

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS**

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS

SUÉLEN FERNANDES DE PAULA COSTA

AS LIMITAÇÕES DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA

TRÊS RIOS – RJ

2017

SUÉLEN FERNANDES DE PAULA COSTA

AS LIMITAÇÕES DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas e Exatas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ludmila Macedo Corrêa

TRÊS RIOS – RJ

2017

SUÉLEN FERNANDES DE PAULA COSTA

AS LIMITAÇÕES DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios – ITR/UFRRJ – como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Banca examinadora:

Prof. Israel Sanches Marcello – ITR/UFRRJ

Prof. Teófilo Henrique Pereira de Paula – ITR/UFRRJ

Prof.^a Ludmila Macedo Corrêa – ITR/UFRRJ
Professora Orientadora – Presidente da Banca Examinadora

Três Rios – RJ, 22 de fevereiro de 2017

Dedico este trabalho aos meus pais
por todo apoio e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente e com todo amor aos meus pais, Sirley e Rosangela, por sempre serem grandes incentivadores e por terem abdicado de tantas coisas para que esta etapa fosse cumprida e, mais, quando eles acham que vai acabar, eu invento um mestrado para fazer e eles estão prontos, mais uma vez, a me apoiar esta nova jornada com todo amor!

À minha irmã querida que esteve sempre ao meu lado, mesmo que, às vezes, longe de casa, me apoiando, ajudando, incentivando e puxando minha orelha, mas sempre cheia de carinho!

Agradeço demais aos amigos que a Rural me deu, em especial a minha turma querida 2010.1, por tantos momentos de parceria em acadêmica, momentos de diversão e parceria de vida mesmo. Obrigada Neto, Pedro, Paulo, Pétala, Quéssia, Rosana e Giu vocês fizeram toda diferença durante a caminhada, muito carinho por todos vocês. Não posso deixar de agradecer ao Igor e ao Caio, mesmo depois de sofrer com a minha sinceridade, não desistiu de mim em estatística e na Anpec. E as amigas que foram agregadas à turma 2010 Talita e Cíntia.

Amigos queridos de Administração Cintia, Carlos, Lidiane e Danilo obrigada por estarem na minha vida com por tanta diversão e tantos papos cabeça, sem dúvidas vocês me agregam muitas coisas boas.

À minha orientadora, Ludmila, muita gratidão por me orientar brilhantemente e com paciência nesta correria, sempre rápida nas respostas e me conduzindo muito bem para a tarefa árdua (pra mim) de escrever e me que assombrava tanto!

Aos professores que estiveram nessa longa jornada obrigada pela paciência, dedicação e ensinamentos, com toda certeza admiração que tenho por muitos de vocês me inspiram a seguir na academia.

E, claro que preciso agradecer a Samira, não sei agradecer como minha tutora, se agradeço como professora ou como muito amiga, mas em cada uma dessas funções sempre me

acrescentou muito como aluna e como pessoa. Da Rural para a vida!

Por fim, mas o mais importante, agradeço a Deus por ter me conduzido até aqui e por me abençoar tanto me dando todos esses motivos para agradecer!

“A riqueza de uma nação se mede pela riqueza do povo
e não pela riqueza dos príncipes.

Adam Smith

RESUMO

Este trabalho visa apresentar os resultados da retomada da política industrial (PI) como uma ferramenta de desenvolvimento econômico, após longo período da inatividade, pelo governo Lula, com uma mudança no foco da política para a inovação e expansão do comércio internacional. Além da análise das medidas de política industrial implementadas, o trabalho discute o papel da política implícita referentes às instituições envolvidas e ao cenário macroeconômico. Conclui-se que houve um esforço para a retomada da política industrial com a PITCE e que esta retomada foi benéfica para a economia mesmo não alcançando todos os objetivos. Posteriormente, implantou-se uma PI mais ousada, a PDP, que, por sua vez, foi interrompida por fatores exógenos, a crise de 2008. Além de aspectos macroeconômicos influenciarem negativamente os resultados da PI, observou-se em ambos os casos, problemas institucionais referente a coordenação entre os diferentes agentes/orgãos envolvidos limitando os resultados das políticas industriais adotadas. Isto indica que ainda há muito o que se fazer por parte do Estado para que as PI obtenham êxito.

PALAVRAS-CHAVE: *Política industrial; política de longo prazo, mudança estrutural*
Inovação;

ABSTRACT

This paper aims to present the results of the resumption of industrial policy as a tool for economic development, after a long period of inactivity by Lula's government. With a change in policy focus to innovation and expansion of international trade. The work is based on the ideas of Kufper, Gadelha, Suzigan and others to expose implicit and explicit industrial policies. It is concluded that there was an effort to resume industrial policy with PITCE and that this recovery was beneficial for the economy even if it did not achieve all the objectives and that the continuity with a more daring PI, the PDP, in turn, was interrupted by exogenous factors, the 2008 crisis. This indicates that there is still much that can be done by the State for PI's succeed.

KEY-WORD: *Industrial policy; Innovation; State.*

LISTA DE SIGLAS

- ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- APEX – Agência de Promoção de Exportações
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
- CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa
- CPqD – Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
- FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia
- INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais
- INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial
- MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
- MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- ME – Ministério da Educação
- MF – Ministério da Fazenda
- MJ – Ministério da Justiça

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PI – Política Industrial

PIB – Produto Interno Bruto

PSI – Processo de Substituição de Importação

PITCE – Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

SDE – Secretaria de Defesa Econômica

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Instituições de Política Industrial e Tecnológica do Brasil	29
Tabela 2 – Sistemas macroeconômicos e condições de competição	34
Tabela 3 – PITCE: Impacto Fiscal das Medidas de Desoneração Tributária 2004-2006	52
Tabela 4 – Impacto Fiscal das Medidas de Desoneração Tributária 2008-2011	56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma ABDI	42
Figura 2: Organograma CAMEX	43
Figura 3: Quadro de metas	48
Figura 4: Organograma da Coordenação da PDP	50

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. POLÍTICA INDUSTRIAL: ASPECTOS TEÓRICOS	16
2.1. A política industrial como instrumento de correção de falhas de mercado na visão neoclássica	16
2.2. A Importância da Política Industrial como política de longo prazo	19
2.3. O papel das políticas implícitas na efetividade das políticas industriais: as instituições e a política macroeconômica	26
2.3.1. O papel das instituições na Política Industrial	26
2.3.2. O papel da política macroeconômica	33
2.4. Evolução histórica da Política Industrial no Brasil	35
3. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA	39
3.1. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE	39
3.2. Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP	45
3.3. Êxitos e limitações da PI no governo Lula	51
4. CONCLUSÃO	60
5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	62

1. INTRODUÇÃO

Após um longo período de adoção de políticas macroeconômicas voltadas para o controle da inflação, a política industrial foi abandonada, desperdiçando o seu importante papel como ferramenta de desenvolvimento econômico através da mudança estrutural, que por sua vez acarreta em benefícios para a sociedade como um todo na forma de aumento na geração de emprego, bem-estar social e competitividade internacional,

Desta forma, este trabalho de monografia tem como objetivo principal fazer uma análise sobre os tímidos resultados obtidos no governo Lula (2003-2010) com a retomada da política industrial, das quais falaremos mais detalhadamente.

O trabalho está dividido em duas partes, além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo será abordado o papel da política industrial em suas variadas formas como, política vertical e horizontal, explícita e implícita e a sua importância como política de longo prazo auxiliando na acumulação de capital, gerando mudança estrutural, aumentando a competitividade internacional, além de trazer o papel das instituições na aplicação e coordenação das políticas, mas que não ocorrem devido ao grande número de instituições brasileiras e de suas obsolescências.

Em seguida, no segundo capítulo, é feita uma análise sobre as políticas industriais implementadas e os resultados obtidos dessas políticas no governo Lula, como a “Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE), que tinha o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial através da capacidade inovadora das empresas e a “Política de Desenvolvimento Produtivo” (PDP) dando continuidade a PITCE com um objetivo de fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar as exportações. Destacaremos os desafios, os erros e os êxitos obtidos através das políticas.

Para isso, faremos fundamentações teóricas através de pesquisa de caráter exploratório e descritivo, considerando os principais autores: Gadelha, Coutinho, Kupfer, Wilson Cano, entre outros, pesquisas bibliográficas de livros, dissertações, teses e coleta de dados em sites oficiais, com apresentação de análises qualitativas e quantitativas.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL: ASPECTOS TEÓRICOS

Este capítulo traz uma fundamentação teórica sobre políticas industriais, destacando o seu papel como instrumento de correção de falhas de mercado, mas principalmente, a sua importância como política de longo prazo, voltada ao processo de acumulação de capital e promoção da mudança estrutural. Além da descrição dos diferentes padrões de política existentes nestas abordagens, serão ressaltados ainda aspectos relacionados à política implícita, como as instituições e as políticas macroeconômicas, cujos fatores influenciam diretamente nos resultados das políticas industriais adotadas. E por fim, será feita uma síntese da evolução histórica das políticas industriais adotadas no Brasil desde 1930, com destaque dos aspectos citados acima.

2.1. A política industrial como instrumento de correção de falhas de mercado na visão neoclássica

A teoria neoclássica é definida como umas das principais ideias e teorias desenvolvidas para analisar e descrever a economia através do funcionamento do livre mercado e da pouca intervenção do Estado. É baseada na fundamentação dos principais economistas clássicos, de caráter mais liberal, principalmente:

Smith, Ricardo e Say; dos marginalistas, com o Jevons, Menger e Clarck; e de Alfred Marshall. Hoje, esse conjunto de pensamentos é complementado, de uma forma ou de outra, pelos monetaristas, com o seu principal patrocinador, Milton Friedman; pela escola das expectativas racionais (Lucas); e pela escola da escolha pública (Bucanon). Todas elas desenvolveram modelos teóricos altamente sofisticados para justificar o perfeito funcionamento das forças do livre mercado e para solapar (diminuir) o papel do governo na economia (ORNAR, 2001, p.2)

Segundo Kupfer (2002), ainda sobre a visão neoclássica, o mercado competitivo é o grande alocador eficiente dos recursos, o qual sugere que os agentes econômicos têm todas as informações perfeitas e são racionais, e significa que sempre farão as melhores escolhas que maximizam o seu bem-estar e o bem-estar da coletividade. O Estado, por sua vez, tem um papel passivo na economia, interferindo no mercado somente quando a alocação dos recursos não for ótima para os indivíduos como um todo.

Quando o mercado não gera condições para alocação eficiente dos recursos e a necessidade da coletividade não é suprida, acarreta o que os economistas chamam de falhas de mercado, levando à necessidade da intervenção governamental através de políticas industriais para corrigir essas falhas. “Pela ótica das falhas de mercado, a intervenção pública é passiva, mirando somente naquelas condições de funcionamento subótimo da alocação via mercados competitivos” (KUPFER, 2002, p.550). Suzigan & Furtado (2006) corroboram em seu trabalho que a política industrial (PI) seria meramente reativa e restrita, especificamente direcionada a remediar as imperfeições de mercado.

Nas palavras de Gadelha (2001, p.166) “a noção de falhas de mercado decorre de uma visão de que o mercado possui o atributo natural de gerar estados ótimos e que somente situações anômalas ao seu funcionamento normal justificam a ação pública”.

As falhas de mercado que ocorrem com mais frequência são: estruturas de mercado, externalidades, bens públicos, direitos de propriedades comuns e diferenças entre as taxas de preferências intertemporais.

As estruturas de mercados podem ser entendidas como condutas não competitivas ou o mercado de monopólios e o de oligopólios, no qual a empresa passa a ter poder de mercado acarretando em perda de bem-estar do consumidor. (KUPFER, 2002)

A externalidade é o resultado de ações feitas por um indivíduo ou empresa que de alguma maneira afetam outros indivíduos ou empresas, elas podem ser externalidades positivas ou negativas. As positivas levam ao bem-estar de outros indivíduos e as externalidades negativas causam prejuízos aos indivíduos. (PINDYCK, 2010).

Bens públicos são serviços fornecidos para muitos usuários, sendo difícil evitar que todos consumam, logo, pode beneficiar a todos. É dividido por duas particularidades, a não exclusividade e a não rivalidade, a primeira é quando o indivíduo não possui o direito de exclusividade do bem, não pode ser comprado ou vendido, por exemplo, a iluminação pública das ruas de uma cidade. A característica da não rivalidade se dá pelo fato de não ter um aumento no custo do bem quando aumenta a quantidade de consumidores deste bem, seguindo o exemplo do bem não exclusivo, o custo do fornecimento de energia não aumenta pelo fato de ter um número maior de consumidores. (PINDYCK, 2010)

Bens de propriedade são bens acessíveis a todos, como por exemplo, ar, água, praças ou fontes de recursos minerais. Esses bens necessitam de intervenção do Estado, devido à falta de

interesse do indivíduo em manter o bem, tendo em vista que todos podem consumir, mas nem todos tem a mesma intenção de manter, é o caso das praças ou de jardins públicos. (PINDYCK, 2010).

Por fim, diferenças entre as taxas de preferências intertemporais é a divergência na escolha entre o consumo ou ação acontecer no presente ou acontecer no futuro (KUPFER, 2002).

As falhas de mercado supracitadas necessitam de intervenção do Estado para retornar à condição ótima do mercado. Porém, há custos para esta ação contra as falhas de mercado e ela somente se justifica quando os custos são menores que os benefícios. “As intervenções somente se justificariam quando seus benefícios não fossem inferiores aos seus custos em termos de falhas de governo (ou da burocracia)”. (SUZIGAN & FURTADO, 2006, p. 164)

Dito isto, o uso das políticas industriais somente acontecem, de maneira corretiva, quando o mercado não consegue alocar de maneira eficiente os recursos acarretando em falhas de mercados.

Se os mercados falham em prover o uso eficiente de recursos existiriam, em tese, espaços para a intervenção pública, na forma de políticas industriais. [...] a política industrial teria finalidade essencialmente corretiva, no sentido de amenizar os impactos negativos das falhas de mercado. (KUPFER, 2002)

Apesar da abordagem de intervenção somente voltada para a correção de falhas de mercado, observa-se que em alguns países o processo de industrialização ou então o seu avanço não ocorre de forma automática, sendo neste caso importante a indução desse processo. Para isso, é necessária a adoção de algumas políticas, dentre elas, a política industrial, mas numa abordagem de longo prazo, cujo objetivo é alterar ou acelerar a mudança da estrutura produtiva do país em vista de crescimento econômico.

2.2. A Importância da Política Industrial como política de longo prazo

A política industrial deve ser entendida como política de desenvolvimento com um

conjunto de incentivos e regulações associadas à ações públicas, que podem afetar a alocação de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes (KUPFER, 2002). Corroborando com a afirmação de Kupfer, Gadelha afirma em seu trabalho que:

a interdependência entre as distintas esferas das políticas públicas, que, em conjunto, definem o padrão de intervenção do Estado Nacional. No nível mais específico do padrão de industrialização, emerge a política industrial, que pode ser definida como o foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais. (GADELHA, 2001, p.153)

Sendo assim, a PI deve ser idealizada para determinar ações que sejam capazes de atingir os melhores caminhos para o desenvolvimento econômico de um país, que vai além do crescimento econômico, ou seja, vai além do aumento do PIB, sendo necessárias mudança estrutural e acumulação de capital.

Os termos crescimento e desenvolvimento econômico por indicarem evolução, aumento, são resultados diferentes de políticas públicas, mas interligadas.

Neste trabalho, o desenvolvimento econômico deve ser entendido como a mudança estrutural, ou seja, mudança na matriz produtiva existente, cuja mudança é a criação de novos segmentos que ainda não fazem parte da matriz produtiva, pode ser impulsionada pela inovação por exemplo, investimento focado em tecnologias. E não apenas incrementos na matriz produtiva existente, mas que sejam capazes de gerar uma alteração dentro do funcionamento produtivo gerando uma externalidade positiva na capacidade produtiva nas indústrias no entorno desta nova estrutura no longo prazo, tendo em vista que este tipo de intervenção depende de um tempo para o novo segmento, fruto da intervenção, alcance uma solidez, logo o crescimento é resultado dos efeitos da mudança estrutural.

O Estado, através das PI, tem o papel de fomentar as ações necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico, diferente do que é defendido pela teoria neoclássica, na qual o mercado é o grande promotor de ações, e as PI se limitam a corrigir as falhas de mercado, nas palavras de Kupfer (2003, p.91)

Desenvolvimento é crescimento com mudança estrutural. É nessa perspectiva que a política industrial deve ser pensada. Cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado, com lentidão, podem operar e disparar os processos que essas mesmas forças são incapazes de articular. (KUPFER, 2003, p.91)

Como forma de avançar na PI como uma política pública de desenvolvimento de longo prazo, abordaremos os instrumentos que têm sido trabalhados a partir de duas óticas, pela ótica horizontal, e pela vertical.

A ótica horizontal pode ser entendida como uma ação do governo mais ampla e de condições gerais, na qual diferentes indústrias de diferentes setores são afetados, de maneira indireta, por exemplo, através de investimento em capital humano e infraestrutura.

O primeiro, mais amplo e normalmente classificado como horizontal ou sistêmico, enfatiza a ação governamental sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico, interferindo no desenvolvimento industrial de forma indireta. Nesse enfoque, a política industrial envolve as orientações para as condições de infraestrutura física, educacional e de ciência e tecnologia (C&T), a política antitruste, as diretrizes governamentais mais gerais para a indústria e até mesmo a política macroeconômica, entre outros aspectos que interferem de forma importante, porém indistinta, sobre o setor industrial. (GADELHA, 2001, p.150)

Complementando, Kupfer (2002), observa que as políticas industriais horizontais têm um foco no desempenho da economia de alcance global, sem privilegiar um setor específico da indústria, essas ações podem ser feitas através de regulações e incentivos fiscais.

A PI horizontal, apesar de interferir no setor industrial, pode ter seu resultado questionado por ser muito amplo e ter impacto generalizado, não considera a particularidade do ambiente onde ocorre esta PI, “mostra-se pouco precisa na delimitação do objeto particular da política industrial e desconsidera os condicionantes impostos pela especificidade da estrutura produtiva e tecnológica” (GADELHA, 2001, p.152).

A PI horizontal por ser uma política com menor intervenção do Estado, como falado anteriormente, e ter custo de execução reduzido é a mais aceita e adotada pelos neoclássicos, que acreditam que a intervenção deve ocorrer somente quando há falhas de mercados, ou seja, quando

o mercado não é eficiente na alocação dos recursos.

Sob outra perspectiva de PI há a ótica vertical, nesta as ações adotadas são mais concentradas e tem bem definidos os setores específicos da indústria que devem ser atingidos pela política com a finalidade de promover uma mudança estrutural na matriz produtiva capaz de aumentar o desempenho econômico. Nas palavras de Kupfer (2002), essas políticas são “desenhadas para fomentar indústrias, cadeias produtivas, ou grupos específicos de empresas”. E, corroborando com o autor sobre o enfoque vertical, Gadelha afirma que,

O segundo enfoque, mais restrito, associa-se às políticas seletivas verticais, vinculadas a metas para os diferentes setores da indústria (industrial targeting) que norteiam a utilização dos diversos instrumentos de estímulos e de sanções [...] privilegia a delimitação de um espaço próprio para a política industrial. (GADELHA, 2001, p.150-151)

A PI vertical mesmo sendo um instrumento de mais definição de aplicação e do segmento a ser beneficiado também possui um ponto a ser questionado, que por ser muito restrito não atinge positivamente os segmentos que estão interligados à estrutura que se favoreceu do instrumento.

Envolve uma perda em termos de sua relevância diante da realidade, uma vez que condicionantes não restritos à órbita setorial *stricto sensu* deixam de ser considerados, prejudicando os desdobramentos de uma visão sistêmica do processo de inovação que enfatiza a complexidade do ambiente em que as empresas estão imersas. (GADELHA, 2001, p.152).

Reforçando as falhas da PI, Kupfer(2004) afirma que “políticas verticais podem significar redundâncias, conflitos e má alocação de recursos.”

Em contrapartida, a política vertical tem objetivo de gerar mudança estrutural, pois ao criar as diretrizes da PI, o governo pode escolher, estrategicamente, os setores que devem ser beneficiados com a PI. A escolha é feita estrategicamente, pois são privilegiados os setores com maior capacidade de gerar grande encadeamento produtivo capaz impulsionar na criação de novas indústrias em torno do segmento ou indústria beneficiada.

No Brasil, este tipo de política aconteceu durante o período de Industrialização por

Substituição de Importação (ISI), no qual, basicamente, a economia passa a produzir internamente o que antes seria importado de outras economias, tornando a capacidade produtiva local ampliada. A criação da Petrobras em 1953 é um exemplo de estratégia de mudança estrutural ocorrida no Brasil, durante o Processo de Substituição de Importação, que será abordado mais a frente.

A história da Petrobras (empresa criada pela Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953) remonta aos debates, ao final da Primeira República, em torno da nacionalização das jazidas de petróleo brasileiras. As recorrentes dificuldades de abastecimento de petróleo e derivados só fizeram reforçar o grupo dos que identificavam o setor petrolífero como de caráter estratégico para a economia e soberania do país. (GIAMBIAGI, 2005, p.11)

Portanto, a intervenção do Estado através da PI deliberada, baseou-se em um padrão conhecido como “escolha dos campeões nacionais” (*picking the winner*), cuja política baseia-se no apoio direto e seletivo a setores específicos considerados estratégicos. Esse tipo de política foi muito utilizada no PSI, que será assunto mais a frente. Os padrões de PI, o horizontal e o vertical, tem objetivos e resultados distintos e também tem o posicionamento antagônico de alguns teóricos acerca de suas aplicações e dos resultados, porém, as políticas são aplicadas em ambiente com necessidades específicas, não tendo que excluir uma em razão de outra, podem ser implementadas de maneira simultânea de forma que se complementam e diminuem as falhas, assim para Gadelha (2001, p.152) “não é possível optar por um dos polos, uma vez que se enfatiza, simultaneamente, o caráter sistêmico do ambiente empresarial e a especificidade e diversidade dos padrões evolutivos das estruturas industriais.”.

Ainda sobre a implementação simultânea das PI vertical e horizontal, Kupfer reitera que “calibrar com inteligência ambas as práticas de política industrial é, pragmaticamente, o objetivo a ser perseguido.” (KUPFER, 2004, P.104)

A partir dessa vertente de implementação, a preocupação da PI deve estar diretamente ligada à geração e disseminação de inovação e à mudança estrutural promovendo uma transformação dinâmica na indústria. Para Suzigan & Furtado (2006, p.166) “é vital numa estratégia industrial impulsionada pela inovação e norteada por transformações tecnológicas e mudanças estruturais de empresas e indústrias” e ainda para Gadelha (2001, p.153) o “nível do

padrão de desenvolvimento, ganha relevo a interdependência entre as distintas esferas das políticas públicas, que, em conjunto, definem o padrão de intervenção do Estado Nacional”.

Um fator relevante a ser considerado na implementação de mudança estrutural e da inovação é a participação da empresa privada, pois o ambiente onde a empresa está inserida, muitas vezes em um mercado competitivo, determina suas estratégias e estas podem ser incentivadas pelo Estado, através de PI, possibilitando um novo ambiente competitivo. As indústrias estão sempre em busca de lucratividade, e esta lucratividade pode ser aumentada a partir da inovação facilitada pela PI. (Kupfer, 2004)

A empresa privada é o agente da dinâmica econômica, sendo a forma de organização mais adequada para a busca e a seleção de inovações. [...] o ambiente no qual a empresa está inserida condiciona, a cada momento, suas estratégias, estabelecendo os limites factíveis de suas ações, que, por sua vez, alteram o ambiente competitivo (GADELHA, 2001, p. 154).

Em função das PI cria-se um incentivo natural ao encadeamento produtivo, formando uma interdependência entre os setores que é necessária ao funcionamento da matriz produtiva e para a criação de um sistema de inovação.

Interdependências nas cadeias produtivas e tecnológicas e em grupos de atividades correlatas (software e computadores, por exemplo), que conformam os complexos industriais (do tipo insumo-produto ou do tipo tecnológico, Erber, 1992) e os distritos industriais, entre outras possibilidades de interação intersetorial. A ação sobre este conjunto de interdependências remete para as políticas de articulação industrial e de estímulo a segmentos particulares que se apresentam como elos importantes da matriz produtiva. (GADELHA, 2001, P.156).

Ainda sobre a importância do efeito do encadeamento produtivo na economia como um gerador de estímulos para a indústria, podem ser considerados efeitos “para a frente”, no qual, empresas causam efeitos nas demais empresas a partir da sua operação, e “para trás”, no qual os efeitos nas demais empresas se dão antes da sua própria produção.

Utilizando a Petrobras como exemplo, que foi citada acima como resultado de uma política vertical no Brasil, é uma empresa do segmento de extração e refino de petróleo que gera efeitos para frente e para trás, ele utiliza insumos antes de efetivamente executar sua atividade, como

tecnologia, pesquisa, inovação, material de perfuração, transporte, capital humano, entre inúmeras outras atividades e essas são demandas relacionadas à sua atividade que acontece antes da efetivação da atividade, mas também gera encadeamento para frente, após a execução final da atividade, são demandas de transporte marítimo, transporte terrestre, alimentação, mais tecnologia, mais inovação, empresas de confecção de uniformes, comércio, comércio exterior, etc., sendo que essas atividades também são capazes de gerar demandas, são apenas uma parte do fluxo, não a ponta da cadeia produtiva.

Indústrias com grande poder de encadeamento: esses setores apresentariam grande efeito multiplicador ao longo da cadeia produtiva, com efeitos “para frente” (*forward linkage*) e “para trás” (*backward linkage*). [...] esse foi o argumento utilizado para estimular indústrias produtoras de insumos básicos, como a siderurgia (grandes efeitos de encadeamento para a frente) ou indústrias produtoras de bens de consumo de alto valor agregado, como a indústria automobilística (grande encadeamento para trás). (KUPFER, 2003, p. 560-561)

Toda esta dinâmica que foi exemplificada da política vertical levando à mudança estrutural e à inovação necessita de um tempo para ser produzida, tendo em vista toda a articulação entre o conjunto de políticas necessárias para a sua implantação e execução. Segundo Gadelha(2001) “a política industrial está na raiz do papel do Estado na dinâmica econômica de longo prazo, diferenciando-se, deste modo, de outras dimensões da intervenção pública que, em conjunto, são associadas aos padrões nacionais de desenvolvimento.”

Uma razão que leva a PI a ter um resultado de um longo prazo é pelo fato da base industrial produtiva ser modificada, não apenas sofrer aperfeiçoamento na sua estrutura produtiva existente, logo depende de um grande esforço na mudança por novos horizontes, além de demandar um grande investimento financeiro e de especialização no que se pretende implementar.

O critério normativo da política industrial relaciona-se à obtenção de eficiência dinâmica (em sentido mais restrito, vinculado a um horizonte temporal mais amplo do que o envolvido na eficiência produtiva), que se refere ao esforço de inovação dos agentes, setores e sistemas nacionais para construir as bases endógenas da acumulação tecnológica no futuro, buscando novas atividades e novos paradigmas que permitam elevar o nível de oportunidade tecnológica a longo prazo e superar o risco de

aprisionamento (lock in) nas bases de capacitação preexistentes. Aqui também se verifica uma dinâmica seletiva, no qual os agentes e sistemas nacionais conseguem ou não alterar o seu perfil de especialização para os novos paradigmas e atividades de maior oportunidade e potencial de crescimento, aliada a uma dinâmica criativa, determinada pelo seu esforço para buscar novos horizontes, rompendo com os limites da base de conhecimento e de aprendizado existentes. (GADELHA, 2001, P.163)

Portanto, para implementar inovação e mudança estrutural no sistema econômico é necessária uma grande articulação no ambiente sistêmico industrial, com mudança de paradigmas, investimento financeiro, investimento em especialização, pesquisa e desenvolvimento(P&D) e envolvimento com o agente privado como o grande disseminador da inovação no ambiente competitivo.

Os Estados Unidos, a França, o Japão e a Coreia do Sul são exemplos de países que adotaram políticas industriais intervencionistas de longo prazo em suas economias a sua economia de maneira sustentável, a fim de se desenvolverem, de acordo com suas particularidades, como é o caso do Japão.

Entre os objetivos da nova política industrial japonesa estão “o estabelecimento de tecnologias e indústrias que assegurem ao Japão uma posição de liderança nos mercados mundiais durante os próximos 20-30 anos”. Para alcançar esse objetivo, a política industrial deverá “coordenar tecnologias de ponta (por exemplo, nanotecnologia, tecnologia de informação e biotecnologia) com tecnologias, técnicas e habilidades artesanais tradicionais do Japão. (SUZIGAN &FURTADO, 2010, p.16)

Além de uma política industrial explícita voltada para o avanço tecnológico e a mudança estrutural decorrente, observa-se que o sucesso em sua implementação foi influenciado por outros aspectos, como o cenário macroeconômico e a organização institucional existente nestes países. Esses fatores – considerados como aspectos implícitos – irão influenciar diretamente no resultado das políticas industriais explícitas adotadas, por formarem o cenário o qual serão colocadas em prática as medidas de política. Assim, medidas voltadas ao aumento da competitividade, investimentos produtivos ou em pesquisa só atingirão seus objetivos se as condições institucionais e macroeconômicas forem favoráveis a isso. Em visto disso, a próxima sessão irá discutir o papel da política implícita sobre a efetividade das políticas industriais.

2.3. O papel das políticas implícitas na efetividade das políticas industriais: as instituições e a política macroeconômica

2.3.1. O papel das instituições na Política Industrial

Neste tópico falaremos sobre o papel fundamental das instituições na coordenação da implementação das políticas industriais, os seus possíveis impactos sobre as diretrizes sugeridas pela PI, e a ineficiência e obsolescência das instituições no Brasil.

As políticas industriais ao serem desenhadas, possuem diretrizes que dependem de coordenação para sua implementação, cuja atividade é desempenhada pelas instituições.

O conceito instituições é amplo, sendo sua abrangência tratada em Suzigan & Furtado (2010, p.9):

“Em trabalho recente, Richard Nelson, ao responder à própria indagação sobre o que são instituições, pondera que há várias concepções que as entendem seja como as regras básicas do jogo (D. North), ou como estruturas de governança (O. Williamson), ou ainda como costumes e padrões usuais de comportamento em contextos específicos (T. Veblen; G. Hodgson), o que constitui um conjunto muito heterogêneo de coisas que dificultam um entendimento adequado...”

Diante dos entendimentos citados, as instituições são definidas como qualquer coisa que molde ou norteie o comportamento dos agentes voltados a um propósito. Neste sentido, o conceito será utilizado no presente trabalho para referir-se aos próprios órgãos responsáveis pela execução da política industrial, mas também as estruturas de governança existente entre estes (distribuição de poder/função) que irão moldar o comportamento dos agentes em prol do objetivo da política.

Como abordado anteriormente, a PI deve ser usada como ferramenta para o desenvolvimento econômico e de promoção da mudança estrutural, com a inovação assumindo um papel fundamental neste processo. Nesse sentido a política industrial deve estar associada a uma estratégia nacional de desenvolvimento, com os esforços de política econômica voltados a esse objetivo. Além disso, serão necessários também, que haja não somente instituições específicas voltadas para esse fim, como também interação entre estas e que as mesmas evoluam

com o tempo. “As contínuas interações que sustentam a inovação necessitam de instituições específicas, e que a mudança institucional é parte integrante dos processos de desenvolvimento econômico.” (*Ibidem*, 2010, p.10).

Suzigan & Furtado(2010) abordam em seu trabalho a questão da PI como sendo estratégia de desenvolvimento, mas também como objeto de decisão política. Assim, a estratégia adotada deve ser norteadas por uma liderança política, por exemplo, o presidente da República, o vice-presidente ou um ministro, devido a sua importância e a necessidade de se ter uma responsável com certa autonomia para circular entre as instituições e promover a interação entre elas, principalmente a interação entre o público e o privado.

O papel das instituições na coordenação da PI deve ser de forma articulada entre diversos agentes, todos aqueles que estejam envolvidos na estratégia da PI, para se atingir os objetivos e metas estabelecidos. Para tal feito, é necessário que haja instituições em sincronia com as PI planejadas:

Há duas observações importantes sobre essa forma de coordenação por meio da política industrial: primeiro, é uma colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado tendo em vista, objetivos e metas da política industrial, e não uma coordenação centralizada no Estado. Segundo, implica criar instituições específicas, com formato de órgãos colegiados, como instâncias consultivas, deliberativas e decisórias. (SUZIGAN & FURTADO, 2010, p.13)

Por vezes, a necessidade de se criar outras instituições se dá pelo fato das existentes não atender às necessidades que a política exige. Como abordado pelos autores, Suzigan e Furtado, as instituições precisam passar por um processo de mudança, de atualização, para acompanhar o processo evolutivo das PI no sistema econômico, assim como a PI passa por reformulações para atender ao momento em que a economia necessita de mudança para se desenvolver.

Para o entendimento do processo de mudança das instituições, os autores definem dois termos: a tecnologia física e a tecnologia social. A tecnologia física é entendida como a orientação da PI (medidas e metas voltadas a um propósito) enquanto a tecnologia social como a interação de múltiplos agentes (que devem estar em consonância aos propósitos da PI). Visando-se uma melhor compreensão dos conceitos, os autores fazem uma analogia do primeiro como sendo uma receita de bolo e o segundo como a forma que o trabalho é organizado e coordenado para se fazer o bolo.

Avançando sobre as mudanças nas instituições, estas precisam ocorrer para acompanhar a evolução da PI, por serem as ferramentas de coordenação da PI, porém as instituições incorrem em enrijecimento das tecnologias sociais, dificultando no melhoramento operacional das instituições e por conseguinte, na consolidação da PI.

Tecnologias sociais já estabelecidas e as instituições que as sustentam tendem a resistir a mudanças, mesmo que não estejam cumprindo o papel que delas se espera. Por isso, uma reforma institucional pode ser orientada tanto por ideologia quanto por um correto entendimento dos problemas reais que afetam as instituições que prevalecem (NELSON, 2006, p.36-37, *apud* SUZIGAN & FURTADO, 2010, p.11).

A dificuldade em romper a barreira da resistência à mudanças dentro das instituições está bastante ligada ao corpo técnico existente, este componente das instituições é um grande entrave para a evolução nos resultados, estes precisam se atualizar para acompanhar os acontecimentos, porém não ocorre.

No Brasil as instituições foram sendo criadas para atender às várias políticas ao longo do tempo, iniciando a partir da década de 1930, quando país começa o seu processo de industrialização.

Estas vão sendo criadas como forma de atender as necessidades das diretrizes da PI que são desenhadas pelo governo, pois as instituições existentes que deveriam coordenar as ações para que a PI atinja os seus objetivos e metas não se modernizam e não acompanham a evolução das PI, se tornando obsoletas, este cenário se deve, também, ao fato das instituições terem um corpo técnico que necessita de capacitação para acompanhar o dinamismo das PI. Esta situação torna rígida a articulação entre os agentes, seja outras instituições, seja empresa privada, colocando o resultado da PI em risco, sendo assim, novas instituições são criadas para que a PI seja posta em prática.

As atuais instituições da área não atuam de forma sistêmica ou articulada, com base em visão compartilhada; estão, em muitos casos, envelhecidas, marcadas por suas missões do passado – por isso, têm dificuldades para responder aos desafios impostos seja pela dinâmica do crescimento econômico impulsionado por inovações, seja por uma visão de futuro da indústria e da tecnologia; constituem um conjunto extremamente complexo, fragmentado, com grande dispersão de instrumentos que, por vezes, geram conflitos de competências; operam com quadros técnicos que ainda não têm todas as capacitações

requeridas por missões mais qualitativas e sofisticadas, relacionadas a visões prospectivas de política industrial e tecnológica; geram grandes dificuldades em termos de articulação de instrumentos e da política industrial com outras políticas e com o setor privado, e, sobretudo, têm um frágil comando político e uma séria deficiência de coordenação (SUZIGAN & FURTADO, 2010, p.21).

A criação de novas instituições acaba criando uma falha na definição dos papéis, gerando uma dupla função nas atividades exercidas entre as instituições e, por fim, nenhuma executando de forma adequada o seu papel. “Frequentes conflitos de competências, sobreposição de funções, duplicação de esforços, e o que é pior: deixam de atender integralmente as ações institucionais requeridas pela implementação de uma estratégia” (*ibidem*, 2010, p. 24-25).

As instituições brasileiras não acompanharam de maneira coerente a evolução da indústria, ciência e tecnologia. “O eixo central da organização institucional da área, com poucas exceções, é o mesmo das décadas de 1950-70, quando os objetivos eram mais simples: promover o desenvolvimento de setores específicos” (*ibidem*, 2010, p.21)

A seguir está relacionada as principais instituições envolvidas nas políticas industriais no Brasil:

Tabela 1 – Instituições de Política Industrial e Tecnológica do Brasil

INSTITUIÇÕES	FORMAS DE ATUAÇÃO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS
CNDI	Instância superior, órgão consultivo para as diretrizes do desenvolvimento industrial do País, vinculado à Presidência da República, composto por 13 ministros e pelo presidente do BNDES.
MDIC	Formulação da política; defesa comercial.
BNDES	Financiamento para investimento, exportação.
INPI	Propriedade industrial, transferência de tecnologia, marcas e patentes.
INMETRO	Normas técnicas e legais, metrologia, qualidade, certificações, acreditação de laboratórios.
APEX	Promoção de exportações, internacionalização de empresas.
MCT	Política científica e tecnológica; fomento à pesquisa, formação de Recursos Humanos.
FINEP	Financiamento a inovação e pesquisa Científica & Tecnológica
CNPq	Fomento à pesquisa Científica & Tecnológica, desenvolvimento tecnológico, formação de Recursos Humanos.
FNDCT/Fundos Setoriais	Fomento a atividades de P&D, Ações Transversais.
MF	Incentivos de renúncia fiscal, tarifa aduaneira, ex-tarifários.
ME/CAPES	Formação RH, fomento pós-graduação, acesso à produção científica.
MJ/SDE-CADE	Defesa da concorrência.
MRE	Promoção comercial, normas e regulamentos de acordos multilaterais de comércio

	(OMC), acordos regionais de comércio e de integração econômica.
SEBRAE	Apoio ao desenvolvimento de Micro/Pequenas Empresas, desenvolvimento local.

Fonte: *Suzigan & Furtado, 2010.*

Acrônimos: APEX – Agência de Promoção de Exportações; BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica; CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa; CPqD – Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações; EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos; FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia; INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais; INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; ME – Ministério da Educação; MF – Ministério da Fazenda; MJ – Ministério da Justiça; MRE – Ministério das Relações Exteriores; SDE – Secretaria de Defesa Econômica; SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa. Observação: Não estão incluídas as instituições regionais e setoriais, nem as instituições de esferas de governo que não o governo federal.

Muitas das instituições citadas acima foram criadas há mais de cinquenta anos com o objetivo de dar suporte às PI a alcançar o desenvolvimento, mas não quer dizer que todas as instituições criadas há muito tempo sejam enrijecidas e obsoletas.

Para SUZIGAN & FURTADO (2010), “instituições sólidas podem e devem ser duradouras, mas precisam evoluir, mudar, adaptar-se às mudanças econômicas, tecnológicas, estruturais, organizacionais e sociais.”

Após o PSI, quando o foco da política mudou de sentido, vários fatores contribuíram para que a atuação das instituições não lograssem sucesso na implementação e coordenação das PI. Como o processo de mudança estrutural findou na década de 1970, no II PND, as instituições precisavam trabalhar no sentido de aumentar a eficiência produtiva, criar condições para desenvolver a estrutura existente. Entretanto existem gargalos nas instituições que impedem a boa fluidez do trabalho entre as instituições, de modo que prejudicam a sustentabilidade da PI. A seguir serão brevemente apresentados os principais impasses na implementação das PI no ambiente institucional, estes pontos foram levantados por Suzigan e Furtado e trataremos agora, pois servirá de base para o próximo capítulo.

A falta de articulação e sintonia entre as instituições envolvidas no processo de implementação é um fator que causa desordem e atraso, devido à falta de definição de atribuições, duplicidade na execução das obrigações e até a ausência de cumprimento das obrigações exigidas pela PI.

Ausência de atuação sistêmica do conjunto de instituições. Por que deveria funcionar como um sistema? Porque seria inconcebível, e muito provavelmente impossível, implementar uma estratégia de desenvolvimento industrial fundada em inovação sem que o conjunto de instituições envolvidas estivesse operando em sincronia, articuladamente e com o mesmo foco. É essa a essência de um sistema nacional (ou setorial) de inovação. É isso que garante que, por exemplo, se o objetivo for o desenvolvimento de uma nova geração de equipamentos para hidrólise, visando a uma inovação na produção de etanol, haja financiamento compatível, apoio para P&D in house, canais de articulação com o setor privado, interação com universidades e institutos de pesquisa, e assim por diante. (*Ibidem*, 2010, p.24)

A obsolescência das instituições é outro fator que leva a um gargalo, a obsolescência no que se refere ao método engessado, às velhas práticas utilizadas em outros momentos de política industrial, cujo objetivo era a mudança estrutural, a rigidez do sistema é causada pelo corpo técnico do conjunto de instituições e instrumentos utilizados, tecnologia social, que não acompanhou a evolução do sistema e da nova necessidade do sistema produtivo e tem grande resistência em se desfazer de padrões já estabelecidos. (SUZIGAN & FURTADO, 2010)

Outro fator é o excesso de órgãos e a complexidade de atuação conjunta entre eles, tendo em vista que a criação, como dito anteriormente, começou em 1930 no início do PSI, e conforme iam surgindo as políticas, os instrumentos e ocorria a mudança de líder político, instituições e órgãos iam sendo criados, tendo agora um conjunto complexo de instituições que, como abordado no primeiro fator, não se comunicam de forma sincronizada gerando distorções no trabalho a ser executado.

Com a abertura comercial, esta situação foi ainda mais aprofundada, pois foi necessário a criação de mais instituições, devido às privatizações, fruto da mudança política.

O resultado desse processo histórico é um número excessivo de órgãos, alguns com precária capacidade de mobilizar recursos, administrando uma variedade de instrumentos dispersos e desarticulados, muitas vezes com sobreposição de funções e regras que se superpõem, dificultando uma ação efetiva, articulada e coordenada do governo (*ibidem*, 2010, p.26).

O quarto fator se trata da falta de capacitação do quadro técnico das instituições, que de algum modo levam a rigidez e obsolescência das instituições, estas precisam passar por

capacitações adequadas aos objetivos das estratégias da PI com foco em inovação, ciência e tecnologia (*ibidem*, 2010).

Outro gargalo é a dificuldade de articulação e coordenação, não somente entre as instituições, mas também entre os governos, entre as empresas do setor privado, entre os instrumentos de políticas.

Esse problema surge não só por causa da extrema complexidade do conjunto de instituições de política industrial e tecnológica, como também pela excessiva burocratização do processo decisório, consequência do grande número de instâncias superiores que formam uma superestrutura de órgãos colegiados. Além da morosidade, essa superestrutura faz com que o processo decisório fique diluído devido a interdependências entre os vários órgãos, fragmentado devido a atribuições muito específicas, e sem um foco claro devido à falta de uma visão compartilhada (*ibidem*, 2010, p.29).

O último problema levantado foi o da fragilidade do comando político e falha na coordenação, como dito no início desta seção, a PI depende da estratégia de governo e é uma decisão política, além disto, sugere-se que esta coordenação esteja vinculada ao presidente, porém este fator é o mais complicado, pois é politicamente delicado, pois diminui a autonomia das instituições.

Tecnicamente implicaria dotar o sistema de uma instituição de comando, efetivamente coordenadora, possivelmente vinculada de forma direta ao presidente da República, mas com estrutura enxuta e poder de articular ministérios e órgãos públicos e estes com o setor privado. Implica também limitar a autonomia de instituições que hoje atuam segundo parâmetros e métricas próprias.

Politicamente a tarefa é extremamente delicada. Significa uma nova distribuição de poderes, com perdas e ganhos, redefinição de funções e atribuições, realinhamentos em torno de uma estratégia comum. Haverá resistência, tanto política quanto técnica e burocrática. Mas é indispensável para que haja uma coordenação efetiva, garantindo que o sistema opere de forma articulada e com uma visão compartilhada de estratégia de política industrial e tecnológica. (*Ibidem*, 2010, p.30).

Posto isto, fica claro que o papel das instituições é fundamental para a implementação das PI como estratégias de desenvolvimento e para que esta cumpra o seu papel adequadamente, é necessário que seja feita uma transformação dentro e fora das instituições, para que haja sintonia entres as diversas instituições e com isso leve a uma fluidez e agilidade na implantação da PI para

chegar a resultados coerentes com os planejados.

2.3.2. O papel da política macroeconômica

A política macroeconômica, assim como as instituições, é um fator da política implícita que compõe o cenário para a implementação da PI.

Coutinho(2005) aborda em seu trabalho que as decisões macroeconômica condicionam as decisões microeconômicas. O mercado, as empresas, e outros agentes importantes envolvidos na PI, são afetados pelas decisões macroeconômicas referentes a taxa de câmbio, taxa de juros e a inflação esperada, cujas variáveis as afetam as decisões das empresas de produção, de exportar e de importar, além de afetar a competitividade das empresas.

O autor descreve 4 tipos de regimes macroeconômicos – dois extremos e dois intermediários – que interferem no resultado das políticas industriais. Os dois primeiros que apresentam efeito maior sobre as políticas, são denominados: Regime maligno e regime benigno.

Tabela 2: Sistemas macroeconômicos e condições de competição

TAXA DE CÂMBIO	TAXA DE JUROS	
	BAIXA	ELEVADA
SUBVALORIZADA	A: Situação “benigna”, posição externa sólida, taxas de juros com persistente viés de baixa. - Um ciclo virtuoso é possível.	B: Situação “semimaligna”, mas minimizada pela posição relativamente positiva e estimulante da taxa cambial. Taxas de possível juros deveriam baixar.
SOBREVALORIZADA	C: Situação “semibenigna” se a posição externa inicial for sólida. Taxa de câmbio sobrevalorizada pode comprometer s posição. Taxas de juros podem continuar a baixar se o índice inflacionário estiver baixo.	D: Situação “maligna”. Taxas de juros elevadas sustentam a taxa de câmbio sobrevalorizada, afetando desfavoravelmente as contas externas. Também pode originar um déficit fiscal de origem financeira.

Fonte: Coutinho, 2005, p.433.

No regime maligno, caracterizado por altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado, como

o nome sugere é mais prejudicial a economia e a PI. As taxas de juros altas desestimulam o investimento em atividades produtivas, diminui o investimento externo direto e aumenta a demanda por outras aplicações e investimentos, como os títulos da dívida pública. Já a taxa de câmbio sobrevalorizada contribui para a perda de competitividade dos produtos nacionais, desestimulando a exportação e estimulando a importação.

O regime benigno combina taxas de juros baixas e taxa de câmbio subvalorizada (desvalorizada), cuja condição caracteriza-se como sendo a mais favorável e confortável para a economia. Neste caso, funciona de maneira oposta ao regime maligno, os juros baixos são um incentivo ao investimento produtivo e a taxa de câmbio subvalorizado às exportações.

Regimes macroeconômicos benignos são aqueles capazes de combinar baixas taxas de juros a taxas de câmbio relativamente subvalorizadas (ou seja, condições que promovam mais valor agregado doméstico bem como mais estímulo às exportações). Por outro lado, regimes macroeconômicos malignos são aqueles que combinam taxas de juros elevadas a taxas de câmbio sobrevalorizadas, prejudiciais à produção doméstica e à competitividade das exportações do país (COUTINHO, 2005, p.431)

Existem ainda duas situações intermediárias, pois nem sempre o país terá as taxas de câmbio e de juros altas ou taxas de juros e câmbio baixas. Uma situação é a semimaligna e a outra a condição semibenigna. A condição semimaligna tem taxa de juros mais altas, porém a taxa de câmbio é subvalorizada, mantendo uma condição exportadora, beneficiando a balança comercial. A condição semibenigna tem baixa taxa de juros e taxa de câmbio sobrevalorizada.

Levando-se em consideração os regimes distintos, as políticas industriais e macroeconômicas funcionam em via de mão dupla, isto é, a PI pode auxiliar a política macroeconômica, como aumento da produtividade e eficiência, enquanto a política macroeconômica ser uma forma de nortear as PI, com controle da taxa de juros, e câmbio competitivo (KUPFER, 2003).

A partir das condições colocadas acima, pode-se observar que a política industrial e os seus resultados podem ser afetadas devido às condições macroeconômicas. Portanto, estas políticas têm uma interdependência e podem estar em consonância em seus objetivos para funcionar de forma alinhada, da mesma forma que as instituições. Sendo assim a política macroeconômica tem grande influência sobre os resultados na indústria e na PI.

“Quando compatíveis, as políticas macroeconômica e industrial se auto-reforçam

positivamente” (COUTINHO, 2002, p.196).

Na próxima seção será sintetizado a evolução histórica da política industrial brasileira, destacando-se os aspectos explícitos e implícitos discutidos anteriormente.

2.4. Evolução histórica da Política Industrial no Brasil.

Agora falaremos brevemente do surgimento da PI, da sua evolução histórica no Brasil e as mudanças ocorridas no padrão de PI.

A PI, no Brasil, começou com o PSI cujo objetivo era a indução do processo de industrialização no país. Este foi um processo revolucionário, no primeiro governo de Getúlio Vargas, a partir na década de 1930 quando começou a produzir internamente bens de consumos não-duráveis que eram importados antes desse processo, cuja denominação se dá de processo de substituição de importação (PSI) (KUPFER, 2003). Foi no governo Vargas que foram criadas a CSN- Companhia Siderúrgica Nacional(1941) e Companhia Vale do Rio Doce(1942), indústrias que deram início ao processo de mudança estrutural na economia brasileira.

Foi na década de 1930 que o crescimento industrial ganhou impulso e passou por certa diversificação, iniciando efetivamente o Processo de Substituição de Importações PSI. Convém salientar, portanto, que entende-se por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava (FONSECA, 2009, p.2).

É neste momento que a indústria começa a surgir no Brasil, para isso foi adotada uma ação de criar uma capacidade produtiva local que ainda não existia e também uma política de proteção da economia, a exemplo das tarifas de importação.

Em 1950 e 1960 a indústria continua evoluindo com uma mudança estrutural na capacidade produtiva, focando na produção de bens de consumos duráveis, esta fase foi possível devido à política de proteção da indústria nacional, facilitada pelos instrumentos de aumento da tarifa de importação, a restrição a importação de bens competitivos, possibilitada pela da criação da lei do Similar Nacional (1957) e da expansão do crédito para as indústrias manufatureiras, possibilitada pela criação do BNDES-Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social(1952), uma das instituições criadas para apoiar as políticas do PSI.

No Brasil, a política industrial ativa correspondeu ao processo de substituição de importações, que se iniciou nos anos 30 com bens não-duráveis de consumo, aprofundou-se nas décadas de 1950 e 1960 com os bens duráveis de consumo e, nas de 1970 e 1980, com os bens intermediários e parte da indústria de bens de capital.[...] o objetivo da política industrial era de criar capacidade produtiva local, porém deixando em segundo plano algumas questões associadas à eficiência produtiva.(KUPFER, 2003, p.562)

Entre décadas de 70 e 80, é o período em que a indústria se solidifica com a produção bem de capital, criando setores, além do desenvolvimento na infra- estrutura, que era parte do II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. A PI ocupava-se especificamente de construir setores, procurando fazer com que a estrutura industrial convergisse para o padrão estrutural das economias industrializadas — baseado na metalmeccânica e na química” (SUZIGAN & FURTADO, 2006, p.170).

Na década de 70, o PSI finda sob condições macroeconômicas desfavoráveis, estagflação (combinação de estagnação da economia e alta inflação) e dívida externa alta que foi contraído para concluir o processo de formação bruta de capital, além de ter uma agravante exógeno, que foi o choque do petróleo em 1973.

É importante atentar-se para os tipos de políticas citadas até o momento, foram todas intervencionistas, com vertentes de políticas verticais, bem direcionadas e bem definidas com instrumentos de incentivos fiscais, financiamentos, regulações e políticas de proteção. Este período foi de estruturação e criação institucional que serviram para sustentar todas as políticas industriais implementadas.

A década de 80 teve um cenário diferente das décadas anteriores, foi um período de estagnação da economia, não houve mais investimentos em PI e com grandes taxas de inflação. Durante a década de 80, a taxa de câmbio foi mantida subvalorizada e taxa de juros altas, porém nos anos 80 a preocupação era manter o controle da inflação. A instabilidade econômica da época fez com que a PI fosse deixada de lado em função política de estabilização. Houve redução no fomento às indústrias, redução de crédito, programas setoriais foram desativados. Sendo a PI posta em função da política macroeconômica a fim de alcançar a estabilidade econômica, e não

mais o desenvolvimento que vinha alcançando no país com a mudança estrutural e a criação de novos setores. Neste caso a política está fazendo um papel apenas de corrigir os problemas do mercado

Na década de 1980, que ficou conhecida como década perdida devido às altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico, fenômeno conhecido como estagflação, o Brasil não adotou nenhuma política industrial, e o setor, desde então, começou a perder participação na formação do PIB (ARRUDA CORONEL, 2014, p.111-112).

Na década de 90, período em que ocorreu a transição do governo Collor para o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), não houve políticas fortemente voltadas para o desenvolvimento da indústria em nenhum dos dois governos, eles adotaram uma política com menos intervenções, porém foi criada uma Política de Industrial e de Comércio Exterior (PICE), política mais liberal com abertura comercial, permitindo assim a entrada de investimentos estrangeiros, privatizações das empresas estatais. (SUZIGAN & FURTADO, 2006). O cenário macroeconômico continua com altas taxas de juros e alta inflação.

A partir de 1994, quando houve a reforma monetária com o Plano Real, a PI foi preterida, pois a prioridade era combater a inflação e manter a estabilidade econômica. (KUPFER,2003)

Os anos 1990 foram anos de grandes transformações, para o bem e para o mal. Embora o desenvolvimento industrial tenha voltado momentaneamente a ocupar espaço político na política econômica, a tentativa de implementar uma política industrial no contexto do Plano Collor fracassou, e a única componente da PICE efetivamente implementada foi a liberalização do comércio exterior. Os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da OMC, e a posterior sobrevalorização do Real completaram o quadro da abertura comercial. Esta foi combinada com maior abertura ao investimento direto estrangeiro e com a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial. [...] (SUZIGAN & FURTADO, 2006, p.172)

Pode-se observar que a partir da década de 1930, período que deu início ao PSI, houve uma mudança estrutural na economia. Tendo em vista que esta mudança foi efeito de uma política industrial vertical, a PI mais seletiva e mais direcionada para estruturação do país ou desenvolvimento de algum setor. A partir de 1980, houve uma mudança no padrão da PI vertical

para a PI horizontal, menos focada na estruturação, com políticas mais neutras para a indústria e com políticas mais concentradas em solucionar o problema da inflação. Deixando então, a indústria enfraquecida e muitas das empresas construídas durante o PSI foram privatizadas, passando para o domínio do setor privado.

3. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA

Após a conclusão do PSI a economia passou por um longo período de instabilidade macroeconômica e por isto, na tentativa de resolver esta situação, as políticas industriais foram preteridas em razão da estabilidade econômica. De fato houve uma melhora na situação macroeconômica, principalmente em relação a inflação, após a reforma monetária. “O governo Lula encontrou um país com estabilidade política e econômica e credibilidade no cenário internacional. Não obstante, o governo tinha vários desafios” (ARRUDA CORONEL, 2014, p. 104).

Em 2003, Lula assume o governo com a proposta de retomar o planejamento e retomar as políticas industriais através da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e em 2008, com outro cenário, o governo lança a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), como detalharemos adiante.

3.1. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em 31 de março de 2004 e tinha como objetivo “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.” (BRASIL, 2003). Esta PI, além de ser uma retomada deste tipo de política no Brasil depois de muito tempo posta de lado, tinha um sentido diferente das outras PI adotadas, pois o Brasil já havia construído setores, agora era necessário incentivar o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação, gerando-se com isso, eficiência produtiva na economia.

De maneira diferente das políticas industriais feitas anteriormente, a PITCE estava focada em trazer um “aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações.” (BRASIL, 2003). Para conduzir esta nova política, foram utilizados vários instrumentos de políticas verticais e horizontais, tais como incentivos fiscais, regulações e financiamentos.

A PITCE mesclou medidas horizontais (Ex.: incentivos fiscais à P&D e aprimoramentos institucionais) e medidas verticais (financiamentos da FINEP e alguns programas do BNDES), de cunho setorial. As medidas horizontais se orientavam por quatro linhas de ação: Inovação e desenvolvimento tecnológico; Inserção externa; Modernização industrial; e Ambiente Institucional. As medidas verticais estavam inicialmente voltadas à quinta linha de ação, as Opções Estratégicas da política, setores que seriam privilegiados por estarem fortemente vinculados à economia do conhecimento e porque estavam gerando uma crescente dependência de importações (ANTUNES, 2013, p.53).

A utilização simultânea de políticas verticais e horizontais, teve em vista o aumento do dinamismo e da eficiência produtiva atrelada a inovações tecnológicas de forma a enfrentar um novo patamar competitivo da indústria.

De acordo com a publicação do balanço PITCE-2005, esta política contou com 3 linhas de ações que tem em seu desdobramento cerca de 55 medidas para alcançar êxito na PI, são elas:

- 1) Linhas de Ação Horizontais: Inovação e Desenvolvimento Tecnológicos, Inserção Externa, Modernização Industrial, Ambiente Institucional;
- 2) Opções Estratégicas: Semicondutores, Softwares, Bens de Capital, Fármacos e Medicamentos.
- 3) Atividades Portadoras de Futuro: Biotecnologia, Nanotecnologia, Biomassa / Energias

Renováveis.

Para a execução dessas ações foram criadas legislações como a Lei do Bem em 2005 (Lei nº 11.196) e Lei de Inovação (nº 10.973/04) entre outras, definindo-se benefícios para as empresas, como: regulações, reduções e isenções fiscais, aumento da faixa de faturamento para as micro e pequenas empresas e financiamentos, principalmente feitos através do BNDES para os setores de inovação e desenvolvimento tecnológico.

Um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Esta seria a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. (MAGALHÃES et al, 2010, p.07)

Na PITCE a escolha das opções estratégicas traz uma nova direção para a PI, que se dá devido ao fato do seu efeito de disseminação de inovação e tecnologia nos demais segmentos, sua preocupação está em tornar o sistema industrial sustentável, e não mais em fazer mudança estrutural.

No contexto da PITCE com suas escolhas setoriais, opções estratégicas e ênfase na inovação, esta colaboração deve dar-se no sentido de identificar as oportunidades de transformação que os setores geradores de progresso técnico eleitos pela política industrial oferecem aos demais[...]não se pretende montar uma estrutura industrial, mas dotar a que temos de um vigor renovado e sustentado. (SUZIGAN & FURTADO. 2006, p. 175,-176).

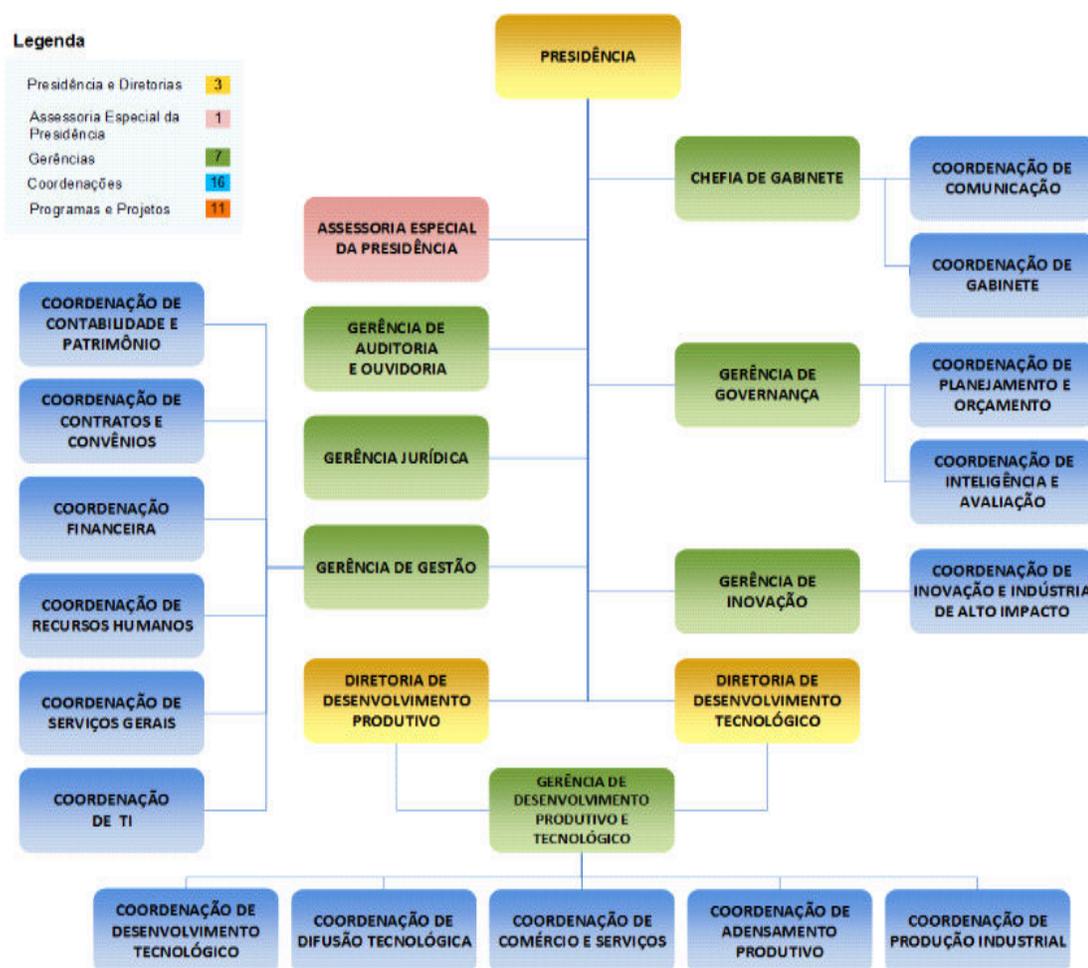
Como dito no capítulo anterior, com uma PI nova acabam sendo criados novos órgãos e instituições para coordenar de maneira rápida e eficiente a PI, para esta nova política não foi diferente, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi criada em 2004 para ser o órgão responsável por “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.”(BRASIL, 2004).

Portanto, a ABDI é o órgão responsável por tratar da coordenação da PI entre os agentes (público-privado) envolvidos nas muitas medidas definidas na PI, junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que tem o poder de fiscalizar a ABDI, é formado pelo

ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e representantes de grandes empresas privadas.

Como dito anteriormente, a ABDI é uma agência responsável por articular as ações entre os setores, para isso, está organizada de forma hierárquica, com presidência, assessoria especial, gerências, coordenações e programas e projetos, como mostra o organograma na figura 1:

Figura 1: Organograma ABDI



Fonte: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial -ABDI

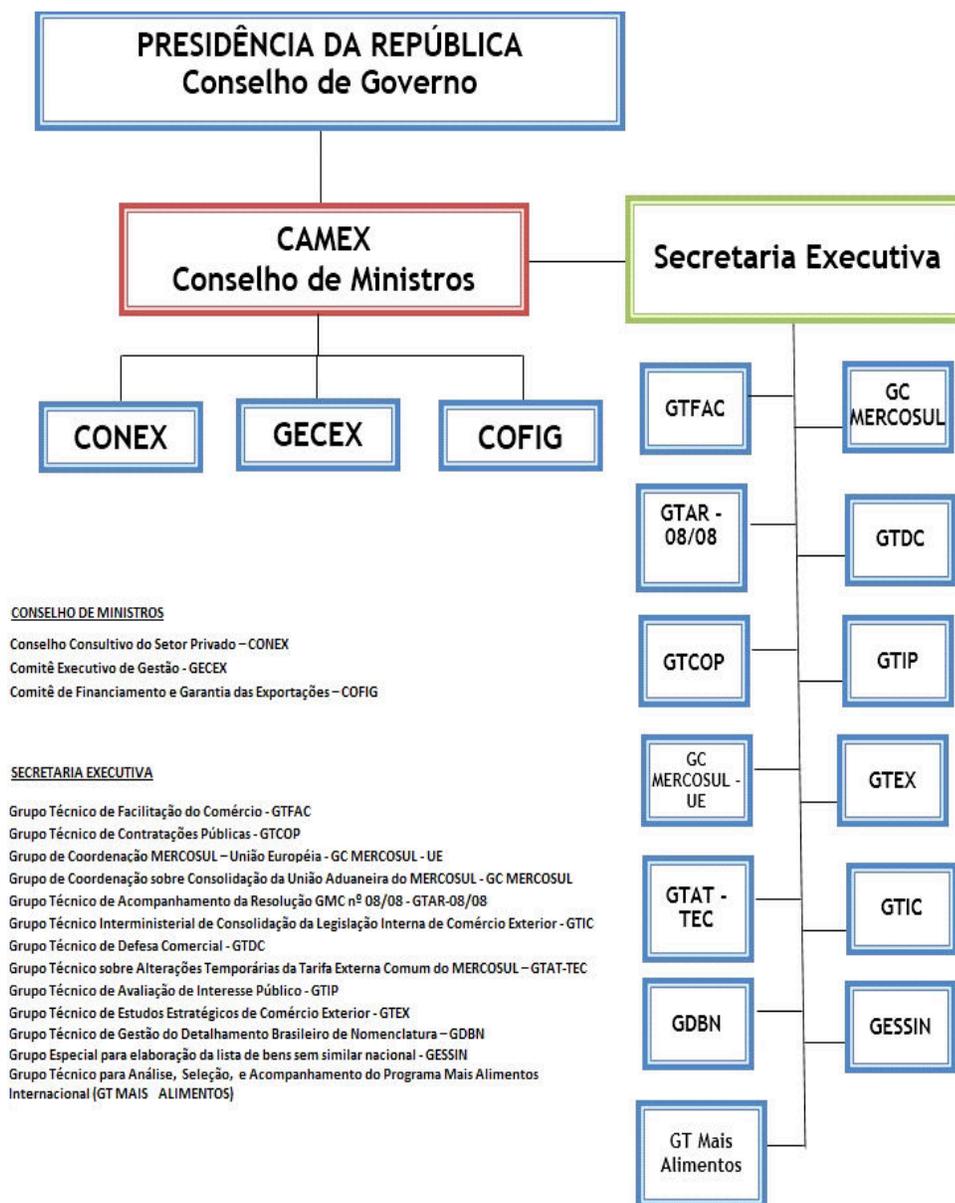
Como parte das medidas da PITCE a inserção externa tem o foco em ampliar as exportações e a atração de investimento externo direto atrelados à inovação tecnológica para desenvolver as empresas brasileiras e torná-las mais preparadas para a competitividade internacional (CASTILHOS, 2005)

Além da ABDI, foi regulamentada a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), tendo por objetivo “a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluído o turismo, com vistas a promover o comércio exterior, os investimentos e a competitividade internacional do País” (BRASIL, 2003).

A CAMEX está subordinada à Presidência da República e conta com um conselho formado por ministros, secretaria executiva e com grupos técnicos relacionados a atividade de

comércio exterior, conforme ilustrado na figura 2:

Figura 2: Organograma CAMEX



Fonte: Câmara de Comércio Exterior -CAMEX

Essas instituições, além dos conselhos, foram regulamentadas com o intuito de coordenar as muitas medidas definidas na PITCE, tendo em vista a grande dificuldade de articulação entre as instituições existentes para a implementação das políticas, tendo em vista o que foi abordado no capítulo anterior sobre o atraso e envelhecimento das instituições e do corpo técnico

pertencente a elas. Para Suzigan e Furtado (2010, p.28)

A dificuldade de articular e coordenar esse enorme aparato institucional levou o Executivo a criar a CAMEX,²⁶ enfatizando seu papel coordenador, e a instituir as Câmaras de Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Política Econômica, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Em paralelo, seguindo o exemplo da criação do CGEE — Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do MCT em 2001, foram criados pelo mesmo instrumento legal em fins de 2004, e regulamentados em princípios de 2005, o CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, no contexto da PITCE, instituída em fins de 2003. A ABDI, instituída como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, seria a coordenadora, articuladora e executora da PITCE, atuando em consonância com as diretrizes e estratégias definidas pela Câmara de Desenvolvimento Econômico, pela Câmara de Política Econômica, pelo CNDI, e por seu próprio Conselho Deliberativo, instâncias essas que incluem membros do governo e da sociedade civil.

De todo modo, mesmo com a criação de novas instituições, os problemas com a articulação dos instrumentos da PI entre as instituições e os agentes é um grande causador de desgaste da PITCE, gerado pelo envelhecimento e rigidez das outras instituições envolvidas, dificulta a fluidez de todo o processo, além de um outro agravante que são as políticas macroeconômicas “no qual a política macroeconômica tinha como forte prioridade a estabilidade de preços, levando a taxa brasileira de juros básicos a um dos patamares mais altos dos últimos vinte anos, além de promover um forte superávit primário do governo” (ANTUNES, 2013, p.54).

A PITCE trouxe uma nova perspectiva de PI para a economia, após muitos anos de inércia da PI e alguns frutos, mas algumas medidas não foram atingidas, que será abordado posteriormente. Para reforçar a PI, o governo lança uma nova política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que será abordado na próxima seção.

3.2. Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP

Após a retomada da PI no Brasil com a PITCE no primeiro governo Lula, começa a surgir uma nova estratégia para a política industrial com foco na geração de inovação e, com a

finalidade de aumentar a competitividade internacional. Mas como os objetivos não foram todos alcançados, o governo lança em seu segundo mandato a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) voltada a dar continuidade e aprimorar o que havia sido iniciado na PITCE, consolidar o crescimento de longo prazo, e aproveitar os resultados alcançados na PITCE (BRASIL, 2008).

A PDP foi lançada em 2008 com um cenário macroeconômico mais estável tanto interno, quanto externamente, gerando um conforto para planejar as ações com otimismo e ousadia. Segundo Antunes (2013):

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi lançada no início de 2008, em um cenário econômico de calma externa (a crise ainda estava restrita ao mercado hipotecário americano) e interna, no qual a estabilidade econômica não era mais um grande problema, o Brasil havia reduzido sua restrição externa, os desempenhos do crescimento e do investimento eram favoráveis [...] iniciava-se uma trajetória de diminuição da desigualdade de renda, entre outros fatores que levavam a crer que o país iniciava um ciclo longo de desenvolvimento econômico. (ANTUNES, 2013, p. 57)

Esta PI tinha como objetivo “dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão” (BRASIL, 2008, p.8) através de quatro desafios estabelecidos para garantir que o contexto de evolução permanecesse sendo assim, garantindo o fortalecimento e sustentabilidade da economia no longo prazo.

A longevidade da expansão em curso não deve ser vista, porém, como um resultado já assegurado. Para que a atual conjuntura favorável permaneça – mormente em face dos riscos derivados da crise financeira mundial – são necessárias políticas públicas para consolidar a confiança na capacidade de crescer e que promovam a competitividade de longo prazo da economia brasileira. (BRASIL, 2008, p.8).

Os desafios desta política para manter o ritmo favorável que vinha ocorrendo visam:

- Ampliar capacidade de oferta de produtos para atender a demanda que estava em expansão, mas com o cuidado em evitar pressão inflacionária;
- Manter o balanço de pagamentos de forma robusta através da expansão das exportações e da atração de investimento externo direto criando condições favoráveis;
- Continuar com as inovações de forma que agregam valores aos produtos brasileiros e

assim fazer frente aos produtos importados, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo;

- E por último o desafio em criar condições de acesso a mercados para as micro e pequenas empresas para ampliar os efeitos competitivos e induzir ao crescimento de emprego e inclusão social. Segundo o SEBRAE (2014, p.39) “observando-se que no Setor Indústria, cerca de 42% (média do período) do pessoal ocupado está alocado nas Micro e Pequenas Empresas.”

A iniciativa de desenvolvimento das empresas de grande porte que tenham capacidade produtiva e de inovação permanece, já que é uma diretriz da PITCE e que reforça os novos desafios. (BRASIL, 2008).

A partir dos desafios estabelecidos, foram criadas macrometas, com prazo para 2010, que não diferenciam os setores, são elas: (1) ampliação da taxa de investimento; (2) elevação do dispêndio privado em P&D; (3) ampliação da participação brasileira nas exportações; e (4) aumento do número de micro e pequenas empresas (MPes) exportadoras. (BRASIL, 2008).

Como dito acima, a PDP foi uma política feita após a PITCE, a qual obteve alguns êxitos e para que a evolução continuasse era necessária uma PI mais abrangente e bem desenhada, por isso, além das macrometas, havia as metas por programas específicos.

Assim como a PITCE, a PDP também tem instrumentos de políticas verticais e políticas horizontais, elas estão distribuídas nas metas específicas, como a seguir:

- Enfrentamento de restrições de Nível Sistêmico, “medidas com incidência direta sobre o desempenho da estrutura produtiva, especialmente nos planos fiscal-tributário, do financiamento ao investimento e à inovação, e da segurança jurídica. (BRASIL, 2008, p.14). Vale ressaltar que os instrumentos utilizados nesta meta são mais abrangentes, não há escolha de setores, logo, são instrumentos de políticas horizontais, crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais;
- Destaques Estratégicos: “têm dimensão sistêmica ou setorial, e que foram escolhidos, deliberadamente, como objeto de programas específicos, por sua importância para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo.”

(BRASIL, 2008, p.14). Além disto, para esta meta foram definidos seis áreas estratégicas, conforme publicado pelo DIEESE (2008, p.07):

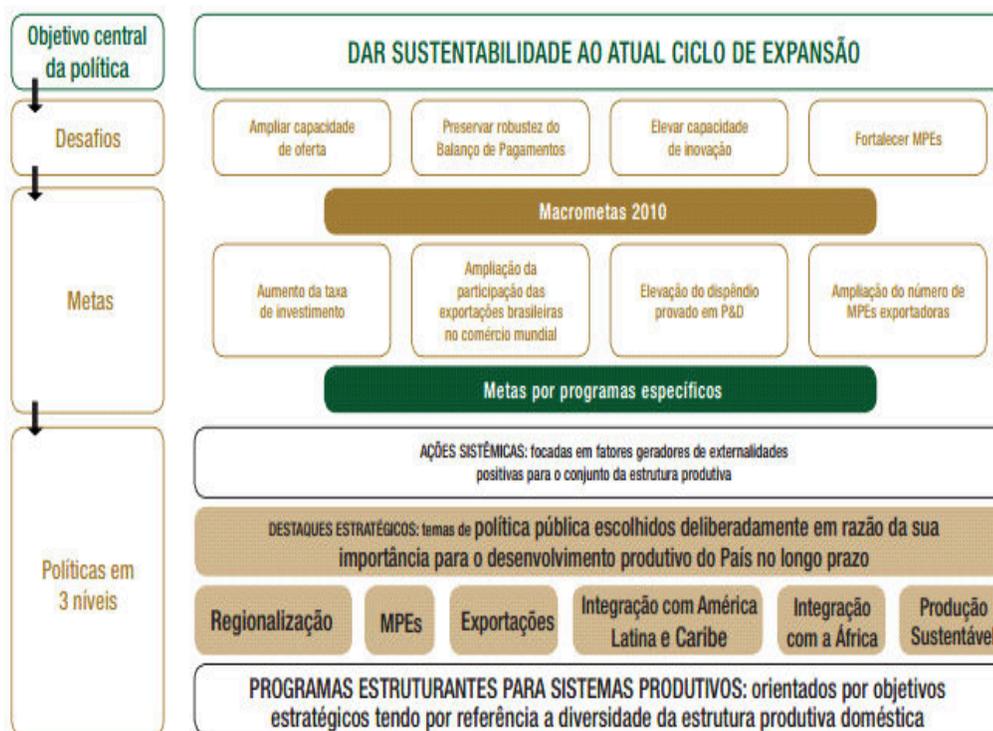
- Regionalização, devido à nova distribuição geográfica da indústria;
- MPEs, capacitação para o mercado externo e geração de postos de trabalho;
- Exportação, ampliação e diversificação com vistas a manter o equilíbrio do setor externo, vital para o crescimento sustentado;
- Integração produtiva com a América Latina e Caribe, com o aumento da articulação com as cadeias produtivas dessas áreas e com foco no Mercosul;
- Integração com a África no sentido de aproveitar a presença de grandes empresas brasileiras naquele continente para aumentar a corrente de comércio e a integração produtiva;
- Produção sustentável, que diz respeito à preservação do meio ambiente.
- Programas Estruturantes para sistemas produtivos: “mudança de abordagem em relação ao universo de sistemas produtivos (setores, cadeias, segmentos e complexos produtivos) a serem contemplados pela Política” (BRASIL, 2008, p.15). Para esta meta foram estabelecidos cinco estratégias, de acordo com o material de lançamento da PDP (BRASIL, 2008, p.17)
- Liderança Mundial: manter ou posicionar sistema produtivo ou empresa brasileira entre 5 players mundiais;
- Conquista de Mercados: manter ou posicionar sistema produtivo local entre 5 maiores exportadores mundiais;
- Focalização: construir e consolidar competitividade em áreas estratégicas, de alta densidade tecnológica;
- Diferenciação: posicionar empresas e marcas brasileiras entre as 5 principais em seu mercado de atuação;
- Ampliação do Acesso: ampliar acesso da população a bens e serviços básicos para a qualidade de vida.

Vale ressaltar que estas metas têm mais clareza na definição dos setores e na definição das estratégias, isto é devido ao fato da PDP ocorrer após a PITCE, que por sua vez trouxe certa experiência para a execução e implantação da nova PI. “A PDP se beneficiou do aprendizado da

política anterior na promoção uma estrutura de coordenação e governança da política industrial” (ANTUNES, 2013, p. 59)

Na figura 3, segue um esquema com a organização e distribuição dos desafios, macrometas e das metas específicas expostas acima, a fim de facilitar a compreensão do seu funcionamento.

Figura 3: Quadro de metas



Fonte: Livroto de Lançamento da PDP

Para a formulação da PDP foram realizadas reuniões com e consultas ao setor privado com o intuito de identificar as necessidades existentes e elaborar as ações, reforçando o já vem sendo colocado de que a necessidade de articulação entre o setor público e privado é fundamental para a execução das ações definidas.

Fortalecer a interlocução com o empresariado é decisivo para a operacionalização da Política de Desenvolvimento Produtivo, mas para ser efetivo, deve ser acompanhado da construção, com transparência, de compromissos compartilhados entre governo e setor privado. Esse é um requisito indispensável para que os programas e objetivos da Política

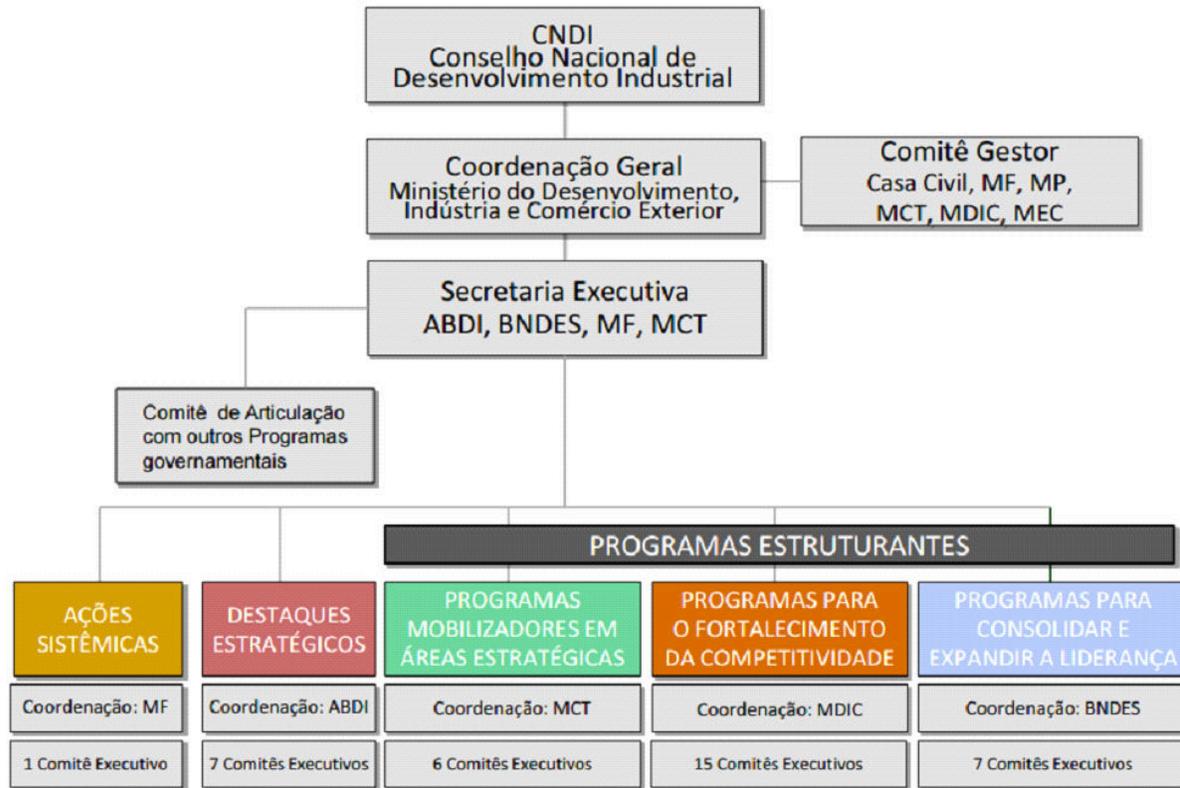
possam ser adequadamente monitorados e avaliados. Nessa direção, esta Política procurou avançar em relação à PITCE, estabelecendo metas quantitativas, explícitas. (BRASIL, 2008, p.13)

Para a implementação da PDP, assim como a PITCE, foi criado um corpo responsável pela execução e monitoramento das ações, alguns foram criados na PITCE e permanecem na PDP, como é o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial- CNDI. Um ponto que diferencia esta política da PITCE é a definição da atribuição dos agentes envolvidos na implementação da política.

A PDP se beneficiou do aprendizado da política anterior na promoção uma estrutura de coordenação e governança da política industrial. Assim, se desenvolveu um sistema avançado de acompanhamento e coordenação, que integrava a definição de responsabilidades de cada integrante, a articulação da política com outras políticas de desenvolvimento e com o setor privado, e a coordenação na implementação dos instrumentos (ANTUNES, 2013, p. 59)

A Coordenação da Política ficará a cargo do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior- MDIC, com o apoio de uma Secretaria-Executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial-ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda. (BRASIL, 2008, p.37), conforme o organograma da figura 4 abaixo:

Figura 4: Organograma da Coordenação da PDP



Fo

Fonte: ABDI

As políticas que foram citadas neste capítulo, depois de um longo período de inatividade, representou uma retomada da PI como ferramenta para a obtenção do crescimento econômico sustentável.

A PDP contou com novos instrumentos para incentivar as ações privadas, no sentido de que a política seja alcançada, conforme descritas abaixo:

- Incentivos: incentivos fiscais, crédito, capital de risco e subvenção econômica. Ex.: BNDES, FINAME, Profarma;
- Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais Ex.: Compras Petrobras;
- Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial. Ex.: ANS/MS (CMED): Regulação Preços;
- Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, propriedade intelectual,

capacitação de recursos humanos, capacitação empresarial. Ex.: INMETRO: Programas de certificação.

Diferente da PITCE, a PDP pretendia se beneficiar do uso do poder de compra para fomentar a inovação através das aquisições feitas pela Petrobras, por exemplo. Lembrando que a Petrobras faz parte de uma atividade que tem grande capacidade de encadeamento produtivo.

Na próxima seção serão apresentados os resultados dessas políticas.

3.3. Êxitos e limitações da PI no governo Lula

Nesta seção falaremos sobre os resultados obtidos a partir dos esforços feitos para implementar as medidas definidas para a PITCE e a PDP. Como exposto no capítulo anterior, uma política macroeconômica é fundamental no auxílio da PI para se alcançar o sucesso nos resultados, ademais os fatores externos também tem uma participação nos resultados, considerando as relações existentes entre os países, como é o caso do comércio e do investimento externo direto.

A PITCE foi a retomada da PI na economia brasileira, após longo período sem a sua aplicação, para fomentar o crescimento econômico, teve medidas traçadas com instrumentos de para a sua execução de cunho horizontal e um pouco de cunho vertical combinados, isso já foi um avanço diante das políticas adotadas até o final do PSI. Esta política obteve resultados positivos, principalmente por ser um retorno da PI com um olhar diferenciado para a inovação tecnológica, mudança no ambiente institucional e expansão no mercado internacional, mas também falhou em algumas medidas. A PITCE e a PDP formam políticas com um número significativo de medidas, aqui serão expostos os resultados de algumas dessas medidas, como adiante:

Um fator relevante para a implementação da PITCE foi o incentivo a formação em capital humano, tendo invista que a P&D faz parte das medidas, e para tanto houve uma concentração maior para capacitações em engenharia, para isso a FINEP criou um programa de incentivos para os cursos de engenharias, o Programa de Mobilização e Valorização das Engenharias. Houve uma expansão no número de bolsas de estudo para a qualificação como o mestrado e o doutorado realizados através da Capes/CNPQ.

A formação de mestres e doutores contempla 250 instituições de todas as regiões do país, mantendo cerca de 26.000 bolsistas de mestrado e doutorado em regime de dedicação integral aos estudos. Em 1996, a CAPES contabilizou 126 cursos de mestrado e 61 cursos de doutorados reconhecidos na grande área de engenharias. Atualmente, são reconhecidos pela CAPES 228 cursos de mestrado e 108 de doutorado nessa grande área (BRASIL, 2006, p.19).

Os programas de incentivos fiscais, as desonerações e o incentivo ao investimento formam medidas adotadas muito firmemente para que a PI fosse posta em prática. Foi criada a Lei geral, em 2006, que beneficia as micro e pequenas empresas através de desburocratização e de reduções dos tributos, devido à necessidade de envolvimento das empresas de porte menor a comporem a cadeia produtiva. E também estímulos para as empresas produtoras com capacidade de exportação com a redução de alguns impostos.

Houve um esforço por desonerar o investimento, a produção e as exportações. Foram zeradas as alíquotas de IPI para bens de capital. Foi estabelecida a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando aos primeiros a contribuição para o COFINS. Foi aprovada a isenção da contribuição para PIS/Pasep e COFINS para a compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção. (CANO & SILVA, 2010, p.8)

Toda essa política de incentivo e de benefícios fiscais trouxe uma renúncia na arrecadação em 2006, apenas 2 anos de PITCE, num valor de R\$ 19,24 bilhões, conforme tabela de impacto fiscal abaixo:

Tabela 3: PITCE: Impacto Fiscal das Medidas de Desoneração Tributária – 2004-2006 (R\$ bilhões)

	2004	2005	2006
Estímulo ao investimento produtivo	0,65	3,40	6,11
Corte de tributos para as famílias (imposto de renda)	0,50	2,30	4,03
Corte de tributos da cesta básica e incentivo à produção de alimentos	3,33	5,00	5,00
Estímulo à poupança de longo prazo	0,77	2,00	2,15
Estímulo à micro e pequena empresa	-	0,30	1,35
Incentivo à inovação	-	0,10	0,60
TOTAL	5,26 (100%)	13,10 (349%)	19,24 (466%)

Fonte: Ministério da Fazenda. Extraído de: Salerno e Daher (2006, p. 35)

As atividades portadoras de futuro, que são aquelas atividades em que tem a capacidade de transformar os produtos com resultados a longo prazo, e que fazem parte da expectativa de

liderança de mercados, que são as atividades de biotecnologia, a nanotecnologia e a pesquisas em biomassa e energias renováveis, receberam investimentos para pesquisa e desenvolvimento.

Para a área de biotecnologia, de acordo com os documentos oficiais o Programa de Biotecnologia do MCT disponibilizou R\$28,8 milhões em 2005 e R\$31,8 milhões em 2006 para pesquisas com células-tronco, desenvolvimento de bioprodutos, Rede Genoprot, Renorbio e P&D em biologia molecular estrutural. A Nanotecnologia recebeu no período 2004-2005, foi superior a R\$40 milhões. Desde 2004, foram apoiados 27 projetos de pesquisa participativa entre universidades e empresas, para as pesquisas em Biomassa/ Energias renováveis o valor total dos projetos para produção de biocombustíveis que integram a carteira no BNDES já chega a R\$ 12,2 bilhões, e os financiamentos concedidos pelo Banco a estes empreendimentos atingem R\$ 7,2 bilhões. (Brasil, 2007 e 2008)

Observa-se que estas atividades estão diretamente relacionada a inovação e pesquisas e que dependem de articulação entre as empresas privadas, com instituições de ensino, principalmente as universidades, e centros de pesquisas.

Escolhas desse tipo dependem da definição de grandes investimentos (do setor público e privado) em P&D, de modo a possibilitar que muitas empresas genuinamente brasileiras possam aproximar-se mais rapidamente da fronteira tecnológica. Uma política desse tipo não será realizada sem que as universidades se envolvam e interajam com as empresas. A universidade brasileira tem papel-chave nesse processo, seja na qualificação de recursos humanos, seja na condução de pesquisas avançadas. É necessário, porém, para o desenvolvimento do país, que ela se reconheça como tal (ARBIX, 2010, p.31)

Mesmo com o investimento feito para este tipo de atividade, há críticas de que havia resistência por parte do Ministério da Fazenda, pode-se observar na tabela 3, de fato, que o incentivo a investimento produtivo foi maior, devido ao esforço empenhado pelo governo na exportação.

Grande parte dos recursos disponíveis estava destinada ao financiamento de exportações e os recursos disponíveis para investimento tinham elevado custo para os investidores potenciais. As tentativas de introduzir mecanismos de equalização de juros no crédito para investimento, semelhantes aos utilizados no financiamento das exportações (Proex), enfrentaram fortes resistências do Ministério da Fazenda. (CANO & SILVA, 2010, p.10)

No que se refere a questão das instituições para a implementação e articulação das PI

junto às empresas, houve um esforço para que ocorresse uma melhora no ambiente institucional e articulação da PI, retomando o que foi dito no capítulo anterior, para o sucesso da execução da PI, é necessário que uma autoridade que esteja a frente, portanto foi criada a ABDI- Agência Brasileira de Desenvolvimento econômico e o CNDI- Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial para esta tarefa, afim de fortalecer a articulação da PI entre todas as instituições , citadas no capítulo anterior, envolvidas na política industrial, A consideração de Antunes (2010, p.55) sobre a importância de ter um ambiente institucional favorável.

Além da reintrodução das políticas industriais na agenda pública, a construção de uma institucionalidade apropriada à gestão da política industrial, a reconstrução de canais de negociação entre Estado e empresariado, e a introdução da inovação no centro de uma estratégia de desenvolvimento (ANTUNES, 2010, p.55)

A questão da boa articulação entre as instituições é de grande relevância para a execução da PI, como política implícita, mas a política macroeconômica tem papel significativo no êxito da PI, como dito anteriormente sobre os regimes malignos e benignos e intermediários, é necessário que a PI tenha uma combinação favorável de taxa de juros e de câmbio para auxiliar nas medidas de desenvolvimento da PI.

No início da PITCE, o Brasil não tinha um cenário macroeconômico muito favorável com taxas de juros altas, dificultando o fomento do investimento produtivo.

A política surgiu em um contexto macroeconômico pouco fértil para políticas industriais, no qual a política macroeconômica tinha como forte prioridade a estabilidade de preços, levando a taxa brasileira de juros básicos a um dos patamares mais altos dos últimos vinte anos, além de promover um forte superávit primário do governo. Tais fatores inibiam os investimentos e a assunção de riscos por parte dos empresários (*ibidem*, 2010, p.54)

Cano e Silva (2010, p.21) afirmam em seu trabalho que importância da política macroeconômica para o sucesso da PI.

“Não há Política Industrial que consiga contrabalançar os efeitos perversos de uma política macroeconômica com taxa de câmbio e de juros persistentemente limitando a eficácia dos instrumentos de financiamento e aumentando a aversão ao risco empresarial”

E para tanto é necessário que haja um equilíbrio entre os objetivos da PI com as estratégias da política macroeconômica.

O problema é que as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas. Por melhor que seja seu desenho, deve contar com políticas macroeconômicas compatíveis. Do contrário, a política industrial implícita nestas últimas anula ou distorce as primeiras. (CANO E SILVA, 2010 p.8).

As políticas macroeconômicas não estavam em sintonia com as PI definidas na PITCE, até em função do resquício da política do governo anterior. Cano e Silva (2010, p.10) afirmam em seu trabalho que a política industrial ainda surtiu efeito em alguns setores, mas não da maneira que se planejou inicialmente de forma ousada.

Sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente.

Um estudo feito pelo DIEESE faz uma crítica sobre os resultados da PITCE, que este não foi como esperado, devido à falta de articulação e que a política teve pouca abrangência.

O PITCE não obteve o resultado esperado quando de seu lançamento. Não conseguiu articular as diversas instâncias públicas que concorreriam com seu êxito e, também, por sua timidez e pouca abrangência, não empolgou a iniciativa privada. Seu legado foi a instituição de alguns marcos legais que favoreceram restritos setores da economia e a criação de linhas de créditos do BNDES para esses mesmos setores. Portanto, medidas pontuais que, dadas suas limitadas abrangências, não devem ser caracterizadas como Política Industrial, conforme a pretensão do Governo àquela época (BRASIL, 2008, p.2)

Não é foco deste trabalho, mas cabe ressaltar que as PITCE previa mecanismos de contrapartida para as empresas beneficiadas pelas políticas. “A PITCE é uma política focada na inovação, que pode ocorrer em qualquer atividade, e não é voltada para distribuir benesses sem contrapartidas” (BRASIL, 2006, p.10)

Como não houve PI por um longo período, e o cenário econômico também era outro, não havia uma política para continuar, foi necessário um planejamento de nova política e ao final da PITCE, o governo tinha uma percepção do que havia sido efetivamente produzido e teve a oportunidade de tentar corrigir na PDP.

A PDP foi a política que deu continuidade a PITCE, com alguns incrementos, pois o governo já tinha a experiência da primeira política para a inovação tecnológica e para a expansão do comércio internacional tendo a oportunidade de colocar em prática esta nova política com melhorias, “a PDP se beneficiou do aprendizado da política anterior na promoção uma estrutura de coordenação e governança da política industrial”(ANTUNES, 2013, p.59), haja vista que o cenário macroeconômico era mais favorável. “A estabilidade econômica não era mais um grande problema, o Brasil havia reduzido sua restrição externa, os desempenhos do crescimento e do investimento eram favoráveis”. (ANTUNES, 2013, p. 57).

A PDP, assim como a PITCE proporcionou muitos benefícios fiscais, incentivos a vários setores, esta foi uma política com um grande número de medidas que contemplava uma grande parte da matriz produtiva. Abaixo segue a tabela com os valores de desonerações por ano.

Tabela 4: Impacto Fiscal das Medidas de Desoneração Tributária – 2008-2011 (R\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Redução do prazo para utilização dos créditos do PIS/COFINS em BK	2.200	3.774	-	-	5.974
Prorrogação da depreciação acelerada até 2010	-	1.000	2.000	-	3.000
Ampliar a abrangência do REPORTE	374	747	747	747	2.615
Ampliação do RECAP	350	700	700	700	2.450
Eliminação do IOF nas operações de crédito do BNDES e Finep	150	300	300	300	1.050
Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação	25	50	50	50	175
Redução a zero do IR incidente na promoção comercial no exterior de serviços prestados por empresas brasileiras	10	20	20	20	70
Depreciação acelerada para o setor automotivo	92	658	1.174	1.098	3.022
Depreciação acelerada para o setor de bens de capital	33	233	417	390	1.073
Dedução em dobro da base de cálculo do IRPJ e da CCLL das despesas c/capacitação de pessoal próprio das empresas de software	65	130	130	130	455
Suspensão da cobrança de IPI, PIS e Cofins sobre peças e materiais destinados à construção de navios novos p/estaleiros nacionais	50	100	100	100	350
Ampliação do prazo de recolhimento do IPI pelo setor automotivo	200	-	-	-	200

Reativação do Programa Revitaliza	76	215	340	370	1.001
Total	3.625	7.927	5.978	3.905	21.435

Fonte: PDP – Apresentação do Ministro da Fazenda, maio 2008. Extraído de Cano e Silva (2010, p.12)

Os dados desta tabela mostram que houve um esforço maior em renúncia de arrecadação durante a PDP para a manter a meta da PI, isso também se deve ao fato da PDP ter um número de medidas mais abrangentes do que a PITCE.

“Perseguindo um escopo mais amplo e transversal, a nova política contempla 24 setores da economia. Apreendendo a abrangência e complexidade da estrutura industrial brasileira e ao mesmo tempo definindo focos específicos de ação” (ibidem, 2010, p.12)

Observa-se que ao final de 2011 houve uma desoneração de R\$ 21,4 bilhões, enquanto na PITCE a renúncia foi de R\$ 19,24 bilhões.

Em relação as instituições no período da PDP, estas tiveram um resultado melhor, pois já havia sendo aplicado um esforço desde a PITCE para que essas estruturas fossem se enquadrando no novo perfil de política que se buscava adotar, além de ter criado um comitê gestor e uma secretaria de executiva para coordenação da PI. Para Cano e Silva (2010, p.14),

Em termos do fortalecimento da institucionalidade da PDP, cabe destacar: a reativação e criação de Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, a reintrodução dos Comitês Executivos compostos por representantes de instituições de governo relevantes para a formulação e implementação de programas e a criação de uma Secretaria Executiva da PDP, formada por Ministério da Fazenda, BNDES e ABDI e que tem o apoio permanente do MCT e do MDIC. É inegável que a PDP avançou em termos de adequação de instrumentos e capacidade de coordenação (CANO & SILVA, 2010, p.14)

No que se refere a questão das políticas macroeconômicas e do cenário econômico de uma maneira geral, começou com uma expectativa positiva, embora a economia estivesse mais estável, a PITCE havia deixado um legado para a PDP, contando também com a redução da restrição externa, como dito outrora, a problemática surge com a crise de 2008, era um fator exógeno que não se esperava, para isso o governo adotou medidas anticíclicas, até mesmo com medidas da PDP, a mais conhecida foi a redução do IPI.

A crise internacional eclodiu e exigiu a adoção de um conjunto de políticas anticíclicas visando mitigar os efeitos da crise sobre a economia brasileira. Na medida do possível,

as medidas conjunturais de recuperação da crise foram de alguma forma referenciadas pelas duas políticas estratégicas do governo (o PAC e a PDP). Por exemplo, as desonerações tributárias ocorreram, quase sempre, nos setores estratégicos da PDP; assim como o principal programa fiscal anticíclico (“Minha Casa, Minha Vida”) revelou fortes interações com o desenvolvimento do PAC. (*Ibidem*, 2010, p.15).

Corroborando com os autores, Antunes (2013, p.61) afirma em seu trabalho que a política muda a sua estratégia de fomentar para a estratégia de sustentar a indústria brasileira. “Tal conjuntura fez com que a PDP se tornasse um dos pilares da estratégia brasileira de enfrentamento da crise, o que fortaleceu a sua legitimidade política, mas por outro lado fez com que seu enfoque mudasse da competitividade para a sustentação da indústria brasileira.”

Apesar do empenho da PDP em sustentar a economia, com a crise os empresários ficavam desestimulados a investir, levando em consideração o cenário econômico que se desenhava.

A intenção inicial da PDP era aproveitar a conjuntura econômica positiva para estimular a competitividade da indústria brasileira, via investimentos e inovação. A crise, entretanto, afetou as perspectivas dos empresários, que ficaram mais avessos aos riscos dos investimentos e da inovação diante de um cenário de incerteza sobre os efeitos e a duração da crise. (ANTUNES, 2013, p. 61)

A PDP teve um planejamento longo, de cerca de seis meses, com políticas explícitas ousadas de cunho quantitativo e qualitativo, muito abrangente, incidindo sobre a estrutura produtiva voltada para o mercado internacional, porém a crise de 2008 impediu que as medidas fossem executadas, impedindo que alcançasse a maioria das macrometas. (BRASIL, 2015). E que de algum modo, suas medidas auxiliaram na adoção de políticas anticíclicas e assim pode reduzir os efeitos da crise na economia. “Pode-se dizer, por outro lado, que a política industrial contribuiu para a rápida execução de medidas anticrise” (BRASIL,2015, p.10)

Na próxima seção faremos uma conclusão a respeito dos resultados das políticas industriais adotadas durante o governo Lula, explicitadas neste trabalho.

4. CONCLUSÃO

Esta monografia buscou mostrar os resultados obtidos com a retomada das políticas industriais que foram implementadas durante o governo Lula, após estas terem sido postas de lado ao final do período de conclusão do Processo de Substituição de Importação na década de 70, foi um longo período de mais de 20 anos com políticas industriais com pouca relevância e algumas vezes sem política industrial.

Ao longo deste estudo observou-se que o papel importante das políticas implícitas para o bom desempenho da PI, tanto o papel das instituições, quanto o papel da política

macroeconômica como ferramentas capazes de auxiliar a trajetória da política industrial para o sucesso, que foi o caso da PITCE que não tinha uma política macroeconômica tão favorável, mas com uma perspectiva de melhora para o cenário econômico, tentou através de algumas medidas implementar as PI, já na PDP que havia uma política macroeconômica mais favorável, restrição externa reduzida e com taxas de juros menores, portanto, mais atrativas para o investimento produtivo não obteve os resultados esperados devido as causas adversas não previstas, que foi a crise de 2008. De qualquer maneira, as medidas ousadas da PDP serviram para amenizar o impacto da crise no Brasil.

A PITCE foi importante pela retomada da PI para a pauta de políticas dos governos, adotando políticas verticais e horizontais, com foco para a inovação tecnológica almejando resultados de longo prazo sustentáveis, ações de estímulos a investimento produtivo visando a inserção externa, o além de tratar a questão do ambiente institucional na gestão da PI com papel articulador entre o setor público e privado, de forma que garanta seu desenvolvimento da PI, pois as instituições envolvidas no processo da PI não evoluíram, sendo a mudança e comportamento e cultural dos envolvidos uma entrave, mesmo com boas medidas.

A PITCE não obteve os resultados esperados, pois não havia cenário econômico favorável, além de ser uma retomada depois de muito tempo, não havia suporte sólido, a exemplo das instituições para coordenar as ações propostas, a percepção que causa é que a falta de um histórico deste tipo de PI, a falta de conhecimento, preparo e *Know-How* foram fatores para que os resultados não fossem os melhores.

A PDP foi uma política bem planejada e mais ousada que a PITCE, pois tinha muitas medidas, mas foi implementada em um cenário econômico mais favorável, também tinha políticas verticais e horizontais, abrangência das políticas horizontais era maior que a PITCE, já tinha uma base histórica de políticas na mesma vertente, o ambiente institucional já estava mais preparado para coordenar as medidas, ou seja, em um contexto dentro da normalidade, estava com um desenho da trajetória bem estruturada, mas teve seu rumo atrapalhado pela crise de 2008. De qualquer maneira, algumas medidas foram utilizadas para conter os efeitos na crise no Brasil.

Em se tratando dos efeitos das políticas industriais adotadas no governo Lula, pode se observar pelo que foi exposto neste trabalho que, de uma maneira geral, as ações repercutiram efeitos positivos, mas que os resultados foram muito limitados diante das metas estipuladas pelas

PI, os resultados dessas políticas podem servir como guia para que a adoção de futuras políticas industriais não incorreram nos mesmos erros.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/política_industrial.aspx. Acessado em: 10/02/2017

ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). **BALANÇO PITCE2005**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.eclac.org/iyd/noticias/pais/2/31472/Brasil_doc_1.pdf Acessado em: 12/02/2017

ARBIX, Glauco. **Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação**. Novos Estudos-CEBRAP, n. 87, p. 13-33, 2010.

ARRUDA CORONEL, Daniel. **Política industrial e desenvolvimento econômico: a**

reatualização de um debate histórico. Revista de Economia Política, v. 34, n. 1, p. 103-119, 2014.

Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?contextual=default&end=2015&locations=BR&start=1982&view=chart>. Acessado em 17/02/2017

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior.** Brasília, 2003. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf. Acessado em: 12/02/2017

BRASIL. **Lei Nº 4.732, de 10 de Junho de 2003.** Presidência da República: Brasília, 2003.

BRASIL. **Lei Nº 11.080, de 30 de Dezembro de 2004.** Presidência da República: Brasília, 2004.

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas.** Brasília. 2015. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Artigos/ABDI-Externo24042015.pdf>>. Acessado em: 17/02/2017.

BRASIL. DIEESE. **Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo.** São Paulo. 2008. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notaTec67PolíticaDesenvolvimento.pdf>. Acessado em: 13/02/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar para competir e sustentar o crescimento.** Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Livreto_lancamento_PDP.pdf>. Acessado em: 13/02/2017.

CASTILHOS, Clarisse Chiappini. **Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. Indicadores Econômicos FEE,** v. 33, n. 1, p. 55-74, 2005.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. **Política industrial do governo Lula.** MAGALHÃES et al. Os, 2010.

COUTINHO, Luciano G. **Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. Rio de Janeiro: BNDES,** v. 3, p. 191-209, 2002.

COUTINHO, Luciano G. *et al.* Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. Lastres HMM, Cassiolato JE, Arroio A, organizadores. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, p. 429-48, 2005.

DE CARVALHO ANTUNES, Diogo. **As Contrapartidas na Política Industrial do Governo Lula**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política industrial. **KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **O processo de substituição de importações**. LCTE, 2009.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural**. Revista de Economia Política, v. 21, n. 4, p. 84, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Elsevier Brasil, 2005.

KUPFER, David et al. **Política industrial**. *Econômica*, v. 5, n. 2, p. 91-108, 2003.

ORNAR, Jabr HD. **O papel do governo na economia**. 2001.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 2010.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. Editora Best Seller, 1999.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às micro e Pequenas Empresas. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. Brasília. 2014. Disponível em <[https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal Sebrae/Estudos e Pesquisas/Participacao das micro e pequenas empresas.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf)>. Acessado em: 14/02/2017.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Política industrial e desenvolvimento**. Revista de economia política, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. **Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.