



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Ciências Econômicas

Autores:

Arthur Gomes de Oliveira Lins

Orientação:

Prof. Carlos Alberto Ramos

**Impacto das políticas desenvolvimentistas de incentivo à indústria na
economia brasileira (2004-2015): Uma análise dos programas PITCE, PDP e
PBM.**

BRASÍLIA

2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me acompanharam ao longo destes quatro anos de graduação.

Agradeço ao meu núcleo familiar que nunca deixou de me apoiar, aos meus amigos que me fizeram gostar do curso e ao meu orientador, Professor Carlos Alberto, pela prestatividade

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o impacto das políticas de incentivo a indústria brasileira entre o período de 2004 a 2015, focando na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e no Plano Brasil Maior (PBM). Utilizando as definições teóricas dos conceitos de desenvolvimentismo e neoschumpeterianismo, o trabalho descreve e compara as diretrizes e medidas implementadas por cada programa. Os dados analisados mostram que não houve reversão do quadro de desindustrialização da economia brasileira e que as desonerações promovidas pelas políticas agravaram a situação fiscal brasileira, contribuindo para a Crise de 2014.

Palavras-chaves: Desenvolvimentismo, Neo-schumpeterianismo, PITCE, PDP, PBM e Desindustrialização .

ABSTRACT

This study aims to analyze the impact of Brazilian industrial incentive policies between 2004 and 2015, focusing on the Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) and Plano Brasil Maior (PBM). Using the theoretical definitions of developmentalism and neo-schumpeterianism, this work describes and compares the guidelines and measures implemented by each program. The analyzed data show that there was no reversal of the deindustrialization process in the Brazilian economy and that the tax breaks promoted by the policies worsened Brazil's fiscal situation, contributing to the 2014 crisis.

Keywords: Developmentalism, Neo-schumpeterianism, PITCE, PDP, PBM, Deindustrialization.

SUMÁRIO

Introdução	7
Capítulo 1	9
1.1 Desenvolvimentismo: Aspectos Teóricos	9
1.2 Novo desenvolvimentismo	14
1.3 Desenvolvimentismo no Brasil.....	15
1.4 Contraponto neoclássico.....	17
1.5 Abordagem neoschumpeteriana.....	18
Capítulo 2.....	20
2.1 Panorama histórico das políticas industriais brasileiras	20
2.2 PITCE.....	21
2.2.1 Desenvolvimentista ou neoschumpeteriana?.....	24
2.3 PDP.....	25
2.3.1 Desenvolventismo <i>sui generis</i> ?	30
2.4 PBM.....	31
2.4.1 Desenvolvimentista ou neoschumpeteriana?.....	36
Capítulo 3.....	38
3.1 A Crise Econômica de 2014.....	38
3.2 As críticas	40
3.3 Resultados.....	43
3.4 O impacto fiscal.....	46
3.5 Os escândalos de corrupção.....	49
3.6 A experiência sul – coreana	51
Considerações Finais	55
Referências Bibliográficas	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desonerações PITCE (R\$ bilhões)	24
Tabela 2 – Distribuição dos setores por programas da PDP.....	28
Tabela 3 – Desonerações PDP (R\$ milhões).....	30
Tabela 4 – Desonerações PBM (R\$ bilhões).....	36
Tabela 5 – Gastos tributários com a política industrial (R\$ bilhões correntes).....	47
Tabela 6 – Desonerações instituídas e seu custo fiscal (R\$ bilhões correntes).....	48
Tabela 7 – Valor adicionado por trabalhador na indústria (U\$ corrente).....	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação da Indústria no PIB brasileiro (%).....	43
Gráfico 2 – Taxa de investimento na participação do PIB brasileiro (%).....	44
Gráfico 3 – Participação do Brasil na Produção Industrial Mundial (%).....	44
Gráfico 4 – Posicionamento do Brasil nos Principais Índices de Competitividade, Inovação e Complexidade Econômica.....	45
Gráfico 5 – Posicionamento do Brasil nos principais Indicadores de Desempenho Industrial Externo.....	46
Gráfico 6 – Gastos tributários da política industrial: análise por tributo (%).....	49
Gráfico 7 – Evolução do Risco Brasil (EMBI+ Risco Brasil).....	51
Gráfico 8 – PIB per capita (U\$ corrente)	51
Gráfico 9 – Valor adicionado da indústria (% do PIB)	52

Introdução

A trajetória industrial brasileira apresenta um histórico de intervencionismo estatal, caracterizada por substanciais investimentos públicos na promoção e expansão do setor industrial. A prática de promoção industrial protagonizada pelo Estado está intrinsecamente ligada à ideia de desenvolvimentismo.

Apesar de ser um conceito polissêmico, com diferentes nuances e interpretações, o desenvolvimentismo está, em sua essência, ligado à visão de que a industrialização é o principal objetivo para o progresso econômico de uma nação. Essa conclusão deriva de abordagens históricas sobre o crescimento econômico que veem a industrialização como condição para o aumento da produtividade e dos padrões de vida em países desenvolvidos.

A discussão sobre políticas industriais derivadas desse pensamento é um dos temas mais controversos da economia política. A própria ideia de política industrial contrapõe-se a conceitos clássicos da teoria econômica, como o das vantagens comparativas e o da alocação eficiente de recursos. Em contraposição ao desenvolvimentismo intervencionista, a concepção neoclássica defende um Estado com papel meramente corretivo das falhas de mercado no que tange à política industrial.

No começo do século XXI, o Brasil observava a redução da participação da indústria na economia após décadas de protagonismo. Na tentativa de reverter esse quadro, os governos da época lançaram políticas públicas focadas no desenvolvimento industrial. Esses programas mesclavam elementos típicos de políticas desenvolvimentistas e neo-schumpeterianas, onde o foco da intervenção pública se volta para a dinâmica de inovações da indústria.

Neste contexto, o objetivo desta monografia é analisar o sucesso ou fracasso das políticas em reverter a desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, avaliando as desonerações tributárias promovidas. Dado este objetivo, a monografia está estruturada da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta os aspectos teóricos do desenvolvimentismo, explorando as diferentes interpretações do conceito na literatura. Analisa-se historicamente o “desenvolvimentismo clássico” e sua relação com a industrialização promovida pelo Estado, incluindo as perspectivas neoclássica e neoschumpeteriana sobre políticas industriais.

O segundo capítulo descreve as políticas industriais desenvolvimentistas deste século: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM). Para cada uma, analisa-se o contexto econômico

de seu lançamento, suas diretrizes e medidas, e o impacto fiscal. Discute-se, então, a proximidade de cada programa com o desenvolvimentismo tradicional ou neoschumpeteriano.

O terceiro capítulo apresenta os resultados das políticas na indústria e na economia brasileira, analisando o impacto da Crise de 2014 e as críticas da literatura especializada. Por fim, compara-se a experiência industrial desenvolvimentista brasileira com a da Coreia do Sul, destacando suas diferenças.

Capítulo 1

O termo "desenvolvimentismo" permeia os debates sobre o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento há décadas. Apesar de seu uso recorrente, o conceito permanece polissêmico, apresentando diferentes nuances e interpretações dependendo da origem e perspectiva de cada autor. Essa diversidade, embora possa ser considerada um desafio, também revela a riqueza da discussão e a capacidade do conceito de se adaptar às diversas realidades históricas e políticas.

Este capítulo explora a complexidade conceitual do desenvolvimentismo, comparando as interpretações de diferentes autores. Além da descrição do "desenvolvimentismo clássico", apresenta-se o conceito do novo desenvolvimentismo. Por fim, são apresentadas as abordagens neoclássica e neoschumpeteriana sobre políticas industriais.

1.1 Desenvolvimentismo: Aspectos Teóricos

O desenvolvimentismo apresenta uma duplicidade conceitual, dividindo-se em duas esferas: o desenvolvimentismo como fenômeno do pensamento e o Estado desenvolvimentista como práticas históricas de política econômica. O próprio termo "desenvolvimentismo" foi raramente usado pelos teóricos precursores do desenvolvimentismo cepalino. Furtado (1997) foi cuidadoso quanto ao uso do termo "desenvolvimentismo", distanciando-se dele em algumas ocasiões e preferindo o uso do termo "desenvolvimento". Para Furtado (1997), o termo poderia implicar uma ideologia voltada para a industrialização sem a devida consideração pelas características e desafios específicos do subdesenvolvimento brasileiro. O termo desenvolvimentismo ganhou maior proeminência na década de 1970, quando se tornou objeto de estudo de teóricos dedicados à sua análise. (FONSECA, 2015).

Um destes teóricos foi Ricardo Bielschowsky, que se destacou como pesquisador na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), desenvolvendo extensos trabalhos sobre desenvolvimentismo. A ele, se atribui uma das mais precisas definições de desenvolvimentismo:

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimentismo brasileiro;

- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje
- c) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão;e
- d) O Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros , e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente. (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 7)

Outro teórico a conceituar o desenvolvimentismo como ideologia foi Ben Ross Schneider. O estadunidense definiu o desenvolvimentismo como a visão de mundo para a qual a industrialização é o objetivo maior.

O Estado desenvolvimentista se caracteriza por:

- i. Capitalismo político, já que investimentos e lucros dependem de decisões estatais;
- ii. discurso na defesa do desenvolvimento e da necessidade do Estado para promovê-lo;
- iii. exclusão política da maioria da população adulta;
- iv. burocracia fluida e fracamente institucionalizada. (SCHNEIDER 1999, p. 282).

A metodologia utilizada por Bielschowsky (1995) visa encontrar um "núcleo comum" do conceito de desenvolvimentismo por meio de uma abordagem clássica. Em outras palavras, Bielschowsky (1995) procura estabelecer definições mínimas que reconheçam casos empíricos distintos e experiências históricas peculiares. Desse modo, são apresentados certos atributos inerentes ao conceito, tais como a intenção manifesta de implementar políticas econômicas e sociais como parte do projeto desenvolvimentista nacional, e a necessidade de respaldo por evidências que ultrapassam a retórica.

Já o conceito de desenvolvimentismo para Schneider (1999) é caracterizado por uma ideologia ou visão de mundo que assume a industrialização como objetivo principal para o progresso econômico de um país. Schneider (1999) identifica o papel do Estado como fundamental para promover este desenvolvimento. Este conceito apresenta o Estado não apenas como um facilitador da atividade econômica, mas como um ator central na condução do crescimento econômico e na definição dos rumos da industrialização. Ao enfatizar a importância do Estado, Schneider (1999) alinha-se a uma corrente do pensamento desenvolvimentista latino-

americano que reconhece o papel do Estado como crucial para o progresso em economias emergentes, oferecendo uma alternativa às abordagens de mercado livre.

Assim, a complexidade do desenvolvimentismo e do Estado desenvolvimentista reflete o dinamismo da política econômica ao longo do tempo, adaptando-se às características e dificuldades de cada país. Enquanto o desenvolvimentismo como fenômeno do pensamento é eminentemente teórico, capturando as aspirações de crescimento industrializante e de transformação social (BIELSCHOWSKY, 1995), o Estado desenvolvimentista materializa-se nas práticas econômicas caracterizadas por um intervencionismo estatal na economia com o intuito de promover um modelo de desenvolvimento acelerado, tipicamente por meio da industrialização e da implementação de políticas públicas estratégicas (SCHNEIDER, 1999).

As conclusões encontradas por Bielschowsky (1995) apontam que o núcleo comum do desenvolvimentismo é caracterizado por: “i) projeto nacional deliberado ou estratégia para a nação; ii) intervenção estatal consciente; iii) industrialização; e iv) o capitalismo como sistema econômico.” (BIELSCHOWSKY, 1995). Assim, o autor propõe também que um projeto nacional e estratégia para o país estão implícitos na menção de um "Estado desenvolvimentista" com um dos parâmetros de um sistema econômico capitalista, além de englobar a ideologia do desenvolvimentismo enquanto instrumento paradigmático para a transformação econômica e social em consonância com políticas públicas ativas.

Desse modo, o desenvolvimentismo, conforme conceituado em distintas épocas e contextos, configura-se como um conceito que evoluiu significativamente ao longo do tempo, absorvendo uma heterogeneidade das diferentes escolas de pensamento econômico e das práticas de política econômica. Além disso, através dessas diversas ópticas, que refletem a adaptabilidade do termo às circunstâncias históricas, o desenvolvimentismo persiste como uma ferramenta analítica importante para as estratégias econômicas através das quais os governos buscam promover o desenvolvimento e transformar sociedades.

Bielschowsky (1995) reconhece a diversidade dentro do conceito de desenvolvimentismo, criando uma classificação que inclui o desenvolvimentismo do setor privado, do setor público não nacionalista e do setor público nacionalista. Cada uma destas categorias reflete diferentes graus de envolvimento e papel do Estado e do setor privado na economia, bem como variações quanto à presença e à intensidade de uma agenda nacionalista nas políticas econômicas.

O desenvolvimentismo do setor privado refere-se a uma vertente do desenvolvimentismo onde o setor privado desempenha um papel proeminente. Dessa forma, a iniciativa privada é vista como o centro do desenvolvimento econômico, enfatizando ainda a importância dos empresários, dos investimentos privados e com menor intervenção direta do Estado (BIELSCHOWSKY, 1995). Além do setor privado, o autor descreve também o desenvolvimentismo do setor público não nacionalista, caracterizado pela participação ativa do Estado na economia, mas sem o elemento nacionalista pertencente às políticas desenvolvimentistas. Dessa forma, o Estado desempenha um papel de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento, mas não necessariamente com o enfoque na valorização e proteção de empresas nacionais em detrimento de empresas estrangeiras ou na perspectiva de uma agenda político-social nacional.

Por fim, Bielschowsky (1995) fala também sobre o desenvolvimentismo do setor público nacionalista, que diferente do não nacionalista, envolve uma ação estatal maior em termos de planejamento de políticas econômicas, e noção nacionalista. Essa abordagem é caracterizada por políticas que visam fortalecer as instituições nacionais, valorizar a produção interna, proteger a indústria nacional e promover a soberania econômica.

Para Bresser-Pereira (2019), o “desenvolvimentismo clássico” foi desenvolvido entre as décadas de 40 e 60 por economistas como Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Michael Kalecki, Albert Hirschman e Celso Furtado. O arcabouço teórico deste pensamento surge na reunião da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL) em Santiago do Chile em 1948. O desenvolvimentismo clássico e o novo desenvolvimentismo são teorias que buscam entender o fenômeno real do crescimento econômico, por meio de uma abordagem histórica (BRESSER - PEREIRA, 2019).

Bresser-Pereira (2019), em sua análise aborda o “desenvolvimentismo clássico” como uma teoria econômica que procurou entender o crescimento acelerado e o processo de 'catching up' pelo qual passaram países ao adotarem o desenvolvimentismo como forma de organização do capitalismo durante as revoluções industriais. Ele critica o desenvolvimentismo clássico sob a luz da teoria econômica neoclássica e sua ênfase na industrialização como chave para o crescimento econômico, chamada de "transformação estrutural" ou “sofisticação produtiva”. Embora Bresser-Pereira (2019) defendesse a intervenção do Estado na economia, o desenvolvimentismo clássico visava ao crescimento industrial por meio de uma estratégia de substituição de importações, recorrendo ao protecionismo e a uma moeda supervalorizada, bem como favorecia um

crescimento com endividamento externo. O autor também menciona as limitações desse modelo, que não levava em consideração a exportação de bens manufaturados e propunha integração regional como uma forma de superar as limitações dos mercados internos (BRESSER-PEREIRA, 2019).

Bresser-Pereira (2019) indica ainda que, apesar das críticas de protecionismo, as tarifas altas sobre produtos manufaturados podem ser vistas como um mecanismo intuitivo de neutralização da doença holandesa para as economias internas, buscando assegurar condições competitivas igualitárias para o setor industrial nacional. O desenvolvimentismo clássico valorizava o papel do Estado na construção de um estado-nação e na formação de uma coalizão de classes voltada para o desenvolvimento econômico, superando as relações de dependência externa.

A partir de uma análise histórica, os pensadores desenvolvimentistas veem a industrialização como condição para a transformação em uma sociedade moderna, capitalista, como condição para o aumento da produtividade e dos padrões de vida. Desse modo, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII, constitui uma peça central da teoria desenvolvimentista clássica, conforme relatado por Bresser-Pereira (2019). A Revolução Industrial é compreendida como um elemento histórico na transição da sociedade tradicional para moderna ou capitalista, marcando a elevação dos padrões de vida e a produtividade do trabalho.

Para Raúl Prebisch (1949), “a industrialização não é um fim em si, mas o principal meio de que dispõem os países [periféricos] para conquistar uma parcela dos benefícios do progresso técnico e para elevar progressivamente os padrões de vida das massas”. Hans Singer (1950) também aborda as externalidades positivas da industrialização:

A contribuição mais importante de uma indústria não é seu produto imediato (...) e nem mesmo seus efeitos sobre outras indústrias e benefícios sociais imediatos (...), mas talvez, principalmente, seu efeito sobre o nível geral de educação, capacitação, modos de vida, inventividade, hábitos, reserva tecnológica, criação de novas demandas e etc. (SINGER, 1950)

Além disso, na perspectiva desenvolvimentista, a transferência de trabalho da agricultura para a indústria representaria um papel central no desenvolvimento econômico, uma vez que a “sofisticação produtiva” (BRESSER-PEREIRA, 2019) aumenta o valor agregado e os salários dos trabalhadores, além de destacar o papel dos retornos crescentes de escala para o crescimento endógeno.

1.2 Novo desenvolvimentismo

Bresser-Pereira (2019) apresenta o novo desenvolvimentismo como uma evolução em resposta às limitações do desenvolvimentismo clássico para retomar o crescimento nos países de renda média. Assim, o novo desenvolvimentismo surge nos anos 2000 para explicar o porquê de países latino-americanos terem parado de crescer nos anos 80, em contraste com o contínuo avanço dos países do Leste Asiático. Bresser-Pereira (2019) destaca a necessidade de uma macroeconomia própria para os países de renda média, que considere políticas industriais e uma configuração correta dos preços macroeconômicos. Além disso, rejeita a política de crescimento baseada em poupança externa e enfatiza a importância de manter as contas macroeconômicas equilibradas.

As características do novo desenvolvimentismo incluem: visão crítica da teoria econômica neoclássica, foco na industrialização como "transformação estrutural" para o crescimento, e a construção de um Estado desenvolvimentista que implemente políticas corretas para o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2019). O artigo ainda contrasta as duas correntes, salientando que enquanto o desenvolvimentismo clássico se baseava na industrialização e no protecionismo, o novo desenvolvimentismo assume que os países de renda média podem e devem exportar bens manufaturados e adotar políticas de câmbio competitivo, rejeitando a dependência de dívida externa e defendendo contas externas equilibradas.

Mollo e Fonseca (2013), procuram elucidar as raízes teóricas do novo desenvolvimentismo e contribuir para um desenho mais adequado das políticas macroeconômicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e justo do ponto de vista distributivo. O estudo destaca o interesse pelo desenvolvimentismo após o domínio de ideias neoliberais ortodoxas, e argumenta que, embora o novo desenvolvimentismo seja distinguido por políticas macroeconômicas específicas, a ideia central e o papel ativo do Estado na economia são comuns aos antigos e aos novos desenvolvimentistas.

O novo desenvolvimentismo, justificado pelas políticas macroeconômicas distintas propostas por seus defensores, ainda compartilha com o "antigo" desenvolvimentismo raízes teóricas ligadas à crítica à abordagem ortodoxa neoliberal, especialmente no que diz respeito à percepção econômica e monetária. Mollo e Fonseca (2013) apontam que esses fundamentos teóricos precisam ser clarificados para fortalecer os argumentos dos desenvolvimentistas contra as críticas neoliberais. Além disso, os autores analisam o novo desenvolvimentismo no contexto de suas divergências com o desenvolvimentismo clássico e a ortodoxia convencional, salientando

a necessidade de compreensão das diferenças teóricas para evitar prescrições macroeconômicas contraditórias.

O novo desenvolvimentismo, conforme exposto por Fonseca e Salomão (2017), é uma resposta às transformações econômicas contemporâneas e reflete a busca por uma atualização do desenvolvimentismo clássico diante dos desafios atuais, particularmente a desindustrialização. No entendimento dos autores, o desenvolvimentismo não está restrito ao período de industrialização por substituição de importações, mas possui capacidade de adaptação às mudanças da economia ao longo do século XX e, por conseguinte, ao século XXI. O estudo analisa que o conceito de desenvolvimentismo é historicamente cimentado e continua válido enquanto houver subdesenvolvimento e as desigualdades a ele relacionadas, sugerindo que será relevante enquanto persistirem condições materiais que façam necessária sua defesa ou contestação (FONSECA E SALOMÃO, 2017). Portanto, o novo desenvolvimentismo é não somente um conjunto de iniciativas diferenciadas, mas também um projeto que exige um empreendimento consciente e intencional, além de suporte político forte para levar adiante a superação do subdesenvolvimento, em um contexto onde a política econômica não é apenas reativa, mas também propositiva e embasada em uma compreensão mais complexa das dinâmicas de desenvolvimento.

1.3 Desenvolvimentismo no Brasil

Salomão (2017) enfatiza a importância da década de 1930 e da Revolução de 1930 como momentos cruciais na formação do ideário desenvolvimentista no Brasil. O artigo argumenta que existem duas interpretações principais sobre as origens do desenvolvimentismo brasileiro: a primeira traça suas raízes até as ideias do final do século XIX, durante o caso do Império e a proclamação da República; já a segunda associa essas origens com as políticas econômicas implementadas após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Salomão (2017) aborda, além das origens do desenvolvimentismo no Brasil, as diversas controvérsias a seu respeito. O autor destaca o impacto profundo que o desenvolvimentismo teve na formação das estruturas políticas, sociais e econômicas do Brasil contemporâneo, notando que apesar da crítica pública à abordagem nos anos 1980, o desenvolvimentismo voltou a ser relevante nos debates econômicos, especialmente diante da crise dos anos 2010.

Para Scheneider, o desenvolvimentismo no Brasil surgiu como resposta à crise econômica da Grande Depressão e se consolidou ao longo do século XX, sendo evidenciado em

iniciativas e instituições diversas (SCHNEIDER, 2013). Durante os governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), elementos centrais do Estado desenvolvimentista foram estabelecidos, como a proteção tarifária, o comércio administrado, a criação de empresas estatais em setores-chave como aço e petróleo, além da instituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

Schneider (2013) explica que os sucessos do Estado desenvolvimentista brasileiro se manifestaram notavelmente nas áreas de petróleo, com a Petrobras; siderurgia, com a Gerdau e a CSN; mineração, com a Vale; e etanol e fabricação de aeronaves, com a Embraer. Essas empresas, muitas oriundas do setor estatal e posteriormente privatizadas ou transformadas, internalizaram políticas, sendo fundamentais para o desenvolvimento tecnológico e expansão das exportações do Brasil. Contudo, Schneider (2013) explicita também as falhas nas tentativas de desenvolvimento de tecnologia de informação, energia nuclear e nos setores de transporte, como é o exemplo da Rodovia Transamazônica. A falta de retorno dos subsídios e a menor colaboração entre setores público e privado foram apontadas pelo autor como possíveis razões para essas falhas.

Além disso, Schneider (2013) também descreve que, nos marcos mais recentes, observa-se um retorno do Estado desenvolvimentista, porém com um perfil diferente, uma vez que, após as reformas de mercado da década de 1990 e as limitações impostas por compromissos internacionais como a OMC e o Mercosul, o Brasil redefiniu sua própria abordagem ao desenvolvimento. Assim, a promoção do desenvolvimento passou a ocorrer através de outros mecanismos, como as políticas adotadas pelo BNDES e o controle mantido em empresas como a Petrobras. Schneider (2013) ressalta que o novo desenvolvimentismo buscou promover não apenas a economia de maneira geral, mas também políticas de desenvolvimento regional, com exemplos de sucesso em estados como o Ceará. Ao todo, o papel do Estado desenvolvimentista é marcado tanto por consideráveis sucessos em certos segmentos industriais, como por falhas e pela evolução em termos de abordagem e estratégias ao longo do tempo.

Schneider (2013) aborda o desenvolvimentismo no contexto brasileiro do século XXI, indicando a importância do investimento em capital humano como chave para o sucesso em setores desenvolvidos por empresas estatais. Segundo o autor, embora o uso de empresas estatais tenha se tornado menos comum, a lição do investimento em conhecimento e habilidades permanece relevante. Logo, a atenção ao investimento educacional de longo prazo é vista como um vetor importante para o desenvolvimento, especialmente considerando as classificações

relativamente baixas em educação do Brasil e da América Latina. Entretanto, Schneider (2013) destaca ainda os riscos dessa abordagem, que incluem a emigração de trabalhadores qualificados ou retornos que podem não refletir positivamente na produtividade global.

1.4 Contraponto neoclássico

Ao contrário da ótica do Estado desenvolvimentista, em que a justificativa para uma política industrial se dá pela desigualdade no sistema internacional, onde países de industrialização tardia necessitam da intervenção ativa do Estado para fomentar a indústria nascente e realizar o *catching-up* com países ricos (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002, P. 553-555), nas concepções neoclássicas, a postura de um Estado quanto à política industrial deve possuir caráter meramente corretivo das “falhas de mercado” (STEIN E JÚNIOR, 2016).

A justificativa é que os mercados, por si só, levariam a alocações eficientes de recursos e ao equilíbrio no curto e longo prazos. Assim, não faria sentido discutir políticas de desenvolvimento, quando o desenvolvimento é consequência do bom funcionamento dos mercados. A partir desse ponto de vista,

o papel do Estado é desobstruir a atuação do mercado, mitigando as suas falhas e distorções, para que, assim, os produtores possam maximizar os seus interesses, ofertando aqueles produtos que resultam de suas atuais vantagens comparativas (SCHAPIRO, 2013, P. 14).

A atuação estatal para minimizar as falhas de mercado (informação assimétrica, externalidades, bens públicos) possui sentido apenas quando realizada de forma horizontal, promovendo medidas que incidam sobre o sistema econômico como um todo, sem priorizar tal ou qual setor (HAY, 1997). A objeção às ações verticais na atuação estatal neoclássica é um contraponto às medidas típicas de políticas industriais desenvolvimentistas, onde determinados setores são tratados como “estratégicos” e recebem privilégios do Estado em detrimento de outros (STEIN e JÚNIOR, 2016).

Pela ótica neoclássica, as instituições estatais devem garantir a elevação da concorrência, a eficiência sistêmica e a mitigação das falhas de mercado, sempre de forma horizontal. O entendimento é de que as “falhas de governo” seriam piores que as “falhas de mercado”. Assim, tais instituições devem ser protegidas dos riscos da corrupção, possuindo autonomia financeira e jurídica para garantir que somente critérios técnicos e jurídicos influenciem suas decisões (STEIN e JÚNIOR, 2016).

Devido ao pressuposto da concorrência perfeita como condição necessária para a alocação

eficiente de recursos e a realização das vantagens comparativas, o Estado deve garantir que o mercado opere com o maior nível de concorrência possível. Órgãos reguladores de concorrência e a legislação antitruste devem atuar para impedir práticas anticoncorrenciais, como fusões e aquisições. É também crucial a atuação de agências reguladoras para setores com tendências ao monopólio natural, como energia elétrica e telecomunicações (HAY, 1997; CHANG, 2002).

1.5 Abordagem neoschumpeteriana

A abordagem neoschumpeteriana, por sua vez, possui alguns pontos em comum com a perspectiva do Estado Desenvolvimentista. Ambas as correntes compartilham o pensamento de que o mercado, por si só, não é suficiente para garantir o desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Estado promover o progresso econômico. Enquanto os desenvolvimentistas enfatizam a industrialização como o papel do Estado, os neoschumpeterianos colocam a inovação como o motor do desenvolvimento (STEIN E JÚNIOR, 2016). A política industrial neoschumpeteriana é 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, mediante ações sistêmicas que alteram, seletivamente, os ambientes competitivos em que se formam as estratégias empresariais (GADELHA, 2001, P. 161).

A atuação estatal na política industrial dessa corrente passa pela criação de sistemas nacionais de inovação. As instituições públicas devem agir na geração, difusão e adoção de tecnologias que promovam o desenvolvimento inovativo. Instituições de financiamento devem viabilizar o crédito ao setor privado para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Além dos financiamentos em P&D, as políticas neoschumpeterianas também prezam pela criação de centros públicos de pesquisa e por políticas de melhoria em infraestrutura nas áreas de telecomunicações e tecnologia da informação (TI), vistas como essenciais para o desenvolvimento tecnológico devido ao seu papel no armazenamento e transmissão de dados.

A ótica schumpeteriana também enxerga como necessária a integração entre diferentes instituições na gestão de políticas de incentivo à inovação. Ministérios, empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, bancos de desenvolvimento, estatais e conselhos ministeriais devem atuar em conjunto para fomentar o progresso tecnológico e científico que sustenta o sistema nacional de inovação (STEIN E JÚNIOR, 2016).

Em suma, enquanto a abordagem neoclássica apresenta uma interpretação oposta à dos desenvolvimentistas em relação às políticas industriais, a perspectiva neoschumpeteriana configura-se como uma continuidade da teoria desenvolvimentista. Reafirma-se o papel do Estado na promoção da industrialização, propondo que isso ocorra por meio da intervenção pública na dinâmica das inovações.

O novo desenvolvimentismo também surge como uma evolução do desenvolvimentismo clássico, superando suas limitações e incorporando uma macroeconomia específica para países de renda média.

Capítulo 2

No Brasil, a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento industrial possui uma longa trajetória. Ao longo do tempo, o governo adotou diversas estratégias para apoiar e promover a indústria nacional. Este capítulo busca descrever as políticas de promoção à indústria de caráter desenvolvimentista implementadas na primeira década do século XXI. Após uma contextualização histórica da política industrial brasileira, as políticas PITCE, PDP e PBM são devidamente descritas.

2.1 Panorama histórico das políticas industriais brasileiras

Segundo Bielschowsky (2014), o Brasil experimentou um processo acelerado de industrialização entre 1930 e 1980, expandindo o horizonte temporal desse desenvolvimento. A partir de 1950, o Estado liderou esse movimento, impulsionado por uma hegemonia ideológica desenvolvimentista. Um marco significativo foi o período desenvolvimentista sob o governo de Juscelino Kubitschek, na década de 1960, caracterizado por investimentos públicos substanciais nos setores industriais (VILELLA, 2005). Essa tendência continuou durante o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, sob a liderança do general Ernesto Geisel (SUZIGAN; VILELLA, 1997).

Até a década de 1970, o Brasil testemunhou um grande progresso em sua industrialização, desenvolvendo setores-chave como a indústria moderna, mineração, metalurgia de minerais não ferrosos, petroquímica, bens de capital e até o setor eletrônico (CANO e SILVA, 2010). Entretanto, entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil enfrentou a chamada "doença soviética", quando a indústria assumiu uma participação no PIB superior à média internacional (LUCENA; BRITTO, 2019). Esse cenário começou a se ajustar entre 1988 e 1993, quando a contribuição da indústria para o PIB diminuiu, especialmente devido à crise da dívida de 1980 e aos programas de estabilização no início dos anos 1990, que relegaram projetos industriais a segundo plano (SARTI; HIRATUKA, 2015).

Os resultados das políticas das décadas anteriores não prepararam adequadamente o Brasil, pois os investimentos baseados em expectativas de condições favoráveis no mercado internacional deixaram a economia vulnerável às flutuações externas (LUCENA; BRITTO, 2019). Tal vulnerabilidade ficou evidente na reação à moratória mexicana de 1982, que atrasou a formulação de um plano industrial robusto para o país.

A partir da década de 1990, com a estabilização das crises inflacionárias dos anos 1980,

houve um repensar nas políticas industriais. Neste período, o Brasil começou a criar um sistema nacional de inovação, mas foi a partir dos anos 2000 que esses esforços se intensificaram, reconhecendo a inovação como vital para a competitividade industrial e nacional. Com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o governo buscou integrar política industrial, inovação e gestão tecnológica para melhorar a competitividade (CHIARINI; VIEIRA, 2011). Desde 2004, o país reuniu esforços para estruturar políticas públicas focadas no desenvolvimento industrial, ciência, tecnologia e inovação. Três grandes políticas foram criadas: a PITCE em 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e o Plano Brasil Maior (PBM) em 2011. Essas políticas visavam fortalecer o desenvolvimento produtivo, cada uma com medidas e objetivos específicos.

2.2 PITCE

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em um momento de manutenção da política macroeconômica implementada desde 1999, baseada na combinação do regime de metas de inflação com o câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário, visando à continuidade do controle da inflação (CANO E SILVA, 2010).

A política foi oficialmente lançada em 31/03/2004, amparada pelos documentos progressos *Roteiro para Agenda de Desenvolvimento* (16/06/2003) e *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (26/11/2003), que estabeleciam as bases estratégicas para a nova política industrial.

Formulada por meio de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política, a PITCE foi concebida com uma visão estratégica de longo prazo, tendo como objetivo central a expansão da base industrial nacional a partir da melhoria de sua capacidade inovadora. (LUCENA e BRITTO, 2019). Sua estrutura é baseada em três principais pilares:

1. **Políticas horizontais:** voltadas para inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial e melhoria do ambiente institucional.
2. **Ações verticais:** direcionadas a setores estratégicos, como software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos.
3. **Atividades portadoras de futuro:** com foco em biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis.

Como parte das ações horizontais do programa, a PITCE trouxe um novo marco regulatório para o desenvolvimento industrial (LUCENA e BRITO, 2019). Entre as medidas implementadas, destaca-se a promulgação da **Lei da Inovação**, que buscava incentivar a inovação por meio de subvenções econômicas e da redução de entraves institucionais em parcerias público-privadas, fortalecendo a conexão entre instituições de pesquisa e a indústria. Além disso, a Lei visava simplificar o processo de transferência de tecnologia, promovendo maior integração entre os esforços de ciência e tecnologia dos institutos de pesquisa e as demandas do setor produtivo. Outra medida relevante introduzida pela Lei da Inovação foi a possibilidade de o Estado realizar compras tecnológicas.

Além da Lei da Inovação, a PITCE também trouxe outras medidas legais significativas. Regulamentada em 2006, a **Lei do Bem** buscava estimular a inovação ao promover o aumento dos investimentos em P&D por grandes empresas, reduzindo custos e riscos por meio de benefícios fiscais. (SALERNO e DAHER, 2006; AVELLAR e BOTELHO, 2016) A Lei possui caráter de usufruto automático, ou seja, não exige submissão prévia de projetos nem aprovação formal, basta registrar os gastos com P&D na instrução normativa da Receita Federal. As medidas de incentivo incluem:

- Redução do IPI para equipamentos destinados à pesquisa;
- Crédito de imposto de renda (IR) na fonte sobre royalties e serviços de assistência técnica contratados no exterior;
- Deduções automáticas relacionadas a P&D.

Além disso, a Lei do Bem permite subvenção salarial para mestres e doutores empregados em empresas, destinando R\$ 60 milhões para esse propósito. Outra medida importante foi a **Lei da Informática**, que previa redução de IPI para empresas do setor em contrapartida ao investimento em P&D equivalente a 5% de seu faturamento. Já a **Lei de Biossegurança**, promulgada em novembro de 2005, funcionou como um marco dentro das políticas industriais e de inovação, viabilizando pesquisas com organismos geneticamente modificados e células-tronco.

Ainda como parte das ações horizontais, a formação de mão de obra qualificada passou pela atuação da CAPES e o MEC com a distribuição e ampliação de bolsas de mestrado e doutorado do Programa de Demanda Social, direcionando tais auxílios para áreas prioritárias na

PITCE, refletindo diretamente na ampliação da formação de doutores no Brasil, principalmente na grande área de engenharias (ABDI, 2007).

Como parte das ações verticais, a PITCE considerou os setores de software, bens de capital, semicondutores e fármacos como prioritários na obtenção de financiamentos públicos. Considerados estratégicos pela “forte relação com a inovação” e pela vulnerabilidade brasileira na competição internacional, estes setores contaram com programas de apoio do BNDES e FINEP, como o Prosoft, Proengenharia, Funtec e Profarma. (LUCENA E BRITO, 2019)

Comum a todos os programas, os financiamentos a juros baixos tinham como objetivos o aumento da produção, a melhoria dos padrões de qualidade dos produtos, a redução do déficit comercial e a realização de atividades de P&D. Os programas também contemplavam incorporações, aquisições e fusões que levassem à criação de empresas de maior porte e/ou mais verticalizadas. Além dos financiamentos, o apoio aos setores também ocorria por meio da compra de participações das empresas beneficiadas pelo braço de investimentos do **BNDES**, o **BNDESPAR** (CANO E SILVA, 2010).

A **PITCE** também promoveu esforços para desonerar investimentos, produção e exportações (CANO E SILVA, 2010). Entre as principais renúncias tributárias, destacam-se:

- Isenção de **PIS/PASEP** e **Cofins** na compra de máquinas e equipamentos para empresas que exportassem pelo menos 70% da produção;
- Isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no Brasil;
- Isenção total do **IPI** para bens de capital.

Ao analisar o impacto fiscal das medidas, a que mais se destaca são os cortes tributários na produção de alimentos da cesta básica, alinhados com a agenda social do governo (LUCENA E BRITTO, 2019):

Tabela 1 – Desonerações PITCE (R\$ bilhões)

Discriminação	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 produção	-	0,10	0,60
Total	5,26	13,10	19,24

Fonte: Ministério da Fazenda. Extraído de : Salerno e Daher (2006, p. 35). Elaboração: Cano e Silva (2010)

2.2.1 Desenvolvimentista ou neoschumpeteriana?

A PITCE mescla elementos de políticas industriais desenvolvimentistas e neoschumpeterianas. Para Stein e Junior (2016), a PITCE é marcada por “um forte viés schumpeteriano”, enquanto os elementos de uma política de Estado desenvolvimentista são apenas secundários. Desde suas diretrizes e objetivos, a PITCE se aproxima da abordagem neoschumpeteriana, enfatizando a inovação tecnológica como um dos principais motores para o aumento da eficiência econômica.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem 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. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações (Brasil, 2003, p. 2)

O marco regulatório trazido na esteira da PITCE, com a aprovação de projetos como a Lei da Inovação, a Lei do Bem, a Lei da Informática, a Lei de Biossegurança e a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, atua como uma clássica medida sistêmica neoschumpeteriana, incidindo horizontalmente sobre a eficiência inovativa da economia como um todo. A utilização de diferentes órgãos para o financiamento à inovação, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT), o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos (FINEP), além do próprio BNDES, também se aproxima da experiência neoschumpeteriana (CASSIOLATO, SZAPIRO E VARGAS, 2016).

O viés schumpeteriano também é visto no aparato institucional responsável pela gestão da PITCE, marcado pelo grande número de instâncias estatais envolvidas e pela integração na

atuação delas em conjunto. Na esteira da política, foram criadas diversas instituições, com destaque para a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), responsável pelo monitoramento da política industrial e realização de estudos sobre a indústria, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado com o objetivo de institucionalizar as relações com representações empresariais e trabalhistas, e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEXBrasil), atuando na promoção comercial e prospecção de mercados externos (ABDI, 2007).

A respeito das medidas da PITCE que se aproximam do desenvolvimentismo, a definição de "opções estratégicas" e "setores portadores do futuro" são clássicos de experiências desenvolvimentistas, ao decidir setores prioritários no recebimento de incentivos e recursos estatais. Pela ótica desenvolvimentista, os setores de fármacos e medicamentos, softwares, semicondutores e bens de capital poderiam vir a ter um efeito de catching-up com seu desenvolvimento, contribuindo para a reestruturação da economia nacional ao diminuir o gap de produção e tecnologia com países desenvolvidos (STEIN e JUNIOR, 2016; CANO e SILVA, 2010).

No setor de semicondutores, o Estado atuou para internalizar todo o processo de produção, desde o projeto até a fabricação. Além dos bilhões destinados às empresas por meio de financiamentos do BNDES e FINEP, houve a preparação para a criação de uma empresa estatal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Ceitec S.A. A criação de empresas estatais é uma das experiências que mais se aproxima da lógica desenvolvimentista industrial (STEIN e JUNIOR, 2019).

Outra medida clássica de experiências desenvolvimentistas utilizada na PITCE foi a utilização de compras governamentais para promover o desenvolvimento industrial. Nesse âmbito, destaca-se o PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás). Operado pela Petrobras, esse programa buscava incentivar a indústria de construção naval brasileira, destinando parte dos recursos de investimentos da estatal para empresas brasileiras (SUZIGAN e FURTADO, 2006).

2.3 PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi formulada em um momento de otimismo com a economia brasileira, nas vésperas do recebimento do grau de investimento pela agência de risco Standard & Poor's, em abril de 2008. O país vinha obtendo superávits comerciais consistentes, acumulando divisas e reduzindo o endividamento público. A própria indústria

gozava de um bom “momentum”, com 23 trimestres consecutivos de crescimento (dezembro de 2007) (ALMEIDA, 2011).

A PDP era vista como uma continuidade e ampliação das medidas da PITCE, porém de forma bem mais estruturada (CASTELLI, 2007). As pretensões do governo federal com o novo programa eram de aumentar a abrangência da última política, ampliando a profundidade, a articulação, as metas e o número de setores beneficiados, além de estabelecer uma maior conexão com o setor privado (CANO e SILVA, 2010). O estabelecimento de metas quantitativas explícitas pode ser considerado um avanço comparado à PITCE (FERRAZ, 2009).

A política tinha como objetivo central a sustentabilidade do ciclo de expansão da economia brasileira, atacando quatro aspectos fundamentais: a ampliação da capacidade de produção e serviços ofertados, a preservação da robustez do balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovar e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MPes) (CANO e SILVA, 2010).

A PDP também era constituída por dois tipos de metas: as macrometas e as metas por conjuntos específicos (FERRAZ, 2009). As macrometas eram quatro e deveriam ser implementadas até o ano de 2010: A primeira macrometa abordava a ampliação do investimento fixo, buscando elevar a relação investimento/PIB de 17,6% em 2007 para 21% em 2010. Entre as medidas anunciadas para o cumprimento dessa macrometa, destacam-se:

- A prorrogação até 2010 da Lei da Depreciação Acelerada (Lei nº 11.051/2004), que permitia o lançamento da depreciação acelerada em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).
- A redução do IPI para uma lista de setores estratégicos.
- A ampliação do funding do BNDES para financiamentos, com um desembolso projetado de R\$ 210 bilhões entre 2008 e 2010.
- A eliminação do IOF sobre as operações de crédito do BNDES, do Finame e da Finep.
- A redução do spread básico nas linhas de financiamento do BNDES, além da duplicação do prazo das operações do FINAME para a indústria.

A segunda macrometa era a da elevação do gasto privado com P&D para 0,65% em 2010. Para o cumprimento desta meta, o governo federal ampliou as deduções do IR e da CSLL para empresas de TI, software e informática que possuem dispêndios relacionados à P&D. O governo também reduziu a contribuição patronal para a seguridade social para até 10% e a contribuição

para o sistema S14 para até zero, de acordo com a participação das exportações no faturamento das empresas do setor de software e TI (FERRAZ, 2009).

A terceira macrometa abordava a ampliação das exportações, melhorando a participação brasileira na economia, passando de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010, além do aumento de 10% no número de empresas exportadoras de bens e da ampliação da participação das exportações para países não tradicionais. Para aumentar as exportações, o Governo Federal anunciou a ampliação do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) tanto na modalidade de financiamento quanto na modalidade de equalização (DIEESE, 2008). No Proex Financiamentos, houve a ampliação do orçamento do programa para R\$ 1,3 bilhões em 2008, além do aumento do limite de faturamento das empresas habilitadas a receber o programa e da extensão do prazo de financiamentos para determinados setores. No Proex Equalização, houve o aumento do limite de dispêndio por operação, a ampliação de bens elegíveis no programa, a inclusão do setor automotivo, além da extensão do prazo para certos setores (FERRAZ, 2009).

Ainda no âmbito da terceira macrometa, a PDP incluía a ampliação do Drawback verde-amarelo (suspensão da cobrança de PIS/COFINS na compra de insumos usados na industrialização de bens exportadores) e a redução a zero do IR cobrado em remessas ao exterior destinadas a pagamentos de serviços de logística e promoção comercial no exterior (DIEESE, 2008). O programa também contemplava a elevação das operações do Siscomex e a ampliação da dotação do programa do BNDES para fomento de empresas de fabricação de calçados, têxteis e móveis, o Revitaliza (FERRAZ, 2009).

Por fim, a última macrometa angariava a dinamização das MPEs, aumentando em 10% o número de MPEs exportadoras, além de elevar a proporção de MPEs industriais inovadoras e o aumento da abertura de MPEs com até 20 funcionários (FERRAZ, 2009). As principais medidas para esta macrometa foram a extensão do Fundo de Garantia à Exportação das micro, pequenas e médias empresas com exportação anual de até R\$ 1 milhão, a ampliação dos limites da Declaração Simplificada da Exportação e Câmbio para R\$ 50 mil e a regulamentação dos consórcios de exportação, conforme a Lei Geral de MPEs .

A respeito das metas específicas, estas foram condicionadas a políticas, divididas em três níveis. O nível I consistia em “ações sistêmicas orientadas para a geração de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva” (FERRAZ, 2009). Basicamente, envolvia a integração da PDP com outros programas em curso, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Programa de Apoio à Capacitação

Tecnológica (Pacti) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Destaque para este último, que foi um dos principais programas econômicos do segundo mandato de Lula, buscando a aceleração do crescimento econômico e o aumento do emprego através de investimento público em infraestrutura e incentivos ao investimento privado (CANO e SILVA, 2010).

O nível II trata de “destaques estratégicos orientados para temas importantes para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo”. Neste nível, a preocupação era com a integração produtiva da América Latina e Caribe, com foco no Mercosul, ampliando essas estruturas produtivas com maior integração interregional e maior participação de produtos de maior volume agregado (FERRAZ, 2009). O nível II também contempla a produção sustentável e a regionalização, ao ampliar os desembolsos do BNDES nas regiões Norte e Nordeste (CANO e SILVA, 2010)

O nível III define políticas para “programas estruturantes orientados para sistemas produtivos, considerando a diversidade da estrutura produtiva.” Os programas e os respectivos setores foram divididos em três :

Tabela 2 – Distribuição dos setores por programas da PDP

Grupos de programas	Setores
Programas para consolidar e expandir a liderança	Aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes.
Programas para fortalecer a competitividade	Complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos.
Programas mobilizadores em áreas estratégicas	Complexo industrial da saúde; tecnologias da informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial da defesa.

Extraído de Cano e Silva (2010,p. 16). Elaboração: Própria

O Programa para consolidar a liderança e expandir a liderança possuía metas quantitativas de produção e liderança nos setores considerados consolidados. Dentre as ações realizadas nesse âmbito, destaca-se a consolidação de empresas multinacionais brasileiras dos setores beneficiados, com fusões e aquisições de diversas empresas líderes ocorrendo com a participação ativa do BNDES (CANO e SILVA, 2010). A fusão da Perdigão e Sadia no setor de aves, a fusão da Votorantim e Aracruz no setor de celulose, a compra da Pilgrim's pela JBS no setor de carne e a compra da Quattor pela Braskem ocorreram com a participação ativa do BNDES, seja por empréstimos ou pela injeção de capital como acionista via BNDESPar (FERRAZ, 2009).

Ainda sobre os Programas para consolidar e expandir a liderança, houve a criação de um Regime Tributário Especial para o setor aéreo (Retaero), com a renúncia de PIS/COFINS na compra de peças utilizadas na produção de aeronaves e a redução do custo de apoio à inovação para empresas desses setores (DIESEE, 2008).

Assim como no primeiro programa, o Programa para fortalecer a competitividade também possuía metas qualitativas para os setores escolhidos. Dentre as ações do programa, destacam-se a criação de um programa do BNDES para financiar a atividade dos setores por meio de empréstimos a juros baixos, a inclusão de produtos agroindustriais no Drawback verde-amarelo e a ampliação dos tipos de equipamentos beneficiados pelo Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital (RECAP) para Empresas Exportadoras (CANO e SILVA, 2010). Destaca-se ainda a criação do Programa de Sustentação de Investimentos (PSI), com repasses do BNDES e operado pelo FINEP, para estimular a aquisição, produção e exportações de bens de capital por meio de empréstimos a juros baixos (FERRAZ, 2009).

Os Programas mobilizadores em áreas estratégicas possuem semelhanças com as ações verticais da PITCE, dessa vez com a inclusão do setor de energia nuclear e defesa. Como ações, destacam -se a ampliação do prazo de validade da Lei do Bem, a regulamentação das compras governamentais na área da saúde e projetos de transferência de tecnologia na área de defesa (DIESEE, 2008). No setor de semicondutores, além da consolidação da estatal recém criada, a Ceitec, houve a inclusão dos semicondutores no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) (FERRAZ, 2009).

Comum a todas as ações, políticas e programas, a PDP reserva um protagonismo ao BNDES. A política previa financiamentos de R\$ 210,4 bilhões entre 2008 e 2010 para o setor de indústria e serviços. O valor previsto de desembolsos do banco para 2010 era de R\$ 78 bilhões, mais que o dobro do desembolsado em 2007 (R\$ 33,4 bilhões). A PDP ainda previa a redução do

spread básico nas linhas de financiamento para os setores contemplados e a duplicação do prazo dos financiamentos via FINAME (CANO e SILVA, 2010).

As desonerações de diversos setores produtivos da PDP corresponderam a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011(CANO e SILVA, 2010). O programa de depreciação acumulada e os créditos em PIS/COFINS nas compras de bens de capital foram os que tiveram maior impacto da renúncia fiscal do programa:

Tabela 3 – Desonerações PDP (R\$ milhões)

Discriminação	2008	2009	2010	2011	Total
Redução do prazo p/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 REPORTO	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 <i>software</i>	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

REPORTO – Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária

RECAP – Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

Fonte: PDP – Apresentação do Ministro da Fazenda, maio 2008. Elaboração: CANO e SILVA, 2010.

2.3.1 Desenvolventismo *sui generis*?

Devido ao seu caráter de continuidade da PITCE, a PDP continua próxima da visão schumpeteriana em suas justificativas e objetivos. Entretanto, severos instrumentos da PDP são clássicos de experiências desenvolvimentistas. Enquanto os níveis I e II possuem concepções e ações mais próximas da visão neoschumpeteriana, os programas do nível III possuem instrumentos

típicos da ótica desenvolvimentista (STEIN e JUNIOR, 2016).

Com o entendimento da economia como um sistema complexo, a PDP segue colocando a elevação da capacidade de inovar como um dos aspectos a serem “atacados” pela política. A elevação do gasto privado com P&D é colocada como uma das quatro macrometas qualitativas, com deduções sobre impostos e encargos salariais para as empresas de tecnologia que investissem em P&D ou contribuíssem para a capacitação pessoal de seus funcionários. Outro aspecto típico da visão schumpeteriana é a preocupação com a integração de diferentes programas e instâncias estatais. Tal integração com os demais programas do governo e os diferentes órgãos ministeriais é o cerne do eixo I das metas específicas, o de ações específicas (STEIN e JUNIOR, 2016).

No objetivo de aumentar a competitividade de certos setores da economia e ampliar a liderança de outros, as ações dos programas “estruturantes” do nível são as mais próximas de uma experiência genuinamente desenvolvimentista. O governo ampliou a lista de setores considerados estratégicos para 24, aumentando todos os tipos de incentivos para cumprir as metas de cada programa: fiscais, creditícios, de capital de risco e subvenção econômica, além de compras governamentais, seja por administração direta, seja por empresas estatais (FERRAZ, 2009). Dentre os setores considerados líderes, em que o objetivo era aumentar ainda mais a liderança, o governo não mediu esforços para atuar nas fusões e aquisições de gigantes do setor, aumentando ainda mais a concentração dessas empresas e reduzindo o nível de concorrência da economia.

Por fim, a atuação ostensiva do BNDES como um eixo central da PDP aproxima ainda mais de um caráter desenvolvimentista (CANO e SILVA, 2010). O banco de fomento foi responsável por sete programas que objetivavam a expansão e a consolidação da liderança das empresas nacionais, atuando ostensivamente com crédito subsidiado e injetando capital de risco na companhia para financiar as fusões e aquisições do período.

2.4 PBM

O Plano Brasil Maior é o nome do programa industrial lançado pelo governo brasileiro em agosto de 2011, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Lançado com o lema “*Inovar para competir, competir para crescer*”, tinha o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade do setor industrial. O plano é lançado como parte da Nova Matriz Econômica (NME), como ficou conhecida a política econômica heterodoxa posta em prática pelo ministro Guido Mantega. A política, heterodoxa e anticíclica, é lançada em um momento de “respingos” da crise econômica de 2008, em que a economia europeia ainda não havia se

recuperado e a China se voltava para o mercado interno, reduzindo o crescimento econômico que havia ocorrido no ano anterior (SINGER, 2015).

Uma das principais mudanças em relação ao que vinha sendo feito nos governos lulistas é a mudança na política monetária. Com a saída de Henrique Meirelles, que havia sido o presidente do Banco Central durante todo o governo Lula, e a entrada de Alexandre Tombini, o Banco Central passou a realizar sucessivas reduções na taxa Selic, que até então vinha sendo usada como o principal elemento para conter altas da inflação. A política cambial também é alterada, com o Banco Central agindo para desvalorizar a moeda (SINGER, 2015)

A NME também contou com outras medidas, como o Plano de Investimentos em Logística (PIL), um pacote de concessões para estimular a inversão em rodovias e ferrovias, a reforma do setor elétrico, realizada por uma medida provisória que tinha como objetivo baratear em 20% a eletricidade e promover a competitividade da indústria nacional, e medidas de controle de capitais, como alterações nas alíquotas de IOF a fim de impedir a valorização da moeda (SINGER, 2015).

O PBM contemplava 19 setores da economia e apresentava um conjunto de 69 instrumentos, divididos entre fiscais e tarifários — isenções tributárias e administração das tarifas de comércio exterior; financeiros — condições favoráveis de financiamento corporativo, via BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e institucionais — definição de marcos reguladores, constituição de carreiras públicas e criação de novas condições de ação para o Estado (ALMEIDA, 2014).

O plano, em seus documentos, apontava uma série de oportunidades e desafios do contexto espaço-temporal. Dentre as oportunidades, citavam o tamanho e dinamismo do mercado interno, supostamente com capacidade para sustentar o crescimento mesmo em um período de crise dos países desenvolvidos (ALMEIDA, 2011). As condições do mercado de commodities no curto e médio prazo são apontadas como mantenedoras do superávit da balança comercial.

O PBM também cita o núcleo de empresas inovadoras do Brasil e o acúmulo de competências científicas como oportunidades para liderar o processo de modernização produtiva. A abundância de recursos naturais, o domínio tecnológico e a capacidade empresarial são citadas como oportunidades para as energias renováveis (LUCENA, 2011). Por fim, o plano cita as compras públicas e os grandes eventos esportivos (Copa de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) como oportunidades para alavancar novos negócios e tecnologias.

Como desafios a serem enfrentados, o PBM cita a progressão tecnológica da indústria de

transformação, os efeitos de uma suposta “guerra cambial” e as incertezas do cenário internacional, além do acirramento da concorrência nos mercados domésticos e externo (ALMEIDA, 2011). O investimento em infraestrutura física e a qualificação profissional de nível técnico e superior também são citados como desafios a serem superados.

O arranjo político-institucional na condução do PBM é algo destacado por pesquisadores. O plano coloca o Conselho Nacional de Desenvolvimento da Indústria (CNDI), composto por 13 ministros, pelo presidente do BNDES e por 14 representantes da sociedade civil, como o órgão central da orientação estratégica do plano. Abaixo do CNDI, um “Comitê Gestor” ficaria responsável pela aprovação dos programas do plano, além do acompanhamento e supervisão de metas e indicadores (ALMEIDA, 2011). Este comitê seria coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e teria titulares de outros cinco ministérios: Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (ABDI, 2011).

Ainda haveria um Grupo Executivo, responsável pela articulação, consolidação, monitoramento e solução de problemas relacionados ao plano, formado por representantes do MDIC (que o coordenará), Casa Civil, MP, MF, MCT, ABDI, BNDES e FINEP. Na base, o PBM contava com Conselhos de Competitividade Setorial e Comitês Executivos Setoriais, que formularão e implementarão agendas de trabalho setoriais para as instâncias superiores. Além disso, as Coordenações Sistêmicas subsidiarão o Grupo Executivo na definição de ações transversais em temas estratégicos como comércio exterior, inovação, sustentabilidade e qualificação profissional (IEDI, 2011).

As metas do PBM estavam ligadas aos objetivos estratégicos do plano:

- Para o objetivo de Criação e Fortalecimento de Competências Críticas, o PBM tinha como meta a ampliação do investimento fixo de 18,4% em 2010 para 22,4% em 2014, a elevação do dispêndio empresarial em P&D de 0,59% em 2010 para 0,9% em 2014, além de aumentar o percentual de trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio de 53,7% em 2010 para 65% em 2014.
- Quanto ao objetivo de Adensamento Produtivo e Tecnológico de Cadeias de Valor, o plano tinha a meta de ampliar o valor agregado nacional, elevando o Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção de 44,3% em 2009 para 45,3% em 2014, ampliar o percentual da indústria intensiva em conhecimento, com o VTI de indústria de alta e média tecnologia/VTI total da indústria saindo de 30,1% em 2009 para

31,5% em 2014. Ainda, previa o fortalecimento das MPEs, aumentando em 50% o número de MPEs inovadoras, e a produção de forma mais limpa, com a diminuição do consumo de energia por unidade de PIB industrial (saindo de 150,7 tep/R\$ milhão em 2010 para 137,0 tep/R\$ milhão em 2014).

- O objetivo de Ampliação de Mercados tinha como meta a diversificação das exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% em 2010 para 1,60% em 2014. Também tinha a meta de elevar a participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias, aumentando o Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia de 64,0% em 2009 para 66,0% em 2014.
- Por fim, o objetivo de Desenvolvimento Sustentável buscava a ampliação do acesso a bens e serviços para a qualidade de vida, ampliando o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL) de 13,8 milhões de domicílios em 2010 para 40,0 milhões de domicílios em 2014.

As medidas do PBM podem ser divididas por áreas: Estímulos ao Investimento e à Inovação, Comércio Exterior e Defesa da Indústria e do Mercado Interno.

No que diz respeito aos estímulos ao investimento e à inovação, o plano contou com medidas de financiamento ao investimento, como a extensão do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) até dezembro de 2012. Com orçamento de R\$ 75 bilhões e taxas variando entre 4% e 8,7%, o programa focou em bens de capital, inovação, exportação e setores estratégicos, incluindo TICs, ônibus híbridos e engenharia. Além disso, o Progeren, voltado para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), aumentou seu orçamento de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 10,4 bilhões, com taxas entre 10% e 13% ao ano e prazos estendidos para 36 meses (IEDI, 2011).

Outras iniciativas importantes incluem o relançamento do BNDES Revitaliza, com R\$ 6,7 bilhões e taxa fixa de 9%, atendendo setores como autopeças, e o BNDES Qualificação, que destinou R\$ 3,5 bilhões para instituições privadas de ensino técnico e profissionalizante. Ainda, o Fundo do Clima foi estruturado para financiar projetos que visam à redução de emissões de gases de efeito estufa (IEDI, 2011).

Quanto as medidas financiamento à inovação, a Finep recebeu um acréscimo de R\$ 2 bilhões do BNDES para impulsionar a inovação em 2011, com taxas entre 4% e 5% ao ano. Simultaneamente, o BNDES ampliou programas setoriais como Pro-P&G, Profarma e Prosoft,

além de oferecer suporte ao desenvolvimento de bens de capital com selo de eficiência energética do Inmetro. Essas ações reforçam a capacidade de inovação e sustentabilidade tecnológica das empresas (IEDI ,2011).

No âmbito do marco legal da inovação, foram propostas modernizações significativas, como a inclusão de cláusulas de risco tecnológico em contratos de encomendas e o financiamento para Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) privadas sem fins lucrativos. O Inmetro, por sua vez, intensificou a fiscalização e criou a "Rede de Laboratórios Associados para Inovação e Competitividade", promovendo maior integração e eficiência no setor (IEDI ,2011).

Em relação ao comércio exterior, destacam-se as medidas de desoneração das exportações. O programa Reintegra, por exemplo, devolve até 3% do valor exportado para empresas, enquanto o ressarcimento de créditos foi agilizado com processamento automático e prazos reduzidos para empresas que utilizam escrituração fiscal digital (IEDI ,2011).

A defesa comercial também foi fortalecida, com ações como a redução dos prazos para investigações antidumping (de 15 para 10 meses) e aplicação de direitos provisórios (de 240 para 120 dias). Medidas adicionais incluem o combate à falsa declaração de origem, ao subfaturamento de preços e a ampliação da exigência de certificação compulsória para produtos importados. O número de investigadores de defesa comercial foi quadruplicado, buscando maior proteção à indústria nacional (IEDI ,2011).

Na área de financiamento e garantia para exportações, foi criado um Fundo de Financiamento à Exportação voltado para MPMEs, com foco em empresas com faturamento de até R\$ 60 milhões. Além disso, o Fundo de Garantia à Exportação estabeleceu um limite rotativo de US\$ 50 milhões por ano para países de maior risco, buscando promover maior segurança nas operações (IEDI ,2011).

Por fim, a promoção comercial ganhou impulso com a entrada em vigor do Ata-Carnet, que facilita a circulação de bens em regime de admissão temporária, e a implementação da Estratégia Nacional de Exportações, que prioriza produtos e mercados estratégicos por meio de Mapas de Comércio Exterior por estado (IEDI ,2011).

A defesa da indústria e do mercado interno incluiu iniciativas como a desoneração da folha de pagamento em setores como confecções, calçados, móveis e software. Essa medida, com impacto neutro sobre a Previdência Social, foi acompanhada por um comitê tripartite formado por governo, sindicatos e setor privado (IEDI ,2011).

No setor automotivo, o PBM implementou um novo regime especial para fomentar a

produção nacional e a inovação. Já as compras governamentais passaram a adotar margens de preferência de até 25% para produtos e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras. Os critérios incluíam a geração de emprego, renda e inovação tecnológica (IEDI ,2011).

Por fim, o plano buscou harmonizar as políticas de financiamento dos bancos públicos, unificando condições para otimizar o acesso ao crédito e fortalecer setores estratégicos da economia (IEDI ,2011).

O impacto das desonerações do Plano Brasil Maior tiveram um impacto de R\$ 24,5 Bi nos dois primeiros anos do plano. A devolução dos créditos de PIS/COFINS sobre bens de capital e a redução do IPI sobre bens de investimento foram os que tiveram maior impacto:

Tabela 4 – Desonerações PBM (R\$ bilhões)

	2011	2012	Total
Devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital	0,3	7,6	7,9
Redução de IPI sobre bens de investimento	3,8	4,2	8,0
Reintegra - Exportadores até 2012	1,7	5,3	7,0
Desoneração da folha de pagamento - plano piloto até 2012	0,2	1,4	1,6
Total	6,0	18,5	24,5

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração: IEDI

Assim como nas políticas progressistas, o BNDES seguiu como protagonista do programa industrial. No lançamento do PBM, a previsão era de um desembolso de R\$ 500 bi entre 2011 e 2014. Desses R500 Bi, R\$ 200 bi seriam destinados a MPEs com a ampliação do capital de giro para essas empresas, R\$ 262 bilhões seriam destinados a setores intensivos em conhecimento, R\$ 52 bilhões para diversificação de exportações, R\$ 34 bilhões em produção sustentável e R\$ 7 bilhões em inovação (IEDI ,2011). A atuação do banco também passa pelo lançamento da nova etapa do Revitaliza, a ampliação do Progeren e a expansão do prazo de utilização dos recursos do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) até junho de 2012, com a inclusão de novos setores e programas.

2.4.1 Desenvolvimentista ou neoschumpeteriana?

Quanto à discussão sobre o viés do Plano Brasil Maior, pode-se dizer que a perda de direcionamento da política o afasta em certo ponto de práticas tradicionais, tanto de políticas industriais de Estados desenvolvimentistas quanto de abordagens neoschumpeterianas (STEIN E JUNIOR, 2016). A inclusão de demandas de setores específicos, independentemente de serem industriais ou não, levou a uma política que tenta atuar sobre todos os gargalos. Essa atuação não

ocorre de uma maneira vertical, por não ter o caráter de seleção estratégica, típico dessas políticas, nem de uma maneira horizontal, típica de uma política neoclássica, como uma redução de carga tributária geral (STEIN E JUNIOR, 2016).

O PBM até possui traços de políticas schumpeterianas, que podem ser vistos desde o lema do plano: “Inovar para competir. Competir para crescer”. O arranjo de diversas instâncias estatais de diferentes áreas do Executivo também se aproxima da prática schumpeteriana, em contraste com a experiência desenvolvimentista, onde um órgão-piloto centraliza as ações da política industrial (STEIN E JUNIOR, 2016). A falta de definições claras sobre as atribuições de cada órgão é apontada como um dos problemas de coordenação do Plano (SCHAPIRO,2013).

No geral, o PBM acaba se inclinando mais para práticas tradicionais de experiências desenvolvimentistas. A continuidade do protagonismo do banco de fomento, o BNDES, com quase R\$ 500 bilhões em desembolsos, a regulamentação das compras governamentais via Lei nº 12.462, a manutenção de incentivos fiscais para certos setores e as medidas de proteção à indústria nacional, com alíquotas em produtos importados, são clássicos de um Estado desenvolvimentista e deixam claro o viés do PBM, apesar de algumas influências neoschumpeterianas (STEIN E JUNIOR, 2016).

Capítulo 3

Neste último capítulo, é descrito o cenário econômico ao fim do período das políticas de promoção à indústria. A crise de 2014 é comentada, bem como as mudanças na política macroeconômica ocorridas anos antes. Os resultados das políticas são discutidos junto com as críticas tecidas por diferentes pesquisadores. No final, é realizada uma comparação entre a experiência industrial desenvolvimentista da Coreia do Sul e a do Brasil.

3.1 A Crise Econômica de 2014

Ao fim de 2015, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentava queda de 3,5%, o maior recuo da série iniciada pelo IBGE em 1996¹. O PIB per capita apresentava um recuo ainda maior de 4,3%. Enquanto isso, a indústria amargava uma queda de 5,8%, mantendo a trajetória de queda na participação do PIB dos anos anteriores².

A crise econômica brasileira, iniciada em 2014 com a redução do crescimento, demorou anos para ser superada, causando retrocessos em diversos setores, com a indústria sendo um dos mais afetados. Mendonças e Valpassos (2022) atribuem essa crise a uma combinação de fatores ocorridos entre 2011 e 2014, que geraram uma "tempestade perfeita" na economia brasileira.

Segundo diversos autores, um dos fatores que contribuíram para essa crise foi a Nova Matriz Econômica (NME), política econômica implementada no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Lançada em um momento de desaceleração econômica, a NME, com medidas heterodoxas para sustentar o crescimento anterior, foi aplicada em um contexto de redução das taxas de crescimento da China (principal parceiro comercial do Brasil) e queda nos preços das commodities (SINGER, 2015). A NME representou um desvio da política macroeconômica brasileira vigente desde 1999, que combinava superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação (MENDONÇAS e VALPASSOS, 2022).

Mendonça e Valpassos (2022) identificam sete fatores que contribuíram para a "tempestade perfeita" na economia brasileira:

¹ PIB do Brasil cai 3,8% em 2015. **G1 - Globo**, 19/12/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>. Acesso em: 25/01/2025

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões. *Agência de Notícias do IBGE*, 09/11/2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>. Acesso em: 25/01/2025..

- **Mudança na política monetária:** A alteração na política monetária desconsiderou princípios econômicos fundamentais. A redução da taxa básica de juros em seis reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom), mesmo com expectativas de alta da inflação, é apresentada como exemplo.
- **Aumento do risco fiscal:** O aumento dos gastos governamentais, para sustentar o crescimento por meio de políticas fiscais expansionistas, reduziu a meta de superávit primário em 2014.
- **Intervenção nos preços de energia e combustíveis:** O congelamento artificial dos preços de energia e combustíveis criou problemas a médio prazo, afetando as contas da Petrobras e empresas do setor de energia, em decorrência da Medida Provisória 579.
- **Expansão do crédito ao consumo para estímulo do crescimento:** A expansão do crédito ao consumo das famílias quando utilizada de forma imprudente e indevida pode aumentar a vulnerabilidade da economia, como ocorreu na Crise de 2008, quando a expansão dos financiamentos imobiliários, seguida de uma onda de inadimplência levou a instabilidade dos mercados de capitais. A Medida Provisória 620, que autorizou crédito de R\$ 8 bilhões para a Caixa Econômica Federal financiar móveis e eletrodomésticos para beneficiários do Minha Casa, Minha Vida é citada como um exemplo de medida de expansão de crédito.
- **Redução da concorrência:** O favorecimento de determinadas empresas em detrimento de outras, por meio da política dos "campeões nacionais", prejudicou a inovação devido à menor concorrência.
- **Perda de transferência fiscal:** Mecanismos de contabilidade criativa aceleraram a perda de credibilidade das contas públicas e aumentaram o risco-país. O empréstimo do Tesouro Nacional ao BNDES, Caixa e Banco do Brasil para financiamentos subsidiados é citado como exemplo, pois o custo de captação de recursos pelo Tesouro foi superior às taxas de juros praticadas pelos bancos públicos.
- **Incerteza quanto à abertura da economia:** Decisões governamentais que diminuíram a atratividade do país para investidores estrangeiros, como alterações nas alíquotas do IOF para conter saída de capitais, geraram incertezas.

As causas da crise econômica apontadas pelos autores estão relacionadas aos impactos das políticas industriais do período. O aumento do risco fiscal, o congelamento de preços dos

combustíveis e a redução da concorrência são consequências de medidas implementadas com o objetivo de promover a indústria nacional, como as desonerações tributárias em diversos setores, os financiamentos subsidiados por bancos públicos e a política dos "campeões nacionais".

Apesar do alto custo para a sociedade brasileira (desonerações e empréstimos do Tesouro Nacional), as políticas industriais dos governos petistas não reverteram a trajetória de desindustrialização iniciada na década de 1980 (STUMM, NUNES e PERISSINOTTO, 2016). A indústria continuou perdendo espaço na economia para os setores agrícola e mineral, em um processo de reprimarização. Além disso, a política dos "campeões nacionais" esteve envolvida em diversos escândalos de corrupção, resultando em desgaste de imagem para as empresas e para o governo.

A experiência brasileira com políticas industriais de viés heterodoxo/neoschumpeteriano difere dos resultados obtidos pela Coreia do Sul no século XX. Com forte intervenção estatal, a Coreia do Sul fomentou a inovação tecnológica, a formação de grandes conglomerados e a integração na cadeia global de valor, impulsionando um processo de industrialização acelerado e sustentável. Em contraste com o Brasil, a Coreia expandiu a participação da indústria no PIB em um período de forte crescimento econômico, conhecido como "Milagre Sul-Coreano" (LIUZZI e MARCONI, 2019).

3.2 As críticas

As políticas industriais implementadas durante os governos da época foram alvo de muitas críticas de diversos especialistas. Stumm (2017) sistematiza os argumentos críticos de vários pesquisadores em relação às políticas industriais analisadas (PITCE, PDP e PBM).

Quanto aos setores priorizados em cada política, critica-se a falta de clareza nos critérios de seleção. A ausência de metodologia explícita para a definição desses setores, aliada ao uso de termos vagos e polissêmicos como "setores voltados ao fortalecimento da competitividade" ou "relacionados ao fortalecimento da cadeia produtiva", demonstra a generalidade dos critérios e reforça a suspeita de que "tudo é prioritário" (CORONEL et al., 2014; FERRAZ, 2009; CANEDO-PINHEIRO et al., 2007; BRESSER-PEREIRA et al., 2016).

A concentração de esforços governamentais também é questionada: apesar do discurso oficial que prioriza o incentivo à inovação, observa-se direcionamento de ações a setores já competitivos internacionalmente ou às "grandes campeãs nacionais", que teoricamente não necessitariam de benesses governamentais (ALMEIDA, 2009; BRESSER-PEREIRA et al., 2016). Stumm aponta para os a elaboração de políticas de curto prazo, coincidindo com os ciclos

eleitorais. As três políticas industriais coincidiram com os mandatos de Lula I e II e Dilma I, contendo metas feitas para mostrar resultados de curto prazo, e dentro do ciclo eleitoral, enquanto os efeitos de qualquer política industrial são naturalmente de longo prazo.

Outro ponto criticado é a ausência de mecanismos formais de avaliação de resultados e de contrapartidas nas políticas industriais. Não foram estabelecidos mecanismos para avaliar as empresas beneficiadas por meio de renúncias tributárias, financiamento ou proteção tarifária (ALMEIDA, 2009; BRESSER-PEREIRA et al., 2016; CANEDO-PINHEIRO et al., 2007). Também se critica a ausência de medidas de *compliance* para prevenir corrupção e atividades de *rent-seeking* (lobby, cartéis), bem como a falta de mecanismos para garantir contrapartidas, como a transferência de tecnologia para empresas locais (BRESSER-PEREIRA et al., 2016).

Um argumento recorrente nas críticas às políticas industriais é o conflito com a política macroeconômica. Cano e Silva (2010) consideram insuficientes os esforços da PITCE devido à ausência de uma política macroeconômica compatível. Para Suzigan e Furtado (2006), a manutenção de elevadas taxas de juros como principal instrumento de controle da inflação e a sobrevalorização cambial do real contribuíram para resultados praticamente nulos, em decorrência da falta de coerência entre o regime macroeconômico e a política industrial (BRESSER-PEREIRA et al., 2016).

Além da incompatibilidade com a política macroeconômica, as políticas industriais também apresentam problemas em relação à política de comércio exterior (STUMM, 2017). Apesar da existência de instrumentos adequados de defesa comercial, o governo brasileiro promoveu políticas que anularam sua eficácia, como a manutenção de proteção tarifária que prejudica a competitividade de diversos setores industriais, regras de conteúdo local que elevam os custos de investimento e medidas antidumping que fortaleceram oligopólios de indústrias de bens intermediários (JÚNIOR, 2015).

A efetividade administrativa e a legitimidade das políticas também são questionadas. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), inicialmente idealizada para centralizar e gerenciar as políticas industriais, foi criada como entidade de serviço social autônomo, não integrando formalmente a administração pública (SCHAPIRO, 2015). Portanto, a ABDI enfrentou limites formais e materiais para coordenar políticas públicas, sem poder convocatório sobre outras instituições (SUZIGAN & FURTADO, 2006a; ALMEIDA, 2009).

A difusão do comando político é outro ponto crítico das políticas industriais analisadas. A existência de instâncias deliberativas superiores ou equivalentes, como o Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho de Governo, a Câmara de Política Econômica e a Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico, ofuscou o papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) (SUZIGAN & FURTADO, 2006a). A ABDI, com poderes limitados desde sua criação, dependia de uma complexa rede de relações com ministérios e outras instituições, como o BNDES e a FINEP. Essa superestrutura deliberativa, formada por secretarias, coordenações, grupos e comitês gestores, mostrou-se difusa e ineficaz, prejudicando a legitimidade da liderança, o processo decisório e a articulação de instrumentos e ações (SCHAPIRO, 2015; SUZIGAN & FURTADO, 2006a).

O processo de prestação de contas (*accountability*) também é questionado. Não há um procedimento público e satisfatório que apresente as medidas adotadas, os critérios de seleção e os resultados alcançados. As metas das políticas também são criticadas. Mário Salerno (2006), um dos idealizadores da PITCE, afirma que a política foi importante por iniciar o alinhamento e a articulação intragovernamentais. Porém, a opção por metas genéricas, sem especificação detalhada, decorreu da impossibilidade de se utilizar instrumentos adequados no aparelho estatal. Na PDP, onde foram incluídas metas quantitativas, Cano e Silva (2010) destacam o excesso de otimismo na definição dessas metas, que foram estabelecidas às vésperas da crise do *subprime* em 2008.

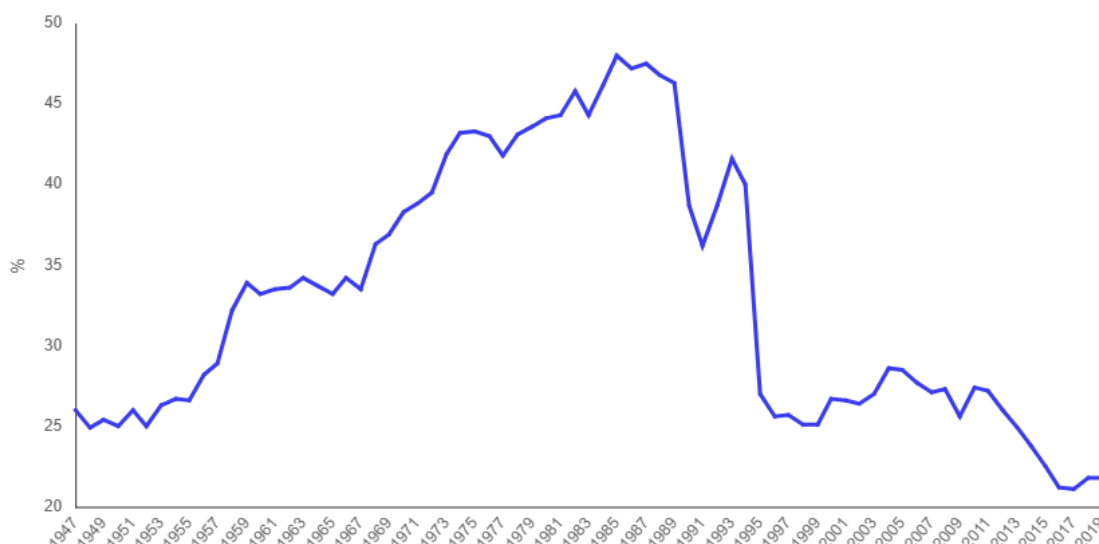
As políticas industriais brasileiras enfrentam críticas devido à fragilidade na organização e coordenação entre o Estado e o setor empresarial, decorrente de problemas estruturais. Um ponto crucial é a baixa participação das associações empresariais no diálogo com o governo, reflexo de um corporativismo fragmentado que inclui organizações oficiais (previstas na CLT) e associações espontâneas (SCHAPIRO, 2015; ALMEIDA, 2009). Essa fragmentação é agravada pelo acesso direto de grandes empresários a ministérios, ao BNDES e ao próprio Presidente da República, enfraquecendo o papel das associações como canais de interlocução entre o governo e o setor industrial (ALMEIDA, 2009; SCHAPIRO, 2015).

Para Schapiro, o personalismo político domina as relações público-privadas, marcadas pela informalidade e contatos pessoais extraoficiais. Isso resulta em decisões *ad hoc* e agendas pontuais, reforçando a ausência de institucionalidade nos processos decisórios (SCHAPIRO, 2015; ALMEIDA, 2009). Por fim, a descoordenação e a falta de institucionalização na representação empresarial evidenciam uma baixa capacidade de ação política, pois o empresariado demonstra dificuldade em articular interesses coletivos, priorizando coalizões distributivas imediatistas em detrimento de estratégias abrangentes e estruturadas de política industrial (SCHAPIRO, 2015).

3.3 Resultados

Após doze anos de implementação de três políticas industriais, o Brasil não reverteu o processo de desindustrialização. A indústria continuou perdendo espaço na economia para os setores agrícola e mineral, em um processo de reprimarização da economia. Em 2015, a participação da indústria no PIB atingiu apenas 22,5%, o menor nível em 70 anos.

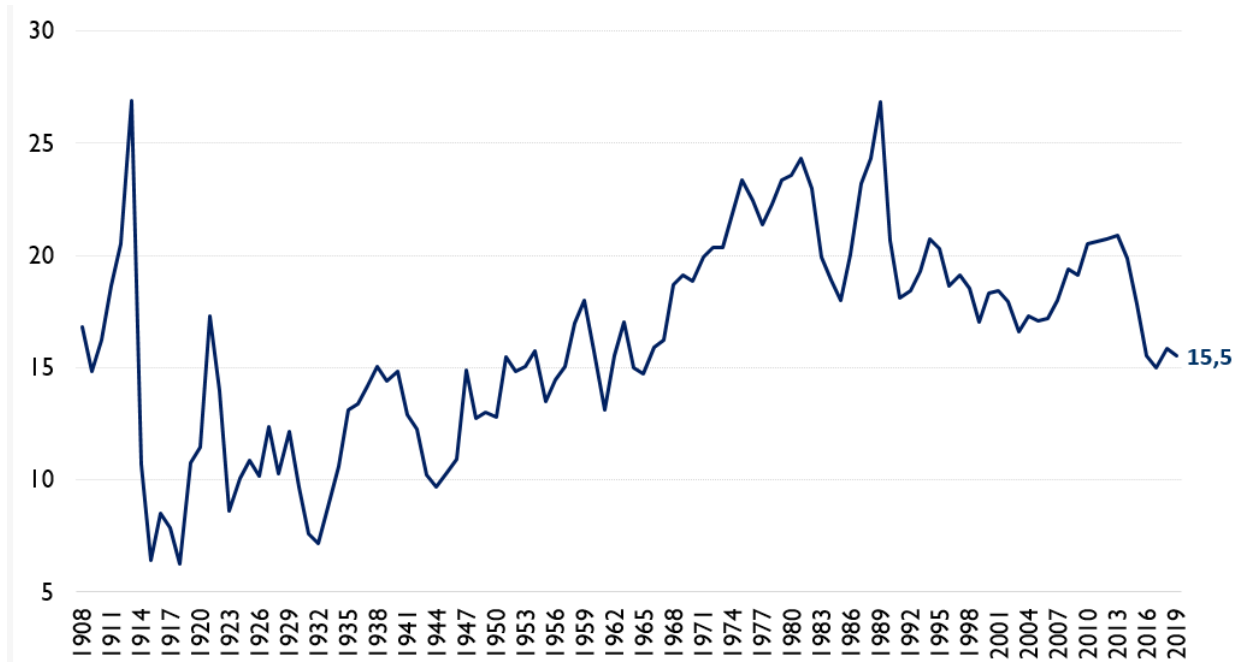
Gráfico 1 – Participação da Indústria no PIB brasileiro (%)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (SCNT) – IBGE. Elaboração: CNI

O Brasil também não atingiu as metas de investimento/PIB estabelecidas nos Planos de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Brasil Maior (PBM). Em 2014, a relação investimento/PIB ficou em 19,9%, abaixo da meta de 22,4% definida para 2010. Em 2015, esse índice caiu para 17,8%, o menor nível em 12 anos.

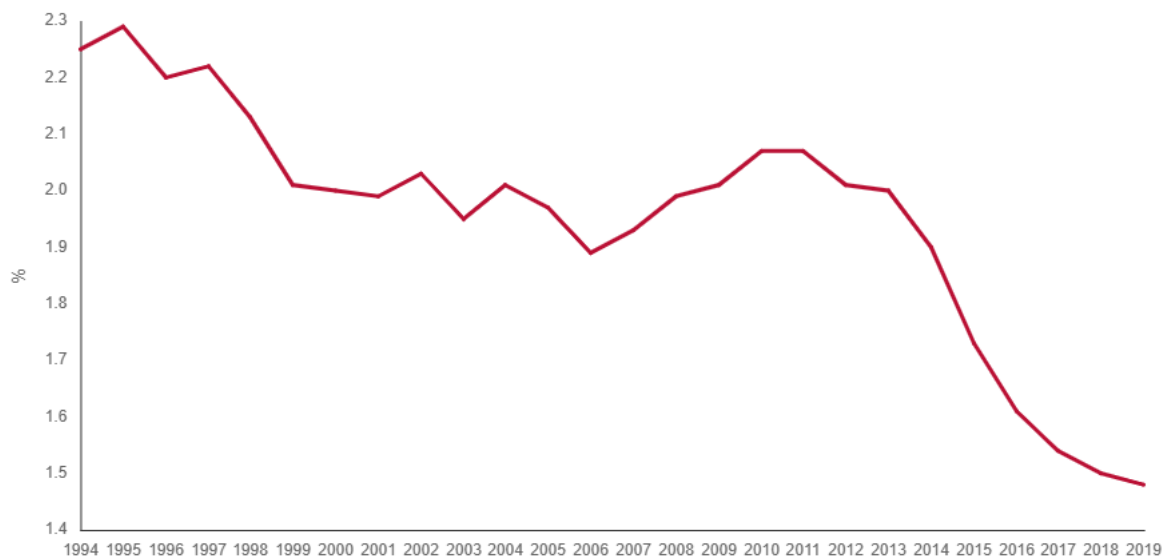
Gráfico 2 – Taxa de investimento na participação do PIB brasileiro (%)



Fonte: IBGE. Elaboração: FGV

A participação brasileira nas exportações mundiais da indústria também apresentara redução na participação da produção industrial mundial:

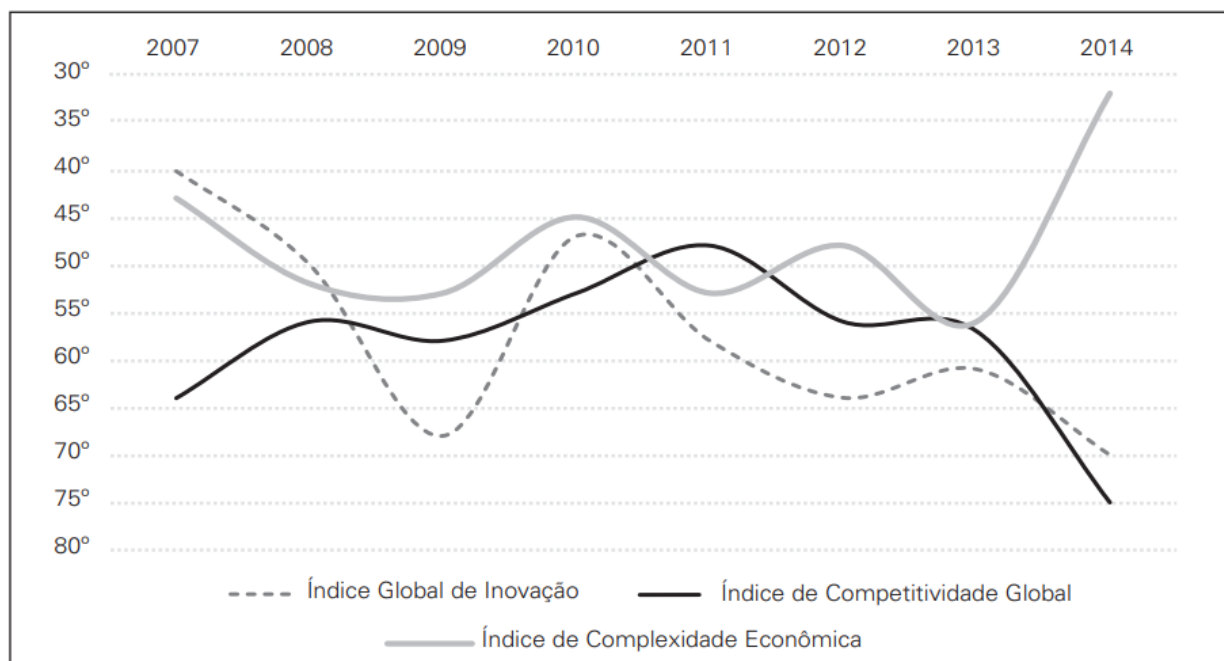
Gráfico 3 – Participação do Brasil na Produção Industrial Mundial (%)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração: CNI

No que se refere aos objetivos das políticas industriais — melhorar a capacidade inovadora das empresas, fortalecer a economia nacional, incentivar as exportações e alavancar a competitividade nos mercados interno e externo —, observa-se baixa efetividade, conforme demonstrado pelos dois gráficos a seguir:

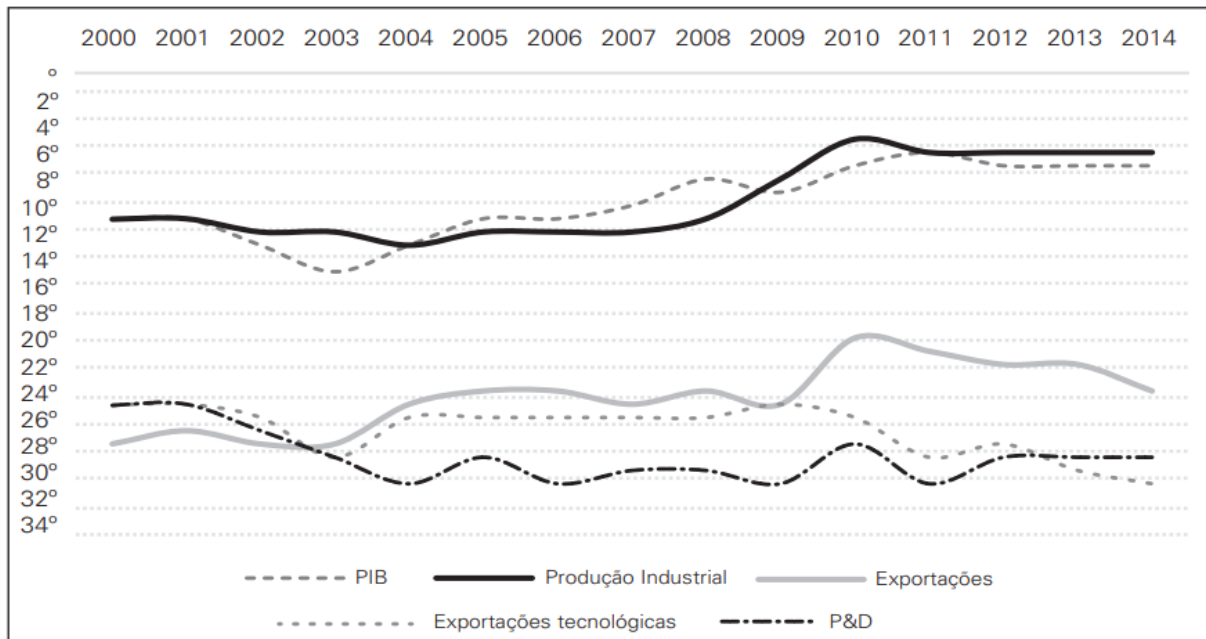
Gráfico 4 – Posicionamento do Brasil nos Principais Índices de Competitividade, Inovação e Complexidade Econômica



Fontes: WORLD ECONOMIC FORUM (2016). Elaboração: STUMM, NUNES e PERISSINOTTO (2016)

Em rankings mundiais de desempenho industrial, apesar de avanços em indicadores de volume, como PIB e produção industrial, o Brasil perdeu posições em quesitos qualitativos, como exportações de produtos tecnológicos, pesquisa e desenvolvimento.

Gráfico 5 – Posicionamento do Brasil nos principais Indicadores de Desempenho Industrial Externo



Fontes: WORLD ECONOMIC FORUM (2016).Elaboração: STUMM, NUNES e PERISSINOTTO (2016)

3.4 O impacto fiscal

Curado e Curado (2016) estimaram os custos fiscais da política industrial brasileira recente (2013-2016). Seu estudo analisou as medidas de desoneração tributária constantes dos demonstrativos da Receita Federal (RFB), contabilizando aquelas derivadas de políticas industriais.

Tabela 5 – Gastos tributários com a política industrial (R\$ bilhões correntes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto tributário com a política industrial (A)	7,81	10,87	15,50	15,08	32,16	32,30	40,96	41,56	48,0	53,43
Gasto tributário total (B)	24,2	31,28	42,5	52,7	86,57	100,99	118,36	152,45	181,5	218,22
Receita administrada pela SRF (C)	286,32	315,07	344,04	412,45	479,72	470,87	545,56	938,9	992,08	1.100
Simplex Nacional	1,25	1,33	3,01	1,52	3,80	6,97	8,47	9,51	12,30	13,40
Zona Franca de Manaus (ZFM)	4,16	3,48	6,60	8,43	15,99	14,01	18,58	18,51	21,66	23,25
Indústria automobilística (Auto)	0,88	1,06	1,26	0,99	1,95	1,85	2,20	1,91	1,73	3,28
PIB total estimado	1.730	1.850	2.138	2.300	2.889	3.185	3.770	4.143	4.402	4.837
PIB total observado	1.959	2.172	2.410	2.718	3.108	3.328	3.887	4.375	4.713	5.158
PIB indústria	477	528	569	629	720	731	904	1010	1013	1070
A/B (%)	32,3	34,7	36,5	28,6	37,2	32,0	34,6	27,3	26,5	24,5
A/C (%)	2,73	3,45	4,51	3,66	6,70	6,86	7,51	4,43	4,84	4,86
ZFM/A (%)	53,3	32,0	42,5	55,9	49,7	43,4	45,4	44,5	45,1	43,5
Auto/A (%)	11,30	9,72	8,15	6,55	6,05	5,71	5,36	4,60	3,59	6,14
A/PIB total observado (%)	0,40	0,50	0,64	0,55	1,03	0,97	1,05	0,95	1,02	1,04
B/PIB total observado (%)	1,24	1,44	1,76	1,94	2,79	3,03	3,05	3,48	3,85	4,23
ZFM/PIB total observado (%)	0,21	0,16	0,27	0,31	0,51	0,42	0,48	0,42	0,46	0,45
Auto/PIB total observado (%)	0,05	0,05	0,05	0,04	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,06
A/PIB indústria (%)	1,63	2,06	2,72	2,40	4,47	4,42	4,53	4,11	4,74	5,00
ZFM/PIB indústria (%)	0,87	0,66	1,16	1,34	2,22	1,92	2,06	1,83	2,14	2,17

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária.

Elaboração: Curado e Curado, 2016

Entre 2004 e 2008, observa-se um aumento na proporção dos gastos tributários destinados à indústria sobre o total de gastos tributários, passando de 32,3% em 2005 para 37,2% em 2008. Entre 2008 e 2013, essa proporção diminuiu. Esse movimento explica-se pelo ritmo particularmente acelerado dos demais gastos tributários, e não por uma desaceleração dos gastos com a indústria, visto que os gastos nominais com este setor aumentaram 66% no período (CURADO e CURADO, 2016).

Curado e Curado (2016) salientam que, no período analisado, a indústria perdeu participação na composição da renda nacional. Assim, a estabilidade dos gastos tributários como proporção do PIB total resultou no aumento de sua participação no PIB industrial. De fato, essa porcentagem saltou de 3,0% em 2008 para 4,5% em 2013.

Os autores apontam a dependência da indústria de desonerações fiscais. Em uma política industrial bem-sucedida, espera-se que, após o incentivo, determinada atividade se torne autossustentável. Contudo, o aumento dos gastos tributários como proporção do PIB industrial indica o aprofundamento da dependência do setor industrial de desonerações tributárias governamentais ao longo dos anos.

A tabela destaca ainda a alta proporção dos gastos tributários com a indústria destinados à Zona Franca de Manaus (ZFM), que representou entre 40% e 50% dos gastos com desonerações associadas a políticas industriais. Apesar de corresponder a quase metade dessas desonerações, a

participação média da ZFM no PIB industrial foi de apenas 1,5% no período. Os autores utilizam esse dado para ilustrar a importância de se analisar criticamente os gastos tributários resultantes de um amplo conjunto de desonerações implementadas ao longo do tempo, pois esse "empilhamento" de incentivos não se traduz necessariamente em maior geração de produto.

O estudo também apresenta a distribuição dos gastos tributários por setores industriais.

Tabela 6 – Desonerações instituídas e seu custo fiscal (R\$ bilhões correntes)

	Gasto nominal (R\$ bilhões)					Participação na renúncia fiscal total (%)				
	2011	2012	2013	2014	Período 2011-2014	2011	2012	2013	2014	Período 2011-2014
Renúncia fiscal (total)	3,71	16,83	14,15	22,37	57,06	-	-	-	-	-
Total/PIB (%)	0,08	0,36	0,27	0,41	0,29	-	-	-	-	-
Total/PIB industrial (%)	0,37	1,66	1,32	2,02	1,36	-	-	-	-	-
Automotivo	0,00	4,69	8,18	6,97	19,83	-	27,85	57,80	31,15	34,76
Bebidas	0,00	0,10	0,67	1,14	1,91	-	0,62	4,71	5,11	3,35
Bens de capital	2,83	8,59	2,46	2,72	16,60	76,18	51,04	17,42	12,16	29,10
Informática	0,09	0,10	0,11	0,12	0,43	2,45	0,61	0,79	0,55	0,75
Linha branca	0,07	0,95	0,92	0,82	2,76	1,97	5,64	6,52	3,66	4,84
Moveleiro	0,43	1,90	0,91	0,36	3,59	11,63	11,29	6,40	1,59	6,30
Outros	0,26	0,40	0,65	0,72	2,03	7,09	2,35	4,62	3,22	3,56
Padis	0,00	0,00	0,12	0,88	1,01	-	-	0,88	3,96	1,77
Petroquímico	0,00	0,02	0,04	0,00	0,06	-	0,13	0,27	-	0,11
Sudam/Sudene	0,03	0,08	0,08	8,64	8,82	0,68	0,47	0,59	38,61	15,46

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária.

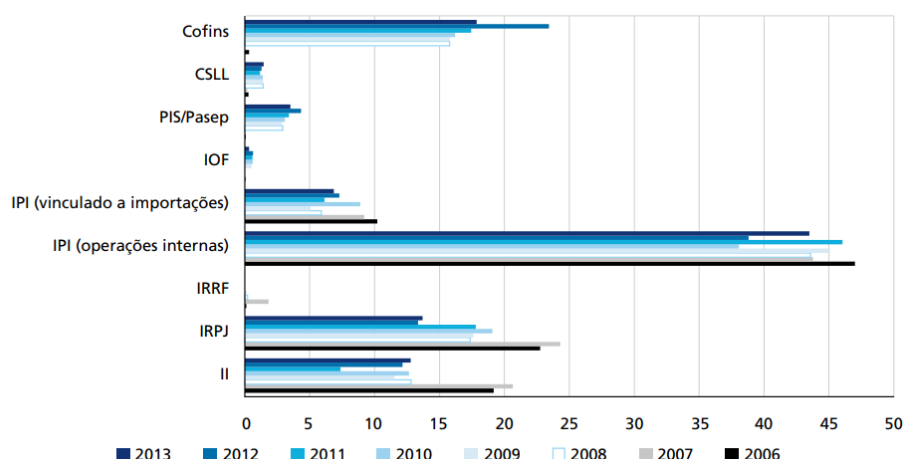
Elaboração: Curado e Curado, 2016

Observa-se nítida predominância do setor automotivo, com renúncia fiscal total de R\$ 19,83 bilhões (34,76% do total no período de 2011-2014). Os gastos com esse setor superam, inclusive, as medidas de renúncia relacionadas a bens de capital (29,10%). A tabela também apresenta gastos relevantes com políticas regionais, como a Sudam e a Sudene.

Por outro lado, observa-se pouca relevância de medidas voltadas para setores inovadores, criando uma distância entre o discurso e a prática das políticas industriais. As renúncias relacionadas ao Padis (indústria de semicondutores) e à informática correspondem a apenas 1,77% e 0,75% do total das renúncias, respectivamente.

O estudo apresenta ainda a distribuição das desonerações por tributo, incluindo o II, o IRPJ, o IPI (operações internas e vinculadas à importação), o IOF, o PIS/Pasep, a CSLL e a Cofins. A diversidade de tributos demonstra a elevada complexidade da estrutura de gastos tributários direcionados à política industrial.

Gráfico 6 – Gastos tributários da política industrial: análise por tributo (%)



Fonte: Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária.

Elaboração: Curado e Curado, 2016

3.5 Os escândalos de corrupção

Ades e Di Tella, investigaram a interação entre políticas industriais ativas e corrupção de 32 países entre os anos de 1989, argumentando que tais políticas podem aumentar a corrupção e, conseqüentemente, reduzir o investimento e o crescimento econômico. O estudo se concentra na decomposição do efeito total da política industrial, separando seu impacto direto positivo do impacto indireto negativo por meio do aumento da corrupção.

O artigo conclui que a corrupção é um fator crucial a ser considerado na avaliação de políticas industriais. Devido aos efeitos negativos da corrupção, o impacto total da política industrial sobre o investimento e gastos em P&D é menor que o impacto direto positivo. Em alguns casos, o efeito total pode ser apenas uma fração do efeito direto, dependendo da intensidade da corrupção (DI TELLA e ADES, 1997). Os autores recomendam a incorporação explícita dos efeitos da corrupção nas análises custo-benefício dessas políticas, pois esses efeitos podem reduzir significativamente sua eficácia e até mesmo torná-las contraproducentes.

Nos programas para a indústria analisados, a ausência de medidas de *compliance* para evitar corrupção e atividades de *rent-seeking* (lobby, cartéis) é um dos pontos criticados por especialistas (STUMM, 2017). Posteriormente, o país seria abalado por escândalos de corrupção envolvendo diretores de empresas consideradas "campeãs nacionais".

Em 17 de maio de 2017, a divulgação da delação premiada de Joesley Batista, empresário à frente da JBS, causou pânico no mercado financeiro brasileiro, levando a uma desvalorização

de 10% do real em relação ao dólar e uma queda de 8,8% no Ibovespa, principal índice da bolsa brasileira³. Essa delação foi apenas uma parte de uma série de cinco investigações abertas contra a JBS e seus executivos.

A JBS, do setor de alimentos, tornou-se a maior empresa mundial de processamento de carne bovina após a compra da Swift em 2005⁴. Essa operação, assim como diversas outras do grupo J&F, contou com recursos financiados pelo BNDES. Em uma década, o banco de fomento aprovou R\$ 6 bilhões em ações e R\$ 2,4 bilhões em empréstimos para a JBS. Após as investigações, Joesley Batista admitiu ter pago propina a políticos para a liberação de investimentos do BNDES. Os escândalos também envolviam fundos de pensão de empresas estatais (Previ, Funcef, Petros), investimentos do FI-FGTS, créditos tributários estaduais e tentativas de influenciar o Cade, autarquia antitruste brasileira responsável por aprovar as operações de fusões e aquisições do grupo. Como consequência, o grupo J&F, controlador da JBS, aceitou pagar R\$ 10,3 bilhões no maior acordo de leniência já firmado no mundo, junto ao Ministério Público Federal (MPF)⁵.

O caso da JBS é apenas um entre vários exemplos de corrupção envolvendo empresas brasileiras beneficiadas pelas políticas industriais do período. O impacto das investigações nos anos seguintes, em especial da Operação Lava Jato, resultou em grandes saídas de capital do país, desvalorização das ações das principais empresas na bolsa e elevação do risco-país, agravando a crise econômica já existente.

³ RENOVA INVEST. Joesley Day: o que foi e como ele afetou o mercado. Disponível em: <https://renovainvest.com.br/blog/joesley-day-o-que-foi-e-como-ele-afetou-o-mercado/>. Acesso em: 25/01/2025.

⁴ Compra da Swift coloca JBS Friboi em 4º lugar do mercado mundial de carne. **Suínocultura Industrial**, [Data de publicação original (se disponível, caso contrário coloque "s.d")]. Disponível em: https://web.archive.org/web/20140606225909/http://www.suinculturaindustrial.com.br/noticia/compra-da-swift-coloca-jbs-friboi-em-45-do-mercado-mundial-de-carne/20070530110407_27318. Acesso em: 25/01/2025.

⁵ JBS fecha acordo de leniência; irá pagar R\$ 10,3 bilhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de maio de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/jbs-fecha-acordo-de-leniencia-ira-pagar-103-bilhoes-21416053#ixzz4ieb7A9s1>. Acesso em: 25/01/2025.

Gráfico 7 – Evolução do Risco Brasil (EMBI+ Risco Brasil)

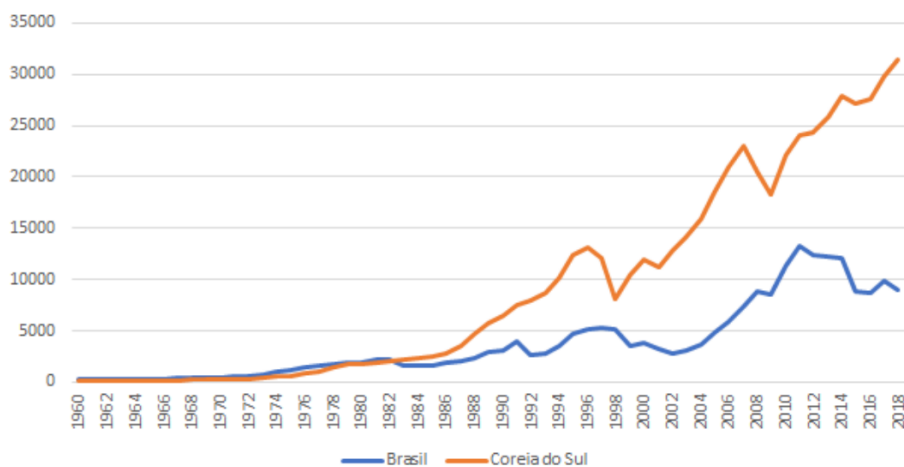


Fonte: JP Morgan. Elaboração: Própria

3.6 A experiência sul – coreana

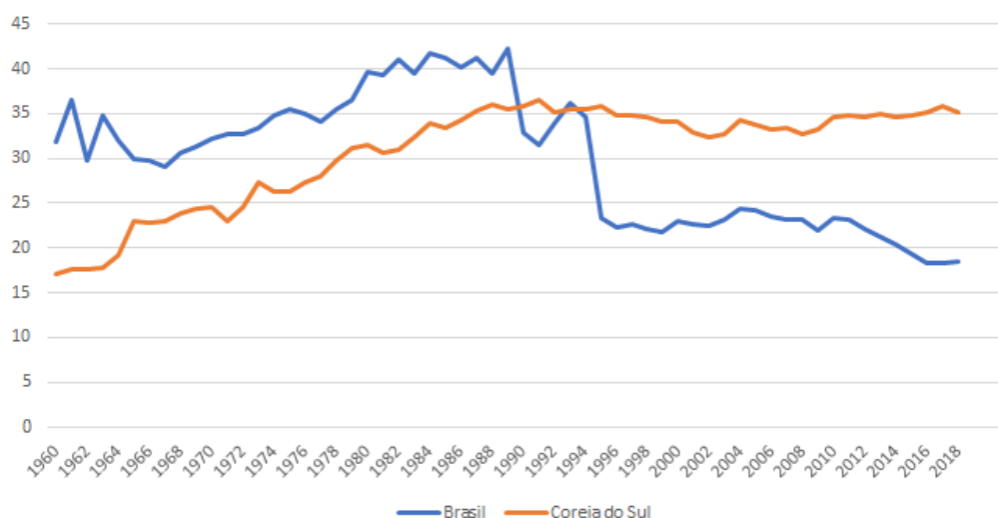
Por vezes, as políticas industriais brasileiras são comparadas às políticas industriais implementadas na Coreia do Sul ao longo do século XX. Mesmo com a Coreia do Sul apresentando indicadores socioeconômicos piores que o Brasil até a metade do século XX, o país asiático seguiu uma trajetória distinta da brasileira. Enquanto no Brasil, observou-se uma redução do protagonismo da indústria na economia, na Coreia do Sul, o setor industrial apresentou trajetória ascendente.

Gráfico 8 – PIB per capita (U\$ corrente)



Fonte: World Bank Data. Elaboração: Liuzzi e Marconi (2019)

Gráfico 9 – Valor adicionado da indústria (% do PIB)



Fonte: World Bank Data. Elaboração: Liuzzi e Marconi (2019)

Essa trajetória discrepante entre as duas economias é discutida por meio da comparação entre as políticas industriais implementadas em cada país. Para tanto, é necessário entender o processo de *catching-up* implementado pela Coreia do Sul, compreendendo as particularidades de seus programas.

Após a Guerra da Coreia, na década de 1950, a Coreia do Sul iniciou uma série de planos quinquenais voltados para o desenvolvimento nacional, visando reduzir a dependência dos Estados Unidos e superar a insuficiência de moeda estrangeira por meio da expansão da produção de manufaturados com incentivos à exportação. Esses planos quinquenais faziam parte de um planejamento estatal coordenado, alinhado com objetivos claros e bem definidos (LIUZZI e MARCONI, 2019).

O processo de industrialização sul-coreano foi comandado por um Estado forte e disciplinador. O direcionamento de recursos, como crédito, para os *chaebols* — conglomerados empresariais centralizados sob o comando de poucas famílias — estava condicionado ao compromisso exportador e ao aumento da produtividade (LIUZZI e MARCONI, 2019). Em troca do suporte governamental, as empresas eram submetidas a diversas formas de controle. Entre elas, destacam-se: a orientação dos *chaebols* para a acumulação de capital por meio de um sistema bancário nacionalizado; a limitação do número de empresas em cada setor, determinando o que, quando e como produzir; o controle de preços; e o controle de capital (LIUZZI e MARCONI, 2019).

A política industrial focou em setores estratégicos, priorizados para receber incentivos à tecnologia e à inovação, por meio de altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e subsídios. O Estado disciplinador penalizava baixo desempenho e premiava resultados positivos, buscando a reciprocidade entre a iniciativa pública e a privada (AMSDEN, 1989).

Liuzzi e Marconi (2019) destacam a reciprocidade entre o público e o privado como um dos aspectos-chave de maior relevância no desenvolvimento sul-coreano. Os incentivos governamentais eram concedidos sob rígido controle de metas. Empresas que não as atingiam sofriam severas punições, podendo ser até mesmo abandonadas em caso de má administração ou falência. O Estado poderia, inclusive, incentivar a aquisição dessas empresas por outras melhor administradas (AMSDEN, 1989 apud ROCHA, 2015).

O Estado sul-coreano possuía órgãos de monitoramento da atividade das empresas. A Associação de Exportação era responsável por aferir as exportações e a atividade portuária das firmas. O Conselho de Exportações, por sua vez, reunia-se mensalmente para avaliar o desempenho das empresas e discutir medidas para otimizá-lo (SCHNEIDER, 2015).

Essa política industrial, baseada na reciprocidade, só foi possível graças a um arranjo institucional que equilibrava o poder entre os *chaebols* e o Estado. Para Bresser-Pereira (2014), um projeto nacional de desenvolvimento não seria viável sem a anuência e colaboração de uma coalizão formada por empresários e pela burocracia pública de alto escalão.

A ausência de políticas disciplinadoras, que penalizavam más performances e premiavam as boas, é apontada como uma das causas dos fracassos das políticas industriais brasileiras (LIUZZI e MARCONI, 2019). Enquanto no modelo sul-coreano, o Estado não renovava os benefícios das empresas que não apresentavam bom desempenho, nas experiências brasileiras, houve passividade do Estado, ampliando as benesses de empresas deficitárias.

Um exemplo clássico é o caso da Sete Brasil, empresa criada em dezembro de 2010 para construir sondas para exploração do pré-sal, após a exigência da lei de conteúdo local estabelecida pela ANP. Mesmo sem entregar as sondas encomendadas pela Petrobras, a empresa continuou a receber bilhões de financiamentos do BNDES, além de aportes financeiros de fundos de pensão de estatais e do fundo de investimento do FGTS. A inevitável falência da empresa deixou um rastro de prejuízos para os clientes (Petrobras), acionistas (bancos, fundos de pensão e FI-FGTS) e credores (bancos públicos e privados, além do próprio BNDES).

Outro aspecto-chave atribuído ao sucesso das políticas industriais sul-coreanas é o ambiente macroeconômico favorável à industrialização (LIUZZI e MARCONI, 2019). Enquanto

em experiências latino-americanas, houve ciclos de apreciação cambial associados a populismo cambial e programas de estabilização, o Banco Central sul-coreano realizou esforços deliberados de intervenção no mercado cambial para estabilizar a moeda e garantir a manutenção da competitividade das exportações (RHEE e SONG, 1999 apud GALA, 2006).

A postura do Banco Central sul-coreano é defendida por diversos pensadores neodesenvolvimentistas que defendem que a desvalorização da moeda estimula o crescimento, ao tornar o país mais competitivo internacionalmente, com a redução dos custos de produção. No Brasil, a utilização da política cambial como estabilizadora das metas de inflação é apontada como uma das causas da estagnação industrial no país (CANO e SILVA, 2010).

Como último ponto dissoante destacado entre as experiências industriais brasileiras e sul-coreanas, está a estratégia de desenvolvimento pautada em empresas estatais. Diferentemente do empreendido na Coreia, o desenvolvimento brasileiro foi caracterizado pela criação de uma grande gama de empresas estatais, que foram protagonistas nesse processo (LIUZZI e MARCONI, 2019). O foco em desenvolver as empresas sob a égide do Estado fez com que o monitoramento e a reciprocidade fossem internalizados, o que não permitiu o desdobramento de uma relação colaborativa entre empresas e o governo (SCHNEIDER, 2015).

Enquanto o sucesso industrial na Coreia do Sul passou pela ação disciplinadora do Estado, no âmbito da reciprocidade público-privada, com o acompanhamento do desempenho dos *chaebols* e a punição daqueles que não aproveitaram os benefícios estatais, no Brasil, a experiência foi de perpetuação de benefícios sem retornos, em empresas (públicas e privadas) historicamente deficitárias (LIUZZI e MARCONI, 2019). O resultado é a trajetória industrial oposta dos dois países.

Tabela 7 – Valor adicionado por trabalhador na indústria (U\$ corrente)

	1991	1996	2001	2006	2011	2016
Coreia do Sul	184,69	264,25	373,10	499,67	645,43	685,40
Brasil	278,37	275,16	255,99	242,95	271,30	252,98
Razão (COR/BR)	0,66	0,96	1,46	2,06	2,38	2,71

Fonte: World Bank Data. Elaboração: Liuzzi e Marconi (2019)

Considerações Finais

O artigo conclui que os programas de incentivo à indústria (PITCE, PDP e PBM), de orientação desenvolvimentista e neoschumpeteriana, fracassaram em reverter a trajetória de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira. Apesar do discurso de promoção da inovação, observou-se um direcionamento de ações para setores já competitivos internacionalmente, que não necessitavam de benesses governamentais.

As razões para o fracasso das políticas são discutidas em um compilado de críticas elaboradas por diversos autores. Dentre elas, destacam-se: a falta de clareza na seleção dos setores priorizados; o conflito com a política macroeconômica do período; o comando difuso das instituições responsáveis; o curto prazismo das políticas; a ausência de mecanismos de avaliação e contrapartida; e a ausência de medidas de compliance para evitar escândalos de corrupção.

As práticas de desonerações tributárias, financiamentos subsidiados e políticas de compras governamentais revelaram um alto custo para os cofres públicos, contribuindo para a crise de 2014. A análise dos gastos governamentais revela o aprofundamento da dependência do setor industrial de desonerações ao longo dos anos e um distanciamento entre o discurso e as práticas das políticas, com setores já consolidados recebendo mais benefícios do que os setores considerados “estratégicos” e “prioritários”.

Uma comparação entre a experiência industrial sul-coreana e a brasileira, ambas conduzidas pelo Estado, é realizada. Conclui-se que o sucesso da indústria da Coreia do Sul se deve à concessão de benefícios sob rígido controle de metas, com o Estado monitorando e punindo as empresas que não apresentaram o desempenho esperado. Essa reciprocidade só foi possível graças a um aparato institucional que equilibrava o poder entre os setores público e privado. Destaca-se também a presença de uma política macroeconômica favorável à industrialização e o protagonismo delegado a conglomerados privados (chaebols), e não a empresas estatais.

Referências Bibliográficas

- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. *The Economic Journal*, v. 107, n. 443, p. 1023-1042. Londres: Oxford University Press, 1997.
- ALMEIDA, João. Alcances e lacunas da nova política industrial. Texto para discussão. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2011.
- ALMEIDA, Mansueto. Política industrial e crescimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.
- ALMEIDA, Mansueto. A nova agenda de políticas industriais no Brasil: um ensaio crítico. *Revista Econômica*, v. 13, n. 2, p. 11-40. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and the late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- AMSDEN, Alice. *A ascensão do Resto: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- AVELLAR, Antônio Paulo Martins; BOTELHO, Maria Regina. Impacto das políticas de inovação nas pequenas, médias e grandes empresas brasileiras. São Paulo: XLII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2014.
- BAER, Werner. *A economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Campus, 2003.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NASSIF, André; FEIJÓ, Cláudio A. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 493–513. São Paulo: Editora 34, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 2, p. 187–210. São Paulo: Editora 34, 2019.
- CANEDO-PINHEIRO, Maria Lúcia. Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaio Econômicos EPGE*, n. 644, p. 1–41. São Paulo: FGV Editora, 2007.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. A política industrial do Governo Lula. Texto para discussão, n. 181, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2010.

CARVALHO JÚNIOR, Armando Mariante. A política industrial e o BNDES. *Revista do BNDES*, v. 12, n. 23, p. 17-28. Rio de Janeiro, 2005.

CASTELLI, Luciano. Política industrial no Brasil: uma análise comparativa. Texto para Discussão, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. The developmental state. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

CHIARINI, Thais; VIEIRA, Karla Patrícia. Alinhamento das atividades de pesquisa científica e tecnológica realizadas pelas IES federais de Minas Gerais e as diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE. *RBI - Revista Brasileira de Inovação*, v. 10, n. 2, p. 301–342, 2011. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

CORONEL, Daniel Augusto; AZEVEDO, Ana Flávia Zamboni de; CAMPOS, Ana Cláudia. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 134, p. 103–119. São Paulo: Editora 34, 2014.

DIEESE. Política de Desenvolvimento Produtivo: Nova Política Industrial do Governo. Nota Técnica, n. 67. São Paulo: DIEESE, 2008

FERRAZ, João Carlos; COUTINHO, Luiz. Structural change and economic dynamics. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 48, p. 86-102. Amsterdã: Elsevier, 2019.

FERRAZ, João Carlos; MARQUES, Felipe Silveira; ALVES JÚNIOR, Antônio José. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira, 2003-2014. In: DE TONI, Jackson (ed.). *Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas* v. 1, p. 198. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), 2015.

FERRAZ, Marcos Barbosa. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, p. 227–264. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2009.

FONSECA, Paulo. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

FONSECA, Paulo C. D.; SALOMÃO, Ingrid C. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, e172125. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2017.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, Celso. Celso Furtado – obra autobiográfica (tomo III). Organização de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. *Revista de Economia Política* v. 21, n. 4, p. 149-171. São Paulo: Centro de Economia Política, 2001.

GALA, Paulo. Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão das riquezas das nações. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GALA, Paulo. Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento. Tese (Doutorado). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Escola de Economia de São Paulo (EESP), 2006.

GIAMBIAGI, Fabio. Economia brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

HAY, David A. Política industrial no Brasil: um quadro de referência. *Planejamento e Políticas Públicas* n. 16, p. 197-232. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), 1997.

ÚNIOR, José Tavares de Albuquerque. O enigma da política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 3, p. 461–474. São Paulo: Centro de Economia Política, 2015.

LIUZZI, Marina do Couto Rosa; MARCONI, Nelson. Política industrial na Coreia do Sul: o que o Brasil pode aprender com ela? São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC), 2019.

LUCENA, Roberta Maria de. Uma comparação das políticas industriais brasileiras a partir de matrizes de políticas industriais. São Paulo: *Revista Estudo & Debate*, 2021.

LUCENA, Roberta Maria de; BRITTO, José Nilson Pinto de. Uma comparação das políticas industriais brasileiras a partir de matrizes de políticas industriais. São Paulo: Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação (ENEI), 2019.

MATTOS, César. Análise do Plano Brasil Maior. Brasília: Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

MENDONÇAS, Mário; VALPASSOS, Eduardo. A crise de 2015. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2022.

MOLLO, Maria de Lourdes Rizzotto; FONSECA, Paulo César de Souza. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, n. 2, p. 222–239. Porto Alegre: Editora da Fundação de Economia e Estatística (FEE), 2013.

PREBISCH, Raúl. The economic development of Latin America and its principal problems. Nova York: United Nations, Dept. of Economic Affairs, 1949. Publicação original em espanhol, 1949.

SALERNO, Mauro Souza; DAHER, Tânia. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2006.

SALOMÃO, Isabela Cury. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. *Nova Economia*, v. 27, n. 3, p. 421–442. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2017.

SARTI, Felipe; HIRATUKA, Carlos. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. Texto para discussão. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2015.

SCHAPIRO, Marcos Gomes. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Texto para Discussão, n. 1856. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

SCHNEIDER, Bernard. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), 2013.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos*, v. 102, p. 35. São Paulo: Cebrap, 2015.

SINGER, Hans. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, p. 473-485. Evanston: American Economic Association, 1950.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) está localizado em Brasília. Portanto, a referência completa seria:

STEIN, Gustavo de Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Roberto. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). *Planejamento e Políticas Públicas (PPP) – Artigos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

STUMM, Micheli Gonçalves; NUNES, Wellington; PERISSINOTTO, Renato. Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4 (157), p. 736-754. São Paulo: Centro de Economia Política, 2019.

STUMM, Micheli Gonçalves. O Papel Central das Ideias na Política Industrial Brasileira. In: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Montevideo: Alacip, 2017.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, José. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de*

Economia Política, v. 26, n. 2(102), p. 163–185. São Paulo: Centro de Economia Política, 2006.

FERRAZ, João Carlos; MARQUES, Felipe Silveira; ALVES JÚNIOR, Antônio José. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira, 2003-2014. In: DE TONI, Jackson (ed.). Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas v. 1, p. 198. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), 2015