

MARCELA VITÓRIA DE GOUVÊA

**ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL PÓS-ABERTURA ECONÔMICA**



**Araraquara - SP**

**2015**

MONOGRAFIA  
Curso de Ciências Econômicas

MARCELA VITÓRIA DE GOUVÊA

**ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL PÓS-ABERTURA ECONÔMICA**

**Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação do Professor André Luiz Corrêa.**

**Araraquara - SP**

**2015**

## RESUMO

Este trabalho pretende analisar as estratégias de política industrial adotadas pelo Brasil após abertura econômica. Inicialmente serão comparadas as diferentes visões em torno do problema: o modelo liberal, que defende menor participação estatal e políticas horizontais, e o modelo que defende políticas industriais ativas com participação do Estado e que tomam por base o modelo sul coreano. A experiência sul-coreana será analisada, principalmente para fins de avaliação entre a coerência entre objetivos e instrumentos. Serão analisadas, também, as estratégias de cunho liberal implementadas no Brasil durante a década de 1990, e por fim, as políticas adotadas após 2003, destacando-se objetivos, instrumentos e resultados obtidos até 2014.

**Palavras-chaves:** Política Industrial; Estratégia de industrialização; Política científica e tecnológica.

## **ABSTRACT**

This work intends to analyze the industrial policy strategies adopted by Brazil after economic liberalization. Initially will be compared the different views around the problem: the liberal model, which advocates less state involvement and horizontal policies, and the model that advocates active industrial policies with participation of the state and that are based on the South Korean model. The South Korean experience will be analyzed, especially for evaluation of consistency between objectives and instruments. Will be analyzed also the liberal strategies implemented by Brazil during the 1990s, and finally, the policies adopted after 2003, highlighting objectives, instruments and results by 2014.

**Keys Words:** Industrial Policy; Industrialization Strategies; Science and Technology Policies

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. CAPÍTULO I – Política Industrial .....	7
2.1. Os enfoques da Política Industrial.....	7
2.2. A experiência bem-sucedida sul-coreana .....	12
3. CAPÍTULO II – Abertura Econômica e o Modelo Liberal.....	16
3.1. A visão desenvolvimentista sobre a abertura econômica.....	17
3.2. A visão liberal sobre a abertura econômica.....	25
3.3. Resultados do Modelo Liberal .....	29
4. CAPÍTULO III – A Retomada da Política Industrial.....	31
4.1. O Governo Lula (2003 - 2010).....	33
4.1.1. A Pitce - Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior .....	34
4.1.2. A PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo.....	40
4.2. O Governo Dilma (2011 – 2014) .....	49
4.2.1. O PBM – Plano Brasil Maior .....	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	54
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	56

## 1. INTRODUÇÃO

Políticas industriais são instrumentos usados pelos governos para impulsionar as indústrias nacionais, com o objetivo de internalizar tecnologias acarretando em crescimento econômico. Essas políticas podem ser entendidas como uma ação governamental para impulsionar certos setores avaliados como indispensáveis para o crescimento econômico, ou seja, uma política industrial tem por objetivo desenvolver os setores fundamentais de determinada economia, diminuindo o desemprego e difundindo tecnologias aumentando, assim, a competitividade industrial. Apesar de sua eficácia ser discutida principalmente pelos autores de cunho liberal que argumentam que uma boa política industrial deve ser horizontal, isto é, em vez de beneficiar empresas ou setores específicos, o Estado deve interferir pouco, encarregando-se da provisão de bens públicos e mantendo a estabilidade econômica definindo e respeitando regras.

No Brasil a primeira experiência de uma política industrial coordenada ocorreu no governo Vargas, com o processo de substituição de importações iniciado em 1930, tendo por objetivo produzir internamente o que o país importava anteriormente, com foco na indústria de bens não duráveis. Posteriormente com Juscelino Kubitschek, tem-se a entrada de empresas multinacionais e internalização da produção de bens duráveis. É nesta época que as empresas de automóveis ganham mercado no Brasil. Já no governo militar se destaca o II Plano Nacional de Desenvolvimento no governo Geisel, porém, com a crise do petróleo, choque de juros e a desordem que se deu na econômica mundial, o Brasil veio a enfrentar uma grande crise nos anos 80, chamada de década perdida. Neste período o país priorizou o controle da inflação em detrimento das outras políticas, ou seja, a política industrial foi esquecida neste período. Muitos autores dizem que foi nesta época que se iniciou a desindustrialização no Brasil.

Na década de 90 o discurso liberal foi colocado em prática. Com o intuito de controlar a inflação se desencadeou a abertura econômica e a ancoragem cambial que juntas fortaleceram o processo de desindustrialização brasileira, conforme destacam Palma (2005) e Iedi (2007). A ideia de uma política industrial é retomada com o governo Lula em 2004, com a criação da Pitce (Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior), que teve por objetivo aumentar a eficiência da estrutura produtiva brasileira. Com o crescimento econômico a passos largos em 2008 foi criada a PDP “Política de Desenvolvimento Produtivo” com o objetivo de dar continuidade a esse crescimento econômico além de superar as limitações da Pitce. Já o PBM “Plano Brasil

Maiores” lançado em 2011, durante o primeiro mandato da presidente Dilma, devido às reações adversas causadas pela crise de 2008 tinha por objetivo o mercado interno além da continuidade do foco em inovação e tecnologia para que o Brasil se tornasse competitivo internacionalmente.

O presente trabalho visa mostrar como foram estruturadas as novas políticas industriais brasileiras, no capítulo um iremos entender as principais visões sobre a política industrial e ver o exemplo bem sucedido praticado pela Coreia do Sul. Já no segundo capítulo estudaremos o processo de abertura econômica, ocorrido nos anos 90, e suas consequências à indústria brasileira. Por fim, no terceiro capítulo, estudaremos além da discussão sobre a mudança da política macroeconômica ocorrida no final da década de 90 e a transição para o governo Lula, a volta da ideia de política industrial nos governos do PT, e como estas foram estruturadas indicando suas principais falhas e acertos.

## **2. CAPÍTULO I – Política Industrial**

Neste capítulo será abordado o conceito de política industrial, as duas visões que a norteia, além da experiência bem sucedida da Coreia do Sul. A política industrial é um instrumento utilizado pelos governos com objetivo de priorizar setores indispensáveis para o crescimento econômico gerando maior competitividade da indústria nacional. A implementação de políticas industriais está associada à ideia de que estas são requisitos essenciais para superar as barreiras para o crescimento econômico. Segundo Stuart Mil (1996) a proteção da indústria nascente é importante, porém, argumenta que essa proteção deve se limitar a indústria que ainda não possui condições de competir com os produtos importados, no entanto com o passar o tempo essa indústria já incorporou tecnologia suficiente para se tornar competitiva internacionalmente, e a proteção deve ser interrompida, porém o grande problema destacado por Coronel, et al (2014) é determinar o momento preciso para a retirada da proteção dada a um determinado setor.

Essa proteção pode ser feita através de barreiras tarifárias ou não tarifárias a importações, ou seja, aumento das tarifas para importados ou limitação da quantidade importada de um determinado produto, ou ainda proibição da importação de um produto com similar nacional, entre outras. Outra maneira de impulsionar a industrial nacional é facilitar o investimento produtivo por meio de empréstimos subsidiados e incentivos a inovação das indústrias instaladas a fim de aumentar a competitividade dessas.

### **2.1. Os enfoques da Política Industrial**

Conforme destaca Gadelha (2001), o conceito de política industrial possui dois enfoques, o primeiro é mais amplo e classificado como horizontal ou sistêmico, ou seja, o governo deve intervir apenas de forma geral no ambiente econômico, atuando para melhorar as condições de infraestrutura física, de educação e da ciência e tecnologia, desta forma o desenvolvimento industrial se daria de forma indireta, como uma consequência da maturação desses investimentos. Nesta visão a ação setorial é desconsiderada ou, vista como um suplemento da política industrial, uma vez que seu impacto é restrito.

A ideia central é que a melhor política industrial seria aquela que conseguisse disponibilizar uma infraestrutura adequada, um sistema educacional que possibilitasse a formação de capital humano qualificado, simplificar o sistema tributário a fim de

diminuir os custos industriais relacionados a impostos, impondo alguns limites nos monopólios e cartéis, e mantendo um mercado de capital flexível.

Já o segundo enfoque é mais restrito e está relacionado com políticas consideradas verticais, ou seja, políticas relacionadas com metas dos diversos setores industriais. Essa vertente diz que se faz necessário um ambiente particular para a política industrial. A ideia é priorizar alguns setores da indústria considerados essenciais para o crescimento econômico em detrimento dos demais.

Desta forma, o debate sobre estratégias de política industrial pode ser pensado a partir de duas perspectivas. Parte da literatura sobre política industrial destaca o papel do Estado como agente articulador da estratégia de industrialização, a qual deve estar ligada à formação de grandes grupos empresariais domésticos e à diversificação dos investimentos destes, a fim de criar novas vantagens comparativas e desenvolver condições para a incorporação e geração de inovações. Já os autores de orientação liberal argumentam que uma boa política industrial deve ser horizontal, ou seja, em vez de beneficiar empresas ou setores específicos, o Estado deve interferir pouco, encarregando-se apenas da provisão de bens públicos, de definir e respeitar regras, mantendo, assim, a estabilidade econômica.

Segundo Erber e Cassiolato (1997) existem quatro visões sobre o desenvolvimento industrial, duas de cunho liberal e duas de cunho desenvolvimentista: a agenda neoliberal radical; a agenda neoliberal reformista; a agenda neo-desenvolvimentista; e a visão social democrata.

*a) a agenda neoliberal radical:* nesta agenda é de responsabilidade do mercado, através do sistema de preços, atender as expectativas postas pelo programa industrial. Para tanto o sistema de preços deve mostrar a real produtividade dos fatores e preferências dos consumidores, além de ser estável, ou seja, o país deve possuir certo controle sobre a inflação a fim de evitar incertezas que esse processo traz.

Nesta agenda o Estado tem por obrigação suprir o regime institucional e jurídico que favoreça as ações do mercado. O que prevalece é a teoria *New Politics Economics*, ou seja, o Estado é regulador devendo garantir a real efetividade das ações das agências reguladoras, e a estabilidade macroeconômica, a fim de permitir a existência do livre mercado. O Estado deve reformar o regime, quando surgirem situações que dificultem a ação do mercado. Para evitar que interesses particulares viessem a atuação estatal, as instituições devem atuar para coibir esses processos. Desta forma, apenas se o mercado

apresentar falhas graves o Estado deve intervir, desde que essa intervenção não cause distorções ainda piores.

Assim, a partir dessa estrutura que privilegia a estabilidade macroeconômica e a não intervenção estatal, a expansão industrial resultaria dos ganhos de produtividade, vindos de uma melhor distribuição de recursos, e no longo prazo da incorporação de tecnologias, melhorias na infraestrutura e aumento do capital humano. Desta forma, não se faz necessário diferenciar agentes ou setores econômicos, se algum setor interno for suprimido pela competitividade internacional durante o processo, o custo dessa perda será compensado pela maior eficácia do uso dos fatores de produção em atividades mais competitivas, ou seja, setores nos quais se possui vantagens comparativas, salvo em caso de práticas desleais de comercial internacional, como *dumping*, no qual a intervenção estatal é legítima.

*b) a agenda neoliberal reformista:* essa agenda dá uma ênfase maior às imperfeições do mercado, se comparada a “radical”, dando por consequência maior espaço à intervenção estatal, a fim de que esta corrija ou compense essas falhas. A abrangência e a intensidade da intervenção estatal variam de acordo com as falhas de mercado.

Para essa agenda a intervenção mais eficiente é aquela que tem por objetivo a estabilidade econômica, grandes investimentos em capital humano, ou seja, investimentos em educação, sistema financeiro seguro e estável, a inflação sob controle e abertura econômica. A intervenção em setores selecionados ou por tipo de agentes econômicos são vista como pouco eficientes.

Outros autores defensores dessa agenda sugerem que as falhas de mercado relativas ao processo de capacitação tecnológica das indústrias nascentes são importantes, e concluem que se faz necessário a intervenção estatal para promover o desenvolvimento das indústrias nascentes a fim de superar as falhas de mercado referentes à distribuição de recursos entre atividades e dentro das firmas. A importância conferida às diferentes falhas de mercados depende das condições históricas de cada país. Desta forma mudanças nas condições da economia internacional levam os governos a prestarem atenção nas deficiências do mercado que dificultam o ajuste setorial às novas condições e a adoção de uma intervenção temporária que permita que o ajuste seja feito.

As decisões de quais falhas de mercado são mais importantes, e por consequência quais são as prioridades da intervenção estatal, dependem dos objetivos

que o país possui, e como as falhas apresentam relevância diferenciada de acordo com as atividades econômicas, as políticas para superar essas falhas são seletivas e diferenciadas. Porém, a recomendação dos defensores dessa agenda é a de que a intervenção estatal deve ser temporária e diminuída com o decorrer no tempo, ou seja, uma vez corrigida a falha o mercado volta a ser liberalizado.

*c) a agenda neo-desenvolvimentista:* essa agenda leva em conta a visão histórica de que o mercado é apenas uma das maneiras pelas quais a sociedade capitalista organizou suas relações econômicas; as teses neo-schumpeterianas sobre a importância da inovação e a propagação do progresso tecnológico; a perspectiva evolucionista que enfatiza que a acumulação está sujeita a mudanças no processo de desenvolvimento, no qual as instituições desempenham um papel importante; a ideia que as vantagens comparativas são construídas, até mesmo por políticas estatais; e, a importância de padrões de financiamentos que facilitem o investimento produtivo. A diferenciação das empresas, dos setores e das trajetórias nacionais, vão de encontro às ideias neoliberais.

A agenda enfatiza a importância da coletividade nas ações econômicas, e está preocupada com o surgimento de novas forças produtivas, principalmente as intensivas em tecnologia, que possam alterar a estrutura industrial e tecnológica impulsionando inserção externa de um determinado país, sendo assim essa agenda é altamente setorializada. Porém, ao incentivar a internalização da inovação, as relações entre os setores voltam a ser sistêmicas e impulsionam outros agentes, como a comunidade científica.

Nesta agenda o papel do Estado é de extrema importância, seja como estruturante de novas forças produtivas, ou como facilitador da sua difusão através da sociedade. A inserção externa da indústria também está atrelada às ações do Estado, tanto pelos efeitos indiretos das políticas voltadas ao mercado interno quanto pelos efeitos diretos das políticas de comércio e investimento internacional. A ênfase na preservação e promoção da diversidade e a importância atribuída a cooperação, afastam essa agenda de um planejamento rígido que impõe limite a intervenção estatal sendo esta definida pelas necessidades de cada país.

Desta forma, a agenda neo-desenvolvimentista tem como foco principal a dinâmica das estruturas produtivas e institucionais, faltando-lhe perspectiva macroeconômica de curto prazo, ou seja, a aplicação dessa agenda pode gerar conflitos entre manter a estabilidade de longo prazo e a capacidade do investimento estatal, uma vez caso o déficit gerado por uma política intensa de investimento público seja muito

maior que a capacidade de arrecadação estatal, maior será o descontrole das contas públicas no longo prazo e menor a estabilidade econômica.

*d) a visão social-democrata:* essa agenda se diferencia das outras, pois tem por objetivo acabar com os problemas sociais, mesmo que parcialmente. Isso posto, os esforços dessa agenda se voltam para o emprego e os setores essenciais para o atendimento das populações de baixa renda, tais como saúde, transporte público e educação. Para que esse objetivo possa ser cumprido se faz necessário grandes investimentos em capacidade tecnológica e para produção de novos bens e serviços, desta forma para que esta agenda seja implementada há a necessidade de transformações industriais, uma vez que a capacidade que serve para atender esses objetivos provavelmente esta sendo utilizada para outros fins.

Esta agenda, assim como a neo-desenvolvimentista é setorializada, ao mesmo tempo em que possui conteúdo regional, uma vez que se faz necessário encontrar soluções para problemas específicos, sendo extremamente necessária a participação dos governos estaduais e municipais para a real efetividade dessa agenda.

Desta forma os argumentos contrários a um política industrial vertical diz respeito ao fato de esta beneficia, apenas alguns setores industriais, tendo em vista que a escolha dos setores beneficiados possa ser incoerente com aquela que resultaria em crescimento econômico, uma vez que o governo pode ser coagido por jogos de interesses. Outro ponto importante é que a falta de comprometimento com a estabilidade de preços e de juros baixos, e um sistema tributário injusto, atrapalhando ainda mais a manutenção do investimento no longo prazo.

Apesar das controvérsias, Krugman (1989) defende que uma política sem interferência do Estado é útil apenas quando os outros mercados estão agindo de forma adequada, caso isso não seja verdade a intervenção estatal irá auxiliar na redução de falhas de mercado, com o objetivo de aumentar o bem estar da sociedade. Como podemos ver na economia real, há vários grupos de interesse, como os oligopólios, o que sugere que os mercados não estão trabalhando de acordo com o liberalismo, desta forma seria desejável, se praticada adequadamente, a interferência do Estado com o objetivo de diminuir as falhas de mercado.

## 2.2. A experiência bem-sucedida sul-coreana

Historicamente há varias evidências do uso de políticas industriais, como no caso da Europa, Estados Unidos e países asiáticos. A Inglaterra do século XVI usou de restrições a importações com o objetivo de proteger o setor manufatureiro. Já a Alemanha além de utilizar de subsídios e tarifas à importação, também permitiu a existência de monopólios e intensa intervenção no estado em indústrias primordiais para o desenvolvimento do país. Nos Estados Unidos logo após a independência, se defendeu a proteção ao setor industrial através da restrição voluntária de importações, imposição de cotas e tarifas, já que se se mantivesse a economia aberta o hábito de comprar importados e a concorrência externa não permitiriam que a indústria nascente se fortalecesse.

Os países asiáticos utilizaram de políticas industriais que de um modo geral adotaram instrumentos de restrição de importações, empréstimos subsidiados e juros baixos ao setor industrial, investimentos em setores estratégicos, capital humano, infraestrutura e logística, criação de conglomerados econômicos e responsabilidade macroeconômica. No caso japonês, foram utilizadas ações estratégicas e uma combinação de política industrial e fiscal, como a redução de impostos sobre matéria-prima, política de incentivo a ciência e tecnologia, investimento em educação, política de crédito ao setor industrial e manutenção do equilíbrio macroeconômico. No caso da política industrial chinesa, destacam-se investimentos em infraestrutura e logística, créditos subsidiados ao setor industrial, prioridade à indústria de bens de capital, ou seja, a ideia era produzir internamente desde a máquina para se produzir até o produto final, investimentos em ciência, tecnologia e capital humano, restrição às importações por meio de cotas, além da manutenção das taxas de inflação e controle do déficit externo público.

O caso sul-coreano será destacado, pois assim como o Brasil, a Coreia do Sul também teve uma industrialização tardia, e hoje é considerado um país desenvolvido economicamente, desenvolvimento este que foi pautado na industrialização orientada para o mercado externo.

Após a assinatura do armistício entre as duas Coreias, ficou a cargo do governo sul coreano a iniciativa para a reconstrução do país. A década de 1950 foi de extrema importância para o sucesso da industrialização coreana, visto que não se mediu esforços para a construção de capital e melhora da educação o que foi indispensável para o

desenvolvimento futuro. Como o país acabara de sair de uma guerra, se fez necessário financiamento para que o país pudesse investir em desenvolvimento e bem-estar da população. Já durante a década de 50 as exportações coreanas se recuperaram, atingindo o patamar de antes de guerra em 1961.

Com tomada do poder por um governo ditatorial em 1961, se deu início as reformas para controlar a inflação e elevar o PIB. O governo militar se preocupava com a quantidade excessiva de capital estrangeiro no país, e aos poucos optou por reduzir esses financiamentos estrangeiros e aumentar o gasto público com investimento, além de realizar uma reforma tributária que teve por objetivo dificultar importações e incentivar as exportações. Durante a década de 50 o Estado coreano nacionalizou indústrias japonesas instaladas no país, além de nacionalizar terras e bancos. A ideia de remover empresas de origem estrangeira e criar grandes empresas nacionais avançou ainda mais com advento do governo militar, com a atuação do Banco do Desenvolvimento Coreano apoiando as empresas nacionais a obter o capital para investimentos.

Seguindo a experiência japonesa, o governo coreano entendeu que para se atingir o desenvolvimento seria necessário criar uma base industrial sólida, para tanto, como o setor privado possuía pouca força na época, coube ao Estado implementar as políticas necessárias. Desta forma, de acordo com Portes (2014) a estratégia adotada foi de prover benefícios a setores que poderiam ter boa atuação internacional, ao mesmo tempo em que limitava as importações, a fim de manter um equilíbrio na balança de pagamentos.

O primeiro plano quinquenal de desenvolvimento econômico foi implementado em 1962, teve como objetivo inicial consolidar o processo de substituições de importações, a fim de diminuir a dependência externa. Porém, como se fazia necessário importar bens de capital e insumos para essas indústrias nascentes em grande quantidade, isto estava afetando as contas do governo. O segundo plano, instaurado em 1967, muda o foco para as exportações de manufaturados leves, a fim de diminuir ainda mais a dependência externa. Neste momento é iniciado de fato o desenvolvimento “para fora”, com o governo auxiliando financeiramente as indústrias exportadoras, a adoção de câmbio flexível e, também, o auxílio de instituições financeiras privadas ao setor exportador.

A prática de selecionar alguns setores estratégicos a fim de criar vantagens comparativas é dominante a partir de meados dos anos 1970, porém já em 1969 foi

criada a Lei de Promoção de Eletrônicos, reconhecendo o setor de eletrônicos como uma indústria exportadora estratégica. Mesmo com os ótimos resultados conseguidos pelo segundo plano quinquenal, não foi o suficiente para conter o desequilíbrio das contas externas, pois a Coreia ainda dependia da importação de bens de capital e insumos. Na tentativa de acabar com essa dependência externa que insistia em permanecer, foi instaurado o terceiro plano quinquenal e teve como objetivo o desenvolvimento da indústria pesada e química, além da indústria eletrônica. Esses setores rapidamente ganharam o mercado externo. Durante os anos 70 ocorreu o desenvolvimento dos conglomerados sul-coreanos, chamados *chaebol* que são as principais características da economia coreana, mostrando a grande concentração industrial juntamente com diversidade produtiva. Havia diversas vantagens nesse processo de concentração, tais como economias de escala e reconhecimento internacional das empresas o que incentivava ainda mais o Estado promover esse processo. Segundo Portes (2014) os incentivos dados para o desenvolvimento dos conglomerados e da indústria de tecnologia, possibilitaram às empresas coreanas ganhos no comércio internacional.

O processo de industrialização coreano foi estruturado em cima de incentivos fiscais e financeiros, e de crédito de curto e longo prazos, juros baixos para os setores industriais, investimentos em indústrias exportadoras, restrição a importações e ênfase no desenvolvimento de setores como ferro e aço, máquinas, metais não ferrosos, eletrônicos e petroquímicos, o que gerou uma grande diversidade de conglomerados que eram os agentes executores do projeto estatal de industrialização, isso foi possível apenas pelo elevado endividamento desses conglomerados sustentados pelos bancos estatais. Porém como as receitas de suas atividades eram usadas para a continuidade do aprendizado tecnológico e para reinvestimento, essa realidade de profundo endividamento para crescimento ocorreu apenas no início.

Para que o projeto de industrialização levasse ao crescimento econômico de longo prazo, utilizou-se da adoção de estratégias agressivas para a redução das lacunas tecnológicas. O aprendizado tecnológico local foi muito importante para o processo de industrialização coreana. O fato de se gerar uma capacidade tecnológica local de forma rápida, acarretou em ganhos de posições na concorrência internacional, fator que explica a continuidade da dinâmica industrial coreana nos anos 80, diferente da crise enfrentada pelo Brasil. Mesmo com a crise a Coreia conseguiu manter o nível de investimentos que segundo Canuto (1994) foram pautados para incentivar ainda mais a

indústria eletrônica automobilística, além da reestruturação dos setores que já estavam instalados.

De acordo com Canuto (1994), mesmo com uma maior liberalização ocorrida no país durante os anos 80, a política setorial se manteve ativa, porém o Estado começou a passar as responsabilidades de investimento em pesquisa e desenvolvimento para as próprias empresas, criando incentivos para que elas mesmas executassem esses investimentos.

Outro fator de extrema importância para o sucesso da política industrial coreana, segundo Coronel, et al (2014) foram os significativos investimentos em capital humano, ou seja, os investimento em educação, foram essenciais para o projeto coreano acarretar em desenvolvimento econômico de longo prazo, sendo esta a grande diferença entre a política coreana e a brasileira.

Pode-se observar há várias controvérsias sobre a utilização ou não de uma política industrial setorializada. Autores de cunho mais liberal defendem o uso de política horizontais que beneficiem a economia como um todo, já autores de cunho desenvolvimentista argumentam que, se bem utilizadas, as políticas setorializadas acarretam em desenvolvimento econômico, para tanto esses utilizam da experiência sul-coreana. Como vimos a política industrial desenvolvida na Coreia do Sul além de focar em setores específicos para a criação de vantagens comparativas e no mercado externo, se estendeu para o campo da educação, o que gerou um grande aprendizado tecnológico, acarretando em desenvolvimento econômico, apesar da industrialização tardia. Desta forma, podemos concluir que o investimento em educação e aprendizado tecnológico é tão ou mais importante que a política de incentivos e desoneração para o sucesso da política industrial, ou seja, é necessário ter um planejamento de longo prazo para que investimentos iniciais possam amadurecer em um país com maior preparo recebê-los.

### **3. CAPÍTULO II – Abertura Econômica e o Modelo Liberal**

Neste capítulo estudaremos a liberalização econômica ocorrida nos anos 90 e como esta influenciou a indústria nacional existente. O modelo de desenvolvimento adotado pela economia brasileira, pautado pelo processo de substituição importações e a ampla intervenção do Estado que vinha sendo praticado nas décadas anteriores, conforme Franco (1998) teria sido o principal responsável pela perda do dinamismo da economia brasileira, com destaque para perda do ritmo de incorporação do progresso técnico e do aumento da produtividade, visto que o modelo vigente limitava a livre concorrência dada a grande proteção tarifária e regulamentação estatal, gerando uma estrutura produtiva ineficiente com excessiva diversificação e pouca competitividade internacional, além disso, o protecionismo garantia grandes margens de lucro para empresas com baixa produtividade.

Desta forma, para substituir a política em vigor propõe-se um novo modelo de crescimento que foi alicerçado na ampliação da concorrência, diminuição das tarifas e das barreiras não tarifárias, ou seja, na abertura comercial, já que se acreditava que com a entrada de empresas multinacionais e a maior facilidade de importações gerar-se-ia modernização da indústria brasileira, propiciando um choque de competitividade e ganhos de aprendizado. A abertura comercial levaria a uma maior concorrência nos mercados locais devido à entrada de multinacionais, e também permitiria uma maior inserção externa da economia brasileira, pois, o aumento da produtividade da indústria nacional levaria esta a ganhar novos mercados. A ideia central era que a indústria instalada em qualquer país visaria sempre o mercado mundial a fim de participar de cadeias de valor agregado de acordo com seu padrão de vantagens comparativas.

O processo de abertura comercial brasileira se inicia no governo Collor, com o que ele chamou de “Política Industrial e de Comércio Exterior” (Pice). Lançada em junho de 1990, tinha por objetivo eliminar os entraves e gerar um aumento da eficiência do sistema produtivo brasileiro, por meio de uma política de liberalização comercial, coibindo o monopólio e intensificando o processo de competição no mercado interno. Tinha também o intuito de apoiar as empresas brasileiras, a fim de que essas pudessem usufruir de aumentos de eficiência, incorporando transformações necessárias à sua estrutura produtiva. Segundo Guimarães (1996), o anúncio da Pice representou uma ruptura com os padrões das políticas industriais que vinham sendo praticadas até então,

pois o objetivo central passou de preocupação com a expansão da capacidade produtiva para questões relativas à competitividade.

### **3.1. A visão desenvolvimentista sobre a abertura econômica**

A estrutura industrial deixada pelo processo de substituição de importações foi completamente reformulada no início dos anos 90, conduzida pela eliminação da totalidade das barreiras não tarifárias em março de 1990, que eram o principal meio de proteção, abolição de requisitos mínimos para o financiamento de importações em fevereiro de 1991, e liberalização de importação de produtos com similar nacional. Também foi eliminada quase a totalidade dos regimes especiais de importação, mantendo-se, apenas, a Zona Franca de Manaus e a acordos internacionais.

No que se refere às barreiras tarifárias, implementou-se um processo de rápida redução das alíquotas de importação, que previa a queda gradual da tarifa média. Na primeira metade da década de 90 a proteção à indústria recuou radicalmente, reduzindo-se na média a um terço da que era na década anterior. Para tanto se separou os produtos em sete grandes grupos e fixou-se a alíquota de importação em uma faixa que variava entre zero e 40%, com média de 20%, sendo levado em conta o grau de competitividade, a existência de produção doméstica, e a estrutura tarifária vigente para a classificação dos produtos pelas faixas tarifárias.

Houve, também, uma antecipação da abertura comercial em razão da utilização desta como instrumento para controle inflacionário, tanto no período anterior ao Plano Real quanto naquele que sucedeu sua implantação, uma vez que a abertura facilitou a entrada de novos produtos o que estimulou a concorrência. As metas propostas em termos nominais foram atingidas em julho de 1993, e em termos efetivos, a proteção das indústrias em 1994 já era como a que deveria ser em 2006, segundo acordo do MERCOSUL. Conforme evidencia a Tabela 1, durante a primeira metade dos anos 90 houve uma redução drástica da proteção efetiva da indústria em todos os setores.

Entre 1990 e 1992, o valor das importações permaneceu em torno de US\$ 20,5 bilhões, enquanto o volume importado cresceu a uma taxa média de 8,6% a.a., independentemente da crise econômica acarretada pelo Plano Collor que reduziu o PIB real e a propensão de desvalorização real do câmbio. Segundo Azevedo e Portugal (1997) a desvalorização real do câmbio é um elemento central das medidas a serem

adotadas durante o início de um processo de liberalização comercial, pois retém o avanço excessivo das importações. Porém em 1993, quando a economia voltou a crescer e o câmbio a se valorizar, o impacto da abertura realmente foi sentido, em apenas um ano tanto o valor quanto o volume importado pelo Brasil cresceram a taxas muito superiores àquelas observadas no triênio anterior (1990/92).

<b>Tabela 1 - Brasil: Proteção Efetiva da Indústria (%)</b>						
	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>2006</b>
<b>Média</b>	47,9	38,8	31,5	23,3	15,4	16,0
<b>D. Padrão</b>	36,2	32,2	25,9	17,0	10,3	10,2
<b>Mínimo</b>	-2,3	-1,8	-2,1	-2,0	-1,9	-1,7
<b>Máximo</b>	155,8	124,8	98,7	75,1	44,6	53,1

Fonte: IBGE, elaboração própria a partir de dados de Carneiro (2002).

Em julho de 1994, com a implementação do Plano Real, a moeda brasileira se valorizou perante o dólar num processo conhecido como ancoragem cambial, ou seja, o governo fixou o câmbio na paridade de US\$ 1 = R\$ 1, com a finalidade de garantir a função Reserva de Valor da moeda nascente, processo o qual ajudou a intensificar o processo de Abertura Comercial. Segundo Azevedo e Portugal (1997), a política cambial pós Plano real pode ser dividida em três fases: a primeira, entre julho e outubro de 1994, mostrou uma relativa flexibilidade cambial, e como se tinha excesso de oferta de dólares no mercado cambial ocorreu uma valorização nominal do câmbio, a segunda, entre outubro de 1994 e março de 1995, buscou-se evitar uma maior valorização do câmbio nominal, estabelecendo um sistema informal de bandas para determinar a taxa de câmbio nominal (variando de R\$ 0,83 /US\$ 1,00 e R\$ 0,85 /US\$ 1,00). Já a terceira e última fase, iniciada em março de 1995, se destaca pela resposta do governo brasileiro à crise cambial mexicana, instituindo de forma oficial as bandas cambiais com a atuação efetiva do Banco Central para manter o câmbio no intervalo pré-estabelecido. A partir de então, o câmbio nominal foi desvalorizado de forma lenta e gradual, a taxas próximas a 0,6% ao mês, para manter o câmbio real estável.

De acordo com os autores, o processo de abertura comercial é dividido em três fases, a primeira, de julho de 1994 ao primeiro trimestre de 1995, houve uma intensificação da abertura comercial; durante a segunda, do segundo trimestre de 1995 e até o segundo trimestre de 1996, houve uma redução da abertura comercial, devido a instituição de restrições às importações; porém na terceira fase, do terceiro trimestre de 1996 ocorreu a retomada da abertura comercial, porém, em um ritmo e intensidade inferior àquela verificada no final de 1994.

Na primeira fase, a fim de ampliar da oferta doméstica dos bens comercializáveis para manter a inflação sob controle o governo utilizou do instrumento tarifário. Diminuindo significativamente as tarifas de uma série de produtos com maior peso na inflação ou onde se verificava pressões inflacionárias. Antecipou-se, também, a Tarifa Externa Comum (TEC) que vigoraria em janeiro de 1995 para setembro de 1994. O efeito total da redução tarifária diminuiu de 13,2%, em julho de 1993, para 11,2%, em dezembro de 1994, a alíquota nominal média de importação, e de 18,9% para 14,4%, a tarifa efetiva média no mesmo período.

Porém, em 1995, há uma reversão parcial da abertura comercial, devido principalmente aos déficits contínuos da balança comercial e instauração de um quadro externo desfavorável aos financiamentos do déficit da balança, que tinha como causas a crise cambial mexicana e a elevação das taxas de juros internacionais. Desta forma, para se evitar que esses déficits comerciais indicassem um risco potencial para os investidores estrangeiros, o que inviabilizaria o equilíbrio do balanço de pagamentos via conta financeira, a política econômica teve de ser alterada. A alternativa que o governo encontrou foi a de se elevar as tarifas de importação de determinados produtos, incluindo-os na lista de exceção à tarifa externa comum ou criando restrições não tarifárias, como quotas de importação. O principal alvo destas foram os bens de consumo duráveis: elevou-se a alíquota de importação de uma série de produtos deste segmento, bem como a instituição do regime automotivo, caracterizado por uma elevação significativa da proteção ao setor automobilístico - especificamente para as montadoras, o governo inseriu o setor automobilístico na lista de exceção à tarifa externa comum, elevou a sua tarifa de 20% para 32%. Entretanto gerou-se um impasse entre a obrigatoriedade de se manter os acordos comerciais junto ao Mercosul e à OMC e a necessidade de um retrocesso, mesmo que temporário, no processo de abertura comercial.

No decorrer do ano 1996, se manteve a política de concessão de novos benefícios para os setores mais atingidos pelo processo de abertura, incluindo, o setor têxtil, o de brinquedos, o de vinhos e de celulose. Para ajudar o setor têxtil houve a imposição de quotas sobre as importações de tecidos sintéticos vindos da China, Taiwan, Coréia do Sul, Hong Kong e Panamá. Já para o setor de brinquedos, ocorreu uma elevação das tarifas de importação, que passaram de 20% para 70%, por um período de duzentos dias, compreendendo o pico de vendas do setor, Natal e dia das crianças. Porém ainda em 1996, algumas medidas de teor liberalizante voltaram a ser

adotadas, destacando a elaboração de um cronograma de redução das tarifas sobre os bens que tiveram suas elevadas durante o primeiro trimestre de 1995.

Já no segundo semestre de 1996, o governo reinstaura a política de abertura comercial, impulsionado pela pressão de seus parceiros comerciais do Mercosul, pelo risco de represálias junto à OMC, e pelo retorno dos capitais voláteis que haviam desaparecido com a chegada da crise cambial mexicana. Pelo fato do Japão, da Coréia do Sul e da União Europeia terem entrado com um pedido de represália junto a OMC devido ao regime automotivo brasileiro, o país reviu os incentivos concedidos às montadoras de veículos, e foi estabelecida uma nova quota de importação anual de 50 mil automóveis com tarifa reduzida de 35%, sendo distribuída da seguinte forma: 47,5% para o Japão, 33,1% para a Coréia; e 19,4% para a União Europeia.

Tanto a quantidade quanto o valor importado durante o segundo semestre de 1994 até o final de 1995 tiveram um crescimento exponencial. Em apenas dois anos, entre 1993 e 1995, o valor das importações cresceu algo em torno de 100% e a quantidade em 85,3%. Vários fatores colaboraram com este crescimento elevado das importações, dos quais se destacam: o crescimento econômico verificado; a valorização nominal e real da taxa de câmbio; queda das alíquotas de importação; e, um maior acesso aos financiamentos externos.

A abertura comercial ocasionou uma especialização da estrutura produtiva brasileira, ou seja, a concorrência externa gerou uma diminuição da diversificação produtiva, principalmente nos setores intensivos em capital e tecnologia, uma vez que esses possuíam uma menor incorporação tecnológica se comparados com os importados, desta forma com o câmbio valorizado e a incapacidade de concorrência externa esses foram suprimidos, o que se pode ver com a elevação do coeficiente de importação de 5,7% em 1990 para 20,3% em 1998. A compensação dessa especialização deveria ter sido um aumento do coeficiente de exportação suficientemente grande para compensar a perda de mercado doméstico o que, não ocorreu, haja vista que o coeficiente de exportação se elevou de 8% em 1990 para 14,8% em 1998.

Após 1994, a abertura comercial combinada com a política cambial de valorização do real acentuou a especialização na estrutura produtiva brasileira. No caso do setor de bens de capital o avanço da especialização foi extremo, passando de 20% da produção doméstica em 1990 para 100% em 1998, se importava o mesmo valor do

montante de bens capitais que eram produzidos no país, ou seja, metade dos bens de capital comercializados no Brasil eram provenientes de importações.

A especialização não gerou ganhos proporcionais no mercado externo, e para a indústria em geral o mercado interno continuou sendo o principal foco da produção, desta forma, não existiu uma relação entre abertura comercial e o aumento da inserção externa da economia brasileira. A perda de densidade produtiva, principalmente, nos setores responsáveis pela produção de bens de capital, se opõe a ideia de substituição de importações, que visava, entre outros objetivos, internalizar o setor de bens de capital a fim de diminuir a restrição externa. Com a queda de produção nesse setor o crescimento da economia brasileira estava novamente destinado a depender das importações, e por consequência à política cambial.

Independentemente da especialização que a abertura promoveu em alguns setores de bens de capital e de bens duráveis foram preservados, como o segmento de montagem que destina maior parte da sua produção para o mercado regional, e no setor de material de transporte puxado pelo setor automotivo, ou seja, esses setores tiveram seu coeficiente de exportação ampliado em razão da escala de produção interna e da possibilidade de acessar mercados regionais.

**Tabela 2 - Coeficiente de Penetração (Importações/Produção) e Abertura (Exportação/Produção) por intensidade de fator (%), 1990 – 1998**

Setores Intensivos em:	1990	1994	1998	90/98	90/94	94/98
	Coeficientes de Penetração (%)			Variação Absoluta (%)		
<b>Tecnologia</b>	9,8	16,8	44,1	34,4	7,0	27,3
<b>Capital</b>	9,9	12,5	24,0	14,3	3,6	10,7
<b>Mão-de-Obra</b>	2,0	5,6	11,7	9,7	3,6	6,1
<b>Recursos Naturais</b>	3,4	6,0	8,1	4,7	2,6	2,1
	Coeficientes de Abertura (%)			Variação Absoluta (%)		
<b>Tecnologia</b>	10,0	13,6	23,2	13,2	3,6	9,6
<b>Capital</b>	7,9	9,6	11,4	3,5	1,7	1,8
<b>Mão-de-Obra</b>	6,4	9,7	13,3	6,9	3,3	3,6
<b>Recursos Naturais</b>	12,7	16,0	18,8	6,1	3,3	2,8

Fonte: IBGE, apud Carneiro (2002)

A tabela 2 realça a especialização ou perda de densidade produtiva nos setores intensivos em tecnologia e capital e o pouco impacto sobre os setores trabalho intensivo e mínimo naquele intensivo em recursos naturais. Isto posto, a abertura comercial provocou uma perda dos elos das cadeias de produção dos setores intensivos m

tecnologia e capital, já nos setores intensivos em trabalho e recursos naturais, a especialização foi menos relevante. A valorização cambial como facilitadora da entrada de importações é extremamente significativa nos setores de maior dinamismo da economia brasileira, intensivos em capital e tecnologia. Pode-se ver, também, na tabela 2 que todos os setores tiveram ganhos de exportações, porém a ampliação do coeficiente de abertura dos setores ficou abaixo dos coeficientes de penetração (Carneiro, 2002).

No setor intensivo em tecnologia, o mais afetado pela especialização, o coeficiente de penetração elevou-se de forma diferenciada, com maior proporção no ramo de eletroeletrônicos, seguido pelo ramo de máquinas e equipamentos e, o menos afetado, o segmento de material de transporte. Uma vez que os produtores de veículos leves ou pesados e a montagem de aviões (Empresa Brasileira de Aeronáutica – Embraer) conseguiram uma inserção externa significativa, em razão das escalas de produção doméstica e tradição da Embraer na montagem e comercialização de aviões, e pela política de proteção ao setor automobilístico de 1995. Já o setor intensivo em capital, passou por um duplo ajuste, especialização significativa nos ramos de tecnologia mais avançada, como no segmento da química fina, orgânica e inorgânica, e teve encolhimento generalizado em diversos ramos de bens intermediários, como destaque para a redução da participação do setor metalúrgico no valor da transformação industrial (VTI), diferença entre o valor bruto da produção industrial e os custos de suas operações, que passou de 17,7% para 9,5%.

No setor intensivo em mão-de-obra houve um aumento geral e de grande significância dos coeficientes de importação, destacando o ramo de tecidos, sobretudo na fiação e tecelagem. Porém, essa especialização não acarretou em melhora do coeficiente de exportação. No ramo de calçados o coeficiente de exportação aumentou apesar do coeficiente de penetração e do valor da transformação industrial terem se mantido estáveis, o que evidencia as claras vantagens comparativas que o Brasil tem no setor de calçados. Nos setores intensivos em recursos naturais como os produtores de *commodities* agroindustriais os quais o Brasil possui vantagens comparativas absolutas, não houve uma grande alteração do coeficiente de penetração, e o coeficiente de exportação aumentou, porém não significativamente. Já o ramo de alimentos teve um aumento de 11% para 17% no valor da transformação industrial durante a década de 90.

Assim, ocorreu uma consolidação dos setores intensivos em recursos naturais e do segmento produtor e exportador de transporte, considerado intensivo em tecnologia. Verificou-se, também, uma diminuição de diversos segmentos intensivos em capital e

em trabalho. Resultou-se em uma estrutura produtiva menos diversificada e concentrada em segmentos de pouco dinamismo e de forma direta ou indireta dependentes de recursos naturais, salvo o ramo de material de transporte.

<b>Tabela 3 - Taxa de Comércio e Saldo Comercial (em % de produção do setor) por categoria de uso, (1990, 1994 e 1998)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
<b>Taxa de Comércio (X/M)</b>			
<b>Bens de Consumo Não Duráveis</b>	2,8	2,2	1,4
<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	1,4	1,1	1,1
<b>Bens Intermediários Elaborados</b>	1,7	1,3	0,8
<b>Bens Intermediários</b>	2,6	1,7	1,0
<b>Bens de Capital</b>	0,4	0,4	0,2
<b>Equipamento de Transporte</b>	3,5	1,1	0,9
<b>Total da Indústria</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>
<b>Saldo Comercial (X-M)/P</b>			
<b>Bens de Consumo Não Duráveis</b>	5,1	5,0	2,8
<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	3,8	1,0	3,4
<b>Bens Intermediários Elaborados</b>	4,0	3,3	-5,4
<b>Bens Intermediários</b>	2,3	4,7	-0,4
<b>Bens de Capital</b>	-12,1	-18,7	-76,1
<b>Equipamento de Transporte</b>	7,5	1,1	-2,8
<b>Total da Indústria</b>	<b>3,1</b>	<b>1,8</b>	<b>-5,5</b>

Fonte: IBGE, apud Carneiro (2002)

É expressiva a consequência da transformação produtiva sobre a inserção externa da indústria brasileira analisada a partir do saldo comercial. Constatou-se que após 1994, conforme tabela 3, de forma generalizada o saldo comercial se tornou negativo, fora em setores como o de bens de consumo não duráveis e duráveis. Ou seja, a indústria brasileira, após abertura econômica passou a operar em déficit comercial, o qual tendia a aumentar em momentos de aceleração do crescimento econômico.

As importações superaram as exportações após 1994, no setor industrial como um todo, considerando a taxa de comércio, ou seja, relação entre exportações e importações (valores maiores que 1 indicam superávits comerciais e menores que 1 déficits). Apenas nos setores produtores de bens de consumo e intermediários básicos, as exportações se mantiveram superiores as importações (Tabela 3).

Com a abertura a taxa de comércio vem piorando em todos os segmentos, com uma queda mais acentuada, a partir de 1994, nos setores intensivos em trabalho e recursos naturais, mostrando as consequências da valorização cambial sobre esses

segmentos. Porém, no final dos anos 90, as exportações superaram as importações apenas nesses setores.

<b>Tabela 4 - Taxa de Comércio e Saldo Comercial (em % de produção do setor) por intensidade de fator, (1990, 1994 e 1998)</b>			
<b>Setores intensivos em:</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
	<b>Taxa de Comércio (X/M)</b>		
<b>Tecnologia</b>	1,0	0,8	0,5
<b>Capital</b>	0,8	0,7	0,5
<b>Mão de Obra</b>	3,2	1,7	1,1
<b>Recursos Naturais</b>	3,7	2,7	2,3
<b>Saldo Comercial (X-M)/P</b>			
<b>Tecnologia</b>	0,2	-3,2	-20,9
<b>Capital</b>	-2,0	-3,9	-12,8
<b>Mão de Obra</b>	4,4	4,1	1,6
<b>Recursos Naturais</b>	9,3	10,0	10,7

Fonte: IBGE, elaboração própria a partir de dados de Carneiro (2002)

Levando em conta o saldo comercial de cada segmento, nota-se um crescimento no déficit comercial dos setores intensivos em tecnologia e em capital. Cabe destacar que o segmento intensivo em recurso natural tem grande superávit comercial e o intensivo em trabalho mantém equilíbrio entre importações e exportações. Como resultado da abertura comercial ligada à apreciação excessiva e prolongada do real, conforme destaca Carneiro (2002) existe um déficit comercial estrutural na economia brasileira que foi acarretado pela reestruturação produtiva, ou seja, os setores deficitários são aqueles segmentos de maior elasticidade renda da demanda e produtores de bens de capital, já os superavitários tem baixa elasticidade renda da demanda e são produtores de bens de consumo e intermediários básicos. Desta forma, o Brasil volta a ter restrições externas ao seu crescimento, visto que o déficit é uma função crescente da taxa de crescimento do PIB.

Durante os anos 90 as importações cresceram muito mais que as exportações. Mesmo após a desvalorização cambial de 1999, as exportações continuaram crescendo a níveis muito abaixo daqueles dos países em desenvolvimento, porém, a mudança no regime cambial combinada com a desaceleração do crescimento econômico doméstico mudou trajetória das importações, devido à queda da renda e ao encarecimento relativo dos produtos importados.

No decorrer da década de 90 as exportações brasileiras perderam espaço no mercado dos países desenvolvidos, com destaque para a exportação de bens mais elaborados, os quais tiveram sua exportação ampliada para os mercados dos países em desenvolvimento. Segundo Carneiro (2002) a falta de dinamismo das exportações brasileiras esta relacionada tanto à dificuldade de aumentar a diversificação da pauta exportadora quanto à perda dos principais mercados de destino. Já as importações que cresceram rapidamente durante a década, tinham como principal origem os países desenvolvidos, principalmente na importação de bens intensivos em tecnologia. Desta forma pode-se observar que na relação com os países ricos o Brasil regrediu para um sistema típico de centro-periferia, importando bens com alto teor tecnológico e exportando *commodities* agrícolas ou industriais básicos.

### **3.2. A visão liberal sobre a abertura econômica**

Na maioria dos setores, a maior penetração das importações foi acompanhada pelo aumento da participação das exportações, porém a diferença de ritmo entre penetração de produtos estrangeiros e inserção externa dos produtos nacionais permaneceu, evidenciando um viés pró-importação. No entanto, em decorrência das instabilidades macroeconômicas e dos obstáculos específicos à expansão de vendas externas de um país que permaneceu tanto tempo voltado ao mercado interno, não se pode dizer que tal comportamento foi inesperado (Moreira, 1999b).

Uma das consequências do processo de especialização foi uma queda na relação entre o valor adicionado e o valor da produção da indústria, com destaque para os setores intensivos em tecnologia. Porém, a abertura proporcionou ganhos significantes em termos de eficiência técnica e alocativa. Segundo Moreira (1999b) tanto as estimativas de produtividade total de fatores como aquelas relativas à produtividade do trabalho continuam a apontar para ganhos expressivos ao longo da década, o que reforça o argumento de que a indústria ao final da década de 80 estava bem distante da fronteira internacional. Já quanto à eficiência alocativa, o avanço dos setores intensivos em recursos naturais e a confirmação de expressivas reduções de margem de lucro na grande maioria dos setores sugerem ganhos também importantes, ou seja, conformações das vantagens comparativas.

A abertura comercial e financeira, também, incentivou a entrada de multinacionais, que se concentraram nos setores intensivos em capital, pois eram nesses

que a produtividade dessas era visivelmente mais significativa se comparado às empresas brasileiras, uma vez que, esses foram os setores mais beneficiados pela estrutura de proteção do regime desenvolvimentista, essa concentração retrata as vantagens competitivas das multinacionais no que diz respeito ao acesso à tecnologia e ao capital (Moreira, 1999a). Desta forma a abertura comercial possibilitou que o acesso a tecnologia e capital externo que antes era subutilizado, fosse incorporado pelas empresas nacionais, devido a necessidade dessas se manterem no mercado.

Conforme destaca Moreira (1999a), a demanda por modernização e por ganhos de escala pelas empresas estrangeiras levou a perda de participação das empresas nacionais, ou seja, a abertura econômica favoreceu a atuação das empresas estrangeiras, que tinham por objetivo ganhar mercado, com destaque para os segmentos em que tinham vantagens comparativas explícitas como o setor de bens de capital, porém acarretou na perda da participação de mercado pelas empresas nacionais evidenciando a baixa produtividade dessas, uma consequência do protecionismo excessivo do processo de substituição de importações.

A questão é que, durante o período em que se vigorou o processo de substituição de importações se instaurou no Brasil um equilíbrio ineficiente, uma vez que a proteção acentuada induz as empresas a um comportamento ineficiente, ou seja, de baixa produtividade, produtos obsoletos e escalas ineficientes. Isso ocorre, pois as empresas não precisam se preocupar com a concorrência externa. Desta forma a empresa nacional se torna menos competitiva que a empresa estrangeira gerando um hiato de produtividade. Segundo Moreira (1999a) esse equilíbrio era satisfatório para as empresas, já que praticavam preços elevados, o que garantia alguma rentabilidade, porém, do ponto de vista do crescimento do país no longo prazo esse resultado era cruel, já que desestimulava os ganhos de produtividade.

Em um contexto como esse, é pouco provável que eventuais benefícios proporcionados pelas firmas nacionais compensassem os elevados custos gerados em termos de baixa produtividade e de produtos defasados. (MOREIRA, 1999a, p. 358)

Porém, após a crise cambial de 1999 e a piora do desequilíbrio externo da economia brasileira, voltou-se ao centro do debate a inserção das empresas estrangeiras no comércio internacional, uma vez que se pode observar um crescente déficit comercial dessas firmas após a abertura econômica, insinuando um viés pró-importação e pró-mercado interno. Contrariando a ideia *mainstream economics*, a qual diz que não

importa a origem da propriedade da empresa, essas tendem a responder de maneira semelhante aos sinais que o mercado passa, uma vez que sempre buscam a maximização do lucro, ou seja, todas as empresas tendem a investir para ganhar escala e por consequência mercado. No entanto, a subordinação de uma empresa filial a matriz pode afetar a decisão dessas quanto à escolha de mercados, pelo lado das exportações e à origem de seus insumos, pelo lado das exportações, essa subordinação pode resultar em restrições ao acesso a determinados mercados e, pelo lado das importações, a compra de insumos pode não ser determinada pelos fatores preço e qualidade.

**Tabela 5 - Propensão a exportar das Empresas Estrangeiras e Nacionais da Indústria de Transformação - 1997 (%)**

<b>Setor por Intensidade de Fator (CNAE)</b>	<b>Estrangeiras</b>	<b>Nacionais</b>
Capital	10,3	3,9
Trabalho	12,2	6,1
Recursos Naturais	24,6	11,6
<b>Média</b>	<b>12,2</b>	<b>4,8</b>

Fonte: IBGE, elaboração própria a partir de dados de Moreira (1999a)

**Tabela 6 - Propensão a importar das Empresas Estrangeiras e Nacionais da Indústria de Transformação - 1997 (%)**

<b>Setor por Intensidade de Fator (CNAE)</b>	<b>Estrangeiras</b>	<b>Nacionais</b>
Capital	20,1	14,4
Trabalho	11,4	5,6
Recursos Naturais	8,4	5,1
<b>Média</b>	<b>17,6</b>	<b>9,6</b>

Fonte: IBGE, elaboração própria a partir de dados de Moreira (1999a)

Conforme tabela 5, as empresas estrangeiras apresentavam uma maior propensão a exportar se comparadas às empresas nacionais, porém, a tabela 6 nos mostra que a propensão a importar das empresas estrangeiras é aproximadamente duas vezes superior, em média, à das firmas nacionais. Desta forma, mesmo que a propensão a exportar das empresas estrangeiras seja superior em 179% a da nacional, a propensão a importar das estrangeiras é extremamente superior a nacional chegando a 316%, conforme demonstra Moreira (1999a).

Fica evidente o viés pró-importação das empresas estrangeiras, uma vez que essas apresentam maior propensão a importar, o que não se reduz apenas a uma distorção no comércio exterior imposta pelas empresas estrangeiras. Na realidade

existem razões de mercado para ocorrer essa maior propensão, que estão ligadas a ganhos de eficiência, como, por exemplo, as economias ligadas às compras em grande escala, o acesso à maior informação na escolha de fornecedores ou padrões de exigência mais elevados ligados à maior qualidade e sofisticação dos produtos, visto que as empresas nacionais estão atrasadas em relação às estrangeiras devido ao período de extrema proteção que desestimulou os investimentos em ganhos de escala.

Segundo Moreira (1999a) a função do Estado, em relação aos fluxos de comércio das empresas estrangeiras, deve ser, principalmente, a de manter um ambiente macroeconômico estável, com os preços relativos que favoreçam o investimento. Moreira (1999a) complementa que em um cenário de estabilidade de preços e investimentos o incentivo ao comércio administrado, como aquele implantado para a indústria automobilística em fins de 1995, tende a ser nocivo, já que traz de volta os problemas do passado, extrema proteção da indústria nacional, sob o pretexto de resolver os problemas do presente. Esses podem até terem um impacto positivo de curto prazo na balança comercial, por outro, geram obsolescência dos produtos e de baixo crescimento da produtividade, que acabam por comprometer a competitividade da indústria nacional no médios e longos prazos.

A abertura comercial acarretou em mudanças das regras comerciais fazendo com que a decisão de investimento da indústria nacional passasse primeiramente por uma avaliação das vantagens comparativas locais, ao mesmo tempo em que criou incentivos às empresas estrangeiras, já instaladas ou não, para investimentos em ganhos de escalas e produtividade mais próximos as dos padrões interacionais. As empresas estrangeiras ampliaram a sua participação no mercado nacional, principalmente nos setores intensivos em tecnologia e capital, concentrando a produção, já as empresas nacionais perderam a participação nesses setores de maior conteúdo tecnológico. A perda de espaço de mercado das empresas nacionais pode ser explicada pela abrupta ruptura do equilíbrio ineficiente que o regime de substituição de importações proporcionava permitindo que as indústrias nacionais e estrangeiras trabalhassem com baixos padrões de produtividade, encobrendo os diferenciais de competitividade entre esses dois grupos.

Desta forma a abertura econômica descontinuou com esse equilíbrio ineficiente deixando exposta a baixa competitividade e produtividade das empresas nacionais, mostrando que o único caminho para a sobrevivência da indústria nacional seria o da redução de custos, da especialização, dos ganhos de escala, da modernização dos

produtos e da ida ao mercado externo em busca de novos mercados e insumos (Moreira, 1999a).

### **3.3. Resultados do Modelo Liberal**

A abertura econômica seguida pela valorização cambial, de extrema importância para a efetivação do Plano Real, gerou uma reestruturação produtiva significativa na economia brasileira. Setores de alto dinamismo, intensivos em tecnologia e capital, ou seja, produtores de bens de capital, intermediários elaborados ou de consumo duráveis, passaram por uma especialização relevante. Apenas uma parcela desses mesmos segmentos foi preservada e ampliou seu coeficiente de abertura. Já os setores menos dinâmicos, intensivos em recursos naturais e trabalho, ou seja, predominantemente produtores de bens de consumo não duráveis e intermediários convencionais, continuaram mais diversificados e ampliaram, mesmo que pouco, a sua inserção extrema.

Desta forma, o que ocorreu na economia brasileira foi uma especialização regressiva, uma vez que as empresas brasileiras, a fim de reduzirem seus custos e, assim, ampliar a sua capacidade de competir com os importados, concentraram suas competências e adotaram estratégias defensivas, como a terceirização de suas atividades, ampliando de certa forma o peso de setores intensivos em recursos naturais e trabalho, nos quais temos vantagens comparativas em detrimento dos setores intensivos em tecnologia e capital. Ao mesmo tempo a abertura aperfeiçoou o uso da tecnologia disponível e beneficiou os consumidores com uma maior quantidade de produtos disponíveis, já que, em vez de empresas superprotegidas com exportações altamente subsidiadas, essas estavam atuando sob a concorrência das importações, com preços mais próximos dos preços internacionais.

Porém, cabe destacar que durante a década de 1990, segundo Oreiro e Feijó (2010), intensificou-se o fenômeno chamado desindustrialização, ou seja, neste período há queda da participação industrial no emprego e no PIB. O processo de desindustrialização pelo qual o Brasil passa não é visto como uma fase natural do desenvolvimento econômico, mas sim ocasionado pela combinação de liberalização comercial e apreciação excessiva e prolongada do real, conforme evidenciam Palma (2005) e Iedi (2007). Além dos impactos sobre o emprego doméstico, o efeito marcante do processo de ajustamento foi a deterioração do saldo da balança comercial. As

indústrias brasileiras optaram por concentrar seus esforços em produtos nos quais já tinham vantagens comparativas a investirem em novas tecnologias para competir com os produtos estrangeiros, enquanto, as multinacionais atuantes no Brasil priorizam o atendimento ao mercado interno em detrimento das exportações.

#### 4. CAPÍTULO III – A Retomada da Política Industrial

Neste capítulo abordaremos as políticas industriais recentes adotadas pelo Brasil, analisando seus objetivos e resultados até 2014, além da mudança da política macroeconômica ocorrida em 1999 e a transição para o governo do PT. A valorização cambial ocorrida no início do Plano Real acarretou na geração de déficits na conta corrente da Balança de Pagamentos, uma vez que a abertura econômica somada ao câmbio fixo e valorizado gerou um aumento das importações em detrimento das exportações. Para manter o câmbio fixo e valorizado, instrumento essencial para a efetividade do Plano Real, fez-se necessário aumentar a SELIC, que chegou a passar de 40% a.a. em vários momentos após a instauração do plano, porém, esse aumento de juros provocou um descontrole da dívida pública, já que alguns títulos são atrelados a SELIC e com esta muito elevada o custo desses títulos também aumentaram.

A declaração de moratória da Rússia, em agosto de 1998, afugentou os investidores dos países emergentes, acarretando em perder de reservas internacionais, com isso no final de 1998 o governo anuncia o “Programa de Estabilidade Fiscal”, baseado na elevação da carga tributária que permitiria elevar o superávit primário de perto de zero em 1998, para 2,6% do PIB em 2001, estabilizando a dívida pública em torno de 44% no PIB, desta forma foi possível negociar um pacote de US\$40 bilhões com o FMI para se assegurar a ancoragem cambial. Porém, em 1999 ocorreu o abandono da ancoragem cambial, o que gerou um processo descontrolado de desvalorização, passando de R\$1,21/US\$ em janeiro de 1999 para o pico de R\$2,16/US\$ em 3 de março. Esse abandono também acarretou em perda do apoio das instituições financeiras do G-7.

Com a nomeação de Armínio Fraga para a presidência do Banco Central, em março de 1999, abriu-se um caminho para a renegociação com o FMI. De acordo com Werneck (2014a) o quadro fiscal estava pior do que no início do mesmo ano, com a SELIC a 45% e a desvalorização cambial tendo forte impacto sobre a dívida pública. Desta forma foi adotada uma nova política macroeconômica a qual era sustentada por um tripé: superávit primário, a fim de garantir o pagamento da dívida, regime de metas de inflação para que a desvalorização cambial não acarretasse em aumento descontrolado da inflação e câmbio flexível. Já no início de 2000 a economia estava bem equilibrada, com a inflação sobre controle. Porém, no início de 2001 o governo se viu obrigado a anunciar que o país estava em vias de entrar em crise de escassez

energética, devido à má gestão, gerando incertezas que foram agravadas pelos ataques de 11 de setembro. E em março de 2002, com a proximidade das eleições presidenciais e a probabilidade cada vez maior do candidato da oposição vencer, a instabilidade econômica piorou uma vez que o PT possuía um discurso macroeconômico radical.

O discurso econômico do PT estava alicerçado na concepção radical sobre a política econômica que se resumia em não pagar tanto a dívida interna quanto a externa. Desta forma com a perspectiva de vitória do candidato no PT nas eleições para presidência de 2002 desencadeou-se uma devastadora desestabilização econômica. Porém, em meados de 2002, o discurso do partido teve que começar a mudar, mesmo com resistências dentro do PT, já que os indicadores de confiança na economia brasileira estavam em rápida deterioração frente ao avanço do candidato Lula nas pesquisas de intenção de voto. Isto posto, o PT se viu pressionado a ser mais claro quanto ao teor real de sua política econômica.

Em junho de 2002, o partido dos trabalhadores divulga a *Carta ao Povo Brasileiro*, um documento assinado pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, que continha uma declaração de intenções, a qual se destaca o compromisso de se preservar o superávit primário, a fim de impedir que a dívida interna aumente suprimindo a confiança na capacidade do governo em honrar seus compromissos, ou seja, o partido se comprometeu em manter o esforço fiscal conforme previsto no acordo junto o FMI anos antes, sustentando o novo tripé macroeconômico – câmbio flexível, sistema de metas de inflação e superávit primário.

A iniciativa foi de extrema importância para reduzir a turbulência financeira que o país se encontrava durante a campanha eleitoral, propiciando ao Brasil um horizonte com menos incertezas para o novo mandato presidencial que estava por se iniciar. Porém, esta medida não foi suficiente, o mercado financeiro passou a desconfiar da mudança de discurso do partido. O câmbio, que iniciou o ano em R\$ 2,30/US\$, chegou a R\$ 3,66/US\$, as vésperas do primeiro turno das eleições, indicando uma possível fuga de capitais devido a grande incerteza perante a condução da política econômica pela nova administração. O mercado temia que, mesmo na elite dirigente do PT, o novo discurso tivesse sido adotado a contragosto, ou seja, se temia que a mudança drástica do discurso tivesse sido feita sem a convicção da maioria do partido. Isto posto, uma vez que se assegurasse a vitória, o interesse comum de manter o novo discurso poderia desaparecer, e desta forma o partido teria grandes problemas em transformar o discurso em uma real política econômica.

Conforme destaca Werneck (2014b), a abrupta mudança no discurso econômico do PT, vinha exigindo uma adaptação difícil do partido, fazendo com que o novo presidente tomasse muito cuidado na composição de seu governo. Logo após a vitória de Lula no segundo turno das eleições presidenciais de 2002, pensava-se que sem uma rápida definição dos nomes responsáveis pela condução da política econômica seria muito difícil manter o mercado financeiro sob controle, porém o futuro presidente conseguiu manter certa estabilidade mesmo não divulgando a composição do governo rapidamente. Não foi possível vencer o ceticismo do mercado perante a abrupta mudança de discurso do PT, porém se conseguiu evitar o pior.

O governo recém-eleito viu neste quadro hostil uma oportunidade, uma vez que fizesse o que se esperava do novo discurso, seria possível derrubar o Risco-Brasil e desta forma reduzir a taxa de juros, possibilitando a retomada sustentada do crescimento.

“Afim não havia ninguém melhor do que o próprio Presidente Lula para convencer os mais céticos de que o PT de fato havia mudado” (Werneck, 2014b, p. 361).

#### **4.1. O Governo Lula (2003 - 2010)**

Após assumir a presidência, em 2003, o novo governo preocupou-se em estabilizar a economia que vinha passando por turbulências, devido a incertezas que envolviam a condução das políticas econômicas, optando, assim, por uma política mais restritiva, ou seja, o governo optou por elevar a taxa de juros, aumentar a meta de superávit primário, fazer cortes no orçamento e sinalizou que o reajuste no salário mínimo poderia ficar abaixo do que se havia esperado. A nomeação da equipe econômica agradou até os mais céticos perante a veracidade do novo discurso do PT: Antonio Palocci para ministro da Fazenda e Henrique Meirelles, um ex-executivo do Banco de Boston para presidente do Banco Central, e pode-se ver que o novo discurso se traduziu em ações concretas. Porém, a condução da política econômica pelo novo governo foi vista com desconforto no PT.

A desestabilização provocada pelas incertezas do mercado financeiro, a taxa oficial de inflação acima de 13% ao ano e o endividamento do setor público muito acima do desejável conduziram à adoção de uma política ortodoxa. A decisão do governo em elevar a taxas de juros e a meta do superávit primário foi de extrema importância para que o mercado financeiro passasse a confiar no discurso do novo

governo. A rápida melhora da balança comercial, ocasionada pela desvalorização do Real e pelo aumento da demanda mundial pelas exportações brasileiras, facilitou a reconstrução da confiança pelos mercados financeiros. Ainda no primeiro semestre de 2003, com as contas externas mais solidas o câmbio se valorizou e o Risco-Brasil caiu pela metade. À medida que a economia foi se reerguendo e a política de aperto monetário se fez sentir sobre a inflação, o Banco Central reduziu a taxa de juros de 26,5% em maio de 2003, para 16% em maio de 2004.

#### **4.1.1. A Pitce - Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior**

Contudo, já durante o primeiro governo do presidente Lula, a questão de Política Industrial volta a ser discutida. Em março de 2004 é anunciada a “Política Industrial Tecnológica e Comércio Exterior” (Pitce), que tinha como principal objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovar das empresas e da expansão das exportações, para que se garantisse uma maior inserção externa da economia. A sua implementação foi deixada a cargo da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), submetida ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), comandado pelo próprio presidente da República.

A Pitce possuía, em suma, dois “macroprogramas”: *Indústria Forte*, que visava fortalecer e expandir a base industrial brasileira, e *Inova Brasil*, que tinha por objetivo aumentar a capacidade inovadora das empresas. Segundo as diretrizes da Pitce, o seu objetivo central era o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional, ou seja, o foco foi o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas nacionais e da expansão das exportações brasileiras, sendo base para uma maior inserção do Brasil no comércio internacional, estimulando os setores no qual o país tem maior capacidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminho para inserção de setores mais dinâmicos no fluxo de trocas internacionais. As diretrizes consideradas para a implementação da Pitce, segundo Governo Federal (2003) são:

a) *Inovação e desenvolvimento tecnológico*: a ideia central desta ação era a de estruturar um Sistema Nacional de Inovação permitindo a conexão entre os agentes inovadores, como por exemplo, empresas, centros de pesquisa, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual, gestão tecnológica e do conhecimento, instituições

de fomento e financiamento do desenvolvimento tecnológico etc. Para tanto, buscou-se harmonizar a base legal com a aprovação de instrumentos que facilitem a inovação, e definir a institucionalidade, fortalecendo as instituições públicas e privadas de pesquisa e serviços tecnológicos e aumentando a transparência dos processos decisórios da ação governamental.

Em relação à harmonização da base legal, é de extrema importância a aprovação de instrumentos que favoreçam a inovação, ou seja, a aprovação da aplicação de recursos em P&D nas instituições públicas e nas empresas, contribuindo para aumentar o desenvolvimento e a competitividade dos produtos brasileiros. Sendo, também, necessário definir um modelo de gestão para as leis de incentivo, com o objetivo de implementar, monitorar e avaliar as ações. Já na institucionalização, é necessário garantir que o fluxo de recursos, já definidos legalmente, possa servir de instrumento efetivo para a política de inovação, ou seja, fica evidente a importância da definição de prioridades pela política industrial para uma maior racionalização da aplicação dos recursos.

Outra ação importante é a de criação e o fortalecimento de instituições públicas e privadas de pesquisa e serviços tecnológicos, com o objetivo de difundir as tecnologias e a extensão tecnológica. Para tanto é necessário organizar sistemas setoriais de inovação e difusão tecnológica, ou seja, organizar redes de instituições especializadas em temas, setores, cadeias produtivas. É necessário estruturar laboratórios nacionais que possam reunir infraestrutura de porte e criar sinergia de pesquisa e desenvolvimento, organizar os estágios iniciais de pesquisa empresarial e transferir tecnologia e gestão para o setor produtivo (Governo Federal, 2003). É necessário, também, aumentar a transparência do processo decisório e da ação governamental, ou seja, divulgar periodicamente os resultados dos programas e auditar os processos.

*b) Inserção externa:* procurou ampliar de forma sustentada as exportações brasileiras, expandindo a base exportadora pela incorporação de novas empresas, produtos e negócios. Para viabilizar esse aumento o governo teria que apoiar as exportações por meio de financiamentos, simplificação dos procedimentos e desoneração tributária. O governo, também, teria de auxiliar na promoção comercial e prospecção de mercados, apoiar à inserção em cadeias internacionais de suprimentos, estimular a criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior, e incentivar a consolidação da imagem do Brasil e de suas marcas no exterior.

c) *Modernização industrial*: Inclui financiamentos para o aumento da capacidade, modernização de equipamentos, programas de modernização de gestão, de melhoria de *design*, de apoio ao registro de patentes e de extensão tecnológica. Muitas empresas, principalmente as de médio e pequeno porte, apresentam problemas relacionados à capacitação produtiva e à gestão, e possuem equipamentos defasados, que geram maiores custos e desta forma a perda da competitividade. O governo deve tratar esses problemas simultaneamente e de forma articulada, mediante programas setoriais. Os programas de modernização devem aproveitar da proximidade das empresas e da facilidade de cooperação entre elas e com instituições tecnológicas e financeiras para a difusão de técnicas de produção e de gestão e ampliação dos negócios. As instituições envolvidas devem se organizar de forma a atender um conjunto de empresas ao mesmo tempo. Seja porque os problemas são semelhantes ou porque as soluções são mais efetivas quando tratadas em conjunto. Porém, para atingir um conjunto amplo de empresas dispersas geograficamente, o governo federal deve fazer um acordo com as instâncias locais de poder e com outras instituições com elevada capilaridade.

d) *Capacidade e escala produtiva*: essa ação tem como foco o incentivo de investimentos para os setores produtores de bens intermediários, que são de extrema importância para a retomada do crescimento do mercado interno e a superação da vulnerabilidade externa da economia brasileira. O Estado deve atuar ofertando de garantias e fontes de financiamento, assegurando, desta forma, o investimento privado, estimulando à fusão de empresas ou a atuação conjunta para permitir o desenvolvimento tecnológico e geração de inovações de forma cooperativa, e uma maior inserção da economia brasileira no comércio internacional.

e) *Opções estratégicas*: a ideia central foi a de concentração de esforços em algumas áreas intensivas em capital humano, que possuem elevado dinamismo, e um estreito relacionamento com inovação de processos e produtos, sendo as detentoras de parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D. Dentre os setores se destacam: os semicondutores, *software* (a proposta era de executar medidas voltadas para atração de investimento, desenvolvimento de competências e capacitação de pessoal), fármacos e medicamentos (apoio à P&D e estímulo à produção doméstica de fármacos e medicamentos) e bens de capital (fortalecer de alguns segmentos desta indústria; facilitar da importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional; e estímulo à inserção externa).

Segundo Ferraz (2009) a Pitce avançou quando estabeleceu condições que promoviam inovação da indústria brasileira, instituindo um marco legal, conforme Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei de Biossegurança e Política de Desenvolvimento da Biotecnologia. Com o objetivo de organizar uma instituição capaz de dar coerência às ações propostas e encorajar a comunicação entre o setor público e o setor privado houve a criação do CNDI e da ABDI. O Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) foi reestruturado, a fim de aperfeiçoar os processos referentes ao registro de propriedade intelectual. E introduziu programas de financiamento, mediante a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para alguns setores estratégicos, como o setor de fármacos (Profarma) e de software (Prosoft).

Apesar de haver a preocupação perante a necessidade de articulação de medidas e instrumentos horizontais que promovessem a eficiência e um bom desempenho da atividade produtiva, com ações que concentraram esforços, exigindo uma contrapartida por parte das empresas que fossem beneficiadas, através de metas fixadas, evitando que a política seja compreendida como um favor, a Pitce foi criticada pela falta de clareza e objetivos referentes aos setores intensivos em mão de obra que são importantes empregadores no país.

A implementação da Pitce teve que enfrentar algumas dificuldades herdadas da década de 90, período no qual a política industrial foi suprimida, uma vez que durante os anos 90 várias instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização foram extintas ou esvaziadas, como conselhos interministeriais, órgãos de planejamento etc., além do fim de instâncias que existiam no interior das empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas.

Segundo Cano e Silva (2010), a Pitce foi pensada a partir do entendimento da complexidade da estrutura produtiva do país e alicerçada na percepção de que os setores e as cadeias produtivas desempenham funções diferenciadas na dinâmica do desenvolvimento, em termos de geração e propagação de inovações, competitividade e inserção externa e atendimento das necessidades básicas da população, que se refletem na sua posição no desenho da política.

Pode-se dizer que a Pitce representa, assim, um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos

produtos brasileiros. (Cano, W e Silva, A. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 181, julho 2010, pag. 7 e 8).

A soma de iniciativas desarticuladas e desorientadas que foram sendo implementadas, na espera de um processo de reconstrução de instâncias de planejamento, de gestão e de instrumentos de política, não foi capaz de gerar o nível de investimentos na direção planejada e, muito menos de reverter os problemas estruturais. Para Cano e Silva (2010) entre o lançamento da Pitce em março de 2004 e o final do primeiro governo Lula, o fortalecimento da estrutura institucional de apoio à política merece destaque. Apesar da criação de novas instituições e do fortalecimento das que já existiam, o sistema institucional brasileiro está longe de ser um sucesso, conforme destacam Suzigan e Furtado (2010), as instituições não possuem pessoal técnico qualificado suficiente além de ainda trabalharem como se estivessem executando políticas do pós-guerra que tinham objetivos de internalizar setores utilizando de grande proteção e subsídios, o que difere dos objetivos das novas políticas, uma vez que o mundo globalizado tem outras demandas.

Já em relação as micro, pequenas e médias empresas, a Pitce possuía vários instrumentos, como apoio à inovação pela Finep e BNDES, financiamento ao investimento pelo BNDES, crédito para capital de giro pelo BNDES e CEF, mudanças na legislação para MPEs e programas de apoio ao desenvolvimento organizacional e gerencial, porém, apesar de representem um avanço, tiveram um efeito prático pouco significativo.

Pode-se observar que durante o primeiro governo Lula, a implementação da Pitce resultou em um conjunto abrangente de iniciativas, em estágios bastante heterogêneos de planejamento e implementação, prevalecendo ações horizontais. Destacam-se, também, os esforços para desonerar o investimento, a produção e as exportações, como a retirada das alíquotas de IPI sobre bens de capital, a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando aos primeiros a contribuição para o COFINS, a isenção da contribuição para PIS/Pasep e COFINS para a compra de maquinário por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção. Por outro lado, as políticas dos setores intensivos em tecnologia como, setor de semicondutores, de fármacos, de *software* e de bens de capital não foram implementadas em grande escala, embora tenham sido objeto de programas específicos do BNDES.

Porém, o primeiro governo Lula ao mesmo tempo em que levou adiante à política macroeconômica restritiva adotada no governo do FHC, incentivou a retomada da Política Industrial quando iniciou a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Sendo assim, esse arranjo de políticas gerou um problema, uma vez que devido à política restritiva o poder do governo em mover os instrumentos de câmbio, juros e de gasto público, estava fortemente limitado, acarretando em dificuldades para por em prática as diretrizes da Pitce. Já que as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas, mesmo que essas sejam excelentemente planejadas, é necessário que as políticas macroeconômicas sejam compatíveis, caso contrário, o descasamento dessas políticas causa a ineficiência.

A incompatibilidade da política industrial desenvolvimentista com a política macroeconômica restritiva pode ser observada na rigidez da utilização e na disponibilidade de recursos para implementar projetos de grande impacto, uma vez que a maior parte dos recursos disponíveis estava destinada ao financiamento de exportações e os destinados a investimentos possuíam um alto custo, se compararmos ao anterior, adicionado a isso as tentativas de introduzir mecanismos de nivelar os juros para investimento, semelhantes aos utilizados no financiamento das exportações (Proex), enfrentaram fortes resistências do Ministério da Fazenda. Esta incompatibilidade de políticas também gerou expectativas inconsistentes, devido a indecisão do governo, visto que ao mesmo tempo que anunciava políticas restritivas sinalizava políticas de aumento do gasto público. Desta forma, devido à dificuldade de coordenação da Política pelo governo brasileiro, como destacam Sarti e Laplane (2008), e a subordinação à política macroeconômica, a Pitce não produziu os resultados que se esperava, se analisarmos o desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no comércio internacional, embora houvesse um bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente.

No entanto, durante o segundo semestre de 2005, diante do crescimento dos gastos do governo, a autoridade econômica propôs um ajuste para a sua redução, o que acarretou em um enfrentamento na elite do governo em torno de um possível ajuste fiscal de longo prazo que visava, por exemplo, a atenuação da expansão do gasto previdenciário, o controle do gasto com o funcionalismo público mostrou que o discurso econômico do governo estava mudando. Conforme destaca Werneck (2014b), o corte de

gastos público não seria drástico, a ideia era apenas conter o crescimento exacerbado desses, ou seja, assegurar que o crescimento do gasto não superasse o do PIB, para que se pudesse ampliar a possibilidade de queda da taxa de juros abrindo espaço para o investimento público, e a redução gradual da carga tributária, uma vez que o orçamento não estaria mais tão comprometido com despesas com a SELIC.

Essa proposta de corte de gastos foi rejeitada pela nova ministra da Casa Civil Dilma Rousseff e pelo então presidente do BNDES Guido Mantega, com o consentimento do presidente Lula. No final de 2005, o Diretório Nacional do PT contestou alguns pontos fundamentais da estratégia de política econômica adotada pelo governo. Sem o apoio do governo, o ministro Antonio Palocci renunciou ao cargo em março de 2006 e foi substituído pelo presidente do BNDES, Guido Mantega. Nos primeiros meses acreditava-se que mesmo após a derrota da proposta de ajuste fiscal de longo prazo, a compreensão de que se fazia necessário um esforço para manter o equilíbrio nas contas do governo estava vivo na porção mais representativa do governo, porém o que se viu foi um abandono do projeto de ajuste, ocasionado principalmente pelo ótimo desempenho da arrecadação tributária em 2006, marcando uma nítida mudança no discurso econômico do governo. Ao final do primeiro mandato do presidente Lula, a inflação estava em 3,1% e a taxa média de crescimento do PIB no período de 2004-2006, foi de aproximadamente 4,3%, com o ótimo desempenho da economia o presidente foi reeleito em outubro de 2006.

#### **4.1.2. A PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo**

Já em 2006 a ideia de que cabe ao Estado tomar a frente na condução do processo de crescimento econômico volta à tona. Em 2007, foi anunciado o Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC) que rompeu com a imagem de controle fiscal, uma vez que o plano era um programa de ampliação de infraestrutura combinada com expansionismo fiscal e ativismo do governo, com o objetivo de romper barreiras e superar limites. Com a mudança das diretrizes da política macroeconômica foi anunciado, em maio de 2008, a “Política de Desenvolvimento Produtivo” (PDP), que se propunha a superar as limitações da Pitce, especialmente referente às dificuldades de gestão e restrição dos instrumentos, e ampliar para um grande número os setores privilegiados. A PDP deu continuidade ao enfoque da Pitce de aumentar a

competitividade da indústria brasileira, provendo incentivos às atividades de P&D e mantendo ou ampliando os instrumentos legais de proteção à propriedade intelectual.

A expansão do PIB brasileiro durante o primeiro governo Lula teve como carro chefe a redução da taxa de desemprego, o aumento do acesso ao crédito, aumento dos lucros privados, taxa de inflação baixa e constante, equilíbrio nas contas externas, aumento das reservas internacionais e situação das contas do governo favorável, após anos de política restritiva.

A PDP tinha por objetivo sustentar o atual ciclo de expansão da economia brasileira, atuando em quatro aspectos fundamentais: ampliação da capacidade de ofertar, preservação da solidez da balança de pagamentos, elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPES), já que com a continuidade do crescimento a capacidade produtiva seria ocupada trazendo pressões inflacionárias e na balança comercial, desta forma havia a necessidade de ampliação de oferta.

A preocupação com médias e pequenas empresas está associada à dificuldade da atividade empreendedora no Brasil, a ideia central era organizar um pacote de medidas para facilitar a atividade das MPES especialmente no campo tributário, antiga reivindicação dos empresários, para avaliar a eficácia dessa iniciativa foi estabelecida uma meta de elevação da competitividade das MPES, indicada por exportações e atividade de pesquisa e inovação tecnológica.

A PDP identifica a necessidade de instrumentos mais abrangentes e melhorias na gestão e governança, para tanto são introduzidas metas gerais e setoriais. 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 de longo prazo dos mais diversos setores da economia brasileira. A PDP pode ser considerada um avanço em relação ao aprendizado da Pitce, pois reconhece a necessidade de instrumentos mais abrangentes e melhorias na gestão, assim introduz o conceito de metas gerais (Guerriero, 2012).

Diferentemente do período em que prevaleceu a política de substituição de importações, o desafio da economia brasileira em 2008 era reverter o processo de “especialização regressiva” aproveitando as oportunidades dadas

pela expansão das exportações e pela existência de um parque industrial complexo e integrado. (Guerriero, 2012, pág.: 5)

A nova política industrial contemplava 24 setores da economia, entendendo a abrangência e complexidade da estrutura industrial nacional. Os setores foram divididos em 3 grupos de programas: *a) programas para consolidar e expandir a liderança*: contempla setores nos quais Brasil já possui vantagens comparativas, subdivido em 7 programas: aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes; *b) programas para fortalecer a competitividade*: contempla setores nos quais o Brasil possui alguma vantagem, porém não é consolidada, subdivido em 11 áreas: 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; *c) programas mobilizadores em áreas estratégicas*: contempla setores intensivos em tecnologia abrangendo 6 programas: complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa.

Cabe destacar que a questão exportações da PDP não é tratada como restrição da balança de pagamentos, mas sim como medida de aumento da competitividade, sendo isto inédito na história da economia brasileira que sempre sofreu com restrições externas. Essa mudança é decorrente, pelo lado comercial, da ampla elevação dos preços das *commodities* primárias exportadas pelo Brasil, e pelo lado financeiro, pela elevação de fluxo de capital estrangeiro associados ao bom momento da economia brasileira. A PDP também propunha a desoneração de diversos setores produtivos correspondente a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011, tais como eliminação do IOF nas operações de crédito do BNDES e Finep, redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação e suspensão da cobrança de IPI, PIS e COFINS sobre peças e materiais destinados à construção de navios novos para estaleiros nacionais, entre outras.

A PDP possuía quatro macrometas de ações específicas:

*a) elevar o nível de investimento*; o investimento em formação bruta de capital fixo em 2007 totalizou 17,6% (R\$ 450 bilhões) do PIB, maior percentual desde 1995, segundo Guerriero (2012). A meta da PDP é elevar a participação de investimento em

formação bruta de capital fixo para 21% (R\$ 620 bilhões) do PIB em 2010, o que exigiria um crescimento médio anual de 11,3% tendo em vista o crescimento projetado do PIB de 5 % ao ano. Para tanto foram adotadas medidas como a suspensão da incidência do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) de 0,38% nas operações de crédito do BNDES, da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e da Finep a fim de baratear o crédito, redução do IPI em setores selecionados, como linha branca, ampliação dos financiamentos dados pelo BNDES; redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% para 1,1% ao ano; e, redução de 40% do *spread* básico de 1,5% para 0,9% a.a. para linhas de bens de capital, entre outros.

*b) aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (dinamizar MPES):* a meta é aumentar em 10%, o número de MPES exportadoras até 2010, ou seja, 12.971 MPES exportadoras em 2010, frente a 11.792 MPES em 2006. Aumentar para 35% a porção de MPES inovadoras de 10 a 49 empregados, e manter a taxa de criação líquida de MPES com até 19 empregados em 5,2%. Para tanto foram medidas como expandir o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) com exportação anual de até R\$ 1 milhão, ampliação para US\$ 50 mil o limite de Declaração Simplificada da Exportação e do Câmbio Simplificado, e a capitalização as empresas inovadoras através de fundos ou investimento de risco, entre outros.

*c) elevar os investimentos em P&D:* durante o ano de 2006 o setor privado realizou R\$ 11,9 bilhões em investimentos em P&D, ou seja, 0,51% do PIB, a meta é elevar esse percentual para 0,65% do PIB em 2010, ou seja, R\$ 18,2 bilhões, para tanto será necessário um crescimento médio de 9,8% aa, entre 2007 e 2010. Para atingir essa meta a PDP irá promover a pesquisa tanto na instituição pública quanto privada, implementar parcerias público-privadas, apoiar o empreendedor que investe em P&D e os incentivos fiscais. Para tanto foi criada uma nova linha capital inovador, de R\$ 6 bilhões entre 2008 e 2010, subsídio à inovação no valor de R\$ 325 milhões, desoneração fiscal da folha de pagamento, de acordo com a participação das exportações no faturamento de empresas do setor de *software* e de tecnologia da informação (TI), dedução da base de cálculo do IR e da CSLL os dispêndios relativos à P&D multiplicados por um fator de até 1,8 para as empresas de informática e automação.

d) *aumentar a competitividade dos produtos brasileiros internacionalmente*: No ano de 2007 o Brasil exportou US\$ 160,6 bilhões, ou seja, 1,18% do total das exportações mundiais. A meta para 2010 é de atingir US\$ 208,8 bilhões, aumentando a participação brasileira para 1,25% em valor em relação às exportações mundiais acarretando em um aumento das exportações de produtos brasileiros acima da expansão do comércio mundial, demandando um crescimento médio anual de 9,1% entre 2007 e 2010. Para acompanhar o cumprimento desta meta será utilizada como indicador a participação brasileira no comércio internacional; de aumentar em 10% o número de empresas exportadoras, totalizando aproximadamente 23mil em 2010; e ampliar a participação das exportações brasileiras em países não tradicionais.

Para tanto a PDP irá utilizar das seguintes medidas: *Proex financiamentos* - ampliar o orçamento do programa para R\$ 1,3 bilhão em 2008; ampliar para R\$ 150 milhões do limite de faturamento das empresas que podem usufruir dos recursos do programa (o limite atual é de R\$ 60 milhões); estender o prazo de financiamento dos setores: têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro; *Proex equalização* - elevar o limite de gasto atual com equalização em operações entre empresas de US\$ 10 milhões para US\$ 20 milhões por empresa; ampliar a lista de bens elegíveis pelo programa em operações entre empresas; incluir o setor automotivo, a partir de janeiro de 2009; estender o prazo de financiamento os setores: têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro; *Novo Revitaliza exportações*: equalizar as taxas de juros (7% a.a.) e bônus de adimplência de 20% para setores intensivos em mão-de-obra, bens de capital e *software*; ampliar o orçamento do programa de R\$ 300 milhões para R\$ 9 bilhões por ano até 2010; *Ampliar o drawback verde-amarelo*: suspender o pagamento de PIS/COFINS na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados; reduzir a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação; reduzir a zero do IR incidente em pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços, remetidos ao exterior; Simplificar operacionalmente o comércio exterior e constituir um Grupo de Trabalho Interministerial para estruturação da Estratégia Brasileira de Exportações; *Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex)*: elevação do valor máximo das operações de pequena monta para habilitação simplificada para US\$ 300 mil por semestre.

A PDP destaca-se pela forma de atuação no BNDES. Conforme ressalta Almeida (2013), a ascensão da China solidifica a estrutura produtiva brasileira, fundada

na exportação de *commodities* agrícolas e minerais. A PDP intensifica esse favorecimento por meio de estímulos do BNDES às empresas produtoras de *commodities*. A política do BNDES, “Campeãs Nacionais”, teve como objetivo criar grandes grupos nacionais internacionalmente competitivos, de modo que empréstimos do BNDES direcionaram-se a empresas que atuam em setores nos quais o país já possui vantagens comparativas, diminuindo assim a diversificação. Com desburocratização dos financiamentos e a disponibilidade de recursos subsidiados, entre 2008 e 2010, a PDP previa para o BNDES financiamentos de R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços, excluindo os financiamentos à infraestrutura.

Segundo Prates (2007), o aumento dos preços das *commodities* tem como seu principal determinante o exacerbado crescimento econômico chinês, que foi liderado por setores intensivos em construção civil pressionando a demanda por esses bens, como aço, concomitantemente com o crescimento da população chinesa e a crescente urbanização que favoreceram a compra externa de alimentos e demais *commodities* agrícolas. Já em 2003, os números das importações chinesas são de grande relevância, uma vez que cresceram 40%, e foram responsáveis por 26,5% da demanda global de aço, 19,8% da de cobre e 19% da de alumínio.

O ingresso da China na OMC em dezembro de 2001 constitui uma mudança estrutural com impactos significativos sobre o comércio internacional uma vez que a China era a sexta potência comercial, sendo responsável por 6,3% das exportações e 3,8% das importações mundiais. Já em 2003, esse último percentual passou para 5,5%, tornando a China a terceira principal importadora mundial. Com a entrada na OMC a China teve que acelerar seu processo de liberalização comercial, por meio de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias sobre importação. Em relação às *commodities* agrícolas, com a abertura comercial, dada a escassez de terra arável e o crescimento da demanda por alimentos devido ao crescimento populacional acarretaram em um aumento das às importações desses bens. Já no caso das *commodities* minerais, a redução das tarifas também impulsionou as importações destinadas ao consumo interno. Porém, o aumento também é explicado pela crise energética que a China passou o que deslocou a demanda de importações em direção às *commodities* metálicas processadas, cuja produção é mais intensiva em energia. Desta forma, conforme destaca Prates (2007), um conjunto de fatores conjunturais e estruturais explica o crescimento das importações de *commodities* pela China, o qual pressionou os preços desses bens cuja oferta no curto prazo é relativamente inelástica. Segundo Medeiros e Cintra (2015) o

que diferencia a mudança do ciclo de preço das *commodities* a partir dos anos 2000 é a sua continuidade, mesmo com a queda de preços em 2008 e as flutuações sofridas nos anos posteriores não se anulou a subida inicial, o que nitidamente beneficiou o Brasil, uma vez que o país é um grande produtor e exportador de *commodities*.

Em suma, ascensão da China colaborou de forma direta com o crescimento da economia brasileira e de forma indireta para a diminuição da restrição externa, problema que voltou à tona após a forte abertura economia que o país passou durante a década de 90. Com a elevação dos preços e o crescimento do volume de *commodities* exportadas para a China, a parcela desses produtos da exportação brasileira aumentou. O câmbio valorizado e a grande entrada de importados chineses com baixo preço, tais como eletrônicos, produtos intermediários e de capital, acarretam em uma maior consolidação das vantagens comparativas do Brasil em detrimento da indústria de ponta.

Quando a PDP foi lançada a o ambiente interno era favorável, com o setor privado com recursos para ganhos reais no salário mínimo e crescimento da demanda doméstica, expansão do crédito, além de investimentos e produtividade em expansão e quantidade de reservas elevadas.

Entretanto, em meados de 2007, a expansão desordenada de crédito hipotecário na economia estadunidense gerou uma bolha imobiliária. Nos meses posteriores, o mercado financeiro norte-americano foi tomado por uma onda de desconfiança à medida que o volume de empréstimo de baixa qualidade foi repassado ao sistema financeiro e estava sendo negociado nos mercados de derivativos.

Em setembro de 2008, a crise tomou proporções graves, uma vez que as autoridades norte-americanas decidiram deixar que o banco de investimentos Lehman Brothers quebrasse, a fim de mostrar que não iriam necessariamente resgatar todas as instituições financeiras de grande porte que se viam em dificuldades. A quebra dessa instituição financeira paralisou a concessão de crédito ao setor privado e desabou os indicadores de confiança, assumindo proporções globais, ou seja, logo após o anúncio da PDP instaurou-se de forma global uma profunda crise econômica, que acarretou na redução dos investimentos no país, interrompendo o ciclo de crescimento da economia brasileira, sobre o qual fora pautada a PDP.

Com o agravamento da crise externa se fez necessário a adoção de políticas anticíclicas na tentativa de diminuir o impacto sobre a economia brasileira que vinha de anos de crescimento. Algumas medidas conjunturais anticíclicas foram de certa forma

alicerçadas nas duas políticas estratégicas do governo, o PAC e a PDP, como as desonerações tributárias que ocorreram quase na sua totalidade em setores estratégicos da PDP e o programa “Minha Casa, Minha Vida” atrelado ao PAC. Pode-se destacar também o Marco Regulatório da Exploração das Reservas do Pré-Sal, instaurado em 2009, o qual exigia que a Petrobras, além de manter o monopólio da exploração do pré-sal teria que ter participação mínima de 30% em cada consórcio que viesse a explorar tais campos, além de tudo isso ficou decidido que os equipamentos a serem utilizados na exploração do pré-sal teriam que ser praticamente produzidos no Brasil, pois deveriam atender a requisitos extremamente altos de conteúdo local, para que se impulsionasse investimento em tecnologias juntamente com oportunidade de emprego, porém, isso implicaria em encarecimento dos investimentos que se fizessem necessários. Essas medidas mostram uma maior atuação governamental sobre a economia brasileira.

Segundo, Werneck (2014b) os desdobramentos da crise econômica mundial favoreceram a legitimação de mudanças no regime fiscal brasileiro. A rápida deterioração das contas públicas dos países desenvolvidos abriu espaço para um afrouxamento da política fiscal no Brasil, além disso, a crise levou a mudanças no discurso de instituições importantes, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial que passaram a defender um afrouxamento geral da política fiscal, a fim de superar a crise, o que incentivou ainda mais as políticas anticíclicas brasileiras.

Porém, com a crise econômica mundial frustrando as expectativas do governo brasileiro, a implementação plena dos instrumentos da PDP foi prejudicada o que gerou resultados aquém do esperado, visto que, nenhuma das quatro macrometas foi plenamente alcançada. A sustentação do crescimento, que foi a principal meta da PDP se transformou na principal frustração da política para o período, ao mesmo tempo em que a crise econômica levou ao adiamento dos investimentos, principalmente na indústria, e nas multinacionais aqui presentes que repassaram mais dividendos para as suas matrizes em detrimento de reinvestimento interno produtivo.

A crise econômica mundial derrubou as exportações brasileiras, e teve implicações diretas sobre o nível de atividade econômica. Tendo em vista o câmbio valorizado, o aumento das importações foi considerável, com destaque para os produtos chineses. Além dos efeitos negativos em termos dos saldos na balança comercial, tem-se em curso um processo de perda de espaços no mercado interno, a problemática do quadro piora se considerarmos que a intensidade tecnológica da pauta exportadora vem

regredindo muito e da pauta de importações aumentando, ou seja, o Brasil está exportando produtos com baixo valor agregado e importando com alto.

Quando o governo percebeu que a crise econômica poderia impactar o crescimento econômico observado no Brasil desde 2004, segundo Werneck (2014b), o PT temeu pela vitória da candidata governista na eleição presidencial em 2010. A ideia inicial foi a de uma ascensão natural da candidatura da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, no decorrer do final do mandato que seria marcado pela retomada do crescimento econômico juntamente com gasto público. Porém, com a crise assegurar a vitória por esse caminho se tornou inviável, desta forma o Presidente Lula optou por começar a campanha antes, lançando a candidatura de Dilma Rousseff em fevereiro de 2009, vinte meses antes das eleições presidenciais.

E, mesmo quando a economia deu mostras de já estar em franca recuperação, no final de 2009, o governo, ainda inseguro com as perspectivas de sua candidata, decidiu que não era o momento de correr o risco políticos desnecessários. E intensificou o expansionismo fiscal em 2010. (Werneck, 2014b: 376)

Desta forma, o governo continuou com a política anticíclica, ou seja, manutenção da expansão de gastos públicos, mesmo com a recuperação sentida pela economia brasileira no final de 2009. A condução expansionista da política fiscal foi aprofundada pela política anticíclica para superar a crise, e rapidamente deteriorou as contas públicas: o resultado primário passou de 3,5% do PIB em 2008 para 2% do PIB em 2009. Além da diminuição do resultado primário, foi sentido um menor compromisso com o cumprimento das metas fiscais usando de manobras contábeis para camuflar a real dimensão da deterioração das contas públicas.

O governo preocupado com os efeitos da crise decidiu capitalizar o BNDES para expandir seus empréstimos, tendo sido disponibilizado pelo Tesouro um empréstimo de 30 anos com juros excessivamente subsidiados. Para bancar esse empréstimo o Tesouro teve de emitir dívida, que foi indevidamente contabilizada a fim de não afetar a dívida líquida federal por um lado, e por outro lado os recursos que retornavam do BNDES eram contabilizados de forma a aumentar o superávit primário. Entre 2008 e 2010 o governo disponibilizou R\$305 bilhões em recursos extra orçamentários para investimentos, dos quais R\$230 bilhões são provenientes da emissão de dívida pelo Tesouro e entregues ao BNDES e, R\$75 bilhões à Petrobras. Esse aporte a Petrobras foi

necessário devido ao marco regulatório que impôs a empresa uma injustificável sobrecarga de investimentos.

#### **4.2. O Governo Dilma (2011 – 2014)**

Na espreita da expansão fiscal e das transferências do Tesouro ao BNDES, as dificuldades de 2009 foram superadas e o PIB em 2010 cresceu 7,5%, ainda que com uma aceleração da inflação. Com esse clima de euforia e de boas expectativas a candidata governista, Dilma Rousseff, foi eleita no segundo turno das eleições do mesmo ano.

Os desafios para a economia brasileira a partir de 2011, dada a crise econômica internacional que não dava sinais de reversão num futuro próximo, eram extremamente mais complexos que aqueles enfrentados quando foi lançada a PDP. O desafio para o novo governo, por um lado, era sustentar o crescimento em meio a condições de comércio internacional desfavoráveis, marcada pela baixa demanda nos países desenvolvidos, excesso de oferta industrial nestes mesmos países e competição cambial por meio de desvalorizações das principais moedas, e por outro lado, ampliar a capacidade de oferta da indústria brasileira.

##### **4.2.1. O PBM – Plano Brasil Maior**

Em meio a este cenário é lançado em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior (PBM), política industrial para o período de 2011 a 2014. Incorporando o que já havia sido aprendido com as políticas anteriores, corrigindo as falhas identificadas, o PBM tem por objetivo estimular a inovação e a produção nacional gerando um ambiente propício a competitividade da indústria nacional tanto no mercado interno quando externo, levando o Brasil na direção de um desenvolvimento econômico e social (Governo Federal, 2011).

O PBM tinha como propósito estratégico promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; intensificar a produção e tecnologia nas cadeias de valor; ampliar mercado interno e externo das empresas brasileiras; e, garantir um crescimento social inclusivo além de ambientalmente sustentável. Segundo o Governo Federal (2011) foram identificadas oportunidades para a concretização do PBM, entre as quais se destacam o dinamismo do mercado interno, que possuiria capacidade de sustentar o crescimento econômico nacional mesmo em período de crise externa; a condição

favorável do mercado *commodities* que possibilitaria a manutenção de uma balança comercial equilibrada; a abundância de recursos naturais, domínio tecnológico de energias renováveis e de petróleo e gás; existência de alguns núcleos industriais mais propícios a inovação que poderiam liderar o processo de modernização produtiva em razão do acúmulo de competências e capacidades tecnológicas; além de contar com a utilização de compras públicas e dos grandes eventos esportivos, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 para alavancar novos negócios, tecnologias e a demanda.

Também foram identificados os principais desafios para o PBM, destacando-se a necessidade de intensificar a incorporação de tecnologia na indústria de transformação; acelerar os investimentos em infraestrutura; incentivar a qualificação profissional em nível técnico e superior; além de combater os efeitos da “guerra cambial”, das incertezas do cenário mundial e enfrentar a concorrência internacional. Pode-se observar que o PBM está conectado com os demais programas do governo federal, como o PAC de infraestrutura, o de educação e coerente com a política macroeconômica expansionista.

O plano se organiza em ações transversais e setoriais. As ações setoriais foram definidas levando-se em conta as características, desafios e oportunidades dos principais setores produtivos, já as transversais são voltadas para o aumento da eficiência produtiva da economia como um todo. No âmbito setorial serão estruturados projetos e programas acordados entre o setor privado e o governo, tendo como referência as seguintes diretrizes: a) *Fortalecimento das cadeias produtivas*: a ideia central é enfrentar o processo de substituição por importação, procurando aumentar a eficiência produtiva das empresas brasileiras e coibir práticas desleais de competição; b) *Ampliação e Criação de Novas Competências tecnológicas e de negócios*: incentivar empresas com capacidade de entrar em mercados dinâmicos e usar do poder de compra do governo para formular mercados intensivos em conhecimento e escala; c) *Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias*: ideia central é fazer com que o Brasil fique entre os maiores fornecedores mundiais de energia e de tecnologia nesse setor, usando das oportunidades identificadas em petróleo e gás, bem como em energias renováveis como etanol, eólica e solar; d) *Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa*: Promover os produtos manufaturados de tecnologia intermediária e os intensivos em conhecimento, aumentar a internacionalização das empresas nacionais via diferenciação de produtos, e estimular a instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento; e) *Consolidação de*

*Competências na Economia do Conhecimento natural:* utilizar os avanços já conseguidos para ampliar a tecnologia envolvida nos setores intensivos em recursos naturais, possibilitando que o Brasil aproveite ainda mais as suas vantagens comparativas nesse setor.

Já a dimensão sistêmica visa orientar ações que reduzam os custos, aumentem a produtividade e promovam uma situação mínima de equilíbrio entre as empresas nacionais e suas concorrentes internacionais, além de consolidar o sistema nacional de inovação ampliando as tecnologias e a inserção externa das empresas. E esta é constituída por: *a) Comércio Exterior:* estimular as exportações por meio de uma melhora do sistema tributário e instrumentos financeiros, além de ter regras tarifárias coerentes facilitando o comércio, a inserção externa das empresas nacionais a fim de ampliar mercados e acesso a tecnologias, e atrair centros de pesquisas para o país; *b) Incentivo ao Investimento:* tem por objetivo diminuir os custos do investimento oferecendo prazos e juros compatíveis com os níveis mundiais, além de reduzir os encargos sobre o investimento, e promover a simplificação dos procedimentos para registro de empresas; *c) Incentivo à Inovação:* aprofundar as políticas que já estão em vigor, a fim de internacionalizar áreas intensivas em tecnologia; *d) Formação e Qualificação Profissional:* como a demanda por mão de obra qualificada vem crescendo e este é um dos gargalos da economia brasileira, o PBM apoia programas de ensino a fim de fazer com que o Brasil se adeque as necessidades das empresas aqui instaladas; *e) Produção Sustentável:* buscar melhorias para que se tenha um processo produtivo menos poluidor; *f) Competitividade de Pequenos Negócios:* para promover o microempreendedor o PBM vai ampliar o acesso ao crédito para capital de giro e investimento e dar preferências das compras públicas; *g) Ações Especiais em Desenvolvimento Regional:* inserir o PBM em todos os estados brasileiros por meio de articulações entre agentes públicos e privados; *h) Bem-Estar do Consumidor:* ampliar a oferta de bens e serviços ao consumidor por meio de uma melhora da logística e maior eficiência da cadeia de suprimentos.

Os principais instrumentos de política industrial, já estavam disponíveis, sobre o escopo das anteriores, tais como, desoneração de investimentos, exportações e gastos com inovação. Porém, além disso, o PBM introduziu uma lei de compra que permite ao governo adquirir produtos produzidos dentro do Brasil por preços até 25% superiores; desonerou a folha de pagamentos; ampliou medidas de defesa comercial; criou novos programas públicos via BNDES; prorrogou o processo de sustentação de investimento

até 2012; disponibilizou mais recursos para a FINEP e fez melhorias no marco legal das inovações. No âmbito do PBM ocorreu a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), inspirada na já bem-sucedida Embrapa que trabalha em inovações ligadas a agricultura e juntamente com o setor privado a Embrapii irá promover P&D em projetos em fase pré-competitiva.

A expansão do crédito e desoneração fiscal incentivou mais o aumento do consumo do mercado interno que a retomada do investimento. Num primeiro momento esse aumento excessivo do endividamento, principalmente das famílias de baixa renda, gerou crescimento da demanda interna, ou seja, o consumo estava pautado no crédito fácil e barato, porém num segundo momento esse aumento gerou um alto grau de inadimplência e por consequência a diminuição da demanda interna.

O governo Dilma a fim de elevar o investimento e garantir a expansão do PIB, iniciou em 2012 um processo de queda das taxas de juros, que chegou a 7,11% em janeiro de 2013, porém essa estratégia enfrentou grande resistência. O fato de esboçar ações contrárias à lógica rentista dominante no cenário brasileiro e de mexer em interesses consolidados nas áreas de infraestrutura, com alterações no marco regulatório e menor índice de rentabilidade, provocou aclamações contra a falta de diálogo e o pouco interesse em ouvir o mercado. Além disso, a resistência da inflação e a reação pouco promissora da indústria sinalizaram outros entraves e a dificuldade de assegurar a retomada dos investimentos, ou seja, o governo não conseguiu mesmo com a queda de juros que houvesse a retomada de investimentos, o que mostra além da mentalidade rentista do empresário brasileiro sua incerteza quanto à condução da capacidade de solvência do Estado, ou seja, a política fiscal expansionista praticada no governo Dilma aumentou a dívida interna afastando o investidor.

Críticos das estratégias adotadas durante o governo Lula e Dilma argumentam que em vez de aumento da diversificação houve aumento de concentração em setores em que o país já possui vantagens comparativas. Almeida (2013) critica políticas baseadas na concessão de crédito por acreditar que elas sobrecarregam, demasiadamente, o Tesouro Nacional, visto que o provedor desse crédito subsidiado é o BNDES, além de prover também os incentivos governamentais que ajudam o setor privado em suas ações de inovação e diversificação. Por fim, para os críticos, ao invés de apenas incentivar a formação de grandes grupos, a política industrial deveria se nortear pela oferta de bens públicos e incluir políticas para o setor agrícola, o setor serviços e até mesmo de infraestrutura.

Desta forma a retomada da implantação de política industrial veio acompanhada de uma desordem de planejamento, a Pitce sofreu com a não congruência entre a sua implementação e a política macroeconômica restritiva adotada na época a fim de diminuir a instabilidade econômica, já a PDP teve toda sua estruturação pautada no *boom* econômico que o Brasil vinha passando, porém a crise econômica de 2008 frustrou seu sucesso. E, por fim o PBM foi instaurado em um momento complicado e com a piora da economia internacional com destaque para os países emergentes somado com a tentativa frustrada de redução SELIC para incentivar o investimento, devido a não compatibilidade com a lógica rentista, o PBM também teve suas metas frustradas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir a partir deste presente trabalho que a discussão entre a utilização ou não de política industrial para o desenvolvimento de um país se norteia entre a defesa do uso de política horizontais beneficiando a economia como um todo, e a defesa do uso da política industrial setorializada. Um bom exemplo de sucesso é a experiência sul-coreana que com seu foco no mercado externo e em setores específicos para a criação vantagens comparativas, somado com os investimentos em capital humano gerou um aprendizado tecnológico acarretando em desenvolvimento econômico, ou seja, a Coreia do Sul pensou no longo prazo no momento em que investiu em capital humano.

Já o Brasil tem sua primeira experiência com política industrial em 1930 com o processo de substituição de importações. Esse processo de proteção industrial pelo Estado muda no início da década de 90 com a abertura econômica que apesar de servir de instrumento para o controle de inflacionário e abertura para novas tecnologias, deixou cicatrizes na indústria brasileira. Como a indústria brasileira usufruiu por um grande período da proteção governamental o fato de se liberar o mercado interno para o produto importado de forma rápida gerou uma perda da diversificação da indústria brasileira, principalmente em setores intensivos em tecnologia e capital, uma vez que esses eram os mais defasados se compararmos a produção internacional.

Este processo acarretou em uma especialização regressiva: como o Brasil possui claras vantagens comparativas em setores menos dinâmicos como os intensivos em trabalho e recursos naturais, estes passaram a ter o seu peso na economia brasileira ampliados em detrimento de setores mais dinâmicos, ou seja, as empresas brasileiras optaram por concentrar seus esforços em produtos nos quais já tinham vantagens comparativas e a investirem em novas tecnologias para competir com os produtos estrangeiros, enquanto, as multinacionais atuantes no Brasil priorizam o atendimento ao mercado interno em detrimento das exportações.

Oreiro e Feijó (2010) destacam que a abertura também intensificou Desindustrialização, ou seja, neste período há queda da participação industrial no emprego e no PIB. O processo de ajuste ao novo programa macroeconômico gerou impactos sobre o emprego doméstico e a deterioração do saldo da balança comercial, sendo este último um agravante da crise de 1999.

Com a chegada ao governo do PT, houve a retomada das políticas industriais, porém estas vieram acompanhadas de uma desordem de planejamento. A Pitce sofreu com o descasamento entre a sua implementação e a política macroeconômica restritiva adotada na época a fim de diminuir a instabilidade econômica, já a PDP teve toda sua estruturação pautada no *boom* econômico, porém a crise econômica de 2008 frustrou seu sucesso. E, por fim o PBM foi instaurado em um momento complicado e com a piora da economia internacional com destaque para os países emergente e teve suas metas também frustradas. A crítica sobre as estratégias adotadas pelo governo PT se norteia na ideia que ao invés de incentivar a diversificação econômica essa estratégia acarretou em mais concentração em setores no quais o Brasil já possui vantagens comparativas, além de que as políticas de concessão de crédito subsidiado sobrecarregaram as contas públicas.

Outro fator agravante para o insucesso das políticas industriais, conforme destacam Suzigan e Furtado (2010) é a ineficácia institucional para implementá-las, decorrente da quantidade excessiva de órgãos com quadro técnico sem preparo adequado, além do “envelhecimento” dessas instituições que mantêm as mesmas práticas de organização da época do pós-guerra quando o foco da política industrial era internalizar setores com forte proteção e subsídios. Somado a isso se tem o fato de que as instituições muitas vezes se tornam objeto de acordos políticos, desvirtuando assim suas funções.

Pode-se dizer que as políticas industrializantes da última década contribuíram para a reafirmação das vantagens comparativas brasileiras, porém suas principais metas não foram totalmente atingidas, ora por descasamento entre as políticas macroeconômicas e a industrial, ora pela crise internacional, ou ainda pelo fato do crescente endividamento do setor público. Não obstante, o modelo anterior, baseado em maior liberalização também não logrou êxito em seus principais objetivos, haja vista uma deterioração do saldo da balança comercial, acarretada pela apreciação excessiva e prolongada do real, falta de competitividade do produto nacional frente ao importado e priorização do mercado interno pelas multinacionais.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. (2013). Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E. e DE BOLLE, M. B. O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

AZEVEDO, A. F. Z. e PORTUGAL, M. S. (1997) Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações. (Texto para discussão UFRGS 1997/05)

BONELLI, R. et al (1997) *As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. (Texto para Discussão n. 527).

CANO, W. e SILVA, A. (2010). Política Industrial do Governo Lula. (Texto para Discussão IE/UNICAMP, n. 181).

CANUTO, O. (1994) Brasil e Coreia do Sul: os descaminhos da industrialização tardia. São Paulo, Nobel.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, São Paulo: UNESP, 2002 cap9.

CORONEL, D. A. et al (2014) Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), p. 103-119.

ERBER, F. S. e CASSIOLATO, J. E. (1997) Política industrial: Teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 32-60.

FERRAZ, M. B. (2009). Retomando o Debate: A Nova Política Industrial do Governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, jan./jun.

FRANCO, G. H. B. (1998) A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista da Economia Política*, vol.18, nº3 (71), julho-setembro.

GADELHA, C. A. G. (2001) Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. *Revista da Economia Política*, vol.21, nº4 (84), outubro-dezembro.

GOVERNO FEDERAL. (2003) *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília. 2003. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>> acesso em: 22 set. 2015

GOVERNO FEDERAL. (2011) *Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011-2014*. Brasília. 2011. Disponível em: <

[http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf)>

acesso em: 27 set. 2015

GUERRIERO, I. A. (2012). Recente Política Industrial Brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política.

GUIMARÃES, E. A. (1996) *A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para Discussão n. 409).

IEDI. (2007) *Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente*. São Paulo: Institutos de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2007.

KRUGMAN, P.R. (1989). Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R. e WILLIG, R. (Eds.). *Handbook of industrial organization*. New York: Elsevier.

LEÃO, C. e SOARES, M (2008), A política de desenvolvimento produtivo do governo federal e a macrometa de aumentar o investimento privado em P&D. *Revista Radar Inovação*, setembro.

LOPREATO, F. L. C. e DEDECCA, C. S. (2013), Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil. Unicamp (Texto para Discussão n. 223)

MEDEIROS, C. A. e CINTRA, M. R. V. P. (2015) Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março.

MILL, J.S. (1996). *Princípios de economia política*. São Paulo: Nova Cultural.

MOREIRA, M. M. (1999a) Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (1999) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível na Internet: <[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)>.

\_\_\_\_\_ (1999b) A Indústria Brasileira nos Anos 90: O que já se Pode Dizer? In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (1999) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível na Internet: <[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)>.

OREIRO, J.; FEIJÓ, C. (2010) Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de economia política*, vol.30, nº2 (118), abril-junho/2010.

PALMA, J. G. (2005) *Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”*. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização,

Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela Fiesp e Iedi, Centro Cultural da Fiesp, 28 de agosto de 2005.

PRATES, D. M. (2007), A alta recente dos preços das commodities. *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 3 (107), pp. 323-344, julho-setembro.

PORTES, A. S. M. (2014), Política industrial no século XXI: os casos do Brasil e da Coreia do Sul.

SARTI, F. e LAPLANE, M. (2008). Política de desenvolvimento produtivo, grau de investimento e fundo soberano: elementos para uma estratégia de investimento e desenvolvimento. *Boletim NEIT*, n. 11, mai./jun.

SUZIGAN, W. e FURTADO, J. (2010) Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. *Estudos econômicos*, v. 40, n. 1, p. 7-41.

WERNECK, R. L. F. (2014a) Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002 in: ABREU, M. (2014) *A Ordem do Progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, 2. Ed.: Rio de Janeiro: Elsevier.

\_\_\_\_\_ (2014b) Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010 in: ABREU, M. (2014) *A Ordem do Progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, 2. Ed.: Rio de Janeiro: Elsevier.

Sites consultados:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/atividades/conceitoativ.shtm>> acesso em: 3 nov. 2015

<<http://www.bcb.gov.br>> acesso em: 10 nov. 2015