aumento nas importações, como o esperado. No entanto, os passos seguintes do pretendido círculo virtuoso não aconteceram, resultando em falência ou transferência de boa parte do setor industrial brasileiro das mãos do capital nacional para o estrangeiro, sem o aumento dos investimentos e da produtividade esperados.

Além disso, o aumento no déficit nas transações correntes reforçou a dependência do acesso brasileiro à poupança externa, provocando grandes dificuldades para a economia brasileira frente às crises financeiras ocorridas na década de 1990, que inclusive levaram ao abandono do Plano Real no início de 1999. No seu lugar, surge outro modelo, o de metas de inflação, igualmente centrado na busca da estabilização macroeconômica.

Em relação ao Estado brasileiro e sua capacidade de atuação, os anos do governo FHC levaram a um sucateamento dos principais instrumentos de coordenação do Estado, tendo nesse processo o seu símbolo máximo na mudança empreendida no BNDES. De principal fomentador de crédito para a industrialização brasileira, o banco passou, paradoxalmente, a ter como principal papel no Governo FHC, estruturar e auxiliar o processo de privatização das empresas estatais brasileiras.

Dessa forma, pode-se classificar a experiência de política industrial executada no período dos dois mandatos de FHC no espectro das políticas industriais liberais radicais.

Ela é considerada uma política liberal por conferir um enorme peso à capacidade do mercado regular a economia, via sistema de preços relativos, de forma mais eficiente que o modelo de intervenção estatal do período do desenvolvimentismo. Além disso, a crença de que a ineficiência da economia brasileira era fruto principalmente dos custos associados à intervenção do Estado na economia se constitui claramente em um tema do grupo de extração liberal.

No caso específico da política industrial, ela pode ser considerada liberal por concentrar-se na utilização de políticas horizontais, em detrimento das verticais, pelo uso de políticas implícitas e pelas políticas reativas.

O uso de políticas horizontais era motivado pela questão da ineficiência da intervenção estatal. Além disso, como as mesmas políticas objetivavam uma redução do peso do Estado na economia, elas deveriam atingir a economia como um todo, e não apenas alguns setores isolados, sob o risco de criarem-se maiores distorções na economia, segundo a análise dos liberais.

Como o sentido das políticas implementadas era o de reduzir a intervenção do Estado na economia, não havia a necessidade da criação de uma política explícita, documentada oficialmente, informando metas, prazos, instrumentos etc. Assim, a política industrial da era FHC era basicamente implícita, ou envergonhada.

Por fim, a política industrial era reativa, no sentido em que vinha retirar as falhas provocadas pela ação do governo na economia, ou seja, não era utilizada para induzir novos setores na economia.

Entretanto, pode-se caracterizar a política industrial de FHC não apenas como liberal, mas como uma política liberal radical. Ela é considerada radical por deixar claro que as medidas setoriais deveriam ser evitadas ao máximo e por trazer grande importância à redução sistemática e progressiva do Estado na economia, utilizando-se principalmente do recurso das privatizações e do sucateamento de importantes instrumentos de coordenação, pesquisa ou planejamento estatais, construídos durante os anos do desenvolvimentismo.

### **2.3 Conclusão**

A década de 1990 marca um período de grande ruptura nos rumos do desenvolvimento da economia brasileira. Sai de cena o Estado dos tempos do desenvolvimentismo, com a política de substituições de importações, e gradativamente entra em cena a figura do Estado Liberal, enxuto e voltado para o Mercado.

Nesse sentido, as políticas para a indústria também sofreram grande alteração em seu sentido e forma. O sentido deixa de ser a busca pela industrialização da estrutura produtiva

brasileira para a busca do aumento da produtividade da estrutura preexistente. Já a forma, passa de políticas de substituição de importações para dar lugar à ordem liberal, voltada para a abertura da economia.

As políticas industriais anteriores a esse período predominantemente assumiam um caráter ativo e vertical. Eram ativas no sentido em que buscavam estruturar novos setores para a economia, com o Estado buscando alterar a estrutura produtiva vigente. Ao mesmo tempo, adotavam instrumentos e medidas verticais para intervir diretamente nos setores escolhidos, dada a necessidade de completar a industrialização da economia brasileira. Por fim, as mesmas eram implícitas, por deixarem muitas vezes obscuros prazos e metas para o uso dos instrumentos, que tendiam a se perpetuar.

Já as políticas da década de 1990 se caracterizaram por uma forte rejeição ao modelo anterior. Ao invés de verticais, passaram a ser predominantemente horizontais, na medida em que pretendiam evitar ao máximo a criação de distorções no mercado provocadas pela ação estatal. No lugar de políticas ativas, as políticas passaram a ser reativas, na medida em que buscavam sanar as falhas de mercado e, principalmente, as falhas provocadas pela excessiva intervenção estatal nas décadas anteriores. Por fim, eram implícitas, carecendo de metas, instrumentos ou ações claras, sendo confundidas com a própria execução da política macroeconômica.

No caso da PICE, o aumento da produtividade da economia nacional seria alcançado por meio da abertura comercial. A queda das barreiras comerciais iria expor as empresas brasileiras à competição internacional, incentivando as mesmas a se modernizarem, para que enfrentassem a ameaça dos produtos importados.

Como no governo FHC a abertura comercial já era realidade, a questão sobre a ineficiência passou para a excessiva intervenção do Estado na economia e a baixa atratividade da economia nacional para o capital externo. Surge então uma versão moderna para o “mito da travessia”<sup>4</sup>. Eliminadas as barreiras ao crescimento econômico, no caso, os gastos públicos desordenados, o protecionismo, a inflação, o peso do Estado e falta de integração ao capital financeiro internacional, o crescimento viria naturalmente.

---

<sup>4</sup> Erber (1996) mostrou que a ideia de um “mito da travessia”, presente nas mitologias e religiões, era inteiramente consistente com os argumentos liberais.

No entanto, enquanto no período de execução da PICE a coordenação estatal ainda era considerada, de forma a garantir instrumentos para que as empresas, expostas à competição estatal, conseguissem se modernizar<sup>5</sup>, a cúpula do governo FHC passou a rejeitar intensamente a utilidade de tais políticas, afirmando que as mesmas só provocariam mais distorções. Dessa forma, pode-se afirmar que a PICE ainda se tratava de uma política industrial liberal reformista, no sentido que admitia que as imperfeições do mercado não levariam automaticamente ao aumento da produtividade da indústria. Enquanto isso, a crença no desenvolvimento com um Estado cada vez menor e uma economia controlada pelo mercado, de forma eficiente, justifica a inclusão das políticas do governo FHC na categoria de política industrial liberal radical.

Portanto, embora se possa caracterizar ambas as políticas como sendo de inspiração liberal, é notório que a política do governo FHC marcou o aprofundamento da agenda liberal no Brasil. Essa agenda, marcada pela intensa abertura da economia, tanto nos campos comercial como financeiro, e, principalmente, redução do Estado, via privatizações, é fundamental para entender a economia brasileira do começo da década de 2000, que irá condicionar fortemente as políticas industriais subsequentes, conforme se pretende apontar no Capítulo 3.

---

<sup>5</sup> Apesar do fracasso destas políticas, conforme exposto anteriormente nesse capítulo e em Erber e Cassiolato (1997).

### **3. PITCE, PDP e a reconstrução do Estado brasileiro**

#### **Introdução ao Capítulo**

O presente capítulo tem com objetivo apresentar e classificar as experiências de política industrial praticadas no Brasil durante os anos 2000. O capítulo é dividido em dois itens. O primeiro trata da PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), posta em prática no primeiro mandato do governo Lula. O segundo item irá tratar da segunda experiência de política industrial formulada pelo governo Lula, a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), que irá se apresentar como uma continuação da primeira. Além de apresentar as políticas industriais, o capítulo procura classificar tais experiências dentro das características de política industrial apresentadas no Capítulo 1, de forma a comparar as duas políticas do período entre si.

#### **3.1 PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**

Conforme apontado no capítulo anterior, a política econômica posta em prática durante o Governo FHC – primeiro, o Plano Real e, depois, o sistema de metas de inflação – conseguiu estabilizar a inflação brasileira, dentro de um contexto de globalização e abertura comercial. Nesse sentido, o sucesso das políticas de estabilidade macroeconômica em conjunto com a abertura comercial, que impôs uma modernização forçada da produção e do consumo no Brasil, passam a se impor a partir de então como pressupostos básicos para qualquer política econômica pós-estabilização.

No entanto, o fracasso nas políticas econômicas na geração de crescimento econômico, evidenciado pelo aumento do desemprego na década de 1990, levou a um forte questionamento sobre os rumos da economia brasileira no começo do século XXI, que culminou na eleição em 2002 de um governo da oposição, sob o comando do presidente Lula.

O primeiro governo Lula tem início em 2003 e, devido principalmente ao elevado temor quanto a uma mudança brusca na condução da política econômica, manteve as diretrizes básicas da política macroeconômica do Governo FHC, a saber, o tripé metas de inflação, câmbio flutuantes e elevado superávit primário. Essa política resultou em manutenção do baixo

crescimento econômico, a despeito do aumento nas exportações propiciado pela combinação da desvalorização do real e do aumento da demanda chinesa por *commodities*.

No entanto, diferentemente do Governo FHC, quando a política industrial, no sentido explícito da mesma, era descartada, o Governo Lula passa a promover uma série de debates acerca da constituição de uma política industrial<sup>6</sup>. Assim, entre 2003 e 2004 é lançada e anunciada a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior).

Um dos objetivos da política era “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução no nível de atividade e de competição no comércio internacional” (Diretrizes da PITCE). Ou seja, a política tinha como objetivo o aumento da produtividade, da inovação e das exportações das empresas nacionais, bem como induzir o desenvolvimento de uma base produtiva para o futuro. No curto prazo, o objetivo era reduzir as restrições externas da economia nacional e, no médio e longo prazo, permitir o desenvolvimento de atividades-chave, levando o país a aumentar sua competitividade internacional.

Esses objetivos foram definidos em função do diagnóstico de que, nos anos 1990, apesar de conseguir obter avanços em termos de modernização e de aumento da produtividade da indústria brasileira, o país manteve a tendência de queda em importância no comércio internacional. Esse fato acentua a vulnerabilidade do país a crises internacionais, tendo em vista os déficits constantes no balanço de transações correntes brasileiro, o que explicaria o objetivo de curto-prazo.

No longo-prazo, ao induzir a constituição de setores produtivos mais dinâmicos, estes poderiam irradiar o dinamismo para a economia nacional, melhorando a inserção externa brasileira no comércio internacional, bem como criar um círculo virtuoso de inovação na economia.

Ao levantar a questão de que existem setores ou tecnologias com maior potencial de induzir o crescimento econômico, a PITCE já se difere das políticas industriais praticadas na década de 1990 no Brasil. Utilizando-se o conceito já apresentado no Capítulo 1, entendia-se que

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, destaca-se a mudança na direção do BNDES que, comandado por Carlos Lessa, volta a se dedicar ao papel de financiar o desenvolvimento da Indústria Nacional.

o desenvolvimento econômico de um país está intrinsecamente ligado aos setores líderes dessa economia. Assim, a PITCE já nasce sob uma forte influência das correntes heterodoxas.

As características da economia brasileira, com uma base industrial de tamanho grande o suficiente para os padrões dos demais países emergentes, um Estado ainda com importante peso na economia, além da prévia existência de uma base científica, principalmente nas grandes universidades, abriria espaço para o desenho de uma Política Industrial que pudesse contribuir para alcançar os objetivos propostos.

Tal política deveria ser, ao mesmo tempo, diferente das políticas de substituição de importações, mas diferente também da política de abertura comercial praticada nos anos 1990. Isso porque não cabe mais a proteção indiscriminada do mercado interno existente nos anos 1950-70, como também verificou-se que o livre mercado por si não traria o desenvolvimento que se esperava na década de 1990.

Assim, a PITCE deveria perseguir padrões de competitividade internacional para as empresas nacionais e tratar de forma diferente setores, cadeias ou grupo de empresas específicas, caso se julgue necessário, mas respeitando acordos internacionais e sempre impondo metas e prazos bem determinados, de forma a evitar que os setores afetados “se acomodem”.

Desse modo, de uma forma geral, as Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior indicam à PITCE os seguintes focos:

- a) Sustentar a elevação do patamar de exportações, com a valorização de recursos e produtos brasileiros, aproveitando potencialidades para melhorar a imagem do País no exterior e ajudar a criar a “marca Brasil”;
- b) Promover a capacidade inovadora das empresas via concepção, projeto e desenvolvimento de produtos e processos. Estimular o incremento de atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, software, eletrônica e optoeletrônica, novos materiais, nanotecnologias, energia renovável, biocombustíveis (álcool, biodiesel) e atividades derivadas do Protocolo de Kyoto;
- c) Contribuir para o desenvolvimento regional, estimulando iniciativas que valorizem a dimensão espacial e o fortalecimento de arranjos produtivos locais;
- d) Desenvolver projetos voltados para o consumo de massa. Ainda que a demanda seja o indutor dos investimentos, o objetivo é estabelecer padrões de qualidade, *design* e

conteúdo que possibilitem simultaneamente exportações para países com padrão de consumo e renda similares ao Brasil. Busca-se, com isso, auferir ganhos de escala e alcançar um padrão internacional de produto, reduzindo a dicotomia mercado de massas/mercado externo.

Para atender os focos estabelecidos, a PITCE se articulou em três planos de ação, sendo um com ações horizontais e os outros dois com ações verticais. O plano de ação horizontal abrangia principalmente os pontos de aumento da inovação e desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais, busca de maior inserção externa, modernização industrial e aumento da capacidade produtiva. Já os planos de ação vertical se dariam em torno dos setores considerados estratégicos para economia brasileira e dos setores produtivos altamente dinâmicos, nomeados como portadores do futuro para a economia brasileira.

O aumento da inovação e desenvolvimento tecnológico se daria através da estruturação de um Sistema Nacional de Inovação. Desenvolver um sistema nacional de inovação implicaria articular empresas, centros de pesquisa públicos e privados, órgãos de fomento, financiamento e difusão da inovação, dentro de uma base legal que construísse uma base institucional capaz de harmonizar e garantir os direitos e contrapartidas de todos os agentes envolvidos.

Ao focar na criação de um Sistema Nacional de Inovação, a PITCE deixa clara a forte influência da teoria neo-schumpeteriana. Isso porque confere peso especial à questão da inovação, entendida pela teoria como o principal gerador de dinamismo do sistema capitalista. O incentivo à inovação permitiria que as empresas nacionais pudessem gerar vantagens comparativas dinâmicas, melhorando sua participação no comércio internacional e, ao mesmo tempo, irradiando dinamismo para demais setores da economia.

As políticas de inserção externa buscariam um aumento das exportações das empresas nacionais bem como elevar o número de setores/empresas exportadoras, de forma a ampliar a presença do Brasil no mercado internacional. Essas políticas passavam pela melhoria na imagem internacional do Brasil, políticas de prospecção e promoção comercial, utilizando-se de esforços diplomáticos, incentivo à internacionalização das empresas nacionais, bem como de criação de instrumentos de financiamento, certificação, padronização etc.

As políticas de modernização industrial seriam destinadas a auxiliar as empresas nacionais a se atualizarem, seja em questões produtivas, de gestão ou tecnológicas. Nesse sentido,

o principal instrumento para essas políticas eram o apoio ao investimento para modernização de equipamentos, principalmente via desoneração e modernização de gestão, através do fortalecimento de agências de capacitação e fomento. Por fim, seria dado um foco especial no fortalecimento de pequenas e médias empresas, principalmente por meio do incentivo a arranjos produtivos locais e da certificação.

Para incentivar o aumento da capacidade produtiva, os principais instrumentos previstos eram incentivar o investimento, via desoneração e melhora nos financiamentos, bem como através do incentivo à fusão ou criação de *joint ventures* para buscar uma inserção mais ativa no mercado internacional.

Tanto as políticas de promoção de uma melhor inserção externa e aumento da capacidade produtiva, bem como as de incentivo à modernização industrial, afetariam a estrutura produtiva como um todo, caracterizando-se, portanto, como políticas essencialmente horizontais. Entretanto, o principal traço dessas políticas é o seu caráter essencialmente pró-ativo na busca por um melhor posicionamento no comércio internacional e aumento da produtividade, questões interligadas e essenciais no processo de desenvolvimento de uma economia industrial.

Além disso, a intervenção relacionada a esses temas tinha como objetivo alterar estruturas ou condições vigentes na economia brasileira que não seriam modificadas via livre mercado. Apesar de serem políticas horizontais, elas podem perfeitamente ser encaixadas nas práticas recomendadas pela corrente novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, a política horizontal se traduziria em políticas verticais para diversos setores.

Todas essas políticas serviriam de auxílio à valorização de setores mais tradicionais da economia, afetados pela baixa competitividade provocada pelo longo tempo de reserva de mercado, bem como pela competição decorrente da abertura comercial dos anos 1990. No entanto, a PITCE ainda trabalhava com mais algumas medidas, destinadas principalmente a setores considerados estratégicos pelo governo.

A PITCE identificava dois grupos de setores estratégicos para o desenvolvimento industrial e a melhoria na inserção externa do Brasil. No primeiro grupo, o das opções estratégicas, que reuniriam a indústria de semicondutores, *software*, fármaco e medicamentos e bens de capital, estariam os setores identificados por terem dinamismo crescente e sustentável, por terem uma parcela expressiva dos gastos mundiais com P&D, por abrirem novas

oportunidades de comércio, por promoverem um adensamento da cadeia produtiva, por terem potencial para o surgimento de vantagens comparativas dinâmicas, dado que estava diretamente ligados à inovação, seja de produtos ou processos.

A indústria de semicondutores foi escolhida por apresentar um expressivo crescimento na década de 1990 e 2000 e por permear praticamente todos os setores da economia, seja do agronegócio à indústria aeroespacial. Além disso, tal indústria apresentava um peso expressivo no déficit da balança comercial brasileira. O principal instrumento para o incentivo a esse setor seria a atração de mais investimento estrangeiro, criando condições para que o mesmo fosse atraído, bem como pela melhora na capacitação local, por meio da formação de recursos humanos e da criação de um laboratório nacional para o desenvolvimento de tecnologias.

Em relação ao setor de *software*, sua importância foi baseada também no peso do setor no balanço de pagamentos do país, bem como pelo tamanho do mercado consumidor brasileiro, sétimo maior do mundo. O principal instrumento para o incentivo à indústria de *softwares* seria o incentivo às empresas nacionais, por meio do aumento do financiamento, qualificação e incentivo ao *software* livre. A exportação e o aumento das compras governamentais também seriam utilizados para incentivar a indústria.

A indústria de fármacos e medicamentos foi considerada essencial pela característica estratégica dos remédios como bens sociais. O impacto nos preços provocado pela abertura comercial nos anos 1990 foi alto, com os preços mais que dobrando no período, o que levou a um forte impacto na balança comercial brasileira. Desse modo, o principal instrumento seria o estímulo à produção doméstica. Além disso, buscava-se promover e incentivar laboratórios de P&D e o uso da biotecnologia. Por fim, a modernização dos laboratórios públicos seria uma das prioridades, tendo em vista incentivar os itens acima.

Já o setor de bens de capital foi incluído dentro dos setores estratégicos, pelo fato de ser um irradiador de progresso técnico na economia. Os pilares do programa de incentivo ao setor eram a facilitação da aquisição de bens de capital e o incentivo ao aumento do conteúdo tecnológico dos mesmos.

Por fim, a PITCE ainda contemplava outro grupo de setores-chave, considerados setores portadores do futuro para a economia brasileira. Esses setores foram escolhidos pelo seu alto dinamismo e pelo fato de acreditar-se que estes seriam os setores mais dinâmicos da economia no

futuro. Foram incluídos como indústrias portadoras do futuro os setores de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa.

Ao definir setores ou cadeias específicos para receber maior atenção da política industrial, a PITCE apoiou-se em ideias da corrente novo-desenvolvimentista. De acordo com a corrente, a política industrial deveria escolher setores estratégicos no intuito de provocar uma mudança estrutural na economia, que pudesse romper com o padrão de inserção da mesma na economia mundial.

Por fim, ao elaborar um documento oficial específico para divulgar os principais objetivos e instrumentos da política industrial, a PITCE tinha um caráter explícito. Entretanto, o nível de tal explicitabilidade se mostrou insuficiente, na medida em que faltou a proposição de objetivos mais específicos, além de instrumentos e responsabilidades mais claros.

Assim, pode-se concluir que a PITCE apresentou uma guinada rumo à heterodoxia na formulação de políticas industriais, afastando-se das práticas utilizadas nos anos 1990. A incapacidade das forças de mercado em produzir o desenvolvimento econômico esperado com a liberalização da economia abriu espaço para que a coordenação estatal, reformulada de molde a compatibilizar-se com a nova ordem das economias globalizadas, pudesse ganhar espaço novamente.

Para isso, a PITCE utiliza amplamente de políticas horizontais e verticais pró-ativas, buscando alterar a estrutura vigente que condiciona as empresas nacionais. Além disso, busca promover a inovação, a partir da estruturação de um sistema nacional de inovação. Por fim, usa das políticas verticais para induzir setores específicos, identificados pelo seu potencial de dinamizar e induzir uma alteração no restante da economia.

Para auxiliar a execução e coordenação de todas essas medidas entre o setor público e o privado, o governo criou a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), com objetivo de desenvolver ações estratégicas para a Política Industrial, promovendo o investimento produtivo, o emprego, a inovação e a competitividade da indústria brasileira. Desse modo o governo passa a buscar solucionar os problemas de falta de coordenação criados pelo processo de desmonte estatal colocado em prática nos anos 1990.

Apesar de seu desenho bem definido, a PITCE não alcançou os resultados pretendidos durante sua formulação. A falta de compatibilidade dos instrumentos e objetivos propostos com a

política macroeconômica retirou boa parte da eficácia das ações implantadas pelo governo. Além disso, a extinção ou esvaziamento de muitos órgãos de coordenação e planejamento durante a década de 1990 dificultou sobremaneira a implementação de boa parte das medidas previstas. Por esse motivo, boa parte das ações previstas, principalmente referentes às políticas setoriais para os setores-chave e portadores do futuro, não foi colocada em prática.

Dessa forma, não se conseguiu, conforme o esperado, um aumento significativo nos níveis de investimento, bem como uma modificação estrutural na economia brasileira. O que levou a uma grande reavaliação da política no segundo mandato do governo Lula, resultando, em seu lugar, na formulação do PDP, um programa voltado para o desenvolvimento produtivo do país.

### **3.2 PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo**

Apesar do fracasso na obtenção do crescimento econômico e das mudanças estruturais desejadas, a PITCE teve um importante papel para o debate sobre Política Industrial no Brasil. O seu lançamento marca a retomada das políticas explícitas visando o desenvolvimento da indústria brasileira. Além disso, ela é considerada fundamental para a recuperação da capacidade de formulação e coordenação do Estado brasileiro.

Nesse sentido, o segundo mandato do Governo Lula inicia-se sob a ótica da política industrial, com o aumento do debate acerca dos erros e acertos da PITCE. Entre os principais fatores apontados pela crítica, estava a falta de clareza nos objetivos a serem alcançados, bem como a timidez e a reduzida abrangência dos seus principais instrumentos. Outro ponto crucial para o fracasso da PITCE foi a falta de compatibilidade entre a política industrial e a política macroeconômica.

No entanto, o cenário existente nos anos de 2007 e início de 2008 era totalmente diferente do encontrado no início do Governo Lula. O país apresentava inflação baixa e pouco volátil, contas externas equilibradas, em função principalmente do aumento da demanda chinesa, queda no desemprego, obtenção do grau de investimento e principalmente, um setor privado mais capitalizado, com um maior volume de recursos para investir.

Apesar disso, o governo identificava alguns desafios, que poderiam restringir o potencial de crescimento que o cenário econômico permitia projetar. Em primeiro lugar, era vital para a manutenção de um crescimento sustentável, sem pressões inflacionárias, que a capacidade da oferta fosse ampliada em ritmo superior ao da demanda. Assim, o governo identificava como vital manter uma taxa de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo em ritmo superior ao do crescimento do PIB.

Em segundo lugar, seria importante manter a robustez do balanço de pagamentos, de forma a evitar as clássicas crises de restrições externas, que diversas vezes restringiram ciclos de crescimento econômico. Para isso, seria essencial buscar o aumento das exportações, seja ampliando a pauta de produtos, bem como o número de empresas exportadoras.

Outro desafio vital era elevar a capacidade de inovação das empresas. Esse ponto seria vital para agregar mais valor aos produtos nacionais, aumentar a produtividade das empresas e assim, melhorar, tanto a inserção externa do país como a competitividade das empresas no mercado interno.

Por fim, um importante desafio era melhorar os efeitos distributivos do ciclo recente de expansão da economia nacional. Isso seria obtido principalmente abrindo espaço para a atuação das micro e pequenas empresas (MPEs), importantes agentes na geração de emprego e renda.

Desse modo, em maio de 2008 a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) é lançada, com o objetivo de sustentar um longo ciclo de desenvolvimento econômico, baseado no investimento, inovação, aumento da competitividade das empresas e ampliação das exportações, de forma a superar os desafios impostos ao desenvolvimento produtivo do Brasil.

Na construção da PDP, um importante fator associado ao seu sucesso era garantir o fortalecimento da interação entre o governo e o empresariado. Para que isso ocorresse foi proposto um conjunto de metas, para que os programas e objetivos da política fossem constantemente monitorados e avaliados.

Foram estabelecidos dois tipos de metas. O primeiro grupo, denominado de Macrometas 2010, abrangeria pontos sistêmicos, que influenciariam de uma forma geral o desenvolvimento do setor industrial brasileiro. As Macrometas seriam:

- a) Ampliação do Investimento Fixo: Elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010, contra 17,6% em 2007.

- b) Elevação do gasto com P&D: Aumento dos investimentos privados em P&D para 0,65% do PIB em 2010, contra 0,51% em 2007.
- c) Ampliação das exportações: Aumentar participação brasileira no total das exportações mundiais para 1,25%, contra 1,18% em 2007.
- d) Dinamização das MPEs (Micro e Pequenas Empresas): Ampliar o número de MPEs exportadoras para 12.971 em 2010, contra 11.792 em 2007.

O segundo conjunto de metas estabelecidas para a PDP se chamava “Metas por Programas Específicos”. Os grupos de programas específicos se dividiam em três subgrupos, compostos pelas diferentes políticas adotadas pela PI, que seriam o grupo das ações sistêmicas, os programas estruturantes para os sistemas produtivos e os destaques estratégicos.

No conjunto das ações sistêmicas estão as práticas focadas em fatores geradores de externalidade positiva para o conjunto da estrutura produtiva. Nesse nível se encontram as ações que afetam a economia como um todo, buscando equacionar restrições sistêmicas. Estão contempladas nesse nível, as políticas de integração com os demais programas praticados pelo governo federal, como o PAC, a desoneração tributária do investimento, a ampliação de recursos e redução do custo do financiamento do investimento fixo, a melhora no ambiente jurídico, o fortalecimento de um sistema nacional de inovação, bem como o aprimoramento da legislação de comércio internacional.

Ao focar esse ponto, a PDP já mostra sua característica pró-ativa, na medida em que as políticas desenhadas buscavam alterar a estrutura na qual as indústrias estavam inseridas para estimular o desenvolvimento. Como as medidas deveriam ter um alcance geral na estrutura econômica, elas se caracterizavam também por ser predominantemente horizontais.

Ao destacar a importância do fortalecimento de um sistema nacional de inovação, a PDP prossegue com uma forte influência do grupo Neo-Schumpeteriano, como na PITCE. Desse modo, reforça-se o caráter heterodoxo da política industrial.

O nível dos destaques estratégicos contemplava temas de política pública escolhidos deliberadamente em função do seu papel para o desenvolvimento de longo prazo da estrutura produtiva do país. Nesse grupo constavam projetos considerados vitais para facilitar o crescimento de longo prazo da economia. Os pontos escolhidos como estratégicos eram a

promoção das exportações, incentivar as MPEs, apoiar a desconcentração espacial da produção, promover a integração produtiva com a América Latina e Caribe, ampliar a presença brasileira na África e apoiar a produção sustentável.

Assim como as medidas de ação sistêmica, os destaques estratégicos também são permeados pela forte positividade na formulação da política. Ao considerar temas estruturais que poderiam estimular o desenvolvimento da economia, pode-se identificar a presença de um forte componente novo-desenvolvimentista na política.

Cabe ressaltar que os destaques estratégicos não tinham uma dimensão sistêmica ou setorial por natureza. No entanto, os mesmos foram escolhidos por sua importância para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo.

Por fim, de forma a dialogar com a diversidade da estrutura produtiva brasileira, a PDP amplia o escopo das ações setoriais, evitando a definição de setores prioritários para, em seu lugar, definir programas estruturantes para os sistemas produtivos baseados nas estratégias que os diversos setores da estrutura produtiva brasileira poderiam adotar. Os setores que pudessem ser encaixados dentro dessas estratégias, que deveriam ser compatíveis com os objetivos gerais da política, seriam contemplados pela nova PI.

As estratégias de médio e longo prazo que norteariam a escolha dos setores seriam:

- a) Liderança mundial: Manter ou posicionar sistema produtivo ou empresa brasileira entre os cinco principais *players* mundiais em sua atividade;
- b) Conquista de mercados: Manter ou posicionar um determinado sistema produtivo entre os principais exportadores mundiais;
- c) Focalização: Construir e consolidar competitividade em áreas estratégicas, de alta intensidade tecnológica, com base em vantagens comparativas dinâmicas ou vocações locais;
- d) Diferenciação: Posicionar empresas e marcas brasileiras entre as cinco principais de seu mercado de atuação, com o objetivo de fortalecer marcas já reconhecidas e atrelar marcas locais a atributos que lhes confirmam uma imagem única e exclusiva;
- e) Ampliação do acesso: Ampliar acesso da população a bens e serviços básicos para a qualidade de vida.

Essas cinco estratégias, acabaram por definir três linhas de programas, que reuniam os setores com desafios semelhantes, dentro das estratégias definidas pela política.

Na primeira linha, estavam os “*programas para consolidar e expandir a liderança*”, que agrupavam os setores onde o Brasil já possui reconhecida competitividade. O principal foco era manter um alto volume de investimento, com financiamento estratégico do setor público. A ênfase seria dada aos projetos de expansão física, internacionalização empresarial e de liderança tecnológica. Foram criados sete programas, abrangendo os seguintes setores: aeronáutico; de petróleo, gás natural e petroquímico; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes.

Na segunda linha, estavam os “*programas para fortalecer a competitividade*”, que agrupavam os sistemas, cadeias ou complexos produtivos que pudessem gerar efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial com potencial exportador e que tivessem potencial exportador, mas estavam sendo afetados pelas importações. Os programas eram baseados na idealização de metas para a produção, exportação e P&D. Os principais instrumentos utilizados seriam os de incentivos fiscal-financeiro, regulação, poder de compra governamental e apoio técnico. Os programas atingiriam as áreas do complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos.

Por fim, existia a linha dos “*programas mobilizadores em áreas estratégicas*”, que abrangia os setores onde o desenvolvimento da competitividade estava relacionado intrinsecamente ao desenvolvimento da capacidade de inovação, o que exigia o compartilhamento de metas e instrumentos entre o setor privado, institutos tecnológicos e comunidade científica. O principal instrumento para esses programas era disponibilizar recursos suficientes para financiar todas as etapas do ciclo de inovação. As áreas contempladas por programas foram: complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; complexo industrial de defesa; nanotecnologia; e biotecnologia.

Esses três grupos de programas, separados pelos desafios, objetivos e instrumentos no qual se inseriam alguns setores da indústria nacional, são caracterizados pelo forte componente vertical. Cada programa continha características específicas. Ademais, cada setor dentro de um mesmo programa também possui características, metas, instrumentos e responsáveis próprios, de

forma que boa parte da PDP se constituía, portanto, em um conjunto de programas setoriais diversos.

Outro ponto importante em relação à PDP foi a ampliação da estrutura de coordenação e gestão da política industrial, considerada um dos principais motivos do fracasso da PITCE. Nesse sentido, a PDP avançou ao atribuir metas e responsabilidade mais claras para os órgãos responsáveis pelos programas implementados. Além disso, houve a reativação de diversos fóruns de competitividade e câmaras setoriais, que auxiliariam na proposição, monitoramento e fiscalização das políticas executadas. Por fim, a PDP também avançou ao criar uma secretaria executiva, formada por membros de ministérios do primeiro escalão do governo. A PDP já nasce, assim, com uma forte explicitabilidade, na medida em que as metas, tanto gerais como específicas, os desafios, os instrumentos, prazos e responsáveis foram estipulados precisamente.

A análise da PDP permite perceber que esta PI foi fruto do processo de reconstrução da capacidade gerencial do Estado iniciada no primeiro governo Lula, com a PITCE. Portanto, a PDP possui, da mesma forma que a política anterior, um forte viés heterodoxo, bebendo intensamente tanto de fontes neo-schumpeterianas como novo-desenvolvimentistas.

Essa influência pode ser observada pelo forte caráter pró-ativo das políticas apresentadas. Ao invés de buscar corrigir falhas de mercado, que na visão liberal atrapalhariam o desenvolvimento econômico natural da economia brasileira, o Estado passa a praticar medidas visando alterar a característica do mercado, induzindo a criação/desenvolvimento de setores estratégicos. Isso, cabe ressaltar, não aconteceria pela livre ação do mercado.

Por um lado, a política apresenta uma forte característica Neo-schumpeteriana, na medida em que identifica como um dos principais indutores do desenvolvimento o estímulo à inovação. Essa preocupação é refletida principalmente na tentativa de fortalecimento do sistema nacional de inovação e nos programas mobilizadores em áreas estratégicas.

Entretanto, nota-se um aumento considerável da influência da escola novo-desenvolvimentista na formulação da PDP. Fica clara a postura de que o livre mercado não gerará o desenvolvimento da indústria nacional, dada a estrutura vigente na economia brasileira que tende a perpetuar a dependência. A PDP amplia consideravelmente o uso de políticas setoriais, bem detalhadas, com o objetivo de alterar a estrutura produtiva da economia. A adoção de ações voltadas a temas estratégicos, que, apesar de serem horizontais, promovem impactos no conjunto

da estrutura produtiva, também é uma indicação do aumento do poder de influência dessa corrente. Assim, o Estado brasileiro passa a ser um dos mais importantes agentes indutores das mudanças na economia.

Cabe ressaltar que a intervenção do Estado ocorre muito mais na área de coordenação e criação de instrumentos para que a iniciativa privada possa promover o crescimento, do que por meio do padrão de dirigismo estatal das décadas do desenvolvimentismo. O velho padrão do período da substituição de importações não tem mais espaço na ordem vigente na economia mundial, altamente integrada, com intensos fluxos de comércio entre os países.

No entanto, apesar de apresentar metas mais claras, instrumentos e responsabilidades muito mais definidos e ampliar substancialmente o escopo da política industrial, a PDP, assim como a PITCE, não obteve os resultados esperados no momento de sua formulação. Servindo-se de uma análise rápida, as quatro Macrometas definidas não foram alcançadas e diversos programas não foram executados como o planejado.

Os principais motivos para o suposto fracasso da política industrial foram a incompatibilidade da política macroeconômica em conjunto com a ocorrência da crise econômica de 2008. Por um lado, a política restritiva imposta pelo governo, com foco principal na estabilização, levou a momentos de aperto monetário e sobrevalorização cambial, que dificultaram tanto a realização dos investimentos privados como a competitividade externa. Além disso, a eclosão da crise financeira em 2008 levou a uma interrupção da maioria dos investimentos planejados pelo setor privado, tanto nacional como estrangeiro.

### **3.3 Conclusão**

Os anos 2000 marcam claramente uma inflexão nos rumos da economia brasileira. Após três governos com forte influência liberal na condução da política econômica, conforme descrito no Capítulo 2, inicia-se, a partir da condução do PT ao poder, um aumento crescente da influência dos economistas da linha heterodoxa.

É importante ressaltar, no entanto, que o redirecionamento da condução das políticas econômicas ocorre de uma forma gradual. Inicialmente, essa influência só aparece na intensificação dos debates sobre os rumos da indústria no Brasil. Ela vai ter seu espaço especialmente nos ministérios mais focados na questão da competitividade da indústria nacional, como o MDIC, e no BNDES. Já condução da política macroeconômica ainda vai estar vinculada mais às correntes liberais, com foco na estabilidade macroeconômica.

As discussões com relação à competitividade da indústria levantaram a necessidade da criação de políticas específicas para incentivar o desenvolvimento do setor. Desse debate nasceu a primeira política industrial do período, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior). No entanto, a incompatibilidade da política macroeconômica conduzida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, de cunho ortodoxo, irá limitar o alcance daquela política. Ainda mais, o sucateamento ou desaparecimento de importantes órgãos de coordenação, pesquisa e fomento estatais durante a década de 1990 irá restringir significativamente a formulação e condução da política industrial.

Entretanto, definir a PITCE como um fracasso é um erro, apesar da baixa efetividade no aumento da produtividade da indústria nacional. Ela exerceu um papel vital de reconstruir importantes instituições estatais para a coordenação de políticas econômicas entre o Estado e a iniciativa privada, bem como realimentou o debate acerca da necessidade de políticas industriais.

O intenso uso de políticas verticais, o reaparelhamento da máquina estatal, o incentivo ao aumento do investimento privado, o foco nas inovações e, principalmente, a percepção de que o mercado, por si, não leva ao desenvolvimento da economia nacional permearam as políticas dos anos 2000. Essa análise, de que o Estado deve induzir mudanças estruturais na economia de forma a dinamizá-la, será ponto comum das políticas praticadas dali em diante.

Portanto, a PITCE deve ser entendida como parte de um processo, que irá ser complementado pela PDP. Essa irá fazer uso de instrumentos e, principalmente, das instituições criadas pela primeira, para engendrar uma política industrial mais robusta, com um escopo maior e metas mais concretas.

A PDP, por sua vez, ampliou o caráter pró-ativo da PITCE, incorporando temas estratégicos ao desenvolvimento nacional e ampliando o escopo dos programas da política industrial anterior. Ela amplia o uso de políticas verticais, multiplicando o número de setores

selecionados e amplifica a explicitabilidade da política, definindo metas, instrumentos e responsabilidades claras.

As duas políticas, portanto, mostram-se claramente heterodoxas, ao reforçar a necessidade da intervenção do Estado para induzir o desenvolvimento da economia. São Neo-Schumpeterianas, por dar grande ênfase à questão da inovação, mas também são, ao mesmo tempo, Novo Desenvolvimentistas, na medida em que verifica que outros fatores estruturais, não apenas os relacionados à inovação, devem ser alterados para que o desenvolvimento seja alcançado.

No entanto, ambas as políticas ainda se mostram incompletas, por guardarem uma forte incompatibilidade com as políticas macroeconômicas que, mesmo ao fim do Governo Lula, ainda eram essencialmente ortodoxas, apesar da característica anticíclica apresentada na crise de 2008. Desse modo, o governo Lula se encerra mostrando uma contradição entre a política industrial e a macroeconômica, o que apenas será tratada no governo Dilma que se inicia em 2010.

## Conclusão

Os capítulos 2 e 3 buscaram apresentar as políticas industriais executadas no Brasil no período pós-1990 até o final do segundo governo Lula. O objetivo central era entender os principais desafios, objetivos, metas e instrumentos identificados por cada política industrial, assim como identificar como as diferentes abordagens teóricas sobre política industrial influenciaram o entendimento, desenho e execução de cada uma dessas políticas.

Foram apresentadas quatro políticas industriais no período estudado. A PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) do Governo Collor, a política industrial implícita do Governo FHC, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), implementada no primeiro Governo Lula, e a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), realizada no segundo Governo Lula.

A PICE ira ser marcada pela realização da abertura comercial, que irá alterar radicalmente o posicionamento brasileiro em relação às políticas industriais. O foco deixa de ser completar a industrialização para ser a promoção da competitividade. Desse modo, cai também um dos principais instrumentos utilizados nas políticas dos anos 1950 aos anos 1980, a reserva de mercado, para em seu lugar ser utilizada a competição internacional.

“A nova era inaugurada por Collor logo deixou clara a mudança de foco que passaria a nortear a política brasileira para a indústria. Ao contrário das políticas adotadas anteriormente, que visavam a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição de importações, o objetivo passou a centrar-se na questão da competitividade, a ser alcançada pelo aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria” (CANO; SILVA, 2010:3).

O Governo FHC não chegou a lançar nenhuma política industrial explícita. No entanto, diversos documentos foram publicados, consolidando uma visão de que, superados alguns constrangimentos existentes na economia brasileira, o desenvolvimento viria naturalmente. As

barreiras ao desenvolvimento seriam decorrentes principalmente do elevado dirigismo estatal presente na economia brasileira no período desenvolvimentista, além da instabilidade monetária.

A base para essa política industrial, dentro do contexto de abertura comercial posto em prática por Collor, era a ideia de que a estabilização da economia aliada à redução do peso do Estado na economia, executado principalmente via privatizações, seriam elementos suficientes para promover uma evolução na estrutura industrial brasileira. Nesse sentido, esse período marca o ápice da agenda liberal na condução da política econômica brasileira.

A PITCE, ao contrário, irá marcar o início do movimento de retomada do poder de coordenação e articulação do Estado brasileiro. Ela consistia em um conjunto de medidas no sentido de incentivar o aumento da produtividade e inovação da indústria brasileira.

Utilizando-se de medidas setoriais, incentivando um sistema nacional de inovação e oferecendo instrumentos para que as empresas aumentassem sua competitividade internacional, a PITCE mudava o padrão de interação entre a Indústria e o Estado. Caberia a este último criar instrumentos e mecanismos que induzissem a criação ou o fortalecimento de setores na ponta dinâmica da economia mundial. O surgimento desses setores, por sua vez, daria maior dinamismo a economia nacional, levando a mesma a alcançar os padrões de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

No entanto, a incompatibilidade da política industrial com a política macroeconômica, a falta de definição de metas, objetivos, prazos e instrumentos claros, bem como o baixo poder de articulação e coordenação do Governo resultaram no fracasso da política em termos de obtenção de um aumento na competitividade internacional da indústria. Apesar disso, o saldo principal da política foi criar as condições para que, no segundo Governo Lula, uma política com escopo muito maior fosse lançada.

“Em 12/05/2008, um novo programa de promoção a indústria brasileira é lançado pelo governo federal, com maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade articulações, controles e metas, ampliando o número de setores e os instrumentos de incentivo em relação à PITCE. Entre os avanços, há a preocupação em definir objetivos e estabelecer metas, fortalecer a coordenação entre diferentes instituições do governo e o diálogo com o setor privado, dentro de uma visão

sistêmica voltada à construção da competitividade da de longo prazo dos mais diversos setores da economia brasileira” (CANO; SILVA, 2010:11).

Pode-se entender a PDP como o resultado do processo iniciado pela PITCE, ou seja, como um aprofundamento das políticas de intervenção do Estado com objetivo de estimular o desenvolvimento setorial. Conforme destacado anteriormente, a PDP amplia o escopo da política, introduz metas, instrumentos e responsabilidades claras, busca superar questões estratégicas ao desenvolvimento nacional para alterar a estrutura produtiva do país.

No entanto, novamente a incompatibilidade com a política macroeconômica irá restringir os efeitos da política industrial. Além disso, a eclosão da crise de 2008 mudou de forma substancial as expectativas dos agentes, dificultando analisar os reais impactos das medidas adotadas durante a execução da PDP.

A comparação das políticas dos anos 1990 com a dos anos 2000 ainda explicita a diferente influência teórica presente nos dois períodos. Enquanto os anos 1990 marcam a hegemonia do pensamento liberal, os anos 2000 passam a mostrar uma relevância cada vez maior das políticas heterodoxas na condução da política econômica. Essa contraposição fica explícita quando se comparam as principais características das políticas adotadas, tomando por base o referencial conceitual apresentado no Capítulo 1.

As políticas dos anos 1990 revelam-se predominantemente reativas, buscando apenas sanar “falhas de mercados” que supostamente impediriam o livre mercado de atingir a eficiência na alocação de recursos na economia. Em contrapartida, as políticas dos anos 2000 passam a ser essencialmente ativas, dado que buscam alterar a estrutura econômica para que novos setores, mais dinâmicos, possam se tornar viáveis na economia nacional, o que não ocorreria com o livre mercado.

Em outro sentido, as políticas dos anos 1990 evitam ao máximo o uso de práticas verticais, ou seja, a seleção de setores. Isso seria explicado pelo temor de que intervenções do Estado pudessem gerar novas distorções ainda maiores no mercado, além da alegação da incapacidade técnica do Estado para escolher os alvos corretos para essas políticas. Já nos anos 2000, intensifica-se a adoção de políticas verticais, na medida em que se baseiam na ideia de que

cada setor possui estruturas e desafios próprios, cabendo ao governo identificar quais setores mereceriam atenção especial, por sua capacidade de irradiar dinamismo na economia.

Por fim, as políticas dos anos 1990 seriam majoritariamente implícitas, dado que significavam, na maioria dos casos, políticas gerais nas quais a articulação entre a iniciativa privada e o setor público não tinha importância. Assim, não havia necessidade de estipulação de objetivos, instrumentos ou responsáveis claros. Ao contrário, nos anos 2000 a explicitabilidade torna-se essencial, na medida em que a coordenação entre os dois setores só poderia ocorrer de forma efetiva, caso papéis, prazos e contrapartidas fossem bem definidos.

Conforme se pode visualizar no Quadro 4, há uma nítida diferença entre os dois períodos. No primeiro, verifica-se a combinação entre políticas reativas, horizontais e implícitas. Já no segundo, as políticas tornam-se majoritariamente ativas, com uso intensivo de políticas verticais e uma característica explícita crescente.

**Quadro 4. Brasil - Políticas Industriais Pós-90 e suas Influências Teóricas**

PIs	Ativa / Reativa	Horizontal / Vertical	Explícita / Implícita	Classificação
PICE	Reativa	Horizontal	Implícita	Liberal Reformista (*)
FHC	Reativa	Horizontal	Implícita	Liberal Radical
PITCE	Ativa	Horizontal	Implícita (**)	Heterodoxa
PDP	Ativa	Vertical	Explícita	Heterodoxa

(\*) A PICE foi considerada Liberal Reformista pelos traços de política neo-schumpeteriana identificados nos programas de estímulo à qualidade e produtividade da indústria nacional.

(\*\*) A PITCE foi considerada implícita pelo fato de que, apesar de ser baseada em um documento oficial, com metas e instrumentos propostos, estes eram ainda pouco claros e vagos, auxiliando na baixa efetividade do poder de coordenação do Estado requerido para o sucesso da política.

Fonte: Elaboração própria.

A divisão entre políticas liberais e heterodoxas, possibilitada pela metodologia explicitada no Capítulo 1, é clara. De um lado, encontram-se as políticas dos anos 1990 de cunho marcadamente liberal, enquanto as políticas dos anos 2000 são heterodoxas. Desse modo, pode-se perceber que, apesar de, em termos de política macroeconômica, os anos 2000 serem uma continuação do modelo dos anos 1990, predominantemente liberal, em termo de política industrial registra-se uma profunda alteração.

Pode-se caracterizar a PICE como reformista, por dar ênfase à questão de que “falhas de mercado” persistiriam mesmo com a execução das reformas liberais. A tentativa dos programas de incentivo ao aumento de produtividade e qualidade, com uma dose de influência neo-schumpeteriana, reforça essa tese. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que a política de FHC era liberal radical por refutar incisivamente a adoção de políticas verticais.

Em contraste, a diferenciação nos anos 2000 é mais complicada. Por um lado, observa-se um forte componente neo-schumpeteriano, dado o grande enfoque na questão da inovação. Por outro, elas também eram novo-desenvolvimentista por entenderem que políticas verticais, destinadas a induzir setores específicos, eram essenciais para o sucesso da política industrial.

Para efeitos de classificação, optou-se por caracterizar a PITCE como neo-schumpeteriana pelo foco na questão do desenvolvimento de um sistema nacional de inovação. Já a PDP foi incluída no grupo novo-desenvolvimentista, por aumentar consideravelmente o uso de políticas verticais e identificar ainda mais componentes estratégicos para auxiliarem no desenvolvimento industrial.

Entretanto, deve-se ter claro que durante todo o período, mesmo na década de 1990, diferentes linhas de pensamento econômico estiveram presentes no desenho e execução da política econômica. Apesar disso, as influências de destaque foram apontadas pela sua imposição em relação às demais, que passaram a figurar em planos menores, dentro da questão da indústria.

Além disso, deve-se considerar que os movimentos descritos neste trabalho ainda estão em andamento. Cabe uma análise acurada em relação à política industrial lançada no governo Dilma Roussef, o Plano Brasil Maior, no qual, enfim, a política macroeconômica parece estar se acoplando aos objetivos da política industrial.

Entretanto, vale lembrar que, do mesmo modo que a trajetória de política liberal ganhou espaço para aos poucos ir perdendo, o movimento inverso pode ocorrer. Isso porque o debate,

tanto no plano da academia como no das políticas públicas, está sempre em movimento e pode voltar a pender para o liberalismo econômico novamente, a exemplo das práticas recentemente impostas a países europeus comprometidos com suas crises fiscais.

## Bibliografia

ALEM, A.C.; MENDONÇA DE BARROS, J.R.; GIAMBIAGI, F. “Bases para uma política industrial moderna”. *Estudos e Pesquisas* nº 22 – In: XIV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2002.

AMADEO, E. Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In: Seminário: “50 anos do BNDES – Desenvolvimento em Debate”. Rio de Janeiro, 2002.

BAPTISTA, M.A.C. A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1997.

BARROS, J. R.; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, abr./jun. 1997.

BASTIAN, E.F. Fundamentos teóricos da nova política industrial brasileira. *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*, 2005.

BONELLI, R; VEIGA, P.M.; BRITO, A.F. Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo. *Texto para discussão nº 527*, IPEA, Rio de Janeiro, novembro, 2007.

BRASIL. “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior”. In: DOU, 27 de Junho, 1990.

BRASIL. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. 2003.

BRASIL. Apresentação PDP, 2008.

BRASIL. Apresentação PITCE. 2004.

BRASIL. Livreto PDP, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), abril 1991: 3-23.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 3 (91), julho-setembro/2003.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. “Política Industrial do Governo Lula”. In: *Os anos Lula – Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

CASTRO, A.B. “A Rica fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira”. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, nº 2, 2002.

CASTRO, J. Subdesenvolvimento: causa primeira da poluição. Leitura apresentada no Colóquio sobre o Meio. Estocolmo, 1972.

CHANG, H.-J. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan, 1994.

COUTINHO, L.; SARTI, F. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs.) *Internacionalização e Desenvolvimento da Indústria no Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp; Campinas-SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

DIEESE. Política de Desenvolvimento Produtivo: Nova Política Industrial do Governo. Nota Técnica nº 67, 2008. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec67PoliticaDesenvolvimento.pdf>.

ERBER, F. “O Mito da Travessia e a Retórica do Governo”. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, v. 16, n. 2, 1996.

ERBER, F. (1991) “A Política Industrial e de Comércio Exterior: uma avaliação”. In: IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira*, Brasília, 1992.

ERBER, F.S.; CASSIOLATO, J.E. “Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE”. *Revista de Economia Política*, 17 (2), abril-junho, 1997.

FERRAZ, J.C.; PAULA, G.; KUPFER, D. Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (orgs.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, cap. 23, 2002.

FRANCO, G.H.B. (1998), A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 3, julho-setembro.- Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro.

GADELHA, C.A.G. (1998) “Política Industrial: Uma visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 21, no. 4, 2001.

GADELHA, C.A.G. (1998) “A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neo-schumpeteriana”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 18, no. 1, 1998.

GUIMARÃES, E.A. A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação. Texto para discussão n. 409, Brasília: IPEA, 1996. Relatório Técnico.

GUIMARÃES, E.A. A política industrial do Governo Collor: uma sistematização. — Rio de Janeiro: FUNCEX, 1992. (Texto para Discussão, n. 72).

IEDI. A Política Industrial para o Desenvolvimento, *Carta IEDI* n. 461, 2011.

KUPFER, D. Política Industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

METCALFE, J.S. “The economic foundations of technology policy: equilibrium and evolutionary perspective”. In: Stoneman, P. — *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford/UK and Cambridge/USA: Blackwell, 1995.

OREIRO, J.L. Desindustrialização e a ortodoxia. *Valor Econômico*, 26.4.2012.

PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. - Microeconomia, Pearson, 1999.

SANTOS, D. O modelo de causalidade circular e cumulativa e o modelo centro-periferia. In: COSTA, J.S. (coord.). *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra: APDR, 2002, p. 189-200.

SCHOTTER, A. Free market economics: A critical appraisal, New York: St. Martin's Press, 1985.

SILVA, A.L.G. *Concorrência sob Condições Oligopolísticas*. Campinas-SP: Ed. Unicamp, 2004.

STRACHMAN, E. Políticas industriais: fundamentação teórica. In: KON, A. & de OLIVEIRA, L.G. (Orgs.) *Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*, São Paulo, Fapesp. p 171-231, 2004.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. “Política Industrial e Desenvolvimento”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), abril-junho, 2006.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. “Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira”. In: *Estudos Econômicos*, São Paulo: v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.

VILLELA, A.; CORREA, P.G. Fundamentos teóricos da política industrial. In: *Revista do BNDES*, v. 2, n:3, Rio de Janeiro, 1995.