

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

A economia política do Brasil recente:
complementaridade *versus* competição no desenho das políticas industriais e
macroeconômicas entre 1999 e 2014.

FERNANDO BOBROW FALBEL
Orientador: Alexandre Abdal

SÃO PAULO - SP
2019

Falbel, Fernando Bobrow.

A economia política do Brasil recente. / Fernando Bobrow Falbel – 2019.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Abdal

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) – Escola de
Administração de Empresas de São Paulo

1. Desenvolvimento econômico. 2. Política industrial. 3. Política de inovação. 4. Política
macroeconômica.

RESUMO

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Política industrial; Política de inovação; Política macroeconômica.

[INTRODUÇÃO] O presente estudo tem como objetivo intentar compreender as políticas econômicas dos governos recentes – com foco nas políticas industriais e políticas de CT&I e nas políticas macroeconômicas entre 1999 e 2014 – sob duas perspectivas centrais: seus arranjos institucionais e suas inter-relações. Desse modo, buscamos, antes de mais nada, mapear o debate acerca do desenvolvimento econômico brasileiro; e, com isso, contribuir com a literatura que versa sobre a relevância do desenho institucional e das capacidades estatais para a devida implementação de políticas públicas bem como com a literatura relacionada às incontáveis Teorias do Desenvolvimento, além de produzir um diagnóstico sólido – na medida do possível – dos caminhos e descaminhos das políticas econômicas recentes, visando à construção de novos trajetos. [METODOLOGIA] A metodologia consistiu, num primeiro momento, em uma ampla revisão bibliográfica acerca do tema, com foco nas principais teorias do desenvolvimento. Em seguida, tomou-se como referência analítica, na esteira de Schapiro (2014), a análise institucional – pautada na descrição e avaliação dos arranjos institucionais que modulam os comportamentos e conformam as políticas e as regras (North, 1990) – combinada com análise de dados (macroeconômicos) e de documentos (oficiais) referentes às políticas enfocadas. As principais variáveis de análise são, pois, os instrumentos e os arranjos institucionais das políticas industriais (PIs) e macroeconômicas recentes bem como seus efeitos materiais e suas inter-relações. [RESULTADOS] Com as análises institucional e relacional, chegou-se aos seguintes resultados: (i) as políticas macroeconômicas, principalmente a monetária, gozam de uma institucionalidade mais sólida do que as políticas industriais – embora não estejam isentas de críticas – e podem servir como espécie de modelo para as PIs, cujos arranjos institucionais estiveram muito aquém de seus objetivos; (ii) As políticas industriais, sobretudo a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano Brasil Maior, apresentaram um viés mais *ricardiano*, horizontal e defensivo no lugar de *schumpeteriano* e centrado na inovação; (iii) houve maior competição do que complementaridade entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas ao longo do período analisado: a tentativa de correção do binômio juros altos-câmbio valorizado, porém, foi coibida pela ausência de um ajuste fiscal estrutural [CONCLUSÃO] Concluiu-se que, embora o país tenha dado passos no rumo correto ao retomar políticas industriais voltadas à inovação e à exportação no início da década passada, tais políticas não se adaptaram à governança democrática e tampouco obtiveram sucesso na sofisticação da estrutura produtiva brasileira – tanto por conta de arranjos institucionais precários quanto pelo seu viés defensivo bem como pela ausência de complementaridade com as políticas macroeconômicas.

LISTA DE SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
BC – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergência
IVA – Imposto sobre Valor Adicionado
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAI – Programa de Ação Imediata
PBM – Plano Brasil Maior
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB – Produto Interno Bruto
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PSI – Programa de Sustentação do Investimento
SNDCT – Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito
URV – Unidade Real de Valor

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1. Políticas do Novo e do Social Desenvolvimentismos.....	15
Figura 1: Estrutura de Governança da PITCE.....	33
Figura 2: Estrutura de Governança da PDP.....	35
Figura 3: Estrutura de Governança do PBM.....	39
Gráfico 1. Evolução da pauta de exportações brasileira entre 1999 e 2014.....	44

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Contextualização e Objetivos	8
1.2. Pergunta da pesquisa	8
1.3. Hipóteses	8
1.4. Metodologia.....	8
2. ARCABOUÇO TEÓRICO.....	9
2.1. Teorias do Desenvolvimento.....	9
2.1.1. A perspectiva da Economia e da Sociologia Econômica.....	10
2.1.2. A perspectiva das Capacidades Estatais.....	16
3. POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL AO LONGO DO SÉCULO XX.....	20
4. POLÍTICAS MACROECONÔMICAS ENTRE 1994 E 2014.....	24
4.1. 1994: Plano Real.....	24
4.2. 1995–2002.....	26
4.3. 2003–2010.....	27
4.4. 2011–2014.....	28
5. AS TRÊS POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES.....	30
5.1. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.....	30
5.2. Política de Desenvolvimento Produtivo.....	34
5.3. Plano Brasil Maior.....	36
6. ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS.....	40
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização e Objetivos

O presente trabalho foi desenvolvido entre meados de 2018 e meados de 2019, período em que a economia brasileira apresentou um desempenho baixíssimo, denotando extrema dificuldade em emergir da recessão de 2014-2016. A matéria de capa da edição de julho de 2019 da Carta do IBRE¹, por exemplo, é intitulada “PIB 2019: ainda tem jeito?” (Monteiro, 2019) e discute as recentes revisões (e reduções) das previsões de crescimento da economia brasileira neste ano. Destarte, cabe notar que toda discussão razoavelmente aprofundada acerca dos rumos da política econômica atual envolve uma reflexão sobre as políticas econômicas dos governos recentes – não à toa, parte considerável e decisiva da plataforma de campanha do governo eleito foi a postulação de uma política econômica radicalmente distinta daquela(s) dos governos anteriores, sobretudo de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, os quais são corriqueiramente enxergados como principais artífices da própria recessão.

Curiosamente, a matéria de capa da edição anterior da Carta do IBRE, de julho deste ano, apresenta o seguinte título: “Fórmula da inovação – como o Brasil pode ativar a capacidade inovadora do setor produtivo e ganhar uma economia mais competitiva” (Monteiro, 2019). Nessa, como o próprio título já antecipa, debate-se a relevância de políticas voltadas à inovação tecnológica para a retomada do crescimento e para a promoção do desenvolvimento bem como busca-se mapear as iniciativas do atual governo nesse sentido – as quais não parecem figurar entre as prioridades da agenda econômica.

Coincidentemente, a combinação de ambas as matérias supracitadas reflete boa parte do esforço deste estudo, isto é, intentar compreender as políticas econômicas dos governos recentes – com foco nas políticas industriais e políticas de CT&I e nas políticas macroeconômicas entre 1999 e 2014 – sob duas perspectivas centrais: seus arranjos institucionais e suas inter-relações. Desse modo, buscamos, antes de mais nada, mapear o debate acerca do desenvolvimento econômico brasileiro; e, com isso, contribuir com a literatura que versa sobre a relevância do desenho institucional e das capacidades estatais para a devida implementação de políticas públicas bem como com a literatura relacionada às incontáveis Teorias do Desenvolvimento, além de produzir um diagnóstico sólido – na medida

¹ Trata-se do periódico *Conjuntura Econômica*, editado desde 1947 pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV).

do possível – dos caminhos e descaminhos das políticas econômicas recentes, visando à construção de novos trajetos.

1.2. Pergunta da pesquisa

Quais os desenhos e os arranjos institucionais subjacentes às políticas macroeconômicas e industriais dos governos recentes e como tais arranjos afetaram os resultados dessas políticas? Ademais, quais as inter-relações entre tais políticas, isto é, de que maneira as políticas macroeconômicas influenciaram nas políticas industriais e vice-versa?

1.3. Hipóteses

As políticas macroeconômicas, em especial a monetária, gozam de maior solidez institucional em comparação às políticas industriais – cujo precário arcabouço institucional, somado à deficitária coordenação com as políticas macroeconômicas e a diagnósticos e prescrições do desenvolvimento econômico errôneos (sobretudo a partir do final da década passada), acabou por limitar consideravelmente o alcance de tais políticas.

1.4. Metodologia

A metodologia consistiu, num primeiro momento, em uma ampla revisão bibliográfica acerca do tema, com foco nas principais teorias do desenvolvimento. Em seguida, tomou-se como referência analítica, na esteira de Schapiro (2014), a análise institucional – pautada na descrição e avaliação dos arranjos institucionais que modulam os comportamentos e conformam as políticas e as regras (North, 1990) – combinada com análise de dados (macroeconômicos) e de documentos (oficiais) referentes às políticas enfocadas. As principais variáveis de análise são, pois, os instrumentos e os arranjos institucionais das políticas industriais e macroeconômicas recentes bem como seus efeitos materiais e suas inter-relações.

2. ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1. Teorias do Desenvolvimento

A discussão acerca das políticas industriais² e macroeconômicas³ empreendidas pelos governos brasileiros recentes é, na realidade, uma discussão a respeito da trajetória das distintas estratégias de desenvolvimento econômico do país; dessa forma, faz-se fulcral uma incursão nas inúmeras Teorias do Desenvolvimento, a começar pelo próprio campo dos *Development Studies* ou Estudos do Desenvolvimento. Esse se constituiu no pós-Segunda Guerra Mundial, em meio à reconstrução da Europa e à sublevação dos países do então chamado “Terceiro Mundo” – vale lembrar a criação de uma série de órgãos internacionais, dentre os quais despontou os ainda atuantes Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com fins de influenciar o desenvolvimento das nações periféricas.

Surge, pois, como campo pós-disciplinar (na acepção de BRENNER, 2009), organizado em torno de problemas de pesquisa e agregando diferentes disciplinas, teorias e métodos – o que leva, inevitavelmente, à incidência de conflitos internos infundáveis. Tendo em vista que as fronteiras disciplinares são extremamente tênues e borradas nesse âmbito de estudos, nos propusemos, inspirados em Burgos (2013), a abordar as múltiplas teorias sob dois enfoques complementares e interdisciplinares: o enfoque da economia somado à sociologia econômica e o enfoque das capacidades estatais – buscando integrar abordagens que, muitas vezes, aparecem separadas.

Antes de adentrá-las propriamente, cabe um breve introito acerca do próprio conceito de *desenvolvimento*. Nesse certame, cumpre seguir Amartya Sen – o qual, embora economista por formação, pode ser considerado o suprassumo da interdisciplinaridade ínsita a este campo de estudos⁴ – no sentido de que se trata de um conceito multifacetado, demandante de uma

² Uma definição de política industrial pode ser encontrada em Abdal (2015): “política industrial consiste na promoção da transformação industrial e na criação de capacidade em um conjunto de setores-chave da economia, mediante a utilização de diferentes mecanismos, não necessariamente empregados ao mesmo tempo. Tais mecanismos variam de iniciativas vinculadas à substituição de importações e protecionismo a incentivos, em algum grau, às exportações; incluem políticas de diminuição dos riscos associados aos investimentos privados, via, por exemplo, bancos de investimentos e, também, a construção de infraestrutura por parte dos poderes públicos; e, por fim, abarcam programas ativos de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e de transferência tecnológica conectados ao setor privado.”

³ Compreendidas como políticas fiscal, cambial e monetária.

⁴ Sen logra conjugar, com maestria, discussões peculiares do campo econômico com aspectos sofisticados da filosofia analítica.

abordagem holística. Nesse sentido, sua proposição do *desenvolvimento como liberdade* (Sen, 2000) pretende dar conta das inúmeras variáveis que compõem esse complexo ideal; fatores como desigualdade e educação, por exemplo, são indissociáveis dessa discussão. O escopo que permeia este trabalho, no entanto, está circunscrito tão somente a possíveis meios – restritos ao campo econômico – para se atingir tal ideal.

2.1.1. *A perspectiva da Economia e da Nova Sociologia Econômica*

Desde sua gênese, as Teorias do Desenvolvimento estiveram intimamente atreladas à economia do crescimento, a qual, por sua vez, se ramificou em duas principais correntes nos anos 1950: enquanto a primeira está vinculada à *development economics* pautada na abordagem de economia dual, formalizada inicialmente por Lewis (1954); a segunda é derivada da macroeconomia e do modelo neoclássico de crescimento de Solow (1956). A tradição assentada na economia dual estabelece uma distinção primordial entre setores econômicos tradicionais e modernos – enquadrados, via de regra, em agricultura e indústria, respectivamente. Já o modelo neoclássico rechaça tal cisão e assume que os distintos setores são estruturalmente similares, de modo que podem ser agregados em um único setor representativo (Rodrik, 2013).

Para Bresser-Pereira (2019), a distinção primordial entre a economia ortodoxa – típica dos modelos neoclássicos – e a economia heterodoxa – característica da *development economics* – é de caráter metodológico: enquanto essa se utiliza de um método histórico-dedutivo, aquela faz uso de um método hipotético-dedutivo baseado em silogismos econômicos. Os modelos de economia dual, cujos primeiros trabalhos são intitulados pelo mesmo autor de *Desenvolvimentismo Clássico*⁵, baseiam-se em heterogeneidade estrutural, isto é, assumem que há diferentes lógicas econômicas nos respectivos setores econômicos; acumulação, inovação e aumento da produtividade se dão primordialmente no setor moderno, enquanto o setor tradicional mantém-se anacrônico e estagnado. O crescimento econômico dependeria, portanto, da capacidade de se transferir recursos – trabalho, sobretudo – do setor tradicional ao moderno. Nos modelos neoclássicos, por outro lado, o crescimento dependeria

⁵ Vale notar que Bresser-Pereira (*op. cit.*) entende o *desenvolvimentismo* não apenas como uma vertente do pensamento econômico, mas também como um fenômeno histórico, isto é, como uma forma de organização do capitalismo alternativa ao liberalismo econômico – a qual teria possibilitado a industrialização dos países tanto do centro quanto da periferia.

de incentivos para se poupar, acumular capital físico e humano e inovar mediante o desenvolvimento de novos produtos e processos.

Rodrik (*op. cit.*) postula que tais tradições oferecem perspectivas complementares acerca do crescimento econômico. Uma maneira de combinar seus *insights* seria compreender o modelo neoclássico como focado essencialmente no processo de crescimento entre setores modernos, enquanto o modelo de economia dual enfocaria relações e fluxos inter-setoriais. Desse modo, cada perspectiva provê uma razão distinta para que o crescimento de países em desenvolvimento seja factível. Na economia dual, o crescimento se traduz em mover trabalhadores dos setores tradicionais para os modernos em áreas urbanas onde a produtividade é crescente. Nos modelos neoclássicos, preconiza-se o acúmulo de “fundamentos”, isto é, de habilidades e capacidades institucionais. Integrando ambas perspectivas, nota-se que os países que apresentaram crescimento sustentado no decorrer do tempo conjugaram transformação estrutural – ou sofisticação produtiva – com aprendizado institucional.

Vale ressaltar, todavia, que parte relevante do campo dos Estudos do Desenvolvimento desvelou-se em contraposição à tradição da economia neoclássica – basta observar que tem como maiores expoentes (restringindo-se aos economistas), num primeiro momento, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Raul Prebisch e Celso Furtado (de matriz keynesiano-estruturalista) bem como, atualmente, Ha-Joon Chang, Mariana Mazzucato, José Gabriel Palma e Ricardo Hausmann. Congrega, portanto, diversos setores da heterodoxia: de marxistas (Alfredo Saad-Filho) a neo-schumpeterianos/evolucionistas (Richard Nelson e Sidney Winter), de pós-keynesianos (Nicholas Kaldor e Joan Robinson) a regulacionistas (Michel Aglietta e Robert Boyer), e ainda autores que operam com o paradigma neoclássico, mas que rechaçam a maior parte das conclusões e prescrições do *mainstream*, como Joseph Stiglitz e o próprio Dani Rodrik.

Uma síntese da crítica à teoria ortodoxa, compartilhada por grande parte das correntes deste campo de estudos, pode ser encontrada em Nelson e Winter (2005), os quais denunciam a ausência de realismo⁶ das hipóteses de maximização e equilíbrio, isto é de que firmas e indivíduos são agentes perfeitamente racionais e maximizam utilidade e de que processos econômicos tendem a um estado de equilíbrio. Tais autores ressaltam que os agentes dificilmente possuem capacidade para apreender por completo a complexidade da realidade assim como acessam níveis distintos de informação; da mesma forma, há enormes

⁶ A despeito (ou justamente por causa) da polêmica afirmação de Milton Friedman em “Essays in Positive Economics” (1953) de que o realismo das suposições não importa.

desigualdades no que se refere ao acesso ao estado da arte tecnológico. Nesse sentido, como propõe a tradição schumpeteriana⁷, a mudança econômica potenciada pela inovação é a questão central a ser explicada pela teoria econômica – e não situações estacionárias em que a mudança é variável exógena, como determina o método neoclássico.

Daí pode-se depreender uma maneira de conceber certa unidade relativa à miríade de perspectivas teórico-metodológicas e disciplinares que caracterizam tal campo de estudos: a mobilização de uma teoria da acumulação e/ou da mudança social, que entenda “desenvolvimento” como um processo de mudança estrutural das economias e sociedades, e “acumulação” como uma forma de renúncia do consumo presente em prol (mediante investimento) do consumo futuro, tendo o Estado um papel fundamental.

Cabe, pois, retomar a perspectiva *schumpeteriana* e evolucionária capitaneada por Nelson e Winter (*op. cit.*) bem como por Nathan Rosenberg (1982), à medida que ecoou fortemente na produção científica acerca de política industrial e de CT&I, influenciando a perspectiva da chamada *nova sociologia econômica*⁸. Essa vertente das ciências sociais, cujas raízes remontam às obras de Marx, Weber, Schumpeter e Polanyi, tem como trabalho seminal o artigo *Economic action and social structure: the problem of embeddedness* (1985) de Mark Granovetter, que busca fundir o pensamento daquele último sobre “enraizamento” com a análise de redes (Swedberg, 2004). Parte, pois, do pressuposto de que a ação econômica e as instituições econômicas são socialmente imersas e que, portanto, mercados são construtos humanos socialmente situados. Dessa forma, os mercados constituiriam um mecanismo de integração e coordenação da troca entre indivíduos, no qual predomina a dimensão material-econômica do intercâmbio.

A partir daí, tomando a *inovação tecnológica* como elemento central da mudança econômica – e, pois, do desenvolvimento econômico –, essa gama de autores (Arbix, 2007; Mazzucato, 2018) preconiza a implementação de políticas públicas com foco na potencialização da disrupção tecnológica. Tais políticas podem ser desenhadas de inúmeras maneiras, a começar pelo incentivo a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) empresarial, e mesmo buscando aproximar universidades e empresas⁹. Além disso, é crucial o compartilhamento de riscos de investimento entre o setor privado e o setor público, dada a

⁷ Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), economista de origem austríaca, desenvolveu sua clássica análise do capitalismo em Schumpeter (1934), a qual dará origem, posteriormente, ao conceito de “Destruição Criativa”.

⁸ A expressão *nova sociologia econômica* foi cunhada por Mark Granovetter em conferência na American Sociological Association em 1985; sob tal alcunha, o autor buscava contrapor-se à sociologia econômica dos anos 1960, de Talcott Parsons e Barrington Moore (Swedberg, 2004).

⁹ Ver Etzkowitz, H. e Leydesdorff, L., 2000.

especificidade do mercado de inovação, considerado de alto risco e, portanto, carente de incentivos. Destaca-se, também, a criação de um arcabouço institucional-legal “amigável”, isto é, que facilite processos de patenteamento e transferência de tecnologia¹⁰.

Em consonância com esse último ponto, a nova economia institucional¹¹ – desenvolvida por Douglass North (1990) e aprofundada, sobretudo, por Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson (2005) – aponta para a importância de instituições econômicas (tomadas como endógenas, isto é, determinadas pelas sociedades), a exemplo da estrutura de direitos de propriedade, para os resultados econômicos.

No âmbito nacional, além da perspectiva sociológica centrada na inovação¹², as correntes teóricas que buscam conjugar políticas macroeconômicas e industriais em suas análises e prescrições sobre o desenvolvimento econômico brasileiro podem ser divididas em três principais grupos: Liberais (ou Ortodoxos), o Novo Desenvolvimentismo e o Social Desenvolvimentismo.

A primeira corrente, embora heterogênea, caracteriza-se pela utilização dos instrumentos da economia neoclássica e tende a não enxergar setores econômicos específicos como alavancas para o desenvolvimento. Nesse sentido, políticas industriais deveriam voltar-se à redução do chamado do “Custo Brasil”, isto é, a ações majoritariamente horizontais que tenham como objetivo a melhora do ambiente de negócios. Ademais, no plano macroeconômico, seguem o consenso de que bastaria controlar a inflação e a dívida pública para assegurar estabilidade. Por fim, poderia ser caracterizada como “modelo liberal-dependente de poupança externa” na medida em que pressupõe que a sociedade brasileira teria preferência pécunia pelo consumo presente, de modo que a dependência de poupança externa seria indissociável do desenvolvimento nacional (Marconi e Oreiro, 2016).

Vale notar, todavia, que certos expoentes dessa corrente não dispensam por completo a implementação de políticas de desenvolvimento industrial; somente preconizam que elas deveriam priorizar atividades que geram externalidades – inovação, sobretudo – no lugar de proteger setores ou distorcer preços relativos. Além disso, reconhecem que o setor industrial no Brasil é o mais tributado, em comparação aos serviços em geral e à agropecuária, bem como o que é mais prejudicado com os elevados custos de conformidade da legislação tributária

¹⁰ Acerca da relevância dos arranjos jurídico-institucionais para políticas de inovação tecnológica ver: Dallari Bucci e Coutinho, 2017.

¹¹ A qual busca incorporar uma perspectiva sócio-histórica à tradição neoclássica.

¹² Esse grupo de autores é composto por Glauco Arbix, Mario Sergio Salerno (engenheiro de produção), Carlos Eduardo Torres Freire e Alexandre Abdal, entre outros.

(Lisboa e Pessoa, 2016). Nesse sentido, não parecem estar tão distantes da tradição *schumpeteriana*, principalmente de autores como Philippe Aghion e Peter Howitt – os quais buscam conjugar as proposições de Schumpeter com a economia neoclássica¹³.

No que se refere ao Social-Desenvolvimentismo e ao Novo-Desenvolvimentismo, é possível afirmar que eles convergem em seus objetivos de política – mudança produtiva com redistribuição da renda –, mas divergem quanto às metas e os instrumentos para alcançá-las (Prates et al., 2017), isto é, sob o esquema teórico de Martinussen (1997), estão de acordo no que tange ao *development concept*¹⁴, mas diferem no que diz respeito à *development theory*¹⁵ e à *development strategy*¹⁶.

O Social-Desenvolvimentismo consiste numa corrente de pensamento mais difusa e se aproxima da abordagem clássica do desenvolvimentismo na medida em parte da centralidade da demanda doméstica como principal indutora dos investimentos voltados à diversificação produtiva. Ademais, propõe uma redistribuição de renda mais igualitária – a qual se daria essencialmente pelo aumento do gasto público orçamentário, da massa salarial e do volume de crédito – com vistas à expansão do consumo doméstico e, com isso, do crescimento econômico. Para essa corrente, é plausível uma política industrial ampla que abarque diversos setores da economia, inclusive empresas ligadas à agroindústria, como forma de induzir o desenvolvimento (Prates et al., 2017; Marconi e Oreiro, 2016).

Por outro lado, o Novo-Desenvolvimentismo possui inspiração no modelo de crescimento do Sudeste Asiático bem como apresenta uma perspectiva predominantemente macroeconômica: enxerga o principal caminho para o desenvolvimento na promoção de exportações de manufaturados e atenta-se para a tendência da sobreapreciação da taxa de

¹³ Nesse sentido, ver Aghion, Akgicit e Howitt (2013), *paper* em que os autores buscam apresentar as principais contribuições dos modelos da *Schumpeterian Growth Theory*, a saber: a) o papel da competição e da estrutura de mercado; b) dinâmica das empresas; c) relação entre crescimento e desenvolvimento com a noção de instituições de crescimento adequadas.

¹⁴ Segundo Martinussen (1997), em tradução livre, o conceito de desenvolvimento define o que é desenvolvimento. Essa definição jamais se dá de maneira a-valorativa, isto é, sempre reflete noções do que deve ser entendido por desenvolvimento – as quais podem ser formuladas como objetivos de desenvolvimento, ora em termos de condições particulares que devem ser atingidas, ora em termos de uma certa direção de mudança.

¹⁵ Busca responder às seguintes questões: como promover determinados objetivos de desenvolvimento? Quais as condições que podem obstruir o progresso em direção a esses objetivos? Quais as relações causais e leis de movimento que se aplicam a processos de mudança social? Quais atores desempenham papéis dominantes, e quais seus interesses? E, por fim, como as mudanças afetam os diversos grupos sociais e as diversas regiões? (Idem)

¹⁶ Refere-se às ações e intervenções que podem ser utilizadas para promover os objetivos de desenvolvimento (Ibidem).

câmbio em economias assoladas por falhas de mercado como a “doença holandesa”¹⁷ e o diferencial entre as taxas de juros nos países em desenvolvimento relativamente aos países desenvolvidos, o qual operaria como vetor de atração de capitais de curto prazo nessas nações. Desse modo, propõe uma desvalorização da taxa real de câmbio¹⁸ que atinja o *equilíbrio* industrial, isto é, que seja suficiente para tornar competitivas internacionalmente as empresas que operam no estado da arte tecnológico e que, portanto, promova a *sofisticação produtiva*. Tal instrumento deve ser acompanhado de um significativo aumento da taxa de investimento, o qual, por sua vez, deve ser balizado um significativo aumento da poupança doméstica (oriundo do lucro das empresas) capaz de substituir a poupança externa – de modo a reduzir a fragilidade externa (Marconi e Oreiro, *op. cit.*).

Ao mesmo tempo, o Novo-Desenvolvimentismo entende que os salários devem crescer *pari passu* com a produtividade de modo a não prejudicar a competitividade externa das economias em desenvolvimento e que políticas de distribuição de renda devem se dar visando à dispersão salarial, à transferência de riqueza entre gerações e ao pagamento de salários indiretos na forma de benefícios sociais. Por fim, salienta a importância da sustentabilidade fiscal para garantir a efetividade das medidas supracitadas, sobretudo do superávit em conta corrente de modo a contribuir para a neutralização da doença holandesa e evitar a regressão da estrutura produtiva (*Idem*).

Tabela 1. *Políticas* do Novo-Desenvolvimentismo e do Social-Desenvolvimentismo.

	Novo-Desenvolvimentismo	Social-Desenvolvimentismo
Prescrições de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade à desvalorização cambial e à manutenção subsequente da taxa de câmbio 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas salariais, sendo o salário mínimo um poderoso instrumento político para promover aumentos

¹⁷ Doença holandesa é um termo cunhado pela revista britânica *The Economist* em 1977 para descrever os descaminhos da economia holandesa desde a descoberta de vastas reservas de gás em 1959, sobretudo a grande apreciação do florim (ou *gulden*), moeda do país à época (Economist, 2014).

Bresser-Pereira (2008) entende esse fenômeno como “uma grave falha de mercado que, quando não devidamente neutralizada, constitui-se em obstáculo fundamental ao crescimento econômico. É uma falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir commodities (e da possível elevação dos preços das mesmas) que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens comercializáveis. Ao utilizarem recursos baratos, as respectivas commodities causa a apreciação da taxa de câmbio porque podem ser rentáveis a uma taxa mais apreciada do que a necessária pelos outros bens comercializáveis produzidos com a melhor tecnologia disponível no mundo. Os recursos são ‘baratos’ porque dão origem a rendas ricardianas para o país, ou, em outras palavras, são baratos porque seus custos e correspondentes preços são menores do que aqueles existentes no mercado internacional os quais são determinados pelo produtor marginal menos eficiente admitido nesse mercado.”

¹⁸ O argumento referente à relevância da taxa de câmbio para o desenvolvimento tem respaldo em Rodrik (2008).

	<p>em um patamar que garanta a competitividade internacional da indústria nacional. Se necessário, controles de capitais devem ser adotados para sustentar esse patamar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • As demais políticas macroeconômicas (monetária e fiscal) também devem ser subordinadas à manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, garantindo a estabilidade de preços. • A política industrial é um instrumento secundário de política e deve ser direcionada exclusivamente para as exportações, uma vez que só estas são vistas como o motor do investimento e do crescimento até ser realizado o <i>catching up</i> em relação às economias avançadas. • Os salários, no curto prazo, podem sofrer perda de poder de compra como consequência da desvalorização da moeda doméstica. No médio prazo, entretanto, eles devem crescer acompanhando os ganhos de produtividade para evitar pressões inflacionárias e manter a distribuição funcional entre salários e lucros. Espera-se que a redistribuição da renda seja resultado da criação de empregos adicionais no setor manufatureiro. As políticas redistributivas são incluídas como um adendo em publicações posteriores, mas não são vitais para a estratégia ND 	<p>salariais, especialmente na faixa de renda mais baixa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferências sociais voltadas para o segmento mais pobre da população. • Estímulo ao crédito para o consumo. • O investimento público, sobretudo em infraestrutura (física e social), visto como a chave para a criação direta de demanda e, em especial, para a criação de incentivos. <p>ao investimento privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas industriais e financiamento subsidiado por bancos públicos destinados a estimular ainda mais o investimento privado. • Resistência à desvalorização cambial a fim de não reduzir o poder de compra da população no curto prazo.
--	---	--

	de crescimento liderado pelas exportações.	
--	--	--

Fonte: Adaptado de Prates et al., 2017.

2.1.2. *A perspectiva das Capacidades Estatais*

Dado que as prescrições de políticas pautadas nas teorias supramencionadas dependem, primordialmente, de uma profunda compreensão do agente estatal e de suas possibilidades de promoção do desenvolvimento, uma série de pesquisas tem se voltado para a análise das capacidades estatais. Embora esse conceito não esteja cristalizado na literatura, Gomide *et al.* (2018) demonstram que ele surgiu vinculado à pesquisa centrada na formação do Estado e desenvolvimento econômico e vem sendo empregado na bibliografia sobre políticas públicas e governança. Destarte, mostra-se como uma referência teórica indispensável para os fins do presente estudo.

É preciso salientar, de antemão, que grande parte dos estudos iniciais acerca das capacidades estatais tinha como objeto de análise experiências de desenvolvimento levadas a cabo por Estados não democráticos. Alguns autores (Johnson, 1982; Leftwich, 1998; Wade, 1990 *apud* Gomide e Pires, 2014) chegam a afirmar que a implementação de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas. Entretanto, diversos outros autores (Lijphart, 1999; Sabel, 2004; Rodrik, 2007; Evans, 2011 *apud* Gomide e Pires *op. cit.*) rechaçam possíveis incompatibilidades entre políticas desenvolvimentistas e a ampliação da arena participativa de atores políticos e sociais. Ademais, pesquisas recentes têm demonstrado que não há causalidade entre autoritarismo e crescimento econômico (Przeworski e Luo, 2019); pelo contrário, Acemoglu *et al.* (2019) afirmam que a democracia tem um efeito positivo sobre o PIB per capita. Resta, portanto, apreender as principais lições dessa literatura, visando à sua adaptação ao contexto nacional.

Uma referência incontornável desse campo é o sociólogo e professor da Universidade da Califórnia em Berkeley, Peter Evans, cuja abordagem teórica se deslocou do marxismo associado à teoria da dependência¹⁹ para o weberianismo, com foco nas relações entre Estado e sociedade, denominado *abordagem institucional comparativa* (Evans, 2004). Evans, ao lado de uma série de autores que analisaram os fenômenos de rápido crescimento dos países do

¹⁹ Presente em Evans (1980).

Leste Asiático²⁰, entende o desenvolvimento como *transformação industrial*, isto é, transformação estrutural da economia e sociedade com base na sofisticação e diversificação da estrutura produtiva direcionada a setores-chave (os quais envolvem uso intensivo de tecnologia).

Evans assume uma posição intermediária na querela entre ricardianos – adeptos da Teoria das Vantagens Comparativas elaborada primeiramente por David Ricardo (1772-1823), para quem a especialização em vocações nacionais (sejam elas *commodities* ou produtos de alto valor agregado) geraria aumento de produtividade e, pois, de bem-estar – e dependentistas²¹ – segundo os quais a Divisão Internacional do Trabalho (DIT) uma fortíssima determinação estrutural. Para esse autor, no entanto, vantagens comparativas podem ser construídas com base em políticas públicas com reciprocidade do setor privado, fazendo com que a posição na DIT seja alterada.

Desse modo, a formulação e a implementação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas em promover a transformação industrial depende de um *Developmental State*²² (Estado Desenvolvimentista) que apresente *embedded autonomy* (autonomia inserida ou autonomia e parceria):

The internal organization of developmental states comes much closer to approximating a Weberian bureaucracy. Highly selective meritocratic recruitment and long-term career rewards create commitment and a sense of corporate coherence. Corporate coherence gives these apparatuses a certain kind of “autonomy.” They are not, however, insulated from society as Weber suggested they should be. To the contrary, they are embedded in a concrete set of social ties that binds the state to society and provides institutionalized channels for the continual negotiation and re- negotiation of goals and policies. Either side of the combination by itself would not work. A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving “collective action” problems, of transcending the individual interests of its private counter- parts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental. This apparently contradictory combination of corporate coherence and connectedness, which I call “embedded autonomy,” provides the underlying structural basis for successful state involvement in industrial transformation. (EVANS, 1995, p.12)

²⁰ Tais como Alice Amsdem (que trata da experiência da Coreia do Sul), Chalmers Johnson (que aborda a experiência do Japão) e Robert Wade (que trata do *catching-up* de Taiwan), entre outros.

²¹ Adeptos da chamada Teoria da Dependência, a qual, grosso modo, rejeitava a possibilidade de constituição de burguesias nacionais nos países da periferia mundial capazes de impulsionar o desenvolvimento mediante uma ampla coalizão de classes. Nesse sentido, ver: Gunder Frank (1966) e Cardoso e Faletto (1969).

²² A expressão foi cunhada por Chalmers Johnson em obra que analisa a experiência de desenvolvimento japonesa. Ver Johnson (1982).

“Autonomia” se refere à estrutura interna do Estado, que o torna impenetrável por interesses particularistas e pressupõe capacidades técnico-administrativas aos moldes de uma burocracia de tipo weberiano. “Parceria” remete à inserção social da burocracia, isto é, suas capacidades de ordem política, relacionadas aos vínculos que ela estabelece com os mais diversos atores da sociedade em prol do desenvolvimento. Dessa forma, na obra *Bringing the State back in*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) sustentam que seria errôneo enxergar o Estado estritamente como arena de conflito entre interesses econômicos, mas deveria ser visto como um ator em si mesmo, cujas capacidades consistiriam na implementação de políticas que não fossem restritas aos interesses de grupos sociais por suas burocracias.

Ben Ross Schneider (2014), sintetizando as contribuições dessa literatura, enumera quatro precondições para a promoção do desenvolvimento eficaz: i) a existência de uma burocracia weberiana; ii) o apoio político; iii) a reciprocidade; e iv) as relações de colaboração entre empresas e governo.

A eficácia do Estado Desenvolvimentista brasileiro é comumente classificada como média ou mediana (Evans, 1995; Kohli, 2004; Haggard, 1990 *apud* Schneider, *op. cit.*), conforme as quatro dimensões. No que se refere à pessoal, a burocracia de tipo weberiano se restringia a certos órgãos da administração pública; da mesma forma, o apoio político foi desigual e muitas vezes atrelado a objetivos clientelistas e populistas; o monitoramento e a reciprocidade, tanto para empresas privadas quanto para as estatais, eram geralmente fracos; e, por fim, as relações Estado-empresas não emanavam equilíbrio, sobretudo devido à falta de inserção ou autonomia dos burocratas.

Nesse sentido, concomitantemente às mudanças na política econômica brasileira ao final do século XX – as quais serão abordadas na próxima seção –, cumpre acentuar a mudança de paradigma institucional ocorrida no Brasil pós-1988. Segundo Lotta et al. (2018), embora alguns resquícios de insulamento burocrático permaneçam na administração pública brasileira – a exemplo do padrão meritocrático de seleção de servidores para ocuparem cargos-chave – houve uma reconfiguração do funcionamento do Estado sob uma perspectiva complexa e dinâmica a que os autores denominam governança democrática.

Contraposta ao insulamento burocrático, cuja premissa era a de que a interação entre política e burocracia gerava efeitos negativos, a governança democrática reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia sob uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexa. Dessa forma, se apoia na necessidade de desenvolvimento de arranjos institucionais pautados em capacidades técnico-políticas voltadas à governança e, pois, à solução de problemas transversais. Mitiga, enfim, as possibilidades de insulamento

democrático, tendo em vista a presença de mecanismos de controle e *accountability* – assegurados pela intersetorialidade, coordenação federativa e dimensão federativa (Lotta et al., *op. cit.*). Interessa, portanto, observar de que modo as configurações das políticas industriais foram adaptadas à governança democrática.

Em suma, o arcabouço teórico analisado busca sintetizar as principais contribuições das múltiplas Teorias do Desenvolvimento bem como da literatura referente às capacidades estatais e assume como postulado primordial a necessidade de se articular, sob a coordenação do Estado, políticas públicas – macroeconômicas e industriais, além de educacionais e sociais – promotoras do desenvolvimento, de modo a fomentar a sofisticação produtiva da economia e alavancar a expansão das liberdades de que a maioria dos cidadãos ainda está longe de desfrutar.

3. POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL AO LONGO DO SÉCULO XX

O chamado Estado Desenvolvimentista brasileiro surgiu acidentalmente, assim como suas contrapartes latino-americanas, como resposta à crise econômica decorrente da Grande Depressão no início da década de 1930. Foi nessa esteira, dado o fim do crescimento do mercado externo para exportação de produtos primários, que os governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) ensejaram a criação de instituições e políticas públicas que posteriormente serviriam de instrumentos de desenvolvimento econômico protagonizado pelo Estado sob o viés da substituição de importações^{23 24}: a proteção tarifária e o comércio administrado, nos anos 1930; as empresas estatais de aço, nos anos 1940 e 1950; um banco de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, nos anos 1950; uma empresa estatal de petróleo, a Petrobras, em 1953; bem como as políticas setoriais para a implantação de uma indústria automobilística, nos anos 1950. Ademais, foi concebida uma nova agência de pessoal, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cujo

²³ Em 1934, as importações caíram à metade de seu pico em 1929 e permaneceram estagnadas durante os cinco anos seguintes (Fishlow, 2013).

²⁴ Segundo Rocha (2015), o regime de substituição de importações significou uma estratégia de desenvolvimento baseada numa forte orientação estatista, a qual seria formalizada teoricamente pelo estruturalismo latino-americano – responsável pela incorporação do argumento da indústria infante – pautado em Hamilton (1790) e List (1841) – bem como da economia keynesiana.

cerne era profissionalizar a insular a burocracia das principais instituições desenvolvimentistas (Schneider, 2014)²⁵.

Embora a industrialização brasileira tenha ganhado fôlego a partir do início do século passado, com o Encilhamento²⁶ e a variabilidade cíclica da taxa de câmbio²⁷ e o consequente aumento da produção têxtil doméstica, a literatura converge em que o modelo de desenvolvimento pátrio até a década de 1930 se caracterizava por uma orientação externa pautada na exportação agrícola (Furtado, 1959; Tavares, 1972 *apud* Rocha, 2015). Foi somente após a Grande Depressão subsequente à Crise de 1929, no entanto, que a industrialização via substituição de importações tomou corpo.

Fishlow (2013) explica que tal processo teve como pilar fundamental o apoio do governo à demanda interna – chamado por Furtado (1959) de “deslocamento do centro dinâmico” –, o que se deu por meio de três principais componentes: o suporte federal via compras da produção excedente de café pelo Conselho Nacional do Café e sua consequente expansão da oferta monetária; o elevado déficit federal de 1932, decorrente da insurreição paulista do mesmo ano; e a mudança do Tesouro para sucessivos déficits fiscais keynesianos desde 1934 até o fim da década. Com isso, houve um crescimento anual de 9% entre 1932 e 1939 bem como o início da expansão de setores intermediários.

Ben Ross Schneider (2014) salienta a dimensão política do processo de construção do Estado Desenvolvimentista brasileiro, durante o qual a criação de novas instituições vinha acompanhada da diversificação das fontes de apoio político: sindicatos de orientação nacionalista e populista; grupos de economistas²⁸; associações de industriais; e, por fim, militares. Tais grupos, no entanto, jamais se fundiram em uma única e coerente coalizão ou estratégia de desenvolvimento.

Nesse ínterim, entre o final do Estado Novo e o início do governo Dutra (1946-1950), houve um debate marcante acerca dos rumos da política econômica. Tal contenda, protagonizada por Eugênio Gudin (1886-1986) e Roberto Simonsen (1889-1948) e denominada Controvérsia do Planejamento, reverbera até a contemporaneidade. A grosso modo, enquanto Simonsen – representante do industrialismo – defendia a ainda incipiente

²⁵ O próprio Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) começou a ser constituído nos anos 1950, com a criação do CNPq e da CAPES, e complementado com a FINEP nos anos 1960.

²⁶ O qual provocou uma expansão do crédito acompanhada de uma elevada taxa de inflação (Fishlow, 2013)

²⁷ Tal variabilidade permitiu, com a valorização cambial, importar maquinaria; e, com a desvalorização, o aumento do custo de importações e, portanto, da lucratividade (Fishlow, *op. cit.*).

²⁸ Sobre os quais Ricardo Bielschovsky produziu estudo clássico; ver Bielschovsky (1988).

tradição estatal desenvolvimentista voltada ao planejamento econômico, Gudin – expoente do liberalismo – sustentava o Estado regulador bem como a desestatização de certas empresas e maior rigidez diante da crescente inflação. Lara Resende (2017) aponta que, embora a proposta de Simonsen tenha se sagrado preponderante no plano político, Gudin teria sido o vencedor intelectual da controvérsia.²⁹

Dessa forma, já no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), adotou-se um sistema flexível de múltiplas taxas de câmbio visando a um duplo objetivo: subsidiar as importações consideradas fundamentais à industrialização e instituir um imposto implícito sobre exportações, as quais recebiam a menor taxa de câmbio. Em 1953, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) publicou sua Instrução 70, a qual distinguia importações de acordo com sua essencialidade e estabelecia cinco categorias de taxas de câmbio que dependiam do produto importado. Nesse sentido, em 1955 (pouco antes da posse de Juscelino Kubitschek), foi instituída a Instrução 113 da SUMOC mediante a qual se encorajou o investimento estrangeiro – dado que garantiu regras de entrada iguais às das firmas domésticas, o que foi motivo de grandes controvérsias (Rocha, 2015, pp. 54-55; Fishlow, *op. cit.*, p. 28).

Em 1956, visando à intensificação do processo de industrialização, o recém-eleito Juscelino Kubitschek lançou o Plano de Metas (1956-1960) sob o conhecido slogan “50 anos em 5”. O plano tinha como foco os setores de transporte (automotivo, sobretudo) e de energia bem como contava com investimentos tanto nacionais quanto estrangeiros. Durante esse período, o PIB nacional cresceu em média 7.7% e a indústria manufatureira, 11,37% ao ano. Entretanto, nos anos de 1962-1963, o país adentrou uma recessão decorrente da deterioração fiscal, da alta inflação e da instabilidade política – esta última gerada pela renúncia de Jânio Quadros em 1961 e pelo conturbado governo de João Goulart, processo que culminou no Golpe Militar de 1964.

A principal medida econômica do início do regime militar, sob o governo de Castello Branco (1964-1967), foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em novembro de 1964. Tal plano, encabeçado por Roberto Campos – titular do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica criado em maio daquele ano – e Octávio Bulhões – titular do Ministério da Fazenda –, objetivava mitigar os crescentes déficits e inflação mediante reformas fiscais e financeiras. Dessa maneira, o governo logrou aumentar receitas – por meio da introdução de novos impostos, sob o modelo do Imposto sobre

²⁹ Vale notar, todavia, que o próprio Gudin assumiu o comando das finanças brasileiras por um breve período entre 1954 e 1955 (durante o governo Café Filho).

Valor Adicionado (IVA) – bem como reduzir seus déficits fiscais. Ademais, na frente financeira, foi criado o Banco Central do Brasil³⁰, introduziu-se o mecanismo de indexação para assegurar contratos de longo prazo diante da inflação, e delineou-se uma separação entre bancos comerciais e instituições não-bancárias. O PAEG, portanto, logrou controlar o surto inflacionário bem como instituir uma nova arquitetura institucional, porém não levou ao crescimento imediato (Garcia *et al.*, 2019; Rocha, 2015).

Com efeito, em 1967, o presidente Artur da Costa e Silva nomeou Antônio Delfim Netto para chefiar o Ministério da Fazenda, o qual promoveu algumas mudanças na condução da política econômica. Dadas as condições mais sólidas oferecidas pelo PAEG bem como a maior liquidez internacional, o novo ministro implementou uma série de medidas inspiradas em moldes desenvolvimentistas, a começar pelo financiamento de agentes públicos e privados. Os anos entre 1968-1973 ficaram conhecidos como “milagre econômico”, durante os quais o Brasil cresceu a taxas superiores a 10% ao ano. Dessa época data o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I: 1972-1974), voltado à expansão da infraestrutura e do setor de bens duráveis.

Com o primeiro choque do petróleo em 1973, o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979) buscou superar a crise mediante a instauração do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II: 1975-1979), cujo cerne era maximizar o modelo de industrialização via substituição de importações com financiamento externo. Buscava-se reduzir a dependência da importação de insumos básicos (como petróleo) e bens de capital; e as empresas estatais teriam papel fundamental nesse processo. Desse modo, a segunda metade da década de 1970 acabou por assistir a um aumento dos déficits e da inflação bem como da dívida externa, a qual colapsaria após o Choque Volcker³¹.

Em suma, os principais pilares da política industrial brasileira entre 1930 e 1980, caracterizada como nacional-desenvolvimentista, eram a combinação de protecionismo comercial, promoção de investimentos por empresas estatais e financiamento do BNDES. O objetivo elementar era, mais do que constituir setores ou empresas internacionalmente competitivas, construir um parque industrial à imagem e semelhança das economias avançadas.

³⁰ Nota-se que, logo na criação do BC, o governo estabeleceu uma conta entre o recém-criado banco central e o Banco do Brasil; intitulada Conta de Movimento, tal mecanismo possibilitou ao Banco do Brasil emitir moeda dado que tinha discricionariedade em sacar fundos dessa conta para ampliar o financiamento a determinados setores e firmas. Além disso, foi criado o Conselho Monetário Nacional, o qual possuía comando sobre o BC (Garcia *et al.*, 2019).

³¹ A expressão se refere ao drástico aumento da taxa de juros norte-americana protagonizado por Paul Volcker, presidente do Federal Reserve entre 1979 e 1987.

Daí a insistência na criação de capacidade via substituição de importações bem como a utilização do déficit em balança como pedra de toque para a definição dos setores-chave, além do foco em setores de bens de capital e no setor automobilístico (Rocha, 2015; Abdal, 2019).

A partir dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, no entanto, o Brasil – e os demais países da América Latina – passou a deixar de lado políticas voltadas ao desenvolvimento industrial. Essa mudança se deu devido a duas principais razões: a) o esgotamento fiscal subsequente ao PND II e à reorientação da política monetária dos EUA – sobretudo após a crise da dívida, iniciada com a moratória do México em 1982; b) uma mudança na teoria econômica acerca do papel do Estado. A política econômica deste período esteve voltada a ações horizontais – visando a conferir maior competitividade à indústria nacional mediante abertura comercial – bem como ao combate à crise da balança de pagamentos e, sobretudo, à inflação (Almeida, 2009; Abdal, 2019).

É somente com a virada do milênio que as políticas industriais retornarão ao vocabulário do Governo Federal, tendo como marco inicial a implementação dos Fundos Setoriais – os quais, embora estruturados em 1999, entraram em vigência no início da década passada. Tal medida visava a vincular parcela da receita orçamentária a políticas de CT&I, com um percentual mínimo reservado às regiões de menor dinamismo econômico, porém sofreu desde o início com contingenciamentos e limitações legais; os quais seriam aliviados com a promulgação da Lei de Inovação de 2004 e da Lei do Bem de 2005 (Almeida, 2009).

Glauco Arbix e Scott Martin (2010) denominam esse movimento de *novo ativismo estatal sem estatismo*, na medida em que não é redutível ao dirigismo autoritário do período nacional-desenvolvimentista e tampouco ao fundamentalismo mercadológico das últimas décadas do século XX. Pelo contrário, busca construir um ambiente econômico pró-negócios, mediante inovação institucional e com foco na inovação tecnológica. Ademais, possuiria uma formulação compatível com a democratização pós-1988 bem como mecanismos orientados pelo contexto de economia aberta e objetivos afinados com a política social – marcada pela redução da pobreza e das desigualdades (Abdal, 2019).

Dada essa introdução acerca das políticas econômicas nacionais no decurso do século passado, as próximas seções abordarão seus desdobramentos – a partir de meados da década de 1990 – com foco nas políticas macroeconômicas a partir do Plano Real e, posteriormente, nas três principais políticas industriais brasileiras do início do século XXI.

4. PANORAMA DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS ENTRE 1994 E 2014

4.1. Plano Real

Em fevereiro de 1994, o governo federal lançou seu último plano de estabilização da hiperinflação, o Plano Real, que fora antecedido por outros cinco planos: o Cruzado (1986), o Bresser (1987), o Verão (1989), o Collor I (1990) e o Collor II (1991). Nota-se, de antemão, que o Plano Real não gozava da aprovação do FMI, com o qual o governo brasileiro mantinha uma relação conturbada. O Real se baseava em alguns pilares: a redução dos déficits, a modernização das empresas e a redução das distorções de preços oriundas de congelamentos anteriores. Além disso, tal plano destoava de seus antecessores pelo fato de que foi planejado com antecedência, com uma série de medidas tomadas antes de seu lançamento oficial (Garcia et al., 2019).

O primeiro estágio do plano se deu em junho de 1993, quando o governo criou o Programa de Ação Imediata (PAI), cujo foco era a turbulência fiscal decorrente da redução das receitas de senhoriagem. O PAI incluiu o aumento de impostos já existentes bem como a criação de novos impostos (a exemplo do imposto sobre intermediação financeira), além da renegociação das dívidas dos entes subnacionais de modo a reduzir os déficits dos estados. No início de 1994, o governo implementou o Fundo Social de Emergência (FSE), concebido para suspender parte das receitas vinculadas a estados e municípios, visando a garantir maior flexibilidade no orçamento do governo federal. No plano monetário, a declaração de limitar a impressão da nova moeda levou à adoção de uma política de juros altos bem como de altas proporções de reservas. Já em março de 1994, o governo chegou a um acordo acerca das renegociações da dívida externa sob o Plano Brady, securitizando sua dívida inadimplida e retomando o acesso aos mercados internacionais. Ademais, o plano provocou importantes mudanças no arcabouço institucional em que o Banco Central operava, tais como a transferência da gestão da dívida externa à Secretaria do Tesouro Nacional e a redução do tamanho e das competências do Conselho Monetário Nacional (Garcia et al., 2019). Para os fins do presente estudo, as mudanças institucionais merecem especial atenção e serão discutidas mais adiante.

Um aspecto controverso, porém bem-sucedido, do plano diz respeito à questão da estagnação dos salários e preços. Com a criação de uma nova unidade de conta em fevereiro de 1994, a URV – Unidade Real de Valor – buscou-se estabelecer uma unidade de valor paralela e temporária ao cruzeiro real (moeda inflacionada). O governo anunciou, em maio, que o real passaria a ser a moeda nacional a partir de julho. Os preços eram cotados tanto em URVs quanto em Cruzeiros Reais, no entanto os pagamentos somente podiam ser feitos em cruzeiros reais – de forma que a URV tinha sua paridade ao cruzeiro real reajustada constantemente, dado que tinha paridade de um-para-um com o dólar. Com isso, a taxa de conversão da URV com o cruzeiro real era estabelecida diariamente, e muitas das conversões eram deixadas para a livre negociação entre os agentes econômicos enquanto o governo intervia nos preços oligopolizados. Desse modo, os agentes notariam a baixa inflação da moeda paralela e não teriam expectativas de alta inflação quando a mudança de moedas ocorresse efetivamente. Após a conversão da moeda, a taxa de inflação caiu substancialmente, pondo fim ao período de hiperinflação no Brasil.

Garcia et al. (2019) salientam, como principais fatores que explicam o sucesso do Plano Real em domar a hiperinflação: a) a possibilidade de financiamento externo decorrente do acordo realizado com credores internacionais por meio do Plano Brady; b) a condução de uma política monetária mais restritiva; c) a reforma fiscal, a qual possibilitou maiores superávits primários – nota-se que essa se deu em diversas frentes, a começar pela renegociação das dívidas dos bancos estaduais bem como a limitação fiscal dos governos estaduais. Nota-se, ainda, que tal processo culminou na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº101/2000 – instrumento fulcral para a gestão fiscal do Estado brasileiro.

Cabe, por fim, ressaltar os impactos desse processo sobre a arena política, na qual se assegurou a eleição de Fernando Henrique Cardoso (ministro da Fazenda à época do Real) à presidência em 1994 bem como sua reeleição em 1998.

4.2. 1995–2002

Os anos subsequentes à implementação do Plano Real assistiram a uma consolidação das reformas iniciadas no período anterior, sobretudo com a intensificação do processo de privatização e a promoção de reformas nas áreas fiscal e bancária. Houve, por outro lado, vastos desafios, inicialmente materializados pela crise bancária que sucedeu ao Real, a qual consistiu na falência de uma série de bancos estatais e privados devido à redução de receitas atreladas ao aumento da base monetária – e, pois, vinculadas à alta inflação. Ademais, no cenário externo

houve duas importantes crises: a Asiática em 1997 e a da Rússia em 1998, depois da qual o real sofreu um forte ataque especulativo e o Banco Central viu suas reservas internacionais caírem drasticamente (Garcia et al., 2019)

O mês de janeiro de 1999 marca a adoção do regime de câmbio flutuante com metas de inflação e o consequente estabelecimento do chamado tripé macroeconômico vigente atualmente. A instituição do regime de metas de inflação se deu na esteira das crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998) – que ocorreram em contextos de câmbio fixo – as quais ecoavam a fragilidade financeira externa de países emergentes³². O caso brasileiro não era muito distinto, na medida em que, incapaz de realizar o ajuste fiscal necessário, o governo sofreu sucessivas diminuições de suas reservas internacionais por ataques especulativos e teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional bem como subir consideravelmente a taxa de juros.

Dessa forma, com a assunção de Armínio Fraga à presidência do Banco Central do Brasil e a nomeação de Sérgio Werlang à Diretoria de Política Econômica, estabeleceu-se o que se convencionou chamar de tripé macroeconômico: câmbio flutuante, metas de inflação e responsabilidade fiscal mediante superávit primário.

Em 2001, no entanto, ocorreu nova deterioração do cenário internacional – dessa vez com a recessão nos EUA e a queda do peso argentino – somada a uma acentuada crise energética – resultado de má gestão da infraestrutura e do racionamento de eletricidade imposto pelo governo. Com isso, o governo FHC perdeu popularidade, levando à eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Cabe salientar que, durante as eleições de 2002 e diante de uma imprevista desvalorização da moeda nacional bem como de um aumento nas taxas de juros dos títulos da dívida pública, Lula se comprometeu a manter a política macroeconômica de seu antecessor.³³

4.3. 2003–2010

O período posterior à eleição de Lula se caracterizou por uma singular melhora no cenário externo, marcada pelo substantivo aumento do preço de commodities. Ao observar

³² O conceito de fragilidade financeira foi desenvolvido pelo economista norte-americano Hyman P. Minsky em Minsky (2002).

³³ Tal movimento se deu com a assinatura da chamada “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual Lula adota um tom conciliador em matéria econômica, reiterando o compromisso de respeitar as obrigações do país (referente ao pagamento da dívida pública) bem como a política de superávit primário e de combate à inflação.

amplamente o período 1960 – 2016, Garcia et al. (2019) afirmam que os anos de 2004 a 2008 apresentam os melhores resultados econômicos da época: superávits fiscais, aumento do comércio internacional, redução da dívida externa *cum* acúmulo de reservas internacionais e a consolidação do regime de metas de inflação adotado em 1999. Soma-se a isso a implementação de um bem-sucedido programa de transferência de renda com condicionalidades, o Bolsa Família, responsável por grandes avanços na redução da pobreza.

Por outro lado, houve uma acentuada apreciação da taxa real de câmbio acompanhada de uma política de juros altos, a qual, segundo alguns autores, contribuiu para a estagnação subsequente da produção industrial a partir de 2011 bem como da reprimarização da pauta de exportações (Marconi e Oreiro, 2016).

Entretanto, após a reeleição de Lula em 2006 e sobretudo após a crise financeira de 2008-2009, o governo começou a mudar sua política macroeconômica em direção a uma maior intervenção estatal na economia. Sem adentrar o mérito das políticas implementadas³⁴, é possível constatar que, do ponto de vista estritamente macroeconômico, elas levaram a uma relativa piora dos balanços fiscais. Um dos programas mais relevantes dessa nova atitude estatal foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual era centrado no investimento em infraestrutura com o objetivo de potencializar o crescimento econômico. Outro ator relevante foi o BNDES, responsável pelo acentuado investimento em empresas nacionais visando a torná-las mais competitivas internacionalmente. Por fim, houve novos e significativos investimentos estatais, por meio da Petrobras, na exploração de petróleo no chamado pré-sal. Tais políticas foram ampliadas a partir da crise financeira de 2008-2009 - como forma de implementação de uma política contracíclica que evitasse que o país adentrasse uma recessão – e se mostraram, inicialmente, bem-sucedidas, garantindo a eleição de Dilma Rousseff no pleito de 2010.

4.4. 2011–2014

No início de seu primeiro mandato, Dilma nomeou Alexandre Tombini para a presidência do Banco Central; o novo mandatário, considerado *dovish*³⁵ e suscetível às pressões do Executivo, diminuiu abruptamente a taxa de juros e produziu uma forte desvalorização do real. Na visão do governo, embora as taxas de juros reais viessem caindo desde 2005, elas

³⁴ Vale notar que parte das políticas instituídas nesse período será explorada na seção de políticas industriais, sobretudo com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

³⁵ O termo se refere a autoridades mais lenientes com a inflação.

permaneciam altas perante os padrões internacionais e contribuíam para uma indesejada apreciação da taxa de câmbio. Alguns autores (Barbosa-Filho, 2008) ressaltam que a própria taxa de câmbio – considerada, por certas correntes discutidas anteriormente, instrumento fundamental para uma política que gere sofisticação produtiva ou transformação estrutural – estaria sendo utilizada como âncora nominal para a estabilização de preços desde o estabelecimento do regime de metas de inflação, o que se explicaria pela obstrução de canais mais tradicionais de política monetária no país (Barboza, 2015, *apud* Carvalho e Rugitsky, 2015).

O ano de 2011 marcou, pois, a introdução da chamada Nova Matriz Macroeconômica³⁶, a qual se baseou em regulações sobre fluxos de capitais e derivativos cambiais visando a aumentar a autonomia de política e interromper a apreciação da moeda, bem como a progressiva redução na taxa de juros básica e no superávit primário. Ademais, o governo reduziu os *spreads* dos bancos públicos, o que se transmitiu ao sistema financeiro como um todo por meio de pressões competitivas.

Da mesma forma, houve importantes mudanças no âmbito fiscal. Enquanto o governo Lula logrou aumentar o investimento público ao mesmo tempo em que reduzia a dívida pública – sobretudo devido ao *boom* de commodities – a gestão Dilma I operou um aumento do superávit fiscal de 1% em seu primeiro ano, estabilizando a porção de investimento público durante o resto do mandato. Com o arrefecimento do crescimento, no entanto, distintas tentativas de estimular o investimento acabaram levando a uma deterioração da base fiscal e a um aumento da dívida pública. Algumas das medidas tomadas nesse sentido – as quais serão melhor discutidas na próxima seção – consistiram na isenção de impostos para diversos setores da economia, na redução de tarifas de energia e na transferência de títulos de alto rendimento do Tesouro ao BNDES com o objetivo de prover financiamento de longo prazo a juros baixos (Carvalho e Rugitsky, 2015).

Há certa convergência na literatura de que as políticas fiscais anticíclicas implementadas entre 2012 e 2014, baseadas em isenções fiscais em vez de gastos públicos, apresentaram resultados muito limitados, impactando minimamente a produção e o emprego (Prates et al., 2017).³⁷

³⁶ Ver “País mudou sua matriz econômica, diz Holland”, disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/2942048/pais-mudou-sua-matriz-economica-diz-holland>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

³⁷ Parte dessas políticas constituiu o Plano Brasil Maior, analisado mais adiante.

A partir de 2012, a economia passou a apresentar sinais de exaustão; a taxa de crescimento do PIB per capita decresceu a 1%, acompanhada da redução nos preços de commodities e da aceleração da deterioração fiscal. Além disso, o governo passou a instrumentalizar empresas estatais com o objetivo de amenizar a inflação por meio do controle de preços administrados, mantendo baixos os preços do combustível e da eletricidade comercializados por suas empresas a despeito do aumento de preços na economia. Por fim, houve uma queda substancial do investimento – sobretudo a partir de 2014 – o que cimentou a subsequente recessão.

Em 2015 e 2016, o PIB decresceu 4.6% e 2.7%, respectivamente, e os déficits fiscais atingiram cerca de 7% do PIB em 2016. Desse modo, constatou-se que a questão fiscal se mostrou mais alarmante do que antevisto, sobretudo devido à ausência de reformas estruturais que gerassem uma consolidação fiscal (Garcia et al., 2019).

5. AS TRÊS POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES

5.1. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2003)*

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi anunciada ao final de 2003 e lançada oficialmente no início de 2004 pelo Presidente da República, constituindo um marco fundamental em três frentes. Em primeiro lugar, instituiu o retorno *de facto* das políticas industriais no país depois de cerca de 25 anos (tendo em vista o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento lançado no governo Ernesto Geisel)³⁸. Além disso, demonstrou uma articulação intragovernamental praticamente inédita, envolvendo o Ministério da Fazenda e o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Finalmente, teve na inovação seu eixo diretor – diferentemente das estratégias tradicionais do antigo Estado Nacional-Desenvolvimentista bem como do Estado Regulador dos anos 1990 (ABDI, 2018). O diagnóstico que fundamentava a PITCE colocava a inovação tecnológica no cerne da política:

O panorama mundial está marcado por um novo dinamismo econômico, baseado na ampliação da demanda por produtos e processos diferenciados, viabilizados pelo desenvolvimento intensivo e acelerado de novas tecnologias e novas formas de organização. Essa nova dinâmica realça a importância da inovação como um elemento-

³⁸ Empregamos a expressão *de facto* pois, embora os Fundos Setoriais implementados no segundo governo FHC (e comentados ao final da Seção 3) tenham representado um marco relevante para as políticas de inovação, seu impacto não é comparável ao da PITCE.

chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional. A utilização de novos processos pressiona as empresas (públicas e privadas) a operarem com baixo custo e alta qualidade. O desenvolvimento de novos produtos e usos possibilita a disputa e a conquista de novos mercados, acentuando o lugar cada vez mais importante que ocupa a capacitação para inovação industrial. É necessária uma alocação crescente de recursos públicos e privados para esse campo, para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), para a alta qualificação do trabalho e do trabalhador e para a articulação de redes de conhecimento. Essa interação de diferentes áreas do saber, de métodos e alvos constitui uma das marcas fundamentais da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. (BRASIL, 2003, p. 4)

A PITCE tinha como principais objetivos, pois, o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas e a expansão das exportações a partir de uma estrutura que se baseava em três eixos:

1. Linhas de ação horizontais: a) inovação e desenvolvimento tecnológico; b) inserção externa; c) modernização industrial; d) melhoria do ambiente institucional e ampliação da capacidade e escala produtiva;
2. Opções estratégicas: a) semicondutores; b) software; c) bens de capital; d) fármacos e medicamentos;
3. Atividades portadoras de futuro: a) biotecnologia; b) nanotecnologia; c) biomassa e energias renováveis.

As opções estratégicas tratavam-se de áreas com maior preparo tecnológico e capacidade de oferecer retornos rápidos para as cadeias nas quais estavam inseridas ao mesmo tempo em que investiam mais em P&D, eram mais dinâmicas e contavam com uma densa cadeia de fornecedores. Já as atividades portadoras de futuro identificavam e recomendavam investimentos de longa duração, dado que envolviam aprendizagem e maior tempo de maturação. A referência era para setores de alta tecnologia com capacidade de competir internacionalmente. A escolha desses setores se deu com base em estudos internacionais (executados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, e pelo NAE) prevendo a aproximação com a fronteira do conhecimento e das práticas industriais mais avançadas (ABDI, 2018).

Nesse sentido, Suzigan e Furtado (2006) sustentam que a escolha de atividades que serão objetos da política industrial, sendo estratégica, deve ser fruto da colaboração entre empresas – as quais identificam oportunidades, porém se defrontam com uma série de incertezas acerca dos retornos esperados – e governo – responsável por conferir um modelo de coordenação adequado. Dada a ênfase da PITCE na inovação, tal interface deve ocorrer com vistas à identificação de atividades transversais capazes de gerar externalidades positivas para

a economia como um todo – assim podem ser considerados os setores alçados pela PITCE como foco de promoção.

Uma das consequências de maior relevância da PITCE se deu como efeito secundário; ao se deparar com um aparato institucional e legal antiquado, essa política acabou por impulsionar importantes inovações no marco regulatório brasileiro: foi justamente nesse período que se promulgaram a Lei do Bem e a Lei de Inovação.

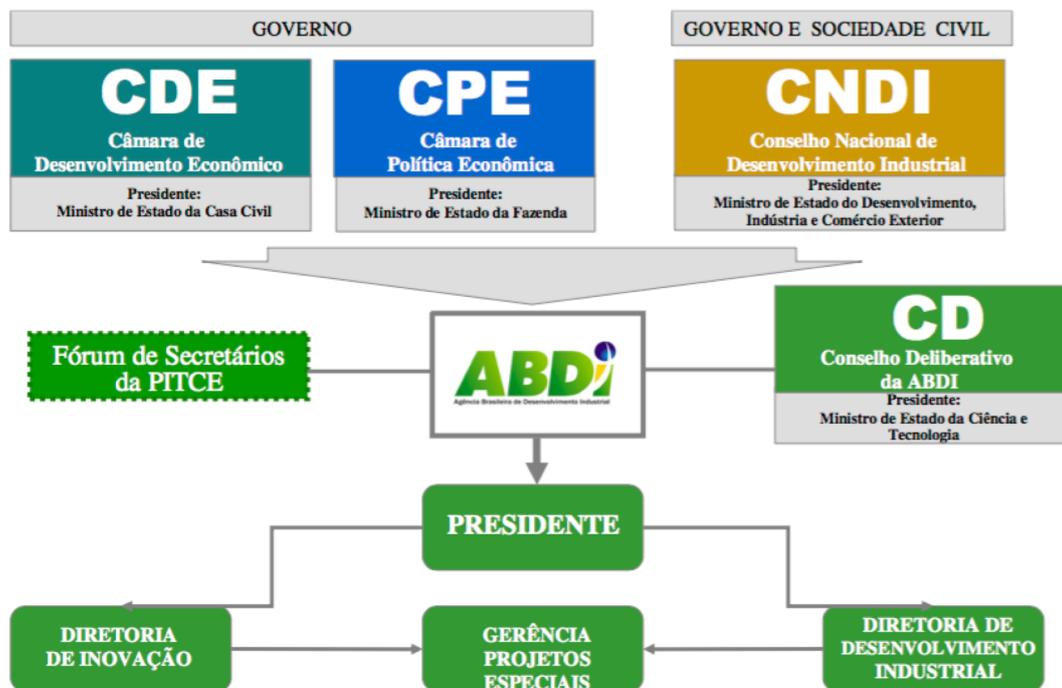
No que se refere à estrutura institucional da PITCE, foram criados dois relevantes órgãos: a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), regulamentados em fevereiro de 2005. Este é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e integrado por outros doze ministros, pelo Presidente do BNDES e representantes da iniciativa privada e dos trabalhadores. Já a ABDI, embora desenhada para desempenhar papel central na nova política, foi criada como um serviço social autônomo, o que não lhe permite ter poder convocatório sobre outras instituições – além de ter enfrentado dificuldades para empossar sua diretoria, a qual é formada por representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia (Suzigan e Furtado, 2006, p. 179).

Os mesmos autores ressaltam que a implementação da PITCE foi dificultada “pelos efeitos adversos da política macroeconômica, pela falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, pela precariedade da infraestrutura econômica, por insuficiências do sistema de CT&I e pela fragilidade de comando e coordenação do processo da política industrial^{39 40}.” (Suzigan e Furtado, op. cit.). Vale salientar que tal diagnóstico antecipa as subseqüentes avaliações tanto da PDP quanto do PBM feitas por distintos autores (Almeida, 2009; Schapiro, 2014; Arbix, 2017; Abdal, 2019).

³⁹ Os autores partilham da crítica novo-desenvolvimentista à política de juros altos (que aumenta os custos do capital) e câmbio apreciado (que dificulta a promoção de exportações) como mitigadoras dos possíveis efeitos positivos da política industrial.

⁴⁰ Ademais, Suzigan e Furtado (2006) tecem críticas contundentes ao sistema tributário, cuja irracionalidade e falta de isonomia contribuiu para localizações industriais casuísticas e escalas de produção inadequadas – além das deficiências da infraestrutura física.

Figura 1: Estrutura de Governança da PITCE.



Fonte: Brasil, 2006.

No âmbito macroeconômico, tal como descrito na seção anterior, vigoravam políticas ortodoxas sob o comando de Antônio Palocci no Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles no Banco Central, tendo ainda Guido Mantega na pasta do Planejamento (considerado o principal representante heterodoxo da equipe econômica do governo). Seguiu-se, e mesmo aprofundava-se, o regime estabelecido no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a priorização da estabilidade da moeda, da manutenção do sistema de metas da inflação, do regime de câmbio flutuante e também do ajuste fiscal para sustentar o superávit primário e do respeito aos contratos (SALLUM JR., 2016). No documento de lançamento da PITCE faz-se menção ao regime macroeconômico:

A política macroeconômica adotada foi, e continua sendo, fundamental para a recuperação dos créditos internacionais para o setor público e privado, assim como para a redução dos custos de rolagem da dívida interna e da taxa de inflação. Tal política permitiu a superação da grave crise do ano passado, sem que a atividade econômica tivesse caído como em outros países que enfrentaram crises semelhantes e passaram por fortes desvalorizações cambiais. A estabilização das principais variáveis macroeconômicas, a redução das taxas de juros, a

retomada do crédito interno e externo e a redução do risco Brasil são aspectos centrais para a retomada do investimento privado e do crescimento econômico. (BRASIL, 2003, p.1)

Nota-se, portanto, certa sinergia entre a política industrial e a política macroeconômica no que diz respeito à necessidade da consolidação fiscal e da redução da taxa de juros – embora essa tenha se dado de maneira gradual e a apreciação do câmbio não ter sido tratada.

5.2. Política de Desenvolvimento Produtivo

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi concebida e implementada na esteira da crise iniciada no sistema financeiro norte-americano e consistiu na retomada de políticas industriais tradicionais voltadas a 24 setores da economia brasileira. De antemão, já vale constatar o que Arbix et al. (2017b) denominam de *perda de foco* da PDP: enquanto a PITCE havia selecionado poucos segmentos prioritários (todos portadores de futuro), a PDP escolheu muitos setores e deixou de priorizar a inovação.

A PDP estabeleceu Quatro Metas-País, para 2010.

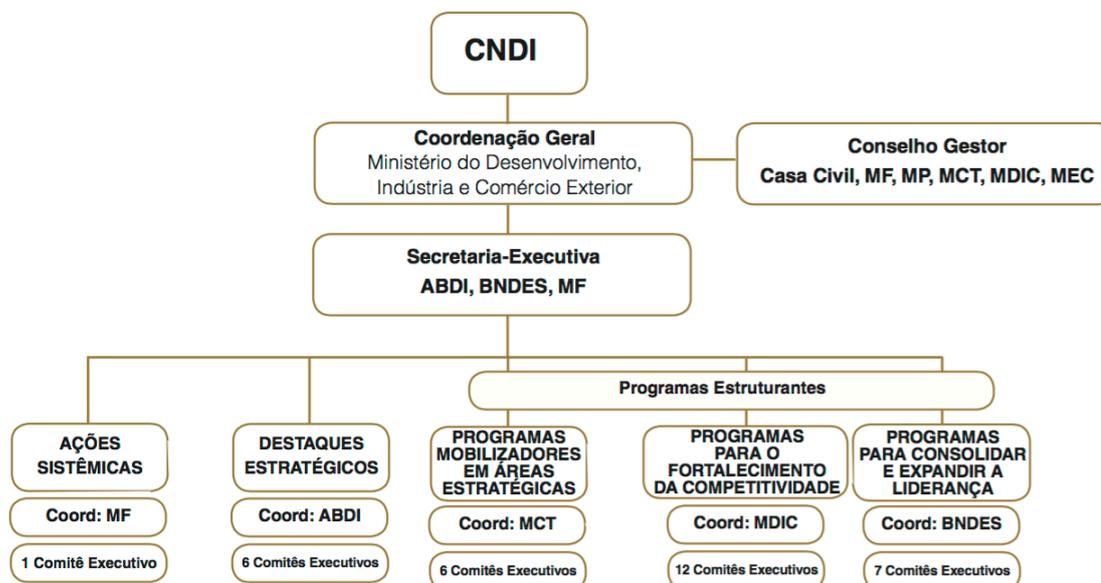
- 1) Aumentar a taxa de investimento da economia de 17,6% do PIB (R\$450 bilhões) em 2007 para 21% (R\$620 bilhões);
- 2) Ampliar os investimentos privados em P&D de 0,51% do PIB (R\$ 11, 5 bilhões) em 2005 para 0,65% (R\$ 18,2 bilhões);
- 3) Ampliar a participação brasileira nas exportações mundiais de 1,18% (US\$160 bilhões) em 2007 para 1,25% (US\$ 208,8 bilhões); e
- 4) Aumentar em 10% o número de MPE exportadoras em relação a 2006 (11.792 empresas).

No que tange às metas supracitadas, Almeida (2009) afirma que, embora a fixação de objetivos com prazos ser um fator positivo, elas não garantem o devido acompanhamento do esforço da política industrial por algumas razões. Em primeiro lugar, a meta de aumento de da taxa de investimento apenas projeta para 2010 a tendência de crescimento que já vinha sendo observada desde 2006 (pouco mais de 11% ao ano). Além disso, a meta de crescimento de exportação como indicador de sucesso carregaria certa dubiedade na medida em que tal aumento pode se dar por setores em que o Brasil já possui vantagens comparativas. Ademais, a meta de crescimento do número de MPEs exportadoras também seria dúbia, pois não incorpora a forma de inserção dessas empresas no mercado internacional. Por fim, todas as

metas da PDP são de curto prazo e coincidentes com o ciclo eleitoral, enquanto as mudanças esperadas da política industrial somente podem ser avaliadas no longo prazo – tal ponto remonta aos desafios impostos pela governança democrática à continuidade das políticas públicas.

A estrutura de governança da PDP, resumida na Figura 2, tem como ator central de coordenação o MDIC – o qual seria aconselhado pelo CNDI e apoiado por um comitê gestor, composto pela Casa Civil, MF, MPOG e MCT, e por uma secretaria executiva, formada pela ABDI, BNDES e MF. As dimensões sistêmica e estruturante foram repartidas entre cinco comitês-executivos, cada qual coordenado por determinado órgão governamental e composto por representantes do governo e do setor privado.

Figura 2: Estrutura de Governança da PDP.



Fonte: Brasil, 2008.

A configuração dos órgãos governamentais envolvidos também mudara: Guido Mantega havia assumido a Fazenda em 2006), deixando o Planejamento para Nelson Machado (que permaneceu no cargo por apenas cinco meses) e Paulo Bernardo (que liderou a pasta entre 2005 e 2010); Meirelles continuava no Banco Central. O principal ator desse processo, no entanto, foi o BNDES, à época presidido por Luciano Coutinho, o qual – ao lado de João Carlos Ferraz, seu coautor em diversos trabalhos e, à época, também no BNDES – estabeleceu um plano de ações com objetivos de curto prazo, divididos da seguinte forma:

1. Nível Sistêmico: Medidas que afetavam diretamente o desempenho da estrutura produtiva, priorizando ações nos planos fiscal e tributário.
2. Destaques Estratégicos: Fortalecimento das micro e pequenas empresas. Expansão das exportações; integração produtiva com a América Latina e Caribe, com foco inicial no Mercosul; integração com a África; descentralização espacial da produção do País; e produção ambientalmente sustentável.
3. Programas Estruturantes: a PDP se contrapôs à eleição de setores como realizado pela PITCE. As ações voltaram-se para equacionar necessidades de cada setor, no diálogo entre governo e empresários. Nesse ponto, a PDP anunciou três frentes de atuação: Programas mobilizadores de áreas estratégicas, Programas para consolidar e expandir a liderança e Programas para fortalecer a competitividade. (BRASIL, 2008, p.15-16).

À PDP somou-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional (encabeçada por Arno Augustin), que consistiu no maior programa de suporte ao investimento privado da história do Brasil (ABDI, op. cit.) visando ao enfrentamento da crise econômica originada com a falência do Lehman Brothers. Entretanto, do ponto de vista da estratégia de elevação da produtividade, o lançamento do PSI apenas reafirmaria a tendência de se colocar a inovação no mesmo nível de outros gargalos da economia à medida que o programa destinou apenas uma pequena parcela para a inovação e tecnologia, não mais do que 4% de sua dotação (ARBIX et al. op. cit.).

Com a *perda do foco* na inovação e fazendo uso de linhas de renúncia fiscal praticamente horizontais ao conjunto da indústria nacional, a PDP acabou por se mostrar mais como política anticíclica (estava-se diante de uma recessão mundial) do que como política industrial / política de CT&I – divergindo substancialmente da PITCE.

5.3. Plano Brasil Maior

O Plano Brasil Maior foi promulgado em meados de 2011, sob a égide da PDP e do PSI. Tendo como pano de fundo a recessão econômica mundial, seu principal objetivo era a sustentação do crescimento mediante instrumentos tradicionais, tal como previsto em justificativas oficiais:

“O Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas.” (BRASIL, 2011 *apud* ABDI, 2018)

Estabeleceram-se dez metas, previstas para serem cumpridas até 2014 – algumas das quais já estavam na PDP e tiveram seus valores alterados a despeito de não terem sido alcançadas:

1. Ampliar o investimento para 22,4% do PIB.
2. Elevar o dispêndio de P&D privado para 0,9% do PIB.
3. Aumentar para 65% a participação de trabalhadores com pelo menos o Ensino Médio.
4. Ampliar o valor agregado nacional para 45,3%.
5. Elevar a indústria intensiva em conhecimento para 31,5% de participação no total da indústria.
6. Aumentar em 50% o número de micro e pequenas empresas inovadoras.
7. Diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial.
8. Diversificar as exportações brasileiras, representando 1,6% do comércio mundial.
9. Elevar para 66% a participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias.
10. Ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (40 milhões de domicílios). (BRASIL, 2011)

Foram contemplados 19 setores por meio de 69 instrumentos divididos entre fiscais-tarifários (isenções tributárias e administração das tarifas de comércio exterior), financeiros (condições favoráveis de financiamento corporativo, via BNDES e FINEP) e institucionais (definição de marcos reguladores, constituição de carreiras públicas e criação de novas condições de ação para o Estado).

Ademais, foram concebidas duas dimensões de ações: uma setorial (voltada a reestruturar o perfil da indústria nacional, tocando tanto setores de baixa capacidade de inovação tecnológica quanto setores intensivos em tecnologia e setores de serviços, do comércio atacadista e varejista) e outra sistêmica (cujo objetivo central era equacionar

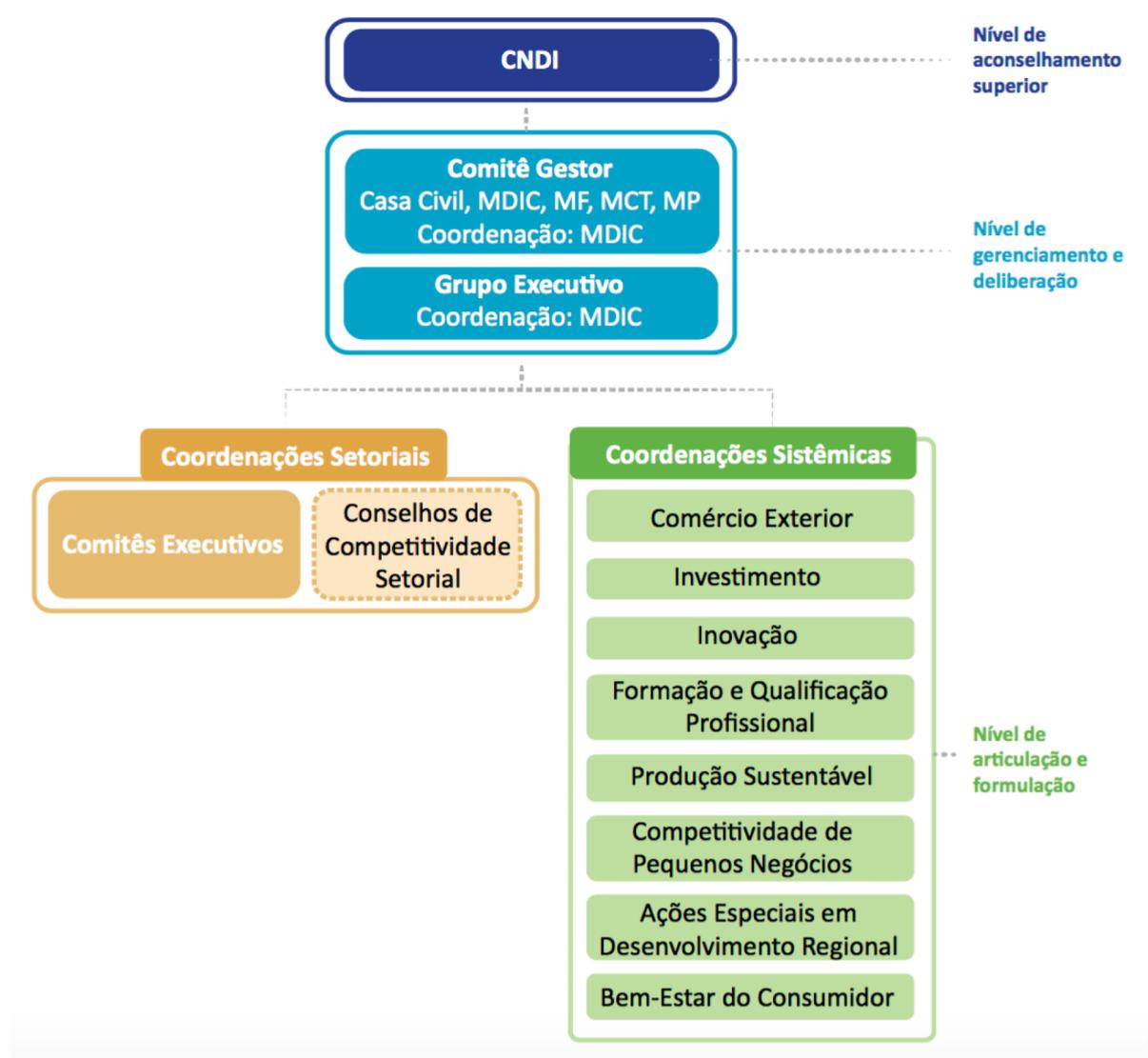
problemas transversais que afetam a competitividade da indústria, a exemplo da qualificação de mão de obra).

Tais dimensões engendraram dois grupos de ação, atrelados a dois braços de governança. A dimensão setorial, em que se estabeleceram as Diretrizes Estruturantes⁴¹, era comandada pelos comitês executivos assessorados pelos conselhos de competitividade e tinha um viés vertical. Nesse sentido, foram constituídas dezenove coordenações setoriais, integradas por representantes do governo, das indústrias e dos trabalhadores: petróleo, gás e naval; química; complexos da saúde; energias renováveis; móveis; automotivo; mineração; construção civil; defesa, aeronáutica e espacial; agroindústria; bens de capital; metalurgia; serviços logísticos; TIC/complexo eletrônico, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; serviços; comércio; calçados, têxtil, confecções e joias, celulose e papel. Já a dimensão sistêmica, voltada aos problemas transversais, estabeleceu coordenações sistêmicas (dispostas na Figura 3) que deveriam realizar reuniões ordinárias mensais.

O desenho completo do PBM, previsto no Decreto nº 7.540/2011 (Brasil, 2011), ainda contém um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior, os quais funcionariam como instâncias de gerenciamento e deliberação. O grupo executivo era coordenado pelo MDIC e era composto por representantes dos seguintes órgãos e agências: Casa Civil, Ministério Público, MF, MCT, ABDI, BNDES e FINEP. O comitê gestor, por sua vez, era formado pelos titulares do MDIC, Casa Civil, MF, MPOG e MCT. Por fim, o aconselhamento superior da política industrial cabia ao CNDI.

⁴¹ Tais Diretrizes envolviam: fortalecimento de cadeias produtivas, ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios, desenvolvimento das cadeias de suprimento de energias, diversificação das exportações (mercados e produtos) e internacionalização corporativa e consolidação de competências na economia do conhecimento natural.

Figura 3: Estrutura de Governança do PBM.



Fonte: Brasil, 2014.

Vale notar que tal desenho, pautado na inclusão dos diversos *stakeholders* da política industrial nas coordenações tanto setoriais quanto sistêmicas, denota a preocupação com um modelo que não seja *top-down*, mas inclusivo e responsivo à realidade dos respectivos setores. Entretanto, a governança do PBM, tal como da PITCE e da PDP, não é centralizada em uma única agência de Estado, mas apresenta um conjunto de instituições com substantivas dificuldades de articulação e coordenação. Schapiro (*op. cit.*) argumenta que “*ao funcionar como um hub e não como uma agência com capacidade autônoma de decisão, o arranjo do*

PBM acaba sendo uma estrutura institucional oca, visto que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes.”

No que se refere à capacidade transformadora do PBM, a maior parte dos instrumentos (fiscais, financeiros e institucionais) apresenta um perfil horizontal, ou seja, não beneficiam nenhum setor em especial – e, portanto, caracterizam-se pela correção de falhas de mercado ou de governo. Com isso, apenas 15% dos instrumentos atende ao setor de difusores de progresso tecnológico, cujo padrão de competição é autenticamente *schumpeteriano* (Schapiro, 2014, p. 248).

Em suma, o PBM acabou por apresentar uma diluição de prioridades bem como um viés *ricardiano* de correção de falhas sistêmicas, os quais, somados a certa debilidade institucional, geraram enormes dificuldades de governança e inibiram a potencialização da inovação – além de atingir o eixo fiscal do “tripé”.

6. ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS

A presente seção tem como objetivo analisar as políticas discutidas no decorrer do trabalho sob duas óticas: a institucional – os desenhos e arranjos institucionais das políticas – e a relacional – suas inter-relações – buscando extrair possíveis explicações para seus resultados.

A primeira frente de análise se dará pelo prisma institucional, isto é, enfocando os arranjos institucionais subjacentes às políticas supramencionadas. Nesse sentido, cumpre tratar primeiramente da institucionalidade das políticas macroeconômicas – sobretudo da política monetária – para compará-la à da política industrial⁴².

Destarte, Garcia et al. (*op. cit.*) entendem o fenômeno da persistência da inflação durante grande parte do século passado como resultado da passividade da política monetária devido a um arranjo institucional fraco somado a recorrentes e amplos déficits. Para sustentar tal argumento, reconstituem a história do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, instituições centrais nesse âmbito e cuja evolução institucional explica grande parte da mitigação da hiperinflação.

⁴² Na esteira de Schapiro, 2013.

A separação entre autoridades fiscal e monetária não existia no Brasil antes de 1945, isto é, o Banco do Brasil (BB) detinha um monopólio sobre a impressão de moeda e funcionava como banco estatal, banco comercial e banco de desenvolvimento. Naquele ano foi criada a SUMOC⁴³ – primeiro esboço de um banco central – cujo conselho possuía competência regulatória sobre a política monetária. Entretanto, o Banco do Brasil recebera a maioria dos assentos nesse conselho, de modo que a política monetária não sofreu grandes transformações. Em 1964, finalmente estabeleceu-se o Banco Central do Brasil (BC) e o conselho da SUMOC foi reestruturado para tornar-se o Conselho Monetário Nacional (CMN) (Garcia *et al. op. cit.*).

O CMN abrigava, inicialmente, nove membros: o Ministro da Fazenda, o presidente do BB, o presidente do BNDE⁴⁴, e seis outros membros com mandatos fixos de seis anos – quatro dos quais formariam a diretoria do BC. Em 1967, porém, com a primeira transição política do regime militar, a diretoria do BC foi forçada a renunciar e os mandatos fixos foram abolidos. Nota-se que, nos períodos de hiperinflação, o número de membros do CMN aumentou para vinte e seis, oriundos de diversos setores do governo e da sociedade (incluindo representantes do empresariado e dos trabalhadores).

Foi somente em 1994, com o advento do Plano Real, que o número de membros do CMN foi reduzido a três – o presidente do BC, o Ministro da Fazenda e o Ministro do Planejamento. Garcia et al. (2019) identificam uma notável correlação entre a taxa de inflação e a quantidade de membros do CMN, postulando que, quanto maior o número de grupos representados no Conselho, menor sua capacidade de tomar medidas anti-inflacionárias com impactos positivos no longo prazo e negativos no curto prazo.

A política monetária atual, portanto, é estruturada por um regime de competências regulamentado pelo Decreto 3.088 de 1999, no qual as responsabilidades são alocadas entre o CMN e o BC. Os objetivos políticos estão a cargo do Executivo, enquanto a forma e os instrumentos utilizados para perseguir-los são da alçada do BC. Há, com isso, uma definição de competências decisórias⁴⁵, o que possibilita uma avaliação constante das ações de ambas as autoridades – tanto as predominantemente políticas quanto as predominantemente técnicas (Schapiro, 2013).

⁴³ A SUMOC foi regulamentada pela Lei 7.293/45, com o objetivo de “preparar a organização do Banco Central”. Como ironizou Gustavo Franco (2016), não se esperava que tal preparação durasse cerca de vinte anos.

⁴⁴ O Decreto-Lei 1.940, de 26/05/1982, transformou o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

⁴⁵ Nos termos de Coutinho (2012), trata-se do “quem faz o quê”, processo no qual o direito desempenha papel crucial.

Ademais, Schapiro (*op. cit.*) salienta que *além de estipular um regime de responsabilização, a virtude desse arranjo é que este regime procura instituir um equilíbrio entre decisões com lastro político-democrático e decisões tecnicamente consistentes*. Dessa forma, os dois atos iniciais previstos pelo regime são predominantemente políticos: a) a escolha do presidente e dos diretores do BC, a cargo do presidente da República e sujeita a sabatina do Senado Federal; e b) a definição das metas de inflação, sugerida anualmente pelo ministro da Fazenda ao CMN.

Com isso, o BC publica relatórios de execução trimestrais da meta estipulada; caso ela não seja alcançada, o Decreto 3.088 prevê que o presidente do BC apresente uma carta pública de explicações ao ministro da Fazenda. Desse modo, o BC não se enquadra como repartição interna de governo e, tampouco, como agência independente – o que garante certa conciliação entre porosidade democrática e discricionariedade técnica, sendo essa última lapidada por um regime de monitoramento e de prestação de contas (Schapiro, *op. cit.*).

A política industrial, por outro lado, possui meios e fins distintos da política monetária, os quais podem ser considerados ainda mais complexos quando tomados em conjunto. É inegável, entretanto, que seu arranjo institucional – sua governança decisória, de monitoramento e de controle dos impactos – está muito aquém de seus objetivos. Ao tratar do PBM, Schapiro (2014) afirma que essa apresenta, pois, uma cacofonia decisória vinculada a um arranjo institucional oco, que envolve diversos atores sem centralidade decisória formal e material; denota, enfim, um problema de coordenação tanto intragovernamental como entre governo e setor privado.

É preciso ressaltar que tal descrição é válida tanto para o PBM quanto para a PDP e para a PITCE. A começar por essa última, Suzigan e Furtado (2006) já haviam apontado que a coordenação da política era precária:

“O comando político é difuso: embora o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior presida o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República, sua liderança política fica obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou de mesmo nível: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Governo, Câmara de Política Econômica (presidida pelo Ministro da Fazenda), Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (presidida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil), Conselho Gestor das PPP, Conselho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais. Seu braço executivo — a ABDI — como se viu, tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais mais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia como o BNDES e a Finep. Essa superestrutura deliberativa e a divisão de poderes dificultam a legitimação da liderança, por mais que ela tente se impor, retardam o processo decisório da política industrial, e dificultam a articulação de instrumentos e a coordenação das ações com as demandas das empresas.” (Suzigan e Furtado, *op. cit.*)

Ao tratar da dimensão institucional da PDP, por sua vez, Almeida (2009) retoma o mesmo ponto:

“(...) o formato de funcionamento da ABDI enquanto uma agência fora do governo comprometeu a capacidade desta agência de coordenar a política industrial. Desde a sua criação, a ABDI não tem poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia, como é o caso tanto do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) quanto da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).” (Almeida, *op. cit.*)

Nesse sentido, vale equiparar os conceitos empregados por Garcia *et al* (*op. cit.*) e Schapiro (*op. cit.*) para retratar, respectivamente, as políticas macroeconômicas pré-Real e as políticas industriais recentes. Os primeiros fazem uso do chamado “*provinces effect*”⁴⁶, cunhado por Guillermo Calvo e Carlos Vegh (1999) para descrever uma possível explicação para episódios de inflação crônica, no qual diversas entidades do governo escolhem de modo discricionário seus níveis de déficit sem tomar em conta seu efeito sobre o déficit agregado – o que levaria a maiores déficits financiados por maiores receitas de senhoriagem e, portanto, a maior inflação. Schapiro, em seu turno, retoma o conceito de “coalizões distributivas” de Mancur Olson (1982), associado a representações parciais e imediatistas que podem contribuir para o caráter não estruturante da política industrial. É notável a semelhança entre ambos, o que indica a relevância de estruturas econômicas predatórias (Acemoglu et al., 2005) para minar a efetiva implementação das políticas públicas.

Ademais, é de suma relevância apontar o viés crescentemente *ricardiano* – ou *defensivo* – no lugar de *schumpeteriano* das políticas industriais. Embora a PITCE tenha inaugurado o foco na inovação, a PDP e o PBM acabaram por diluí-lo, contemplando majoritariamente a *indústria que se tem* ao invés da *indústria que se quer ter* (Abdal, 2019). Com efeito, a política industrial tendeu a um *industrialismo defensivo* no decurso da última década, o qual tampouco deu conta de corrigir grande parte das precárias estruturas de mercado latentes na economia brasileira – cujo exemplo-mor é o sistema tributário, extremamente ineficiente e injusto, o qual não passou por uma reforma estrutural mas tão somente pela promoção de alívios setoriais.

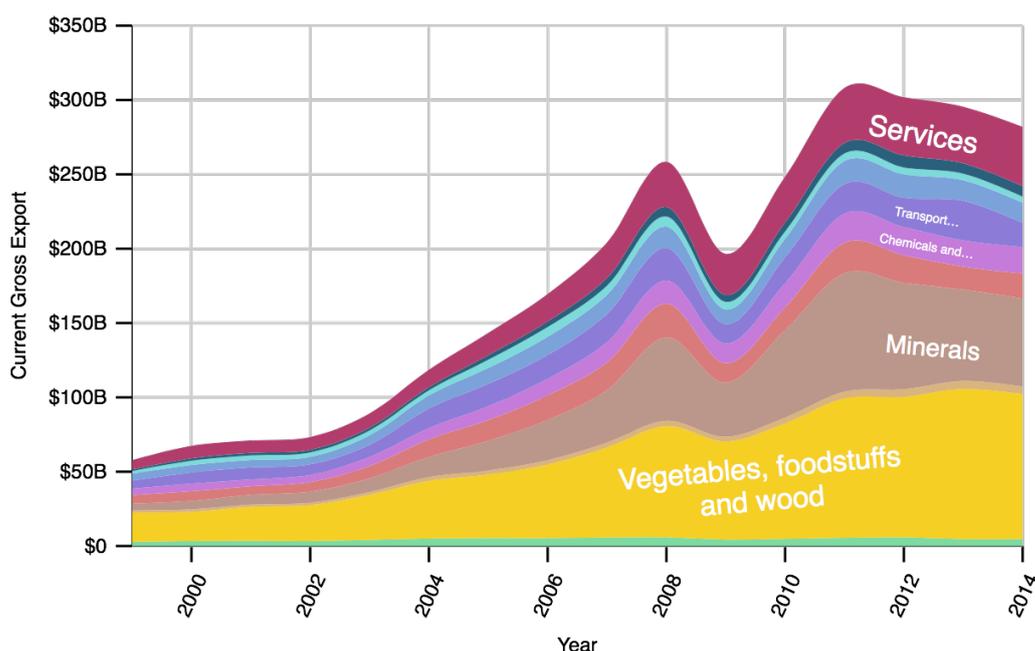
É evidente, todavia, que o modelo institucional da política monetária não é isento de críticas, as quais se concentram nos patamares da taxa de juros e numa possível captura do BC pelo mercado financeiro; embora relevantes, tais questões não ofuscam por completo as virtudes desse arranjo institucional, dado que, por um lado, somente abrem maior espaço para

⁴⁶ Efeito províncias, em tradução livre.

distintas definições das metas de inflação e, por outro, não implicam a transformação do BC em uma repartição governamental (Schapiro, 2013).

Por fim, na frente relacional, cabe pontuar a ausência de sinergia entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas, que – somada aos pontos anteriores – contribuiu para a baixa sofisticação da estrutura produtiva brasileira, como se pode depreender da Figura 1. Durante a década passada, a prática de taxas de juros elevadas, embora tenha mitigado a inflação, contribuiu para a valorização da moeda e, com isso, para a inviabilização de parte considerável dos investimentos produtivos. Entretanto, a tentativa de se romper com o binômio juros altos-câmbio valorizado a partir de 2011 não veio acompanhada de outras medidas impreteríveis, a começar por maior austeridade fiscal dadas as pressões inflacionárias. Não à toa, a estratégia foi mal-sucedida e fez com que a equipe econômica voltasse a elevar os juros logo em seguida (Marconi, 2017).

Gráfico 1. Evolução da pauta de exportações brasileira entre 1999 e 2014.



Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.

Resta evidente, portanto, a opacidade e a disfuncionalidade do arranjo institucional das três políticas industriais recentes, do qual um pilar fulcral é a própria ABDI, cuja capacidade de articulação dos diversos *stakeholders* provou-se limitada desde sua gênese. Além disso, o viés crescentemente *defensivo* e *ricardiano* das políticas industriais, somado à falta de

complementaridade entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas no decorrer do período analisado restringiu o potencial de promoção de sofisticação produtiva das políticas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar as principais políticas econômicas dos governos brasileiros recentes, com foco nas políticas macroeconômicas e, sobretudo, nas três políticas industriais das últimas décadas. Para tanto, retomou as múltiplas Teorias do Desenvolvimento – com foco nas perspectivas da economia e da nova sociologia econômica – bem como a literatura referente às capacidades estatais – além de contextualizar historicamente o objeto de pesquisa mediante uma recuperação das políticas econômicas brasileiras no decorrer do século passado. Ademais, buscou-se delinear um panorama das políticas macroeconômicas entre 1994 e 2014 assim como destrinchar as três principais políticas industriais recentes (PITCE, PDP e PBM), de forma a compreender os arranjos institucionais subjacentes às políticas supracitadas bem como suas inter-relações.

A partir daí, foi possível confirmar as hipóteses aventadas no início do trabalho, quais sejam:

- (i) As políticas macroeconômicas, principalmente a monetária, gozam de uma institucionalidade mais sólida do que as políticas industriais – embora não estejam isentas de críticas – e podem servir como espécie de modelo para as PIs, cujos arranjos institucionais estiveram muito aquém de seus objetivos;
- (ii) As políticas industriais, sobretudo a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano Brasil Maior, apresentaram um viés mais *ricardiano*, horizontal e defensivo no lugar de *schumpeteriano* e centrado na inovação;
- (iii) Houve maior competição do que complementaridade entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas ao longo do período analisado: a tentativa de correção do binômio juros altos-câmbio valorizado, porém, foi coibida pela ausência de um ajuste fiscal estrutural.

À guisa de conclusão, a política industrial não parece ter se adaptado à *governança democrática* de maneira exitosa; salienta-se, porém, que, tal como enfatizado pela ABDI (2017), *o país deu passos no rumo certo quando resolveu retomar as políticas industriais em 2003-2004. Mas escorregou ao perder o foco da inovação, generalizar subsídios e aumentar a proteção para setores que não contribuem para o país se aproximar da fronteira mundial do*

desenvolvido produtivo com base em tecnologia. Cabe acrescentar, por fim, a ausência de complementaridade com as políticas macroeconômicas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, Alexandre. Contribuição para a crítica da política indústria no Brasil entre 2004 e 2014 [Mimeo]. São Paulo, 2019.

_____. Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010. 2015. Tese de Doutorado em Sociologia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ABDI. Inovação, Manufatura Avançada e o Futuro da Indústria: uma contribuição ao debate sobre as políticas de desenvolvimento produtivo. Brasília, 2017.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. Institutions as a fundamental cause of economic growth. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S., eds. Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier, 2005.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Texto para discussão n° 1452. Brasília: IPEA, 2009.

ARBIX, Glauco and MARTIN, Scott. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In*: Workshop on States, Development, and Global Governance. Madison: University of Wisconsin-Madison, 2010.

ARBIX, Glauco; SALERNO, Mario Sergio; ZANCUL, Eduardo; AMARAL, Guilherme; MELO LINS, Leonardo. O Brasil e a nova onda de manufatura avançada: o que aprender com a Alemanha, China e Estados Unidos. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 36, p. 9-27, 2017a.

ARBIX, Glauco; SALERNO, Mario Sergio; AMARAL, Guilherme; MELO LINS, Leonardo. Avanços, equívocos e instabilidade das Políticas de Inovação no Brasil. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 36, p. 9-28, 2017b.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer. Brasília: ABDI, 2011.

_____. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal: Balanço e Perspectivas. Brasília, 2006.

_____. Política de Desenvolvimento Produtivo. Modelo de Coordenação e Gestão. Brasília, 2008.

_____. Plano Brasil Maior. Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas. Brasília, 2014.

_____. Presidência da República. Decreto nº7.540 de 2011. Brasília, 2011.

BRENNER, Neil. What is critical urban theory? CITY, VOL. 13, NOS. 2-3, JUNE-SEPTEMBER 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. In NUNES, E. D. O. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

_____. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. Revista Brasileira de Economia Política, vol. 28, no. 1 (109), pp.47-71, Janeiro-Março/2008.

_____. From classical developmentalism and post-Keynesian macroeconomics to new developmentalism. Revista Brasileira de Economia Política, vol. 39, nº2 (155), pp. 187-210, Abril-Junho/ 2019.

CALVO, Guillermo A., VEGH, Carlos A. Inflation stabilization and BOP Crises in Developing Countries.” In: TAYLOR, John, WOODFORD, M. Handbook of Macroeconomics, vol. 1C. Amsterdam: North Holland.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, Enzo. Dependency and Development in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1979. Primeira edição espanhola, 1969.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

DALLARI BUCCI, M. P.; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo; FOSS, M. C.; MOUALLEN, Pedro S. orgs. Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

ECONOMIST, T. What Dutch disease is, and why it's bad. Novembro de 2014. Disponível em: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/11/05/what-dutch-disease-is-and-why-its-bad>. Acesso em: 15/07/2019.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The Dynamics of Innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 2000.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.

_____. *A Tríplice Aliança*. Zahar, 1980.

FRANCO, Gustavo H. B. O Conselho Monetário Nacional como Autoridade Monetária: das origens aos dias atuais.” *In*: BACHA, Edmar. *A crise fiscal e monetária brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

FURTADO, C. (1959) *Formação econômica do Brasil: edição comemorativa – 50 anos*, São Paulo: Companhia da Letras, 2009.

GARCIA, Márcio et al. *The Monetary and Fiscal History of Brazil, 1960-2016*. NBER Working Paper No. 25421, January 2019.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

_____.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

GUNDER FRANK, Andre. The Development of Underdevelopment. *Monthly Review*, 1966.

HAMILTON, A. (1790) Report on Manufactures; Papers on Public Credit Commerce and Finance, New York: Columbia University Press, 1934.

JOHNSON, Chalmers. MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy 1925-1975. Tokyo: Charles E. Tuttle Co. Publishers, 1982

LARA RESENDE, André. Juros, Moeda e Ortodoxia. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

LEWIS, W. A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, 1954.

LISBOA, M., PESSOA, S. Crítica ao Novo-Desenvolvimentismo. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp. 181-189, 2016.

LIST, F. G. (1841) Sistema nacional de economia política, São Paulo: Abril Cultural. 1983.

MARCONI, Nelson.; OREIRO, J. L. C. O Novo-Desenvolvimentismo e Seus Críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 11, pp. 167-179, 2016.

MARTINUSSEN, John. Society, State & Market: a guide to competing theories of development. London / New York: Zed Books, 1997.

MINSKY, Hyman P. (1992): The Financial Instability Hypothesis, Working Paper, No. 74, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.

MONTEIRO, S. PIB 2019: Ainda tem jeito? *Conjuntura Econômica*, FGV-IBRE, Rio de Janeiro, v. 72, julho 2019.

_____. Fórmula da Inovação: como o Brasil pode ativar a capacidade inovadora do setor produtivo e ganhar uma economia mais competitiva. *Conjuntura Econômica*, FGV-IBRE, Rio de Janeiro, v. 71, junho 2019.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University, 1982.

PRZEWORSKI, Adam; LUO, Zhaotian. Why are the fastest growing countries autocracies? *Journal of Politics*, volume 81, 2019.

RANIS, Gustav; FEI, John C. *A Theory of Economic Development*. *American Economic Review*, vol. 51, 1961.

ROCHA, Igor. *Essays on Economic Growth and Industrial Development: A comparative analysis between Brazil and South Korea*. Cambridge, 2015.

RODRIK, Dani. *Structural Change, Fundamentals, and Growth: An Overview*. Institute for Advanced Study, 2013.

_____. The Real Exchange Rate and Economic Growth. *Brooking Papers on Economic Activity*, n. 2, 2008.

ROSENBERG, Nathan. *Inside the black box: technology and economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SALLUM JR., Brasílio (2000). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): 23-47.

SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016

SCHAPIRO, Mário G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.*

_____. O que a política industrial pode aprender com a política monetária? *In: Novos Estudos Cebrap n° 96, 2013.*

SCHNEIDER, B. R. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. *In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.*

SCHUMPETER, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOLOW, Robert M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, 1956.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 2, 2006.

SWEDBERG, Richard. Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 16 n. 2, 2004.

TAVARES, M. C. (1972) 'Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil', in M. C. Tavares, ed, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.