



## **INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Milene Dias Almeida \*

Riyuzo Ikeda Júnior \*\*

\* Mestranda em Contabilidade pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).  
Bacharel em Ciências Econômicas (UFRRJ)

\*\* Doutorando em Ciências, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV). Economista (UFRRJ) e bacharel em Direito (Unesa)

**RESUMO:** A indústria tem um papel importante no crescimento econômico e no desenvolvimento dos países. Nesse sentido, é necessário entender as políticas praticadas por esses, em desenvolvimento, no início do século XXI para incentivar o avanço industrial. O objetivo desse artigo é analisar as influências das correntes de pensamento econômico nas decisões de política industrial do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, foi feita primeiramente a definição dos conceitos de política industrial e de seus instrumentos e fundamentos teóricos, em seguida, apresentou-se um histórico da evolução da utilização dessa política no Brasil. A partir da análise realizada com base em pesquisa bibliográfica de investigação descritiva, foi possível verificar uma forte influência heterodoxa, tanto dos pensamentos Neo-schumpeterianos quanto dos pensamentos Novo-desenvolvimentistas, na formulação e aplicação das políticas industriais do período.

**Palavras-chaves:** Política Industrial, PITCE, PDP.

**ABSTRACT:** Industry plays an important role in the economic growth and development of countries. In this sense, it is necessary to understand the policies practiced by these, in development, at the beginning of the 21st century to encourage the industrial advance. The purpose of this article is to analyze the influences of the currents of economic thought in the industrial policy decisions of the government Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). For that, the definition of the concepts of industrial policy and its instruments and theoretical foundations was first made, then a history of the evolution of the use of this policy in Brazil was presented. Based on a bibliographical research of descriptive research, it was possible to verify a strong heterodox influence of Neo-Schumpeterian thoughts and New-developmental thoughts, in the formulation and application of the industrial policies of the period.

**Key-words:** industrial policies, PITCE, PDP.

## 1 INTRODUÇÃO

Estudar as políticas industriais postas em prática em cada período da história brasileira é essencial para que se possa compreender como estas foram capazes de condicionar a trajetória do sistema produtivo nacional, influenciando também o desenvolvimento socioeconômico do país.

No início da década de 1990, o Brasil abriu o mercado às exportações e à economia externa em geral. Devido a essa abertura, a indústria nacional foi afetada de forma positiva ou negativa, pois naquele momento as empresas precisaram se ajustar ao meio de produção global para voltar a ter seus produtos competitivos. A partir de 1993, o Plano Real foi implementado, interrompendo com o efeito memória da inflação, gerou como consequência uma estabilidade macroeconômica de preços e assim, as empresas foram capazes de planejar seu desenvolvimento econômico com um horizonte de tempo mais longo. Entretanto, durante esse período não havia uma clara política industrial estabelecida pelos governos. Havia por parte do Estado incentivo à captação de divisas por meio do aumento da exportação (GUERRA, 1997).

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) foi adotada tanto por Collor como pelo Itamar Franco. Era uma política com o objetivo de apoiar as empresas em seus esforços para aumentar a eficiência e induzi-las a promoverem transformações, lembrando que estavam no período da terceira revolução industrial e tecnológica, e também havia o incentivo à competição doméstica, desestímulo a práticas monopolistas e abertura comercial (GUERRA, 1997).

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência do Brasil adotando uma agenda política neoliberal com ênfase na estabilização de preços, sustentado por câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, e em reformas institucionais que facilitassem a ação dos mercados. Essa política macroeconômica (juros, câmbio e estrutura tributária) não abrangeu as questões relacionadas ao desenvolvimento industrial, o orçamento público com foco em investimentos industriais recebeu cortes e houveram privatizações (SUZIGAN, FURTADO, 2006).

No Brasil, na primeira metade do século XXI, aconteceram duas mudanças na política industrial de apoio à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), foram: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ambas políticas implementadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), caracterizando a retomada do tema na agenda nacional.

Este trabalho se justifica, pois, o Brasil realiza políticas públicas de aporte a indústria com o objetivo de gerar incentivo às empresas privadas a aumentar em seu esforço inovativo, gerando assim empregos e crescimento para o país. Quando o governo cria políticas de incentivo a inovação no setor industrial, dá-se um grande passo na conquista de vantagens competitivas para a economia do País como um todo pois os bens desse setor atuam e ajudam em outros diversos setores.

O princípio da inovação, criado por Schumpeter, Trata-se de uma nova combinação dos meios de produção já existentes, introduzindo assim, um novo produto ou método de produção ou novo mercado ou nova fonte de suprimento de matéria-prima ou forma organizacional na produção e serviços. Diferente da invenção, a inovação surge de algo já criado, sendo uma transformação processual de algo ou de um meio. O agente cuja função é introduzir as inovações é chamado de: empresário empreendedor. Para realizar tal processo, entretanto, ele necessita de conhecimento técnico que o habilite a produzir novos produtos ou combinar fatores de diferentes formas e do capital que será revertido para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) pelo crédito bancário. A economia Schumpeteriana apresenta, portanto, um súbito e explosivo crescimento a partir de uma “inovação central” que, como num jogo de dominó, acarreta em outras inovações mais periféricas (efeito cascata). (SHAPIRO, 1980)

Isso foi observado na história humana moderna por inúmeras vezes e pode ser exemplificada com o advento da máquina a vapor que gerou um enorme crescimento e possibilitou o surgimento de outras tecnologias de “menor porte” em toda a Europa no século

XVIII. Logo, a inovação torna-se mais fácil em um ambiente socioeconômico que é adaptável à mudança econômica, o que tornaria o progresso em rotina.

Inovação não é apenas questão estratégica para as empresas, é tema de política pública. A capacidade inovadora das empresas depende das interações entre os diferentes atores do país. Dessa forma, o governo tem o objetivo de realizar medidas que melhorem a interação entre empresas, instituições de ensino e organizações. Pesquisas de inovação, como a Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, permitem melhor conhecimento sobre o processo de inovação e a partir desses dados será possível realizar o estudo que será importante para um possível aprimoramento das políticas públicas que visem à promoção de pesquisa e desenvolvimento no setor industrial privado.

Considerar os resultados obtidos com as experiências passadas é importante para que seja possível formular uma nova política industrial, que atenda às necessidades do país, promovendo uma ampla inserção internacional com exportação de produtos de maior intensidade tecnológica, de forma que se possa alcançar um grau mais elevado de desenvolvimento.

O objetivo geral desse trabalho é analisar as influências das correntes de pensamento econômico nas decisões de política industrial do governo Lula. Os objetivos específicos são apresentar as teorias novo-desenvolvimentista, neo-schumpeteriana e falhas de mercado e mostrar as políticas industriais praticadas no Brasil no período de 2003 até 2010 e a partir disso, classificá-las de acordo com a influência teórica de políticas industriais. A hipótese é que as políticas industriais praticadas no período do governo Lula possuem uma forte influência das escolas de pensamento heterodoxo.

A revisão literária fundamentou-se em pesquisas bibliográficas através de materiais como livros, artigos científicos, textos, e bancos de dados para contextualizar a relação das políticas públicas que tinham como objetivo aumentar o esforço inovativo do setor privado industrial entre 2003 a 2010 e as linhas de pensamento econômico.

## 2 MARCOS TEÓRICOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

### 2.1 DEFINIÇÕES GERAIS

A compreensão sobre o conceito de política industrial é de que:

(...) o objetivo mais tradicional pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado espaço nacional. Do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação Inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. (FERRAZ, PAULA e KUPFER, 2002, p. 545).

Segundo estes autores, política industrial atua como promotor da atividade produtiva e é um tema defendido ou atacado pelos economistas. O que definirá a posição destes é a base teórica que eles defendem. Existem três principais correntes: ortodoxa, evolucionista e desenvolvimentista, cada corrente será abordada nos próximos tópicos.

As políticas industriais horizontais são aquelas que buscam alterar o mecanismo geral de alocação de recursos na produção, sem privilegiar alguma indústria específica, e com objetivo de melhorar o desempenho da indústria na sua totalidade. Também são alvos, as políticas genéricas associadas ao desenvolvimento do entorno onde essas empresas se localizam. Ferraz, Paula e Kupfer (2002) aprofundaram essa teoria e complementa dizendo que

essas políticas genéricas são políticas de infraestrutura (geração e distribuição de energia elétrica, transporte, portos e telecomunicações), políticas de recursos humanos (educação, qualificação de mão de obra) e política de ciência e tecnologia (investimentos e subsídios aos institutos de pesquisa e universidades de um país (ALEM; MENDONÇA DE BARROS; GIAMBIAGI, 2002).

Para Ferraz, Paula e Kupfer (2002), do ponto de vista da regulação, vários instrumentos encaixam-se na

política industrial horizontal, com destaque para: Concorrência e controle dos atos de concentração, políticas de concessões e controle administrativo de preços, política tarifária e não tarifária, prevenção de concorrência desleal. Propriedade intelectual (patentes, marcas e transferência de tecnologia). E do ponto de vista dos incentivos, vários instrumentos são mobilizados pelo Estado, sendo os principais: incentivos a gastos com pesquisa e desenvolvimento, fomento a difusão de tecnologias e informações, crédito e financiamento a longo prazo, estímulos as exportações (crédito e seguro de crédito), financiamento as importações, deduções fiscais em âmbito nacional, estadual ou municipal para promoção de atividades industriais e compras de governo: mecanismos preferenciais para produtores locais. Para Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002) as políticas verticais, ou políticas setoriais, são medidas que tem alcance específico em uma indústria ou setor específico. Implica em favorecer ou não um setor.

As políticas a setores específicos (...) são direcionadas a indústrias particulares (...) para atingir os resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficiente para a economia como um todo (...) o que poderia não ocorrer caso as decisões estivessem à mercê apenas da racionalidade do mercado (ALEM; MENDONÇA DE BARROS; GIAMBIAGI, 2002:4).

Ferraz, Paula e Kupfer (2002) também apresentaram as principais justificativas que o Estado usa para explicar sua decisão estratégica de focar e privilegiar um conjunto de empresas. São quatro argumentos: O primeiro é de que o Estado deveria estimular novas indústrias que tem custos iniciais mais elevados e que tenha retornos crescentes de escala, o segundo é que existem indústrias com grande dinamismo potencial, o terceiro é que existem setores que apresentam grande efeito multiplicados ao longo da cadeia produtiva, o quarto e último argumento é de que supondo tudo mais constante, uma maior proporção de trabalhadores localizados em indústria com maior valor agregado teria como resultado maior renda per capita. É necessário salientar que “apesar de ênfases distintas, os países, geralmente, adotam políticas de cunho horizontal e vertical, simultaneamente” (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002, p. 320). Entretanto os autores

também afirmam que os instrumentos são divergentes, por exemplo, utilizando-se estímulos financeiros para pesquisa e desenvolvimento numa política horizontal, o governo terá menos recursos para restrições comerciais de caráter não tarifário também de uma política horizontal e terá menos recursos para investir num setor, caso de uma política vertical. A importância entre as políticas horizontais e verticais tendem a se alterar ao longo do tempo.

## 2.2 CORRENTE ORTODOXA

No neoliberalismo, a análise interna da firma não é uma questão relevante pois não há progresso técnico e há concorrência perfeita. A empresa só tem a função de transformar insumos em produtos. O ambiente competitivo não tem incertezas, tornando o sistema, é simples. Essa teoria está baseada nos princípios de equilíbrio geral de Leon Walras, onde o empresário não determina o preço e a quantidade ofertada no mercado. Alfred Marshall procurou aperfeiçoar o modelo walrasiano através das teorias de equilíbrio parcial, onde a economia não era vista como um corpo de leis imutáveis e universais, mas derivado de observações casuais (PAULO BASTOS TIGRE, 2005).

Ferraz, Paula e Kupfer (2002) nos apresenta a visão neoclássica onde o mercado competitivo é um eficiente alocador dos recursos. Nesse modelo os agentes são racionais e fazem escolhas que maximizam o seu bem-estar individual e coletivo. A oferta e a demanda determinam o preço de equilíbrio ótimo do ponto de vista social. Logo, se todos os mercados forem competitivos, a política industrial é desnecessária. O Estado só deveria intervir quando o mecanismo de preço não fosse eficiente e fosse com custo de oportunidade alto associado à produção e ao consumo de bens. Essas situações são chamadas pelos ortodoxos de falhas de mercado.

Quando os mercados erram ao alocar seus recursos para a produção, seja por produzir além da demanda ou pelo mau uso dos recursos, o Estado pode atuar corrigindo as diferenças quanto às preferências intertemporais sociais e privadas. Por exemplo: o gov-

erno pode fazer pesquisas básicas sobre o consumo das famílias (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002).

Em resumo, na visão dos neoliberais vai haver política industrial toda vez que ocorrer falhas de mercado e esta pode ser caracterizada como uma política horizontal pois afeta todos os mercados, sem escolher um ou outro. Falhas de mercado podem ser informações imperfeitas e limitadas e racionalidade do agente imperfeita, o que gera dificuldades em prever o futuro. “Incertezas, em suma, são geradoras de falhas de mercado e podem demandar intervenções públicas, uma impossibilidade dentro do campo conceitual neoclássico.” (FERRAZ et al., 2002)

### 2.2.1 CORRENTE NEO-SCHUMPTERIANA

Schumpeter (1984) analisou que a taxa de acumulação dos meios de produção depende da taxa de mudança tecnológica, que aumenta ou diminui junto com esta. A tecnologia é gerada num primeiro momento pelo empresário inovador, o agente cuja função é introduzir novas combinações de produção, pelo financiamento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e pelo estoque de invenções e inovações técnicas.

Para o autor e a corrente neo-schumpeteriana, é perceptível que o governo deve tomar para si apenas a tarefa de manter ambiente favorável à inovação, mediante estímulos, não à demanda e ao consumo, mas do lado da oferta, aos fatores de produção, tais como capital, recursos humanos e investimentos de capital. A política industrial e a política tecnológica se conectam, pois, possuem interesses parecidos e se configuram, como resultado dessa junção, na chamada política de inovação. Diante disso, o governo deve estimular as empresas a desenvolverem novas tecnologias e incentivar alianças entre os órgãos de inovação, como por exemplo instituições de ensino e indústria, que permitam a difusão do progresso técnico.

A corrente neo-schumpeteriana retoma as principais contribuições de Schumpeter, em particular a inovação do progresso técnico, que são por ela consideradas de grande importância para explicar a acumulação de capital desenvolvimento do capitalismo é

necessário que ocorram inovações e progresso técnico. Dentro dessa corrente, o Freeman revelou as características básicas das estratégias tecnológicas que as empresas adotam onde é analisado o desempenho e conduta das empresas no que se refere à forma de adoção de uma tecnologia (SHIKIDA; BACHA, 1998).

Para Ferraz et al (2002, p. 309) “...o Estado tem um papel relevante a desempenhar, seja ampliando a intensidade do processo seletivo, seja criando instituições facilitadoras do processo de geração e difusão de novas tecnologias”. O processo de inovação é cheio de incertezas e cabe ao Estado induzir as empresas a investir em inovação para que estas ofertem produtos, serviços ou processos melhores dos que já existem no mercado. O mercado deixa de ser visto como um simples mecanismo de alocação (teoria das falhas de mercado) e passa a ser um espaço de seleção entre os agentes.

Os instrumentos de intervenção constituem em: subvenção a projetos de alta densidade tecnológica, incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento, financiamento em condições preferenciais para a inovação, compras do setor público, e a disponibilidade de capital de risco para novos empreendimentos, além de medidas orientadas a garantir a apropriabilidade privada do investimento tecnológico (patentes) e manter padrões técnicos (metrologia, padronização e qualidade).

Adicionalmente, são extremamente importantes os investimentos e ações orientadas ao fortalecimento das instituições que compõem um sistema de inovação local ou nacional, especialmente institutos dedicados à investigação científica e tecnológica e à formação de recursos humanos de alto nível. (FERRAZ; KUPFER, 2002, p. 310).

Para construir um bom ambiente econômico é necessário políticas verticais e políticas horizontais, cabe ao Estado saber mesclar essas políticas. Também é possível realizar intervenções públicas tanto no lado da demanda quanto na capacidade de ofertar novas tecnologias (FERRAZ et al., 2002).

Os agentes econômicos não têm a possibilidade de maximizar qualquer objetivo num contexto caracterizado pela incerteza. Para preservar a relativa estabilidade do sistema é necessário a presença de instituições. Estas instituições diminuem os efeitos de incerteza no

processo decisório dos agentes econômicos ao limitar em seu espectro de escolha (BATISTA, 1997).

### 2.2.2 CORRENTE NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

Essa teoria tem origem na economia política clássica, na teoria keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Dentro da teoria do novo-desenvolvimentismo busca-se compreender como os países da periferia do capitalismo passaram a buscar o desenvolvimento econômico depois da Segunda Guerra Mundial, isso dentro de um ambiente de imprevisibilidade e incerteza (BRESSER, 2016).

Para alcançar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar sua produtividade, é preciso pelo menos cinco condições gerais: a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, a educação pública, a promoção da ciência e da tecnologia, os investimentos na infraestrutura econômica e uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além disso, o Estado democrático deve garantir a segurança, liberdade individual, a diminuição da desigualdade e a proteção do ambiente (BRESSER, 2016).

Ferraz et al (2002, p. 554) afirmam que “em um Estado desenvolvimentista as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade”. O governo desenvolvimentista age com intuito de proteger a indústria, dinamizando e objetivando um desenvolvimento sustentável da economia.

Nenhuma política industrial conseguirá ser bem-sucedida no objetivo de promover a mudança estrutural e o processo de catchingup se os preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais) não estiverem em seus níveis corretos. (BRESSER, 2016, pág. 10).

Essa corrente está focada nos cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucro, que deve ser o suficiente para as empresas investirem, a taxa de juros, deve ser baixa e no valor suficiente para o banco central realizar a política monetária, a taxa de câmbio que deve

tornar as empresas, que possuem tecnologia avançada, competitivas, a taxa de salários que deve ser compatível com a taxa de lucro crescendo com o aumento da produtividade, e a taxa de inflação, que deve ser muito baixa.

## 3 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL DO PERÍODO DE 2003 A 2010

### 3.1 PITCE

Em 2003 é anunciada e lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Um dos objetivos da política era “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução no nível de atividade e de competição no comércio internacional” (ABDI, 2003, p.3).

A PITCE foi construída para alcançar o objetivo de desenvolver a tecnologia e aumentar a produtividade do setor industrial, o que já explicita que essa política se aproxima de uma política industrial neo-schumpeteriana, dando ênfase à inovação tecnológica como elemento central que conduz ao aumento da eficiência econômica. Para tal foi feita uma política com quatro metas horizontais, com medidas estratégicas e com foco em atividades portadoras do futuro.

As quatro metas horizontais foram:

1) Inovação e desenvolvimento tecnológico:

Esse item apresenta uma característica Neo-Schumpeteriana pois foca na inovação. A inovação seria o gerador de dinamismo da economia.

2) Inserção externa

Essa medida era para que as empresas se modernizassem para poder competir no mercado internacional. A modernização pode ser de equipamentos, gestão ou de outras questões produtivas. É uma característica predominantemente Neo-Schumpeteriana pois aborda o tema competitividade e inovação produtiva.

3) Modernização industrial e ambiente institucional

Esse terceiro item tem feições de porte no-

vo-desenvolvimentista porque no caso, é modernizar uma economia através da industrialização, tanto nas pequenas como nas grandes empresas, uma modernização constante, bem como também, é uma característica neo-schumpeteriana pois trata da inovação como uma forma de renovar a indústria. É uma característica híbrida.

#### 4) Aumento da capacidade produtiva

É uma característica neo-Schumpeteriana, pois é uma medida de incentivo a investimento tecnológico e inovativo de uma empresa.

Em resumo, as linhas de ação horizontais tinham como objetivo as ações focadas em setores específicos, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico desses setores, mas também a difusão horizontal de inovações. É uma característica que se aproxima da teoria neo-schumpeteriana.

Por promoverem vantagens comparativas, as linhas estratégicas, ligadas à inovação de produtos ou processos, foram fortemente influenciadas pela teoria Neo-Schumpeteriana.

As atividades portadoras do futuro e as linhas estratégicas possuem uma característica novo-desenvolvimentista, pois o governo escolheu setores estratégicos para provocar uma mudança estrutural na economia, como por exemplo, foi escolhido os setores de semicondutores, nanotecnologia e software.

Outro elemento importante na PITCE é o objetivo de fortalecer o comércio exterior. O foco em exportações, cumprindo tanto funções econômicas, dado o tamanho do mercado interno do país e as restrições no balanço de pagamentos, quanto funções políticas, no sentido de fortalecer o país no sistema interestatal. A forma como o comércio exterior é encarado na PITCE tende muito mais ao neo-schumpeteriano, no sentido de alavancar economias de escala e, pela competição internacional, impulsionar a inovação, dadas as potencialidades já existentes na sociedade brasileira. (STEIN, 2016)

Tanto a aparato institucional da gestão quanto as características do processo de tomada de decisão corroboram com a ideia de que a PITCE possui um forte viés neo-schumpeteriano e os elementos da teoria novo-desenvolvimentista são secundários. O aparato

de gestão da PITCE envolveu várias instituições estatais e com isso fez com que diminuísse a burocracia que poderia conduzir a política. Também foi intenso a criação de novas instituições. Dentre estas, destaca-se a criação da Agência Nacional de Desenvolvimento Industrial (ABDI), esta era necessária para dar conta dos objetivos de política Industrial. (STEIN, 2016)

A ABDI foi criada para coordenar ações, monitorar andamento, propor novas medidas, etc. O corpo burocrático enxuto e especializado, que tem entre as principais atribuições a sistematização de estudos sobre o setor industrial e a realização do monitoramento da política industrial, aproxima-se mais do modelo neo-clássico, o qual prevê órgãos nesse formato, capazes de cumprir a função estatal de minimizar problemas de informação assimétrica. (STEIN, 2016)

A própria lógica de instituições que foram criadas ou fortalecidas no período tende a confirmar alguns elementos desenvolvimentistas, pois, entre as principais funções que exercem está a de atuar sobre problemas informacionais, tanto de mercado quanto de governo. Neste sentido, surge uma das características centrais da PITCE: tentar ordenar e coordenar, em um só projeto de desenvolvimento industrial, instrumentos diversos, mais ou menos eficazes, disponíveis e dispersos em múltiplas instâncias estatais. (STEIN, 2016)

A PITCE não pode ser considerada uma política de falhas de mercado porque o governo acreditou que a política usada nos anos 1990 não foi eficaz. A incapacidade das forças de mercado em produzir o desenvolvimento econômico esperado junto com a liberalização da economia foi um molde para não se repetir.

Variados projetos de lei foram aprovados ou propostos tendo em vista atingir os objetivos da política industrial. Entre os mais importantes estão a Lei da Inovação, a Lei do Bem (possibilita incentivos automáticos à inovação), a Lei de Biossegurança, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), a Lei da Informática e o Projeto de Lei nº 6.529, de 2006, voltada para facilitar a abertura e o fechamento de negócios. Em geral, operam como medidas sistêmicas neo-schumpeterianas que incidem horizontalmente sobre a eficiência inovativa da economia como um

todo. Mas também podemos perceber preocupações de caráter mais próximo do recomendado pelas teorias neoclássicas, como a Lei nº 6.529 e a Lei das MPes.

O resultado da política industrial PITCE ainda não foi mensurado por completo pois políticas que envolvem a área de P&D tendem a mostrar resultados somente no longo prazo (ABDI, 2010). O estudo da ABDI (2010) aponta realizações no âmbito da PITCE tanto nas de estratégia como nas linhas de ações horizontais.

Nas linhas estratégicas tem resultados como, por exemplo: o Profarma-BNDES, que entre março de 2004 e fevereiro de 2007 contou com 46 operações em carteira, totalizando R\$ 930 milhões em financiamentos que viabilizaram um investimento total de R\$ 1,9 bilhões; o Prosoft-BNDES, que, para o mesmo período acima, realizou 823 operações, totalizando um investimento de R\$ 832 milhões; e o lançamento do Projeto Inovar II pela Finep que contou com um aporte de US\$ 5 milhões em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a continuação do apoio ao mercado de venture capital (ABDI, 2010).

Nas linhas horizontais também houve resultados. O estudo não apontou o quanto as empresas se modernizaram devido a PITCE mas apontou o aumento real de 48% nos desembolsos do BNDES para incentivar à produção, evoluindo de R\$ 35,4 bilhões para R\$ 52,3 bilhões. Para incentivar a inovação foi criada a Lei da Inovação, o BNDES disponibilizou R\$1 bilhão para a inovação, a Lei da informática, foram investidos nessas atividades R\$ 2 bilhões entre 2003 e 2006, e a Lei do Bem, foi a partir dessa lei que se reduziu a zero as alíquotas de PIS e Cofins sobre a receita bruta de venda a varejo de computadores com preços inferiores a R\$ 2,5 mil. Para a inserção no mercado internacional, o governo aumentou e desonerou investimentos, simplificou procedimentos, essas ações estavam no Programa Brasil Exportador. E para melhoria do ambiente institucional, houve desoneração tributária em 2006 no valor de R\$ 19,24 bilhões, com um crescimento de 466% sobre o montante de 2004 (ABDI, 2010).

Pelos motivos apresentados, a primeira política industrial do Governo Lula pode ser classificada como híbrida. Tem forte influência da Neo-Schumpeteriana. Mas, alguns elementos desenvolvimentistas fazem-se

presentes, principalmente pela importância do BNDES no financiamento dos investimentos e da internacionalização (comércio exterior e investimentos diretos no estrangeiro) e pelo papel fundamental do Estado brasileiro no financiamento da inovação. Confirmando a hipótese de que as políticas industriais feitas durante o governo Lula (2003-2010) tiveram influências dos pensamentos heterodoxos.

## 3.2 PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tinha como seu lema: Inovar e investir para sustentar o crescimento. Em seus objetivos e lema, continua próxima da visão neo-schumpeteriana. Da mesma maneira que a política anterior, a PDP tinha instrumentos horizontais e verticais. A política foi dividida em três níveis.

### 1) Destaques Estratégicos

Esta característica é híbrida. Possui influência do grupo Neo-Schumpeteriano pois aborda que as empresas devem se desenvolver para a produção de um ambiente sustentável e para ter competitividade de seus produtos no mercado internacional nas medidas: Expansão das Exportações, Integração produtiva com América Latina e Caribe e Integração com África. Possui também influência Novo-Desenvolvimentista, pois aborda temas como a regionalização ou descentralização espacial da produção do país e o fortalecimento das micro e pequenas empresas.

### 2) Ações Sistêmicas

Essa característica destaca a importância do aumento da inovação na indústria, com o financiamento ao investimento e à inovação. A PDP possui forte influência do grupo Neo-Schumpeteriano nesse tópico.

3) Programas Estruturantes para sistemas produtivos:

### 3.1) Programas para Fortalecer a Competitividade

Essa característica é Neo-Schumpeteriana pois é abordado que aumentar as inovações é visar aumentar a competitividade, e como consequência disso, surgiria a possibilidade de aumentar as exportações e melhorar

a estrutura da industrial nacional.

### 3.2) Programas para Consolidar e Expandir a Liderança

É um programa que possui influência Schumpeteriana, pois o foco principal está na competitividade e na liderança. O Estado investiu em expansão física e tecnologia em setores já consolidados no mercado para que se tornassem líderes. Aqui se encontra um dos principais e mais visíveis focos da PDP: a aposta nas grandes empresas nacionais para elevar as taxas de investimento e inovação e ampliar a projeção internacional do capital nacional. Neste aspecto, a PDP assume um tom próximo da ótica do Estado desenvolvimentista, dados a preocupação e o cuidado em fortalecer o capital nacional enquanto um projeto de Estado

### 3.3) Programa mobilizadores em áreas estratégicas

É um programa que possui influência híbrida. A influência Novo-desenvolvimentista se apresenta na disponibilidade dos institutos tecnológicos e a influência Neo-Schumpeteriana se apresenta no suporte do Estado ao desenvolvimento das ações de inovação para a economia nacional e na formação do capital humano do Estado. Tem caráter Neo-Schumpeteriano e Novo-Desenvolvimentista.

A PDP foi construída com base da PITCE, do primeiro governo Lula. Portanto, é possível afirmar que se a PITCE teve caráter híbrido, a PDP também teve um forte viés heterodoxo, influenciado pelas teorias Neo-Schumpeterianas e pelas teorias Novo-Desenvolvimentistas. Em relação aos instrumentos e às medidas previstos pela PDP, também podem ser vistos como continuidade da PITCE (inclusive, muitas das medidas tomadas por essa política foram mantidas), porém ampliadas. Ao observar esse aspecto, percebe-se que a herança desenvolvimentista ficou mais explícita, utilizando estruturas estatais como o BNDES e a Petrobras de maneira mais robusta, o que, por esse ponto de vista, aproxima a PDP do tipo ideal de política industrial de um Estado desenvolvimentista. O BNDES foi a instância responsável pelos sete programas que objetivavam a expansão e a consolidação da liderança de empresas nacionais. Neste sentido, pode-se argumentar que esse foi um dos eixos centrais da PDP, o que a aproxima de

um caráter desenvolvimentista.

Diferente da PITCE, que elegeu alguns poucos setores e atividades portadoras de futuro para se focar, a PDP ampliou o número de sistemas produtivos abrangidos pelos programas estruturantes, que se desdobraram em três categorias: Programas Estruturantes, Ações sistêmicas e Destaques Estratégicos. (DIEESE, 2008). A primeira são os programas mobilizadores em áreas estratégicas, que abrangeriam o complexo industrial da saúde, tecnologia de informação e comunicação (TIC), energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia. Nesses setores o desafio seria superar obstáculos científicos e tecnológicos para a inovação, exigindo o uso de diversos instrumentos e articulação entre setor privado, institutos tecnológicos e comunidade científica. O segundo eram ações sistêmicas focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva e que ultrapassam o nível da empresa e do setor, direcionadas ao enfrentamento de restrições sistêmicas, como os relacionados às questões fiscal-tributárias; financiamento ao investimento e à inovação e da segurança jurídica (contratos e marcos regulatórios). E o terceiro eram temas de política pública escolhidos em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo, são temas transversais importantes que deveriam ser objeto de programas específicos. Esses temas eram: o Fortalecimento das micro e pequenas empresas; a Expansão das Exportações; a Integração produtiva com a América Latina e Caribe; a Integração com África; a regionalização, ou descentralização espacial da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável. (Brasil, 2008).

Em linhas gerais, continuam valendo as interpretações que foram feitas para a PITCE sobre sua estrutura de gestão. As diferenças não são radicais, mas incrementais, buscando melhorar a eficiência da tomada de decisões e da execução. Também houve a intenção de ampliar a interlocução com o setor privado e foram definidas metas (tanto as “metas-país” quanto as metas específicas para os programas), de modo a tornar a política mais transparente e funcional, no sentido de sinalizar suas intenções ao mercado. Contudo, a proposta de fazer conferências junto à sociedade civil para aprimorar a política foi abandonada, provavel-

mente por não terem sido operacionalizadas no âmbito da PITCE. (STEIN, 2016)

. Os desafios principais foram perseguidos em quatro macro metas a serem atingidas em 2010 (DIEESE, 2008):

- (1) ampliação da taxa de investimento/PIB para 21%;
- (2) elevação do dispêndio privado em P&D para 0,65% do PIB;
- (3) ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%; e
- (4) aumento do número de micro e pequenas empresas exportadoras em 10% em relação a 2006.

A intenção inicial da PDP era aproveitar a conjuntura econômica positiva para estimular

a competitividade da indústria brasileira, via investimentos e inovação. A crise em 2008, entretanto, afetou as perspectivas dos empresários, que ficaram mais avessos aos riscos dos investimentos e da inovação diante de um cenário de incerteza sobre os efeitos e a duração da crise. Isso fez com que seu enfoque mudasse da competitividade para a sustentação da indústria brasileira. Nesse sentido, o aspecto da manutenção dos investimentos planejados no país acabou tendo mais centralidade que os aspectos da inovação e das exportações. Além disso, a eclosão da crise financeira em 2008 levou a uma interrupção da maioria dos investimentos planejados pelo setor privado, tanto nacional como estrangeiro. “A crise reverteu as perspectivas de crescimento que orientaram a formulação da PDP e comprometeu a consecução das metas de investimento, de inovação e de exportações de micro e pequenas empresas” (CNI, 2009).

É negado a influência de alguma visão liberal na política industrial PDP. Ao invés de buscar corrigir as falhas de mercado, o que na visão liberal atrapalha o desenvolvimento, o Estado Brasileiro praticou medidas visando alterar a característica do mercado, estimulando a criação e o desenvolvimento de setores estratégicos.

A influência Neo-Schumpeteriana aparece nas medidas onde a inovação é considerada um dos principais indutores do desenvolvimento econômico. Essa

característica é nítida na PDP, pois um dos objetivos dessa política é o fortalecimento do sistema nacional de inovação. A influência Novo-Desenvolvimentista aparece na política horizontal da PDP, onde promovem impactos no conjunto da estrutura produtiva e também aparece quando se pretende alterar a estrutura produtiva da economia, usando de políticas setoriais. O novo-desenvolvimentismo trata de inovação nas universidades

A partir destas análises, a discussão sobre a PITCE e sobre a PDP, é possível afirmar que as políticas industriais feitas durante o governo Lula (2003-2010) tiveram influências de pensamentos heterodoxos Neo-schumpeteriano e Novo-desenvolvimentista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apresentadas duas políticas industriais de 2003 até 2010. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) ocorreu na administração do primeiro governo Lula (2003-2006) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), realizada no segundo Governo Lula (2007-2010).

Essas políticas marcaram uma mudança na agenda de política industrial brasileira. Já que o Governo de Fernando Henrique Cardoso não chegou a lançar nenhuma política industrial explícita. A ideia era de que a estabilização da economia aliada à redução do peso do Estado, executado via privatizações, seriam elementos suficientes para promover desenvolvimento na estrutura industrial brasileira. Esse período foi marcado por uma agenda neoliberal na condução da política econômica brasileira.

A PITCE marcou o início do movimento de retomada do poder de coordenação e administração no setor industrial brasileiro. Era um conjunto de medidas com o objetivo de incentivar o aumento da produtividade e inovação da indústria brasileira. Cabia ao Estado criar instrumentos e mecanismos que induzissem a criação ou fortalecimento de setores dinâmicos da economia mundial. O surgimento desses setores, traria maior dinamismo a economia nacional, levando a alcançar os padrões de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

No entanto, a incompatibilidade da política industrial com a política macroeconômica, a falta de definição de metas, objetivos, prazos e instrumentos claros, bem como o baixo poder de articulação e coordenação do Governo resultaram no fracasso da política em termos de obtenção de um aumento na competitividade internacional da indústria.

A PDP foi formulada a partir da experiência obtida com a PITCE, ainda havia a intervenção do Estado com objetivo de estimular o desenvolvimento setorial. A PDP apresenta escopo da política, metas, instrumentos e responsabilidades, diferente do que ocorreu com a política industrial do primeiro mandato.

No entanto, a eclosão da crise de 2008 mudou a expectativas dos agentes, os empresários ficaram avessos ao risco de realizar investimentos em produção. Dessa forma, dificultou analisar os reais impactos das medidas adotadas durante a execução da PDP.

Para efeitos de classificação, optou-se por caracterizar tanto a PITCE como a PDP como híbridas, já que possuem traços de influência do grupo novo-desenvolvimentista e neo-schumpeteriano.

Na PITCE, é possível reconhecer uma influência maior da teoria neo-schumpeteriana no sentido de enfatizar a questão do desenvolvimento de um sistema nacional de inovação. E possui uma característica mais novo-desenvolvimentista porque o governo escolheu setores estratégicos para provocar uma mudança estrutural na economia, como por exemplo: setores de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa.

Na PDP, é possível reconhecer uma influência maior do grupo novo-desenvolvimentista no sentido aumentar consideravelmente o uso de políticas verticais e identificar ainda mais componentes estratégicos para auxiliarem no desenvolvimento industrial. A influência Neo-Schumpeteriana aparece nas medidas onde a inovação é considerada um dos principais indutores do desenvolvimento econômico. Essa característica é nítida pois um dos objetivos dessa política é o fortalecimento do sistema nacional de inovação.

Entretanto, vale lembrar que, do mesmo modo que a trajetória de política liberal ganhou espaço para aos poucos ir perdendo, o movimento inverso pode ocorrer. Isso porque o debate, tanto no plano da aca-

demia como no das políticas públicas, está sempre em movimento e pode voltar a pender para o liberalismo econômico novamente, a exemplo das práticas recentemente impostas a países europeus comprometidos com suas crises fiscais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDI. Diretrizes da PITCE. 2003. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes\\_PITCE.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf)>. Acesso em: 22 mai. 2017
- ABDI. Estudo PITCE. 2010. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/2010%20-%20PITCE%203%20anos.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2017
- ALEM, A.C.; MENDONÇA DE BARROS, J.R.; GIAMBIAGI, F. Bases para uma política industrial moderna. Estudos e Pesquisas nº 22 – In: XIV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2002.
- BAPTISTA, Margarida. 1997. O Enfoque Neo-Schumpeteriano da Firma.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar para competir e sustentar o crescimento. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca\\_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf](http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2017
- BRESSER, Luis Carlos. Teoria Novo-Desenvolvimentista: Uma síntese. 2016. Disponível em: <[http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9/pdf\\_1](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9/pdf_1)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. Artigo. Disponível em:

<[http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.10.RodrigoCastelo-decadencia\\_ideologica.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.10.RodrigoCastelo-decadencia_ideologica.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

CNI. 2009. Política de Desenvolvimento Produtivo Avaliações e perspectivas. Disponível em:

<<http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/FF80808123070B3901231A3DB8520258/Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

DIEESE. Nota técnica. 2008 Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notaTec67PoliticaDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

GUERRA, Oswaldo. (1997). Política Industrial e Competitividade: De Collor a FHC. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10307/7343>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

KUPFER, D; FERRAZ, J.C.; PAULA, G. Política Industrial. In: KUPFER, D.;

HASENCLEVER, L. (orgs.) Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, cap. 23, 2002.

PROJETO do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-1979). Brasília, 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF)>. Acesso em: 17 abr. 2017

TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas Tecnológi-

cos e Teorias Econômicas da Firma. 2009. Disponível em:

<[http://www4.pucsp.br/eitt/downloads/III\\_Ciclo\\_Art\\_Paulo\\_Tigre\\_Paradigmas\\_Tecnologicos\\_e\\_Teorias\\_.pdf](http://www4.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Art_Paulo_Tigre_Paradigmas_Tecnologicos_e_Teorias_.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SHAPIRO, EDUARD. Análise macroeconômica. São Paulo. Editora: Atlas, cap.20, 1980.

SKIKIDA, Pery Francisco Assis; BACHA, Carlos José Caetano. Notas sobre o modelo Schumpeteriano e suas principais correntes de pensamento. Disponível em: <[http://cac-php.unioeste.br/cursos/toledo/historiaeconomica/hpeb\\_schumpeter.pdf](http://cac-php.unioeste.br/cursos/toledo/historiaeconomica/hpeb_schumpeter.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

STEIN, Guilherme de Queiroz; JÚNIOR, Ronaldo Herrlein. Política Industrial no Brasil: Uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). 2016. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Artigos%20ABDI%20-%20Externo%2024042015.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. In: Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), abril-junho, 2006.