UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FRANCISCO GIMBITZKI MARQUES

A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE) E AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL (FINAME): 2004-2007

SALVADOR
2008

FRANCISCO GIMBITZKI MARQUES

A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE) E AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL (FINAME): 2004-2007

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Ferreira Guerra

SALVADOR

2008

FRANCISCO GIMBITZKI MARQUES

A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE) E AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL (FINAME) (2004-2007)

Aprovada em 4 de dezembro de 2008.

Orientador: _____

Prof. Oswaldo Ferreira Guerra
Prof. Dr. da Faculdade de Economia da UFBA

_____

Prof. Bouzid Izerrougene
Prof. Dr. da Faculdade de Economia da UFBA

_____

Prof. Antonio Plínio Pires de Moura
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família. Especialmente, aos meus pais, Alceu e Deisi, minha irmã, Luísa, minha querida avó Lia e minha tia Cláudia. Eles me ajudaram de inúmeras formas e sem eles não teria chegado aqui.

Agradeço aos meus amigos e colegas da Faculdade de Ciências Econômicas, com eles muito aprendi e tive ótimos momentos.

Agradeço aos meus poucos e bons amigos. Não poderia deixar de destacar João, um amigo fiel para todos os momentos e Juliana, uma amiga incondicional, que sempre consegue me fazer sorrir e que muito me ajudou neste trabalho.

Agradeço aos professores, que muito me ensinaram. Através deles, posso hoje ver o mundo de uma forma mais crítica e mais humilde.

Enfim, agradeço ao meu orientador, professor Oswaldo Guerra, por sua imensa paciência, por suas sugestões sempre pertinentes, por sua objetividade e enorme conhecimento. Sem ele este trabalho não teria ocorrido.

The argument against industrial policies is based on a naïve reading of economic theory and a misreading of economic history

Joseph E. Stiglitz

RESUMO

O objetivo desta monografia é analisar a política industrial do Governo Lula, a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), através da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), no período 2004-2007. Para tal, fez-se uma exposição teórica sobre o conceito de política industrial e modelos de financiamento, uma reconstrução histórica das PIs no Brasil e do papel do BNDES e uma apresentação da PITCE e sua articulação com a FINAME. A principal conclusão foi a eficácia relativa dos instrumentos utilizados frente aos objetivos propostos. A FINAME estimulou, sobremodo, os investimentos no setor de bens de capital e em infra-estrutura, modernizando a indústria, incentivando a inovação e o desenvolvimento tecnológico e aumentando a capacidade produtiva da economia brasileira. Ela também teve papel ativo no financiamento dos investimentos realizados por micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e na inserção brasileira no comércio exterior. Mesmo que aquém do necessário, os resultados obtidos por ela e expostos criticamente neste trabalho demonstram a sua eficácia.

Palavras-chave: Política Industrial. Política de Financiamento Industrial. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES por modalidade de crédito – 2007 39

Gráfico 2 – Desembolso mensal FINAME (R$ milhões) 55

Gráfico 3 – Desembolsos FINAME por modalidade (R$ milhões) 57

Gráfico 4 – Produção por Categorias de Uso - Índice (Base: média 2002 = 100) 58

Gráfico 5 – Produção Física Bens de Capital - Índice (Base: média de 2002 = 100) 59

Gráfico 6 – Produção e Importação de Bens de Capital (Quantum) 61

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	09
2	**POLÍTICA INDUSTRIAL E MODELOS DE FINANCIAMENTO**	11
2.1	SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICA INDUSTRIAL	11
2.2	MODELOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL	20
3	**POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (1920-2002)**	24
3.1	AVANÇO E ESGOTAMENTO DO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	24
3.2	ABERTURA ECONÔMICA E LIBERALIZAÇÃO	27
3.2.1	**Governo Collor: PICE**	27
3.2.2	**Governo FHC**	31
4	**BNDES E O FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO**	33
4.1	BREVE HISTÓRICO DO MODELO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL	33
4.2	O BNDES	34
4.2.1	**Breve Panorama**	34
4.2.2	**Linhas de Crédito e Fundos**	36
4.2.3	**Fonte de Recursos**	39
5.	**PITCE**	41
5.1	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	41
5.2	ÁREAS DE ATUAÇÃO, INSTRUMENTOS E PRIORIDADES	44
5.3	NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	49
6	**FINAME E PITCE**	52
6.1	FINAME	52
6.2	EFICÁCIA DA FINAME	54
6.3	MODALIDADE FINAME	60
7	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	64
	REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

A política industrial (PI) se alterou profundamente no mundo contemporâneo, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, com a emergência de um movimento liberal contrário às intervenções governamentais. Como se não bastasse, novos arranjos institucionais, como a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), trouxeram novas limitações à utilização de tradicionais instrumentos no Brasil.

É nesse contexto que o Governo Lula cria, em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Ela destina-se a promover o desenvolvimento industrial, representando uma alteração na orientação liberal dos anos 1990, mas, ao mesmo tempo, reconhecendo as novas limitações institucionais.

No Brasil, devido à histórica inexistência de fontes privadas de financiamento industrial de longo prazo, o BNDES sempre teve um papel proeminente nas PIs adotadas. Apesar do avanço do mercado de capitais no país, essas fontes continuam aquém das necessidades brasileiras. Esse fato fez o BNDES manter, também na PITCE, o seu papel de destaque, embora tenha realizado algumas alterações na sua forma de atuação.

Enquanto órgão utilizado por diversos governos para operar PIs, o BNDES tratou de adaptar sua estrutura funcional a essa missão e, nesse sentido, o Fundo de Financiamento para Máquinas e Equipamentos (FINAME), atualmente Agência Especial de Financiamento Industrial, tem sido o principal instrumento usado pelo banco para o financiamento industrial de longo prazo. Ela tem sido, historicamente, a maior financiadora da indústria nacional.

Diante do exposto, a seguinte questão pode ser formulada: em que medida a FINAME tem sido um instrumento eficaz da PITCE?

O principal objetivo desse trabalho é responder a essa questão, ou seja, analisar a PITCE através da eficácia de seu instrumento de atuação mais relevante, a FINAME. Mais especificamente, objetiva-se contemplar a discussão teórica acerca do conceito de PI, expor as alterações institucionais limitantes das PIs liberais da década de 1990 e analisar a PITCE, seus

objetivos e instrumentos, enfatizando o papel do BNDES e de sua Agência Especial (FINAME), no período 2004-2007.

Para tal, além dessa breve introdução e das considerações finais, este trabalho contém mais cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se o debate teórico sobre a PI, discutindo-se seus fundamentos e seu papel político, e uma tipologia com base em alguns estudiosos da área. Termina-se com uma definição de PI e uma revisão dos modelos de financiamento industrial, empiricamente observados nas nações centrais.

No segundo capítulo é feita uma reconstrução histórica das PIs no Brasil, como forma de se contextualizar e compreender a PITCE. Essa reconstrução descritiva e crítica é cronológica, iniciando-se no período do modelo de substituição de importações e enfatizando o período mais recente, pós década de 1990.

No terceiro capítulo aborda-se o modelo de financiamento industrial de longo prazo no Brasil e o papel do BNDES. Após um sucinto histórico do BNDES, sua estrutura de financiamento e suas principais linhas e fundos são expostas.

No quarto capítulo o foco se dirige para a PITCE (seu contexto histórico, principais características, objetivos e como se pretende alcançá-los). Suas principais áreas de atuação, bem como instrumentos, prioridades e novos arranjos institucionais criados são também contemplados.

No quinto capítulo a FINAME e a PITCE são articuladas, tendo o setor de bens de capital como base de investigação e buscando-se avaliar a eficácia da FINAME, como instrumento primordial da PITCE.

2 POLÍTICA INDUSTRIAL E MODELOS DE FINANCIAMENTO

2.1 SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

No plano teórico, ao se debater a função da Política Industrial (PI), identifica-se um conjunto de autores que aponta a ação do Estado na economia como justificável pela tentativa de maximização do bem estar social. Uma contestação a esta concepção foi feita por Kaldor em 1939. Ele evidenciou as bases da discussão hodierna, ao afirmar que "é, praticamente, impossível decidir em bases econômicas que padrão específico de distribuição de renda maximiza o bem-estar" (KALDOR, 1939, p.550) (Tradução Própria). Para esse autor, por uma série de razões de natureza técnica, o padrão de distribuição de renda seria melhor definido pelo mercado e, apenas em situações limite, pelo Estado, ainda que a base política da decisão não possa ser marginalizada.

Essa base política, segundo a análise hicksiana, é justificada porque "para se prescrever princípios de política, depende-se de uma escala de valores sociais" (HICKS, 1939, p.696) (Tradução Própria), tanto do formulador de políticas públicas quanto do conjunto da sociedade. Em uma perspectiva mutante, esses valores sociais seriam intrinsecamente ineficientes por estarem atrelados a concepções políticas e não de natureza técnica.

Ambos os autores convergem, pois, para a seguinte argumentação: tanto o cientista social como o *policy maker* (formulador de políticas públicas) não teriam a capacidade de pensar e propor a ação estatal na economia de forma objetiva e isenta, uma vez que esses dois agentes estão inseridos em um contexto político-social mutável que os influencia e os pressiona.

Argumenta-se também que "o Estado seria inerentemente ineficiente porque suscetível às práticas de *rent-seeking* ou porque simplesmente (e naturalmente) corrupto" (VILLELA; CORREA, 1995, p.28). A ineficiência estaria associada à incapacidade do estado para processar todas as informações do sistema e tomar uma decisão correta. Caso isto fosse possível, o Estado incorreria em custos superiores à sua própria intervenção na economia. Esses argumentos são fundamentos da Escola das Escolhas Públicas, a qual busca demonstrar a inoperância do Estado como agente de alocação eficiente dos recursos.

Subjacente ao primeiro argumento está a idéia de que o Estado torna-se "refém" de classes sociais e de grupos de interesses (*rent-seeking*), com ênfase nas frações do Capital e ao segundo, a ineficácia de um sistema de controle externo ao mercado (sistema de preços). A autonomia gozada pelos governantes eleitos e a associação entre o capital privado e o setor público levaria à alocação de recursos produtivos aquém do Ótimo de Pareto. Em decorrência, prescreve-se o Estado Mínimo como solução (doutrina neoliberal) (ANDERSON, 1996).

Os neoinstitucionalistas fazem duas críticas à Escola das Escolhas Públicas: a assimetria de informações que leva o Estado a incorrer em erros é comum a todos os agentes econômicos; e a prática de *rent-seeking* é necessária ao investimento de longo prazo e à inovação, logo, ao progresso econômico e social (cf. SUZIGAN; VILLELA, 1997, p.21).

Essas críticas são desconsideradas pelos liberais da Escola das Escolhas Públicas. Para eles, a ação estatal na economia, no caso específico a política industrial, só se justificaria quando as livres forças de mercado estivessem impedidas de operar. Na concepção neoclássica, as falhas de mercado mais típicas seriam:

1) assimetria informacional;
2) externalidades; e
3) oferta de bens públicos.

Aceita a ação estatal no âmbito da Política Industrial, restaria definir seu escopo. Há uma grande distinção nas políticas industriais: as horizontais e as verticais. A primeira, associada a políticas de competição e de defesa da concorrência, busca aumentar a eficiência de modo universal e genérico, via maximização do excedente do consumidor, através de políticas de competição e de defesa da concorrência. Para tanto, os principais instrumentos utilizados são a desregulamentação econômica e a abertura do mercado nacional para a concorrência externa (ampliação do mercado relevante).

A segunda tem um caráter seletivo, discriminatório e arbitrário. A natureza vertical (*industrial targeting policy*) se deve ao fato de ser dirigida para indústrias, produtos ou tecnologias específicos (GUERRA, 1997, p. 42). Pelo desprezo aos parâmetros de eficiência de curto prazo, esta costuma ser refutada pelos autores liberais.

> A idéia é que privilegiar uma indústria em detrimento das demais pode ser inócuo, quando não prejudicial, à maximização do uso de recursos disponíveis (maximização da renda real) (VILLELA; CORREA, 1995, p.38).

A homogeneidade da PI, no seu sentido horizontal, não é uma unanimidade. A idéia de se atender a todos os produtores de maneira uniforme esconde que efeitos idênticos a indústrias completamente dispares, levam benefícios marginais superiores às industrias maiores. Além disso, a seletividade pode ser essencial ao se pensar a inserção ativa de uma nação no mercado internacional (FURTADO, 2004, p. 68-74). Distinguir as "atividades portadoras de futuro", por mais que se possa incorrer em alguma ineficiência alocativa e arbitrariedade, no curto prazo, tende a transformar a estrutura produtiva da nação no longo prazo. O caso da indústria nascente que enfrenta concorrentes externos já consolidados é emblemático.

Nesta perspectiva, a política industrial pode ser sintetizada na definição a seguir:

> Política Industrial é a criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir <u>condições concorrenciais sustentáveis</u> nos mercados interno e externo (CAMPANÁRIO, 2004, p.14, grifo próprio).

É, claramente, uma definição de PI com uma abrangência maior de objetivos, além de abrigar um conceito mais amplo de eficiência ("capacidade produtiva e comercial"), não restrito à eficiência paretiana neoclássica, e uma preocupação com a sustentabilidade no longo prazo. A sustentabilidade envolve um processo dinâmico em que um alto grau de incerteza está imiscuído e a temporalidade ampliada remete aos instrumentos de análise não estáticos e imediatistas. Em suma, as noções de sustentabilidade e de eficiência, em termos menos estritos, agregam uma "escala de valores sociais", logo, também políticos, com relação ao desenvolvimento econômico de longo prazo.

Campanário (2004, p.15), com uma visão neoschumpeteriana, define como principal ação da política industrial

> a procura [em] promover o desenvolvimento de setores econômicos específicos no que se relaciona com geração de divisas, difusão de tecnologias modernas e expansão dos níveis de emprego, corrigindo desajustes de mercado (defesa da concorrência e do consumidor), aumentando a competitividade empresarial e sistêmica e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais.

Como sinaliza Guerra (1997, p. 40), a ação da PI no intuito de incrementar a produtividade e competitividade deve estar intrinsecamente relacionada à capacidade das empresas de formular e implementar estratégias. Tanto os determinantes externos ou sistêmicos às empresas devem ser considerados quanto os fatores internos e, para tanto, a ação de políticas verticais e horizontais conjuntamente é premente.

A rigor, as concepções de PI, como já é possível perceber, distinguem-se tanto na forma positiva de interpretação econômica como na forma normativa ou de prescrição de política econômica para a indústria. Vamos a alguns pormenores.

Para Suzigan & Villela (1997) há dois grandes grupos de autores na área: os que consideram as PI como uma forma de correção e reforço de mercado; e os que as concebem em um sentido mais amplo, associadas às políticas macroeconômicas de crescimento, produtividade e competitividade e às políticas de cunho vertical.

No primeiro grupo, neoclássicos ou a “Escola das Falhas de Mercado”, Suzigan & Villela (1997) identificam Chang (1994), Itoh et al. (1991) e Krugman (1993). Falhas de mercado são afastamentos à condição de equilíbrio do sistema, desmembradas em economias de escala, economias externas, bens públicos, fatores dinâmicos, incerteza, assimetria de informações e barreiras aos fatores de produção. (BARROS DE CASTRO, 2002, p.254-255; SUZIGAN; VILLELA, 1997, p.20-21). O que os une são alguns princípios basilares da teoria neoclássica. A noção de equilíbrio, a busca pela maximização da eficiência econômica (Ótimo de Pareto) e a racionalidade substantiva (*Homo Economicus*).

Chang (1994) concebe a política industrial como a ação em indústrias específicas na busca da eficiência de longo prazo do sistema, entendido como desenvolvimento industrial com resultados para o conjunto da economia. Para Itoh et al. (1991), a ação se voltaria para a

obtenção do bem-estar econômico, através da modificação da alocação de recursos e organização entre firmas e setores.

Estes autores concordam com a noção estrita de que as ações da PI devem ser, no limite, apenas horizontais. Quaisquer intervenções na economia devem preconizar a eqüidade e mesmo que agindo, especificamente, em uma indústria ou setor devem ser feitas com base na não intervenção alocativa e, conseqüentemente, distributiva. A natureza da ação deve ser meramente técnica.

> Eles [Chang (1994) e Itoh et al. (1991)] não lidam, explicitamente, com políticas macroeconômicas, nem com políticas feitas para fomentar a distribuição de renda, o controle da poluição, o desenvolvimento regional e as pequenas e médias empresas (SUZIGAN; VILLELA, 1997, p. 16-17) (Tradução Própria).

Krugman (1993), ao lidar com PI, considera as externalidades como a única falha de mercado existente. Delas decorreriam todas as outras falhas. Para ele, a PI deve reforçar as vantagens competitivas relativas às economias externas pecuniárias e tecnológicas. O reforço a *geographical clusters* constituídos naturalmente seria a ação a ser adotada, atuando no reforço das externalidades positivas ao sistema econômico.

Denota-se, pois, um elemento destoante da concepção neoclássica pura. Ao perceber o impacto das economias de escala e escopo em um âmbito interindustrial, este autor percebe sinergias econômicas que justificam a ação do Estado na esfera alocativa. Todavia, nenhum elemento basilar da concepção neoclássica é preterido, pois a PI busca uma maior eficiência do bem estar econômico através da ação estatal. A visão de maximização norteia a natureza técnica da PI. A formação de "*clusters*" geográficos visa uma maior eficiência de curto e médio prazo, em detrimento de uma visão de longo prazo, pelo menos explicitamente. O conceito de sustentabilidade nem é mencionado, mas há uma aproximação pertinente com o conceito de vantagens competitivas, enfatizado por Porter (2002). Outro aspecto que convém realçar é que não cabe ao Estado constituir *clusters*, mas apenas fomentá-los, após terem sido livremente constituídos pelas forças de mercado como forma de corrigir externalidades. Os aspectos distributivos são, evidentemente, preteridos.

O segundo grupo, identificado por Suzigan & Villela (1997), seria composto por autores como Johnson (1984), Corden (1980) e Adams & Bollino (1983). Os pressupostos fundamentais deste grupo afastam-se dos princípios neoclássicos. Eles seriam: a análise dinâmica dos mercados e das instituições; a racionalidade limitada; as estruturas de mercado como imersas em um ambiente institucional de competitividade sistêmica e as vantagens competitivas dinâmicas.

Para Johnson (1984), a PI seria a iniciação, coordenação e manutenção de atividades governamentais, em escala macro e microeconômicas, com o intuito de incrementar a produtividade e competitividade de uma economia; em uma perspectiva estratégica de longo prazo. Ele percebe as vantagens competitivas às indústrias como essenciais ao desenvolvimento. A intervenção em escala macro deveria focar elementos agregados como investimento, poupança, pesquisa e desenvolvimento, etc., além da educação, que cumpre papel central na formação do capital humano. Já na escala micro, atuar-se-ia em duas vertentes: definindo e apoiando as atividades portadoras de futuro e readaptando as atividades que tendem a desaparecer, promovendo, quando necessário, a proteção social durante este processo.

Verifica-se, assim, uma mudança qualitativa considerável no trato conceitual de PI. Johnson (1984) trás uma dimensão iminentemente estratégica e política de longo prazo. Ao ampliar o construto em questão, ele demonstra a necessidade de distinguir meios e fins para uma trajetória planificada. Trata-se aqui de políticas verticais. Além disso, uma nova dimensão política é posta em questão: o desenvolvimento econômico. Não se trata mais da eficiência alocativa de curto e médio prazo, mas do que se pensa para o futuro. Onde estamos, aonde vamos e para onde gostaríamos de ir?

Corden (1980) tem uma visão de PI bastante semelhante a de Johnson (op. cit.). Todavia, ele alerta para o fato que a PI pode ser usada como um “eufemismo” para políticas protecionistas e que, no longo prazo, tais medidas não seriam benéficas às mudanças fundamentais de ajustamento positivo. Em outras palavras, a ação estatal de longo prazo dever-se-ia orientar por políticas horizontais. As ações verticais seriam apenas PI conjunturais e, portanto, pontuais e não desejáveis no longo prazo. Neste ponto incluem-se a proteção à indústria

infante, aos choques externos adversos, às descontinuidades da demanda, entre outros tipos de proteção.

A natureza política permanece no curto prazo, mas seria eliminada pela natureza técnica no longo prazo. Esse autor parece concordar com uma visão de equilíbrio no longo prazo neoclássica, mesmo que implicitamente, haja vista sua ação orientada pelo e para o mercado no longo prazo. A distinção econômica ineqüânime seria apenas admissível no curto prazo, mas indesejada no longo prazo, porque provocaria ineficiência alocativa de recursos.

Adams & Bollino (1983) têm uma concepção de PI, como eles próprios definem, bastante ampla. Para eles, a PI deveria se direcionar às indústrias específicas. Pode parecer contraditório considerar essa concepção, que prioriza políticas verticais em detrimento de PI horizontais como ampla. Os autores esclarecem que a escolha de políticas sejam elas verticais ou horizontais são estratégicas em si mesmas e que seu impacto é sempre específico, mesmo que sejam formulações genéricas.

Esse esclarecimento é importante, pois explica que a ação técnica é também política, dado seus efeitos marginais discrepantes em setores diferentes. Um exemplo prático seria a diminuição tributária uniforme, uma vez que ela teria impactos positivos maiores em alguns setores e menores em outros. Uma ação puramente técnica poderia gerar ineficiências sistêmicas, como a tendência à concentração. Isto porque o impacto marginal de uma redução de impostos uniforme beneficiaria mais setores que pagam mais impostos. Se estes forem formados por grandes corporações econômicas ter-se-ia uma tendência à concentração ampliada.

Esta percepção de que toda PI tem impacto específico, converte a escolha de intervenção em política e não técnica, pois segmentos e indústrias serão fortalecidos com ações puramente técnicas e isonômicas. A concepção paretiana é criticada em sua essência de prescrição de PI e maximização de eficiência alocativa, ficando, portanto, subordinada a uma racionalidade político-institucional. Simplificadamente, poder-se-ia afirmar que a política determinaria, em última instância, a PI.

Em termos de proposição prática, Adams & Bollino sugerem instrumentos como: planejamento geral indicativo, formalização de objetivos e diretrizes, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, políticas verticais, investimento em infra-estrutura econômica, em ciência e tecnologia e no sistema educacional (GUERRA, 1997, p. 40)

Barros de Castro (2002, p.261), por sua vez, identifica três grandes grupos de PI: as de correção de falhas de mercado, as de "resultado" e as de "resíduo". Em sua tipologia, este autor deixa evidente sua percepção de que a PI estaria crescendo no grupo que a compreende como residual ou complementar, chamando-a de a "nova fronteira de políticas".

Para ele, no primeiro grupo, a PI deveria apenas corrigir os desvios provocados no equilíbrio do sistema, que poderiam ser de dois tipos: externalidades ou ação governamental. A função estabilizadora do Estado é preconizada em detrimento das funções alocativa e distributiva. A filiação com os pressupostos neoclássicos supracitados torna-se patente nas ações estabilizadoras de cunho macroeconômico e nas ações em âmbito micro "voltadas para o aprimoramento da qualidade dos fatores disponíveis (políticas horizontais)" (idem, ibidem, p.256). Poder-se-ia, então, classificar este grupo como idêntico à "Escola das Falhas de Mercado" de Suzigan & Villela (1997).

Para o segundo grupo, a PI teria como objetivo gerar mudanças qualitativas que significassem desenvolvimento econômico de fato. Seriam elas "esforços concentrados visando à promoção de autênticos saltos históricos, como também à construção ou reconstrução de setores ou regiões" (BARROS DE CASTRO, 2002, p.257). Neste sentido, a busca por uma melhoria teria como referência as nações desenvolvidas, seu estado de técnica em sentido amplo, organização, sua renda *per capita*, etc. A este fenômeno denomina-se emparelhamento (*catch up*).

Este conjunto de PI seria próprio ao período do pós-guerra e teria sua vertente ideológica associada ao nacional-desenvolvimentismo consubstanciada, principalmente, na Comissão de Econômico para a América e Caribe (CEPAL). A visão estruturalista de alteração substantiva das forças produtivas apontava o papel decisivo do Estado. O Estado Interventor atuaria como

promotor da mudança na economia, rompendo padrões de desempenho e o *modus* consagrado de relações econômicas internas e externas. O mercado capitalista é entendido como incapaz de coordenar decisões autônomas e difusas de forma satisfatória. A mão visível do Estado deveria, portanto, visando um planejamento estratégico de longo prazo, substituir a mão invisível do mercado.

> Este trabalho de reconstrução de estruturas requer uma ação orientada que somente pode vir do Estado. A complexidade da tarefa que cabe a este realizar exige uma visão global, sincrônica e diacrônica, que só se obtém com o planejamento (FURTADO, 1989, p.26).

No terceiro grupo, políticas de resíduo, a PI englobaria as políticas "de resultado" em uma nova perspectiva de ação estatal, uma visão neoschumpeteriana de PI. Esta nova visão busca a mudança qualitativa, mas dentro de um arcabouço de eficiência técnico-alocativa, valorando as especificidades de cada organização, instituição e localidade. Esta nova fronteira de pensamento da PI valora o processo decisório como dimensão fundamental de crescimento da firma e da estrutura em que ela está imersa. Uma nova visão organizacional estruturalista concebida dentro das novas relações interfirmas e intrafirmas: parcerias, redes e *clusters*.

Nesta visão de ação, o Estado deve intervir apenas onde e quando for essencial dentro de uma perspectiva de longo prazo, em especial, no que concerne às externalidades[1], e se concede grande importância ao processo de inovação tecnológica e aprendizado organizacional como formas de desenvolvimento.

Busca-se uma "biodiversidade empresarial" que gere inovações e construa, a partir de uma gama de possibilidades latentes, habilidades, condutas e desempenhos únicos. Almeja-se criar uma diferenciação competitiva, partindo do tecido econômico estabelecido, uma descontinuidade originária da continuidade, uma ruptura gestada, considerando-se os padrões econômicos de ação em cada firma, setor e no conjunto da economia.

> A implicação crucial desta abordagem é a impossibilidade de transposição mecânica de experiências entre países, caracterizados por instituições,

[1] Externalidades aqui concebida em sentido mais amplo que o conceito neoclássico. Dimensionam-se agora também os efeitos derrame (*spillover*) em nível local, regional e nacional das organizações

> estruturas industriais, formas de interação entre agentes econômicos e processos históricos específicos- sintetizáveis na noção de "ambiente de seleção"- e, principalmente, a impropriedade de definir uma política "universal" ou "ideal" (BAPTISTA, 2000, p.125).

É a partir de, e sobre, um "ambiente de seleção" particular que a PI deve atuar, buscando criar capacitações dinâmicas exclusivas que fomentem a concorrência e competitividade intertemporal. Em um contexto internacional de vantagem competitiva, tem-se uma PI que pensa a estratégia de longo prazo da nação em uma base microeconômica de possibilidades, considerando, além da eficiência alocativa, a dimensão dos canais de comercialização e distribuição internacionais. Uma nova forma de PI é forjada, onde a coordenação econômica e a gestão do conhecimento ganham forte relevância e políticas de cunho vertical são admitidas até mesmo no longo prazo, sem que se exclua a possibilidade e a necessidade de políticas horizontais.

A abordagem "residual", neoschumpeteriana ou evolucionista pode ser compreendida como uma síntese da política "de resultados" e da Escola de Falhas de Mercado. Uma junção da natureza puramente técnica dessa, com a natureza fortemente política daquela. Há um avanço considerável na forma de concepção da firma, vista como uma instituição interrelacional em um contexto particular no tempo e no espaço e com um potencial de crescimento originário de suas próprias capacidades potenciais dinâmicas.

2.2 MODELOS DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Um importante elemento da PI é a forma como Estado estimula investimentos setoriais. Com o avanço da globalização e a adesão das nações à Organização Mundial do Comércio (OMC), alguns autores defendem o estímulo a setores específicos sem a intervenção direta do Estado na economia. Alterações nas condições de mercado, como a diminuição de taxas e entraves e os aumentos de prazos e carência de pagamento são, pois, rechaçadas.

Um estudo detalhado de como as firmas industriais se financiam escapa ao objetivo deste trabalho, dado o grau de complexidade das variáveis que influem na forma como cada indústria se capitaliza para executar seus projetos (de implantação, de modernização, de

expansão) e obter capital de giro. De forma simplificada, pode-se supor que o financiamento industrial depende, fundamentalmente, dos seguintes elementos:

1) Especificidade do setor;
2) Estrutura de mercado em que está inserido;
3) Estrutura de capital próprio e tamanho da indústria[2]; e
4) Ambiente sistêmico.

Os recursos que as firmas buscam para investir podem ser externos ou internos. No caso brasileiro, em que o custo de capital é, historicamente, elevado, a poupança interna às firmas tem papel preponderante. Os lucros e as reservas para depreciação retidos para investimento e as injeções de capital dos sócios foram e ainda são a principal forma de financiamento das firmas brasileiras. A própria estrutura familiar, pouco profissional e de baixa transparência, em especial, nas micro e pequenas empresas, e a precária articulação entre banco e indústria, que só recentemente começa a se fortalecer, explicam tal fenômeno.

A forma de articulação entre o sistema bancário e o setor industrial é determinante na definição do financiamento a ser adotada pelas empresas. Há dois tipos ideais de articulação. Um modelo próprio à Alemanha, à França, ao Japão e a alguns Tigres Asiáticos, em que há um alinhamento entre os setores industrial, bancário e outras instituições governamentais, baseado no sistema creditício. Outro modelo próprio aos EUA e a Inglaterra baseado nos "investidores institucionais (fundos mútuos e de pensão, seguradoras e outros) e nas tradicionais operações bancárias (crédito e financiamento de diferentes prazos)" (GUERRA, 1999, p.2) e, essencialmente, no mercado de capitais. Com a globalização financeira, a intersecção entre esses dois modelos aumentou bastante, com crescente destaque para o modelo anglo-saxão.

No primeiro modelo, a intervenção do Estado foi, historicamente, maior e mais facilitada, através do crédito administrado ou controlado. Este permite um fornecimento de capital mais

[2] Para uma análise teórica mais aprofundada das razões que levam a processos de horizontalização, verticalização e formações de conglomerados ver Guerra, 1999: Cap. 2; Silva, 2003; Kupfer; Hasenclever, 2002: Cap. 12 e 13.

estável ao longo do tempo, e uma visão de longo prazo mais explícita. Neste modelo criou-se uma forte articulação entre bancos e indústria, formando-se, em geral, grupos econômicos com grande poder econômico.

O modelo francês enfatizou as instituições financeiras paraestatais, que articulavam as diretrizes públicas da equipe econômica com os bancos comerciais. Naquele modelo, a intervenção estatal era bastante ativa, como emprestador direto nas entidades paraestatais e nos bancos comerciais. O governo francês se colocava entre instituições de poupança e de investimento e, assim, influenciava a alocação de fundos (GUERRA, 1997, p.37).

No modelo japonês, a intervenção do Estado no sistema de crédito foi também bastante forte, apesar da ausência da propriedade estatal do sistema bancário-financeiro. O Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MITI) subvencionou as importações industriais, liberou a formação de alguns cartéis e limitou o investimento estrangeiro direto (cf. TORRES FILHO, 1983, p.11 *apud* GUERRA, 1999, p.40). Além de alterar o ambiente institucional e tecnológico, para favorecer o capital nacional, o Estado ainda estimulou o ressurgimento de fortes grupos econômicos, aliando o capital bancário ao industrial.

O modelo alemão é também baseado na influência indireta dos agentes privados na alocação de recursos. O capitalismo alemão é diverso dos demais por ser “munido da qualidade de organização, concentração e centralização” (GUERRA, 1999, p.49). A intervenção governamental foi bem mais reduzida, quando comparada à França e ao Japão. Os fortes grupos bancários tinham participação acionária nos grupos industriais e exerciam um papel decisivo em um sistema baseado no crédito. O Estado teve uma influência grande, através do sistema tributário, concedendo isenções como forma de estímulo.

No segundo modelo, há uma separação bastante evidente entre o capital bancário e industrial, o encontro entre poupança e investimento ocorre, essencialmente, no mercado de capitais (títulos e ações) e a intervenção estatal é arrefecida.

No Brasil, como será visto no capítulo 2, até recentemente, não se constatava a predominância de nenhum dos dois modelos. Diante disso, o Estado, através do BNDES, assumiu a função de principal financiador da Política Industrial, como se analisará a seguir.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (1920-2002)

3.1 AVANÇO E ESGOTAMENTO DO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Até os anos 1920, apesar de alguns investimentos significativos no fim do século XIX na indústria de bens de consumo, naval e de serviços públicos, não se identifica uma preocupação consistente com o processo de industrialização no Brasil, ainda que houvesse um incipiente protecionismo à indústria doméstica. Entre 1930 e o final dos anos 1970 esse quadro se altera.

Nos anos 1930 a 1940, o esforço de industrialização direcionou-se para os insumos básicos. Pela primeira vez, a nação conseguiu adquirir escala na produção de matérias-primas necessárias ao processo produtivo, destacando-se o aço, o ferro-liga, o papel, as embalagens e álcalis. Todavia, apenas na segunda metade dos anos 1950 assiste-se ao início de uma PI como definida no capítulo 1, envolvendo articulação e alinhamento de instrumentos macro e microeconômicos com o objetivo explicito de desenvolvimento industrial sustentável.

O Plano de Metas de JK coloca o desenvolvimento industrial como a estratégia de desenvolvimento econômico, a ser viabilizado pela junção do capital privado e público. Entre os marcos institucionais significativos do período estão a formação da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a publicação de um importante relatório da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU). A CDI estabeleceu as diretrizes da PI até 1979, quando foi extinta.

A preparação do Programa Geral de Industrialização, como um instrumento setorializado e articulado de pensar o desenvolvimento econômico, foi um importante avanço. Um detalhamento desse Plano foge ao escopo da monografia. Cabe destacar, no entanto, que ele teve a capacidade de formatar uma nova configuração para o parque industrial brasileiro e estabelecer novos arranjos entre os setores privado e público. Em termos industriais desenvolveu-se a indústria de base, de bens de consumo e de infra-estrutura rodoviária e

energética (hidreléticas e a Petrobrás). A modernização industrial foi atrelada a um endividamento externo e a uma crescente dependência tecnológica (FURTADO, 1989).

Instrumentos macro e microeconômicos foram articulados, criando condições para o fortalecimento da indústria e a diversificação da produção. Entre os principais instrumentos do Plano salientavam-se:

1) Altas taxas *ad valorem* de importação;
2) Múltiplas taxas de câmbio de acordo com uma escala de prioridades;
3) Rígidas barreiras não-tarifárias;
4) Preocupação com um conteúdo nacional mínimo e exigência de similar nacional; e
5) Auxiliarmente, controle parcial de preços e regulação do mercado de trabalho.

A instabilidade dos anos 1960 na América Latina, com o avanço do Socialismo Real no mundo, precipitou o Golpe Militar de 1964. A busca de estabilidade econômica foi coordenada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), substituindo a Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC). Uma série de reformas político-administrativas, como o surgimento do Banco Central do Brasil (BACEN) e do Código Tributário Nacional (CTN), mudou as feições do Estado.

Nos anos 1970, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) representou uma tentativa de fechamento da pirâmide industrial brasileira. As indústrias criadas e reforçadas pelo plano foram a petroquímica e metais não ferrosos, a de bens de capital e as indústrias de alta tecnologia (telecomunicações, aeroespacial, armas, nuclear e de informática). Foi no período 1974-1979 que, verdadeiramente, se fez a segunda revolução industrial no Brasil.

Entre os principais instrumentos de PI do II PND destacavam-se:

1) Minidesvalorizações periódicas;
2) Um sistema combinando um regime de importação seletivo de bens e taxas de importação;
3) Rígidas barreiras não-tarifárias; e
4) Estímulo à exportação, através de isenções fiscais, subsídios e incentivos financeiros.

> A Proteção para a indústria no mercado doméstico foi crescentemente baseada em controles administrativos do mercado de câmbio internacional e em barreiras não tarifárias à importação (...) (SUZIGAN; VILLELA, 1997, p. 35) (Tradução Própria).

O Plano de Metas de JK e o II PND de Geisel foram verdadeiras PIs, pois, entre outras coisas, articulavam políticas micro e macroeconômicas, visando o desenvolvimento. O primeiro, democrático e descentralizado, através dos grupos executivos; o segundo, autoritário e centralizado, especialmente, no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Ambos se utilizaram de articulações entre políticas comerciais, fiscais, cambiais e monetárias, inserindo o Brasil de forma não subordinada no comércio internacional. O direcionamento estatal orientava as decisões individuais dos agentes econômicos e permitia um incentivo ao investimento nos moldes keynesianos.

Nos anos 1980, houve uma crise do modelo de industrialização subjacente a essas PIs, conhecido, simplificadamente, como modelo de substituição de importações. Causada pelo descompasso crescente entre os meios e os fins, a saturação foi reforçada pelas crises do petróleo da década de 1970. Os anos 1980 foram um período de crise fiscal e de conjuntura externa desfavorável, com a crise da dívida externa e a diminuição da liquidez internacional, gerando, assim, uma saturação do modelo de substituição de importações ou visto de forma mais ampla, uma crise do nacional desenvolvimentismo.

Com o esgotamento das PIs e do modelo de substituição de importações subjacente, o Brasil, apesar de ter montado nos anos 1970 uma estrutura industrial semelhante aos padrões internacionais, não foi capaz de acompanhar o desenvolvimento industrial posterior dos países centrais. Ou seja, o modelo de desenvolvimento que foi gestado entra em falência.

Um dos fatores importantes para essa falência, relativamente negligenciado pelos estudiosos, foi o baixo nível educacional da mão-de-obra. Apesar do avanço na estrutura física, o capital humano pouco se desenvolveu após a década de 1970. As necessidades industriais de trabalho se diversificaram e se complexificaram e a oferta de mão-de-obra não acompanhou tal processo.

3.2 ABERTURA ECONÔMICA E LIBERALIZAÇÃO

A década de 1990 e os primeiros anos do século XXI têm sido marcados por uma tendência à abertura econômica e liberalização mais ampla da economia. O Estado provedor transforma-se, paulatinamente, em um Estado regulador e a PI passa por um período de indefinição quanto à sua abrangência e intensidade.

De acordo com a definição de PI em que esse trabalho se apóia, não há PI nos anos 1990. Os Governos de Collor e de Fernando Henrique Cardoso (FHC) produziram uma desarticulação institucional entre o setor público e privado com uma série de efeitos negativos.

Alguns estudiosos chamam o período vivido pelo Brasil na década de 1990 de "modernização conservadora", dado o processo de reestruturação produtiva, de abertura comercial unilateral e abrupta e de privatizações. As seqüências de planos econômicos de estabilização, Collor I, Collor II e o Plano Real, e a abertura comercial, com o fim de minorar a inflação, desestimularam a atividade produtiva orientada pelo Estado e a produção industrial doméstica (REGO; MARQUES, 2006, p. 200-202).

3.2.1 Governo Collor/Itamar: PICE

A associação da PI e da Política Comercial (PC) forjou a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) do Governo Collor. Ela orientava-se não mais para a substituição de importações pela produção nacional e o aumento da capacidade produtiva, mas para o estímulo à competição empresarial com a diminuição dos monopólios, principalmente, estatais e à eficiência alocativa. Seus eixos centrais eram o incremento da competitividade e da concorrência. Apoiada quase que exclusivamente na liberalização das importações, ela propôs medidas como:

1) Eliminação de isenções;
2) Eliminação e diminuição de barreiras administrativas e tarifárias às importações;
3) Extinção da Cacex;
4) Extinção das Zonas de Processamento de Exportações;
5) Criação dos Processos Produtivos Básicos (PPB);
6) Criação do Programa de Apoio a Capacidade Tecnológica da Indústria;

7) Criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade; e
8) Criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) (FILGUEIRAS, 2003, p. 88).

O SBDC merece destaque pelo seu impacto e importância. Foram criados três órgãos para fazer o acompanhamento e fiscalização através da Lei n. 8884 de 11 de junho de 1994: a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O primeiro é responsável pela investigação, o segundo emite pareceres sobre os atos de concentração e condutas lesivas à concorrência e o terceiro julga em âmbito administrativo as questões. Frise-se que essa Lei foi promulgada no Governo Itamar Franco com FHC no Ministério da Fazenda, porém ela era parte integrante das medidas de PI do Governo Collor.

A concepção de um “choque de competitividade” ou “modernização” foi uma forma obliterada de implementar um modelo de PI seletivo aos moldes darwinistas sob a égide do mercado. A PI na PICE era, quase que exclusivamente, uma política comercial liberal feita em detrimento da produção nacional. A principal ação estatal era diminuir a sua própria influência no mercado, perfeitamente de acordo com a visão neoliberal de “quanto menos Estado melhor”.

Baseada na inserção internacional, como principal, se não único instrumento de ação, ela representava um reordenamento institucional com diminuição da influência estatal como agente organizador de longo prazo. Para tanto, alterou-se profundamente as estruturas e papeis dos organismos governamentais.

No plano externo, houve uma redução da tarifa aduaneira média de 32,2%, em 1990, para 14,2% em julho de 1993 e da tarifa modal de 40% para 20%. Além disso, foi diminuída a parcela de conteúdo nacional dos bens de capital necessária para a concessão de benefícios fiscais (GUERRA, 1997, p.43).

Instituições como o CDI e a Carteira de Comercio Exterior (Cacex) faziam, anteriormente, a gestão da política industrial e comercial de forma mais ou menos articulada. A Cacex era uma Carteira especifica do Banco do Brasil vinculada ao Ministério da Fazenda até 1966 e,

posteriormente, ao Ministério da Indústria e Comercio. Ela atuava, como instituição pública, ofertando crédito, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e, até mesmo, comercializando diretamente produtos brasileiros no exterior.

A Cacex era a instituição responsável pela setorialização e centralização das operações de comércio exterior no Brasil. O financiamento de operações complexas, como as relativas aos contratos de exportação/importação, era monopólio público e quase que monopólio da Cacex até 1986, quando passou a ser dividido com os bancos comerciais. Ressalte-se que as linhas de crédito atendiam um número diminuto de empresas de grande porte, principais responsáveis pela exportação, o que não diminui seu importante papel histórico. A Cacex foi extinta, em 1990, pelo Governo Collor e o CDI perdeu relevância.

Atualmente, as funções mais gerais de diretrizes, operacionalização e focalização do comércio exterior são exercidas pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), através da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). A Camex é um órgão colegiado de ministros (Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC; Ministério da Fazenda –MF; Ministério das Relações Exteriores – MRE; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; e Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA) que se reúnem mensalmente com o objetivo de “formular, implementar e coordenar políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços” (MDIC, 2008). À Secex cabe a operacionalização e execução da política comercial, submetida à anuência da Camex.

A possibilidade de uso da política comercial no interior de uma PI se alterou profundamente após a adesão do Brasil ao acordo multilateral da OMC e regional do Mercosul. Anteriormente, a política comercial se articulava mais fortemente com as políticas cambial (taxas distintas para produtos distintos, cambio fixo ou administrado, limitações a compra de divisas, até mesmo para turismo, entre outras), fiscal (incentivos seletivos e financiamento altamente subsidiados) e monetária (ligados à liquidez e aos juros), como ocorreu no Plano de Metas e no II PND.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) surgiu, em 1994, em substituição ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), com o fim da Rodada multilateral

do Uruguai. A OMC promoveu um avanço na liberalização do comércio de bens e serviços no mundo, diminuindo tarifas, institucionalizando os mecanismos de defesa comercial permitidos entre os países membros e, praticamente, eliminando as restrições quantitativas. A utilização de quotas e licenças como forma de barreiras não-tarifárias ao comércio fica vetada e a reação ao impacto que as importações causam à indústria nacional é limitada.

Essa limitação é dividida em três mecanismos. Em primeiro, o direito *antidumping*. O *dumping* configura-se quando um agente econômico exporta um produto com o preço de exportação abaixo do praticado, convencionalmente, no território de origem (valor normal) [3]. Em segundo lugar, o direito compensatório. Quando uma nação exportadora favorece de forma específica e desleal a sua produção com subsídios proibidos ou acionáveis, a nação prejudicada tem direito a uma indenização relativa ao agravo. Por último, a salvaguarda. Em caso de surtos de importação, a nação cuja indústria nacional for ameaçada tem direito a uma proteção artificial temporária, seja por meio de aumento de tarifas, preferencialmente, ou quotas.

Todos estes mecanismos buscam corrigir discrepâncias e se apresentam de forma mais equânime que os anteriormente utilizados. Todavia, vale ressaltar que as salvaguardas cobrem um período de até três anos e atingem todos os parceiros comerciais, enquanto as medidas *antidumping* e compensatórias são direcionadas a parceiros específicos (MDIC, 2008).

Além disso, a institucionalização da solução de controvérsias entre os países membros representa mais um limitante a ação estatal. O Estado tem na promoção da defesa comercial apenas estes mecanismos, os quais prescindem da sanção da organização internacional, seja ela multilateral ou regional. Na OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Órgão Permanente de Apelação. No MERCOSUL, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão, forjados no Protocolo de Olivos em 2002.

Essa institucionalização e restrição à forma como o Estado nacional interfere no comércio de produtos internacionais em seu território representam uma cessão de parte da soberania em detrimento de segmentos da produção industrial. Nos países em desenvolvimento, como o

---

[3] *Dumping* ou discriminação internacional de preços ocorre em mercados de concorrência imperfeita e que podem ser segmentados. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 105-110)

Brasil, este fenômeno é mais fortemente sentido na indústria e no segmento *tradeble* mais competitivo internacionalmente e torna-se mais influente com o aumento das trocas em nível global.

Exposta a conseqüência limitante para a PI do novo quadro institucional, há que se destacar os benefícios alardeados pelo posicionamento ideológico e político liberal por trás da liberalização crescente do comércio internacional: o desenvolvimento econômico, a proteção aos consumidores, a uniformização das regras e tarifas, a "isenção" na solução de controvérsias internacionais e a melhora no padrão de vida (WTO, 2008). Estes seriam alguns dos benefícios, além do maior intercâmbio de tecnologia, barateamento do processo produtivo com a segmentação espacial da cadeia de valor- terceirização da produção- e menor inflação.

Apesar de se ter conquistado uma série de avanços apontados como fruto da liberalização e abertura econômica, como o aumento da produtividade, aumento do salário real médio, maior proteção ao consumidor, maior inserção internacional, entre outros; esse processo teve também um lado negativo o setor industrial, e para o país como um todo (CAMPANÁRIO, 2004).

3.2.2 Governo FHC

A PI proposta pelo Governo FHC representou um aprofundamento da PICE, com algumas pequenas distinções e tampouco pode ser considerada, verdadeiramente, PI. O Governo FHC não chegou a elaborar um plano articulado de planejamento para o setor, tendo uma postura contrária à própria idéia de PI. Apenas no final do seu segundo mandato houve um princípio de mudança.

> (...) As políticas industriais e de concorrência, idealizadas no governo Collor e intensificadas na gestão de FHC, são absolutamente inócuas, (...) baseiam-se na sofismática hipótese de que o próprio mercado se encarrega de orientar a alocação de recursos, o que: desobriga a qualquer forma de planejamento, mesmo que consensual; desconsidera o papel do Estado como parceiro que interage com o setor privado; não prevê o intercâmbio intra e intersetorial e não promove a sustentabilidade-contestabilidade do mercado. (...) Além de desqualificarem e desmobilizarem o exercício típico de coordenação de esforços que deveriam ser intrínsecos à elas, (...) as estratégias de políticas implementadas têm um cunho muito mais liberalizante do que as sugeridas pelo arcabouço teórico neoliberal (RANGEL; NASCIMENTO, 1997, p. 137).

Para além de uma continuidade de alinhamento político, houve um incremento no processo de abertura e nos seus efeitos. “Intensificava-se [assim] o processo de profundas transformações produtivas, organizacionais e patrimoniais” da indústria brasileira (GUERRA, 1997, p.46).

Como ilustração, os números sobre a propriedade do capital produtivo na indústria apresentados por Kupfer (2008, p. 96) são impressionantes. O *market-share* nacional das empresas líderes de propriedade estatal passa de 44,6% em 1991 para 29,6% em 1996 e 24,3% em 1999, enquanto o das empresas transnacionais passa, respectivamente, de 14,8% para 26,4% e para 36,4%. Este é apenas uma das diversas facetas do fenômeno.

A busca por competitividade e eficiência, através da abertura comercial deveras acentuada, teria provocado, segundo alguns estudiosos, desnacionalização e desindustrialização, materializadas na diminuição de conteúdo nacional, perda de parte da produção doméstica em bens finais e supressão de alguns segmentos (COUTINHO, 1996 *apud* GUERRA, 1997). As importações cresceram sensivelmente. Em 1995, elas cresceram 51% em relação ao ano anterior. As exportações cresceram, entre 1995-1997, apenas 6,8% a.a. frente a 21,8% a.a das importações (GIAMBIAGI, 2004, p. 169-170).

Enfim, ainda que se possa identificar uma maior preocupação no segundo mandato de FHC com o tecido industrial, ela não se configura em uma PI, tal como definido anteriormente.

As conseqüências da ausência de uma PI, no contexto da liberalização promovida pelos Governos Collor/Itamar e FHC, podem ser assim resumidas:

> Isto [o processo de liberalização econômica] mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e entidades representativas das empresas, fortes pressões setoriais por proteção (e. g. automobilística), crise do federalismo devido às políticas estaduais de atração de investimentos que ocupavam o espaço vazio da PI, baixo dinamismo da indústria que lutava para se ajustar ao novo quadro, desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas (SUZIGAN; FURTADO, 2008).

4 BNDES E O FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

4.1 BREVE HISTÓRICO DO MODELO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

Historicamente, constata-se no Brasil uma carência de financiamento de longo prazo. Mesmo com a formação dos bancos de investimento e do mercado de capital, essa carência perdurou até o período recente, ainda que em menor grau. Como foi, então, possível o desenvolvimento industrial?

No pós anos 1950, ele deveu-se, essencialmente, à estrutura oligopolizada dos mercados industriais, nos quais a propriedade do capital era detida pelas grandes corporações multinacionais e pelas estatais. O capital nacional teve menor vulto até os anos 1970, embora sua presença não fosse desprezível. O capital externo estava presente nos setores principais de forma extensa, dominando, por exemplo, 50% da produção de bens de capital no Brasil (FINEP, 1978 *apud* CRUZ, 1994, p. 67).

Nessa estrutura concentrada de mercado e diante um ambiente sistêmico adverso, “tais empresas contaram com duas fontes básicas para a expansão de suas inversões, a saber, o autofinanciamento e o acesso a capitais no exterior” (CRUZ, 1994, p. 67). O ambiente sistêmico adverso associava-se aos altos custos do capital, à insegurança jurídica e ao custo de oportunidade de investimentos de curto prazo superior aos de longo prazo. Devido a ele, o autofinanciamento, em maior ou menor grau, sempre teve uma prevalência. Aliado às políticas estatais favoráveis, no âmbito econômico e político, as multinacionais puderam aumentar seu poder de mercado e, assim, reforçar seu autofinanciamento, que somado à facilidade para captar recursos externos garantiam o financiamento de longo prazo dessas empresas (CRUZ, 1994).

As empresas públicas, por sua vez, limitadas na sua capacidade para formular suas estratégias de preços e tarifas tinham uma menor possibilidade de autofinanciamento e maiores dificuldades de acesso à recursos externos. Dificuldades essas, compartilhadas com o capital nacional. Ou seja, o capital nacional (privado e estatal) enfrentava barreiras para encontrar financiamento de longo prazo. O BNDE surgiu para suprir esta lacuna e foi essencial para a execução do Plano de Metas de JK.

O mercado bursátil, desde sua origem no final do século XIX (Bolsa Livre em 1890), teve pequena expressão e ficou restrito às grandes empresas. Mesmo com o aumento do volume transacionado (RS 120 bilhões só em setembro de 2008) e o crescimento do número de empresas com ações negociadas (em 2008, próximo a 450), ainda é um mercado restrito às grandes corporações e de operações bastante concentradas (BOLETIM INFORMATIVO, 2008, p. 1).

Em suma, o modelo brasileiro de financiamento do desenvolvimento industrial tem sido secularmente deficitário. Na ausência de um mercado acionário forte e de fontes privadas de financiamento de longo prazo, o Estado brasileiro, através do BNDES assume o papel de financiador do desenvolvimento industrial de longo prazo.

4.3 O BNDES

4.2.1 Breve Panorama

O BNDES surgiu como BNDE, uma autarquia federal criada pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Ele tinha o objetivo de financiar os projetos de infra-estrutura do setor público, com crédito em moeda nacional e com o aval de empréstimos no exterior. Teve um papel preponderante no Plano de Metas e no II PND.

Seus empréstimos eram subsidiados com prazos de amortização de até 20 anos e com taxas de juros em torno de 10% a.a. de 1956 a 1961 (idem, ibidem, p.73). Ele ajudou a construir as principais organizações industriais em quase todos os setores do país e foi a primeira instituição a verdadeiramente tratar das disparidades regionais no financiamento de projetos. Alguns exemplos notáveis de empresas financiadas pelo banco são a Embraer, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Siderurgia Brasileira SA (Siderbrás) e a Centrais Elétricas Brasileiras SA (Eletrobrás) (BNDES, 2008b, p. 2-3).

Todavia,

> (...) a estreita solidariedade entre o BNDE e as entidades públicas foi rompida após o golpe militar de 1964, quando o Banco deixou, progressivamente, de financiar o setor público e passou, cada vez mais, a destinar seus recursos ao setor privado (CRUZ, 1994, p.70).

Até o golpe militar, 90% dos recursos da instituição eram alocados para o setor público, porém, durante o II PND, apenas 20% desses recursos foram alocados no Estado (NAJBERG, 1989 *apud* idem, ibidem, p. 70). O governo militar buscou desvincular, financeiramente, as instituições públicas do BNDES, através de uma política de realismo tarifário. As reformas institucionais promovidas pelo governo militar almejavam promover uma maior capacidade de autofinanciamento do setor público.

Através de uma nova estrutura de impostos, esboçada no Código Tributário Nacional (CTN), elevou-se a carga tributária nacional. A correção monetária, a política de preços e de tarifas a ela aliadas geraram fundos que cobriram, parcialmente, os investimentos feitos em infra-estrutura (capital fixo).

A regionalização e descentralização do BNDE foram conseqüência do período militar. A descentralização das operações, com a abertura de novos escritórios a partir de 1964, buscava estabelecer contato mais estreito entre o empresariado e o governo. A regionalização apoiou-se em linhas de crédito voltadas para o atendimento de demandas industriais regionais (BNDES, 2008d, p. 3-6).

> A partir de 1974, o governo decidiu intensificar o programa de substituição de importações, conforme estabelecido no II PND. O resultado foi a formação do mais completo parque industrial da América Latina. Essa reorientação da política econômica gerou sensíveis mudanças no BNDES, que passou a financiar principalmente dois setores de peso: os bens de capital e os insumos básicos (mineração, siderurgia, metalurgia, química e petroquímica, papel e celulose, cimento e fertilizantes). Não havia grande projeto no Brasil que não fosse apoiado pelo Banco (BNDES, 2008e, p.5).

Para se ter a dimensão do apoio do BNDES à construção de pólos regionais, quase 60% dos investimentos no pólo de Camaçari veio do BNDES, que ainda avalizou créditos externos (BNDES, 2008e, p.2).

Esta política teve certa eficácia até o momento em que o Estado necessitou de maiores inversões para continuar promovendo o desenvolvimento industrial previsto no II PND. Não podendo flexibilizar mais a política de realismo tarifário e de arrocho de preços e salários, a resposta para “compatibilizar o avanço das inversões estatais com a concessão de volumosos subsídios aos capitais privados, foi o endividamento externo” (CRUZ, 1994, p.71).

A resolução normativa nº 63 do Banco Central, sancionada em 1967, autorizou a contratação de empréstimos em moeda estrangeira diretamente por bancos de investimento e comerciais, aumentando o descontrole do endividamento externo descentralizado (BACEN, 2008). Estavam postos os elementos de vulnerabilização externa que culminariam com a crise da dívida nos anos 1980, afetando todas as instituições de financiamento do país e, em especial, o BNDES.

Durante o processo de privatizações, o BNDES foi o gestor do Fundo Nacional de Desestatização, ofertando suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização (PND). Ele coordenou a privatização da siderurgia, da energia elétrica, da petroquímica, dos portos, das rodovias e das telecomunicações.

Dos anos 1990 até 2008, com o desmantelamento dos arranjos institucionais feitos no pós-guerra, o BNDES assume um papel primordial no financiamento dos grandes investimentos. Entre 1993 e 1998, os desembolsos da instituição mais que quadruplicaram, de R$ 6,73 bilhões para R$ 27,79 bilhões. As operações de financiamento, que na primeira metade da década de 1990 atingiram 30 mil, saltaram para cerca de 105 mil operações, no ano 2000, das quais 98 mil foram realizadas com micro, pequenas e médias empresas (MPME) (BNDES, 2008f, p. 1-8).

O BNDES é, atualmente, uma empresa pública federal composta de duas subsidiárias integrais (que possui 100% das ações), a FINAME e a BNDESPAR (BNDES participações). Estas três instituições formam hoje o “Sistema BNDES”.

4.2.2 Linhas de Crédito e Fundos

Dois importantes fundos de financiamento foram criados em 1964: o Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (Funtec) e o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame).

O Funtec tinha por objetivo financiar cursos de pós-graduação tecnológicos a fundo perdido. Ele financiou os cursos de pós-graduação em engenharia química da UFRJ, em engenharia mecânica da PUC-RJ, além de projetos na FEA-USP e na Escola Técnica Federal do Rio de

Janeiro. Seu maior sucesso permanece sendo o financiamento ao Centro Técnico Aeroespacial (CTA), que era subordinado ao Ministério da Aeronáutica, que se tornaria o núcleo original da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) (BNDES, 2008d, p. 5).

Na mesma década de 1960, surgiram o Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas (Fipeme), o Fundo Agroindustrial de Reconversão (Funar), O Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro). Além dos fundos, três linhas de crédito com o objetivo de minorar os desequilíbrios regionais e setoriais, foram criadas: o Programa Especial de Apoio Financeiro à Indústria Básica do Nordeste (PIB-NE), o Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC) e o Programa Especial Bancos de Desenvolvimentos (PEB).

Para estimular o mercado de capitais no país, em 1974, o banco criou três subsidiárias para aumentar as formas de capitalização das empresas brasileiras: a Mecânica Brasileira SA (Embramec), a Insumos Básicos aos Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros SA (Ibrasa). Em 1982, elas foram fundidas e deram lugar à BNDES Participações SA (Bndespar), subsidiária do BNDES até o presente.

Nos anos 1980, o Finame ampliou sua participação no financiamento direcionado para os setores de ponta (informática, microeletrônica, química fina, biotecnologia e novos materiais). Dois novos programas foram lançados: o Programa Especial de Apoio ao Setor de Informática (Proinfo), para dar suporte financeiro à consolidação e à capacitação tecnológica nesse segmento, e o Programa Nacional de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PNPCH).

Em 1991, no Governo Collor, para combater o desequilíbrio na balança comercial, foram criados o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex) e o Programa de Financiamento as Exportações (Proex), voltado para todos os produtos de exportação. O Finamex é operado até hoje pelo Finame e o Proex pelo BB.

O Finamex não obteve êxito em termos absolutos e, em 1997, foi transformado em BNDES-Exim, tendo sua dotação de recursos aumentada, passou a financiar as MPME e todos os demais segmentos exportadores (BNDES, 2008f).

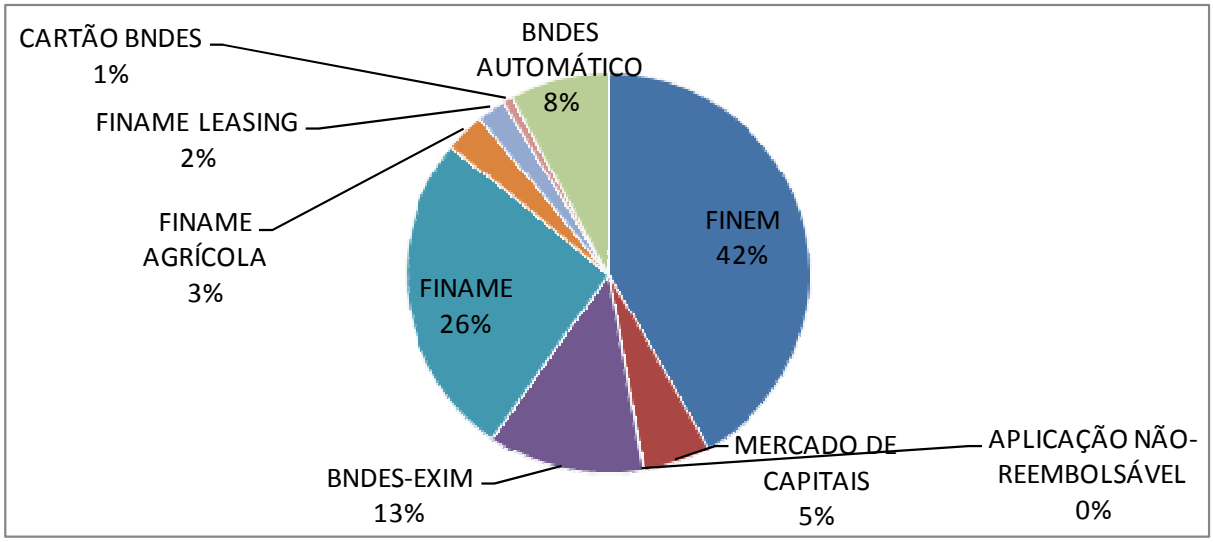

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES por modalidade de crédito – 2007

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES

Atualmente, existem diversas modalidades de crédito, com prazos e taxas diferenciadas, para distintos clientes. Em cada uma dessas "macro-modalidades" há uma série de programas e fundos específicos. O desembolso no conjunto das modalidades, no ano de 2007, foi de quase R$ 65 bilhões, um valor nada desprezível (BNDES, 2008g).

O FINEM (Financiamento a Empreendimentos) e o BNDES Automático financiam projetos de investimento, implantação e expansão, bem como a compra de máquinas e equipamentos nacionais e importados e capital de giro. O primeiro, resguardado a empréstimos de vulto superior a R$ 10 milhões, é operado diretamente pelo BNDES, em geral, enquanto o segundo, valores inferiores à R$ 10 milhões, é operado por instituições financeiras credenciadas.

O BNDES Automático é contratado com prazo de 12 meses, sem carência e tem custo financeiro inferior às condições normais de mercado. Tanto ele quanto o FINEM baseiam-se na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), fixada em 6,25% a.a. desde julho de 2007 e assim permanecerá até o fim de 2008 (BNDES, 2008k). O FINEM tem prazo mais adequado à capacidade de pagamento do tomador. Para o setor elétrico, o prazo de carência é de até seis meses e o custo menor.

Como se observa no gráfico 1, o FINEM representou, em 2007, 42% dos desembolsos da instituição. Os grandes empreendimentos, direcionados para as grandes empresas, são o "carro-chefe" da distribuição de recursos. A concentração fica evidente quando se constata que apenas R$ 570 milhões, dos mais de R$ 27 bilhões do FINEM, foram alocados para

MPEMs ou 2% do total. O BNDES Automático é bem menos concentrado. Do volume total de recursos, R$ 5,1 bilhões, em 2007, 62%, R$ 3,2 bilhões foram alocados para MPEMs, a maior parte para programas agrícolas (BNDES, 2008l).

No mercado de capitais, o papel do BNDES como subscritor de valores mobiliários que no curto ou no médio prazo serão abertos em bolsa tem sido essencial para o movimento de abertura do capital das empresas nacionais fortalecendo, assim, o mercado de capital brasileiro. Esta modalidade é, logicamente, associada às médias e grandes empresas que passam a operar na bolsa, não só com ações, mas com vários produtos financeiros.

O BNDES-Exim é um importante instrumento de promoção das exportações, realizando uma série de modalidade de financiamento pré-embarque e pós-embarque. Em 2007, dos R$ 8 bilhões emprestados, 0,5% do total foi para as MPMEs. Vale destacar que boa parte das MPEMs utiliza o Programa de Apoio ao Incremento das Exportações (Proex) que é operado pelo Banco do Brasil (BB) (BNDES, 2008l).

O FINAME Leasing e a FINAME Agrícola representam uma pequena parte dos recursos do banco que são, relativamente, bem distribuídos entre as empresas de diversos portes. Já a FINAME, utilizada para a compra de máquinas e equipamentos industriais, tem quase 50% da sua dotação utilizada por MPEMs. As aplicações não-reembolsáveis de cunho social são praticamente nulas em termos de recursos alocados, R$ 62 milhões, em 2007 (BNDES, 2008g).

Concordando com Nassif (2003, p. 97-99) e com a análise dos dados, observa-se que o BNDES tem um importante papel de fomentador de APLs (Arranjos Produtivos Locais), provedor de linhas de crédito para setores estratégicos, para a internacionalização competitiva, para investimentos em P&D, para bens de capital e para novos empreendimentos.

4.2.3 Fonte de Recursos

Originalmente, 10% do Imposto de Renda era destinado ao BNDES. Em 1967, o banco começou a receber dotações consignadas anualmente pelo Orçamento da União, com base na arrecadação do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), surgido quando da reformulação do sistema financeiro (BNDES, 2008d).

Desde 1974, o BNDES passou a gerenciar os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A partir da Constituição de 1988, o PIS e o PASEP passaram a formar o Fundo de Amparo aos Trabalhadores (FAT). Ao menos 40% dos recursos do FAT devem ser utilizados nas aplicações do BNDES.

Em 1982, instituiu-se o Fundo de Investimento Social (Finsocial), que também passou a ser gerenciado pelo BNDES. O Finsocial foi transformado em COFINS, com a Lei Complementar 70 de 1991, e vinculado à Seguridade Social, deixando de compor os recursos do BNDES. Em 1983, o BNDES passou a gerir o Fundo de Marinha Mercante (FMM).

O FAT e FMM são os principais fundos administrados do banco. Além desses, há também o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC).

Além dos fundos administrados da União, o BNDES obtem recursos da sua própria operação e de empréstimos obtidos com organizações internacionais, como o Banco Mundial.

5 POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR

5.1 INOVAÇÃO

A PITCE surge no final do ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, apesar de suas bases já terem sido lançadas no final do governo FHC, como uma reação ao processo neoliberal dos anos 1990, mas também por ele influenciada. Ela busca "a retomada do desenvolvimento (...) baseada num crescimento econômico sustentável, com a melhoria do bem-estar e da distribuição de renda da população" (DIRETRIZES, 2008, p.1).

A concepção de desenvolvimento, em contraposição ao crescimento econômico, demonstra a visão mais holística da PITCE, uma visão econômica e social. A percepção de sustentabilidade embute a visão estratégica de longo prazo, aproximando-se de uma posição evolucionista. A sustentabilidade pressupõe a capacidade de modernizar-se, constantemente, incrementando a produtividade através da inovação. Para além do discurso político, tem-se uma real mudança de paradigma de política pública.

Uma importante mudança de perspectiva da PI ocorre com a criação dos Fundos Setoriais e a proposta da Lei de Inovação, ainda no governo FHC. Dois elementos que demonstram o papel da inovação na PITCE, aproximando-a de uma PI evolucionista ou neoschumpeteriana.

O papel da inovação é central na PITCE. Ao querer ampliar, contemporaneamente, o mercado interno e a inserção internacional, qualitativa e quantitativamente, prognosticou-se o "conhecimento", puro e aplicado, como forma do obtê-los (CARVALHO JUNIOR, 2005, p.18). O "conhecimento", como ciência básica e aplicada, em produtos, processos e formas organizacionais. A partir dessa premissa, surgiu a PITCE e dela decorrem os meios para alcançá-lo.

Os Fundos Setoriais (FS) são criados em 1999 com o objetivo de financiar o investimento em C, T & I, estão a cargo do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) através da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e fazem parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Eles financiam a criação ou aprimoramento de processos e produtos, capacitação de recursos humanos e investimentos em tecnologia de forma geral.

Os recursos dos FS são ofertados pela FINEP às empresas públicas e privadas através de uma instituição de financiamento ou universidade. Os recursos podem ser emprestados à fundo perdido ou não reembolsáveis para instituições públicas ou sem fins lucrativos e reembolsáveis, com juros atrelados à TJLP e taxas decrescentes a partir de 5% a.a., a depender da pertinência frente aos programas do MCT e das diretrizes da PITCE.

Os FS são administrados por um comitê gestor formado basicamente pelo MCT, pelo CNPq e pela CAPES, sendo estes dois últimos órgãos vinculados ao MCT. A abrangência das metas destes FS está demonstrada na distribuição de seus recursos, que vão desde a gestão de materiais em canteiros de obras até a ajuda para a realização de congressos.

Apesar de não possuir um volume muito elevado de recursos em comparação com a dotação do BNDES, os FS representam uma importante sinalização em termos de compreensão do papel estratégico da inovação nos mais diversos campos da economia em uma perspectiva nitidamente neoschumpeteriana.

As críticas sobre sua relativa ineficiência estão associadas a uma série de questões como sua insuficiente dotação orçamentária, e, principalmente, a sua grande abrangência e pulverização. Em 2005 foram liberados R$ 768.397.460,31[4], valor não desprezível. Apenas para comparação, a Siemens, empresa transnacional alemã, investe em média por ano em P&D, no pólo Berlim-Brandemburgo, algo em torno de € 250 milhões, R$ 681 milhões à taxa de R$2,72303= €1 do dia 10/11/2008 (STUMPF, 2007, p.26).

Critica-se também o tempo de disponibilização entre as chamadas públicas e a recepção de propostas, a insegurança quanto ao sigilo das informações e a insegurança sobre o direito de propriedade (MILANEZ, 2008, p. 133-135).

A Lei de Inovação, Lei n° 10.973 de 2 de dezembro de 2004, representou um passo importante na difusão de inovações por parte dos ICTs (Instituição científica e tecnológica) através de parcerias com o setor privado e reforça o papel da inovação. Ela institucionalizou o compartilhamento de informações, espaços e equipamentos, remunerações adicionais aos

[4] Último dado disponibilizado pelo FINEP

profissionais participantes, divisão dos *royalties* entre os participantes, destinou uma parte fixa do FNDCT para a inovação, além de incentivar a incubação de novas empresas.

Esta lei, embora tenha poucos efeitos práticos imediatos, representou uma maior aproximação entre o setor produtivo e o acadêmico, aumentando o potencial nacional de produção de inovações. Apesar de não elencar um tratamento orçamentário para expressar o real apoio a ser dado (dotação proveniente dos FS), e ser deficitária em instrumentos como a concessão de subvenção econômica e a utilização de benefícios e de incentivos fiscais para as empresas a fim de estimular o investimento em P&D, ela representa um esforço de construção de mecanismos institucionais de relacionamentos mais estreitos entre os protagonistas da inovação. (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2008, p. 103-106).

Vale destacar que a guinada rumo a uma perspectiva neoschumpeteriana de PI, ocorre, efetivamente, com a ascensão de Lula ao poder. Todavia, não se deve superestimar a capacidade de sucesso da mesma, diante de um cenário macroeconômico adverso. Não se pode esquecer que a PITCE foi lançada quase em paralelo a uma política macroeconômica restritiva, em bases ortodoxas, no ano de 2003.

> É amplamente reconhecido o fato de que a política macroeconômica pode ser antagônica a uma estratégia de desenvolvimento baseada em política industrial. Isto decorre da administração dos dois preços básicos da economia — juros e câmbio — e do nível e estrutura de tributação (SUZIGAN; FURTADO, 2008).

No caso de 2003, o câmbio bastante desvalorizado era um incentivo às exportações, enquanto os juros em patamares elevados desestimulavam a produção e a carga tributária continuava crescendo. Entretanto, a partir de 2004, as políticas passaram, paulatinamente, a ser mais expansivas, atuando como fator estimulante do crescimento industrial, em sinergia com a PITCE.

A PITCE dá importância à atuação estatal na coordenação de ações estratégicas, enfatizando o direcionamento arbitrário para o futuro, com base na realidade e em projeções e com uma perspectiva política de desenvolvimento. Essa última questão ainda é muito pouco evidenciada. A coordenação entre o setor público e privado se apóia em políticas de crédito e fiscais, mas sem a intervenção direta do Estado, devido à sua limitação institucional e financeira.

Todavia, a articulação vai além do apoio financeiro, há a criação de mecanismo de articulação público e privado. A aproximação ocorre com a busca de uma visão mais homogenia e alinhada do futuro desenvolvimento industrial. Uma “aposta” conjunta em meio às incertezas, sinalizando o Estado brasileiro, para um projeto estratégico de desenvolvimento.

Um aspecto positivo da PITCE é o a intenção de estabelecer metas a serem alcançadas. Ao se fixar metas pode-se mensurar sua eficiência ao longo do processo. Apesar dessa intenção a PITCE, não definiu indicadores objetivos. Metas quantitativas não foram elaboradas ou, pelo menos, publicadas. Como *proxy* dessas metas, muitos analistas consideram as do Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal (PPA), no período de 2004 a 2007.

5.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO, INSTRUMENTOS E PRIORIDADES

As linhas de ação estabelecidas explicitamente nas diretrizes da PITCE são:

1) Inovação e desenvolvimento tecnológico;
2) Inserção externa;
3) Modernização industrial;
4) Capacidade e escala produtiva; e
5) Opções estratégicas.

Como mencionado, a inovação está no cerne da concepção da PITCE. O alinhamento entre empresas privadas e centros produtores e difusores de conhecimento, gestão e tecnologia, relacionados à propriedade intelectual e à metrologia. Neste sentido, a Lei da Inovação aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula foi um importante instrumento.

A inserção externa prioriza o aumento das exportações e não mais a diminuição do volume importado através da substituição de importações. Essa reorientação deriva do grau de comprometimento do Brasil nos processos de integração econômica, com ênfase na OMC e Mercosul. Além da impossibilidade de, unilateralmente, arrefecer o nível de importação, há a percepção de que as importações representam uma ampliação do mercado relevante, incrementando a concorrência e, por conseguinte, a eficiência e o excedente do consumidor.

A importação crescente ao longo da cadeia de valores tem barateado custos e elevado o grau de produtividade dos insumos. Outro ponto positivo da importação refere-se ao segmento de bens de capital que acabam transferindo diretamente tecnologia à produção. Por tudo isso, o ataque às importações foi substituído pelo estímulo às exportações.

Há um consenso na literatura econômica que as exportações são influenciadas por uma série de fatores, cujos principais são o câmbio, a renda mundial e o nível de preços internacional. Não podendo alterar a renda do resto do mundo, os preços internacionais e mantendo o câmbio flutuante ou parcamente administrado, cabe ao país influenciar outros fatores internos de competitividade, tais como:

> a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária;
> b) promoção comercial e prospecção de mercados;
> c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização;
> d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e
> e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior (DIRETRIZES, 2008, p. 13).

Concordando com Furtado (2004), concede-se à função comercial um papel preponderante de conquista e manutenção de mercados externos. Dos itens “b” ao “e” denota-se, explicitamente, esta concessão: encontrar “oportunidades” e poder chegar até elas com uma marca sólida de credibilidade, qualidade e eficiência, através de canais de distribuição tão competitivos quanto os concorrentes. No ponto “a” reside o suporte financeiro e administrativo necessário ao atendimento competitivo da exportação.

A inserção externa e o estímulo aos setores de maior valor agregado surgem da constatação do déficit no balanço de pagamentos em setores intensivos em tecnologia. Incrementar a economia do conhecimento e gerar maiores divisas à nação brasileira, minorando a fragilidade das relações externas centradas em bens de baixa elasticidade renda da demanda são objetivos da PITCE.

Institucionalmente, a tarefa de promover o Brasil externamente é de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) através do Departamento de Promoção Comercial (DPR) e da Apex (Agência de Promoção de Exportações S/A) vinculada ao Sebrae. Em termos de financiamento das exportações nacionais, os principais agentes são entidades públicas: o BNDES e o Banco do Brasil (BB).

A modernização industrial é tratada como um conceito amplo: modernização física (equipamentos e capacidade produtiva) e simbólica (de gestão, de *design*, extensão tecnológica e de registro de patentes). A perspectiva de cooperação também é ressaltada como uma forma de modernização integrada. A promoção de inovações setoriais é vista como um caminho a ser seguido. O foco regional e nas potencialidades construídas conjuntamente como os Arranjos Produtivos Locais (APL), consórcios e redes são vistos e estimulados através da facilitação na obtenção de crédito.

> [O diagnóstico de que] o tamanho das firmas brasileiras é pequeno para os padrões internacionais [leva] (...) o Estado [a] atuar de duas formas: a) aprovando instrumentos legais que facilitem a obtenção de financiamento por consórcios de empresas ou assemelhados; b) estimulando a fusão de empresas ou a atuação conjunta para possibilitar desenvolvimento tecnológico e inovação cooperativa ou uma inserção mais ativa no comércio internacional (DIRETRIZES, 2008, p. 16).

Há também uma mudança significativa na perspectiva de defesa da concorrência. Passa-se a estimular a concentração industrial e não combatê-la. A inserção internacional seria uma tarefa *a priori* dos grandes e a PI é feita para eles. Para além da retórica oficial de estímulo ao micro, pequeno e médio exportador, a questão da escala de produção é vista como necessária em um padrão, mundialmente, competitivo. A concorrência internacional se processa em um mercado relevante crescentemente sem fronteiras, em que todos competem com todos, efetiva ou potencialmente. Uma “Briga pra cachorro grande”...

Em entrevista recente, um dos mentores da PITCE, Mário Salerno, chefe e professor do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP) chegou a afirmar: “o fato é que o Brasil não tem empresa [com potencial inovador]. O que é a grande empresa brasileira? (...) Falta também um estímulo mais forte para a formação de um grande grupo nacional” (SALERNO, 2008).

Em termos de medidas concretas para a realização desses objetivos, além dos já expostos, houve uma maior dotação de recursos públicos para financiamento e maior concessão de benefícios fiscais. Um instrumento importante foi o MODERMAQ (Programa de Modernização do Parque Industrial), uma linha de crédito do BNDES criada especialmente para a modernização industrial com taxação reduzida, hoje fixa em 12% a.a., carência de até 6 meses, e máximo de 60 meses para pagamento. A dotação de recursos para os seus primeiros 12 meses, após o seu lançamento em 5 de agosto de 2004, foi de R$ 2,5 bilhões. O MODERMAQ está vinculado à FINAME, tendo sido renomeado de FINAME-MODERMAQ.

Os setores considerados prioritários são: o de semicondutores, o de software, o de fármacos e medicamentos e o de bens de capital. Isto porque:

a) apresentam dinamismo crescente e sustentável;
b) são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em Pesquisa e Desenvolvimento;
c) abrem novas oportunidades de negócios;
d) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso;
e) promovem o adensamento do tecido produtivo; e
f) são importantes para o futuro do país, por apresentarem potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas (DIRETRIZES, 2008, p. 16).

A relevância estratégica desses setores para o futuro da economia é reconhecida. Além de terem grandes efeitos *spillover* (transbordamento), são setores na fronteira do conhecimento, capazes de articular várias políticas governamentais e transversais, pois perpassam diversas áreas. São ainda depositários de estratégias empresariais, tanto de diferenciação como de liderança de custos, contribuindo fortemente para o incremento da competitividade nacional.

Os semicondutores são essenciais ao avanço do complexo eletrônico e incremento transversal da produtividade. A P&D em Circuitos Integrados (CI) foi crucial para o desenvolvimento industrial de países centrais como EUA e Japão e tem profunda influência para as trajetórias futuras da economia.

O mercado de *softwear* encontra-se em permanente expansão e o Brasil é, essencialmente, consumidor. O surgimento de novos produtores em países emergentes ameaça as oportunidades externas nacionais, configurando um cenário desfavorável, que deve ser revertido. Seus impactos são indissociáveis da Tecnologia de Informação (TI) e esta da produtividade dos insumos de produção.

A produção de fármacos e medicamentos tem uma relação direta com a saúde nacional e, assim, com a qualidade de vida dos cidadãos. Um setor tão sensível como esse não pode ser fragilizado, pela dependência externa, em um país como o Brasil. A importação dos 1.028 fármacos mais utilizados no mercado brasileiro passou de US$ 535 milhões, em 1999, para US$ 1,095 bilhão, em 2000, e a de medicamentos prontos cresceram de US$ 212 milhões em 1990 para US$ 1,28 bilhão em 2000. Deste diagnóstico surgiram ações voltadas para minorar essa dependência, dentre as quais se destacam o apoio à pesquisa, ao desenvolvimento e à produção nacional, em particular os bens da RENAME – Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (DIRETRIZES, 2008, p. 19-20).

O setor de bens de capital alarga a capacidade produtiva da economia e agrega desenvolvimento tecnológico, logo, produtividade. O reconhecimento de sua importância é consensual. A PITCE vislumbra que nos seus dois ramos, o de bens seriados e o por encomenda, esse último merece maior incentivo, devido à sua menor expressividade na produção nacional e sua relevância como solução estratégica para questões complexas de engenharia tecnológica e de produção.

Os principais instrumentos de implementação das prioridades estratégicas nestes setores estão atrelados ao BNDES. Foram criados fundos especiais para a promoção do setor de *softwear*, fármacos e medicamentos: o PROSOFT e o PROFARMA, com recursos, em 2005, de R$ 289 milhões e R$ 928,4 milhões, respectivamente. (BALANÇO, 2005, p.14).

No PROFARMA, há uma subdivisão em 3 programas. Implantação, expansão e modernização da capacidade produtiva; Fortalecimento da Empresa Nacional, apoiando a fusão, aquisição ou incorporação de empresas; e estímulo à P&D&I, esse último com juros fixos de 6% a.a., três anos de carência e até 10 anos para a amortização (CARVALHO JUNIOR, 2005, p.23).

O PROSOFT também é composto por 3 programas: o PROSOFT-Empresa, o PROSOFT-Exportação e o PROSOFT-Comercialização. O primeiro, apoiando o desenvolvimento de *softwears*; o segundo, a exportação; e o terceiro, a comercialização. Ele envolve o setor de serviços como um todo e não apenas os produtores de TI.

Os setores de bens de capital e de semicondutores têm sido beneficiados por uma série de medidas de ordem fiscal. Redução à zero da alíquota do IPI para bens de capital, Decreto nº 5.468, de 15 de junho de 2005, e para bens de informática, Lei de Informática atualizada em 2006 pelo Decreto nº 5.906, diminuição do prazo para aproveitamento de crédito de PIS/COFINS e possibilidade de desconto de depreciação acelerada na CSSL.

Além dos setores estratégicos, a PITCE elencou três atividades portadoras de futuro:

a) Biotecnologia;
b) Nanotecnologia; e
c) Biomassa / Energias Renováveis.

A sua transversalidade econômica e suas perspectivas de crescimento no longo prazo tornam essas atividades estratégicas. Não por acaso, elas têm a maior alocação de recursos em P&D mundialmente (DIRETRIZES, 2008, p. 14).

5.3 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A necessidade de se criar novos mecanismos de interação entre o público e o privado e de efetivar de forma mais eficaz a ação estatal na PI levou o governo a criar duas novas instituições: a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Além disso, os fóruns de discussão e as instâncias consultivas ganharam importância crescente, refletindo uma descentralização do poder decisório.

Os fóruns de competitividade, gerenciados pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) do MDIC, atingem 15 diferentes áreas temáticas e são uma ponte entre a ação estatal e privada, não só produzindo intervenções como criando um diálogo e acompanhamento sistemáticos.“(...) O governo federal atuará no sentido de garantir um ambiente cooperativo

que permita o fluxo de informação e de diálogo, fontes primárias da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" (DIRETRIZES, 2008, p. 7).

A ABDI foi instituída em dezembro de 2004, pela Lei 11.080, para fazer a coordenação, a execução e o acompanhamento da PITCE e alinhar os interesses públicos e privados, atuando como Secretaria Executiva do CNDI. Vinculada ao MDIC, ela é composta de um Conselho Deliberativo, um Conselho Fiscal e uma Diretoria-Executiva. O primeiro, responsável pela direção e planejamento da ABDI, é composto por oito representantes do Poder Executivo (MDIC, MCT, MF, MPOG, MI, Casa Civil, BNDES e IPEA) e sete da sociedade civil (CNI, APEX-Brasil, CNC, Sebrae, CUT, IEDI e Anprotec). O segundo é responsável pela fiscalização e controle interno e o terceiro, pela execução do planejado.

O CNDI é o órgão máximo da PI brasileira. Formado por 13 ministros e 14 representantes da iniciativa privada, empresas, principalmente, mas também trabalhadores, é vinculado, diretamente, à Presidência da República. Ele estabelece prioridades, metas e estratégias da PITCE a ser gerida pela ABDI. O elevado número de membros é um dos fatores que dificulta a freqüência dos encontros. Apenas 5 foram realizados desde a sua formação.

Uma de suas propostas mais célebres se tornou realidade com a Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005, conhecida como "Lei do Bem". Um conjunto de medidas fiscais foi proposto para melhorar o ambiente sistêmico e, assim, estimular a produção.

1) Isenção de PIS/Pasep e Cofins para compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras, que exportam 80% de sua produção ou mais;
2) Duplicação dos valores mínimos de receitas anuais auferidas pelas micro e pequenas empresas para ingresso no Simples;
3) Isenção do PIS/Pasep e Cofins para os fabricantes de computadores com valores de até R$ 2,5 mil;
4) Regularização de prestadores de serviços que exercem suas atividades, constituindo pessoas jurídicas, para recolher menos tributos e encargos sociais;
5) Redução do IR sobre valorização de imóvel residencial que for vendido para a compra de outro no período de seis meses;
6) Regime especial de tributação com abatimento em dobro das despesas com pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias;

7) Redução da contribuição previdenciária dos criadores de gado de 2% para 1% sobre a receita; e

8) Financiamento das dívidas dos municípios com o INSS em até 240 meses (antes 60 meses), com desconto de 50% e correção pela Selic (BALANÇO, 2008, p.6).

6 FINAME E PITCE

6.1 FINAME[5]

O Fundo de Financiamento para Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) foi criado durante a ditadura militar, através do Decreto nº 55.275, de 22 de dezembro de 1964, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, sendo o primeiro fundo especial de financiamento no Brasil. Foi uma resposta aos setores industriais que sofriam com as políticas antiinflacionárias recessivas da época e se insere dentro do contexto de mudança de orientação do BNDES, do financiamento público para o financiamento privado (SUZIGAN; PEREIRA; ALMEIDA, 1974, p.100-101).

Desde sua origem, surge atrelado à compra e venda de máquinas e equipamentos nacionais e importados sem similar doméstico e a projetos de instalação e ampliação de plantas industriais. No começo, fazia também operações de curto prazo no mercado secundário, visando remunerar seu capital em caixa. Está desde o princípio a cargo do BNDES e tem apoiado, essencialmente, a indústria e a infra-estrutura. O financiamento da agricultura ficava sob a responsabilidade do BB. Em 1970, apenas 2% dos desembolsos da FINAME foram feitos para equipamentos agrícolas, contra 98% para indústria (idem, ibidem, p.102).

A FINAME tem sido um instrumento histórico de PI. Suprindo a lacuna dos financiamentos de longo prazo, ele oferta crédito em condições favoráveis comparadas às do mercado privado, através de taxa de juros, período de pagamento e tempo de carência. Nos períodos de instabilidade inflacionária, a correção monetária sempre se processou de forma favorável aos investidores.

Atualmente, a FINAME faz parte do “Sistema BNDES”, sendo uma de suas subsidiárias integrais. Ela opera os financiamentos das modalidades: FINAME, FINAME agrícola, FINAME *leasing* e BNDES-Exim. À exceção do FINEM, todas as grandes linhas de crédito do BNDES estão a cargo do FINAME. Como instrumento da PITCE, ele age nas ações

[5] Quando denominar-se apenas FINAME, estar-se-á tratando do Fundo de Financiamento, hoje Agência Especial de Financiamento Industrial. A linha ou modalidade de crédito pertencente à ela, será tratado, explicitamente, como linha FINAME ou modalidade FINAME.

estratégicas de modernização industrial e na promoção das exportações. Essa última, uma atribuição recente, reflete um dos objetivos mais importantes da inserção brasileira no comércio internacional, enquanto o primeiro é objeto central da busca de competitividade e produtividade.

Das ações centrais da PITCE, quatro delas seriam de responsabilidade, não exclusivamente, mas essencialmente, da FINAME: a modernização industrial; o incremento da produtividade e de escala de produção; a opção estratégica em bens de capital; e a inserção externa. Sem olvidar do papel marginal representado por ele na inovação, no desenvolvimento tecnológico e nas outras opções estratégicas.

Um mecanismo interno à FINAME, de promoção dos objetivos da PITCE, é a Classificação Especial de Equipamentos (CEE). Para entendê-lo, deve-se saber que a operacionalização das compras da FINAME ocorre através de "fornecedores autorizados", para produtos e fabricantes específicos, vinculados a um índice de nacionalização. A CEE, criada em 2004, busca incentivar fornecedores que tiverem uma postura condizente com as metas da PITCE.

Baseado em parâmetros de competitividade, as empresas fornecedoras de bens de capital cadastradas que investirem em qualidade e capacitação tecnológica terão condições de financiamento melhores que as demais. Estes parâmetros são expressos pela obtenção da certificação internacional ISO 9001/2 e gastos em "esforço tecnológico" equivalentes ou superiores a 2% da receita operacional bruta. Ao fazê-los, os fabricantes obtêm aumentos no nível de participação do financiamento e redução nas taxas de juros, respectivamente (HERMETO FILHO; SARAIVA, 1994, p. 241-242). Dessa forma se está, objetivamente, incentivando a qualificação e a inovação, mesmo que ainda sejam pequenos passos.

A FINAME empresta de forma indireta, essencialmente, através de um grande número de agentes financeiros. Desde sua origem, a maior parte dos empréstimos esteve a cargo de intermediários financeiros. Atualmente, somente uma parte de maior vulto, superior à R$ 10 milhões, pertencente à modalidade BNDES-Exim, é feita diretamente pelo BNDES. Em 2007[6], menos de 5% dos empréstimos foram feitos diretamente (R$ 1,3 bilhões de R$ 28,6 bilhões) (BNDES, 2008g).

[6] Últimos dados disponíveis.

O número de agentes financeiros parceiros impressiona. Em 2005, 172 parceiros, 16 mil agências, em mais de 3.500 municípios brasileiros. Em 2006, 137 parceiros, 17 mil agências, para além de 3.800 municípios brasileiros. Um alcance, verdadeiramente, nacional, que permite a dotação de recursos de maneira descentralizada e mais eficiente (BNDES, 2008h; BNDES, 2008i).

O investidor conta, assim, com uma série de vantagens na procura pelo crédito. Pode comparar as taxas de intermediação cobradas pelas instituições financeiras dentro de um limite e escolher aquela que com a qual tem um melhor relacionamento ou mesmo a que lhe convier mais.

6.2 EFICÁCIA DA FINAME

Após a implementação da PITCE, o valor desembolsado pela FINAME cresceu consideravelmente. Em média a variação anual ponderada foi de 9%, sendo 10% a.a. em 2004[7], 15% a.a. em 2005, 3% a.a. em 2006 e 7% a.a. em 2007. Um crescente, que em quase todos os anos superou a dotação original estimada pelo BNDES para a linha, com destaque para os dois primeiros anos, o de implementação da PITCE, 2004, e seu ano subseqüente (BNDES, 2008g).

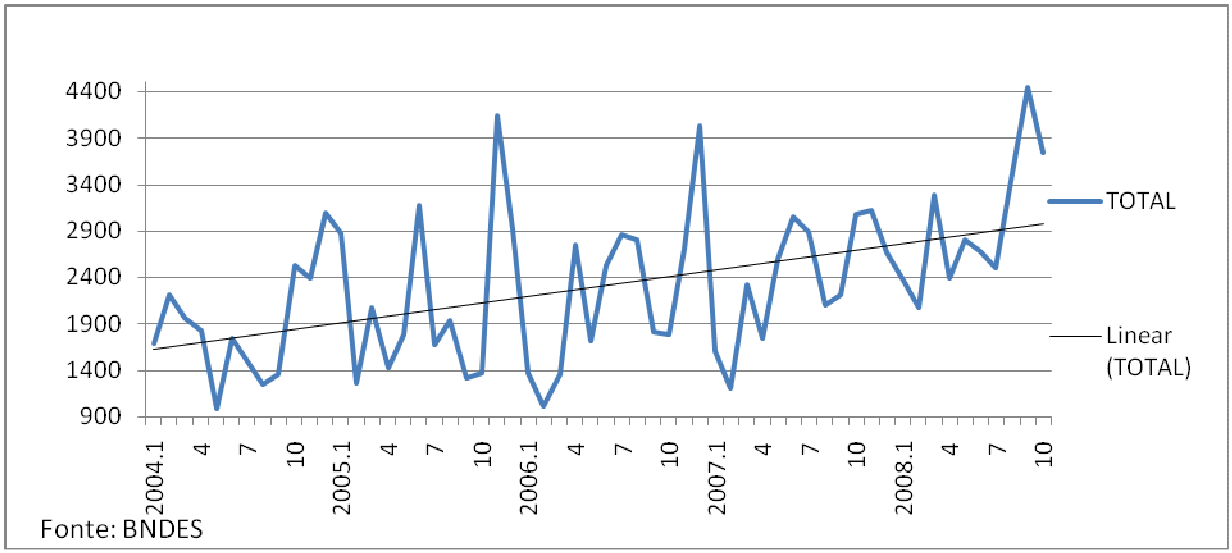

Gráfico 2 - Desembolso mensal FINAME (R$ milhões)
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES

[7] Comparação com os dados de 2003, não constantes no gráfico.

No gráfico 2, observa-se que a maior parte dos desembolsos ocorre no segundo semestre, com maior ênfase no terceiro trimestre de cada ano. Neste período, acontece a maior parte das compras dos agentes econômicos: famílias, setor público e empresas. O primeiro, pelo próprio período festivo e de férias; o segundo, pela diminuição dos processos de contingenciamento e o período eleitoral a cada dois anos; e o terceiro, como necessidade de planejamento e resposta a esse aumento da demanda. Esse fenômeno cíclico é patente no gráfico 5.

Infere-se, através da reta de tendência, uma perspectiva continuada de incremento. Apesar da baixa representatividade da reta de tendência ($R^2 < 0,5$), apenas se almeja demonstrar que há uma perspectiva de crescimento, mesmo que este não seja linear. A análise centra-se em uma visualização retrospectiva em um curto espaço temporal, sem nenhuma pretensão de prognosticar valores. Há, pois, um incremento mensal que se sustenta até o segundo trimestre do ano de 2008 (BNDES, 2008m).

O gráfico 2 reforça esse processo de incremento entre 2004 e 2007. É evidente que o curto espaço temporal não é suficiente para uma vislumbrar uma tendência de longo prazo, todavia o processo é consistente e o volume de investimento de longo prazo na indústria[8] não desprezível. Em 2007, foram quase R$ 29 bilhões.

Vale ressaltar que os desembolsos da FINAME representam em torno de 50% do total do BNDES e que o ano de 2006 foi um tanto atípico, haja vista, a revisão para baixo da dotação orçamentária de todo o BNDES.

[8] A agroindústria está abarcada no conceito de indústria aqui posto.

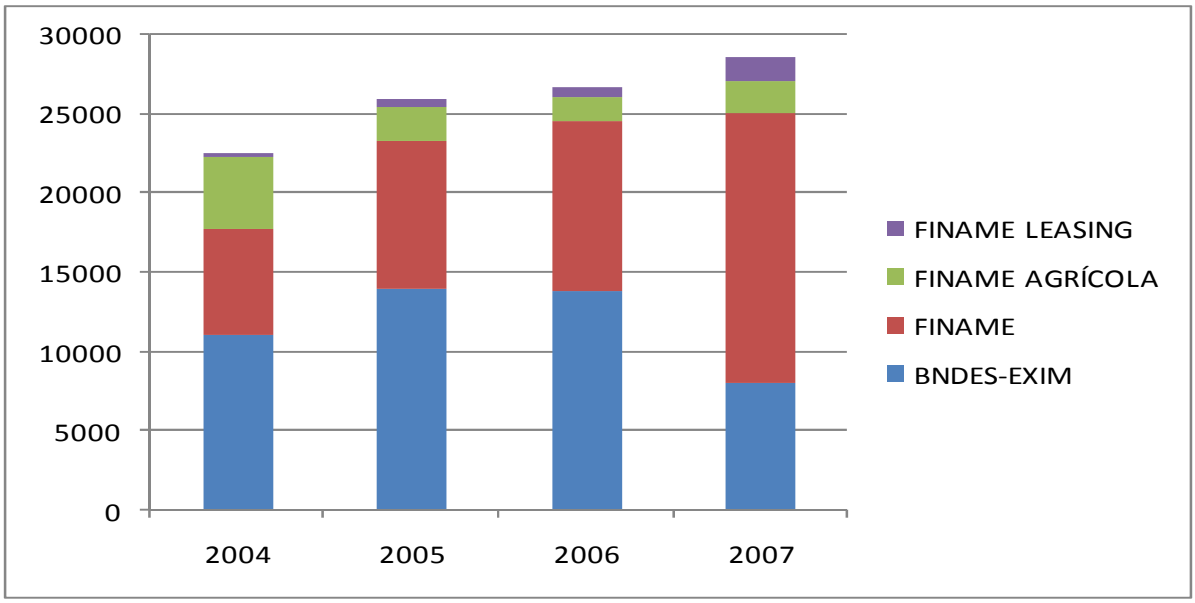

Gráfico 3 - Desembolsos FINAME por modalidade (R$ milhões)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES

O gráfico 3 evidencia dois fenômenos principais: o primeiro, já destacado, é o crescimento bastante elevado dos desembolsos realizados na modalidade FINAME; o segundo é a diminuição na modalidade BNDES-Exim, após 2005. Eles são reflexos de fatores, como a elevação do nível de atividade do mercado interno e externo; aumento dos preços internacionais, especialmente das *commodities*; aumento da demanda interna e externa; e valorização cambial.

Na linha FINAME, os desembolsos aumentaram de R$ 6,6 milhões, em 2004, para R$ 9,3 milhões, em 2005 (42,15% de elevação) e de R$ 10,7 milhões, em 2006, para R$17 milhões, em 2007 (58% de expansão), aproximadamente. Um forte crescimento, que reflete um aumento considerável das inversões em bens de capital (BNDES, 2008g).

A diminuição no BNDES-Exim foi, parcialmente, absorvida pelo aumento das modalidades de crédito do BB (RABELO, 2008, p. 6-12). O desembolso do BNDES-Exim, em 2005, foi de R$ 14,0 bilhões, cerca de 30% dos desembolsos do BNDES no exercício e o maior da história. Relativizando mais ainda essa diminuição, os desembolsos cresceram quase 200% a.a., entre 1994 e 2005 (BNDES, 2008m).

Dois fenômenos de menor vulto foram o aumento da FINAME Leasing e a acomodação da FINAME Agrícola. O grande financiador da agricultura é o BB e a queda deste último deve

ser entendida dentro dos contextos específicos da sazonal atividade agrícola. Já o *leasing* é uma modalidade muito pequena e deveras influenciada pelo câmbio, o que explica seu incremento bastante expressivo em termos percentuais (85,70%), entre 2004 e 2005. Seus desembolsos passaram de R$ 254 milhões para R$ 471 milhões (idem, ibidem).

Um importante impacto provocado pela FINAME é o aumento da produção nacional de bens de capital em relação às outras categorias de uso. A produção física de bens de capital mais que duplicou no período examinado (gráfico 4). O crescimento se acelera a partir de 2006, coincidindo com os aumentos das linhas dedicadas ao mercado interno, FINAME, FINAME agrícola, FINAME *leasing* (gráfico 3). Um crescimento significativo e em um curto espaço de tempo.

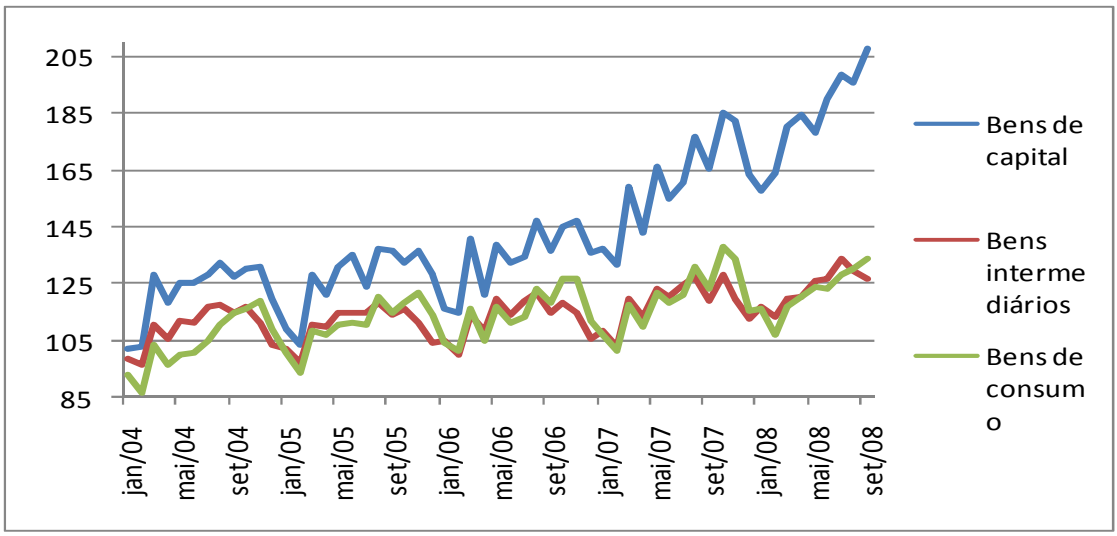

Gráfico 4 - Produção por Categorias de Uso - Índice (Base: média 2002 = 100)
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE/SIDRA

O crescimento verificado nos gráficos 2 e 4, não é mera coincidência. Não houve formação de estoques em níveis anormais, portanto, ocorreu um incremento bastante elevado na comercialização de bens de capital viabilizado, em grande parte, pela FINAME.

Há que se evidenciar que o incremento vertiginoso se processou de forma díspar, gerando, como todo processo econômico, ganhadores e perdedores. Houve bruscas variações no setor e mesmo não tendo maiores provas empíricas sinaliza-se uma possível concentração da produção e do *market share* (MARQUES et al., 2008, p. 14-20).

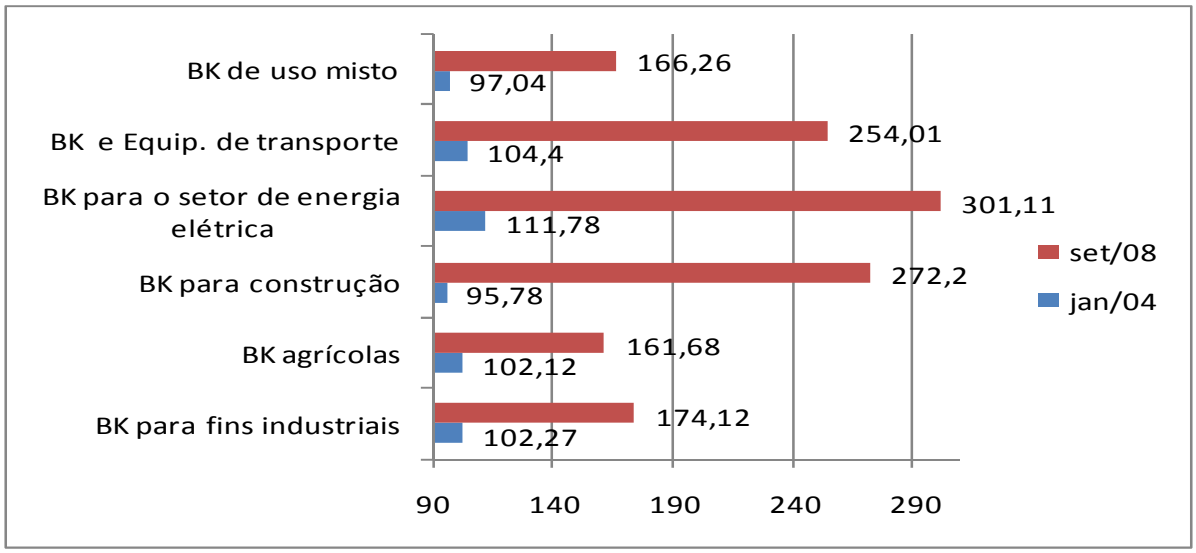

Gráfico 5 - Produção Física Bens de Capital - Índice (Base: média de 2002 = 100)
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE/SIDRA

O gráfico 5 mostra os efeitos positivos diferenciados no ganho de escala de produção dos setores mais significativos dos bens de capital de origem nacional, através de um número índice acumulado. Todos que estão contemplados no gráfico 5, cresceram mais de 59% em 4 anos, tal seja, aproximadamente, igual ou superior a 15% a.a.

Há dois grupos distintos. O primeiro, com menor ritmo de crescimento, composto pelos bens de capital agrícola, de uso misto e para fins industriais. Os bens de capital agrícolas acompanham as expectativas da agroindústria e seu planejamento de longo prazo. Os bens de capital de uso misto não têm uma vinculação específica, servindo tanto para a indústria como para a construção civil. Já os bens de capital para fins industriais tiveram um bom desempenho, pelo próprio processo de modernização industrial. Neste último, o destaque foi maior nos bens seriados, em geral, menos complexos e fabricados em massa, quando comparados aos por encomenda, de maior complexidade e entrega não imediata.

No segundo grupo com ritmo mais elevado estão os bens de capital e equipamento de transportes, da construção civil e do setor de energia, influenciados, essencialmente, pelo enorme dinamismo do setor automobilístico, pelo *boom* da construção civil, pelo enorme aquecimento na oferta e na demanda do setor e pelas muitas obras de infra-estrutura energética, principalmente, no setor petrolífero e elétrico, com destaque importante para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); respectivamente. A título de exemplificação, em 2006, a maior demanda de recursos da modalidade FINAME foi de Infra-

Estrutura, incluindo o setor de transportes. Essa representou 64,9% do total desembolsado para esta modalidade operacional (BNDES, 2008i).

Vale ressaltar o impacto de um programa específico pertencente à modalidade FINAME, criado no bojo da PITCE, em 2004, o MODERMAQ/FINAME.

> Os objetivos do programa são a modernização geral da indústria e a dinamização do setor de Bens de Capital. O valor desembolsado em 2005 foi de R$ 1.679 milhões, em 4.072 operações, muito superior aos R$ 31,2 milhões desembolsados no exercício de 2004. O valor desembolsado em 2006 foi de R$ 1.908 milhões, 13,6% superior aos R$ 1.679 milhões desembolsados em 2005 (BNDES, 2008h, p. 10).

Os dados apresentados anteriormente podem passar a impressão que todos ganharam, sendo a distinção apenas quanto ao grau de produção e venda, decorrente do suposto de estoques não significativos. Entretanto, o gráfico 5 não comtempla os processos intensos ocorridos na escala microeconômica, com fechamento de algumas plantas e organizações menos competitivas. Ao tratar de forma agregada, os efeitos positivos são por ramo de atividade e no conjunto, em detrimento de uma análise mais detalhada.

Apesar dessa sinalização, vale frisar que os objetivos da PITCE de modernização industrial e incremento da produtividade e escala de produção foram, de certo modo, atingidos. Os dados provam que houve, verdadeiramente, um aumento bastante significativo da produção de bens de capital, alterando a produtividade da indústria e da economia, de um modo geral, e modernizando os processos produtivos na indústria e também no restante da economia.

Há que se ressaltar que os objetivos da PITCE de modernização industrial e incremento da produtividade e escala de produção não foram apenas dependentes da produção interna de bens de capital, mas também da importação. Este processo foi fortemente influenciado pela importação de bens de capital externos e também de bens intermediários que se somaram aos bens de capital nacionais.

O gráfico 6 demonstra a dimensão desse processo. Há um crescimento bem maior das importações no período. Enquanto o volume importado quadruplicou, a produção nacional apenas dobrou. A parcela do mercado consumidor interno abastecida pelos importados suplantou em termos relativos à participação anteriormente suprida pela produção doméstica.

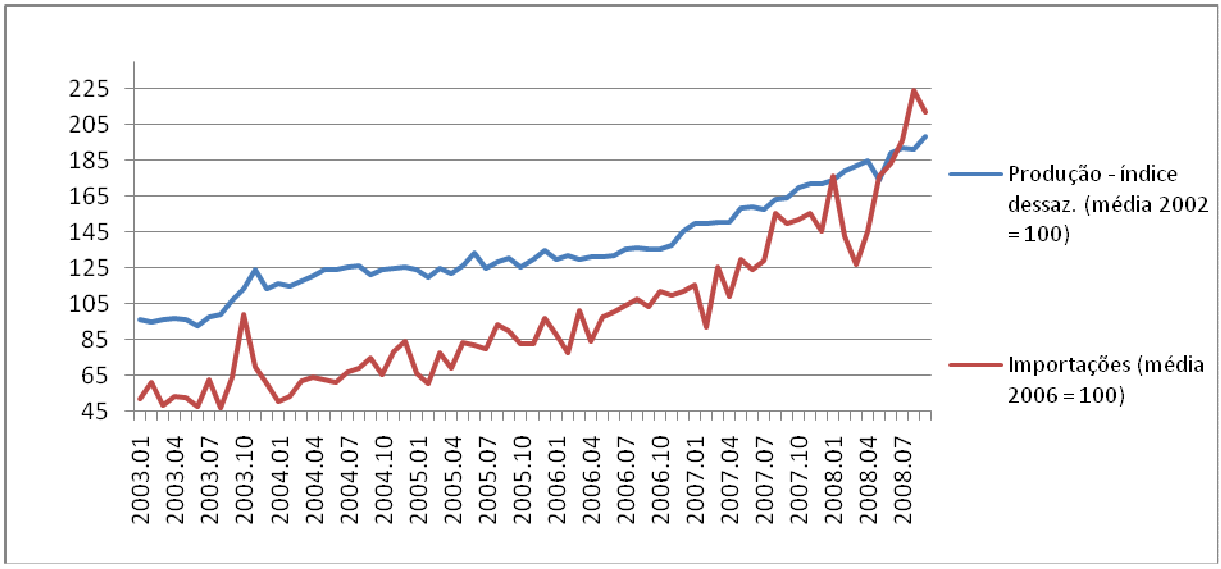

Gráfico 6 - Produção e Importação de Bens de Capital (Quantum)
Fonte: IPEADATA/IBGE/FUNCEX

O ritmo de crescimento mais acentuado das importações teve dois efeitos distintos. O primeiro, o alcance dos objetivos da PITCE supra-expostos, mesmo que aquém do necessário e de forma deficitária em alguns setores. O segundo, negativo, e parcialmente comentado, em nível microeconômico, com o aumento da concorrência, diminuição do *market share* e da rentabilidade dos produtos nacionais.

O efeito positivo advindo do aumento das importações de bens de capital é distinto do observado na importação de bens finais. A importação de bens finais representa apenas um vazamento de renda no suprimento de alguma necessidade do consumidor nacional não fornecida pela indústria doméstica. Já a importação de bens de capital representa, em tese, um transbordamento de produtividade para o conjunto da economia através de técnicas e processos mais eficientes e desconhecidos. A indústria, portanto, se moderniza, aumentando sua competitividade em padrões internacionais.

6.3 MODALIDADE FINAME

Como se verificou no gráfico 3, a participação da modalidade FINAME dentro do conjunto da FINAME vem crescendo. Essa modalidade é a grande responsável pelos efeitos positivos na ampliação da capacidade instalada brasileira.

Esta modalidade ou linha de crédito se divide em diversos programas de alcance mais setorializado. Destacam-se o Programa FINAME de Modernização da Indústria Nacional e dos Serviços de Saúde (FINAME-MODERMAQ), o Programa de Modernização de Máquinas e Equipamentos instalados no país (FINAME-MODERNIZA BK) e o Programa FINAME de aquisição de peças, partes e componentes de fabricação nacional, por fabricantes de Bens de Capital (FINAME-COMPONENTES). Estes programas financiam até 90% do investimento, com juros subsidiados referenciados na TJLP, com prazo de pagamento de até 48 meses (MODERNIZA BK) e carência de até 6 meses (BNDES, 2008h).

Uma análise mais apurada a partir de dados desagregados é fornecida pelos Relatórios de Gestão do FINAME apenas para os anos de 2005 e de 2006 no site do BNDES. Desses relatórios é possível extrair as principais características da modalidade FINAME.

1) O maior número de operações ocorre em ordem descrecente (micro, pequenas, média e grandes empresas), enquanto o valor global desembolsado é inverso, das grandes para as pequenas. As pessoas físicas e a administração púlbica direta respondem por menos de 1% dos valores e das operações da modalidade (BNDES, 2008h; BNDES, 2008i).

2) Agregadamente, as MPMEs são dominantes. Elas representaram, em 2005, 59,3% dos desembolsos e 76,2% das operações, contra 39,8% dos desembolsos e 21,7% das operações das grandes empresas. Em 2006, houve um leve aumento da participação das grandes empresas, 53,6% e 72,9%, contra 45,7% e 25,3%, respectivamente (BNDES, 2008h; BNDES, 2008i).

Constata-se, assim, que a linha em questão é, relativamente, democrática no número de operações e de desembolsos. O fato da maior parte dos desembolsos ser canalizada para as grandes empresas decorre do vulto dos empréstimos requisitados por elas. Todavia, as MPMEs desempenham um papel central em termos de inversões, atendendo um dos objetivos da PITCE.

Para o BNDES, microempresa é aquela com receita operacional bruta anual ou anualizada de até R$ 1.200 mil, pequena empresa possui receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R$ 1.200 mil e inferior ou igual a R$ 10.500 mil, média empresa é aquela com receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R$ 10.500 mil e inferior ou igual a

R$ 60 milhões, e grande empresa aufere receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R$ 60 milhões.

3) O principal setor beneficiado em termos quantitativos é o de infra-estrutura. Mais de 60% dos desembolsos e operações, em 2005 e em 2006, foram concedidos ao setor, nos segmentos elétrico, de petróleo e gás, logística e telecomunicações. O segundo setor beneficiado foi a indústria, com participação próxima de 30% nos anos em análise. A participação dos serviços e da agricultura somadas não chegam a 10%, ficando essa última com valores equivalentes a 1% da linha FINAME.

A modalidade FINAME é voltada, então, para o aumento de competitividade do conjunto da economia, especialmente, para os ramos industriais de infra-estrutura. Atende-se dessa forma uma imensa carência de infra-estrutura físca no país, evidentemente, muito aquém ao necessário, mas de grande serventia.

4) Em termos regionais, mais de 50% dos investimentos foram feitos na região Sudeste e quase 80% nas regiões Sul e Sudeste somadas. Isto é compreensível, pois a base produtiva dessas regiões, por serem mais amplas, requerem maiores investimentos infra-estruturais. Deve-se, entretanto, destacar que esta alocação de recursos perpetua uma lógica de concentração regional da riqueza e da renda (BNDES, 2008h; BNDES, 2008i).

Aqui, há um certo desvirtuamento dos objetivos da PITCE, pelo menos no discurso. A PITCE não chega a propor desconcentração industrial como um objetivo, apesar deste fazer parte dos planos mais amplos do governo Lula, com a interiorização e desconcentração do crescimento. Todavia, a PITCE fala, explicitamente, em “superação dos desequilíbrios internos” (DIRETRIZES, 2008, p. 1) e o estímulo à *geographical clusters* e, implicitamente, em uma distribuição federal da produção, da riqueza e da renda, mais igualitária.

Ou seja, o discurso se encontra bastante descolado da prática e mesmo no campo do discurso, a prioridade regional não merece maior atenção. Os instrumentos criados pela PITCE, no âmbito do BNDES, são bastante diminutos e não contemplam qualquer mecanismo interno à FINAME, fundo e modalidade. O BNDES apresenta apenas o Programa de Dinamização Regional (PDR), atuando pelo FINEM e pelo BNDES automático, com condições melhores de financiamento, mas com resultados pequenos em termos agregados.

Não se quer com isto desconsiderar a dificuldade de se promover o deslocamento locacional do investimento para regiões mais pobres. A insuficiência de base econômica prepondera e incentivos estatais que se justifiquem e sejam plausíveis são muito difíceis. A dificuldade também reside na hierarquia de prioridade do governo, pois há um *trade off*, mesmo que de curto prazo, entre crescimento econômico e dispersão produtiva, uma vez que os investimentos em uma base econômica maior geram maiores efeitos multiplicadores ou de transbordamento. O governo, obviamente, não explicita sua hierarquia neste caso, embora a análise dos dados forneça pistas de sua possível escolha.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PITCE consubstancia um avanço, teórico e prático, na forma como o Estado brasileiro passou a intervir na economia. Ela significa uma ruptura com os pressupostos liberais que predominaram nas décadas de 1980 e 1990. A criação de vantagens competitivas dinâmicas, apoiada em investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e em um ambiente sistêmico saudável, é uma apropriada transformação dos objetivos de uma PI. Isso é, especialmente, válido quando comparado aos objetivos perseguidos, por exemplo, no modelo de substituição de importações, do papel da inovação e do ambiente sistêmico, considerando-se a importância da terceira revolução industrial e tecnológica que, grosso modo, inicia-se na década de 1970.

Essa transformação é marcada por uma combinação de políticas verticais e horizontais. O novo papel do Estado na atuação econômica e a formação da PITCE representam uma escolha, essencialmente, política, na qual o aspecto técnico encontra-se subjacente.

Com o Plano de Metas e o II PND, verdadeiras PIs na sua dimensão de planificação e uso de instrumentos articulados e em sintonia com os objetivos de longo prazo propostos, fez-se a industrialização nacional. Políticas macro e microeconômicas foram coordenadas e mecanismos institucionais desenhados, mirando metas econômicas claras e bem definidas. Dessa forma, consolidou-se uma das poucas economias não centrais com uma pirâmide industrial complexa e diversificada.

Na busca de estabilização econômica, a PICE e as pseudo-PIs de FHC priorizaram a abertura e liberalização econômica, quase que como fins em si mesmos. Elas contemplaram a adesão à nova ordem multilateral mundial e a reconfiguração dos instrumentos anteriores, provocando, em muitos casos, a sua pura extinção. Os muitos impactos sociais decorrentes desse processo, embora não tenham sido objeto de estudo, não podem deixar de ser mencionados.

Nesse processo, o BNDES, como principal instrumento da política de financiamento industrial desde sua origem, também sofreu intensos processos de transformação ao longo dessas mudanças de paradigmas. Paradoxalmente, houve um fortalecimento da instituição, mesmo durante o período liberalizante dos anos 1990. Por ser uma das poucas instituições

financiadoras da indústria no longo prazo, ele foi reforçado, em que pese à mudança de orientação.

A mais recente alteração no *modus operandi* do BNDES surge em decorrência da PITCE. Incrementou-se, sensivelmente, o número de desembolsos e de operações de suas diferentes linhas de financiamento e criaram-se e alteraram-se, substancialmente, fundos, linhas e programas de financiamento. Tudo isso para se atender as metas da PITCE.

Este trabalho procurou demonstrar a eficácia dessa nova estrutura para a promoção dos objetivos da PITCE. A análise da FINAME mostrou que após a implementação da PITCE, o valor desembolsado cresceu consideravelmente, entre 2004 e 2007, gerando um incremento na capacidade produtiva da economia, mensurado nas contas nacionais pelo aumento da formação bruta de capital fixo, um processo de modernização industrial e ganhos de produtividade.

Todavia, o objetivo da PITCE de maior inserção externa não foi plenamente atendido pela FINAME. Apesar de outros instrumentos de financiamento terem ocupado, parcialmente, o lugar do BNDES-Exim e da sua queda ter sido prevista na dotação orçamentária estimada e das exportações terem crescido no período em questão, observa-se uma possível ineficácia do instrumento FINAME frente aos objetivos da PITCE. Há maior probabilidade, contudo, de que tenha havido apenas um realinhamento entre os instrumentos utilizados, reforçando-se o papel do BB no financiamento do comércio exterior, para o dado pontual analisado.

Foi verificado um êxito relativo da FINAME no suprimento dos mais relevantes objetivos da PITCE. Os macro-objetivos ou linhas de ação (em inovação e desenvolvimento tecnológico, em modernização industrial, em capacidade e escala e produtiva e nas opções estratégicas) são contemplados pela FINAME, através de estímulos financeiros, como a CEE e condições de financiamento mais vantajosas, e pelos significativos desembolsos e operações no setor de bens de capital e em infra-estrutura. Em relação às opções estratégicas, observa-se, além desses, a criação dos fundos de financiamento PROFARMA e PROSOFT para incentivar a indústria de fármacos e medicamentos e de *softwear*, respectivamente.

Outros objetivos também foram atendidos. O estímulo as MPMEs é verificado pela sua expressiva dominância no número de operações e sua grande parcela dos desembolsos do

FINAME. A concentração empresarial em termos locais é “incentivada” pela concentração dos desembolsos nas regiões Sudeste e Sul, podendo se refletir também em concentração patrimonial.

O êxito deve ser, contudo, um pouco relativizado, devido ao curto espaço de existência da PITCE; o reduzido distanciamento temporal do período de análise; a conjuntura excepcional de fatores internos e externos no período considerado; o alinhamento parcial da política macroeconômica e da PI, apesar da política monetária; e a escolha do setor de bens de capital como elemento de estudo. O fator temporal é ainda mais essencial ao se considerar que os bens de capital configuram-se distintos dos demais, por um tempo maior de fabricação, comercialização e consumo (depreciação); além de sua própria especificidade funcional.

Esse êxito relativo mostra como o BNDES esteve adequado para implementar a PITCE. Os esforços de adequação e a criação de novos relacionamentos institucionais entre os diversos atores do desenvolvimento industrial tiveram um efeito positivo. Não se nega com estas considerações que há ainda uma enorme carência de interconexões e sinergias entre os participantes da PITCE e seus instrumentos de ação, e que suas metas são ainda “tímidas” para uma verdadeira transformação na base produtiva do Brasil.

A percepção dessa insuficiência e de algumas carências da PITCE parecem ter sido absorvidas pelo governo. O lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) é um sinal dessa observação. A adequação das metas e dos instrumentos a um novo contexto interno e internacional, o estabelecimento de metas quantitativas e factíveis e a ênfase nos mesmo princípios e objetivos da PITCE demonstram uma adequação. Cabe-se questionar se a PDP é, como governo afirma, uma segunda etapa da PITCE (PITCE II), sendo, pois, uma forma de aprofundamento das metas a partir dos mesmos princípios ou ainda, se há uma nova PI.

Por fim, deseja-se por em evidência que a

> (...) política industrial constitui, em vários sentidos, uma ponte entre o presente e o futuro, entre as estruturas e as instituições que existem e aquelas que estão em processo de constituição e desenvolvimento (SUZIGAN; FURTADO, 2008).

A partir desse processo de construção política, que se processa o desenvolvimento estratégico de uma nação. É nesse bojo que a eficácia dos instrumentos utilizados pela PITCE se inscreve.

REFERÊNCIAS

ACOCELLA, N. **Economic policy in the age of globalization.** Cambridge: University Press, 2004.

ALMEIDA, Júlio de. **Aspectos da nova política industrial.** Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2897005-EI6613,00.html>. Acesso em 8 de jun. de 2008.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILE, P (orgs). **Pós-neoliberalismo:** As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

BACEN. **Resolução nº 63.** Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=067000044&method=detalharNormativo>. Acesso em 09 de out. de 2008.

BALANÇO PITCE 2005. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-balancopitce.pdf>. Acesso em 2 de nov. de 2008.

BAPTISTA M. A. C. **Política industrial:** uma interpretação heterodoxa. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 2000.

BARROS DE CASTRO, A. A rica fauna de política industrial e a sua nova fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 2, p. 253-274, jul/dez. 2002.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desembolso anual do BNDES pela CNAE.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20setorCNAE.pdf>. Acesso em 30 de jun. de 2008a.

_____. **BNDES 50 Anos** - Apresentação**.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2008b.

_____. **Legislação Básica do Sistema BNDES.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/legislacaoSistemaBNDES.pdf> Acesso em 08 de out. de 2008c.

_____. **BNDES 50 Anos -** Anos 60. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_60.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2008d.

_____. **BNDES 50 Anos -** Anos 70. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_70.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2008e.

_____. **BNDES 50 Anos** - Anos 90. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_90.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2008f.

_____. **Desembolso anual do Sistema BNDES por modalidade/produto.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20produto.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008g.

_____. **Relatório de gestão do FINAME** - 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/Relat_Gestao_FINAME_2005.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008h.

_____. **Relatório de gestão do FINAME** - 2006. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/Relat_Gestao_FINAME_2006.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008i.

_____. **Relatório de gestão do BNDES** - 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/Relat_Gestao_BNDES_BPAR_FINAME_2007.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008j.

_____. **Taxa de juros de longo prazo** - TJLP. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/produtos/custos/juros/tjlp.asp>. Acesso em 10 de nov. de 2008k.

_____. **Desembolso anual do Sistema BNDES por porte da empresa.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20porte.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008l.

_____. **Desembolso mensal do Sistema BNDES por modalidade.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/estatisticas/linhas.asp>. Acesso em 10 de nov. de 2008m.

BORGES, André. **Lei da Inovação aguarda aprovação no Senado.** Disponível em: <http://computerworld.uol.com.br/mercado/2004/09/14/idgnoticia.2006-05-15.7358616921/IDGNoticia_view>. Acesso em 18 de nov. de 2008.

BOLETIM INFORMATIVO, São Paulo, BOVESPA, v. 7, n. 124, jun: 2008. Disponível em: <http://www.acionista.com.br/bovespa/040608_boletim_novomercado.pdf>. Acesso em 30 de ago. de 2008. 4 p.

BRASIL. **Lei 10.973/04.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em 20 de nov. de 2008.

CAMPANÁRIO, M. A. Fundamentos de uma nova política industrial**.** In: FLEURY, M; FLEURY, A. (org.) **Política industrial I**. São Paulo: Publifolha, 2004. p. 13-46.

CARVALHO JUNIOR, A. M. A Política industrial e o BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n. 28, p.17-28, dez. 2005.

COUTINHO, L. G. Desindustrialização escancarada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de out. de 1996.

CRUZ, Paulo R. D. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. **Economia e Sociedade**, n. 3, p.65-80, dez. de 1994.

CRUZ, Valdo; DANTAS, Iuri. **Política industrial eleva compras públicas.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u387205.shtml>. Acesso em 10 de jun. de 2008.

DIAS, Rodnei Fagundes; PINHEIRO, Bruno Rodrigues. **Análise da pauta de exportações brasileiras com base nos critérios da UNCTAD para os anos de 1989-1996-2006:** Como tem sido a inserção brasileira no comércio internacional? Disponível em: <http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Textos_para_discussao/2007>. Acesso em 3 de nov. de 2008.

DIEESE- **NOTAS TÉCNICAS.** Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecPoliticaindustrial.pdf>. Acesso em 11 de jun. de 2008.

DIRETRIZES de Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**.** Disponível em: <http://www.camara-e.net/_upload/20031126Diretrizes.pdf>. Acesso em 20 de out. de 2008. 23 p.

FILGUEIRAS, Luís. **História do Plano Real:** fundamentos, impactos e contradições**.** 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

FINEP - FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Estrutura industrial e empresas líd**eres. Rio de Janeiro: FINEP, 1978. Mimeo.

FURTADO, Celso. Entre o inconformismo e o reformismo. **Revista de Economia Política**, v.9, n. 4, p. 6-28, out/dez 1989.

FURTADO, João. Quatro eixos para a política industrial. In: FLEURY, M; FLEURY, A. (orgs.) **Política industrial I.** São Paulo: Publifolha, 2004. p. 47-78.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC**.** In: VILLELA, A. et al. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea** (1945-2004**).** São Paulo: Campus, 2004. p.166-195.

GÓMES, Gustavo Montañez. Globalização e construção do território Colombiano. In: SILVEIRA. M. L. (org.) **Continente em chamas:** globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GUERRA, O. F. Política industrial e competitividade: de Collor a FHC. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 4, n. 8, p. 39-56, 1997.

GUERRA, Oswaldo. **Bancos e indústria no Brasil.** Salvador: UFBA/FCE, 1999. (Ensaios Econômicos).

HERMETO FILHO, H; SARAIVA, I. H. T. FINAME: classificação especial de equipamentos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p.239-244, dez. 1994.

HICKS, J. R. The foundations of welfare economics. **The Economic Journal**, v. 49, p. 697-712, 1939.

KALDOR, N. Welfare propositions of economics and interpersonal comparisation of utility. **The Economic Journal**, v. 49, p. 549-552, 1939.

KRUGMAN, P; OBSTFELD, M. **Economia internacional:** teoria e política**.** São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005. p. 105-110.

KUPFER, D. **Política industrial.** Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/gic/pdfs/politica_industrial_revista_economica.pdf>. Acesso em 5 de nov. de 2008.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial.** São Paulo: Campus, 2002.

MARQUES. Francisco Gimbitzki et al. **Brasil 2007:** retomada do crescimento sustentável? Disponível em: <http://www.nec.ufba.br/artigos/Nivel_de_Atividade/2007/2007.04%20-%20Brasil%202007%20-%20retomada%20do%20crescimento%20sustentável.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. Lei de Inovação Tecnológica: instrumento efetivo de incentivo a inovação e a pesquisa no Brasil? **Revista Gestão Industrial,** v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/revista/revista2006/pdf/vol2nr2/vol2nr2art6.pdf>. Acesso em 26 de out. de 2008.

MDIC. **BALANÇO PITCE.** Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/imprensa/20060404balancoPITCE.pdf>. Acesso em 15 de jun. 2007.

MDIC. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1932>. Acesso em 30 de set. de 2008.

MILANEZ, Artur Yabe. Os fundos setoriais são instituições adequadas para promover o desenvolvimento industrial do Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 123-140, jun. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2705.pdf>. Acesso em 20 de nov. de 2008.

NASSIF, André. Uma proposta de política industrial para o Brasil: objetivos, critérios e setores prioritários. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.79-120, dez. 2003.

PEREIRA, Luiz et al. **Subdesenvolvimento e desenvolvimento.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

PORTER, M. E. **A Vantagem Competitiva das Nações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

RABELO, José Maria. Banco do Brasil**:** apoio ao comércio de bens e serviços. ENCONTRO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 27, 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.aeb.org.br/enaex/palestras27/08.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2008.

RANGEL, R. Uma leitura das políticas industriais e de concorrência no Brasil sob a ótica schumpeteriana, da contestabilidade e do pacto social. **Teor. Evid. Econ.**, Passo Fundo, v. 7, n. 13, p. 79-98, nov. 1999.

RANGEL, Ronaldo; NASCIMENTO, Renata. Como resistir a pauperização da nação: uma crítica neo-schumpeteriana às políticas industriais e de concorrência brasileiras. **Cadernos da FACECA**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 118-148, jan./jun. 1997.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Economia brasileira.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

SALERNO, Mário. **Na série de Inovação sobre a inovação e o crescimento do Brasil, leia a entrevista de um criador da política industrial de 2003.** Entrevista. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/entrevistas/index.php?cod=258>. Acesso em 4 de nov. de 2008.

SCHUMPETER; J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, A. L. G. **Concorrências sob condições oligopolísticas:** contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) UNICAMP, Instituto de Economia, 2003.

STUMPF, Rainer. Região de futuro: sucessos “made in Berlin”. **Revista Deutschland,** p. 24-27, dez./jan. 2007.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000200001>. Acesso em 15 de out. de 2008. Não paginado.

SUZIGAN, W; PEREIRA, T. E. C.; ALMEIDA, R. A. G. **Financiamento de projetos industriais no Brasil.** 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

SUZIGAN, W; VILLELA, A. **Industrial policy in Brazil.** São Paulo, Brasil: UNICAMP, 1997.

UNIDO. **Paper.** Disponível em: <http://www.unido.org/file-storage/download/?file_id=13135>. Acesso em 10 de mar. de 2008.

VILLELA, André; CORREA, Paulo Guilherme. Fundamentos teóricos da política industrial. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.2, n.3, p.27-68, jun. de 1995.

WTO - WORLD TRADE ORGANIZATION. **What is the World Trade Organization?** Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm>. Acesso em 30 de set. 2008.