

# ESTADO E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS (2003-2014)<sup>1</sup>

Daniela Cristina Comin ROCHA<sup>2</sup>

**RESUMO:** A perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, bem como a dos bens industrializados na pauta exportadora brasileira tem se apresentado como tendências, pelo menos nas últimas duas décadas. Nesse contexto, ressurgiu o debate em torno de qual deve ser o papel do Estado no desenvolvimento econômico. No Brasil, políticas industriais foram retomadas pelos governos petistas, entre 2003 e 2014. Ainda que não se tenha conseguido reverter tais tendências, a criação de um aparato institucional e legal voltado para o desenvolvimento industrial, com espaços de diálogo entre os setores público e privado mostrou-se importante. Assim, o artigo discute tais políticas com o objetivo principal de apontar seus avanços e limitações. Ademais, pretende-se contribuir para a discussão a respeito do papel do Estado no desenvolvimento econômico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado. Desenvolvimento. Política industrial. Novo-desenvolvimentismo.

*State and development: the brazilian industrial policies (2003-2014)*

**ABSTRACT:** *The loss of industry's share in Brazilian Gross Domestic Product (GDP), as well as the industrialized goods in the Brazilian export, if shown as trends, at least in the last two decades. In this context, came back the discussion about what must be the role of the*

<sup>1</sup> Artigo baseado em nossa Tese de Doutorado intitulada *Internacionalização de empresas, Estado e desenvolvimento: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul (2003-2014)*, especialmente no Capítulo 2. A pesquisa contou com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Processo FAPESP nº 2014/12673-2.

<sup>2</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Doutora em Ciências Sociais. [daniela.comin@gmail.com](mailto:daniela.comin@gmail.com).

*State in the economic development. In Brazil, industrial policies were returned to the petistas governments, between 2003 and 2014. Although such tendencies have not been reversed, the creation of an institutional and legal apparatus focused on industrial development, with forums for dialogue between public and private sectors have been shown important. Thus, the article discusses such policies with the main purpose of to show their advances and limitations. In addition, it is intended to contribute to the discussion concerning the role of the State in the economic development.*

**KEYWORDS:** *State. Development. Industrial Policy. New Developmentalism.*

## Introdução

Notícias sobre a desindustrialização e a reprimarização produtiva da economia brasileira têm sido pautas frequentes na imprensa nacional. Ao contrário do que muitos previram, a produção do setor industrial brasileiro não conseguiu atingir o crescimento esperado nos primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro. As projeções iniciais apontavam um crescimento de 3,17% para o ano de 2019. No entanto, dados do Relatório Focus<sup>3</sup> indicaram uma previsão de 0,65% de retração da produção industrial do país para este ano. Quanto à pauta exportadora brasileira, a perda de participação de bens manufaturados continua com perspectiva de aumento, acompanhada pelo crescimento da participação dos produtos básicos. Esse fato tem sido agravado pela grave crise pela qual tem passado a Argentina, um dos maiores importadores de produtos manufaturados do Brasil. Para se ter uma ideia, nos anos 2000, 58% das exportações brasileiras eram de produtos manufaturados. Em 2018, esse percentual caiu para 36% (MDIC, 2019).

A questão da perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil não é recente, bem como a dos bens industrializados na pauta exportadora brasileira.

Quanto ao primeiro fenômeno, artigo divulgado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)<sup>4</sup> aponta que a perda de participação da indústria de transformação (não considera a indústria extrativa) vem ocorrendo desde a década de 1980, tendo sido agravada a partir de 2014 (IEDI,

<sup>3</sup> Utilizamos os dados do boletim de 04/10/2019. *Focus Relatório de Mercado*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/04102019>. Acesso em: 13 out. 2019.

<sup>4</sup> Com base em pesquisa realizada por Paulo Morceiro e Joaquim J.M. Guilhoto (2019).

2019). Ainda de acordo com o IEDI, na década de 1980, em torno de 27% do PIB brasileiro provinha da indústria de transformação, enquanto que em 2018, o setor representava apenas 11,3%.

Em relação ao segundo fenômeno, de acordo com relatório de 2019 do Banco Central do Brasil, a queda de participação de produtos manufaturados no comércio mundial é uma tendência que vem sendo observada desde os anos 2000 em todo o mundo. No entanto, ela teria sido mais pronunciada no Brasil. Além disso, tal tendência teria começado a se reverter a partir de 2012, inclusive em países economicamente semelhantes – como Índia e México – não tendo sido acompanhada pelo Brasil, que continuou perdendo participação de produtos manufaturados em sua pauta exportadora.

Interessante notar que, em meio a esses dois fenômenos, as políticas industriais foram retomadas durante os três mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT) na Presidência da República. Ademais, houve um retorno das discussões em torno do papel do Estado na política econômica nacional. No entanto, não se conseguiu reverter as tendências acima apontadas. Assim, torna-se importante analisar tais políticas, identificando seus objetivos, metas, formas de operacionalização e setores privilegiados, com o intuito de compreender até que ponto elas tiveram ou não relevância para o desenvolvimento da indústria brasileira e da economia nacional, bem como quais foram seus fatores limitantes. Nesse sentido, pretende-se contribuir para a discussão a respeito do papel do Estado no desenvolvimento econômico, com foco no caso do Brasil, abrangendo o período entre 2003 e 2014.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução.

Na primeira, discute-se o conceito de Estado Desenvolvimentista, com foco no contexto brasileiro, e como a discussão em torno do papel do Estado no desenvolvimento econômico retorna ao debate, a partir dos anos 2000. Além disso, questiona-se até que ponto a política macroeconômica adotada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff pode ser considerada novo-desenvolvimentista.

Na segunda, são analisadas as três políticas industriais: a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e o PBM (Plano Brasil Maior), a partir de documentos oficiais e de análises precedentes. Ademais, discutem-se os aspectos institucionais das políticas industriais com o objetivo de apontar os avanços e limitações das referidas políticas quanto a sua efetividade e transparência.

Por fim, na terceira parte são feitas algumas considerações, a título de conclusão.

## **Estado e desenvolvimento: retomada do Estado desenvolvimentista?**

As discussões em torno do papel do Estado no desenvolvimento econômico é tema recorrente tanto nos meios econômicos quanto políticos e tem dividido opiniões ao longo do tempo.

No século XVIII, as revoluções burguesas colocaram fim ao absolutismo e inaugurou uma nova forma de Estado, historicamente chamado de Liberal, cujas ideias no campo econômico sofreram forte influência da obra *A riqueza das Nações* (1776) de Adam Smith. Segundo esse autor, as atividades econômicas possuíam um mecanismo próprio de regulação, uma “mão invisível” que conduzia a sociedade a um ordenamento perfeito, sem a necessidade de intervenção do Estado.

No entanto, a crise econômica vivenciada pelos países capitalistas, após a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, trouxe à tona questionamentos quanto a real capacidade dos mercados se autoajustarem e superarem a crise. Nesse contexto, a publicação da obra *Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro*, de John Mayard Keynes, em 1936, viria revolucionar a ideia do papel do Estado na economia (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998; CANO, 2007). Para Keynes (1983), cabia ao Estado, em momentos de crise (recessão e desemprego), intervir na economia por meio de políticas fiscais expansionistas (como aumento dos gastos estatais) e políticas monetárias (emissão de títulos públicos, por exemplo) com o objetivo de estimular a demanda e, assim, retomar o ciclo de crescimento econômico e o pleno emprego. Segundo Cano (2007, p.156), com o final da Segunda Guerra Mundial, há uma “tomada de consciência” por parte dos governos dos países subdesenvolvidos da necessidade de se promover mudanças nas “estruturas econômicas, políticas e sociais”. Tal cenário contribuiu para que surgisse, na América Latina, uma percepção de que a condição de subdesenvolvimento apenas seria superada por meio de políticas promovidas pelo Estado.

No Brasil, a ideia de que o Estado deveria ter papel ativo na condução do desenvolvimento do país, via industrialização, começa a ser desenvolvida a partir dos anos 1930 e se estende até 1970. Como já discutimos em outro trabalho<sup>5</sup>, embora não tenha sido a única corrente de pensamento do período, nem tenha sido homogênea<sup>6</sup>, o nacional-desenvolvimentismo foi predominante e influenciou o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil: a industrialização por substituição de importações. Duas instituições foram pioneiras nesse deba-

---

<sup>5</sup> Ver Rocha (2018).

<sup>6</sup> Bielschowsky (2000b) fez uma reconstrução das correntes de pensamento econômico do período.

te: O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros)<sup>7</sup> e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)<sup>8</sup>, as quais reuniam os principais intelectuais nacional-desenvolvimentistas do Brasil e da América Latina.

As ideias cepalinas tinham como eixo central o estruturalismo histórico enquanto método explicativo do subdesenvolvimento latino-americano. Para os cepalinos, tal subdesenvolvimento tinha origem na forma de inserção das economias latino-americanas no mercado mundial que, por sua vez, era resultante do modelo de produção agrário-exportador, do período colonial (BIELSCHOWSKY, 2000a). Dentre as variáveis centrais desse modelo estava a inelasticidade da demanda dos produtos primários – que eram exportados pelos países latino-americanos –, frente à alta elasticidade dos produtos industrializados – que eram importados. Além de gerar um déficit no seu balanço de pagamentos, essa relação causava forte dependência da renda gerada pelas exportações, tornando suas economias muito vulneráveis ao mercado externo (PREBISCH, 2000a, 2000b; BIELSCHOWSKY, 2000a). Portanto, para esses autores, a superação da condição de subdesenvolvimento somente seria possível por meio de mudanças na estrutura do processo produtivo dos países. Assim, o Estado teve papel central nesse novo modelo de desenvolvimento “voltado para dentro”, isto é, na condução do processo de industrialização, cuja produção de produtos que antes eram importados direcionou-se ao mercado interno, o que se denominou de “industrialização por substituição de importações”.

Porém, a partir dos 1960, já podiam ser observados os primeiros sinais de esgotamento desse modelo produtivo, o qual se estendeu até o final dos anos 1980, quando o modelo neoliberal passa a predominar, não somente no Brasil, mas no mundo capitalista. Além da própria “[...] exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.33)<sup>9</sup>, a crise da década de 1970 – marcada pela elevação da taxa de juros norte-americanos e pelas crises do petróleo – refletiu nos países latino-americanos, que amargaram a crise da dívida externa dos anos 1980, inviabilizando a conti-

<sup>7</sup> Criado em 1955, o ISEB reuniu vários intelectuais como Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Roberto de Oliveira Campos, Inácio Rangel, Guerreiro Ramos e Roland Corbisier. Para mais informações ver Navarro de Toledo (1997) e Sodré (1978).

<sup>8</sup> A CEPAL foi criada em 1948. Dentre seus principais pesquisadores destacamos Raúl Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares.

<sup>9</sup> Bresser-Pereira aponta ainda: “(b) o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; (c) a grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) a onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo; e (e) o êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.33).

nuidade de um modelo de desenvolvimento financiado pelo Estado. Ademais, no plano teórico, o neoliberalismo ganha força e suas ideias passam a embasar um conjunto de regras impostas pelos países capitalistas avançados, à América Latina: o chamado Consenso de Washington<sup>10</sup>. Assim, o desenvolvimentismo foi substituído por um modelo em que o papel do Estado era reduzido.

Concomitante ao triunfo do neoliberalismo como corrente econômica dominante nos 1990, havia uma série de pesquisadores desenvolvendo teses que iam contra seus preceitos. Tais autores analisaram os processos de desenvolvimento dos chamados “países de industrialização tardia<sup>11</sup>”, sobretudo países do Leste Asiático, demonstrando como eles foram bem sucedidos em realizarem uma mudança estrutural em suas economias e se inseriram de maneira competitiva no mercado internacional a partir de políticas industriais e comerciais conduzidas pelo Estado. Dentre esses pesquisadores destacamos: Chalmers Johnson (1999), Alice Amsden (1989, 2009), Peter Evans (1995) e, mais recentemente, Ha-joon Chang (2003a, 2003b, 2004)<sup>12</sup>.

No Brasil, esse debate teve como precursor Bresser-Pereira que, desde o início dos anos 2000, começou a desenvolver uma teoria denominada de novo-desenvolvimentismo<sup>13</sup>. Três aspectos são centrais na sua análise: uma política macroeconômica que permita o crescimento econômico com estabilidade via equilíbrio de preços; uma política microeconômica que pressupõe sofisticação produtiva, onde o papel do Estado deve-se centrar em setores não competitivos, sendo que a política industrial teria papel complementar à macroeconomia; e uma economia política que pressupõe uma coalizão de “classes desenvolvimentistas”, que englobaria “empresários industriais, classe trabalhadora e burocracia pública” (BRESSER-PEREIRA, OREIRO, MARCONI, 2016, p.VI).

Assim, o novo-desenvolvimentismo parte de pressupostos tanto da teoria keynesiana quanto da teoria desenvolvimentista/estruturalista, ao mesmo tempo em que as reformula a partir de críticas a alguns de seus elementos. Da primeira, retoma, por exemplo, o pressuposto de que a demanda gera investimento, mas argumenta que cabe ao Estado manter uma política cambial que impeça a sobrevalorização da moeda nacional e, assim, permita aos países acesso

---

<sup>10</sup> Como já apontamos, as principais medidas que compuseram o “Consenso” surgiram a partir de um artigo apresentado em uma conferência do *Institute for International Economics*, pelo economista John Williamson (ROCHA, 2018).

<sup>11</sup> Gerschenkron (1968) foi o primeiro a usar o termo.

<sup>12</sup> Para maiores informações ver Rocha (2018).

<sup>13</sup> Mollo e Amado (2015) sugerem a existência de outras duas vertentes além do novo-desenvolvimentismo de Bresser-Pereira: o “desenvolvimentismo pós-keynesiano” e o “social-desenvolvimentismo”.

a essa demanda. Da segunda, defende a tese de que desenvolvimento econômico pressupõe “um processo estrutural de sofisticação tecnológica”, porém, diverge, dentre outros pontos, sobre a importância da política industrial na medida em que, por um lado, considera que o argumento da “indústria nascente” deva ser minimizado – já que os países de renda média<sup>14</sup> já teriam caminhado para um sistema de mercado mais próximo ao dos países capitalistas avançados – e, de outro, afirma que no caso dos países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan<sup>15</sup>, mais importante do que suas políticas industriais teriam sido a existência de uma política macroeconômica, cujas taxas de juros e taxa de câmbio eram “corretas” (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

A manutenção de uma taxa de câmbio equilibrada é uma das preocupações centrais dentro do novo-desenvolvimentismo, frente à tendência de valorização das moedas nacionais dos países em desenvolvimento. Como já tratado em outro trabalho (ROCHA, 2018), uma das explicações para a sobrevalorização da taxa de câmbio nos nesses países é a chamada doença holandesa (BRESSER-PEREIRA, 2009, 2012). A doença holandesa é um problema que atinge os países ricos em recursos naturais. Devido à abundância, baixos preços, e baixos custos para sua produção, uma taxa de câmbio sobrevalorizada não prejudica a exportação das commodities, ao passo que torna os produtos industriais mais caros e, portanto, menos competitivos frente aos concorrentes externos (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016). No longo prazo, pode gerar graves consequências para a industrialização ou até mesmo acarretar um processo de desindustrialização (BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

Outros dois elementos importantes criticados pelo novo-desenvolvimentismo são as altas taxas de juros e o crescimento financiado com poupança externa (déficit em conta-corrente), os quais, por sua vez, também contribuem para a valorização da taxa de câmbio. Quanto à poupança externa, argumenta-se que, na prática, ela não se soma ao investimento, mas ao consumo, na medida em que há a substituição da poupança interna pela externa. Agrega-se a isso o aumento do endividamento externo em moeda estrangeira, com consequente aumento da vulnerabilidade econômica (BRESSER PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016). Isso ocorre porque a valorização da moeda gera

---

<sup>14</sup> Países de renda média seriam aqueles que “já realizaram sua revolução industrial e são sociedades capitalistas, mas ainda existe algum dualismo e sua sociedade e sua renda *per capita* é ainda relativamente baixa” (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016, p.16).

<sup>15</sup> Países como Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e China já teriam convergido para uma renda *per capita* nos níveis dos países desenvolvidos (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

um aumento artificial dos salários, aumentando o consumo e, como consequência, a importação. Ao mesmo tempo, os empresários perdem acesso aos mercados – devido à concorrência dos produtos importados, que estão mais baratos devido à taxa de câmbio –, acarretando redução de seus lucros e, como consequência, dos investimentos internos (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016). Além disso, investimentos externos de países desenvolvidos em países em desenvolvimento nem sempre são direcionados ao setor produtivo, não se traduzindo em aumento da produtividade. Altas taxas de juros também contribuem para esse cenário, na medida em que aumentam a atratividade dos mercados dos países em desenvolvimento ao capital estrangeiro, principalmente para mercado financeiro.

Portanto, para o novo-desenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2009), o Estado, por meio de seu Banco Central, deve manter a taxa de câmbio competitiva (neutralizando sua tendência à sobrevalorização). Além disso, deve controlar suas contas públicas bem como evitar déficits em conta corrente. Para tanto, é preciso que ele administre sua taxa de juros (para que ela não cresça demasiadamente, o que acaba atraindo alto volume de capital externo) e sua taxa de câmbio (mantendo-a em um patamar competitivo, isto é, não muito apreciada). Tais medidas seriam centrais para que os países em desenvolvimento consigam realizar o *catching up*, isto é, concluam seus processos de industrialização – com sofisticação produtiva e transferência de mão de obra para tais setores –, aproximando-se da renda *per capita* e do padrão de vida dos países ricos (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016).

No Brasil a eleição de Lula da Silva à presidência da República, em um contexto em que outros governos mais à esquerda foram eleitos na América Latina, permitiu uma retomada do debate em torno do papel do Estado no desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2012). No entanto, se partirmos de uma perspectiva novo-desenvolvimentista para analisarmos a política macroeconômica dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) vamos verificar que, ainda que ela tenha caminhado da “manutenção do tripé econômico” para uma “nova matriz econômica”, suas medidas não foram favoráveis ao avanço do processo de industrialização brasileiro<sup>16</sup>.

Nos três primeiros anos do governo Lula da Silva, as medidas de política macroeconômicas do governo de Cardoso foram mantidas, as quais eram centradas na busca de superávit primário, no regime de metas de inflação e no câmbio flutuante. Era o chamado “tripé econômico”. A principal preocupação era conter

---

<sup>16</sup> Para uma análise mais detalhada da política macroeconômica ver Rocha (2018).



a inflação que, em 2002 era em 12,53% a.a.<sup>17</sup>. Para tanto, a taxa de juros Selic<sup>18</sup> foi mantida em um patamar acima dos 15%, entre 2003 a 2006<sup>19</sup>, segundo dados do Banco Central do Brasil. A partir de 2006, a política econômica começa a sofrer suas primeiras alterações com a tomada de medidas de caráter mais expansionista, as quais seriam aprofundadas após a crise financeira de 2008<sup>20</sup>.

No que refere à taxa de juros nominal, a partir de 2006, ela inicia uma tendência de queda, chegando, ao final de 2007, à taxa de 11,18%, sendo interrompida pela eclosão da crise de 2008. No início de 2009, houve nova tendência à queda, mais uma vez interrompida em 2010, mas que seria retomada com a chegada de Rousseff ao poder, em 2011, atingindo seu menor nível em janeiro de 2013: 7,12%. Segundo Barbosa (2013), em 2011, medidas restritivas como a elevação da taxa Selic e redução de gastos foram necessários para conter a alta inflacionária. No entanto, em 2012, passa-se a adotar um novo conjunto de medidas que constituíram a chamada “nova matriz econômica<sup>21</sup>”, caracterizada por juros mais baixos, câmbio mais competitivo e política fiscal expansionista.

Quanto à taxa de câmbio, ela se manteve baixa durante os dois mandatos de Lula da Silva, atingindo seu menor nível, desde 1999, no primeiro governo de Rousseff, quando chegou a R\$1,56. A partir de Julho de 2011, a taxa de câmbio começa a se elevar, porém nunca passando do patamar de R\$3,00, o que somente ocorreria em 2015, já no segundo mandato de Rousseff<sup>22</sup>. Ou seja, durante o período analisado, o Real manteve-se valorizado em relação ao Dólar ou, em outras palavras, tivemos um período de apreciação cambial.

Como tratado em Rocha (2018), a manutenção de taxas de juros elevadas e do câmbio valorizado prejudicava o setor industrial. Belluzzo (2013) explica que, um câmbio valorizado somado a uma alta taxa de juros prejudica as indústrias brasileiras dificultando, por um lado, a substituição de importações e, de outro, as exportações de produtos com maior valor agregado (ou seja, de maior intensidade tecnológica). Couto e Couto (2010) também afirmam que o aumento da taxa de juros prejudica o crescimento produtivo, pois “primeiro, aumentam

<sup>17</sup> Corresponde à inflação efetiva ao ano medida pelo índice nacional de preço ao consumidor amplo (IPCA).

<sup>18</sup> Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

<sup>19</sup> Começa a haver uma redução a partir de Julho de 2006. *Banco Central do Brasil – Taxas de Juros Básica - Histórico*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>20</sup> Para alguns autores, como Singer (2012), a inflexão de 2006 relacionou-se à substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda.

<sup>21</sup> *O primeiro ano da nova matriz econômica*. Valor Econômico. 19/12/2012. Disponível em: <https://jornalgnn.com.br/economia/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica-por-mantega/>. Acesso em: 06 abr.2016.

<sup>22</sup> Dados do IPEADATA. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389>. Acesso em: 25 mar. 2020.

o custo dos investimentos produtivos; segundo, incentivam o investimento no mercado financeiro em detrimento do setor produtivo; e terceiro, fazem diminuir a demanda das famílias nas compras a prazo” (COUTO; COUTO, 2010, p.25).

Para Singer (2012), a manutenção do tripé econômico foi uma decisão política e ideológica, cujo objetivo era a manutenção da estabilidade econômica, cara à ortodoxia, ao mesmo tempo em que se desenvolvia uma “política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos” por meio do aumento do salário mínimo, de programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e do crédito consignado (SINGER, 2012, p. 76). Assim, uma taxa de juros relativamente alta e um superávit primário iam ao encontro dos interesses do mercado financeiro, ao mesmo tempo em que uma conjuntura externa favorável beneficiava a exportação de *commodities* e a importação de produtos industrializados, em razão da valorização cambial. A indústria, por sua vez, era compensada com medidas de proteção (SINGER, 2012)<sup>23</sup>. Logo, para Singer (2012), o sucesso da estratégia da política econômica adotada pelo “lulismo<sup>24</sup>” deveu-se à manutenção desse equilíbrio que favorecia a todas as classes sociais<sup>25</sup>. Tais medidas, em conjunto com o aquecimento da economia mundial, sobretudo o crescimento da economia chinesa, permitiram que a economia brasileira alcançasse expressivas taxas de crescimento entre 2003 e 2010, com exceção dos períodos seguintes às crises internacionais<sup>26</sup>. No quarto trimestre de 2004, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de 5,8%. No terceiro trimestre de 2010, ela atingiu 7,5%<sup>27</sup>.

Deve-se, no entanto, recordar que, apesar desse crescimento, o setor industrial perdeu considerável participação na pauta de exportação nesse mesmo período. Em 2003, 54% do total exportado pelo Brasil eram de produtos manufaturados, contra 35% em 2014. Acrescenta-se a isso a verificada perda de participação dos produtos manufaturados no PIB do Brasil que, segundo pesquisa realizada por Morceiro e Guilhoto (2019), são mais preocupantes nos

<sup>23</sup> Bresser-Pereira (2012) compartilha opinião semelhante.

<sup>24</sup> Sobre o “lulismo” ver Singer (2012).

<sup>25</sup> Para Bresser-Pereira (2012, p.5), o êxito do Lula da Silva não se deveu a sua política macroeconômica, mas ao “boom das *commodities*”, “à política de salário mínimo e de transferência de renda, e a uma política internacional independente e criativa”.

<sup>26</sup> Embora o PIB brasileiro tenha atingido taxas de crescimento consideradas expressivas, ficou atrás da de outros países emergentes como China, Índia e Rússia, sobretudo no período que antecedeu a crise de 2008. Em 2007, por exemplo, o PIB chinês cresceu 14,2%, o indiano 10% e o russo 8,5%. Os dados são do World Economic Outlook (WEO) de 2012, do FMI.

<sup>27</sup> Dados do IBGE. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pi#evolucacao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pi#evolucacao-taxa). Acesso em: 25 mar. 2020.

setores mais intensivos em ciência e tecnologia, pois, nesses setores, a desindustrialização está ocorrendo antes que o país atinja níveis mais altos de renda per capita, como se é esperado, já tendo perdido 40% de peso no PIB em relação a 1980 (MORCEIRO; GUILHOTO, 2019).

Assim, apesar da manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa, ao mesmo tempo, o Estado passou a ter maior atuação na economia, sobretudo por meio das políticas industriais. Este maior ativismo foi justificado e sustentado, do ponto de vista das ideias, pelo novo-desenvolvimentismo<sup>28</sup> (ROCHA, 2018). Segundo De Toni (2013, p.106), o “neo–desenvolvimentismo<sup>29</sup>” foi a “ideia-chave” que informou e deu suporte à “política industrial lulista”. Para o autor, o ressurgimento do debate em torno do desenvolvimentismo, somado à eleição de Lula da Silva, com um programa de governo que retomava a importância do papel do Estado, encontrou eco em instituições, definidas por ele como *think thanks* de política industrial, como o BNDES, CEPAL, IEDI e IPEA. Desse modo, tivemos, de um lado, uma política macroeconômica que não favoreceu o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico sustentado no longo prazo (apesar de uma tentativa, durante o governo de Rouseff, de implementação de algumas medidas, que poderiam ser consideradas desenvolvimentistas, mas que não surtiram os efeitos esperados<sup>30</sup>) e, de outro, a retomada das chamadas políticas industriais. Portanto, compreender, nesse contexto, a relevância da retomada de tais políticas, seus objetivos e limitações faz-se necessário para que se entenda a atual situação da indústria brasileira e se pense em novas estratégias de desenvolvimento econômico para o país, que não se limitem ao crescimento do PIB.

## O retorno das políticas industriais no Brasil (2003-2014)<sup>31</sup>

Por política industrial entendemos um conjunto de medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de desenvolver a indústria nacional. A literatura divide tais medidas em dois tipos. O primeiro chamado de políticas horizontais,

<sup>28</sup> Para Mollo e Amado (2015), o modelo aplicado pelo governo petista foi o “social desenvolvimentismo”.

<sup>29</sup> Expressão do autor.

<sup>30</sup> Tal fracasso pode ser atribuído a vários fatores. O chamado “boom das commodities” começou a perder força devido à perda do dinamismo do crescimento da economia chinesa. O crescimento médio da economia mundial também começou a cair após a crise financeira de 2011 (IPEA, 2013). O aumento do endividamento das famílias somado ao menor acesso ao crédito. Problemas estruturais da economia do Brasil como a estagnação da rentabilidade do trabalho e da competitividade industrial, medidos pela queda da quantidade de exportação de produtos manufaturados (IPEA, 2014).

<sup>31</sup> Em nossa tese (ROCHA, 2018) fizemos uma análise mais ampla das três políticas industriais.

quando seus resultados refletem no conjunto da economia, como investimentos em educação. O segundo são designados por verticais, quando as medidas são direcionadas a setores específicos, como no caso dos incentivos fiscais (ROCHA, 2018).

Há na literatura exemplos que comprovam como o papel do Estado foi central nos processos de industrialização de países desenvolvidos, os quais hoje atribuem a “receita do sucesso” a um conjunto de medidas liberais. Chang (2004) demonstra que países como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, utilizaram medidas protecionistas às suas indústrias e hoje estariam “chutando a escada” dos países em desenvolvimento recomendando-lhes o uso de políticas e instituições baseadas no livre-mercado, como medidas suficientes para alcançarem o desenvolvimento econômico. Outros autores demonstraram como políticas industriais foram fundamentais para que os países de “industrialização tardia” conseguissem realizar o *catching up* como Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura. Nesses países, o papel do Estado se deu por meio de instituições que coordenaram a execução das políticas junto à esfera privada, bancos nacionais de desenvolvimento que concederam empréstimos de longo prazo às empresas, burocracias especializadas de tipo weberiano e mecanismo de controles estatais que exigiam contrapartidas das empresas receptoras de incentivos<sup>32</sup>.

Embora se compreenda que países de renda média, como o Brasil, para que consigam avançar em seus processos de industrialização necessitam de políticas elaboradas e coordenadas pelo Estado, deve-se levar em consideração o novo modelo de organização produtiva em cadeias globais de valor<sup>33</sup> (CGVs), o papel das empresas multinacionais/transnacionais, bem como a existência de normas internacionais que, em alguma medida, delimitam medidas de proteção à indústria nacional<sup>34</sup>. Portanto, não há como se pensar em políticas industriais nos mesmos termos de décadas atrás.

Autores como Rodrik (2004), inclusive, utilizam o termo “política industrial do século XXI” para se referir ao que considera como modelo mais ade-

<sup>32</sup> Para mais detalhes ver Rocha (2018). Dentre os autores destacamos: Chalmers Johnson (1999), Alice Amsden (1989, 2009), Peter Evans (1995) e Ha-joon Chang (2003a, 2003b, 2004).

<sup>33</sup> Sobre cadeias globais de valor ver Stephenson (2014).

<sup>34</sup> A Organização Mundial do Comércio (OMC) possui mecanismos que limitam o uso de subsídios. Para mais informações ver Reis (2007). Recentemente, a OMC condenou medidas que vinham sendo usadas pelo governo brasileiro, no âmbito da política industrial, afetando, principalmente, o setor de informática. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,decisao-da-omc-ameaca-sepultar-protacao-ao-setor-de-informatica-brasileiro,70002645077>. Acesso em: 10 nov. 2019. Alguns dos programas condenados como o Inovar-Auto, que beneficia o setor automotivo, foram condenados, mas já não estavam mais em vigor. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/13/omc-mantem-parte-da-condenacao-ao-brasil-por-programas-de-incentivo-a-industria.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2019.

quado de intervenção do Estado atualmente. Para ele, embora o setor privado deva estar à frente dessa agenda, cabe ao Estado mais do que garantir direitos de propriedade, cumprimento de contratos e estabilidade macroeconômica. Os governos devem ter papel estratégico e de coordenação na esfera produtiva (RODRIG, 2004, p.2).

No Brasil, o Estado foi um agente da industrialização entre anos de 1930 e 1970. No entanto, políticas industriais voltam a fazer parte da agenda governamental apenas com a chegada de Lula da Silva ao poder. Entre 2003 e 2014, três políticas industriais foram criadas. A primeira batizada de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em 2004 e vigorou até 2007. Seus objetivos direcionavam-se ao “[...] aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003, p.2). Pode-se afirmar que possuía uma “orientação neoschumpeteriana”, na medida em que se voltava para a inovação tecnológica e mudança na estrutura produtiva do país (GADELHA, 2001, p.161 *apud* STEIN, 2016, p.44). Também já havia na PITCE uma perspectiva de se investir na formação de “grandes empresas nacionais que [fossem] ativas na liderança do crescimento brasileiro” (BRASIL, 2003, p.6). Mais tarde, tais empresas foram denominadas de “campeões nacionais”, cuja estratégia política que lhes apoiou foi marcada por críticas e controvérsias.

A PITCE previa medidas horizontais e verticais. As primeiras envolviam ações visando à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, a inserção externa, a modernização industrial e ao ambiente institucional. As segundas estavam divididas em dois grupos e eram direcionadas aos seguintes setores: *software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos; biotecnologia, nanotecnologia e biomassa/energias renováveis. Havia, portanto, um direcionamento a setores intensivos em tecnologia e em conhecimento e uma preocupação em aumentar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), assim como a interlocução entre os setores público e privado (BRASIL, 2003).

Dos aspectos mais importantes da PITCE cabe destacar a formação de um aparato legal e institucional direcionado à política industrial. Em 2004, a Lei 11.080 criou a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC)<sup>35</sup> – via contrato de gestão – com o objetivo de ser a instituição responsável pela execução da política industrial. A mesma Lei também instituiu

<sup>35</sup> A Lei 13.844/ de 18/06/2019 resultante da Medida Provisória 870/19, transferiu a ABDI para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações.

a Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) – vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro do MDIC – com o intuito de ser uma instância de diálogo entre os setores público e privado nos temas relativos à política industrial. Outras leis foram criadas, regulamentando as relações entre empresas e institutos de pesquisa/universidades, bem como incentivos para o setor privado investir em P&D&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação). Dentre elas destacamos: Lei da Inovação (nº 10.973 de 02/12/04), “Lei do Bem” (nº 11.196 de 21/11/05), Lei de Informática (nº 11.077 de 30/12/04) e Lei da Biossegurança (nº de 23/11/2005). A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), vinculada ao MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) também passou a ter papel importante no financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento, inclusive envolvendo parcerias com universidades e empresas (ROCHA, 2018).

No segundo mandato de Lula da Silva é lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) com o objetivo de “dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão” (BRASIL, 2008). Deve-se recordar que, desde 2006, o PIB brasileiro vinha em uma tendência ascendente, e, portanto, os objetivos da política industrial convergiam com esse crescimento, pretendendo ampliá-lo. Como tratado em Rocha (2018), a PDP designou quatro desafios, aos quais foram associadas macrometas a serem alcançadas até 2010. A ampliação da taxa de investimento fixo em relação ao PIB deveria passar de 17,6% (2007) para 21%. A participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais deveria chegar a 1,25% (em 2007 era 1,18%). A meta para os gastos privados em P&D era de 0,65% (contra 0,51% em 2005). Por fim, definiu-se um aumento em 10% do número de MPEs exportadoras (em relação a 2006) (BRASIL, 2008a, 2008b).

Além disso, a PDP possuía um conjunto de medidas horizontais “focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva”, como políticas fiscais e tributárias, financiamentos e medidas de garantia de segurança jurídica (BRASIL, 2008b, p.29). Outro conjunto de medidas relacionava-se a objetivos estratégicos da política brasileira relativos ao crescimento produtivo no longo prazo. Por fim, os chamados “Programas estruturantes para sistemas produtivos” reuniam medidas de caráter vertical, agrupadas em três grupos, dos quais faziam parte os seguintes setores: 1) complexo industrial da saúde, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, complexo industrial de defesa; 2) aeronáutico, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia e carnes; 3) complexo automotivo, bens de capital indústria

naval/cabotagem, têxtil/confecções, couro/calçados/artefatos, madeira/móveis, agroindústria, construção civil, complexo de serviços, higiene/perfumaria/cosméticos, plásticos.

Nota-se, portanto, que houve uma ampliação dos setores-alvo de políticas verticais, englobando áreas em que o Brasil já possuía competitividade, para as quais se pretendia fortalecer ou consolidar o país como líder mundial. Nesse último caso, tratava-se de retomar a política de escolha de “campeões nacionais” da PITCE (DE TONI, 2013). A título de exemplo, o setor de carnes integrava esse grupo e tinha como objetivos específicos “(i) consolidar o Brasil como o maior exportador mundial de proteína animal; e (ii) fazer do complexo de carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro” (BRASIL, 2010, p.46). Dentre as ações previstas, constava a promoção das exportações, cujos resultados foram consolidação das empresas JBS, Marfrig e BR Foods como *players* mundiais. Ademais, ações relativas à política fiscal, tributária e de crédito descreviam como resultado a prioridade aos financiamentos para o setor, por exemplo, financiamentos realizados pelo BNDES para operações de fusão e aquisição (F&A) de empresas como a JBS (BRASIL, 2010)<sup>36</sup>.

Assim, o foco da política industrial deixa de ser a mudança da estrutura produtiva do país como era na PITCE. O discurso oficial para justificar a ampliação de setores era o maior dinamismo da economia mundial, a complexidade da estrutura produtiva brasileira, as especificidades concernentes a cada setor produtivo e a conjuntura favorável a ampliação financiamentos públicos (BRASIL, 2008b).

Com a eleição de Rousseff, em 2011, uma nova política industrial é lançada, sob o nome de Plano Brasil Maior (PBM). Em um contexto de crise econômica, a preocupação da política industrial volta a ser “a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro” e a “mudança estrutural da inserção do país na economia mundial” (BRASIL, 2011).

A análise do PBM revelou que ele era ainda mais abrangente e ambicioso (ROCHA, 2018). Dez metas, que deveriam ser atingidas até o ano de 2014, foram definidas como o aumento de investimento fixo (em relação ao PIB), a ampliação dos investimentos em P&D, o aumento do número de MPMEs (médias e pequenas empresas) e a ampliação das exportações (ampliar acesso a bens e serviços), dentre outras (BRASIL, 2011).

O PBM também possuía medidas de caráter vertical e horizontal. As primeiras estavam voltadas para o fortalecimento de cadeias produtivas, novas com-

<sup>36</sup> Para mais informações ver Rocha (2008) ou “Relatório para consolidar e expandir a liderança” (BRASIL, 2010).

petências tecnológicas e de negócios, cadeias de suprimento em energias, diversificação das exportações e internacionalização, competências na economia de conhecimento natural. As segundas relacionavam-se aos temas comércio exterior, investimento, inovação, formação e qualidade profissional, produção sustentável, competitividade de pequenos negócios, ações especiais em desenvolvimento regional e bem-estar do consumidor (BRASIL, 2011).

Deve-se ressaltar que o PBM contemplava a preocupação com a necessidade de ampliar os produtos de maior valor agregado na pauta exportadora brasileira, por meio da “promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivas em conhecimento”, da internacionalização de empresas “líderes intensivas em escala e escopo” e via “instalação de centros de P&D de empresas estrangeiras no país” (ABDI, 2011, p.21). Como já discutido em Rocha (2018) havia uma preocupação com a perda de competitividade da indústria brasileira, cujo um dos indicadores é a participação “da indústria de bens de capital no total da indústria de transformação” que, no caso brasileiro era, em 2008, cerca de 13%, ao passo que “nas economias capitalistas maduras, o percentual dessa indústria gira em torno de 40% do valor agregado da manufatura” (ABDI, 2011, p.13-14). Como resultado, tem-se uma baixa participação da indústria brasileira nas cadeias produtivas globais, mesmo em setores em que o Brasil é competitivo, como petróleo e gás (ABDI, 2011). Nesse sentido, colocava-se como necessário o apoio à internacionalização de empresas de setores produtivos com maior valor agregado. Nota-se, portanto, uma mudança, ao menos no plano conceitual da política industrial, em relação à PDP, cujo foco da internacionalização era, justamente, o complexo de *commodities* (ROCHA, 2018).

Porém, as políticas industriais não conseguiram reverter a tendência à reprimarização produtiva e o aumento da participação do setor primário na pauta exportadora do país. Tampouco os objetivos específicos das políticas industriais conseguiram ser atingidos, com exceção da macrometas da PDP relativa às exportações. Em 2009, a participação brasileira nas exportações mundiais foi de 1,26%, cumprindo a meta estipulada em 1,25% para 2010. Todavia, as outras três macrometas não foram alcançadas (MDIC, [2010?])<sup>37</sup>.

De qualquer forma, conseguiu-se construir um aparato institucional e legal de incentivo à industrialização, bem como a formação de espaços de diálogo importantes entre os setores público e privado. Já mencionamos algumas leis

---

<sup>37</sup> Quanto ao cumprimento das dez metas previstas para 2014 pelo PBM não foram encontradas informações. Apenas no relatório de Prestação de Contas da SDP, de 2013, há estimativas relacionadas às metas para aquele ano as quais estavam aquém daquelas estabelecidas para 2014. Já na PITCE não houve definição de metas.



criadas nesse sentido, quanto às instituições alguns pontos positivos e negativos devem ser ressaltados.

Como já mencionado em Rocha (2018), no caso da ABDI, embora tenha sido criada com o objetivo de ser a responsável pela execução da política industrial, seu status institucional de “Serviço Social Autônomo”, vinculado ao MDIC por meio de contrato de gestão, prejudicou sua articulação com os demais ministérios e instituições deixando-a “fora do governo” (ALMEIDA, 2009). Assim, por não possuir poder político sobre as demais instituições, a ABDI não conseguiu se legitimar como liderança (DE TONI; PEDREIRA, 2016; SUZIGAN; FURTADO, 2006). Nesse sentido, faltou à política industrial brasileira o que Rodrik (2004) chama de “uma liderança de alto escalão” necessária para elevar a política industrial ao alto nível e melhorar sua coordenação com outras políticas.

Rodrik (2004) também elenca como fundamental para uma boa política industrial a existência de conselhos de coordenação e de deliberação que sirvam como espaços de troca de informações e de aprendizado social. No caso brasileiro, o CNDI tinha esse papel. Concordamos com De Toni (2013) que o simples fato de se ter criado um conselho que colocasse em contato direto o setor industrial e o governo, foi um grande avanço institucional. No entanto, com a saída do Ministro Furlan, do MDIC, em 2007, o Conselho não teve mais o mesmo dinamismo que no período de sua gestão (DE TONI, 2016). Ademais, seu caráter era apenas consultivo o que lhe deixou à mercê de “personalismos e preferências políticas particulares dos dirigentes” (DE TONI, 2016, p.349). Além do CNDI, durante a PDP e o PBM foram criados Fóruns de Competitividade, Câmaras Setoriais e Conselhos de Competitividade Setoriais (esses últimos no âmbito do PBM) que contribuíam com a formulação das políticas, ainda que sem caráter decisório.

Ainda segundo Rodrik (2004), fazem-se necessários mecanismos de transparência e *accountability*. Embora não estivesse presente na PITCE, havia mecanismos de monitoramento e avaliação na PDP e no PBM que permitiam acompanhar as ações no âmbito de cada política. Porém, não havia metas específicas às empresas beneficiadas, isto é, não foram previstas contrapartidas, o que tornava questionável a efetividade de tais políticas (ROCHA, 2018; DE TONI, 2013). Como argumenta Almeida (2009, p.8), embora a política industrial tenha estabelecido metas e indicadores de desempenho, ela não estabeleceu “mecanismos formais de avaliação de empresas incentivadas”. As contrapartidas, quando existentes, diziam respeito apenas a aspectos procedimentais ou ao cumprimento de projetos para os quais os recursos públicos foram empregados (ANTUNES, 2013).

Por fim, deve-se ressaltar o papel do BNDES, sobretudo no que tange a estratégia de formação de grandes empresas brasileiras. Tal papel se deu por meio da concessão de financiamentos às empresas, bem como via participação acionária do BNDESPAR (BNDES Participações S.A.). Um caso emblemático é o da JBS. A empresa foi a primeira a utilizar uma linha de crédito do BNDES especificamente voltada para o apoio à internacionalização<sup>38</sup>, quando da aquisição da empresa argentina Swift Armour, em 2005 (ROCHA, 2018). Na ocasião, o BNDES realizou um aporte de R\$ 187,5 milhões (BNDES, 2020). A empresa também recebeu aportes por meio da subsidiária do Banco. Em 2007, por exemplo, quando da aquisição da empresa Swift Foods Company, pela JBS, o BNDESPAR realizou um aporte de 1,13 bilhão, passando a ter uma participação acionária de 13% da empresa (BNDES, 2020; JBS, 2008)<sup>39</sup>.

No entanto, a estratégia dos “campeões nacionais” foi bastante contestada. O principal argumento era seu enfoque em setores tradicionais da economia brasileira ao invés de ter incentivado investimentos em inovação e em desenvolvimento de setores mais intensivos em tecnologia (ALMEIDA, 2009). Ademais, durante os governos Lula da Silva e Rousseff, a atuação do BNDES foi marcada por várias críticas. Por um lado, contestava-se a concentração dos financiamentos em um grupo reduzido de empresas<sup>40</sup> (MUSACHICHIO; LAZZARINI, 2015). Por outro, investigações, ainda em andamento, acusam o Banco de ter privilegiado determinadas empresas<sup>41</sup>.

De todo modo, embora a atuação do BNDES tenha sido marcada por problemas – os quais devem ser reparados – isso não invalida seu papel enquanto banco nacional de desenvolvimento. Muitas das falhas apontadas deveram-se

<sup>38</sup> Linha criada em 2004, dentro do BNDES Finem. Para mais informações ver Rocha (2018).

<sup>39</sup> Para informações sobre o processo de internacionalização da JBS ver Rocha (2018).

<sup>40</sup> Tal concentração fica bastante evidente no caso da linha de financiamento do BNDES EXIM pós-embarque. Segundo dados do BNDES Transparência, entre 2009 e 2014, cerca de 30 empresas foram beneficiadas, principalmente as de engenharia e construção, das quais se destacam: Norberto Odebrecht S/A, Queiroz Galvão S/A, Andrade Gutierrez S/A e Camargo Corrêa S/A (ROCHA, 2018).

<sup>41</sup> Recentemente foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar supostas irregularidades envolvendo o BNDES e empresas beneficiadas pelos empréstimos durante os governos de Lula da Silva e Rousseff. O relatório final foi aprovado no último dia do prazo previsto e encaminhado ao Ministério Público Federal sugerindo o indiciamento de 52 pessoas. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/21/cpi-do-bndes-chega-ao-ultimo-e-pode-nao-conseguir-votar-relatorio-final.ghtml>. Acesso em: 15 nov.2019. Deve-se ainda recordar que o Banco foi alvo de uma investigação anterior da Polícia Federal denominada de “Operação Bullish”. A Justiça Federal do Distrito Federal decidiu pela rejeição das acusações a cinco funcionários e ex-funcionários do BNDES, considerando as ações da instituição como “legítimas” e sem “influência externa”. Disponível em: <https://istoe.com.br/levy-decisao-sobre-operacao-bullish-reconhece-legitimidade-de-aco-es-do-bndes/>. Acesso em: 15 nov.2019. O Ministério Público Federal recorreu da decisão em 29 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/operacao-bullish-recorre-de-sentenca-que-absolveu-joesley-batista-e-ex-funcionarios-do-bndes>. Acesso em: 15 nov.2019.

mais a estratégias políticas de governo – como a escolha de determinados setores ou países<sup>42</sup> a serem priorizados – do que a procedimentos de responsabilidade do próprio banco. É claro que mecanismos que aumentem a transparência devem ser aprimorados e responsáveis, se comprovadas ilicitudes, devem ser punidos. No entanto, nosso argumento é o de que isso não pode significar um fim do BNDES, pois não há como se pensar em política industrial e em projetos de desenvolvimento de longo prazo sem financiamento público. Como argumento Rodrik (2004), o setor privado nem sempre tem os recursos necessários para o desenvolvimento de novos empreendimentos e/ou estão dispostos a “arcar com os custos da descoberta”. Assim, cabe ao Estado esse papel, sem o qual a diversificação produtiva pode ficar limitada.

### **Algumas considerações**

Embora as políticas industriais tenham voltado a integrar a agenda da política econômica do governo brasileiro, durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, não se verificou um aumento da participação da indústria no PIB, nem reversão da tendência à primarização da pauta exportadora brasileira.

Notou-se, por um lado, uma contradição entre a defesa por uma política industrial, ao mesmo tempo em que se adotou uma política macroeconômica que não favorecia a indústria, pelo contrário, tornava os produtos manufaturados brasileiros menos competitivos frente aos concorrentes externos. Por outro, na prática, setores nos quais o Brasil já era competitivo acabaram sendo priorizados, ao invés de se concentrar em setores mais intensivos em tecnologia e conhecimento.

Apesar dos problemas e limitações verificadas, a criação de um aparato institucional e legal voltado para o desenvolvimento industrial, com espaços de diálogo entre os setores público e privado, foi um importante avanço. Porém, faltaram às políticas industriais mecanismos institucionais que garantissem maior efetividade, como exigência de reciprocidades das empresas receptoras de benefícios e possível corte dos mesmos, caso os resultados não fossem alcançados.

Atualmente, no Brasil, tem-se defendido um modelo econômico liberal que busca a redução do papel do Estado e estimula a abertura da economia bra-

---

<sup>42</sup> Outro problema enfrentado são as perdas com os financiamentos a obras no exterior em razão do atraso e/ou não pagamento por parte de alguns países, principalmente Venezuela, Cuba e Moçambique. A maioria das obras estava a cargo da Odebrecht e, em algumas delas, há suspeitas de corrupção. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,dossie-bndes-as-86-obras-no-externo-financiadas-pelo-banco,689269>. Acesso em 09 out. 2019.

sileira ao comércio internacional. Porém, uma liberalização econômica sem que antes se consiga fortalecer setores econômicos estratégicos, sobretudo aqueles mais intensivos em tecnologia, significa colocar fim ao que resta da indústria nacional e tornar o país ainda mais dependente.

Assim, não nos parece possível pensar em desenvolvimento econômico sem o papel do Estado, enquanto formulador de um projeto nacional de desenvolvimento que, ao mesmo tempo, estabeleça medidas que levem, não apenas ao crescimento econômico em termos de PIB, mas também a uma mudança estrutural da economia brasileira, com foco em setores com maior valor agregado e maior sofisticação tecnológica, bem como aumento da produtividade. Nesse sentido, uma política industrial faz-se necessária – acompanhada de uma política macroeconômica compatível – a qual deve ser coordenada pelo Estado, mas executada em parceria com o setor privado. Por fim, mas não menos importante, o Brasil necessita de políticas públicas que consigam distribuir a riqueza gerada e diminuir as desigualdades que ainda são abissais no país. Somente assim o país conseguirá se inserir de maneira mais competitiva no mercado internacional e alcançar um desenvolvimento econômico sustentável e que traga bem-estar a toda a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL [ABDI]. **Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior: período 2011-2014.** [Brasília, 2011].
- ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Texto para discussão**, Brasília, n.1452, 2009.
- AMSDEN, A. H. **A ascensão do resto: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia.** São Paulo: Ed. da UNESP, 2009.
- AMSDEN, A. H. **Asian's next giant: South Korea and late industrialization.** Nova York: Oxford University Press, 1989.
- ANTUNES, D. de C. **As contrapartidas na política industrial do governo Lula.** 2013. 120 p. Dissertação (Mestrado em Políticas públicas, estratégias e desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL [BNDES] **Transparência**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.69-102.

BELLUZZO, L. G. Os anos do povo *In*: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.103-109.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000a. p.13-68.

BIELSCHOWSKY, R. **O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.

BRASIL. Governo Federal. **Cartilha Plano Brasil Maior (PBM): Inovar para competir, Competir para crescer: Plano 2011/2014**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2012/09/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2012/09/cartilha_brasilmaior.pdf). Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP): Balanço de Atividades 2008/2010: Relatório dos programas para consolidar e expandir a liderança**. Brasília, 2010. v.2.

BRASIL. Governo Federal. **Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP): Inovar e investir para sustentar o crescimento**. 2008a. Apresentação de slides.

BRASIL. Governo Federal. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://abimaq.org.br/Arquivos/Html/DEEE/PDP%20-%20Livreto.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *In*: PRADO, L. C. D. (org.). **Ensaio em Comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Celso Furtado, 2012. p.27-66.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo-desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

CANO, W. **Introdução à economia**: uma abordagem crítica. 2.ed. São Paulo: Ed. da UNESP, 2007.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

CHANG, H-J. Trade and industrial policy issues. *In*: CHANG, H-J. (org.). **Rethink development economics**. London: Athem Press, 2003a. p. 257-276.

CHANG, H-J. The East Asian development experience. *In*: CHANG, H-J. (org.). **Rethink development economics**. London: Athem Press, 2003b. p.107-124.

COUTO, J. M.; COUTO, A. C. L. **O medo do crescimento**: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006). Maringá: Eduem, 2010.

DE TONI, J. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial durante os governos de Lula: participação e coordenação. *In*: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL [ABDi]. **Os desafios da política industrial brasileira**: uma contribuição da Agência Brasileira de Política Industrial (ABDI): 2004-2014. Brasília: ABDI, 2016. p.329-350.

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. 2013. 390 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DE TONI, J.; PEDREIRA, R. S. O monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira: lições da experiência recente. *In*: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL [ABDi]. **Os desafios da política industrial brasileira**: uma contribuição da Agência Brasileira de Política Industrial (ABDI): 2004-2014. Brasília: ABDI, 2016. p.445-479.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GERSCHENKRON, A. **El atraso economico en su perspectiva historica**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1968.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL [IEDI]. **Análise IEDI:** Um mal brasileiro: declínio industrial em setores de maior tecnologia. 18 abr. 2019. Disponível em: [https://iedi.org.br/artigos/top/analise/analise\\_iedi\\_20190418\\_industria.html](https://iedi.org.br/artigos/top/analise/analise_iedi_20190418_industria.html). Acesso em: 7 abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. **Carta de conjuntura:** Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas: Grupo de Análise e Previsões. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. **Carta de conjuntura:** Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas: Grupo de Análise e Previsões. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

JBS. **Relatório Anual.** São Paulo, 2008. Disponível em: [https://jbss.infoinvest.com.br/ptb/2201/JBS\\_RA\\_2008\\_port.pdf](https://jbss.infoinvest.com.br/ptb/2201/JBS_RA_2008_port.pdf). Acesso em: 31 out. 2017.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle:** the growth of industrial policy: 1925-1975. Standford: Standford University Press, 1999.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MDIC. **Balança Comercial Brasileira.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acesso em: 13 out. 2019.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior. **Relatório de Gestão 2007-2010.** Publicação da Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, DF, [2010?].

MOLLO, M. de L R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1(53), p. 1-28, abr. 2015.

MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. M. **Desindustrialização setorial no Brasil.** São Paulo: IEDI, 2019.

MUSACHICHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado:** o leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NAVARRO DE TOLEDO, C. **ISEB:** fábrica de ideologias. 2.ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1997.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In:* BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000a. p.70-136.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000b. p.179-215.

REIS, F. N. **Os subsídios na OMC**: as limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras do ASMC e pela jurisprudência da OMC. 2007. 23 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROCHA, D. C.C. **Internacionalização de empresas, Estado e desenvolvimento**: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul (2003-2014). 2018. 360 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2018.

RODRIG, D. Industrial Policy for the twenty-first century. **KSG Working Paper**, n. RWP04-047, 2004.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SODRÉ, N. W. **A verdade sobre o ISEB**. Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

STEIN, G. de Q. **Política industrial no século XXI**: capacidades estatais e a experiência brasileira (2003-2014). 2016. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

STEPHNSON, S. Global Value Chains: the new reality of international trade. **E15Initiative**. Geneva: ICTSD: World Economic Forum, 2014.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 2(102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos da Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

Recebido em: 19 de novembro de 2019

Aprovado em: 27 de janeiro de 2019.