

**A recente política industrial brasileira:  
Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior**

Ian Ramalho Guerriero  
Doutorando em Economia no IE/UFRJ

Artigo submetido para as seções de comunicações de Economia Brasileira Contemporânea (item 2.3) do XVIII Encontro Nacional de Economia Política promovido pela Sociedade de Economia Política. No Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 05 a 08 de junho de 2012.

**Resumo**

Este artigo interpreta a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e o Plano Brasil Maior (2011-2014) analisando a retomada do uso de política industrial de forma explícita no Brasil e os instrumentos disponíveis e sua articulação prevista. Além disso, avaliam-se seus objetivos e suas metas estabelecidas e também seus resultados.

Classificação JEL: L52

Palavras-chave: Política Industrial, PDP, PBM.

**Abstract**

This paper brings an interpretation of the Productive Development Policy (2008-2010) and the Brasil Maior Plan (2011-2014) by the analysis of the resumption of explicit industrial policy in Brazil and the instruments available. Beyond that, the objectives and goals are evaluated, and also its results.

## **A recente política industrial brasileira:**

### **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM)**

São quatro os objetivos do artigo: 1) abordar a retomada do uso de política industrial de forma explícita no Brasil; 2) destacar os instrumentos disponíveis e sua articulação prevista; 3) avaliar seus objetivos e suas metas estabelecidas; 4) avaliar seus resultados.

Para tal, o artigo está dividido em quatro seções, incluindo os comentários finais. A primeira seção é apresentada e discutida a PDP no que tange à sua formulação original, com destaque para sua preocupação com questões gerais de competitividade da economia, ao mesmo tempo em que aborda distintamente os setores, a depender de seu grau de aproximação com a fronteira tecnológica. Para tanto, metas quantitativas foram estabelecidas com a visão estrutural de que só seriam alcançáveis com a melhoria das condições dinâmicas, envolvendo maior inovação, investimento e inserção no comércio exterior.

Na segunda seção são avaliados os resultados práticos da PDP, considerando a mudança abrupta da conjuntura econômica decorrente da crise internacional a partir do final de 2008. Reconhecemos que a definição de metas quantitativas é um instrumento útil para avaliar o sucesso da política, mas não restringimos a avaliação aos seus próprios termos. Nesta seção são avaliados também os objetivos, o uso dos instrumentos e a adequação da PDP ao desafio de acelerar o desenvolvimento da economia brasileira.

Lançado em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior (PBM) é entendido como continuidade da PDP, numa conjuntura desfavorável sob a qual os desafios da política industrial são bem maiores. O PBM recebe breves comentários na terceira seção deste capítulo, na qual são apontadas suas principais mudanças e os aprendizados que os formuladores de política brasileiros tiveram com as experiências da PITCE e PDP.

Por fim, uma seção com os comentários finais do capítulo.

#### **1. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**

Em maio de 2008 o governo federal brasileiro anunciou uma nova política industrial, batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se propôs superar limitações da PITCE (especialmente quanto às dificuldades gestão e restrição dos instrumentos) e ampliar o escopo de ação para um grande número de setores.

A PDP é elaborada em consonância com os demais planos e programas do governo que foram estabelecidos nos anos anteriores (PAC, PACTI, PAC-Saúde, PDE, PNQ e PROMIMP) e

explicitamente “convergente com a política macroeconômica”. O foco repete aquele da PITCE<sup>1</sup> de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira com incentivos às atividades de pesquisa e inovação tecnológica; e os instrumentos institucionais e legais estabelecidos no período anterior foram mantidos e ampliados. Pode-se afirmar que a PDP é um avanço em relação ao aprendizado dos anos em que vigorou a PITCE. Além de diagnósticos setoriais e busca por aumento da competitividade, a política reconhece a necessidade de instrumentos mais abrangentes e melhorias na gestão e governança. É nesse quesito que a PDP inova, introduzindo metas gerais<sup>2</sup> e setoriais a serem perseguidas pelos gestores.

“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.”<sup>3</sup>

### 1.1 Diagnóstico da PDP

O aspecto marcante da PDP é seu propósito ser dar “sustentabilidade ao atual ciclo de crescimento” que o Brasil vivenciava naquele período. No início de 2008, a taxa de investimento medida pela formação bruta de capital fixo sobre o PIB atingiu o maior nível desde 1995 (17,9%), e verificava-se o crescimento constante desse indicador ao longo dos 13 trimestres anteriores. O crescimento do PIB também se mostrou robusto no período anterior, com contínua redução do desemprego,

<sup>1</sup> Política Industrial, Tecnológica e Comércio Exterior estabelecida pelo governo brasileiro no final de 2003. A PITCE foi responsável pela reestruturação institucional dos mecanismos de fomento à inovação e investimento industrial no Brasil. Para uma avaliação detalhada, ver Arruda, Vermulm e Holanda (2006). Os principais marcos são: Lei de Inovação (10.973/2004), que busca favorecer a interação entre universidade, institutos de pesquisa e empresas, com maior participação dos institutos no processo de inovação e também estímulo direto às empresas para inovarem, além de instituir mecanismos de compras governamentais para estimular a demanda por produtos e serviços específicos; Lei do Bem (11.196/2005), que reorganizou diversos instrumentos já existentes de incentivos fiscais à inovação e adicionou outros mais estimulantes, em especial a condição automática da concessão do incentivo fiscal; Lei da Biossegurança (11.105/2005) e Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (6.041/2007), que estabelecem as regras e instrumentos para a pesquisa e inovação na área biológica; Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI, Lei Nº 11.080/2004), que é a instância superior da articulação público-privado da política industrial; Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI, Lei 11.080/2004) vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de direito privado, responsável por coordenar e articular a política industrial sob as diretrizes estabelecidas pelo CNDI; Reorganização da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com ampliação de seus recursos destinados a financiar e subvencionar pesquisa científica e tecnológica, além de mudança das regras do FNDCT, que passou a ter menor contingenciamento e ações transversais entre os diversos setores; Reestabelecimento de linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinadas à atividade de inovação, além das linhas voltadas ao financiamento de investimento e exportações.

<sup>2</sup> O instrumento de metas é reconhecidamente adequado para políticas industriais. Na avaliação de Chang (2009, p. 17), em tradução livre: “Em primeiro lugar, no lançamento de um programa de política industrial, metas de desempenho devem ser claramente especificados junto com seus requisitos de informação, de forma que os destinatários não consigam safar-se de um mau desempenho. O anúncio público das metas fará sua manipulação mais difícil, mas vai reduzir sua flexibilidade. Em segundo, as metas devem ser estabelecidas em consulta com a comunidade empresarial, para poderem ser realistas e não apenas refletir os sonhos burocráticos. Terceiro, metas precisam ser revisadas durante o processo – podem se mostrar muito fáceis, difíceis ou inesperadamente afetadas por choques externos. Quarto, em indústrias nas quais exportar é possível, desempenhos de exportação devem receber a mais alta importância como medida de desempenho. Quinto, formuladores de política precisam dar mais atenção às tendências dos indicadores de desempenho, mais do que sobre seus níveis.”

<sup>3</sup> Cano e Silva (2010, p. 11).

aumento do mercado de crédito, aumento dos lucros privados e, portanto, da capacidade de investimento privada, inflação baixa e constante, contas externas equilibradas e elevado nível de reservas internacionais. Além disso, a situação fiscal estava confortável; logo, depois de diversos anos de política contracionista, havia espaço para desonerações tributárias. Todos esses elementos configuravam uma situação econômica muito favorável da economia brasileira. O principal desafio à época seria manter essa trajetória de crescimento por meio da eliminação dos gargalos, em especial em infraestrutura e formação de mão de obra, tarefas encampadas por outros programas do governo (PAC, PDE e PROMIMP). Para a política industrial, por sua vez, tratava-se de uma oportunidade de ampliar os instrumentos de estímulo ao aumento da capacidade de inovação, já em curso desde a PITCE, com estímulos ao investimento voltado à expansão da capacidade de oferta. Com a continuidade do crescimento econômico do período anterior, a capacidade produtiva rapidamente seria ocupada, gerando pressões inflacionárias e na balança comercial. Portanto, os desafios de política industrial naquele momento iam além da questão da capacidade inovativa, mas também estavam associados à necessidade de expansão da oferta.

Essa avaliação é explícita na formulação da PDP<sup>4</sup>, que indica como desafios: ampliar a capacidade de oferta; preservar a robustez do balanço de pagamentos; elevar a capacidade de inovação; e fortalecer micro e pequenas empresas (MPES). Este último item aparentemente é um adendo pequeno frente aos demais, sendo que sua limitada articulação seria por conta das cadeias produtivas que envolvem fornecedores que são MPES. Por outro lado, a preocupação com as MPES está associada às grandes críticas quanto à dificuldade da atividade empreendedora no Brasil. De toda maneira, a PDP se mostrou uma oportunidade de organizar um pacote de medidas para facilitar a atividade das MPES especialmente no campo tributário, uma reivindicação antiga dos empresários. Em seu favor, pesa a capacidade de geração de empregos que as MPES apresentam. Além disso, é notório que as MPES têm acesso mais restrito ao mercado de crédito e enfrentam limitações com sua gestão tributária, o que limita sobremaneira sua competitividade. Em contrapartida, foi estabelecida uma meta de elevação da competitividade das MPES, indicada por suas exportações e atividade de pesquisa e inovação tecnológica.

---

<sup>4</sup> Ver Brasil (2008). Em termos de formulação, a PDP segue a tendência mundial no que concerne a estruturação de políticas industriais. Segundo os relatórios da European Commission (2010), a política industrial europeia é organizada combinando mecanismos horizontais e setoriais, com visão sistêmica das cadeias produtivas. A participação dos empresários na formulação das medidas e dos indicadores é reconhecida como fundamental para dar apoio e factibilidade à política. Ressalte-se ainda a necessidade de transparência e publicidade das medidas implementadas e dos planos da política que servem de guia para os agentes. Além disso, os resultados são permanentemente acompanhados pela Comissão. A avaliação é feita *ex post* em base de indicadores de competitividade pré-estabelecidos cobrindo variáveis de investimento, produção, preços, custos e inovação, identificando os efeitos das medidas e permitindo correções de trajetórias e aproveitamento de oportunidades que surjam ao longo do processo. No caso da política industrial europeia, os focos de ação são similares à brasileira: inovação (especialmente ligada a eficiência energética), atuação internacional, fortalecimento do mercado interno e pequenas e médias empresas.

É importante destacar que a questão das exportações é tratada na PDP muito mais como uma medida de aumento da competitividade do que de restrição de balanço de pagamentos. Isso é uma novidade na história da economia brasileira, que sempre enfrentou restrições externas e decorre, do lado comercial, da expressiva elevação dos preços de commodities primárias exportadas pelo Brasil e, do lado financeiro, pelo grande fluxo de capitais internacionais associado à atratividade do Brasil<sup>5</sup>. Graças a essa condição favorável, os esforços de exportação na PDP foram voltados à diversificação da pauta em direção a itens com maior conteúdo tecnológico.

Diferentemente do período em que prevaleceu a política de substituição de importações, o desafio da economia brasileira em 2008 era reverter o processo de “especialização regressiva”<sup>6</sup> aproveitando as oportunidades dadas pela expansão das exportações e pela existência de um parque industrial complexo e integrado.

“Existe um aspecto importante deste surto de demanda de matérias-primas e produtos básicos que favorece o Brasil, e está relacionado com a sua cronologia. A forte demanda de recursos naturais, que deverá contribuir para elevar exportações e atrair investimentos relacionados, poderia — numa economia menos diversificada — aprisionar as trajetórias de crescimento num círculo restrito de produtos e setores, com preços favorecidos e capazes de suportar o câmbio valorizado decorrente dos elevados volumes de exportações e dos fluxos de capitais que querem partilhar os frutos da prosperidade. Mas esta vaga forte em favor dos recursos naturais e dos produtos básicos ocorre numa economia com forte grau de integração interindustrial, com elevada capacidade de resposta local às múltiplas demandas suscitadas pelos novos investimentos, sejam eles no petróleo, na mineração, na agropecuária ou na bioenergia.”<sup>7</sup>

Ressalte-se que a PDP não propôs qualquer interferência na gestão macroeconômica da taxa de câmbio, tampouco medidas comerciais de proteção frente à concorrência de produtos manufaturados importados. Pelo contrário, não se propôs reverter essa pressão competitiva, mas usá-la como estímulo para o aumento das capacitações e produtividade dos produtores brasileiros. A PDP, neste quesito, ampliou a gama de instrumentos de facilitação e redução de custos para a atividade inovativa e do investimento.

## 1.2 Macrometas

Uma das grandes novidades introduzidas na PDP foi a criação de metas a serem cumpridas<sup>8</sup>. Quatro macrometas sintetizaram o objetivo da política: 1) elevar o nível de investimento (ampliação FBCF/PIB de 17,4% em 2007 para 21% em 2010); 2) elevar a atividade de inovação e mudança

<sup>5</sup> Além do substancial diferencial de juros básicos da economia brasileira, o país foi reconhecido desde o início de 2008 como “grau de investimento” pelas agências internacionais de classificação de risco.

<sup>6</sup> Por “especialização regressiva” entende-se o fenômeno de ajustamento com redução das atividades internas da empresa, ampliando a aquisição de insumos e serviços de outras empresas estrangeiras, o que implica uma especialização em elos específicos da cadeia produtiva. Em geral, elos de maior competitividade das empresas brasileiras caracterizados por menor complexidade tecnológica. Esse diagnóstico já era feito nos anos 1990; ver Coutinho (1997).

<sup>7</sup> Furtado (2008).

<sup>8</sup> A maior parte das metas foi estabelecida para o ano de 2010. Algumas metas setoriais, entretanto, foram estabelecidas para períodos mais longos.

tecnológica (aumento dos investimentos em P&D das empresas de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010); 3) elevar a competitividade internacional dos produtos brasileiros (ampliação da participação das exportações brasileiras no total mundial de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010); e 4) aumentar o número das MPES exportadoras (aumento de 10% em relação a 2006).

Além dessas, foram estabelecidas também metas setoriais para todos os setores que receberam menção na PDP, analisar e avaliar o grande conjunto dessas metas setoriais foge ao escopo deste artigo. Houve, portanto, uma grande expansão da abrangência da política industrial em relação à PITCE, que estava focada em quatro setores estratégicos, para um total de 25 programas setoriais estruturantes<sup>9</sup> e mais seis programas considerados estratégicos.

Estabelecer metas é uma das práticas de política industrial que se mostra mais adequada para o acompanhamento e avaliação de seus resultados. Além da evidente facilidade de comparação entre os números alcançados e aqueles propostos, as metas sintetizam a avaliação de dificuldades e oportunidades do setor somadas às aspirações para sua mudança dentro de determinado prazo. Sua formulação une a avaliação e a proposição considerada factível e positiva para cada setor. O esforço de planejamento, então, reúne o diagnóstico de determinada indústria com os anseios dos formuladores de política para sua trajetória futura. A atividade de planejamento é marcada pela definição de rumos entendidos como positivos pela composição política da sociedade, representada no governo, e explicita as pretensões desses para a estrutura econômica do país. Com isso, organizam-se os instrumentos para fomentar a ação econômica na direção necessária a que se atinjam as metas preestabelecidas.

As metas podem ser avaliadas em duas dimensões. A primeira dimensão da avaliação é feita sobre sua definição, *ex ante*, quando se pode discutir o grau de ambição e a direção da perspectiva de transformação estrutural e desenvolvimento econômico previsto no planejamento. A segunda dimensão é feita *ex post*, passado o prazo esperado para sua realização, quando se avalia o grau de atingimento da meta. Neste momento, avalia-se também a adequação tanto da meta quanto daquilo que foi efetivamente realizado tendo decorrido tempo e diversas mudanças econômicas, previstas ou imprevistas, daí o aprendizado enquanto a política industrial está em curso.

Feitas estas considerações, cabe comentar as macrometas da PDP. Podemos considerar, entretanto, que as quatro macrometas (e também as demais metas setoriais) não representam uma perspectiva de substancial mudança estrutural. Evidentemente, como se trata de metas para um curto horizonte de tempo, não poderiam ser por demais ambiciosas. Mesmo assim, as metas foram estabelecidas projetando à frente as expressivas taxas de crescimento do período anterior. Ou seja, esperava-se sustentar o ritmo acelerado de expansão dos investimentos, gastos em inovação e exportações.

---

<sup>9</sup> No decorrer do período da PDP foram criados ainda mais três programas setoriais, totalizando 28.

Neste aspecto, a PDP se mostrou limitada, quando teria oportunidade para propor aspectos de mudanças estruturais mais expressivas. O ciclo eleitoral, é verdade, limita o raio de ação e justifica que as metas sejam colocadas dentro de seu horizonte temporal, até como medida de avaliação posterior. Mesmo assim, a política industrial é de Estado, não restrita a um governo. Um incremento positivo na política seria a definição de metas de prazos mais longos, digamos cinco e dez anos, que servissem tanto como orientação quanto como síntese de proposição da estrutura industrial que se deseja alcançar. Ao longo do curso, as revisões e mudanças de rumo, evidentemente, são parte de políticas industriais que reconhecem a natureza dinâmica da economia.

Por fim, é importante reconhecer que as metas estabelecidas estão limitadas à expansão das vantagens comparativas da economia brasileira. Por mais que haja um grande enfoque na atividade pesquisa e desenvolvimento tecnológico, faltam à PDP propostas de desafiar as atuais vantagens comparativas para uma mais profunda e acelerada mudança estrutural. Setores que poderiam liderar uma mudança estrutural mais profunda são o da defesa e saúde, porque possuem duas características especiais: a decisão de investimento foge à racionalidade privada e há alto grau tecnológico envolvido. As motivações estratégicas que predominam nesses setores e o aspecto majoritariamente público de sua demanda, reforçam a importância da decisão estatal de conduzir acelerada construção de capacitações produtivas e tecnológicas, especialmente em países em esforço de *catch-up*<sup>10</sup>.

### 1.3 Medidas

A PDP é estruturada sob uma avaliação sistêmica da economia, reconhecendo as particularidades setoriais e a interação entre os setores. A política é dividida em três níveis, sendo o primeiro de ações sistêmicas voltadas para o estabelecimento de mecanismos de interação entre a PDP e os demais programas em curso do governo federal (PAC, PACTI, PAC-Saúde, PDE, PNQ e PROMINP). Neste nível há também a criação de novas iniciativas, de caráter horizontal, tais como redução de custo e aumento dos recursos para investimento e inovação, e melhorias nas legislações tributárias e de comércio internacional.

No segundo nível estão os programas estruturantes para sistemas produtivos, que são as medidas específicas para diversos setores, divididos entre: seis programas para áreas estratégicas<sup>11</sup> (escolhidas por serem portadoras de alto grau tecnológico) em semelhança à PITCE; sete programas

<sup>10</sup> Destaque-se que no caso da saúde há em curso o Mais Saúde (PAC-Saúde). A liderança da Petrobras no setor de petróleo e gás também amplia os instrumentos para que seja implementada uma política de transformação estrutural neste setor, estimulado especialmente pelas descobertas do pré-sal. Estes três setores são alvo de programas de destaques estratégicos na PDP.

<sup>11</sup> As áreas estratégicas são: complexo industrial da saúde; nanotecnologia; tecnologia de informação e comunicação; biotecnologia; energia nuclear; e complexo industrial da defesa.

para consolidar e expandir a liderança em setores que a indústria brasileira apresenta posição avançada em relação à fronteira tecnológica e produtiva do mundo<sup>12</sup>; e doze programas para fortalecer a competitividade de setores que estão consolidados na indústria brasileira, mas por motivos diversos estão atrasados frente à concorrência internacional e de importados no mercado doméstico<sup>13</sup>.

Por fim, o terceiro nível da política é de destaques estratégicos, que envolve medidas para favorecer temas escolhidos por seus impactos no longo prazo. São seis programas nesse grupo: MPES; exportações; integração produtiva com a América Latina e Caribe com foco no Mercosul; regionalização; produção sustentável; e integração com a África.

O primeiro grupo de instrumentos da PDP<sup>14</sup> tem o caráter de incentivo benéfico de reduzir os custos (tributários, de financiamento) e ampliar os recursos disponíveis para crédito e subvenções<sup>15</sup>. As medidas da PDP, sob este ponto de vista, podem ser vistas como um “pacote de bondades”, em linha com o diagnóstico de crescimento acelerado da economia e necessidade de redução de gargalos e obstáculos.

Há outros três conjuntos de instrumentos utilizados pela PDP: o poder de compra governamental (administração direta e de empresas estatais); instrumentos de regulação técnica, sanitária, econômica e concorrencial; e apoio técnico (certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado).

O apoio técnico, o poder de compra estatal e a regulação podem ser poderosos instrumentos de cobrança ou estímulos por obrigações e contrapartidas que poderiam ser implementadas para acelerar ou direcionar as decisões empresariais. Entretanto, evitou-se na formulação da PDP utilizar medidas que pudessem ser considerados dirigistas ou de excessiva intervenção do Estado na economia. Pelo contrário, as medidas da PDP são muito mais associadas à “cenoura” (da usual expressão para fazer o burrico andar), enquanto a função do “bastão” é deixada para a concorrência. Foge ao escopo deste artigo detalhar todas as medidas propostas pela PDP que estão disponíveis nos documentos oficiais<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Os setores para consolidar e expandir a liderança são: complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; siderurgia; celulose e papel; e carnes.

<sup>13</sup> Os setores para fortalecer a competitividade originais são: 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; biodiesel; e plásticos. Foram acrescentados posteriormente os setores de ; eletrônica de consumo; indústria de brinquedos; e trigo.

<sup>14</sup> Para uma descrição detalhada dos instrumentos da PDP, ver FIESP (2009a).

<sup>15</sup> Originalmente foram estimados R\$ 21,4 bilhões em renúncia fiscal e R\$ 210 bilhões em crédito ao investimento, P&D, exportação e inovação pelo BNDES e mais recursos direcionados à FINEP ao longo do período 2008-2010.

<sup>16</sup> Ver Brasil (2008) para as medidas propostas e Brasil (2011a) para o relatório de sua implementação. Deve-se lembrar que as medidas implementadas sob o escopo da PITCE foram mantidas e renovadas. As principais medidas



## 1.4 Gestão

O modelo de governança estabelecido na PDP veio a corrigir a maior parte das deficiências de articulação identificadas no período da PITCE, com definição clara de funções e responsabilidades para permitir melhor fluxo de informações e decisões e também a cobrança de resultados. A formulação e implantação deste modelo de gestão representa uma retomada da organização da burocracia estatal brasileira e suas capacitações de articulação com o setor privado e mobilização de instrumentos disponíveis para a consecução da política industrial.

A articulação da PDP com os demais programas do governo ficou a cargo da Casa Civil. Por sua vez, o CNDI<sup>17</sup> teve reforçado seu papel de avaliar e delinear as medidas de política industrial, validando e acompanhando as medidas. É nesta instância que há a articulação do setor público com o privado, para identificar os desafios e corrigir rumos.

Subordinada ao CNDI, a Coordenação Geral da política está a cargo do MDIC, em articulação com um Conselho Gestor, formado com outros ministérios (o próprio MDIC, Casa Civil, Fazenda, Planejamento, Ciência e Tecnologia e Educação).

---

novas da PDP são Prorrogar até 2010 a possibilidade de depreciação acelerada (Lei 11.051/04), com possibilidade de redução de 50% do prazo de depreciação regular, além de crédito de 25% da depreciação contra a CSLL; Redução do prazo para apropriação dos créditos derivados da aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses, que se tornou a Lei nº 11.774/08; Lei nº 12.349/2010, que alterou a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), e permite a utilização do poder de compra do Estado com preferência por bens e serviços nacionais; Supressão da cobrança de IOF nas operações de crédito com o BNDES e FINAME; Redução de IPI para um grande número de setores; Na legislação de acordos comerciais foi prevista a alteração da Lei 9.019/95, relativa ao Acordo antidumping e Acordo de Subsídios e direitos compensatórios; propondo aumento do combate a circunvenção e subfaturamento, suspensão de ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados; Aumento dos recursos da FINEP para financiamento e subvenção econômica à inovação; Criação do Fundo Soberano, que se tornou a Lei nº 11.887/08, com o objetivo de diminuir as flutuações econômicas; Criação de instrumentos de garantia de crédito como o Fundo Garantidor de Investimento – (BNDES FGI), Fundo de Garantia de Operações (FGO), Fundo Mercosul de Garantias a MPEs e estímulo a criação das Sociedades de Garantia de Crédito; Criação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (CEITEC), empresa pública voltada para desenvolver soluções tecnológicas em semicondutores e microeletrônica; Ampliação da abrangência do REPORTE (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária) para os segmentos ferroviário, hidroviário e dutoviário (suspensão de PIS, COFINS, II, IPI sobre bens de capital); Ampliação do Drawback Verde-Amarelo: suspensão do pagamento de PIS/Cofins na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados; Redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação; Alterações nas condições de oferta de recursos ofertados pelo BNDES, destacando-se: (i) o aumento do capital social do BNDES, que permitiu maior oferta de crédito; (ii) redução do spread médio do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% para 1,1%; (iii) redução do spread médio do BNDES na comercialização de bens de capital, de 1,5% para 0,9%; (iv) redução da taxa de intermediação financeira cobrada nos repasses das instituições financeiras, de 0,8% para 0,5%; (v) duplicação do prazo de financiamento para a indústria no produto FINAME, de cinco para dez anos; (vi) linha de crédito Capital Inovador para capacitação, ativos intangíveis, engenharia e outros esforços inovativos com custo de TJLP+0%; (vii) linha de Inovação Tecnológica para apoiar projetos de pesquisa e inovação com custo de 4,5% a.a.; (viii) FUNTEC com apoio não reembolsável em projetos de tecnologia.

<sup>17</sup> Participam originalmente do CNDI os ministros: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (presidente do conselho); da Casa Civil; Ciência e Tecnologia; Fazenda; Relações Exteriores; Planejamento, Orçamento e Gestão; Integração Nacional; Meio Ambiente; Minas e Energia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego; Transportes; e Secretaria Geral da Presidência da República; além do Presidente do BNDES e 14 representantes da sociedade civil. Atualmente, sob o PBM, o CNDI foi estendido, com a incorporação dos ministros: da Secretaria de Aviação Civil; Secretaria de Portos; ministério da Saúde; e ministério da Defesa, além de mais quatro representantes da sociedade civil.

Uma Secretaria Executiva foi criada, subordinada à Coordenação Geral, formada pela ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda, que consolida a prestação de contas dos Comitês Executivos (um responsável por cada programa), e reporta à Coordenação Geral e ao CNDI semestralmente. Além disso, também reporta ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT).

A ABDI, como órgão de apoio técnico, também ficou responsável pela formulação de estudos e Planos Estratégicos Setoriais, articulando o setor público e o privado, a serem trabalhados com os Comitês Executivos.

Por sua vez, cada Comitê Executivo é formado por representantes dos órgãos de governo associados e pertinentes ao escopo do programa pelo qual é responsável. Em cada um deles há um técnico responsável como gestor. Existe ainda uma coordenação para cada conjunto de programas, articulando os Comitês Executivos. Para as ações sistêmicas o coordenador é o Ministério da Fazenda. No caso dos Destaques Estratégicos a coordenação é feita pela ABDI. Para os programas setoriais, as três coordenações ficaram a cargo do MCT (mobilizadores em áreas estratégicas), MDIC (fortalecimento de competitividade) e BNDES (consolidar e expandir a liderança).

## **2. Avaliação dos resultados da PDP**

Deve-se reconhecer a dificuldade da tarefa de avaliação de resultados de políticas industriais. Sob nossa perspectiva, é importante avaliar a política não apenas em seus próprios termos, comparando os resultados quantitativos com suas metas, mas principalmente no nível de sua proposição, intenções e instrumentos utilizados. Além disso, é necessário reconhecer que parte significativa dos resultados de políticas industriais não são diretamente avaliáveis a partir de suas medidas.

A primeira coisa que deve ser avaliada na PDP é sua motivação<sup>18</sup>. Devemos, para tal, lembrar que Gershenkron (1962, p. 11) afirma que desafios pequenos tendem a não ser enfrentados pela sociedade, que de alguma maneira prefere acomodá-los a ter que se mobilizar para solucionar questões de relativamente baixa magnitude. Desafios grandes, porém, são mobilizadores e justificam que grandes esforços sejam dispendidos. A PDP foi formulada para dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento, portanto enfrentando desafios relativamente modestos de desobstrução de gargalos e limitações ao crescimento econômico. Não se tratou de uma política de superação de grandes desafios mobilizadores.

Entretanto, logo após o lançamento da PDP, em setembro de 2008 a falência do banco de investimentos Lehman Brothers marcou o início de uma profunda crise econômica e financeira de

---

<sup>18</sup> Na época de lançamento da PDP, além dos comentários na imprensa, foram feitas algumas manifestações de caráter mais técnico, como IEDI (2008), CNI (2008) e FIESP (2008). Avaliações acadêmicas são encontradas em Carbinato e Corrêa (2008a e 2008b) e Almeida (2009).

escala global. A consequência imediata para a economia brasileira foi a redução abrupta dos investimentos, interrompendo o longo ciclo de crescimento verificado até então.

“No último trimestre de 2008, o PIB caiu 3,6% em relação ao terceiro trimestre e a taxa de investimento trimestral, que havia alcançado 20,4% – quase a meta da PDP para 2010 – no terceiro trimestre, voltou aos 18,5% do início de 2008. Tanto as exportações quanto as importações brasileiras, por sua vez, caíram aproximadamente 25% nos primeiros dois meses do ano em relação ao mesmo período do ano anterior. Além disso, uma das principais variáveis para manutenção dos investimentos na economia brasileira, o crédito, ficou mais caro e escasso, especialmente para empresas menores.”<sup>19</sup>

Rapidamente, em decorrência da crise, foi revertida a situação de conforto e crescimento acelerado que pautou a formulação da PDP. O governo, em resposta, passou a atuar de forma anticíclica, reduzindo o esforço fiscal, acelerando os dispêndios no âmbito do PAC e criou dois novos programas, o Minha Casa Minha Vida – que oferece crédito imobiliário a setores de baixa renda – e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), ambos lançados no início de 2009. De maior interesse para a política industrial, o PSI consiste em redução do custo de financiamento ao investimento, especialmente em aquisição de bens de capital<sup>20</sup>.

Operado pelo BNDES, o PSI consiste basicamente em condições favoráveis de juros e prazos aos investidores. Sua formulação é baseada em empréstimos do Tesouro Nacional para o BNDES na forma de aportes em títulos públicos. Com esses recursos, o Banco aumentou sua capacidade para financiar as empresas no momento de crise econômica. A característica principal do PSI é a baixa taxa de juros cobrada nos financiamentos<sup>21</sup>, situada inclusive abaixo da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) que referencia as operações usuais do BNDES<sup>22</sup>. Apesar de não estar previsto na PDP, o PSI é compatível com a proposta de redução dos custos de financiamento estabelecidos pela política. Sua intensidade, entretanto, foi muito maior do que do que os instrumentos da PDP seriam capazes de gerar. Frente à crise, o governo foi capaz de adaptar seus instrumentos para responder rapidamente a desafios imprevistos.

---

<sup>19</sup> IPEA (2009, p. 226).

<sup>20</sup> O programa e seu escopo foram alterados diversas vezes, englobando mais itens como financiamento à inovação e exportações de bens de capital.

<sup>21</sup> Originalmente, as condições de financiamento estabeleciam juros de 4,5 % a.a.. À medida que o programa foi estendido e alargado, as taxas cobradas foram elevadas em média, variando do piso de 4% a.a. (em operações de financiamento a projetos de inovação) até 10% para aquisição de veículos rodoviários. Para detalhes, ver BNDES (2012).

<sup>22</sup> Houve intenso debate público sobre o caráter de subsídio do PSI, uma vez que o custo do endividamento do governo federal para aportar recursos no BNDES é mais caro que os juros cobrados. Um estudo sobre os impactos fiscais do PSI, considerando os retornos do investimento e aumento do produto pode ser encontrado em Pereira, Simões e Carvalhal (2011). O argumento dos autores é que o programa não é apenas um subsídio, mas também gera novos recursos para União por meio dos impostos cobrados sobre os investimentos e, depois, no prazo mais longo também da atividade econômica que esses investimentos proporcionaram. Esse mesmo argumento apareceu em documento oficial do BNDES (2010). Em entrevista, Coutinho (2011) ressaltou a importância de instrumentos contra cíclicos como o PSI e a capacidade de rápida resposta graças a sua operação por meio do BNDES, e não diretamente pelo Tesouro, que implicaria em procedimentos burocráticos mais demorados. Em oposição, alguns autores se manifestaram afirmando que esse programa é caracterizado por subsídios caros e mal direcionados: ver Garcia (2010), Pessoa (2010) e Schwarzman (2010).

Houve diversas manifestações de instituições empresariais de trabalhadores sobre os resultados das medidas da PDP, além dos relatórios e avaliações do governo, todos em maior ou menor grau reconhecendo a importância da retomada no Brasil de política industrial explícita. Num cenário de tamanha reversão de condições, avaliar os resultados da PDP exige certas ponderações. Vale destacar que para contornar os efeitos da crise, o governo demonstrou capacidade operar os instrumentos de política disponíveis.

“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.”<sup>23</sup>

O que se observou, portanto, foi uma mudança do objetivo do conjunto de políticas em curso, inclusive da PDP. De sustentar o ciclo de investimentos, a prioridade da política industrial passou a ser de evitar a reversão desse ciclo. A avaliação dos resultados da PDP, dessa maneira, precisa reconhecer a profunda mudança de conjuntura econômica.

Quanto à gestão, destaca-se que o modelo da PDP apresenta bons mecanismos de governança e controle das medidas da política industrial. Por outro lado, há diversas referências à importância de se estabelecer a liderança da política industrial em mãos da autoridade máxima do governo (presidência, no caso brasileiro) ou em alguém que tenha acesso direto a esta autoridade. Não se trata apenas de uma questão simbólica ou de capacitação individual, mas sim de estabelecer a política industrial como prioridade máxima e, por isso, sujeita à coordenação da máxima autoridade.

“Indiscutivelmente, a estrutura de governança da PDP é muito bem formulada. No entanto, é imprescindível que sua execução prime pela celeridade e não fique comprometida por falta de decisão e coordenação das iniciativas ou pela divisão de poderes - já que a política industrial necessariamente abrange várias áreas e instâncias de governo. Nesse aspecto, a PDP poderia talvez se inspirar no que foi feito no plano do governo na área de infraestrutura, o PAC, que tinha na então Ministra Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff uma liderança com autoridade para articular instrumentos, coordenar ações e cobrar resultados. Vale dizer que essa liderança “visível” também possibilitaria à sociedade saber de quem cobrar pelo andamento da política industrial.”<sup>24</sup>

Quanto a atingir as macrometas da PDP, já em meados de 2009 era evidente que sob as condições de crise econômica nenhuma delas poderia ser alcançada (FIESP, 2009b). O aumento dos investimentos depende das perspectivas de demanda futura, enquanto que o aumento das exportações depende da situação da demanda externa, ambas severamente abaladas na conjuntura da crise. Apesar disso, devido a pauta de exportações brasileiras ter nos últimos anos se especializado em produtos de baixa intensidade tecnológica, especialmente *commodities* primárias, foi possível a manutenção das exportações em patamar relativamente elevado graças à permanência da China como demandante desses insumos. A expansão de exportações de produtos manufaturados

<sup>23</sup> Cano e Silva (2010, p. 15).

<sup>24</sup> IEDI (2011b, p. 69).

de maior teor tecnológico, porém, encontrou maior dificuldade devido à crise internacional e ao decorrente excesso de oferta de produtos industriais.

A análise feita pela FIESP (2011) sustenta que os resultados da PDP foram frustrados pela crise internacional e que nenhuma das quatro macrometas foi alcançada. Em primeiro lugar, a meta de investimento foi profundamente afetada pela retração do cenário econômico de 2009. O relatório aponta a redução da margem de lucro como principal explicação para a suspensão dos investimentos neste ano. Apesar da expressiva recuperação econômica em 2010, a meta de 21% da FBCF/PIB não foi atingida, verificando-se o valor de 18,4% em 2010, pouco abaixo daquele estimado para o ano de 2008, quando implementada a PDP<sup>25</sup>.

De forma semelhante, a meta para os investimentos privados em Pesquisa e Desenvolvimento (elevar de 0,54% do PIB para 0,65% em 2010) também não foi alcançada. Os investimentos em P&D respondem de forma ainda mais sensível às expectativas de crescimento econômico e sofreram retração expressiva no período. Na falta de dados consolidados à época, a FIESP (2011, pp. 11-14) fez estimativas que apontam para a redução dos gastos privados em P&D a 0,40% do PIB. Deve-se, porém, questionar essas estimativas. É verdade que em 2009 os investimentos foram retraídos, mas os instrumentos de incentivo à atividade de P&D foram acelerados, inclusive a expansão da dotação de recursos para crédito e subvenções do BNDES e FINEP à atividade inovadora. As estimativas oficiais<sup>26</sup>, por sua vez, apontam que houve grande aumento do uso desses recursos, especialmente em 2010, que permitiram a sustentação da taxa de gasto privado em 0,59% do PIB, valor ainda abaixo da meta.

A meta de exportações, de elevar a participação brasileira de 1,18% do total mundial para 1,25%, é a única que foi cumprida e até excedida. Pelas estimativas oficiais, a participação das exportações brasileiras no comércio mundial foi de cerca de 1,35% em 2010<sup>27</sup>. Ressalte-se, porém, que isso é um efeito da profunda recessão da economia mundial, que diminuiu o total do comércio mundial, somado à retomada dos preços das commodities que o Brasil exporta. A diversificação da pauta de exportação e o acesso de produtos brasileiros em mercados específicos não foram atingidos e exigem maior articulação dos instrumentos da PDP.

---

<sup>25</sup> Na análise trimestral é possível identificar que nos últimos meses de 2008 e primeira metade de 2009 houve abrupta redução da taxa de investimento, partindo de 18,9% no segundo trimestre de 2008 e expressivos 20,6% no terceiro trimestre, reduzindo-se de forma constante até o nível de 16,2% no segundo trimestre de 2008. Só a partir do segundo semestre de 2009 houve recuperação desse indicador, em ritmo menos vigoroso do que no período anterior à crise. Ressalte-se que, com a redução do PIB nesse período (denominador), significa que o total dos investimentos (FBCF) foi reduzido em magnitude ainda maior.

<sup>26</sup> Brasil (2011a, vol. 1: Relatório das Macrometas, p. 32).

<sup>27</sup> Brasil (2011a, vol. 1, p. 26), a revisão desses números quando do lançamento do PBM, em agosto/2011 corrigiu o indicador para 1,36%.

Esta mesma meta, analisada sob o valor total das exportações, não pode ser considerada cumprida, já que no lançamento da PDP estabeleceu-se que em 2010 as exportações brasileiras deveriam alcançar US\$ 208,8 bilhões, o equivalente a 1,25% das exportações mundiais projetadas para este ano, quando que o valor efetivamente registrado foi de US\$ 201,9 bilhões.

Apesar de esse valor ser o maior da série histórica brasileira, o fato de ter ficado abaixo da meta da PDP levou alguns analistas a criticarem este sucesso da política (FIESP, 2011, p.15) chamando atenção para a composição dessas exportações que, nos últimos anos têm se especializado em produtos primários<sup>28</sup>. Logo, o sucesso das exportações está muito mais associado à forte demanda por *commodities* primárias (em especial por parte da China) do que da expansão da competitividade da indústria brasileira. Além disso, o processo de valorização cambial da moeda brasileira tem se mostrado um forte vetor contrário à exportação de manufaturados, que não só perde participação no total das exportações brasileiras, mas também foi reduzida em valor absoluto<sup>29</sup>.

Almeida (2009) já apontava a deficiência da PDP em criar mecanismos de incentivo à diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior intensidade tecnológica. O autor critica especialmente a grande concentração de operações de apoio financeiro e financiamento do BNDES destinadas a empresas com atividades de baixa tecnologia quando o contrário deveria ocorrer.

“A PDP não reúne um conjunto de ações estruturadas para uma política de fortalecimento das exportações. Além de avançar na desoneração tributária das cadeias de bens produzidos para exportação, é preciso centrar esforços para conciliar, com mais eficácia, as restrições impostas por acordos e negociações internacionais e os objetivos da política industrial.”<sup>30</sup>

A avaliação da FIESP (2011) ressalta o agravante de que o comércio de bens manufaturados no Brasil passou a ser deficitário, revelando uma gestão antagônica das políticas macroeconômica e industrial.

“A política macroeconômica não pode ser antagônica à estratégia de desenvolvimento industrial. Por exemplo, as políticas de incentivo ao investimento e ao aumento das exportações foram comprometidas quando contrapostas pelo aumento da taxa Selic, à valorização cambial e à elevação da carga tributária.”<sup>31</sup>

O objetivo de contornar as dificuldades de exportação de manufaturados se reflete na meta de aumentar o número de MPES exportadoras. A PDP havia estipulado um aumento de 10% com relação a 2006, que implicaria em 12.971 MPES exportadoras em 2010. Exportar é um indicador que serve como

“síntese da competitividade das empresas, da sua capacidade de sobrevivência e de seu potencial de crescimento. Considera-se que, quando as MPES se habilitam a competir no mercado externo, obtém-

<sup>28</sup> De cerca de 25% em 2007 para 38% em 2010, ver Brasil (2011a, vol. 1, p. 30). Se agregado sob o título de “produtos básicos” essa participação passa de 32% em 2007 para 45% em 2010 (FIESP, 2011, pp. 16-7).

<sup>29</sup> De US\$ 92,6 bilhões em 2008 para US\$ 67,3 bilhões em 2009 (maior recessão comercial) e US\$ 79,5 bilhões em 2010 (FIESP, 2011, p. 17, com dados da SECEX/MDIC).

<sup>30</sup> IEDI (2011, p. 68).

<sup>31</sup> Fiesp (2011, p. 1).

se um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados, e observa-se crescimento do faturamento e da geração de emprego.”<sup>32</sup> Entretanto, já em 2008 o número de MPES que exportaram era menor do que em 2006, sendo reduzido ainda mais em 2009, quando chegou a apenas 9.871 em 2009, concluindo o período da PDP com 10.150 em 2010<sup>33</sup>. Embora os incentivos à exportação tenham sido ampliados, o cenário de retração externo, somado a elementos macroeconômicos que reduzem a competitividade internacional das empresas brasileiras (câmbio valorizado e juros elevados), impossibilitou a expansão das MPES exportadoras, tanto em número quanto em valor<sup>34</sup>.

No balanço geral da PDP, há posições divergentes. Por um lado, na opinião da FIESP (2011, p. 22) “a PDP não foi eficaz, tendo em conta que nenhuma das suas quatro macrometas foi cumprida. [...] O processo de desindustrialização em curso na economia brasileira não foi revertido. Ao contrário, esse processo se agravou desde 2008.” Segundo essa análise, os resultados pouco satisfatórios da PDP decorrem da falta de instrumentos mais arrojados, além de uma articulação com as demais políticas do governo que dê prioridade para o desenvolvimento industrial.

“Os instrumentos da PDP foram pouco ousados, se valendo apenas de desonerações pontuais e disponibilização de certas linhas de crédito mais caras e de mais difícil acesso do que as oferecidas nos outros países. Dentre as políticas importantes para fomentar o desenvolvimento industrial do País, faltou à PDP utilizar o poder de compra governamental no sentido de estimular inovações, articular a política de comércio exterior com a política tecnológica, além de desenvolver mecanismos de defesa comercial. Além disso, o ambiente macroeconômico adverso minimizou a eficácia dos instrumentos adotados, atuando como força contrária às ações de uma política industrial modesta.”<sup>35</sup>

Por outro lado, o IEDI (2011b) avalia de forma positiva a PDP, a despeito do não cumprimento de três das quatro metas. Segundo o instituto, a grave crise internacional é responsável pela frustração desses resultados; mesmo assim,

“A PDP pode ser considerada um novo marco na política industrial brasileira, não só por ela resgatar um programa mais abrangente de promoção da indústria nacional, mas também porque tal programa se harmoniza, em grande parte, com o conceito mais atual de política industrial. [...] O balanço da PDP no período 2008-2010 pode ser considerado positivo. De acordo com os vários relatórios disponíveis para consulta pública no Portal da PDP, das 425 medidas de política propostas pela Política [...] praticamente todas elas (99%) foram postas em pleno funcionamento.”<sup>36</sup>

Como ponto fraco da PDP, destaca-se a ausência de medidas voltadas à sustentabilidade ambiental<sup>37</sup> que, além de mérito em si, pode ser um direcionamento importante para as trajetórias de inovação das empresas brasileiras. Nesse sentido, a revisão da PDP deveria propor medidas específicas para o aumento da sustentabilidade ambiental.

<sup>32</sup> Brasil (2011a, vol. 1, p. 37).

<sup>33</sup> Dados da SECEX/MDIC.

<sup>34</sup> Em 2008 foram US\$ 2,31 bilhões exportados por MPES, com queda para US\$ 1,32 bilhão em 2009 e US\$ 1,96 em 2010, dados da SECEX/MDIC.

<sup>35</sup> FIESP (2011, p. 1).

<sup>36</sup> IEDI (2011b, p. 67).

<sup>37</sup> IEDI (2011a, p. 9).

A FIESP (2011, p. 32) ainda propõe o uso de instrumentos de defesa comercial e priorização de conteúdo nacional, articulando as agências reguladoras e compras governamentais. Ademais, ressalta a necessidade de criar instrumentos que permitam a transferência tecnológica em caso de importação de bens que não são produzidos domesticamente.

Em consonância, o IEDI (2011b, p. 69) propõe que seja dada “maior abrangência e articulação ao assim chamado instrumento de ‘compras governamentais’”, explorando as possibilidades de alavancar o desenvolvimento industrial a partir de setores sensíveis como saúde e educação e também as novas oportunidades criadas pelo pré-sal.

Ressalte-se que existe uma relevante preocupação por parte dos analistas de política industrial no Brasil quanto à relação dos instrumentos de apoio e incentivos com a concorrência dos mercados. Além disso, medidas de compras governamentais com prioridade para produtos nacionais, ou criação de restrições ao comércio exterior, podem ser incompatíveis com os princípios de concorrência.

“Em primeiro lugar, a política industrial, enquanto política de promoção da competitividade, deve ser indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, não sendo seus objetivos criar e disseminar setores e empresas privilegiadas, ineficientes e que sobrevivam à sombra da proteção e do subsídio.”<sup>38</sup>

É pertinente destacar a dificuldade de ponderar os instrumentos de política industrial com os princípios de concorrência. Todos esses mecanismos de apoio, incentivos, protecionismos comerciais e discriminação sob a ótica das compras governamentais podem ser entendidos como componentes de maior ou menor grau da proteção de indústria nascente. Trata-se de explicitamente distorcer os sinais de mercado para que determinadas atividades possam se desenvolver. Enquanto isso pode ser entendido como deletério para aqueles que associam tais práticas a privilégios e conivência com atividades ineficientes, na perspectiva da política industrial esses são os mais poderosos instrumentos para promover a mudança da estrutura produtiva. Admitido isso, deve-se reconhecer também que o grau e duração do uso desses instrumentos precisam ser ponderados conforme as características específicas da economia e os objetivos que se deseja alcançar.

A despeito disso, os instrumentos de proteção de indústria nascente são voltados para, evidentemente, fomentar o desenvolvimento de indústrias que não existem. Considerar como indústria nascente os setores que já existem, que dominam a tecnologia, mas que precisam elevar sua competitividade é uma caracterização no mínimo muito imprecisa. Ademais, não parece factível que algumas medidas de apoio transitório sejam capazes de elevar a competitividade desses setores e torna-los “maduros”. As dificuldades estão muito mais associadas à intensiva concorrência de produtos importados, facilitada pelo câmbio valorizado e pelo diferencial de custos das empresas

---

<sup>38</sup> IEDI (2011a, p. 2).



brasileiras. Aumentar a competitividade neste caso, portanto, não é propriamente uma medida de proteção à indústria nascente, mas envolve redução de custos que a PDP se prestou a fazer.

Curiosamente, as principais críticas sobre a PDP são justamente quanto ao pouco uso do instrumento de compras governamentais. A PDP estabeleceu diversos mecanismos para incentivar a geração de variedade, mas o principal mecanismo de seleção poderia ser feito por meio das compras governamentais. A legislação e regulamentação desta questão demorou mais tempo do que o horizonte da política e, dessa forma, apenas mostrará seus impactos sob vigência do PBM.

Ressalte-se que a concorrência internacional também é poderoso mecanismo de seletividade e, sem barreiras comerciais e com câmbio valorizado - ou seja, em ambiente que induz à hiperseleção -, a geração de variedade perde o estímulo. A discussão macroeconômica sobre o câmbio no Brasil foge ao escopo deste artigo. No que concerne à competitividade da indústria, porém, há indícios suficientes de que o atual patamar é danoso à estrutura industrial brasileira. Uma desvalorização não seria a criação de vantagens espúrias, ou uma medida de protecionismo, mas em primeiro lugar uma correção de nível de uma das variáveis mais importantes para a economia e indústria, em particular. Em resumo, a PDP é de forma geral muito ambiciosa na articulação dos instrumentos disponíveis, porém pouco ambiciosa em suas metas. Isso reflete a provável dificuldade da definição do que é desejável do ponto de vista da estrutura industrial para o Brasil. O não cumprimento de suas metas não significa o fracasso da política. Pelo contrário, ao longo do período de sua vigência foram construídos diversos instrumentos e capacitações foram desenvolvidas dentro do Estado brasileiro para manejar esses instrumentos e articulá-los com as demais políticas de governo. O horizonte de tempo da PDP foi bastante restrito, mas a política industrial é fundamentalmente uma tarefa de longo prazo. Sob um novo nome, e com novas e mais abrangentes propostas, o governo federal lançou em agosto de 2011 o Plano Brasil Maior, de que trataremos brevemente a seguir.

### **3. Plano Brasil Maior (PBM)**

Dado o cenário de crise internacional desde 2008, e sem sinais de reversão em um futuro próximo - pelo contrário, com perspectiva de agravamento e recessão nas economias líderes -, os desafios para a economia brasileira a partir de 2011 são bastante mais complexos do que aqueles verificados na época do lançamento da PDP. A sustentação do crescimento deve ser feita sob condições de comércio internacional marcadas por baixa demanda nos países desenvolvidos, grandes excessos de oferta industrial nestes mesmos países, competição cambial por meio de desvalorizações das principais moedas. Por outro lado, os desafios de ampliar a capacidade de oferta da indústria brasileira permanecem.

“O aumento desproporcional das importações e a perda de competitividade das exportações de manufaturados constituem-se nos maiores obstáculos ao investimento industrial e à geração de empregos e renda e, portanto, à constituição do ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo

investimento e pela indústria. Isto porque se, por um lado, as perspectivas de expansão da demanda (consumo e investimento) são bastante positivas, por outro, há um risco não desprezível com relação à capacidade de oferta competitiva da indústria brasileira, permitindo que uma parcela considerável da expansão da demanda seja desviada para o exterior via aumento do coeficiente e conteúdo importados. A expansão exponencial das importações deve ser objeto de preocupação e não se trata de defender uma política inadequada e ineficiente de substituição de importações e sim da lógica de montagem de um ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo investimento e pela indústria e da estratégia de utilizar o mercado doméstico como espaço privilegiado de acumulação e centralização de capital.”<sup>39</sup>

É neste cenário que foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM)<sup>40</sup>, política industrial para o período 2011-2014, que repete a motivação da PDP e da PITCE, incorporando o aprendizado acumulado, corrigindo falhas identificadas e ampliando o escopo de ação. O PBM reconhece o papel do Estado como indutor, orientador, regulador e fomentador do processo de desenvolvimento e tem por objetivo aproveitar as oportunidades para viabilizar uma “mudança na posição relativa do país na economia mundial”<sup>41</sup>.

Como diretrizes estratégicas foram estabelecidas: promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; criar e fortalecer competências críticas da economia nacional; Aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras; garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente Sustentável.

Em relação à PDP, o PBM é bastante mais audacioso quanto a seus objetivos e mais amplo no escopo dos instrumentos que se propõe mobilizar. As oportunidades identificadas para permitir esse plano são lideradas pela condição favorável das exportações de *commodities* que pode permitir algum conforto na balança comercial. Ressalte-se que as perspectivas de que as exportações de manufaturados cresçam de forma relevante são bastante negativas sob cenário tão adverso, o que leva o plano a colocar esse desafio como diretriz estratégica. Logo, o PBM conta também com o dinamismo do mercado doméstico para sustentar o crescimento das empresas. Reconhece-se a existência de alguns núcleos de empresas inovadoras que podem liderar o processo de modernização produtiva, graças ao acúmulo de capacitações tecnológicas nesses setores. A abundância de recursos naturais, especialmente em energia, por sua vez, é um vetor de oportunidades. Por fim, a utilização de compras públicas e dos eventos esportivos (copa do mundo e olimpíadas) são elementos de demanda para alavancar investimentos e tecnologias.

Os principais desafios, além da concorrência internacional e da “guerra cambial”, são intensificar o grau tecnológico da indústria brasileira, acelerar o investimento em infraestrutura e impulsionar a qualificação profissional. Com isso, explicita-se a articulação do PBM com os demais programas do governo, de infraestrutura, educação e principalmente com a gestão macroeconômica.

<sup>39</sup> Sarti e Hiratuka (2011, pp. 32-33).

<sup>40</sup> Ainda não há na literatura reflexões de teor acadêmico sobre o PBM. Nesta breve seção, buscamos descrever o plano e interpreta-lo à luz da análise dos planos anteriores.

<sup>41</sup> Brasil (2011b, p. 9).

O PBM foi estruturado sobre algumas diretrizes que admitem adaptação e correção de rumos ao longo do processo. Na dimensão sistêmica há temas transversais que recebem tratamento de caráter horizontal: comércio exterior; investimento; inovação; formação e qualificação profissional; produção sustentável; competitividade nos pequenos negócios; desenvolvimento regional; bem-estar do consumidor; condições e relações de trabalho.

Pelo lado setorial, a dimensão estruturante estabelece como diretrizes: fortalecimento das cadeias produtivas; novas competências tecnológicas e de negócios; cadeias de suprimento em energias; diversificação das exportações e internacionalização; competências da economia do conhecimento natural. Além disso, os programas setoriais foram agrupados em cinco conjuntos, baseados em características estruturais comuns: sistemas da mecânica, eletroeletrônica e saúde<sup>42</sup>; sistemas intensivos em escala<sup>43</sup>; sistemas intensivos em trabalho<sup>44</sup>; sistemas do agronegócio<sup>45</sup>; e comércio, logística e serviços.

Em termos de gestão, a estrutura repete aquela construída sob a PDP, com o CNDI no nível de aconselhamento superior, o Comitê Gestor e o Grupo Executivo (liderado pelo MDIC) no nível geral de deliberação e Comitês Executivos responsáveis pela implementação das políticas e articulação dos agentes públicos e privados envolvidos. As novidades ficam a cargo da criação de conselhos de competitividade setorial, que auxiliam os Comitês Executivos na formulação das propostas, e a criação de coordenações sistêmicas, responsáveis em auxiliar o Comitê Gestor em cada uma das frentes sistêmicas do PBM. A ampliação do escopo da política industrial sob o PBM levou-o a estabelecer metas para 2014 em dez direções:

1. Elevação da taxa de investimento de 18,4% do PIB em 2010 para 22,4%;
2. Elevar o gasto privado em P&D, de 0,59% em 2010 para 0,90%;
3. Aumentar a qualificação dos empregados na indústria, medida pelo número de funcionários com pelo menos o nível médio, de 53,7% para 65%;
4. Aumentar a razão Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP<sup>46</sup>), de 44,3% em 2009 para 45,3%

---

<sup>42</sup> Engloba os setores da cadeia de Petróleo e Gás; Saúde (fármacos e equipamentos médico-hospitalares); automotivo; aeronáutica e espacial; bens de capital; tecnologia de informação e comunicação; defesa.

<sup>43</sup> Engloba os setores: químico; fertilizantes; bioetanol; minero-metalúrgico; celulose e papel.

<sup>44</sup> Engloba os setores: plásticos; calçados e artefatos; têxtil e confecções; higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; móveis; brinquedos; e construção civil.

<sup>45</sup> Engloba os setores: carnes e derivados; cereais e leguminosas; café; frutas e sucos; vinhos.

<sup>46</sup> É necessário qualificar a adequação do uso deste indicador: No agregado nacional, essa proporção representa a parcela de valor adicionado como total da produção doméstica e, portanto, dá o inverso da proporção de importações na economia, em termos de valor adicionado. Sob o ponto de vista de uma indústria específica, deve-se notar que cada atividade produtiva apresenta proporção VTI/VTB muito distinta, a depender de sua etapa na cadeia produtiva e das particularidades de cada cadeia.

5. Elevar participação da indústria intensiva em conhecimento (VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria), de 30,1% em 2009 para 31,5%;
6. Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas inovadoras: aumentar em 50% a partir da posição base em 2008 de 37,1 mil para 58 mil;
7. Diminuir o consumo industrial de energia por unidade de PIB industrial, de 150,7 unidades equivalentes de petróleo (tep) por R\$ milhão em 2010 para 137 tep por R\$ milhão;
8. Diversificar exportações brasileiras, ampliando a participação no comércio internacional, de 1,36% em 2010 para 1,6%;
9. Aumentar a participação nacional nos mercados de tecnologia, bens e serviços para energias (aumentar o VTI/VPB nos setores ligados à energia), de 64% em 2010 para 66%;
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso a banda larga, de 13,8 milhões em 2010 para 40 milhões.

Os principais instrumentos de política industrial já estavam disponíveis, estabelecidos sob o escopo da PITCE e PDP, de desoneração do investimento, exportações e gasto em atividades de inovação<sup>47</sup>. Além destes, destaca-se a regulamentação da lei de compras governamentais com autorização para aquisição de produtos produzidos segundo normas técnicas brasileiras por preços até 25% superiores; desoneração tributária da folha de salários; a ampliação de medidas de defesa comercial; a prorrogação do PSI até o final de 2012; a criação de novos programas no BNDES<sup>48</sup>; maiores recursos para a FINEP e melhorias no marco legal das inovações.

Outra iniciativa no âmbito do PBM é a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), ligada ao MCTI. Inspirada no bem-sucedido modelo da Embrapa, que é voltada para questões da agricultura, a nova empresa se propõe promover a pesquisa e desenvolvimento de projetos em fase ainda pré-competitiva, em parceria com o setor privado. Inicialmente, a Embrapii irá inicialmente operar diretamente com institutos de pesquisa já estabelecidos (IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, em São Paulo; INT – Instituto Nacional de Tecnologia, no Rio de Janeiro; e Cimatec – Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia, na Bahia), com aplicação de recursos em projetos destinados aos interesses da indústria.

É ainda cedo para fazer qualquer avaliação quanto aos resultados do PBM. Em termos de formulação, porém, cabem alguns comentários. Quanto ao diagnóstico do plano, entendemos que foi reconhecida uma conjuntura desfavorável para a indústria brasileira que exige esforços deliberados de proteção e incentivo para a manutenção do status atual. Há, porém, oportunidades a

<sup>47</sup> Para o detalhamento dessas medidas, ver Brasil (2011c).

<sup>48</sup> BNDES Qualificação, voltado para instituições privadas de ensino técnico e profissionalizante; Fundo do Clima (MMA/BNDES), voltado a projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa; BNDES Revitaliza, para o setor de autopeças; crédito pré-aprovado para programas de inovação das empresas no BNDES.

serem exploradas e, a partir delas, gerar novos vetores de desenvolvimento industrial. Neste sentido, o diagnóstico e a motivação do PBM são bem mais ambiciosos que as políticas anteriores.

Quanto às metas estabelecidas, representam incrementos ainda bastante modestos em relação à situação atual. Mais uma vez, considerando o horizonte de tempo, porém, as metas são meritórias em dar a direção para o desenvolvimento da indústria brasileira. Além disso, cabe ressaltar que a definição de metas como instrumento de política industrial tem a vantagem de fácil acompanhamento e avaliação que é novamente aproveitada neste plano.

Especificamente, valem alguns comentários sobre as metas. As duas primeiras repetem a lógica da PDP de elevar o nível de investimentos e gastos em P&D no Brasil, pois são os principais motores tanto do crescimento quanto da inovação.

A terceira meta, de elevação da qualificação dos trabalhadores é pouco arrojada. Entende-se que essa meta está deslocada do seu objetivo. Considerado uma política de inovação, o piso deveria ser estabelecido em trabalhadores de qualificação mais elevada do que o nível médio. Nesse sentido, a meta relaciona-se mais com uma política de qualificação mínima da mão de obra do que de incentivo a atividades de maior conteúdo tecnológico.

As metas 4, 5 e 9 são interessantes em sua formulação, medindo o valor adicionado da indústria brasileira<sup>49</sup>. A quarta e a nona se assemelham a uma medida de substituição de importações, sendo que a nona, um pouco mais arrojada, volta-se especificamente para os setores ligados à energia, que é um destaque estratégico para a indústria brasileira nos próximos anos. Por sua vez, a quinta coloca os esforços da indústria na direção de atividades de alta tecnologia. As três são muito modestas, representando um incremento muito pequeno em relação a 2009. Entretanto, no atual cenário da economia brasileira, a direção que esses indicadores tomariam sem esforços explícitos de política seriam de retrain o valor adicionado nacional, por um lado, e especializar em atividades de baixo teor tecnológico. Portanto, manter a estrutura atual e incrementá-la ligeiramente no curto prazo será, parece, um esforço já bastante intenso.

A meta 6 substitui a meta da PDP de MPES exportadoras. No cenário de dificuldade no comércio internacional, medir a competitividade das empresas de micro, pequeno e médio porte por meio de sua inserção internacional não é adequado. Este novo indicador identifica nas empresas inovadoras o aumento das capacitações e da competitividade. Esta meta é provavelmente a mais ambiciosa de todas da PBM.

A meta 7 atende às demandas quanto à sustentabilidade ambiental da política industrial, direcionando a indústria brasileira para tecnologias poupadoras de energia.

---

<sup>49</sup> Ressalvadas as dificuldades metodológicas que os indicadores apresentam.

A meta 8 repete aquela definida pela PDP para inserção no comércio internacional com a diferença de explicitar a determinação de diversificação da pauta exportadora. Entretanto, tal como formulada, não há como mensurar essa diversificação e a meta poderá, mais uma vez, ser cumprida com expansão de exportações de *commodities* primárias e especialização da pauta de exportação.

Por fim, a meta 10 é uma articulação do PBM com um programa de inclusão social. O acesso à banda larga é considerado como um consumo importante para a educação e acesso a serviços no mundo atual. O reflexo do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) sobre as capacitações e qualificação de mão de obra deve ser bastante relevante nos próximos anos. Como meta de política industrial, entretanto, a articulação entre o PBM e o PNBL poderia incluir metas desenvolvimento tecnológico em território nacional ou aquisição de equipamentos produzidos no Brasil.

Esses comentários sobre o PBM podem ser resumidos no elogio ao reconhecimento da importância da política industrial como mobilizadora do desenvolvimento industrial. Além disso, entende-se que os instrumentos disponíveis e a capacidade de articulação entre eles está adequadamente equacionada, graças ao aprendizado com a operação de política industrial dos últimos anos. Por fim, entretanto, resta ainda observar qual será o grau de articulação entre a política industrial e a macroeconômica, e quais serão as prioridades do governo.

### **Observações finais**

Após a intensa experiência liberalizante da década de 1990, a retomada de políticas industriais explícitas voltadas para o aumento da competitividade enfrenta limitações quanto a sua capacidade de distorcer o mercado. O que outrora era admitido como o trivial da gestão de política econômica, como protecionismo e substituição de importações, não é mais validado, nem ideologicamente, nem teoricamente. Os argumentos a favor da indústria nascente são aceitos por diversas correntes teóricas, mas limitados quanto à distorção excessiva ou permanente das forças da concorrência. Desta forma, medidas de proteção e estímulo à indústria nascente devem ser associadas a setores em formação, em especial com elevado teor tecnológico e de caráter estratégico para o país.

A política industrial brasileira dos anos 2000 é um reflexo dessas limitações. Por um lado, não se propõem medidas que sejam protecionistas ou que criem grandes distorções. A maior parte das medidas, pelo contrário, é destinada a redução de custos, funcionando como incentivo às empresas para aproveitarem as oportunidades. Por outro lado, possíveis medidas de elevação de custos (proibições, limitações, etc.) representariam um excessivo dirigismo.

Se ao longo das últimas décadas a indústria brasileira fez algum *catch-up*, concomitante à desmobilização de alguns elos das cadeias produtivas, a PDP, e posteriormente o PBM, não se propôs reconstruir esses elos de forma dirigida. A proposta central é gerar competitividade,

permitindo uma inserção virtuosa das empresas brasileiras no mercado mundial; permitir o *catch-up* das atrasadas, ainda sobreviventes, e o *leapfrogging* das empresas na fronteira.

Nesse sentido, medidas de apoio a setores representam apenas um paliativo ao profundo desequilíbrio de forças entre a concorrência dos mercados e a competitividade das empresas. Ao mesmo tempo em que a concorrência pode atuar de forma muito intensa, a elevação da competitividade das empresas é restringida por custos elevados e limitações de suas capacitações tecnológicas. Reduzir os custos de investimento e P&D nesses setores é fundamental, mas as empresas precisam estar inseridas em relações mais amplas de mobilização inovativa. O Sistema Nacional de Inovação não é setorial, mas geral para a indústria.

Neste artigo argumentou-se pela extrema dificuldade de fazer avaliações objetivas a respeito de resultados de políticas industriais. Em primeiro lugar, se existem metas quantitativas, de fácil mensuração e comparação, é difícil ainda assim avaliar os resultados porque as condições econômicas mudam entre a formulação da política e sua avaliação e é preciso ponderar os efeitos dessa mudança para tecer algum comentário. Usar as próprias metas estabelecidas *ex ante* para avaliar é uma alternativa que foge do real problema de considerar o dinamismo da economia, em especial em anos de forte turbulência. Por outro lado, se entendemos que as políticas devem ser adaptativas às mudanças de conjuntura, precisamos avaliar as intenções da política e a adequação dos seus instrumentos (e sua aplicação) para esses fins.

Entende-se que a retomada da política industrial brasileira é meritória, ainda que não tenha objetivos suficientemente arrojados de transformação estrutural, resumindo-se a medidas de estímulo e contenção de impactos adversos, oriundos especialmente da política macroeconômica. Dessa forma, a hierarquia de prioridades do governo ainda é um empecilho para a aplicação de medidas de caráter mais estruturante na indústria.

Destaca-se o aprendizado das diversas instâncias do governo para a mobilização e criação dos instrumentos de política industrial, que representam um esforço deliberado do governo e sua burocracia em direção a fomentar o desenvolvimento em articulação com o setor privado. A construção institucional é das tarefas mais difíceis para o desenvolvimento. Há ainda a questão de que os instrumentos das políticas industriais no Brasil são excessivamente baseados em benefícios e incentivos, faltando medidas de exigência de resultados das empresas. Entre a “cenoura” e o “bastão”, a política industrial no Brasil concentrou-se na primeira, deixando a concorrência – quando presente – representar o segundo. Talvez essa não seja a forma mais adequada de direcionar as decisões das empresas: mesmo em ambientes democráticos é possível estabelecer condições que as empresas precisam atingir para ter direito aos benefícios. Nesse sentido, as operações de financiamento e de desoneração fiscal deveriam determinar algum tipo de meta ou contrapartida das empresas. Por sua vez, os órgãos reguladores também poderiam exigir determinados tipos de

comportamento quanto à atividade inovativa e ao fortalecimento das cadeias. Enquanto esses tipos de instrumentos não são incorporados, a aceitação cada vez mais ampla de políticas de compras governamentais (da administração direta e também de empresas estatais) sobra como principal instrumento de direcionamento e cobrança de desempenho do setor privado.

Vale ainda dizer que os resultados pouco expressivos da PDP não são decorrentes de falta de uma estrutura adequada de gestão, mas de sua relativa pouca prioridade entre os programas do governo; ainda que essa prioridade não possa ser devidamente avaliada, já que o desafio da crise mudou o foco da política. É numa situação de crise que se possibilitam politicamente medidas mais agressivas de defesa comercial – e até protecionismo – e mais arrojo nas mudanças macroeconômicas. Afinal, quantos mecanismos de desoneração tributária e possíveis subsídios são necessários para compensar os efeitos de competição com os importados (no mercado doméstico) ou com a falta de competitividade (no mercado externo) que o câmbio valorizado e os elevados custos financeiros impõem?

Portanto, não basta apenas reduzir os custos, sejam financeiros, sejam relacionados à atividade inovativa. A racionalidade privada apenas incorpora a inovação como estratégia competitiva se estiver inserida em um ambiente com adequada pressão concorrencial. Expor as empresas brasileiras à concorrência é elemento central de qualquer política de competitividade. Para tal, a estratégia da PDP foi fomentar as exportações em todos os setores. Louvável, o estímulo às empresas a competirem no mercado externo depende dos fundamentais parâmetros de lucratividade e oportunidade (juros), preços relativos (câmbio), e a demanda. Enquanto a crise no cenário mundial frustrou as expectativas da demanda internacional, a manutenção dos elevados juros da economia brasileira e a valorização cambial selaram a impossibilidade de estruturar este pilar da política. Ademais, nestas circunstâncias, o caráter virtuoso da pressão competitiva oriunda das exportações foi revertido, tornando-se uma a pressão competitiva excessiva por meio das importações.

Corrigir o grau de seletividade do mercado é uma tarefa da política industrial que requer parâmetros macroeconômicos adequados, o que hoje não ocorre no Brasil. Enquanto isso não for prioridade na política econômica geral, a política industrial se reduzirá a reduzir alguns custos das empresas, fomentar capacitações e sustentar demanda em setores específicos por meio de compras governamentais ou, mais que isso, em medidas de caráter deliberadamente protecionista no comércio exterior. Em algum grau, é esta a estratégia presente no PBM.

## **Referências**

Almeida, M. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do século XXI. Texto para discussão n. 1458. IPEA. 2009.



- BNDES. Programa BNDES de Sustentação do Investimento. [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programa\\_s\\_e\\_Fundos/Psi/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programa_s_e_Fundos/Psi/) visitado em 13/02/2012.
- Brasil. Inovar e Investir para sustentar o Crescimento – Política de Desenvolvimento Produtivo. <http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswf1224095287.ppt>. 2008.
- Brasil. Política de Desenvolvimento Produtivo – balanço de atividades. Relatório em cinco volumes. Disponível em <http://www.pdp.gov.br/paginas/relatorios.aspx?path=Relat%C3%B3rios>. 2011a.
- Brasil. Plano Brasil Maior – Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Texto de Referência. [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano\\_brasil\\_maior\\_texto\\_de\\_referencia\\_rev\\_out11.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11.pdf). 2011b.
- Cano, W. e Silva, A. L. G. Política industrial do governo Lula. Texto para discussão IE/UNICAMP no. 181. Mimeo. 2010.
- Carbinato, D. e Corrêa, D. Política de Desenvolvimento Produtivo: apresentação. Boletim de Informações FIPE. N. 337, Pp. 17-21. 2008a.
- Carbinato, D. e Corrêa, D. Política de Desenvolvimento Produtivo: avaliação crítica. Boletim de Informações FIPE. N. 338, Pp. 28-44. 2008b.
- CNI. Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP. Brasília. 2008.
- Coutinho, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In Velloso, J. P. R. (org.) Brasil: desafios de um país em transformação. Ed. José Olympio. 1997.
- Coutinho, L. Entrevista concedida a Ricardo Ismael, Rosa Freire D’Aguiar, Claudio Salm, Carlos Pinkusfeld e Ernani Torres. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 406-419, jul.-dez. 2011.
- European Commission. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era: Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2010.
- FIESP. Manual de Instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo. Cadernos de Política Industrial n. 2. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. 2009a.
- FIESP. A Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP – após a crise. Cadernos de Política Industrial n. 3. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. 2009b.
- FIESP. Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC. 2011.
- Furtado, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa – oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. Revista Novos Estudos no. 81, pp. 33-46. CEBRAP. 2008.
- Garcia, M. Contabilidade criativa e risco fiscal. Valor Econômico, 17 set. 2010.
- Gershenkron, A. Economic Backwardness in Historical Perspective. The Belknap Press, Harvard University Press. 1962.
- IEDI. A política de Desenvolvimento Produtivo. Carta no. 313. 2008.
- IEDI. A política Industrial para o Desenvolvimento. Carta no. 461. 2011a.
- IEDI. Indústria e política industrial no Brasil e em outros países. 2011b.
- IPEA. Diagnóstico e desempenho recente da Política de Desenvolvimento Produtivo. Pp. 225-259 in: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009.
- Pereira, T. R., Simões, A. e Carvalhal, A. Mensurando o Resultado fiscal das operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES: custo ou ganho líquido esperado para a União? Texto para Discussão no. 1665, IPEA. 2011.
- Pessoa, S. O futuro do BNDES. O Estado de S. Paulo, 4 set. 2010.
- Sarti, F. e Hiratuka, C. Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros. Texto para discussão no. 187 IE/UNICAMP. 2011.
- Schwartzman, A. O reverso da fortuna. Folha de S. Paulo, 21 jul. 2010.