

Política industrial do governo Lula

**Wilson Cano
Ana Lucia Gonçalves da Silva**

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 181, julho 2010.**

ISSN 0103-9466

Política industrial do governo Lula

Wilson Cano
Ana Lucia Gonçalves da Silva

Resumo

Este artigo avalia as Políticas Industriais implementadas nos dois governos do Presidente Lula, apontando avanços e limites. O primeiro item apresenta sucintamente um histórico do período anterior a 2003. O segundo item trata do período referente ao primeiro mandato de Lula (2003-2006), destacando a suspensão (com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE) do veto anteriormente existente à política industrial, ao mesmo tempo em que é mantida a orientação ortodoxa da política macroeconômica. O terceiro item aborda o período do segundo mandato de Lula (2007-2010), quando se formula e implementa a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, com ganhos em termos de capacidade de coordenação e gestão, que se revelam cruciais para enfrentar a crise internacional que eclode em agosto de 2008, colocando novos e maiores desafios. O último item apresenta algumas considerações finais sobre os desafios para a construção de um projeto de desenvolvimento nacional.

Antecedentes

Nos anos 1970, o Brasil completou importante etapa de seu processo de industrialização, tornando mais densa nossa estrutura industrial, com a implantação ou consolidação de segmentos mais complexos, como os da moderna agroindústria, da mineração e metalurgia dos não-ferrosos, da petroquímica, alguns bens de capital e eletrônicos.¹

A crise da dívida dos anos 1980 e a adoção da política de estabilização e da estratégia de desenvolvimento de corte neoliberal nos anos 90 (apoiada em abertura comercial, privatização de empresas estatais e desregulamentação dos mercados) interromperam esse processo. Imbuídos dos pressupostos do Consenso de Washington, seus defensores argumentavam que as “forças de mercado” promoveriam a modernização produtiva, a melhoria da competitividade e o aporte generoso de capital, tecnologia e conhecimento oriundo do exterior. Enfim, o país integrar-se-ia às novas

(1) Sobre o movimento da industrialização e o transcurso para a crise da década de 1980, ver Belluzzo e Coutinho (1983) e Tavares (1998). O livro de Fajnzylber (1983) compara a industrialização da América Latina com a Asiática, destacando as diferentes trajetórias – notadamente da Coreia do Sul – e suas principais causas: o apoio político internacional dos EUA para aquele país e as atitudes mais coerentes e ousadas das políticas econômica e industrial coreanas.

regras do jogo da economia globalizada. Nestes anos mal se podia falar em Política Industrial, que passou a ser vista como anacrônica e prova de insensatez e atraso.

Entretanto, alguns esforços isolados podem ser contabilizados, em termos de atitudes do setor público e do empresariado nacional. Na segunda metade da década de 1980, no governo da Nova República, houve um esforço deliberado para capturar oportunidades nas novas fronteiras de inovação (informática, biotecnologia e novos materiais),² partindo do reconhecimento de que, no âmbito internacional, mudanças profundas e aceleradas estavam em processo, com a emergência das novas tecnologias de base microeletrônica, a difusão de equipamentos de automação e avanços nas áreas de biotecnologia, novos materiais e energias renováveis, promovendo transformações no padrão de industrialização liderado pelos complexos metalmeccânico e químico. Porém, sob contexto macroeconômico desfavorável, no Brasil os tímidos movimentos de diversificação de alguns grandes grupos nacionais em direção ao complexo eletrônico não se sustentaram. Afinal, a dimensão dos novos desafios requeria a articulação e sustentação de uma Política Industrial efetiva, apoiada por uma política macroeconômica adequada, o que, no período, era praticamente impossível.

A nova era inaugurada por Collor logo deixou clara a mudança de foco que passaria a nortear explicitamente a política brasileira para a indústria. Ao contrário das políticas adotadas anteriormente, que visavam a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição de importações, o objetivo passou a centrar-se – seguindo os ditames do Consenso de Washington – na questão da competitividade,³ a ser alcançada pelo aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria.

Em uma política industrial às avessas, criou em 1990 a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), promovendo uma acentuada e rápida exposição da indústria à competição internacional, com redução progressiva dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos instrumentos não tarifários de proteção e dos subsídios. De forma desvinculada de políticas setoriais, os recursos do BNDES foram direcionados a empresas que alcançassem incrementos de competitividade e produtividade. Foi instituído o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, visando fomentar fusões e incorporações de empresas. E, ironicamente, o banco de desenvolvimento do país foi designado gestor do Programa Nacional de Desestatização

(2) Datam deste período, a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e a Política Nacional de Informática.

(3) Este ponto é explicitado na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, de 15/03/1990, sendo depois detalhado no documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), de meados de 1990.

(e, em grande medida, de desnacionalização), executado sem vinculação a uma estratégia de política industrial, privatizando estatais produtivas de setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional e, na seqüência, passando a incluir as concessões de serviços públicos à iniciativa privada. A ampliação do escopo se estendeu ainda à CVRD (Cia. Vale do Rio Doce) e ganhou reforço com o estímulo às privatizações estaduais.

A opção pela redução do papel dos instrumentos de alcance setorialmente diferenciados (verticais) em favor dos instrumentos horizontais apoiava-se em um suposto central: as empresas mais aptas sobreviveriam ao desafio da competitividade e seriam premiadas com a integração competitiva aos mercados globais, baseado na equivocada premissa de que a melhor política industrial é não ter política industrial. Enquanto isso, Coréia do Sul e, principalmente, a China adotavam políticas radicalmente distintas, enfrentando de forma agressiva a concorrência internacional, apoiando-se em ativas políticas de desenvolvimento industrial.⁴

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

Redução de tarifas de importação, sobrevalorização da moeda, estrangulamento do crédito e ausência de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio internacional levaram à substituição da produção local por importações inclusive em setores nos quais o Brasil dispunha de condições de competitividade.

Mais uma vez, algumas exceções à avalanche de orientação neoliberal devem ser citadas. Como destacam Laplane e Sarti (2006), com a gravidade da crise resultante do fracasso do Plano Collor, ainda na primeira metade dos anos 1990: i) Câmaras Setoriais foram instaladas e funcionaram como espaços de negociação entre empresários, trabalhadores e governo para a reativação de setores; ii) o Mercosul concedeu um tratamento preferencial à abertura comercial no plano regional; iii)

(4) De fato, a experiência chinesa a partir dos anos 1980 contradiz categoricamente a tese ortodoxa. Sob o mesmo contexto de globalização, ao contrário de renunciar às políticas internas de desenvolvimento, a China redobrou seu empenho, aprofundando reformas e perseguindo uma política cambial condizente com seu projeto de desenvolver o país. O sucesso de sua estratégia é do conhecimento de todos. Sobre a Coréia do Sul, ver Coutinho (1999) e sobre a China, Medeiros (1999). Estes dois textos encontram-se em Fiori (1999), que contém importantes análises gerais e de outros países sobre o período.

alguns setores industriais, com destaque para o automobilístico, foram objeto de regimes especiais de proteção para promover a produção local e o investimento.⁵

O acirramento da crise econômica brasileira em 1999, no segundo mandato de FHC, voltou a abrir espaço para mais uma ação isolada, consubstanciada na experiência do “Fórum de Competitividade”, implementado pelo Ministério da Indústria e do Comércio, contra a orientação do Ministério da Fazenda, que seguia vetando qualquer iniciativa de Política Industrial e assim se manteve até o final do governo FHC. Mais uma vez, tratava-se de um esforço de coordenação entre atores em uma tentativa de fortalecer cadeias produtivas. Também neste contexto, foram criados a partir de 1999 os Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com base em contribuições do setor privado.

Uma conseqüência do modelo adotado nos anos 1990, especialmente após o Plano Real, foi o aumento da vulnerabilidade externa do país, com a ampliação do déficit em transações correntes (efeito do longo período de valorização do real) e o aumento do passivo externo acumulado.⁶ Na área fiscal, com o elevado endividamento público, altas taxas de juros tornavam a situação ainda mais grave. Ademais, a combinação câmbio sobrevalorizado e juros altos são fortes inibidores do investimento produtivo e da retomada do crescimento econômico.

Os primeiros anos do século XXI transcorreram sob intenso debate acerca da viabilidade do modelo de inserção internacional escolhido para a economia brasileira. Elevado passivo externo e crescente dívida interna reforçavam a necessidade de coordenação e articulação de uma política de desenvolvimento nacional, incluindo o resgate de uma Política Industrial efetiva. Neste contexto de impasses, a acirrada campanha eleitoral em 2002 aduz ainda o componente de especulação no mercado financeiro, suscitada pelo fantasma do que representaria um governo de esquerda na condução do país.

(5) Com a saída de Collor em 1992 e a ascensão de Itamar Franco, criou-se um curto e falso otimismo sobre a retomada do *Estado Desenvolvimentista*. É exemplo disso a contratação da UNICAMP-IE e da UFRJ-IEI, em final de 1992, para a realização de importante estudo sobre a indústria brasileira, coordenado por Coutinho e Ferraz (1994).

(6) O agravamento da situação das contas externas brasileiras, somado à crise russa em meados de 1998, tornou mais difícil a obtenção de créditos externos, levando a perdas de reservas cambiais e à decisão de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (que disponibilizou recursos no montante de US\$ 41 bilhões), tendo como contrapartida as já conhecidas exigências requeridas quando da assinatura de Carta de Intenções com o FMI. Somados, os déficits em transações correntes de 1995 a 2002 totalizaram US\$ 200 bilhões! Cano (2000), analisando o movimento de longo prazo das principais economias latino-americanas, já chamava a atenção para a inexorabilidade da manutenção de baixas taxas médias de longo prazo de crescimento do PIB.

Primeiro Governo Lula: Suspensão do Veto à Política Industrial, mas com Continuidade da Política Macroeconômica

O Presidente Lula assume em primeiro de janeiro de 2003 e mantém a política macroeconômica que vinha sendo executada desde 1999, apoiada na combinação do regime de metas de inflação com o câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário, visando a continuidade do controle inflacionário.⁷ Para cumprir as metas de inflação, o Banco Central continua fixando a taxa básica de juros em patamares muito elevados, a despeito de todos seus efeitos perversos.

No ano de 2003, a economia brasileira seguiu exibindo medíocre crescimento econômico, mantendo a tendência de crescente ampliação do hiato em relação às taxas médias de crescimento dos principais países comparáveis. A boa notícia foi a acentuada desvalorização cambial no final do governo FHC,⁸ que contribuiu para zerar o déficit comercial de manufaturados em 2003. Com a política monetária freando recorrentemente o crescimento da demanda doméstica, o principal estímulo para a expansão da produção industrial somente poderia vir do comércio exterior, aquecido pela crescente demanda das economias asiáticas, em especial da China. Com as exportações em trajetória rapidamente crescente, as restrições externas diminuíram significativamente no governo Lula.

Se de um lado deu continuidade à política macroeconômica anterior, de outro lado o governo Lula logo acabou com o veto à Política Industrial e iniciou a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), elaborada ao longo de vários meses,⁹ contando com a contribuição de notórios especialistas em política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Esta combinação contraditória criou um grave paradoxo, na medida em que, estando

(7) Belluzzo e Carneiro (2003) apontam que a política econômica do governo Lula encontrava-se fortemente condicionada pela busca da credibilidade junto aos mercados financeiros. O “paradoxo da credibilidade” a que se referem os autores no título do artigo refere-se ao fato de que, quanto mais a política econômica produz resultados positivos segundo a ótica do mercado financeiro, mais se estreita seu raio de manobra.

(8) Como destacam Laplane e Sarti (2006, p. 310), “o governo FHC optou por definir os condicionantes macroeconômicos e deixar que as próprias empresas escolhessem a estratégia mais adequada às suas necessidades. (...) Esperava-se que o aumento na demanda por divisas das empresas industriais, nacionais e estrangeiras, seria resolvido graças ao aumento da competitividade que permitiria expandir as exportações. A crise de 1999 tornou evidente que a estratégia de conduzir a modernização da indústria apenas com os instrumentos da política macroeconômica, como pretendia a visão neoliberal, foi um rotundo fracasso”, conduzindo à necessidade de promover acentuada depreciação do Real.

(9) Antes do lançamento oficial da PITCE, em 31/03/04, dois documentos foram anunciados: “Roteiro para Agenda de Desenvolvimento” (16/06/03) e “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (26/11/03).

fortemente limitado em mover os instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público, não teria como soltar as amarras para a política industrial.

Bem recebida por muitos, a implementação da PITCE teve, no entanto, que enfrentar muitas dificuldades, entre elas a herança herdada dos anos 1990, quando foram extintas ou esvaziadas muitas das instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização: conselhos interministeriais, órgãos de planejamento etc., além das instâncias que existiam no interior das empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas. Na lista dos sobreviventes: as esvaziadas agências de desenvolvimento regional, um BNDES desfigurado, o BB e a CEF com atuações acanhadas, o Sebrae com atuação isolada, alguns outros arranjos institucionais, além de um conjunto desarticulado de instrumentos, criados em geral para minimizar distorções geradas pela política econômica.

De acordo com os documentos oficiais, a PITCE (consubstanciada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política) propunha-se articular três planos distintos: 1) *Linhas de ação horizontais* (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) *Opções estratégicas* (semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos); 3) *Atividades portadoras de futuro* (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Eram dois os macroprogramas mobilizadores: I) *Indústria forte* (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) *Inova Brasil* (visando aumentar a capacidade inovadora das empresas). Um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Esta seria a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas e abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.

Tratava-se de uma política governamental construída a partir de uma visão da complexidade da estrutura produtiva do país e apoiada na percepção de que os diversos setores e cadeias produtivas desempenham papéis diferenciados na dinâmica do desenvolvimento, em termos de geração e difusão de inovações, competitividade e dinamismo internacional e atendimento das necessidades básicas da população,¹⁰ e que se refletem na sua posição no desenho da política. Pode-se dizer que a PITCE

(10) Erber (2006) esclarece bem este ponto.

representa, assim, um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros.

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

Concretamente, verifica-se que até o final do primeiro governo Lula, a implementação da PITCE resultou em um conjunto abrangente de iniciativas,¹¹ em estágios bastante heterogêneos de planejamento e implementação. Laplane e Sarti (2006) resumem bem os avanços obtidos. Predominavam fortemente as ações horizontais, algumas das quais representam novas ações (a exemplo do Programa Modermaq, do BNDES¹²), enquanto outras foram adaptações de programas preexistentes (como os programas de apoio a pequenas e médias empresas). Houve um esforço por desonerar o investimento, a produção e as exportações. Foram zeradas as alíquotas de IPI para bens de capital. Foi estabelecida a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando aos primeiros a contribuição para o Cofins. Foi aprovada a isenção da contribuição para PIS/Pasep e Cofins para a compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção. Por outro lado, a despeito de contemplados na PITCE para serem foco de políticas setoriais de estímulo, os setores de semicondutores, fármacos, *software* e bens de capital não foram objeto de ações de fomento em grande escala, embora tenham sido objeto de Programas específicos do BNDES (Modermaq, Prosoft e Profarma, por exemplo).¹³ As ações mais articuladas, entretanto, foram na área de promoção de exportações, apoiadas em instrumentos que estavam nas mãos do MDIC e demandavam menos do Ministério da Fazenda.

Um balanço do montante estimado de renúncia fiscal no período 2004 a 2006 resultante das medidas de desoneração tributária implementadas é apresentado na Tabela 1.

(11) Em anexo, há uma lista das principais ações/medidas.

(12) Inspirado no sucesso do programa Moderfrota, que substitui as taxas de juros variáveis por taxas fixas no financiamento.

(13) Uma iniciativa de cunho setorial foi a isenção da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda de microcomputadores no varejo. Outra refere-se à negociação de contrapartidas na forma de investimentos e transferência de tecnologia para a definição do padrão brasileiro de TV digital.

Tabela 1
PITCE: Impacto Fiscal das Medidas de Desoneração Tributária – 2004-2006 (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).

O conjunto descompassado e não articulado de iniciativas que foram sendo implementadas, no bojo de um processo de reconstrução de instâncias de planejamento e gestão e de instrumentos de política, não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimentos na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais. A lista das principais ações/medidas apresentadas em anexo permite inferir, entretanto, a dimensão do esforço realizado no sentido de avançar na necessária institucionalidade da Política Industrial. Entre o lançamento da PITCE em março de 2004 e o final do primeiro governo Lula, destacam-se¹⁴: 1) o fortalecimento da estrutura institucional de apoio a política, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, instância de articulação público-privada com alto nível de representação, e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, pela Lei 11.080, de 30/12/04;¹⁵ 2) a construção de um arcabouço legal-regulatório dedicado a promover a

(14) Implementadas anteriormente ao lançamento da PITCE, duas medidas também merecem destaque: a reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX (Lei 10.668, de 14/05/03) e a instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (Decreto 4.925, de 19/12/03), que visa “fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior”. Ainda no âmbito do PROMIMP, em 08/10/04 foi assinado Convênio entre Petrobrás e Sebrae, tendo em vista promover a inserção de MPEs na cadeia produtiva de petróleo, gás e energia.

(15) Mesmo depois de aprovada a Lei e sua regulamentação (Decreto 5.353, de 24/01/05), passou-se um longo período até que a ABDI tivesse recursos mínimos para viabilizar seu adequado funcionamento. O objetivo da Agência é articular, coordenar e promover a execução da Política Industrial, em interação com os diversos órgãos públicos e com a iniciativa privada. Atua de acordo com as diretrizes e estratégias definidas pela Câmara de Desenvolvimento Econômico, Câmara de Política Econômica, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e seu próprio Conselho Deliberativo - entidades que envolvem membros do governo e da sociedade civil. Com natureza jurídica híbrida e funções coordenadoras centrais, a ABDI revelou-se uma solução inovadora do ponto de vista institucional.

inovação, principalmente com a aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973, de 02/12/04) e de sua regulamentação (Decreto 5.563, de 11/10/05), bem como da Lei do Bem (Lei 11.196, de 21/11/05) e de sua regulamentação (Decreto 5.798, de 07/07/06).

O foco em inovação da PITCE foi reforçado por dois outros marcos importantes: a já conhecida Lei de Informática (que em 26/09/06 – Decreto 5.906 – teve os incentivos fiscais para o setor prorrogados até 2019) e a Lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 23/11/05), que viabiliza a pesquisa com organismos geneticamente modificados e com as chamadas células-tronco. Adicionalmente, destaca-se a (re)entrada do BNDES nos financiamentos à inovação de forma incentivada e a ampliação do orçamento da Finep.

No que se refere às empresas de menor porte, a PITCE apresentou um conjunto de instrumentos, entre eles: linhas de apoio à inovação da Finep e do BNDES, linhas de financiamento ao investimento do BNDES, linhas especiais para capital de giro do BNDES e da CEF, mudanças na legislação para MPEs e programas de apoio ao desenvolvimento organizacional e gerencial. Embora representem um avanço, tiveram pouco efeito prático nestes primeiros anos.

Um ponto importante a destacar neste balanço da PITCE refere-se à rigidez na forma de utilização e na disponibilidade de recursos para implementar projetos de grande impacto, apontado por Laplane & Sarti (2006). Grande parte dos recursos disponíveis estava destinada ao financiamento de exportações e os recursos disponíveis para investimento tinham elevado custo para os investidores potenciais. As tentativas de introduzir mecanismos de equalização de juros no crédito para investimento, semelhantes aos utilizados no financiamento das exportações (Proex), enfrentaram fortes resistências do Ministério da Fazenda.

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

Segundo Governo Lula: Avanço na Coordenação da Política Industrial e Crise Mundial

O segundo mandato do Presidente Lula tem início dando continuidade à PITCE. Entre janeiro de 2007 e maio de 2008, inúmeras iniciativas continuaram sendo

tomadas (vide anexo), mas carecendo de uma maior articulação e de recursos.¹⁶ Ao mesmo tempo, foi-se trabalhando na formulação de uma nova fase da PITCE (Fase II) que representasse um avanço em termos de abrangência e potência, bem como se articulasse mais firmemente com outros programas de governo,¹⁷ visando aprofundar a trajetória de recuperação da capacidade do Estado de formular e gerenciar políticas.

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

Batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e apoiando-se em diversos tipos de medidas (tributária/fiscal, financiamento, poder de compra por parte do governo,¹⁸ aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico¹⁹), a nova política tem como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações. Entre outros instrumentos, o novo programa propõe a desoneração de diversos setores produtivos correspondente a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011 (Tabela 2).

(16) Suzigan e Furtado apontam em 2007, em trabalho apresentado no II Congresso Brasileiro de Inovação na Indústria, que há um número excessivo de órgãos com precária capacidade de mobilizar recursos, administrando instrumentos dispersos e desarticulados e com poucos quadros técnicos com formação adequada.

(17) Neste caso, o desafio seria avançar na integração da PITCE com outros importantes programas em curso: Plano de Aceleração do Crescimento – PAC; Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI; Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; Programa Mais Saúde (PAC-Saúde); Plano Nacional de Qualificação – PNQ; Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP; Programa Educação para a Nova Indústria.

(18) A PDP prevê o uso do poder de compra governamental (da administração direta e de empresas estatais), em especial nos segmentos de petróleo, defesa, saúde e TIC, mas esta tem sido uma área em que se avançou muito pouco (estão em andamento propostas de anteprojeto de lei).

(19) Abrangem instrumentos como: certificação e metrologia, promoção comercial, propriedade intelectual, capacitação de recursos humanos, capacitação empresarial.

Tabela 2
PDP: Resumo das Principais Medidas – 2008-2011 (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 REPORTE	374	747	747	747	2.615
Ampliação do RECAP	350	700	700	700	2.450
Eliminação do IOF nas operações de crédito do BNDES e Finep	150	300	300	300	1.050
Redução a zero do IR incidente em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação	25	50	50	50	175
Redução a zero do IR incidente na promoção comercial no exterior de serviços prestados por empresas brasileiras	10	20	20	20	70
Depreciação acelerada para o setor automotivo	92	658	1.174	1.098	3.022
Depreciação acelerada para o setor de bens de capital	33	233	417	390	1.073
Dedução em dobro da base de cálculo do IRPJ e da CCLL das despesas c/capacitação de pessoal próprio das empresas de <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

REPORTE – 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.

Perseguindo um escopo mais amplo e transversal, a nova política contempla 24 setores da economia. Apreendendo a abrangência e complexidade da estrutura industrial brasileira e ao mesmo tempo definindo focos específicos de ação, os setores foram considerados em 3 grupos de programas, segundo seus diferentes tipos de desafio. No primeiro, estão os “*programas para consolidar e expandir a liderança*” de setores onde o Brasil já é forte, em um total de 7 programas: aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes. No segundo, estão os “*programas para fortalecer a competitividade*”, com 11 áreas²⁰:

(20) Esta lista foi expandida, posteriormente (em 2009), com a inclusão de mais setores: biodiesel, trigo, eletrônica de consumo e brinquedos.

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. No terceiro grupo, estão os “*programas mobilizadores em áreas estratégicas*”, abrangendo 6 programas: complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa. Há ainda o grupo chamado “*destaques estratégicos*”, contendo 6 programas: Promoção das exportações; Regionalização; Micro e pequenas empresas; Produção sustentável; Integração com a África; Integração produtiva da América Latina e Caribe. Estes dois últimos programas representam um passo inovador, na medida em que, pela primeira vez, se leva em conta, formalmente, a necessidade de integração do Brasil com estes dois grupos de países.

A meta para 2010 era fazer com que o Brasil alcançasse uma participação de 1,25% do total das exportações mundiais (contra 1,18%, em 2007), o que corresponde a aproximadamente US\$ 208,8 bilhões (contra US\$ 160,6 bilhões, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,1% nas vendas externas entre 2008 e 2010. O governo propunha-se também ampliar o número de micro e pequenas empresas exportadoras para 12.971 em 2010 (10% a mais que as 11.792 MPEs em 2006). Ambas as metas foram frustradas diante da crise mundial que eclodiu em agosto de 2008. Também não foi alcançada a meta mais importante da PDP: a elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010 (contra 17,6%, em 2007), correspondendo a cerca de R\$ 620 bilhões. Quanto ao estímulo à inovação no setor industrial, a perspectiva era que os investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) representassem 0,65% do PIB em 2010 (contra 0,51%, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,8%.²¹

A PDP reserva importante papel para o BNDES, com agilização e desburocratização dos financiamentos e significativo aporte de recursos. A participação do BNDES no programa previa financiamentos de R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) entre 2008 e 2010, com previsão de que os desembolsos do banco para este segmento

(21) De acordo com o MCT, o gasto do governo brasileiro com P&D corresponde a 60,2% do total, contra 39,8% de gastos privados, enquanto situação inversa se observa nos países desenvolvidos membros da OECD.

chegassem a R\$ 77,7 bilhões em 2010.²² Valores que se somam aos investimentos previstos no Plano de Ação, Ciência e Tecnologia – PACTI, lançado em novembro de 2007 pelo MCT, da ordem de R\$ 41 bilhões até 2010.

A nova política previa ainda redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% ao ano para 1,1% ao ano. Nas linhas para comercialização de bens de capital, o *spread* básico seria reduzido em 40% – de 1,5% ao ano para 0,9% ao ano, com a duplicação do prazo para a indústria nos financiamentos via Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial), de cinco para dez anos. A PDP previa também linha de crédito do BNDES com taxa especial para projetos de empresas que tenham investimentos em P&D.

Entre as medidas tributárias de estímulo ao investimento previam-se a depreciação acelerada do prazo e crédito de 25% do valor anual da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a redução do prazo de apropriação de créditos derivados da aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses e a eliminação da incidência do IOF de 0,38% nas operações de crédito do BNDES, Finame e Finep (Financiadora de Estudos e Projetos). Adicionalmente, a política previa a redução do IPI para diversos setores.

Os principais desafios que o programa se propõe vencer são, segundo documento oficial da PDP: ampliar a capacidade de produção e serviços ofertados no país, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação tecnológica e fortalecer e desenvolver as médias e pequenas empresas brasileiras. Para vencer esses desafios, o programa propõe políticas em três níveis: 1) *ações sistêmicas* orientadas para a geração de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva; 2) *destaques estratégicos* orientados para temas importantes para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo; 3) *programas estruturantes* orientados para sistemas produtivos, considerando a diversidade da estrutura produtiva brasileira.

Em termos do fortalecimento da institucionalidade da PDP, cabe destacar: a reativação e criação de Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, a reintrodução dos Comitês Executivos compostos por representantes de instituições de governo relevantes para a formulação e implementação de programas e a criação de uma Secretaria Executiva da PDP, formada por Ministério da Fazenda, BNDES e ABDI e

(22) Para se ter dimensão da relevância do aporte de recursos proposto, os desembolsos do BNDES em 2007 somaram R\$ 25,6 bilhões para a indústria e R\$ 7,8 bilhões para o setor de serviços, totalizando R\$ 33,4 bilhões.

que tem o apoio permanente do MCT e do MDIC. É inegável que a PDP avançou em termos de adequação de instrumentos e capacidade de coordenação.²³

As quatro macrometas definidas pela PDP, citadas anteriormente (relativas a taxa de investimento/PIB, gastos em P&D/PIB, participação nas exportações mundiais e número de MPEs exportadoras), revelaram-se excessivamente ambiciosas em face das dificuldades que já se delineavam no cenário internacional. Ademais, era evidente a contradição entre a meta de ampliar as exportações e, ao mesmo tempo, manter as políticas monetária e cambial que direcionam no sentido da valorização da taxa de câmbio inibidora de exportações. As outras metas até poderiam ter sido confirmadas, mas a crise mundial impediu.

Quando foi lançada a PDP, em maio de 2008, o contexto interno da economia brasileira era mais favorável (embora já fossem bastante visíveis as nuvens no horizonte externo): mercados de crédito em expansão, crescimento firme da demanda doméstica (com forte endividamento familiar), setor privado com recursos para investir, redução do desemprego, aumento dos empregos formais, crescimento da massa real de salários e redução das desigualdades, além de investimentos e produtividade em expansão e quantidade de reservas elevadas. Os pontos fracos eram o câmbio valorizado e a velocidade com que o saldo em transações correntes se tornava negativo, além dos níveis elevados de juros. A crise internacional eclodiu e exigiu a adoção de um conjunto de políticas anticíclicas visando mitigar os efeitos da crise sobre a economia brasileira. Na medida do possível, as medidas conjunturais de recuperação da crise foram de alguma forma referenciadas pelas duas políticas estratégicas do governo (o PAC e a PDP). Por exemplo, as desonerações tributárias ocorreram, quase sempre, nos setores estratégicos da PDP; assim como o principal programa fiscal anticíclico (“Minha Casa, Minha Vida”) revelou fortes interações com o desenvolvimento do PAC.

(23) Um exemplo de adequação de instrumentos em um contexto de maior coordenação é o caso do novo Profarma (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica), do BNDES. Criado em maio de 2004 como um instrumento da PITCE para o setor farmacêutico, visando ampliar a produção local de princípios ativos e medicamentos, o Profarma foi reformulado apoiando-se em uma visão mais integradora que leva em conta: as potencialidades das relações entre a cadeia farmacêutica e o complexo industrial da saúde; o poderoso poder indutor dos gastos com saúde e os benefícios das interseções entre a Política Industrial e a Política Nacional de Saúde.

As ações e medidas para a indústria de software e de serviços de TI ilustram o esforço de coordenação que caracterizam os programas setoriais e para áreas estratégicas, na medida em que abrangem: ações: desoneração tributária (responsável: MF), apoio financeiro e capitalização (BNDES e Finep), formação de RH (MTE, MCT, MEC, MDIC, MF), promoção de investimentos em inovação (MF, MCT, MDIC, ABDI), compras públicas (MCT, MDIC, MPOG), qualidade e certificação (Inmetro, MDIC, MCT, ABNT), fomento da exportação e internacionalização das empresas brasileiras (MDIC, ABDI, BNDES, MRE, APEX), apoio às MPEs (BNDES, Finep, MCT, Sebrae).

O avanço em termos de coordenação e operacionalização das inúmeras medidas da PDP pode ser inferido a partir do balanço quantitativo recentemente divulgado pela ABDI, com alto percentual de medidas consideradas operacionalizadas.²⁴ No balanço por tipo de programa, a ABDI aponta os seguintes destaques:

I) *Programas para consolidar e expandir a liderança*: a) consolidação de empresas multinacionais brasileiras em carne bovina, aves, papel e celulose e petroquímica;²⁵ b) criação de Regime Tributário Especial para o setor aéreo (Retaero); c) redução do custo para apoio à inovação (Finep) para setores de siderurgia, petróleo, gás natural, bioetanol, celulose e complexo aeronáutico de 4,75% a.a. para 4,5% a.a.; d) desembolsos do BNDES em 2009 para este conjunto de programas no montante de R\$ 50,4 bilhões.

II) *Programas para fortalecer a competitividade*: a) Programa para Sustentação do Investimento – PSI/BNDES, com taxas de juros de 4,5% a.a. para aquisição, produção e exportações de bens de capital; b) BNDES Proengenharia para setores de bens de capital, defesa, automotivo, aeronáutico, aeroespacial, nuclear e cadeia de fornecedores para petróleo e gás e naval; c) inclusão de produtos agropecuários no Drawback Verde-Amarelo; d) ampliação dos tipos de equipamentos beneficiados pelo Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap); e) construção da Nomenclatura Brasileira de Serviços; f) desembolsos do BNDES em 2009 para este conjunto de programas no montante de R\$ 70 bilhões.²⁶

III) *Programas mobilizadores em áreas estratégicas*: a) criação da CEITEC S.A., empresa pública produtora de componentes microeletrônicos; b) consolidação de empresas brasileiras no setor de *software*; c) inclusão de dispositivos semicondutores nos benefícios do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) e ampliação do prazo de validade do programa de inclusão digital da Lei do Bem (desonerações tributárias na produção e venda de máquinas e peças para informática); d) elaboração de anteprojeto de lei para regular compras

(24) Das 340 medidas da PDP anunciadas desde maio de 2008, foram operacionalizadas: a) 100% das 31 anunciadas no lançamento em 12/05/08; b) 98% das 293 medidas diretamente associadas à PDP anunciadas após o lançamento; c) 75% das 4 medidas anunciadas no contexto da crise internacional; d) 100% das 12 medidas anunciadas em outros programas de governo. Ademais, são identificadas 94 medidas concebidas fora da PDP, mas com impacto sobre o setor produtivo, sendo: 54 associadas à crise internacional e 40 a outros programas de governo. Fonte: Relatório de Macrometras da PDP (maio/2008 – fevereiro/2010), disponível no *site* da ABDI.

(25) Perdigão/Sadia; Friboi/JBS; Braskem/Quattor; Aracruz e Votorantim.

(26) Inclui todos os financiamentos a bens de capital, inclusive para infraestrutura.

governamentais na área de saúde; e) no complexo de defesa, início dos trabalhos de transferência de tecnologia e desenvolvimento de fornecedores do projeto HXBR; f) desembolsos do BNDES em 2009 para este conjunto de programas no montante de R\$ 4,2 bilhões.

IV) *Destaques estratégicos*: a) instituição do Drawback Integrado e ampliação do Drawback Verde-Amarelo; b) Fundo de Garantia à Exportação – FGE para MPE com faturamento bruto anual de até R\$ 60 milhões e exportações anuais de até US\$ 1 milhão; c) Integração Produtiva com Argentina – 8 setores definidos como passíveis de integração: petróleo e gás, autopeças, aeronáutica, máquinas e equipamentos agrícolas, madeira e móveis, linha branca, lácteos e vinhos; d) 7 pré-projetos fabris para a Venezuela e seleção de 26 empresas brasileiras (Integração com América Latina e Caribe); e) estruturação de Programa de Desenvolvimento de Fornecedores de petróleo e gás e automotivo no Mercosul (em fase de análise pelo MP) e projetos encaminhados pela ABDI para financiamento com recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem); f) em andamento projetos de cooperação industrial com Moçambique, Angola e Líbia (qualificação da pauta DAE – Direito Antidumping Específico; cooperação prevista para este ano); g) desembolsos do BNDES para este conjunto de programas em 2009 no montante de R\$ 60,6 bilhões.²⁷

Apesar das inúmeras iniciativas, as quatro macrometas da PDP estabelecidas em 2008 para 2010 não serão atingidas. Fundamental para a estratégia de sustentação do crescimento, a principal meta da PDP (alcançar investimento de 21% do PIB em 2010) deverá ser também a maior frustração da política para o período, decorrente em boa medida da crise econômica que levou ao adiamento dos investimentos, principalmente na indústria. Mesmo com todas as medidas anticíclicas e a criação de linhas de financiamento mais atrativas para a aquisição de bens de capital, a taxa de investimento fechou 2009 em 16,7% do PIB.²⁸ As medidas de expansão do crédito e desoneração fiscal foram mais bem-sucedidas na manutenção do consumo no mercado interno do que os incentivos para a recuperação do investimento.

A crise internacional, além dos efeitos negativos sobre as decisões de investimento, derrubou as exportações brasileiras, com implicações diretas sobre o nível de atividade econômica.²⁹ Neste contexto de acirramento da concorrência por

(27) Inclui desembolsos para programas setoriais.

(28) Em 2009, diante da crise, o BNDES recebeu aporte do Tesouro no montante de R\$ 100 bilhões. Em 2010, novo aporte substancial (R\$ 80 bilhões) foi garantido ao Banco. Mesmo assim a meta de investimento foi frustrada. Uma projeção da área de pesquisa econômica do BNDES indica que a meta da PDP só será superada em 2012.

(29) Estima-se que a drástica redução das exportações explique mais de 50% da queda da produção industrial brasileira em 2009.

mercados externos, os chineses vêm conquistando parcelas crescentes de mercados brasileiros, aprofundando um processo que teve início nos anos 1990. Um balanço da competição entre China e Brasil em 11 mercados ou blocos confirma que a posição brasileira vem sofrendo progressiva deterioração desde a década passada. Na disputa pela venda de produtos similares, o Brasil teve, segundo dados da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), um ganho de US\$ 13,6 bilhões entre 1995 e 2008, enquanto a China obteve um aumento de US\$ 512,5 bilhões.³⁰

Além dos efeitos da crise internacional, há que se considerar as conseqüências perversas da valorização do real, não apenas sobre as exportações, mas também sobre as importações, que vêm aumentando consideravelmente. Se não bastassem os efeitos negativos em termos dos saldos na balança comercial, há em curso um processo de perda de espaços também no mercado interno. O quadro torna-se ainda mais tenebroso quando se considera a intensidade tecnológica da pauta de exportações (que vem regredindo a passos largos) e da pauta de importações (em sentido oposto).

Passado o primeiro momento em que se teve que priorizar medidas voltadas para amenizar os impactos devastadores da crise, e após um balanço das dificuldades para cumprimento das quatro macrometas iniciais, recentemente a ABDI³¹ anunciou as novas macrometas da PDP, definidas para 2014: 1) ampliar a relação investimento/PIB para 23% (contra os 18,4% esperados para 2010); 2) elevar a participação da indústria no VA da economia para 20% (contra os 18,9% esperados para 2010); 3) elevar a relação dispêndio em P&D privado/PIB em relação aos 0,56% esperados para 2010 (meta em processo de definição por parte do MCT); 4) ampliar a participação brasileira nas exportações mundiais para 1,5% (contra a posição de 1,24% de 2008); 5) elevar a participação das MPEs no valor exportado para 7,8% (contra os 6,7% de 2009); 6) aumentar a eficiência da indústria, reduzindo o hiato da produtividade brasileira em relação à dos EUA para 84% (contra a posição de 85,7% de 2007); 7) aumentar a qualificação média dos trabalhadores da indústria, ampliando a participação de trabalhadores com ensino médio completo para 60% (contra a posição de 48,57% de 2008).

(30) O avanço chinês mais ameaçador para os brasileiros ocorreu na América Latina. Segundo a Cepal, a China teve um ganho de US\$ 36,5 bilhões nas vendas ao mercado latino-americano, entre 1995 e 2008, nas áreas de competição com o Brasil, avançando inclusive até na Argentina, país-membro do Mercosul. O Brasil, por sua vez, perdeu US\$ 698 milhões.

(31) De acordo com apresentação do presidente da ABDI no seminário “Cenário Atual e Perspectivas da Indústria Brasileira”, 5-6 de maio de 2010, em Juiz de Fora-MG.

Cabe registrar que, para auxiliar na tarefa de adequação e aperfeiçoamento da PDP, o BNDES financiou um projeto orientado para identificar as perspectivas de longo prazo do investimento na economia brasileira, executado por um consórcio formado entre a UFRJ e a UNICAMP, envolvendo uma equipe de pesquisadores ligados a diversas instituições de ensino e pesquisa no país. Os resultados estão disponíveis no *site* www.projetopib.org.

Embora tímidas em face do tamanho de nosso desafio, as metas (agora sete, em lugar de quatro) apontam na direção certa e podem beneficiar-se de avanços obtidos na adequação de instrumentos e no aprofundamento de algumas políticas setoriais. Por outro lado, lacunas importantes continuam chamando a atenção. Entre elas, destaca-se o uso tímido do poder de compra do Estado, até agora muito pouco aproveitado.³² Também se poderia apontar que a PDP pouco tratou ainda da questão da configuração espacial da indústria,³³ embora seja louvável e relevante o esforço do BNDES no sentido de ampliar a participação das regiões menos favorecidas nos seus financiamentos, em especial a Região Nordeste.

Muitos outros pontos poderiam ser levantados, mas a questão substantiva é de natureza mais complexa, como procuraremos indicar nas linhas finais.

Conclusões

O maior mérito da PITCE foi, sem dúvida, reintroduzir na agenda de políticas públicas o tema da política de desenvolvimento industrial como um instrumento fundamental de desenvolvimento econômico. Bem formulada, a PDP avançou ao ampliar o conjunto de instrumentos e de setores contemplados e ao tentar aprofundar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão da política. Apoiou-se em medidas horizontais, porém sem abrir mão, corretamente, de políticas setoriais,³⁴ de modo a considerar diferenças e objetivos distintos entre os setores e exercer a necessária definição de prioridades.

(32) Há setores em que o Estado tem um papel particularmente importante na demanda. Por exemplo, no Brasil, o setor governamental é responsável por mais de 50% de todas as compras de produtos da área de tecnologia de informação (incluindo *software*, *hardware* e serviços). Aliás, o uso do poder de compra é amplamente utilizado nos países desenvolvidos, compondo parte essencial de suas políticas industriais. Os EUA e a Inglaterra têm experiências relevantes, notadamente pelo seu impacto no desenvolvimento da inovação. Por exemplo, todo o setor de tecnologia de informação dos EUA sempre foi fortemente impulsionado por este instrumento (principalmente em projetos no âmbito do Departamento de Defesa). O Brasil tem já em andamento a experiência do PROMINP, programa voltado para a indústria do petróleo. Neste sentido, a Petrobrás tem assumido papel ativo na política industrial, por meio da demanda de novas plataformas, sondas etc. e sua canalização para a indústria local (siderurgia, naval etc.).

(33) Não apenas podem ser estimulados efeitos positivos de aglomerações como fonte de ganhos de produtividade, como também investimentos públicos complementares podem contribuir para ampliar os efeitos encadeadores de empreendimentos industriais e de grandes projetos de infraestrutura. Um ponto central da política de elevação da competitividade da União Européia apóia-se no fortalecimento de aglomerações industriais e na ampliação da conectividade entre as regiões e localidades. Neste sentido, cabe registrar projeto financiado pelo BNDES para mapear as políticas estaduais de apoio a arranjos produtivos no Brasil. Em fase de conclusão, os resultados do projeto poderão contribuir para o desenho de políticas nesta direção.

(34) É importante enfatizar este ponto, para evitar, por exemplo, que se imagine que reconhecer o papel central das inovações para o desenvolvimento possa prescindir de políticas setoriais de apoio, como se bastasse incorporar a dimensão da inovação no âmbito das políticas horizontais, esperando que a racionalidade privada garanta resultados adequados às necessidades do país.

Depois de 20 anos de crescimento medíocre, o esforço dos dois governos Lula no sentido de implementar uma Política Industrial, ainda que com todos os entraves apontados, contribuiu para que o Brasil avançasse no sentido de recuperar a esperança de lutar pela construção de um caminho de desenvolvimento. Esta trajetória foi favorecida, em um primeiro momento, pelas condições internacionais, que em seguida, no entanto, atuaram fortemente em sentido contrário. As mudanças nas condições internacionais pós-crise, a sobrevalorização do real e a explosão do fenômeno China desenham um contexto que acentua a relevância do debate sobre o projeto de desenvolvimento que se deseja para o país, colocando novos e difíceis desafios à Política Industrial.

O complexo processo de globalização produtiva e financeira condiciona de forma determinante as estratégias empresariais e corporativas,³⁵ ao mesmo tempo em que compromete profundamente a capacidade dos governos de desenvolver políticas nacionais de fortalecimento da competitividade industrial, em especial no caso de países que acumulam atrasos históricos, com desvantagens cumulativas não reversíveis naturalmente.

Por outro lado, o contexto de acirrada concorrência no comércio internacional impõe a necessidade de um aumento considerável na seletividade dos instrumentos de política industrial,³⁶ exigindo do Estado um papel central na mobilização e articulação dos recursos produtivos, tecnológicos, financeiros e organizacionais/institucionais requeridos para a viabilização de blocos de investimentos que, por sua vez, são determinantes da maior ou menor capacidade de resposta das empresas, dos setores e do país aos desafios impostos pelo novo quadro.

O papel da Política Industrial assume, assim, caráter estratégico como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do país. Uma de suas tarefas centrais é a de coordenação de esforços públicos e privados em direção aos interesses maiores do país. Os países avançados não abrem mão de exercer suas políticas industriais. Os agentes produtivos, que precisam tomar decisões cruciais como investir e inovar em um ambiente permeado de incertezas quanto aos resultados futuros de suas decisões, são parte integrante desse esforço de construção (que é permanente) de uma nação que se pretenda soberana.

(35) Para uma discussão acerca da relação entre estratégia empresarial e globalização a partir dos anos 1990, ver Carneiro (2007).

(36) Cf. Kupfer (2009).

Crescentemente, requer-se de uma política industrial a capacidade de coordenar o todo (cada vez mais complexo), ao mesmo tempo em que considera as especificidades da realidade em suas várias dimensões (setorial, tecnológica, financeira, organizacional, institucional, regional), apoiada em uma perspectiva dinâmica de longo prazo. Também se requer, frente à necessidade de maior seletividade, que o acesso aos instrumentos de política seja acompanhado de uma maior exigência de cumprimento de contrapartidas.

Investir, inovar, exportar e financiar tudo isto. Não há dúvida que é disto que se trata, mas que seja a serviço de um projeto de desenvolvimento do país, para o qual se somem as demais políticas públicas. Para tanto, requer-se uma política macroeconômica pró-desenvolvimento. Não há Política Industrial que consiga contrabalançar os efeitos perversos de uma política macroeconômica com taxa de câmbio e de juros persistentemente limitando a eficácia dos instrumentos de financiamento e aumentando a aversão ao risco empresarial.³⁷ Do contrário, o binômio juro alto-câmbio valorizado pode ser o exterminador de nosso futuro, com a continuação da especialização regressiva da base produtiva e da perda de substância econômica, levando a um processo de desindustrialização do país.

Esta contradição entre as políticas industrial e macroeconômica reflete, na verdade, as divisões que existem dentro do Estado brasileiro, que, em última instância, refletem divisões dentro da sociedade acerca do projeto que se pretende para o país. A luta entre as diferentes visões para impor seu projeto materializa-se, concretamente, na disputa pelos recursos. Para o bem do país, é imprescindível que sejamos capazes, como já o fomos no passado, de construir e perseguir uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo. Uma estratégia que permita defender a estrutura produtiva existente e avançar no sentido de fortalecê-la, e assim construir uma inserção internacional que se sustente em uma pauta de exportação mais qualificada, com produtos de maior valor agregado e intensidade tecnológica.³⁸

Do contrário, continuaremos a assistir a recorrência de insanidades como as que recentemente se repetiram. De um lado, a edição de medidas de aprofundamento da Política Industrial (com o pacote de medidas de incentivo às exportações lançado

(37) Cf. Fiesp (2008) e Comin (2009).

(38) Desde 1990, um dos autores deste texto vem tentando construir uma agenda para a construção de um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento, cuja questão central é a necessidade de ruptura com o modelo neoliberal e de reconstrução de um Estado Nacional, para que o país possa readquirir maior soberania no manejo da política econômica (ver Cano, 2007a; 2007b). Recentemente, com a crise atual, surgiram novas propostas para um novo projeto nacional. Entre elas, ver: Gentil e Messenberg (2009), Magalhães (2009), Sicsú e Castelar (2009), Sicsú e Miranda (2009) e Velloso e Albuquerque (2010).

em 5 de maio). De outro, a sinalização de um novo ciclo de aperto na política monetária e corte no gasto público, deflagrado pelo Comitê de Política Monetária (Copom) no dia 28 de abril, com base no suposto de que há risco de descontrole da inflação ante a retomada do crescimento da economia e os sinais de que o país vem se recuperando dos efeitos da crise financeira internacional.

Cabe lembrar, nestas notas finais, que nenhum país tornou-se desenvolvido antes que completasse sua industrialização. Nenhum atingiu a condição de desenvolvido, restringindo sua base econômica às exportações de produtos primários. Nem mesmo cabe colocar isto em dúvida, diante do caso australiano, de grande capacidade primário-exportadora, mas de moderna estrutura industrial. Lembremos que ali o capitalismo penetrou em uma “área vazia”, transplantando o capitalismo do Centro, sem as estruturais doenças do subdesenvolvimento.

Contudo, a lembrança de alguns dados recentes talvez sirva para esclarecer melhor esta questão. Tínhamos, ao findar a década de 1970, o oitavo parque industrial do mundo e o peso de nossa indústria de transformação no PIB, em 1980, era de 32,4% – dos mais altos do mundo. Ingressados na crise, contudo, e depois, pior, no neoliberalismo, vimos aquela cifra baixar para 16,9% em 2002 e cair ainda mais em 2009, para 15,5%. Isto mostra que a propalada “recuperação” ora festejada é enganosa, haja vista que nos últimos 10 anos a taxa de crescimento dessa indústria foi medíocre, a metade da baixa taxa do PIB.

A participação das exportações de manufaturados em nossa pauta exportadora, que nos anos de 1970 situava-se em torno de 40% e em 1985 atingira 55%, manter-se-ia nesse nível até o final do século, mas a desindustrialização quebrou essa resistência: em 2009, ela perfazia tão somente 44%. Mas a pauta importadora, ao contrário, se agravou ainda mais: nosso déficit com produtos eletrônicos atingiu, em 2008, a exorbitância de US\$ 35 bilhões!

Nosso saldo comercial, que fora de US\$ 25 bilhões em 2008 e estagnara em 2009, está sofrendo vertiginosa queda (-67%) em 2010, quando comparamos o período de janeiro-abril de 2010 com o de 2009. Estima-se, inclusive, que nosso déficit de transações correntes deverá se situar entre 40 e 50 bilhões de dólares. É mesmo típico deste país, exultar determinadas cifras, sem antes examinar sua natureza. É o que ocorre, presentemente, com a (pequena) elevação da taxa de investimento do país. Não se dão conta que, na verdade, além dos gastos com infraestrutura e habitação, os investimentos industriais têm como destino predominante os segmentos exportadores de produtos primários e semimanufaturados.

Referências bibliográficas

- BELLUZZO, L.G.; COUTINHO, R. (1983). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 2v.
- BELLUZZO, L.G.; CARNEIRO, R. (2003). O paradoxo da credibilidade. *Política Econômica em Foco*, Campinas, SP, Instituto de Economia, Unicamp, n. 2, set./dez.
- CANO, W. (2000). *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp.
- CANO, W. (2007a). Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento? *Revista do Serviço Público*, Edição Especial, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília-DF, p. 59-69.
- CANO, W. (2007b). Agenda para um nuevo Proyecto Nacional de Desarrollo. In: VIDAL, G.; GUILLÉN, R.A. *Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización*. México: Clacso-UNAM-Red Celso Furtado.
- CARNEIRO, R.M. (2007). *Globalização e estratégias empresariais*. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, ago. (Texto para Discussão, n. 132).
- COMIN, A. (2009). *Desafios da Política Industrial no Brasil do Século XXI: síntese de proposições*. Brasília: IEL.
- COUTINHO, L.G.(1999). Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J.L. (1999). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- COUTINHO, L.G.; FERRAZ, J.C. (1994). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Unicamp-Papirus.
- ERBER, F.S. (2006). Inovação tecnológica. *Facto*, jun./jul.
- FAJYNZLBER, F. (1983). *La Industrialización Trunca de América Latina*. México-Caracas-Buenos Aires: Nueva Imagen.
- FIESP (2008). Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. *Cadernos Política Industrial*, n. 1, 07 jun.
- FIORI, J.L.(Org). (1999). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- GENTIL, D.L.; MESSEMBER, R.P. (2009). *Crescimento Econômico: produto potencial e investimento*. Brasília: IPEA.
- KUPFER, D. (2009). O primeiro ano do resto das nossas vidas. *Jornal Valor*, 01/04.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- MAGALHÃES, J.P.A. (2009). *O Que Fazer Depois da Crise: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano*. Rio de Janeiro: Contexto.

MEDEIROS, C.A. (1999). China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J.L. (1999). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.

SALERNO, M.S.; DAHER, T. (2006). *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas*. Brasília, 23-set. (mimeo).

SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.) (2009). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA.

SICSÚ, J.; MIRANDA, P. (Org.) (2009). *Crescimento Econômico: estratégias e instituições*. Brasília: IPEA.

SUZIGAN, W.; Furtado, J. (2008). A institucionalidade da Política Industrial e Tecnológica: problemas, desafios, propostas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA, 2, São Paulo: CNI.

TAVARES, M.C. (1998). *Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: Unicamp-IE.

VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. de. (2010). *Na crise, esperança e oportunidade, desenvolvimento como sonho brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier.

Anexo

Cronologia das Principais Ações / Medidas

2003

- Reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex (Lei 10.668, de 14/05/03)
- Divulgação do Roteiro para Agenda de Desenvolvimento (16/06/03)
- Criação da Rede Nacional de Informações sobre Investimento – RENAI (set/03; implementação em mar/04)
- Divulgação das Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (26/11/03)
- Instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (Decreto 4.925, de 19/12/03).

2004

- Criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG (Decreto 4.993, de 18/02/04)
- Lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (31/03/04)
- Criação do PROFARMA/BNDES (mai/04)
- Criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL (Portaria Interministerial 200, de 03/08/04)
- Reestruturação do INPI
- Convênio Petrobrás-Sebrae, no âmbito do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (08/10/04)
- Criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS (Lei 10.972, de 02/12/04)
- Aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973, de 02/12/04; regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11/10/05)
- Instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da estrutura Portuária – REPORTO (Lei 11.033, de 21/12/04)
- Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (Lei 11.080, de 30/12/04; regulamentados pelos Decretos 5.352 e 5.353, de 24/01/05)
- Aprovação da nova Lei de Informática (Lei 11.077, de 30/12/04; regulamentada pelo Decreto 5.906, de 26/09/06)
- Nova Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei 11.079, de 30/12/04).

2005

- Introdução do biodiesel na matriz energética brasileira (Lei 11.097, de 13/01/05)
- Aprovação da Lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 24/03/05)
- Entrada em operação do quadro técnico da ABDI (jul/05)
- Redução a zero das alíquotas de IPI para bens de capital (Decreto 5.468, de 15/06/05)
- Aprovação da Lei do Bem (Lei 11.196, de 21/11//05; regulamentada pelo Decreto 5.798, de 07/07/06)
- Instituição do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES (Lei 11.196, de 21/11//05)
- Regulamentação do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP (Decreto 5.649, de 29/12/05)
- Criação da Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC.

2006

- Criação da Rede Nacional de Agentes de Política Industrial – RENAPI (abr/06)
- Criação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD-T (Decreto 5.820, de 29/06/06)
- Lançamento da Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar 123, de 14/12/06).

2007

- Lançamento da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e criação do Comitê Nacional de Biotecnologia – CNB (Decreto 6.041, 08/02/07)
- Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD (Lei 11.484, de 31/05/07)
- Celebração dos Acordos Mercosul/Israel e Mercosul/SACU (South African Customs Union), concluídas as negociações do Acordo Mercosul/Índia
- Lançamento do Plano de Ação, Ciência e Tecnologia (PACTI) pelo MCT (nov/07)
- Implementação do Novo PROFARMA/BNDES (nov/07)
- Instituição do Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC (Decreto 6.259, de 20/11/07)
- Criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM (Lei 11.598, 03/12/07)
- Criação da Academia da Propriedade Intelectual e da Inovação e inauguração de seus programas de pós-graduação e pesquisa.

2008

- Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (12/05/08)
- Fortalecimento dos Fóruns de Competitividade para a implementação da PDP
- Criação do Cadastro Nacional de Empresas
- Criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI (LC nº 128)
- Criação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – CEITEC S.A. (Lei 11.894, de 29/12/08)
- Novo marco regulatório para Zonas de Processamento de Exportações (Lei 11.732, de 30/06/08; Decreto 6.634, de 05/11/08)
- Divulgação da Estratégia Brasileira de Exportações (03/09/08).

2009

- Criação do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI) – BNDES/MF
- Criação do BNDES Pró-Engenharia (jun./09)
- Estruturação da RENAPI/ABDI – formação de núcleos regionais de política industrial
- Início da operação dos serviços de busca e exame internacionais de patentes (PCT)
- Instituição do Regime Especial Tributário (RET) com alíquota reduzida do patrimônio de afetação em empreendimentos de habitação de interesse social (até R\$ 60 mil) – Construção Civil – Programa “Minha Casa, Minha Vida” (Lei 12.024, de 27/08/09, conversão da MP 460, de 30/03/09)
- Instituição do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.BR (Decreto 6.991, de 27/10/09)
- Instituição do Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO (Medida Provisória 472, de 16/12/09).

2010

- Criação da Secretaria de Inovação no MDIC
- Lançamento de medidas de incentivo às exportações, em 05/05/10 (criação do EXIM-Brasil, mudanças no Simples, entre outras medidas).