

X ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA

Política e Economia

**PODER POLÍTICO DE IDEIAS ECONÔMICAS: DESENVOLVIMENTISMO E
POLÍTICA INDUSTRIAL NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Michelli Gonçalves Stumm
(Doutoranda em Ciência Política/UFPR)

**Belo Horizonte
2016**

RESUMO

Este artigo busca analisar a construção, a implementação e os efetivos resultados das políticas industriais brasileiras estabelecidas entre 2004 e 2014. A metodologia utilizada para o cotejamento das diversas políticas baseou-se na apreciação de textos acadêmicos que tratam do caminho percorrido e das peculiaridades de cada uma, bem como no exame de documentos oficiais de agências nacionais e na observação de indicadores econômico-industriais. Como marco teórico adotou-se a abordagem neoinstitucional sobre a influência de ideias econômicas em mudanças políticas. Conclui-se que, apesar da aparente viabilidade econômica, administrativa e política, as políticas de cunho desenvolvimentista estabelecidas no período não mudaram efetivamente o cenário industrial brasileiro.

Palavras-chaves: política industrial, desenvolvimentismo, ideias.

INTRODUÇÃO

O baixo crescimento econômico registrado após a abertura da economia brasileira, acentuado principalmente na década de 1990, chamou a atenção para as possíveis consequências que a combinação de juros elevados, câmbio supervalorizado e redução das tarifas de importações poderia causar sobre a capacidade de desenvolvimento do país. Para alguns interessados no tema, mais que limitar o crescimento econômico nacional, esse “trinômio maléfico” levou à perda relativa do setor industrial, construído com esforço entre 1930 e 1980, bem como à especialização da produção brasileira em segmentos agroindustriais e extrativos, representando, assim, um retrocesso para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A emergência do nocivo trinômio deu ensejo ao retorno das discussões relacionadas ao papel da indústria nacional, talvez nunca antes superadas e fez surgir um novo ponto de preocupação: a desindustrialização. Tal inquietação, compartilhada por diversos atores – dentre políticos, economistas, jornalistas, entidades de classe, etc. – vem difundindo a ideia de que o Brasil passa por um processo inequívoco de perda industrial, cujos efeitos nocivos podem repercutir por toda economia, sendo necessárias intervenções de ordem político-econômica direcionadas à reindustrialização. Como resposta aos recentes pleitos, o combate a esse fenômeno ganhou caráter de ação estatal com o lançamento de diversas políticas como: (i) a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004; (ii) a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008; (iii) o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011. Essas ações marcam, na visão de alguns especialistas, o retorno de políticas de cunho desenvolvimentista no Brasil e demonstram que o Estado, pressionado por diversos segmentos, vem institucionalizando esse processo ao reconhecer a necessidade de medidas antidesindustrialização.

É dentro desse contexto que o presente artigo se insere: pretende-se analisar a construção, a implementação e os efetivos resultados das políticas industriais brasileiras estabelecidas entre 2004 e 2014. A metodologia utilizada para o cotejamento das diversas políticas direcionadas à indústria brasileira baseou-se na apreciação de textos que tratam do

caminho percorrido e das peculiaridades de cada uma, bem como no exame de documentos oficiais de agências nacionais e na observação de indicadores econômico-industriais. Como marco teórico adotou-se a abordagem neoinstitucional sobre a influência de ideias econômicas em mudanças políticas.

Na primeira parte do artigo discute-se, assim, os principais enfoques conceituais sobre o poder político de ideias econômicas difundidos, principalmente, por Hugh Hecló, John Kingdon, Peter Hall, Judith Goldstein, Robert Keohane, Kathryn Sikkink, James Walsh e Mark Blyth. Na sequência, procura-se estabelecer um quadro conceitual para mensuração de mudança política utilizando o conceito de paradigmas políticos e mudanças de primeira, segunda e terceira ordens, desenvolvidos por Peter Hall.

Tendo em vista esses aspectos teóricos, na segunda parte do artigo serão analisadas as principais construções ideacionais que influenciaram a recente elaboração de políticas industriais no Brasil: a desindustrialização e o desenvolvimentismo. Como será demonstrado, desindustrialização se constitui como uma ideia que define um problema e desenvolvimentismo se estabelece como solução técnico-política na medida em que coloca a industrialização como vetor de desenvolvimento econômico.

Posteriormente, será apresentada a construção institucional das políticas industriais estabelecidas entre 2004 e 2014, tendo como enfoque os objetivos, a estrutura de governança, os setores priorizados, a criação de entidades e o apoio financeiro e tributário. Na sequência, dedica-se ao entendimento da arena na qual a recente política industrial foi construída, tendo em vista o processo de repactuação entre estado e empresariado industrial. Por fim, encerra-se o artigo com uma breve avaliação das políticas industriais.

1. PODER POLÍTICO DE IDEIAS ECONÔMICAS

Os primeiros estudos sobre influência política de ideias em geral datam da década de 1970 com Hecló (1974) e Kingdon (1984), mas é somente com Hall (1989), Goldstein & Keohane (1993), Sikkink (1993), Walsh (2000) e Blyth (1997; 2002) que ideias econômicas propriamente ditas ganham atenção dos cientistas políticos. Em geral, tais autores tratam conceitos econômicos como variáveis intervenientes e explicativas da política ao enfatizarem, principalmente, os mecanismos causais da formulação e aplicação de determinada ideia. Assim, grande parte de seus estudos apresenta como preocupação principal o impacto de ideias econômicas na (re) formulação de políticas públicas, tendo como ênfase o nascimento ideacional e as transformações institucionais dele decorrentes.

O estudo comparado desses autores também revela pelo menos duas dimensões conceptivas de ideias, a substantiva e a interativa, que influenciam diretamente suas abordagens metodológicas. Na **dimensão substantiva**, ideias compreendem “o que é” e “o que deveria ser”, sendo divididas em pelo menos três níveis diferentes (KINGDON, 1984;

SCHMIDT, 2010; MEHTA, 2011). Na percepção mais restrita, ideias se apresentam como **solução técnico-política** a exemplo do keynesianismo, desenvolvimentismo e monetarismo (SIKKINK, 1993; WALSH, 2000). Os pressupostos implícitos dessa concepção são o problema e os objetivos, pois ideias como soluções políticas fornecem meios e instrumentos para realizar determinado fim. A questão-chave passa, assim, para o entendimento de porque algumas ideias se tornam políticas e outras não (MEHTA, 2011).

Sob a concepção substantiva, ideias também se mostram como **definição de problema**, pois revelam uma maneira particular de entender a realidade como exposto, por exemplo, nas abordagens de Walsh (2000) e Blyth (1997; 2002). A forma como um problema é enquadrado tem implicações significantes sobre os tipos de soluções desejáveis e, por essa razão, a ênfase analítica dessa concepção foca no entendimento da própria definição. Além disso, essa concepção parece rejeitar a ideia de que escolhas políticas são resultado da soma de interesses individuais e passam a oferecer um modelo no qual atores estão em constante disputa. Assim, os interessados nessa abordagem não enxergam atores como detentores de ideias, mas como possuidores de decisão que influenciam as definições de problemas a seu favor. As questões-chave dessa abordagem recaem, assim, sobre a compreensão de: (i) como os problemas são definidos; (ii) porque alguns problemas prevalecem sobre outro em determinado litígio (MEHTA, 2011).

Ainda sob a forma substantiva, ideias em perspectiva mais ampla funcionam como **filosofia pública** ou **zeitgeist**. Filosofia pública representa o conjunto de propósitos públicos ou governamentais determinados à luz de pressupostos sobre o funcionamento da sociedade e do mercado, a exemplo do monetarismo (WALSH, 2000). *Zeitgeist*, por sua vez, significa o espírito de uma época representado pelo conjunto intelectual e cultural de um período particular da história que domina o discurso público como, por exemplo, o keynesianismo e o desenvolvimentismo no pós-guerra (HALL, 1989; SIKKINK, 1993). Sob essa concepção, ideias representam assim, a reunião de pressupostos culturais, sociais e econômicos heterogêneos que podem ou não estar relacionados com a filosofia pública. Partindo desses pressupostos, as questões-chave para essa abordagem são: (i) como filosofias públicas e *zeitgeist* mudam ao longo do tempo; (ii) como estes afetam especificamente o debate público (MEHTA, 2011).

Sob a **dimensão interativa**, as abordagens dos autores mostram que ideias, independente da forma substantiva, são: (i) construídas, conformadas e coordenadas na esfera pública; (ii) transmitidas, deliberadas e legitimadas de forma comunicativa. Os discursos construídos em torno de alguma ideia abrangem, dessa maneira, uma vasta gama de atores que se dedicam à construção de políticas. Eles podem ser organizados em comunidades epistêmicas, coalizões de defesa ou redes de contestação. Podem agir como empresários ou mediadores que servem como catalisadores de (novas) ideias em tais esferas.

Podem ainda operar como líderes em debates públicos ou fóruns políticos. Podem ser membros da sociedade civil engajados em organizações de base ou em movimentos sociais (SCHMIDT, 2010).

Mas como essas ideias sob variadas formas substantivas, construídas na esfera pública e transmitidas de forma comunicativa, podem mudar as políticas públicas? As abordagens dos autores sugerem três formas principais. Em primeiro lugar, ideias participam da construção de problemas e soluções que entram na agenda pública. Ideias atuam, dessa maneira, como *focal points* “peneirando” a lista de questões mais urgentes da agenda (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993). Em outras palavras, ideias participam da construção dos problemas sociais, econômicos e ambientais que os atores políticos podem e querem resolver (BÉLAND, 2009).

Em segundo lugar, ideias podem assumir a forma de pressupostos econômicos e sociais que legitimam ou desafiam instituições e políticas existentes (BLYTH, 1997; 2002). O trabalho de Hall (1993) ilustra o papel de tais premissas na definição de políticas por meio do conceito de paradigma de política. Segundo o autor, paradigma de política pode ser compreendido com um quadro de ideias que especifica, não somente os objetivos e instrumentos da política, como também a própria natureza dos problemas que serão combatidos. Esse quadro de ideias orienta, por sua vez, os processos de aprendizagem por meio dos quais os legados políticos existentes são avaliados e criticados. Tais processos de aprendizagem não são puramente individuais ou tecnocráticos, o que significa que lutas políticas podem impactar diretamente na sua formação (HECLO, 1974). Assim, pressupostos econômicos e sociais incorporados como paradigmas políticos podem mudar ao longo do tempo, especialmente em períodos de elevada incerteza. Em tal contexto, os atores podem recorrer a ideias alternativas e/ou rivais a fim de resolver novos quebra-cabeças (BLYTH, 1997; 2002). Esta lógica de representação é uma das principais fontes de *mudança política* ou de *mudança na política* (BÉLAND, 2009).

Em terceiro lugar, ideias podem se tornar armas ideológicas que permitem aos agentes desafiar os arranjos institucionais e padrões de distribuição na economia (BLYTH, 1997; 2002). Essas ideias formam e conformam o discurso público que, por meio de processos comunicativos, ajudam a convencer decisores políticos, grupos de interesse e a população sobre a necessidade da mudança. Isto é o que Robert Cox rotula como a “construção social sobre a necessidade de mudança política” (COX, 2001 *apud* BÉLAND, 2009).

Tendo em vista esses fatores, **quais características as ideias econômicas devem possuir para serem institucionalizadas como políticas públicas?** Para responder tal questão, o modelo desenvolvido por Hall (1989) parece ser o mais adequado. O autor defende que ideias econômicas se tornam políticas públicas quando apresentam simultaneamente três características.

Primeiramente, ideias precisam apresentar **viabilidade econômica (ou intelectual)**, isto é, devem possuir aparente capacidade de resolver problemas ou *puzzles* econômicos relevantes. Ideias econômicas devem convencer, assim, o maior número possível de especialistas da área. Essa perspectiva parte do pressuposto que economistas, conquistados por determinado modelo, podem pressionar o direcionamento de políticas públicas. Assim, esse modelo de viabilidade, denominado pelo Hall (1989) de *trickle up model*, sugere a difusão “de baixo para cima” das ideias econômicas caracterizada, principalmente, por dois fatores: (i) o grande poder de persuasão de determinadas ideias entre os economistas; (ii) a existência de parâmetros de comunicação entre economistas e decisores políticos.

Em segundo lugar, ideias econômicas para serem efetivadas como política pública devem possuir **viabilidade administrativa**, ou seja, necessitam do reconhecimento de burocratas e dirigentes estatais, da predisposição administrativa do estado e do poder de agências relevantes. Assim, a recepção oficial de novas ideias é também condicionada pela forma como o poder decisório sobre política econômica é distribuído no interior do estado e pela capacidade do estado em implementar a nova política.

Finalmente em último lugar, ideias econômicas devem possuir **viabilidade política** que remete, em última instância, ao poder de influência de novas ideias na arena política. Refere, portanto, à capacidade de aderência aos objetivos dos partidos políticos no poder e aos interesses coletivos em potenciais coalizões. Sob essa perspectiva, Hall (1989) sustenta que a implementação de ideias econômicas se dá por meio de coalizões entre grupos econômicos e políticos. A ênfase dessa abordagem recai nos interesses materiais de grupos sociais que, na tentativa de garantir crescimento econômico em épocas de incerteza, apoiam politicamente determinadas ideias econômicas. Assim, a transformação de ideias econômicas em política pública pode ser explicada por meio da capacidade de um governo em forjar coalizões políticas, sendo que a viabilidade de tais conformações repousa, por sua vez, no interesse de grupos políticos e econômicos relevantes.

Tendo esses fatores em jogo, o efetivo impacto político de ideias econômicas resulta de mudanças ideológicas nas esferas econômica, administrativa e política simultaneamente. Essas transformações de cunho ideológico ou interpretativo são descritas por Hall (1993) como paradigmas de política, pois modificam a forma como políticos e economistas passaram a enxergar o mundo. Paradigma de política pode ser compreendido, portanto, com um quadro de ideias que especifica não somente os objetivos e instrumentos da política como também a própria natureza dos problemas que serão combatidos. Esse quadro orienta, por sua vez, os processos de aprendizagem social por meio dos quais os legados políticos existentes são avaliados e criticados. Tais processos podem passar, assim, por três tipos de mudança política: (i) de primeira ordem, na qual apenas as configurações dos instrumentos são alteradas e/ou calibradas, enquanto os objetivos permanecem constantes; (ii) de segunda

ordem, na qual os instrumentos são modificados consideravelmente enquanto os objetivos permanecem inalterados; (iii) de terceira ordem, que corresponde à mudança do próprio paradigma de política e, portanto, dos objetivos das ações públicas.

2. A CONSTRUÇÃO IDEACIONAL

Por construção ideacional entende-se o conjunto de ideias, valores e crenças que permearam e circunscreveram a recente discussão sobre política industrial no Brasil, resumidos basicamente em dois eixos analíticos: a desindustrialização e o desenvolvimentismo, debatidos na sequência.

2.1 IDEIA PROBLEMA: A DESINDUSTRIALIZAÇÃO

As primeiras discussões sobre a hipótese de desindustrialização ganharam espaço no contexto mundial no início da década de 1970¹, mas foi apenas após a publicação de uma série de artigos² do economista inglês Robert Rowthorn que o debate se intensificou. Conforme o autor, os países desenvolvidos sofrem desindustrialização quando, ao atingir determinado nível de renda *per capita* (normalmente muito alto), o peso do setor de serviços cresce exponencialmente, ao passo que se reduz a demanda por produtos industrializados e, por consequência, diminui a participação da indústria no total de empregos. Assim, a desindustrialização seria decorrência “natural” do processo de maturação das economias desenvolvidas e benéfica do ponto de vista do desenvolvimento econômico de longo prazo.

Os artigos internacionais posteriores a esses estudos analisaram o declínio industrial por meio de três grandes interpretações: (i) diminuição do emprego; (ii) redução da produção; (iii) queda nas exportações (MORCEIRO, 2012). Essas abordagens influenciaram diretamente o debate brasileiro e, desde meados da década de 2000, é possível verificar a proliferação de diversos trabalhos acadêmicos sobre o tema, principalmente dos que analisam a desindustrialização no território nacional por meio das duas primeiras óticas. No entanto, no caso do Brasil existem duas especificidades.

A primeira diz respeito à adaptação que o conceito original sofreu na análise nacional. Para os teóricos brasileiros, como o país não atingiu um nível de renda *per capita* altíssima, característica das economias analisadas por Robert Rowthorn, o processo de desindustrialização presente seria precoce e, por essa razão, nocivo ao desenvolvimento econômico. Além disso, no cenário brasileiro, defende-se que o fenômeno apresenta características da “doença holandesa”³, pois o encolhimento industrial se dá pelo aumento da participação dos setores agrícolas, minerais e agroindustriais, resultando em um processo de

¹ Singh (1977); Blackaby (1979).

² Rowthorn & Wells (1987); Rowthorn (1992); Rowthorn & Ramaswamy (1997); Rowthorn & Ramaswamy (1999).

³ A desindustrialização causada pela “doença holandesa” está associada a *déficits* comerciais crescentes da indústria e a *superávits* do setor não industrial (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

reprimarização da economia ou de especialização regressiva (IEDI, 2005; PALMA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2007; OREIRO, FEIJÓ, 2010; BONELLI, PESSÔA, 2010; MARCONI, ROCHA, 2011; DIEESE, 2011; CANO, 2012).

A segunda especificidade está atrelada ao fato de que o crescimento de estudos sobre a desindustrialização nacional não significou, necessariamente, a ampliação ou o acirramento da “polêmica” acadêmica sobre o assunto. Parece haver, dentre os teóricos brasileiros, a leitura consensual de que a hipótese sobre a desindustrialização se confirma em território nacional e, nesse sentido, o debate volta-se para a escolha da política econômica adequada à reversão desse cenário, ou seja, direciona-se para a eleição de medidas necessárias à reindustrialização do país.

Ademais, a maioria dos estudos sobre a desindustrialização brasileira preocupa-se, sobremaneira, com a forma de mensuração do possível fenômeno, em vez de contextualizá-lo, defini-lo e analisá-lo apropriadamente, considerando o cenário nacional. Como resultado, é possível encontrar na literatura 14 modos distintos e/ou complementares⁴ de se aferir e, portanto, verificar a hipótese de desindustrialização, tendo em vista as abordagens apresentadas. Contudo,

raramente os autores fazem uma análise isenta, profunda e abrangente de diferentes indicadores relevantes [...] que estão intrinsecamente atrelados ao debate sobre a desindustrialização. Em geral, os autores desconsideram alguns desses indicadores no diagnóstico final e concentram-se apenas naqueles que corroboram as suas crenças (MORCEIRO, 2012, p. 150).

Para Torres e Cavalieri (2012), grande parte dos resultados apresentados na literatura acadêmica sobre desindustrialização é derivada de indicadores que, frequentemente, estão sujeitos a significativos vieses e são pouco representativos da realidade. Ao mesmo tempo, como os indicadores sobre o tema possuem natureza histórica, isto é, dependem do recorte de tempo sobre o qual se observa o fenômeno, a maioria dos estudos privilegia séries que confirmam suas hipóteses e geram assim a “ilusão estatística” dos acontecimentos (MORCEIRO, 2012; TORRES, CAVALIERI, 2012; SQUEFF, 2012).

Desse modo, apesar do aparente consenso sobre a existência do fenômeno em si, a leitura comparada dos artigos revela que: (i) os economistas brasileiros têm dificuldade em delimitar as características, as causas e as consequências da desindustrialização no país; (ii) inexistente uma definição minimamente consensual sobre o processo brasileiro, o que gera, no campo acadêmico, conclusões precipitadas e, muitas vezes, insuficientes diante da complexidade do tema; (iii) os aspectos técnicos sobre o fenômeno à luz da realidade brasileira estão em desenvolvimento. Percebe-se, assim, que o debate sobre a desindustrialização se apresenta mais como uma construção ideológica que propriamente técnica.

⁴Para melhores informações ver Morceiro (2012).

A despeito das fragilidades da análise acadêmica brasileira, a desindustrialização vem sendo tratada como fato e disseminada de forma intensa⁵ pela mídia jornalística, por meio de notícias ou de opiniões de especialistas da área, que abordam o fenômeno de maneira superficial⁶ em comparação aos artigos de cunho técnico.

No campo político, a desindustrialização também vem ganhando notoriedade, principalmente entre entidades de interesse, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI). Para essas instituições, o fenômeno no Brasil é inexorável e, por essa razão, vêm demandando, dentre outras ações, a criação da Comissão de Industrialização na Câmara de Deputados, para discutir projetos em trâmite legislativo que propõem medidas de combate à desindustrialização (CNI, 2013).

Ao mesmo tempo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), em conjunto com outras entidades de interesse, vem promovendo, desde 2012, uma série de atos denominados “Mobilização em Defesa da Indústria e do Emprego”. Esse movimento busca chamar a atenção da sociedade para “o ato de vandalismo econômico que está sendo praticado contra a indústria nacional e cobrar do governo a implementação de medidas emergenciais que possam reverter o atual quadro” (ABIMAQ, 2012).

Como resposta aos pleitos, o combate à desindustrialização ganhou caráter de ação estatal, nos governos de Lula e Dilma, com o lançamento de diversas políticas industriais: (i) a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004; (ii) a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008; (iii) o Plano Brasil Maior de 2011.

Em face dos elementos expostos, mostra-se interessante questionar: (i) por que se difundiu o temor sobre a desindustrialização no Brasil? (ii) como e por que a tese sobre a desindustrialização foi incorporada como algo a ser combatido na esfera governamental? (iii) quais interesses fazem com que a tese venha a ser produzida, disseminada e combatida nas esferas política e acadêmica?

2.2 IDEIA SOLUÇÃO: O DESENVOLVIMENTISMO

Como previamente caracterizado, o receio generalizado acerca da desindustrialização está diretamente ligado à discussão sobre a necessidade de reindustrialização da economia brasileira. A discussão geral sobre esse assunto pode ser simplificada por meio de três pontos: como e porque reindustrializar, além de quem será responsável pela condução da política.

⁵ Em pesquisa pelo termo *desindustrialização* no site da Folha de São Paulo, é possível verificar que, em média, a cada dois dias o jornal veicula notícias que abordam do tema.

⁶ Em geral, utilizam apenas um indicador para corroborar a tese sobre a desindustrialização brasileira. Como se mostrou anteriormente, esse tipo de abordagem pode gerar equívocos de análise.

Em relação ao primeiro ponto, são inúmeras as “políticas de reindustrialização” presentes no discurso dos diversos atores interessados na temática. No entanto, o debate pode ser resumido por meio das ideias manifestadas no seminário promovido, em 2013, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), intitulado “Reindustrialização do Brasil: chave para um projeto nacional de desenvolvimento”. As principais reivindicações enumeradas pelos presentes foram: (i) investimentos em tecnologias nacionais pela concessão de crédito para pesquisa e desenvolvimento; (ii) redução fiscal para indústria de capital nacional; (iii) investimentos em capital humano e em competências necessárias à indústria; (iv) indução de ambiente macroeconômico interno e externo (FIESP, 2013a). Percebe-se, pelo teor das propostas, que as medidas pró-reindustrialização têm como pressuposto a atuação do Estado como agente indutor e planejador do processo.

No que diz respeito ao segundo ponto, os argumentos utilizados para justificar a reindustrialização remetem aos benefícios que a atividade industrial causa ao desenvolvimento econômico. Considerado esse contexto, a maior parte das alegações toma como pressuposto que o aumento da participação industrial no PIB promove a ampliação da taxa de crescimento econômico e leva, por consequência, o país a um *status* mais elevado de desenvolvimento (FIESP, 2013b). Além disso, é possível observar que a reindustrialização também se justifica por intermédio de uma série de outros fatores, dentre os quais se destacam: (i) os bens industriais permitem maior geração e agregação de valor, comparativamente aos produtos primários e aos serviços; (ii) a indústria possui o maior poder de empuxo em uma economia, por se situar no topo da cadeia produtiva e, assim, demandar produtos e serviços de outros setores; (iii) a indústria é o principal vetor das atividades de invenção, inovação e difusão tecnológica.

O terceiro aspecto, por fim, relaciona-se à responsabilidade pela condução de políticas de reindustrialização. Como evidenciado anteriormente, o Estado, pressionado por diversos segmentos, vem exercendo um papel duplo nesse processo. O primeiro é o de institucionalizar o fenômeno ao reconhecer a necessidade de medidas antidesindustrialização. Em decorrência, mostra-se também proativo à medida que vem lançando, conforme mencionado, uma série de políticas públicas voltadas à área.

Tendo em vista esses elementos, o temor sobre a desindustrialização e a necessidade de reindustrialização da economia brasileira, disseminados na última década, aproximam-se e prescrevem ideias desenvolvimentistas presente nas conjunturas política, econômica e acadêmica entre os anos de 1930 e 1980. Fonseca (2015), ao analisar a evolução conceitual do desenvolvimentismo, sistematizou os eixos estruturantes dessa ideologia. Segundo o autor, o conceito corresponde ao projeto “de superação do subdesenvolvimento” por meio da industrialização planejada e apoiada pelo Estado. Desenvolvimentismo está ligado, assim, à ideologia de transformação da sociedade composta

dos seguintes fundamentos: (i) existência de estratégia de futuro tendo como objeto a nação como epicentro e destinatária do projeto; (ii) o Estado deve intervir com o propósito de viabilizar o projeto, o que pressupõe “atores estatais” aptos e capazes e com respaldo político de diversos segmentos da sociedade; (iii) defesa da industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para outros setores da economia (BIELSCHOWSKY, 1995).

Considerada essa concepção no recente debate brasileiro, percebe-se que sai de cena a necessidade de industrialização como estratégia de superação do subdesenvolvimento e entra o combate à desindustrialização como justificativa para políticas de reindustrialização, com participação ativa do Estado, a exemplo do Plano Brasil Maior. Nesse quadro, verifica-se que os elementos constituintes do “núcleo duro” do desenvolvimentismo estão presentes na discussão sobre a reindustrialização, principalmente no que se refere à maneira, às motivações e aos responsáveis pela condução do processo.

3. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: RETORNO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL

Apesar da consagrada organização político-institucional instituída até fins de 1970, o Brasil viveu algumas décadas de “negação da política industrial” no qual o estado perdeu a capacidade de formulação e execução de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do setor (COSTA, 1994; SALERNO & DAHER, 2006). Como consequência, a partir de 1980 houve um processo de involução das instituições até então estabelecidas em que todas as formas de coordenação de políticas industriais foram abandonadas. Segundo Suzigan & Furtado (2006, p. 172),

a sequência de planos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico foi interrompida, metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica. Até fins dos anos 1980 restrições não-tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações, exportações foram subsidiadas, investimentos públicos em infraestrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial e para o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados. Tímidos sinais de mudança surgiram em 1988-89 com uma reforma da tarifa aduaneira, de todo modo inócua porque a proteção era dada por restrições não-tarifárias, e por novos incentivos de fomento ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico. Entretanto, o insucesso da política de estabilização inflacionária sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial.

Nos anos 1990, esse processo foi agravado pelo direcionamento do BNDES às privatizações e operações de crédito com retorno financeiro e também pela condução da política econômica, focada na estabilidade macroeconômica, que cristalizou o pensamento liberal de que “a melhor política industrial era não ter política industrial” (SALERNO & DAHER, 2006; CANO & SILVA, 2010).

De acordo com Cano & Silva (2010), os primeiros anos do século XXI transcorreram sob intenso debate acerca da viabilidade do modelo de inserção externa escolhido, principalmente, em função dos elevados passivos para o desenvolvimento industrial. Esse contexto de acentuado questionamento foi também transferido para o primeiro ano de mandato de Lula e como consequência foram lançados, entre os meses de junho e novembro de 2003, dois manifestos assinados por diversos órgãos federais⁷: (i) Roteiro para Agenda de Desenvolvimento; (ii) Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. A ideia dos documentos era tornar pública a intenção do governo em construir uma política industrial com foco no aumento da eficiência econômica, no desenvolvimento de tecnologias e no incremento do volume do comércio exterior (BRASIL, 2003; NASSIF, 2003).

Assim, sob influência direta desses documentos, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior lançou em 31 de março de 2004, a **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)**, cujo objetivo era fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Com eleição de linhas de ação horizontais⁸, a Pitce priorizou a seleção vertical de dois grupos de setores: os estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e os portadores de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis), conforme sistematização do Quadro 1.

Apesar de não estabelecer metas explícitas, a Pitce foi bem recepcionada por alguns analistas ao indicar foco na inovação. No entanto, ao constituir um conjunto de ações abrangente, “apagadas” pela condução da política macroeconômica, e não priorizar setores tradicionais da indústria brasileira, a política industrial estabelecida no primeiro mandato do governo Lula recebeu severas críticas e foi substituída, em maio de 2008, pela **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)** (SUZIGAN & FURTADO, 2006; CANO & SILVA, 2010; ALMEIDA, 2009).

A nova política industrial, instituída no segundo mandato do governo Lula, tinha por objetivo fortalecer a economia, sustentar o crescimento e incentivar as exportações. Diferentemente da Pitce, a PDP ampliou para 24 o leque de setores produtivos que seriam privilegiados pelo governo. Segundo o documento expositivo da política, os segmentos foram classificados em três categorias: (i) setores com efeito mobilizador em áreas estratégicas⁹; (ii) setores com capacidade de consolidar e expandir liderança¹⁰; (iii) setores voltados ao

⁷ Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Agência de Promoção das Exportações (Apex Brasil).

⁸ Com foco em: (i) inovação e desenvolvimento tecnológico; (ii) inserção externa; (iii) modernização industrial; (iv) capacidade e escala produtiva.

⁹ Complexo industrial da saúde, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear, complexo industrial da defesa, nanotecnologia e biotecnologia.

¹⁰ Complexo aeronáutico, petróleo, gás natural, petroquímicas, bioetanol, mineração, siderúrgica, celulose e carne.

fortalecimento da competitividade¹¹ (BRASIL, 2016a). Outra novidade da PDP foi o estabelecimento de metas monitoráveis como: (i) ampliação do investimento fixo; (ii) aumento da participação brasileira nas exportações mundiais; (iii) incremento de MPEs exportadoras; (iv) elevação do gasto privado em P&D.

Como pode ser facilmente notado, enquanto a Pitce foi direcionada a atividades inovadoras, a PDP concentrou-se no estímulo ao crescimento econômico, “priorizando” inclusive setores não industriais como o complexo de serviços. A diferença entre os dois instrumentos programáticos também é evidenciada pela utilização de denominações mais genéricas: a Pitce se define como política industrial propriamente dita, articulada à inovação tecnológica e ao comércio exterior; já a PDP se eximiu da menção direta à indústria, substituindo a expressão por “economia” e “desenvolvimento produtivo” (COSTA, 2015).

Com o intuito de retomar relações mais estreitas com a indústria, sem deixar de lado outros setores da economia, o **Plano Brasil Maior (PBM)** foi lançado, em agosto de 2011, sob o lema “inovar para competir, competir para crescer”. A proposta mantém a abrangência setorial da PDP, reorganizada em cinco segmentos, e amplia as metas para dez. Além dos objetivos de investimento, inovação, MPEs e exportação, o PBM agregou novas metas, como qualificação de recursos humanos, produção mais limpa e crescimento dos setores intensivos em tecnologia.

QUADRO 1 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO INDUSTRIAL

Nome do Plano	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)	Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	Plano Brasil Maior (PBM)
Data	31/04/2004	12/05/2008	02/08/2011
Vigência	2004-2007	2008-2010	2011-2014
Objetivo	Fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas	Fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação	Alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo
Linhas de ação	<ul style="list-style-type: none"> – Inovação e desenvolvimento tecnológico – Inserção externa – Modernização industrial – Capacidade e escala produtiva 	<ul style="list-style-type: none"> – Capacidade de oferta – Exportações – Inovação – Micro e pequenas empresas 	<ul style="list-style-type: none"> – Incentivo ao investimento – Comércio exterior – Incentivo à inovação – Formação e qualificação profissional – Produção sustentável – Competitividade de pequenos negócios – Ações especiais em desenvolvimento regional – Bem-estar do consumidor – Condições e relações de trabalho

¹¹ Complexo automotivo, bens de capital, têxtil e confecções, madeira e móveis, higiene, perfumaria e cosméticos, construção civil, complexo de serviços, indústria naval e cabotagem, couro, calçados e artefatos agroindústrias e biodiesel.

Nome do Plano	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)	Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	Plano Brasil Maior (PBM)
Setores	Definiu dois grupos de setores: (i) os estratégicos (software, semicondutores, bens de capital e fármacos & medicamentos); (ii) os portadores de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis).	No plano, 24 segmentos industriais foram divididos de forma em: (i) aqueles com efeito mobilizador em áreas estratégicas; (ii) aqueles direcionados à consolidação e expansão da liderança; (iii) aqueles voltados ao fortalecimento da competitividade.	Não estabelece prioridades. No plano, os setores são divididos de forma exemplificativa em diretrizes estruturantes: (i) aqueles relacionados ao fortalecimento da cadeia produtiva; (ii) aqueles direcionados à ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; (iii) aqueles voltados ao desenvolvimento de cadeias de suprimento em energias; (iv) aqueles associados à diversificação de exportações e internacionalização corporativa; (v) aqueles conectados à consolidação de competências na economia do conhecimento natural.
Metas	Não estabelece metas	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar investimento fixo em relação do PIB – Ampliar participação brasileira nas exportações mundiais – Aumentar a quantidade MPEs exportadoras – Elevar gasto privado em P&D em relação ao PIB 	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar número de domicílios com acesso à banda larga – Ampliar o investimento fixo em relação ao PIB – Ampliar participação brasileira nas exportações mundiais – Ampliar valor agregado nacional (VTI/VBP) – Aumentar o número de trabalhadores da indústria com Ensino Médio – Aumentar número de MPEs inovadoras – Aumentar valor agregado (VTI/VBP) dos setores ligados à energia – Diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial – Elevar gasto privado em P&D em relação ao PIB – Elevar participação de indústrias intensivas em tecnologia

Fonte: BRASIL (2016a); BRASIL (2016b); SALERNO & DAHER (2006).

3.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Para coordenação e deliberação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) foram criadas duas instâncias governamentais com objetivo de formular e propor políticas com foco no desenvolvimento econômico: (i) a Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (CPDE); (ii) a Câmara de Política Econômica (CPE). Ambas eram formadas por representantes de ministérios e também por membros do Banco Central do Brasil. Além disso, foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão colegiado deliberativo composto por representantes do poder executivo e da sociedade civil¹², designado para propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas ao desenvolvimento industrial.

No intuito de “operacionalizar” a política industrial foi criada também a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Embora seja batizada de “agência”, a ABDI não tem relação com agências reguladoras. Sob o formato de serviço social autônomo, a ABDI se constitui como pessoa jurídica de direito privado que exerce atividades de interesse público, especificamente no âmbito industrial. Sendo assim, a ABDI não tem poder convocatório sobre outras instituições e enfrentou dificuldades, inclusive para empossar sua

¹² Treze representantes do governo (incluindo o BNDES), dez representantes de entidades industriais (normalmente, CEOs de grandes grupos empresariais) e dois representantes de centrais sindicais de trabalhadores.

diretoria, composta por membros representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia (SUZIGAN & FURTADO, 2006).

QUADRO 2 - ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Plano	Instâncias deliberativas	Instâncias de gerenciamento
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)	<ul style="list-style-type: none"> – Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (CPDE) – Câmara de Política Econômica (CPE) – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) 	<ul style="list-style-type: none"> – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) 	<ul style="list-style-type: none"> – Secretaria de ações sistêmicas – Secretaria de destaques estratégicos – Secretaria de programas estruturantes
Plano Brasil Maior (PBM)	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) 	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenações setoriais (comitês executivos e conselhos de competitividade setorial) – Coordenações sistêmicas (comércio exterior, investimento, inovação, formação e qualificação profissional, produção sustentável, competitividade de pequenos negócios, ações especiais de desenvolvimento regional, bem-estar do consumidor, condições e relações do trabalho)

Fonte: BRASIL (2016a); BRASIL (2016b); SALERNO & DAHER (2006).

Na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e no Plano Brasil Maior (PBM) a estrutura deliberativa foi “enxugada”, tendo somente a figura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como órgão decisor. Entre as instâncias de gerenciamento, a ABDI saiu de cena, substituída por uma complexa rede de secretarias e coordenações, principalmente no Plano Brasil Maior (PBM). Além das estruturas de deliberação e gerenciamento, também foram instituídas diversas iniciativas de articulação como: (i) Rede Brasil de Tecnologia (RBT); (ii) Rede Nacional de Informações sobre Investimento (Renai); (iii) Fórum Iniciativa Nacional para Inovação (INI); (iv) Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (Renapi); (v) Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

3.2 ENTIDADES

As três políticas industriais estabelecidas entre 2004 e 2014 também criaram diversas pessoas jurídicas. Das treze entidades instituídas no período: (i) sete são destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento como, por exemplo, a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); (ii) três fornecem crédito ou garantias como a Agência de Crédito à Exportação do Brasil (EXIM Brasil); (iii) duas são destinadas à promoção de exportações como Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil); (iv) uma é responsável pela regulação no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

QUADRO 3 - PESSOAS JURÍDICAS CRIADAS E REESTRUTURADAS

Plano	Pessoas jurídicas
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)	<ul style="list-style-type: none"> – Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) (reestruturação) – Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) (reestruturação) – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) – Centro de Distribuição de Produtos Brasileiros no Exterior – Academia da Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	<ul style="list-style-type: none"> – Financiadora Brasileira de Projetos (Finep) (reestruturação) – Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec) – Agência de Crédito à Exportação do Brasil (EXIM Brasil)
Plano Brasil Maior (PBM)	<ul style="list-style-type: none"> – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) – Empresa de Planejamento e Logística (EPL) – Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul) – Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii)

Fonte: BRASIL (2016a); BRASIL (2016b); SALERNO & DAHER (2006).

3.3 INSTRUMENTOS LEGAIS

Entre 2004 e 2007, período correspondente à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), também se verificou a criação de importantes marcos legais para o desenvolvimento da atividade. Dentre os principais, sistematizados no quadro abaixo, estão a Lei da Inovação, a Lei do Bem e o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

QUADRO 4 - INSTRUMENTOS LEGAIS

Marco legal	Descrição
Lei da Informática (Lei nº 10.664 de 22/04/2003)	Altera a legislação anterior, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação.
Lei da Inovação (Lei nº 10.973 de 2/12/2004)	Estabelece medidas de incentivo à inovação e pesquisa, com vistas à capacitação autônoma tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105 de 24/03/2005)	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização para organismos geneticamente modificados, tendo como diretrizes a biossegurança e biotecnologia.
Lei do Bem (Lei nº 11.196 de 21/11/2005)	Cria incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.
Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (LC nº 123 de 14/01/2006)	Estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte.
Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto nº 6.041 de 08/02/2007)	Institui a política com o objetivo de estabelecer ambiente adequado para o desenvolvimento de produtos e processos biotecnológicos inovadores.

Fonte: BRASIL (2016a); BRASIL (2016b); SALERNO & DAHER (2006).

3.4 INSTRUMENTOS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA

Apesar da quantidade de pessoas jurídicas e da importância dos marcos legais instituídos, a grande contribuição das políticas industriais estabelecidas entre 2004 e 2014 parece estar na criação de diversos instrumentos de desoneração e incentivo fiscal direcionados a diversos segmentos industriais, conforme quadro abaixo.

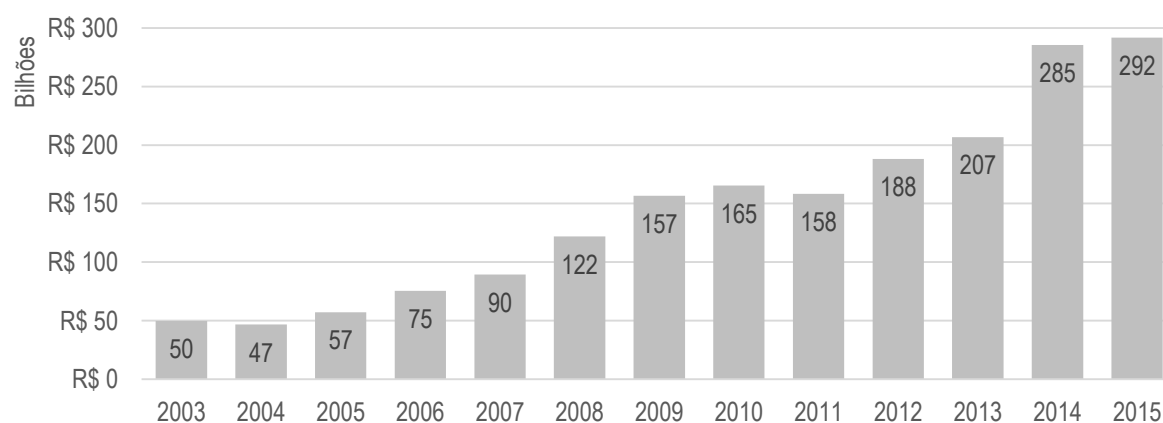
QUADRO 5 - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA

Plano	Instrumentos de desoneração e incentivos fiscais
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)	Regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária (Reporto)
	Regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras (Recap)
	Regime especial de tributação para a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informação (Repes)
	Regime de tributação das microempresas e empresas de pequeno porte (Simples nacional)
	Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores (Padis)
	Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos para a tv digital (Patvd)
	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento da infraestrutura (Reidi)
Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)	Regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação - ZPEs
	Regime especial para a indústria aeroespacial brasileira (Retaero)
Plano Brasil Maior (PBM)	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (Repenec)
	Regime especial de tributação para a indústria de defesa (Retid)
	Programa de incentivo à inovação tecnológica e adensamento da cadeia produtiva de veículos automotores (Inovar-auto)
	Regime especial de reintegração de valores tributários para as empresas exportadoras (Reintegra)
	Regime de ex-tarifários
	Desoneração da folha de pagamentos

Fonte: BRASIL (2014a).

Esses mecanismos, aliados a ações pontuais como desoneração do IPI para linha branca e aquisição de automóveis, impactaram diretamente na elevação dos gastos tributários¹³ do governo brasileiro. Segundo valores divulgados pela Receita Federal, estima-se que as desonerações estabelecidas somaram mais de R\$ 1,5 trilhões entre 2004 e 2014, grande direcionada à manutenção de políticas industriais.

GRÁFICO 1 - GASTO TRIBUTÁRIO



Fonte: BRASIL (2016c). Nota: valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr/2006.

3.5 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Além do aumento do gasto tributário, as políticas industriais induziram o redirecionamento do BNDES para a sua função “original”. Como típico banco de desenvolvimento, o BNDES voltou a atuar em segmentos característicos do mercado de crédito: (i) investimentos de longo prazo, particularmente na indústria e na infraestrutura; (ii)

¹³ Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

exportações de bens de elevado valor agregado; (iii) operações no mercado de capitais. Somente para responder o primeiro objetivo, o BNDES criou a partir de 2004 mais 20 linhas de financiamento direcionadas especificamente à indústria, conforme sistematização abaixo.

QUADRO 6 - PRODUTOS DO SISTEMA BNDES DIRECIONADOS À INDÚSTRIA

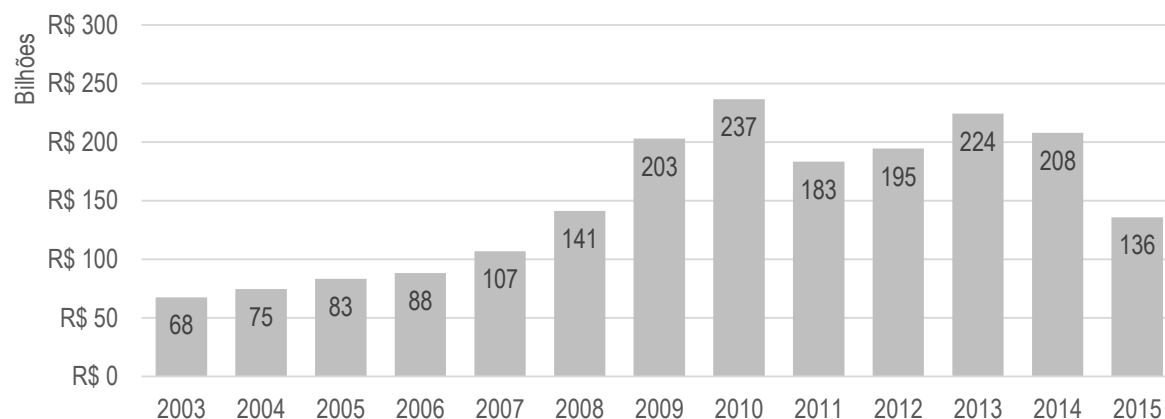
Produto	Financiamento de:
BNDES Finem	Projetos de implantação, expansão e modernização nas seguintes áreas: (i) apoio à indústria; (ii) internacionalização; (iii) eficiência energética; (iv) aquisição de bens de capital; (v) aquisição de bens e serviços importados.
BNDES Automático	Projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos (até R\$ 20 milhões).
BNDES Finame Leasing	Aquisição de máquinas e equipamentos novos em operações de arrendamento mercantil.
Cartão BNDES	Aquisição de produtos, insumos e serviços credenciado direcionado às micro, pequenas e médias empresas (até R\$ 1 milhão).
BNDES Limite de Crédito	Empresas ou grupos econômicos já clientes do BNDES com baixo risco de crédito.
BNDES Empréstimo-Ponte	Financiamento a projetos de longo prazo.
BNDES Project Finance	Engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo empreendimento.
BNDES Fianças e Avais	Prestação de fiança e avais pelo BNDES com objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos financiados.
BNDES Finame Componentes	Aquisição de peças, partes e componentes de fabricação nacional para incorporação em máquinas e equipamentos em fase de produção.
BNDES Finame-Moderniza BK	Modernização de máquinas e equipamentos instalados no país, para todos os setores.
BNDES ProBK	Aumento da capacidade produtiva e prestação de serviços, modernização de instalações, fusões e aquisições, e inovações no setor de bens de capital.
BNDES Procult	Apoio ao desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, em todas as fases da cadeia produtiva.
BNDES Prodesign	Investimentos em design, moda, desenvolvimento de produtos, diferenciação e fortalecimento de marcas nas cadeias produtivas têxtil e de confecções, calçadista, moveleira, de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, de utilidades domésticas, de brinquedos, de metais sanitários, de joias, relojoeira, de embalagens, de eletrodomésticos e de revestimentos cerâmicos.
BNDES Proengenharia	Apoio à ampliação da capacidade produtiva de empresas de engenharia nos setores de bens de capital, defesa, automotivo, aeronáutico, aeroespacial, nuclear e da cadeia de fornecedores das indústrias de petróleo e gás e naval.
BNDES Profarma	Financiamento a investimentos de empresas sediadas no Brasil, inseridas no complexo industrial da saúde.
BNDES Progeren	Financiamento de capital de giro para empresas do setor industrial com receita operacional bruta até R\$ 90 milhões.
BNDES Propapel	Financiamento em projetos de incorporação, fusão e aquisição de empresas do setor de papéis.
BNDES Proplástico	Apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do plástico, voltado a empresas que sejam produtoras, fornecedoras de equipamentos, recicladoras ou distribuidoras.
BNDES Prorenova	Aumento da produção de cana de açúcar no país, por meio do financiamento à renovação e implantação de novos canaviais.
BNDES Prosoft	Financiamento a investimentos da indústria nacional de software e serviços de tecnologia da informação.
BNDES PSI - Bens de Capital	Apoio à produção e à aquisição de máquinas e equipamentos novos.
BNDES THAI	Apoio a projetos de inovação com risco tecnológico e de mercado.

Fonte: BNDES (2016).

Como resultado desse processo de aumento ao crédito, estima-se que o Sistema BNDES¹⁴ liberou cerca de R\$ 1,7 trilhões entre 2004 e 2014, sendo mais da metade direcionada à indústria brasileira.

¹⁴ O BNDES conta com duas subsidiárias integrais: a Finame e a BNDESPAR. Juntas, as três empresas compreendem o chamado Sistema BNDES

GRÁFICO 2 - DESEMBOLSO ANUAL DO SISTEMA BNDES

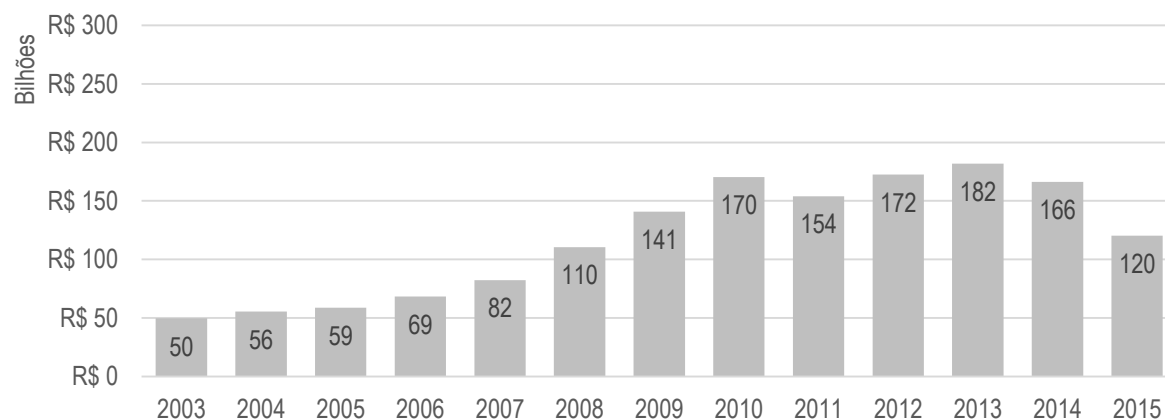


Fonte: BNDES (2016). Nota: valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr/2006.

3.6 INVESTIMENTOS GOVERNAMENTAIS

O governo brasileiro também aumentou no período o investimento tanto pelo aumento de despesa de capital¹⁵ quanto pela elevação de investimentos produtivos em estatais, como a Petrobrás e a Eletrobrás. Segundo dados do Ministério da Fazenda, esse montante bateu a casa de R\$ 1,3 trilhões no período de 2004 e 2014, confirmando a lógica de intervenção estatal presente no período.

GRÁFICO 3 - INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL



Fonte: BRASIL (2016d). Nota: valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr/2006.

4. A CONSTRUÇÃO POLÍTICA: REACTUAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL

Como apontado por Bresser-Pereira & Diniz (2009) e De Toni (2011), a relação entre estado e empresariado industrial no Brasil tem sido marcada por relações sinérgicas, crises e

¹⁵ Despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão.

conflitos verificados em conjunturas específicas, principalmente quando políticas públicas constroem de alguma forma a atividade industrial. Para os autores, é possível verificar recentemente três grandes ciclos políticos.

O primeiro ciclo, iniciado no final dos anos oitenta, foi representado pela perda de protagonismo político do empresariado e a submissão do país ao consenso de Washington. De acordo com Bresser-Pereira & Diniz (2009), a nova orientação “importada do Norte” rejeitou de forma radical a estratégia nacional-desenvolvimentista, pois ligava a ideologia ao atraso econômico, ao populismo e à hiperinflação. Dessa forma, dada a seriedade da dívida externa brasileira, o fracasso do Plano Cruzado, o enfraquecimento das lideranças nacionais e a consolidação dos Estados Unidos com potência no pós-Guerra Fria, os representantes mais conservadores do empresariado brasileiro, principalmente do setor financeiro, assumiram e propagaram políticas ligadas à ortodoxia convencional. O resultado desse processo culminou, no governo Itamar Franco, em uma ampla coalizão de centro-direita que adotou a agenda de reformas neoliberais como *core* político (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009).

Com a implementação do Plano Real, o uso de âncora cambial e a inércia inflacionária provocaram brutal valorização da taxa de câmbio. Tal apreciação, combinada com o receituário liberal de abertura comercial e liberalização financeira, levou o setor empresarial a uma profunda reestruturação que mudou drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões, aquisições, desnacionalização da economia brasileira e declínio do emprego e da produção industrial entraram na “ordem do dia” de alguns setores.

Para Bresser-Pereira & Diniz (2009), a reação do empresariado não foi uniforme. Alguns, como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) mantinham oposição à política econômica adotada. Outros, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Ação Empresarial, liderada por Jorge Gerdau Johannpeter, firmavam apoio à ideologia neoliberal e revelaram alta concordância com as prioridades da nova agenda pública, principalmente no tocante às reformas orientadas para o mercado.

Entre os perdedores ou não contemplados pelo processo,

“qualquer reação mais continuada parecia então impossível, porque, ao serem desalojados do mercado, perderam a influência que tiveram no passado. O prestígio e a influência passariam para as empresas e os setores vitoriosos. [...] Neste caso, o aproveitamento das condições abertas pela nova conjuntura traduziu-se no êxito da formação de um conglomerado altamente diversificado de caráter nacional e numa importante renovação da liderança empresarial. Para muitos dos empresários em ascensão, especialmente aqueles que participaram da privatização dos grandes serviços de utilidade pública e da mineração, [...] a identificação com os novos tempos tornou-se o caminho mais promissor. [...] Observou-se, assim, um agudo processo de mudança do setor empresarial, induzido pela ação do Estado, que redefine a atividade econômica, lança os fundamentos de uma nova estratégia, além de repassar ao setor privado parte do patrimônio construído ao longo da vigência do antigo modelo. Em

suma, nos anos de 1990, o empresariado nacional industrial perdeu seu papel político na definição da estratégia nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se estreitou o círculo de poder burocrático e se aprofundou o confinamento tecnocrático das decisões” (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009, p. 88-89).

O segundo ciclo político comentado por Bresser-Pereira & Diniz (2009) inicia-se exatamente nesse momento, ou seja, no final dos anos de 1990, quando começaram a surgir indícios de corrosão da coalizão neoliberal. De acordo com os autores, a partir dos resultados econômicos e sociais verificados na época, foi gradualmente evidenciado que reformas neoliberais e políticas ortodoxas não conduziram o país à estabilidade financeira e ao desenvolvimento econômico. Assim, por meio da crítica às reformas orientadas para o mercado, verifica-se mudanças na postura política do empresariado industrial que será acompanhada pela manifestação de apoio a estratégias de desenvolvimento nacional.

Para os autores, no entanto, essas mudanças somente se concretizaram com a ocorrência de dois episódios: (i) a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência da República; (ii) a mudança de comando na Fiesp que favoreceu a união com o Iedi, consolidando uma “voz única” para o empresariado industrial. Assim, quando se tornou claro que o novo presidente não adotaria posturas radicais de “extrema-esquerda” e estava disposto a implementar ações para o desenvolvimento industrial, colocando inclusive um empresário do setor têxtil como vice, os empresários passaram a apoiar o governo. O terceiro ciclo político refere-se, portanto, à institucionalização dessa coalizão entre governo e setor empresarial com a criação de dois órgãos colegiados que buscaram “trazer para dentro do país as decisões fundamentais” (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009).

O primeiro, sob a denominação de Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), foi instituído em maio de 2003 com o objetivo de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas econômicas e sociais, o órgão foi formado por 12 representantes do governo federal e 90 membros da sociedade civil¹⁶. Como aponta Fleury (2006, p. 13),

diferentemente das experiências anteriores, este não é um conselho setorial, nem uma experiência de gestão local, nem também uma arena que congrega apenas representantes empresariais com os dirigentes governamentais. Trata-se, pela primeira vez na história brasileira, da existência de um órgão consultivo nacional, com a missão de discutir tanto políticas específicas quanto os fundamentos do desenvolvimento econômico e social.

O segundo órgão colegiado, intitulado Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), foi criado com o intuito de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas

¹⁶ Distribuídos da seguinte forma: 42 empresários; 13 sindicatos; 11 movimentos sociais; 10 personalidades; 3 entidades de classe; 2 representantes da cultura; 2 religiosos; sendo posteriormente acrescentados, por reivindicação, 7 representantes das regiões Norte e Nordeste.

de comércio exterior e de ciência e tecnologia. Como comentado anteriormente, o CNDI foi responsável pela condução dos planos industriais instituídos entre 2004 e 2014.

Ao analisar o processo deliberativo de tal colegiado, De Toni (2013) argumenta que a relação de temas abordados, a profundidade dos debates e o nível de implementação das ideias discutidas autoriza a pensar que o CNDI cumpriu a função de arena de articulação público-privada, de escolha e decisão como também de formulação de grandes projetos. Mais do que isso, o CNDI serviu, segundo o autor, como *locus* para articulação de ações de *advocacy* no que diz respeito a projetos de interesse comum do executivo e empresariado industrial.

Assim, na visão de De Toni (2013), a estratégia construída por meio da implementação dos dois conselhos logrou relativo sucesso na repactuação do projeto nacional centrada na coalização de centro-esquerda com certos setores industriais ameaçados pela concorrência externa e também pelo sistema financeiro.

5. BREVE AVALIAÇÃO DAS RECENTES POLÍTICAS INDUSTRIAIS

De acordo com Figueiredo & Figueiredo (1986), ao analisar a noção de sucesso ou fracasso de uma política deve-se levar em consideração dois tipos de avaliação: processo e impacto. O primeiro tipo diz respeito à aferição da eficácia propriamente dita, isto é, se o programa foi implementado de acordo com as diretrizes pré-concebidas e se seu produto atingiu as metas desejadas. Nessa linha de avaliação, os autores destacam os seguintes instrumentos avaliação de políticas públicas: (i) avaliação de metas ou resultados; (ii) avaliação de meios de implantação; (iii) avaliação de relação custo/benefício. O segundo tipo de avaliação refere-se, por sua vez, à efetividade das políticas pública, ou seja, se o programa trouxe as mudanças pretendidas nas condições materiais do público-alvo. Segundo Figueiredo & Figueiredo (1986), tal avaliação possui três níveis: (i) impacto objetivo que busca mensurar mudanças quantitativas; (ii) impacto substantivo que procura investigar mudanças qualitativas; (iii) impacto subjetivo que visa analisar mudanças subjetivas no nível de satisfação do público alvo.

Em relação à **avaliação de resultados**, as três políticas industriais alcançaram menos da metade das metas preestabelecidas. Conforme sistematizado no quadro abaixo, os resultados não concretizados dizem respeito ao aumento das exportações, à elevação dos investimentos, ao acréscimo de valor agregado e à ampliação da escolaridade dos trabalhadores. Dentre as metas efetivadas, os efeitos parecem muito tímidos, com exceção daqueles direcionados ao aumento do número de micro e pequenas empresas inovadoras e à ampliação do número de domicílios com acesso à internet, meta completamente descolada do escopo estabelecido pelas políticas industriais.

QUADRO 7 - AVALIAÇÃO DA METAS PROPOSTAS PELAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Metas	Antes	Depois	Resultado
Aumentar a quantidade MPes exportadoras em 10% ⁽¹⁾	Em 2002, o Brasil registrou 12.453 MPes exportadoras	Em 2014, o número de MPes exportadoras passou para 11.184	Não atingiu a meta
Ampliar investimento fixo em relação do PIB para 22,4% ⁽²⁾	Em 2002, a taxa de investimentos era de 18%	Em 2014, a taxa de investimentos passou para 20%	Não atingiu a meta
Ampliar número de domicílios com acesso à banda larga ⁽³⁾	Em 2003, o percentual de domicílios particulares permanentes com acesso a internet via microcomputador era de 11%	Em 2014, o percentual de domicílios particulares permanentes com acesso a internet via microcomputador passou para 42%	Atingiu a meta
Ampliar participação brasileira nas exportações mundiais para 1,6% ⁽⁴⁾	Em 2002, o Brasil representava 0,96% das exportações mundiais	Em 2014, o Brasil passou a representar 1,6% das exportações mundiais	Atingiu a meta
Expandir valor agregado nacional (VTI/VBP) para 45,3% ⁽⁵⁾	Em 2002, a relação VTI/VBP era de 44,4%	Em 2013, a relação VTI/VBP passou para 44,8%	Não atingiu a meta
Aumentar a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio para 65% ⁽⁶⁾	Em 2002, a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio era de 25%	Em 2014, a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio passou para 48%	Não atingiu a meta
Elevar gasto privado em P&D em relação ao PIB para 0,9% ⁽⁷⁾	Em 2002, a participação dos gastos privados em P&D em relação ao PIB era de 0,65%	Em 2013, a participação dos gastos privados em P&D em relação ao PIB passou para 0,73%	Não atingiu a meta
Elevar participação de indústrias de alta tecnologia ⁽⁸⁾	Em 2002, a participação de indústrias intensivas em tecnologia no total de estabelecimentos industriais era de 2,3%	Em 2014, a participação de indústrias intensivas em tecnologia no total de estabelecimentos industriais passou para 2,8%	Atingiu a meta
Diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial ⁽⁹⁾	Em 2002, o consumo final de energia do setor industrial era de 199 milhões de toneladas equivalente de petróleo	Em 2014, o consumo final de energia do setor industrial passou para 162 milhões de toneladas equivalente de petróleo	Atingiu a meta
Aumentar valor agregado (VTI/VBP) dos setores ligados à energia ⁽¹⁰⁾	Em 2002, a relação VTI/VBP dos setores ligados à energia era de 67,3%	Em 2013, a relação VTI/VBP dos setores ligados à energia passou para 66,8%	Não atingiu a meta
Aumentar número de MPes inovadoras ⁽¹¹⁾	No biênio 1998-2000, do total empresas que implementaram inovação de produtos e/ou processo 66% eram de micro e pequeno porte	No biênio 2009-2011, a participação de micro e pequenas empresas inovadoras passou para 76%.	Atingiu a meta

Fontes: (1) SEBRAE (2015); (2) BRASIL (2016d); (3) IBGE (2016); (4) IMF (2016); (5) IBGE (2013a); dados de 2014 ainda não divulgados; (6) BRASIL (2016e); (7) BRASIL (2014b); dados de 2014 ainda não divulgados; (8) BRASIL (2016e); para mensurar o nível de intensidade tecnológica da indústria da transformação, utilizou-se a taxonomia proposta pela OCDE; (9) BRASIL (2015); (10) IBGE (2013a); para o computo do setor de energia foram considerados as seguintes Cnaes: 10 - extração de carvão mineral, 11 - extração de petróleo e serviços relacionados e 23 - fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool; (11) IBGE (2011).

No que diz respeito aos **meios de implementação**, a avaliação das políticas industriais ganha outra conotação. Como foi demonstrado, os dois governos de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff lançaram mão de uma gama complexa de instrumentos de política. Entre 2004 e 2014, importantes pessoas jurídicas foram criadas, marcos legais estabelecidos, instrumentos de desoneração e financiamento implementados e consideráveis investimentos governamentais foram realizados. Considerando esses aspectos, verifica-se que, ao estabelecer as políticas industriais no período, o estado brasileiro passou por praticamente todos os papéis mencionados por Evans (1995). Nesse sentido, atuou como regulador (*custodian*) na medida em que constituiu uma série de instrumentos legais direcionados a distintos segmentos industriais. Também agiu como demiurgo (*demiurge*) e parteiro (*midwifery*) assumindo a produção e incentivando o desenvolvimento de novos setores “mais difíceis” como hemoderivados, biotecnologia e tecnologia de defesa. E por fim, operou como *cultivador (husbandry)* de setores já criados, atuando no auxílio a empresários, na criação de organizações estatais e no desenvolvimento de pesquisas e processos de inovação.

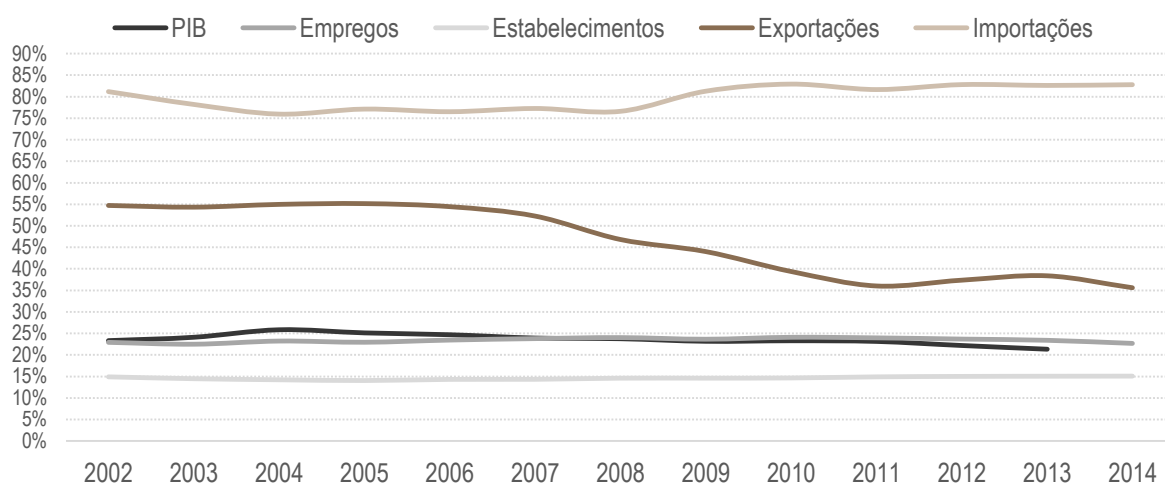
Além dessa estrutura, foi construída uma arena tripartite formada por governo, empresários e sociedade civil para debate de temas estratégicos, concebendo a política

industrial de forma *bottom-up* e a implementado de maneira *top down*. Esses instrumentos de implementação e tomada de decisão demonstram que o estado tentou se inserir (*embedded*) em uma rede de relações com o setor privado, fornecendo canais institucionalizados de (re) regociação de políticas industriais.

No entanto, ponderando meios de implementação e resultados, percebe-se que os esforços estabelecidos pelo governo foram maiores que as consequências de suas ações, ou seja, os custos foram superiores aos benefícios, resultando em baixa eficácia das políticas industriais estabelecidas no período. Outros fatores que reforçam essa tese dizem respeito à avaliação de efetividade comentada por Figueiredo & Figueiredo (1986). Em relação aos impactos objetivo e substantivo, materializados por mudanças quantitativas e qualitativas no desenvolvimento industrial brasileiro, os resultados também não são favoráveis, já que diversos indicadores de contexto nacional e internacional demonstram modificações inexpressivas.

No âmbito interno, a participação da indústria nos principais indicadores de desempenho econômico praticamente não se alterou, com exceção das exportações que perderam espaço significativo. Como pode ser observado no gráfico a seguir, a representatividade do setor industrial na produção, nos empregos e nas importações manteve a mesma performance, enquanto nas exportações houve retração de aproximadamente 20%.

GRÁFICO 4 - PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NOS PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO ECONÔMICO INTERNO



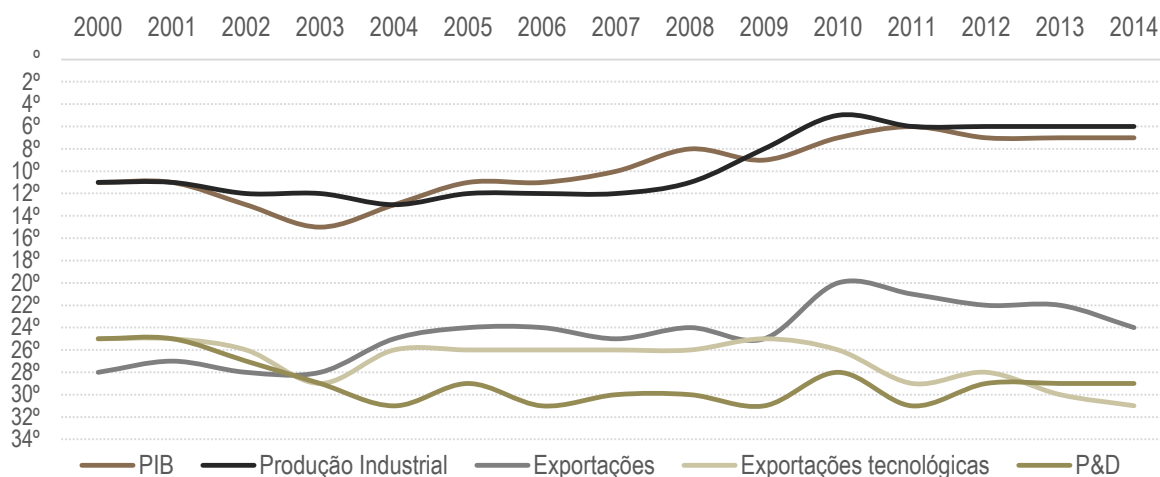
Fonte: IBGE (2013b); BRASIL (2016e); BRASIL (2016f).

No contexto internacional, os objetivos das recentes políticas industriais brasileiras de melhorar a capacidade inovadora das empresas, fortalecer a economia do país, incentivar a exportação e alavancar a competitividade nos mercados interno e externo também apresentaram baixa efetividade, conforme demonstrado pelos dois gráficos a seguir.

No ranking mundial dos principais indicadores de desempenho industrial, apesar de ganhado posições em variáveis de volume, como PIB e produção industrial, o Brasil perdeu

espaço em quesitos mais qualitativos como exportações tecnológicas, pesquisa e desenvolvimento.

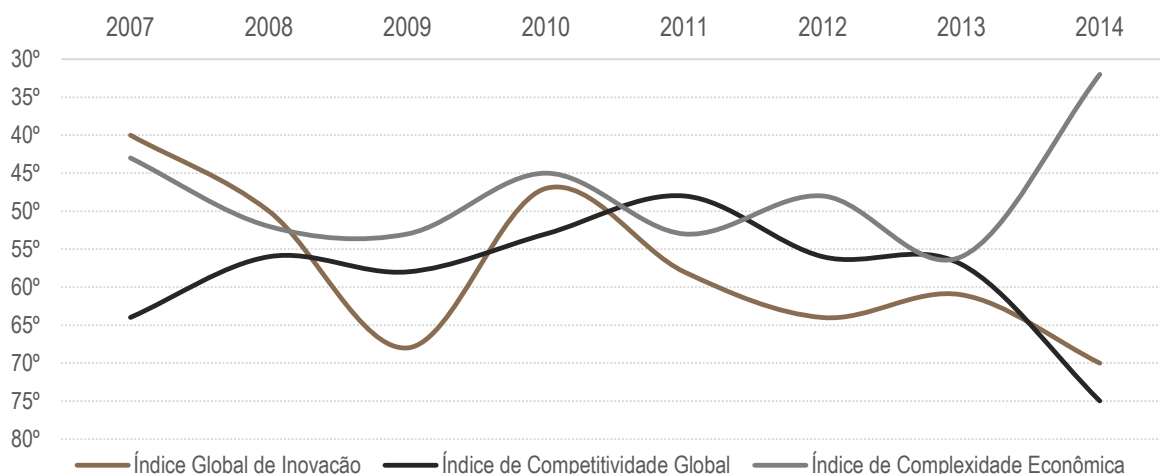
GRÁFICO 5 - POSICIONAMENTO DO BRASIL NOS PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO INDUSTRIAL EXTERNO



Fonte: FMI (2016); OCDE (2016); UNIDO (2016).

No que diz respeito à competitividade, inovação e complexidade econômica, o desempenho brasileiro no ranqueamento mundial também não apresentou melhoras significativas nos últimos anos.

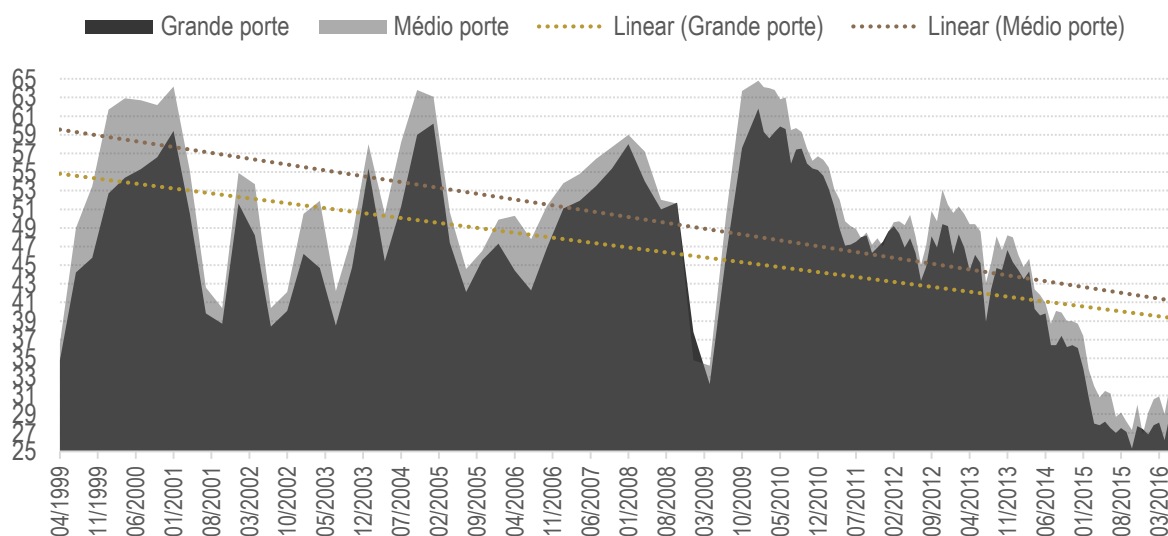
GRÁFICO 6 - POSICIONAMENTO DO BRASIL NOS PRINCIPAIS ÍNDICES DE COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E COMPLEXIDADE ECONÔMICA



Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM (2016a); WORLD ECONOMIC FORUM (2016b); CORNELL UNIVERSITY et al. (2016).

Por fim, em relação aos impactos subjetivos, ou seja, aos efeitos no nível de satisfação do público alvo, as políticas industriais estabelecidas também não apresentaram implicações positivas sobre o índice de confiança do empresariado industrial. O movimento “não vou pagar o pato”, encabeçado pela Federação das Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp) em 2016, parece fechar esse ciclo de insatisfação do industrial brasileiro.

GRÁFICO 7 - ÍNDICE DE CONFIANÇA DO EMPRESÁRIO INDUSTRIAL



Fonte: CNI (2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recentes políticas industriais brasileiras de cunho desenvolvimentista, enquanto ideias econômicas, parecem carregar todas as características comentadas por Hall (1989). Como se tentou demonstrar, essas ideias apresentam **viabilidade econômica (ou intelectual)**, pois de certa forma convenceram uma quantidade significativa de atores – dentre políticos, economistas, jornalistas e entidades de interesse – a defenderem reformas antidesindustrialização. Essas ideias também possuem **viabilidade administrativa**, pois penetraram no aparelho do estado brasileiro, materializando o esforço governamental em instituir diversos instrumentos de apoio burocrático e em criar diferentes tipos de agências. Ao mesmo tempo, as ideias desenvolvimentistas também exibiram **viabilidade política** na medida em conseguiram forjar, ainda que momentaneamente, uma coalizão política dentro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Tendo em vista esses fatores, pode-se afirmar que essas ideias presentes nas recentes políticas industriais brasileiras resultaram em mudanças ideológicas nas esferas econômica, administrativa e política se transformando em paradigma de terceira ordem, nas palavras de Hall.

No entanto, apesar da aparente viabilidade econômica, administrativa e política, as políticas de cunho desenvolvimentista estabelecidas no período não mudaram efetivamente o cenário industrial brasileiro tanto no âmbito nacional quanto internacional. Quais fatores contribuíram para o insucesso das políticas industriais? Seria apenas a interferência da política macroeconômica comentada por Cano & Silva (2010) e De Toni (2015) ou outros fatores influenciaram negativamente a condução tal processo?

REFERÊNCIAS

- ABIMAQ – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. **Mobilização em defesa da indústria e do emprego**. São Paulo: 2012. Disponível em: <<http://www.abimaq.org.br/site.aspx/Acoes-ABIMAQ-Detalhe?codNoticia=J7c/vlZTdaE=>>>. Acesso em: 16 set. 2014.
- ALMEIDA, M. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão nº 1.452).
- BÉLAND, D. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 5, p. 701–718, 2009.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BLACKABY, F. **Deindustrialization**. Oxford: Heinemann, 1979.
- BLYTH, M. M. “Any More Bright Ideas?” the ideational turn of comparative political economy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 1, p. 229-250, 1997.
- _____. A Theory of Institutional Change. IN: BLYTH, M. M. (Org.). **Great Transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Áreas de atuação: indústria**. Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualcao/Industria/>>. Acesso em 19 jun. 2016.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. A. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. **Texto para discussão nº 7**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, 2010.
- BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: 2003.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Instrumentos Estabelecidos pelo Governo Federal para Incentivo ao Investimento Produtivo**. Brasília: 2014a.
- _____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: 2014b.
- _____. Ministério de Minas e Energia. **Anuário Estatístico de Energia**. Brasília: 2015.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: 2016a. Disponível em: <[>](http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial)>. Acesso em 19 jun. 2016.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior**. Brasília: 2016b. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>>. Acesso em 19 jun. 2016.
- _____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativos dos Gastos Tributários**. Brasília: 2016c. Disponível em: <[>](http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt)>. Acesso em 19 jun. 2016.
- _____. Ministério da Fazenda. **Conjuntura Econômica: política fiscal**. Brasília: 2016d. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia->

fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em 19 jun. 2016.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estatísticas do Comércio Exterior**. Brasília: 2016f.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília: 2016e.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desindustrialização e doença holandesa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 abr. 2007.

_____; DINIZ, E. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Revista Novos Estudos**, n. 84, p. 83-99, 2009.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. Política industrial do governo Lula. Campinas: Unicamp, 2010. (Texto para discussão nº 181).

_____. A desindustrialização no Brasil. **Texto para discussão nº 200**. Campinas: CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **CNI e trabalhadores se unem pela competitividade da indústria**. Brasília: 2013. 2012.

_____. **Sondagens de Opinião Empresarial**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2016/05/1,38499/sondagem-industrial.html>>. Acesso em 19 jun. 2016.

CORNELL UNIVERSITY; INSEAD, WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION – WIPO. **Global Innovation Index**. Disponível em: <<https://www.globalinnovationindex.org/content/page/GII-Home>>. Acesso em 19 jun. 2016.

COSTA, C. A. N. **Política Industrial no Brasil, 1974-1989**. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1999.

COSTA, L. M. B. **Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo?**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DE TONI, J. Estado e Empresários na Política Industrial Brasileira Recente: processos de cooperação e mudança institucional. In: CONFERENCIA DO DESENVOLVIMENTO – CODE, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Tese de Doutorado. Brasília: UNB, 2013.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil. **Nota técnica**, São Paulo, n.100, 2011.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy: states and industrial transformation**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Reindustrialização do Brasil: chave para um projeto nacional de desenvolvimento**. São Paulo: 2013a. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/seminario-fiesp-reindustrializacao-do-brasil-26082013/>>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. **Por que reindustrializar o Brasil?** São Paulo: 2013b. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/por-que-reindustrializar-o-brasil/>>. Acesso em: 16 set. 2014.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. **Estado e Gestão Pública:** visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, p. 79-105, 2006.

FONSECA, P. C, D. **Desenvolvimentismo:** a construção do conceito. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

GOLDSTEIN, J. KEOHANE, R. O. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. IN: GOLDSTEIN, J. (Org.). **Ideas, Interests and American Trade Policy.** Cornell University Press, 1993.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning and State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HALL, P. A. **The Political Power of Economic Ideas:** keynesianism across nations. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden:** from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisa Industrial Anual.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.

_____. **Pesquisa de Inovação.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20051129_desindustrializacao.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

IMF – International Monetary Fund. **World Economic Outlook Databases.** Disponível

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies.** Boston: Little Brown, 1984.

MARCONI, N.; ROCHA, M. Desindustrialização precoce e a sobrevalorização da taxa de câmbio. **Texto para discussão nº 1681.** Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics. IN: BÉLAND, D; COX, R. H. (Eds). **Ideas and Politics in Social Science Research.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

MORCEIRO, P. C. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011:** abordagens e indicadores. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

NASSIF, A. **Uma Contribuição ao Debate sobre a Nova Política Industrial Brasileira.** Brasília: BNDES, 2003. (Texto para discussão nº 101).

OCDE - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Statistics.** Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em 19 jun. 2016.

OREIRO; J. L; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, 2010.

PALMA, J. G. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: CONFERÊNCIA DE INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Fiesp/Iedi, 2005.

ROWTHORN, R. E. Productivity and american leadership. **Review of income and wealth**, Cambridge, v. 38, n. 4, 1992.

_____ ; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization**: its causes and implications. Washington, D.C.: International Monetary Fund Publications, 1997.

_____ ; RAMASWAMY, R. Growth, trade, and deindustrialization. **IMF staff papers**, v. 46, n. 1, 1999.

_____ ; WELLS, J. R. **De-industrialization and foreign trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

SALERNO, M.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE)**: balanço e perspectivas. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2006.

SCHMIDT, V. A. Taking Ideas and Discourse Seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, n. 2, p. 1-25, 2010.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira**. Brasil: 1998-2014. Brasília: Sebrae, 2015.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993a, p. 1-29.

SINGH, A. UK industry and the world economy: a case of deindustrialization? **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 1, n. 2, 1977.

SQUEFF, G. C. Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro. **Texto para discussão nº 1747**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

TORRES, R. L.; CAVALIERI, H. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 2012, Pernambuco. **Anais...** Pernambuco: Anpec, 2012.

UNIDO - UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Indstat**. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em 19 jun. 2016.

WALSH, J. I. When do ideas matter? Explaining the successes and failures of Thatcherite ideas. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 4, p. 483-516, 2000.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report**. Cologny: 2016a. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>>. Acesso em 19 jun. 2016.

_____. **The Global Competitiveness**. Cologny: 2016b. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/the-global-competitiveness-index-2015-2016/>>. Acesso em 19 jun. 2016.