

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

**Desenvolvimento e políticas industriais:
um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)**

Santiago Bustelo
IE/UFRJ

Rio de Janeiro
Maio de 2012

**Desenvolvimento e políticas industriais:
um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)**

Santiago Bustelo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Eli Diniz

Rio de Janeiro
Maio de 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

- T113 Taber, Santiago Elias Bustelo.
Desenvolvimento e políticas industriais : um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008) / Santiago Elias Bustelo Taber. Rio de Janeiro, 2012.
167 f. : 30 cm.
- Orientador: Eli Diniz.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2012.
Bibliografia: f. 154-160.
1. Política industrial. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Globalização. I. Diniz, Eli. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.

Resumo

Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)

Santiago Bustelo

Orientadora: Prof. Eli Diniz

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Esta dissertação de mestrado procura analisar comparativamente as políticas de crescimento industrial aplicadas no Brasil e na Argentina no período 2002-2008. Parte-se da constatação de que no início do século XXI é possível observar em vários países da América Latina uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado, que se traduziu no retorno de políticas públicas ativas em matéria de desenvolvimento econômico.

Dessa forma, o projeto visa compreender quais foram os principais objetivos das políticas industriais ao longo do período, assim como os instrumentos utilizados para alcançá-los. A questão principal é tentar compreender as modificações específicas da estrutura institucional do Estado, visando detectar quais foram os novos instrumentos de política industrial que recuperaram importância nos últimos anos. Apesar das grandes diferenças que distinguem os programas implementados no Brasil e na Argentina, o estudo comparativo entre eles resulta um interessante exercício para compreender as características da intervenção estatal nesta nova etapa histórica.

Palavras chave: Política industrial, desenvolvimento econômico, globalização, capacidades institucionais, variedades de capitalismo.

Abstract

Development and industrial policies: a comparative study between Argentina and Brazil (2002-2008)

Santiago Bustelo

Supervisor: Prof. Eli Diniz

Abstract of Master's Thesis submitted to the Graduate Program in Public Policies, Strategies and Development of the Institute of Economics at the Federal University of Rio de Janeiro, as part of the requirements for the Master's Degree in Public Policies, Strategies and Development.

This Master's Thesis attempts to analyse comparatively the industrial growth policies implemented in Brazil and Argentina in the period 2002-2008. It starts with the statement that at the beginning of the XXI century can be observed in several Latin American countries a restoration of the capacity of the State intervention, which resulted in the return of active public policies on economic development.

Thus, the project aims to understand which were the main objectives of industrial policies over the period, as well as the tools used to achieve them. The main issue is trying to understand the specific changes in the institutional structure of the State, in order to detect which were the new industrial policy instruments that have recovered importance in recent years. Despite the major differences that distinguish the programs implemented in Brazil and Argentina, the comparative approach results an interesting exercise to understand the characteristics of State intervention in this new historical stage.

Keywords: Industrial policy, economic development, globalization, institutional capacity, varieties of capitalism.

Ao mestre Antônio Barros de Castro

Agradecimentos

Esta dissertação é dedicada ao Professor Antônio Barros de Castro. O afortunado encontro entre nós significou para mim a descoberta de um novo campo de estudos, de uma forma distinta de abordar os problemas, e definiu um horizonte de indagações que marcará a minha trajetória futura. Não se tratou simplesmente da transmissão de um conjunto de conhecimentos mas da transferência de uma curiosidade por aquilo que nenhum dos dois sabia. Foi a partir dessa curiosidade mutua que a nossa relação se estabeleceu. Essa curiosidade é aquilo que ainda permanece.

Agradeço à Professora Eli Diniz que em um momento difícil me ajudou a dar continuidade à pesquisa, esclarecendo minhas dúvidas e me orientando a dar forma e conteúdo ao trabalho. A sua presença, ajuda e amabilidade será sempre lembrada por mim.

Aos professores que compuseram a banca na defesa desta dissertação de mestrado, Ricardo Bielschowsky (IE - UFRJ) e Ignácio Godinho Delgado (UFJF), agradeço o gentil aceite do convite.

À Professora Ana Celia Castro, coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, quem me abriu as portas deste mestrado, e que me permitiu reencontrar o Brasil.

Aos professores do Instituto de Economia da UFRJ que com dedicação e desde suas distintas especialidades me brindaram um arcabouço conceitual indispensável para poder abordar a problemática do desenvolvimento econômico, social e político.

Aos meus amigos brasileiros que me receberam de braços abertos nesta cidade.

Aos meus grandes e irreplicáveis amigos, irmãos diria, cuja presença na distancia me acompanhou em todo momento. É dessa presença que se compõe a nossa amizade de estrelas.

Ao Alberto Goyena, irmão carioca e companheiro de aventuras, cujos conselhos facilitaram o meu caminho.

Aos companheiros de Generación Política Sur, espaço de formação, participação e contenção que me abriu as portas da vida política.

Aos meus pais, que sempre me apoiaram e continuam me apoiando. O seu carinho e afeto tornam o presente possível.

E agradeço finalmente o investimento da FAPERJ e do CNPq nesta pesquisa e em minha formação acadêmica.

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 - Estado e desenvolvimento no século XXI.....	7
1.1. A retomada do debate sobre o desenvolvimento.....	8
1.2. Estado e globalização.....	13
1.3. Política industrial: conceitos e teorias.....	17
1.4. A política industrial no século XXI.....	21
1.5. Conclusão.....	26
Capítulo 2 - Argentina e Brasil: trajetórias macroeconômicas.....	29
2.1. Brasil: evolução macroeconômica (1994-2008).....	30
2.1.1. O período 1994-1998: abertura, estabilização e reformas.....	31
2.1.2. O desempenho econômico.....	34
2.1.3. A desvalorização e seus efeitos.....	35
2.1.4. Um período de reformas, uma nova institucionalidade.....	37
2.1.5. Mudanças institucionais e desempenho industrial.....	38
2.1.6. O período 2003-2006.....	41
2.1.7. O período 2006-2008: crescimento e mercado interno.....	45
2.1.8. Conclusão.....	50
2.2. Argentina: evolução macroeconômica (1991-2008).....	52
2.2.1. Ruptura, desindustrialização e crise: revisão das décadas de 70 e 80.....	53
2.2.2. Convertibilidade e reformas estruturais: a década de 90.....	56
2.2.3. O desempenho econômico.....	58
2.2.4. O desempenho do setor manufatureiro durante a <i>convertibilidade</i>	60
2.2.5. A evolução da economia na pós-convertibilidade: o período 2003-2006.....	63
2.2.6. Os fatores explicativos do novo padrão de crescimento.....	66
2.2.7. Sinais das limitações do padrão de crescimento: o período 2008-2009.....	71
2.2.8. Conclusão.....	74

Capítulo 3 - As políticas industriais aplicadas no Brasil e na Argentina (2002 - 2008)	76
3.1. As políticas industriais no Brasil.....	77
3.1.1. As políticas indústrias nos anos noventa.....	78
3.1.2. O papel do BNDES nos anos noventa.....	80
3.1.3. A política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE).....	82
3.1.3. A) O novo desenho institucional.....	86
3.1.3. B) O novo arcabouço legal.....	88
3.1.3. C) Medidas setoriais e novas linhas de financiamento.....	90
3.1.3. D) Setores portadores de futuro.....	94
3.1.4. A política de desenvolvimento produtivo (PDP).....	96
3.1.4. A) Macrometas.....	98
3.1.4. B) Metas por programas específicos.....	100
3.1.4. C) Programas mobilizadores em áreas estratégicas.....	103
3.1.4. D) Programas para consolidar e expandir a liderança.....	105
3.1.4. E) Programas para fortalecer a competitividade.....	106
3.1.4. F) Gestão da política.....	109
3.2 As políticas industriais na Argentina.....	111
3.2.1. As políticas industriais nos anos de 1990.....	113
3.2.2. As políticas industriais a partir de 2003.....	115
3.2.2. A) As principais instituições de promoção industrial na Argentina.....	116
3.2.2. B) As políticas de apoio ao investimento.....	118
3.2.2. C) As políticas de apoio às exportações.....	121
3.2.2. D) As políticas setoriais e regionais.....	123
3.2.2. E) As políticas de inovação.....	125
3.2.3. Conclusão.....	128
Conclusão	139
Bibliografia	154
Fontes oficiais consultadas	160
Entrevistas realizadas	162
Índice de tabela e gráficos	162
Índice de siglas e abreviaturas	164

Introdução

Este trabalho parte da constatação de que o século XXI marcou novos horizontes para os países latino-americanos. A partir dos anos de 2000, após a superação de vários dos postulados da teoria neoliberal e do chamado “Consenso de Washington”, que foram hegemônicos na década de 1990 (WILLIAMSON, 1990), é possível observar em vários países do continente uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado na economia, assim como um novo ciclo de expansão econômica, caracterizado por taxas de crescimento altas e sustentadas. O afrouxamento da restrição externa, produto de um contexto internacional favorável, caracterizado pelo crescimento do comércio mundial e elevados preços, em termos históricos, para os principais produtos de exportação da América Latina, se traduziu no retorno de diversos mecanismos de intervenção estatal em matéria de desenvolvimento econômico.

Tal fenômeno foi adequadamente descrito por Wilson Peres no artigo “O lento retorno das políticas industriais na América Latina e no Caribe” (2006), no qual afirma que depois de décadas relegadas e esquecidas da agenda econômica, nos últimos anos vários países da América Latina voltaram a adotar políticas industriais ativas que envolvem medidas de promoção da competitividade e incentivos setoriais, com particular ênfase na inovação. O sentido da intervenção pública nessa nova etapa tende a ser diferente daquele que predominou ao longo do período da industrialização por substituição de importações, quando o principal objetivo era completar os buracos vazios da matriz insumo-produto. Na atualidade, as iniciativas apontam para o fortalecimento da capacidade de produção nacional para competição nos mercados internacionais. Nesse marco, as políticas geralmente pretendem estimular a modernização tecnológica, a capacitação de recursos humanos e os esforços inovativos das firmas.

Dessa forma, pode-se afirmar que existe hoje em dia um importante campo de estudo sobre as novas formas de intervenção pública em matéria de crescimento industrial na América Latina. Este trabalho pretende precisamente estudar algumas das características desse novo fenômeno. *Desenvolvimento e políticas industriais: um*

estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008) procura analisar comparativamente as políticas de crescimento industrial aplicadas no Brasil e na Argentina no período 2002-2008. Trata-se principalmente de tentar compreender as medidas que caracterizam a intervenção estatal em matéria de crescimento industrial nesta nova etapa histórica. Dessa forma, o projeto visa compreender quais foram os principais objetivos das políticas industriais ao longo do período, assim como os instrumentos utilizados para alcançá-los. A questão principal é tentar compreender as modificações específicas da estrutura institucional do Estado, visando detectar quais foram os novos instrumentos de política industrial que recuperaram importância nos últimos anos. Apesar das grandes diferenças que caracterizam os programas implementados no Brasil e na Argentina, o estudo comparativo entre eles resulta um interessante exercício para compreender os mecanismos de intervenção estatal na atualidade.

Simultaneamente, o estudo também procura prover ferramentas para compreender o desenvolvimento histórico do Brasil e da Argentina e as atuais assimetrias produtivas, objetivando pensar na complementaridade entre ambos os países, assim como em possíveis formas de coordenação e intervenção destinadas a gerar uma sinergia positiva no marco da integração regional. O estudo das trajetórias de desenvolvimento do Brasil e da Argentina ao longo das últimas décadas, distinguindo quais foram as estratégias de cada país em relação a sua estrutura produtiva, fornece instrumentos que permitem delinear as diferentes estruturas institucionais e produtivas atualmente existentes e as possíveis limitações do processo de integração regional. Da mesma forma, conhecer as trajetórias macroeconômicas de ambos os países é também imprescindível para ter uma visão acabada das distintas estratégias de política industrial implementadas nos últimos anos. Compreender as formas de intervenção do Estado no processo de transformação econômica requer estudar as suas políticas dentro do contexto histórico em que elas são aplicadas, pois os problemas dos países mudam com as alterações do âmbito em que existem e na medida em que novas questões lhes são superpostas.

O trabalho que segue foi desenvolvido em três capítulos. No primeiro se procurou fazer um mapeamento conceitual sobre o debate atual em relação ao papel do

Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Tal debate se caracteriza pela superação de vários dos postulados da teoria neoliberal que foram hegemônicos na década de 1990. As novas ideias relativas ao tipo de intervenção estatal para a implementação de políticas de desenvolvimento procuram redefinir o papel estratégico do Estado na atualidade, com o objetivo de aprimorar e adaptar as modalidades de intervenção às condições de um mundo globalizado.

A análise dessas novas visões sobre o tipo e a forma da intervenção estatal na atualidade se realizou a partir de três eixos: a relação entre Estado e mercado, as margens de manobra do Estado em um mundo globalizado e a política industrial no século XXI. A questão das relações entre Estado e mercado foi abordada principalmente através da noção de “autonomia inserida”, de Peter Evans. Tal noção se caracteriza por introduzir na discussão uma visão mais complexa e equilibrada sobre as inter-relações do mercado e do Estado com outras instituições, recuperando a importância das estratégias específicas dos governos para administrar e superar os desafios econômicos. Dessa forma, resgatam-se alguns elementos do aparato desenvolvimentista tradicional, incorporando, contudo, uma ênfase particular na dimensão institucional e organizativa do Estado, com o objetivo de adaptar o tipo de intervenção estatal às condições do mundo atual. Tal intervenção vai além de simplesmente assegurar os direitos de propriedade, reforçar os contratos e garantir a estabilidade macroeconômica, como preconizam os economistas neoliberais, mas tampouco identifica o planejamento e investimento público como a força principal da economia. Trata-se de reconhecer que implementar uma estratégia de desenvolvimento na atualidade implica inserir a iniciativa privada em um marco de ações públicas que induzam à reestruturação, à diversificação e à inovação produtiva, indo além do que as forças de mercado poderiam fazer por si mesmas.

No que tange às margens de manobra dos Estados no atual contexto da globalização, o projeto procurou primeiramente superar a visão “homogeneizadora” segundo a qual o fenômeno da globalização tenderia progressivamente a corroer os capitalismo nacionais e levaria a uma paulatina convergência das distintas economias mundiais na direção de um único modelo de capitalismo. Para isso, recorreu-se ao enfoque das “variedades de capitalismo” (HALL & SOSKICE, 2001), que procura dar

uma explicação alternativa sobre o atual processo de globalização e as persistentes particularidades das economias capitalistas.

Por outro lado, na mesma linha de pesquisa, o trabalho pretendeu ir além da visão a partir da qual o fenômeno da globalização reduziria progressivamente as margens de manobra dos Estados para conduzir políticas de desenvolvimento autônomas. Baseando-se nos trabalhos de Linda Weiss, tentou-se demonstrar que o acirramento da competição internacional e o marco de incertezas, próprio do atual processo de globalização, em lugar de limitar o intervencionismo estatal, geraria incentivos para que os governos tomassem medidas compensatórias. Sob essa perspectiva, fortalecer as políticas de competitividade e os sistemas nacionais de inovação, fornecer recursos de infraestrutura e mão-de-obra qualificada, assim como ampliar os vínculos de cooperação com o setor privado constituiriam medidas necessárias para aumentar a eficiência das firmas locais frente aos novos desafios da competição internacional.

Finalmente, foi considerado necessário repassar a literatura tradicional referente à política industrial, de forma a conhecer quais são os distintos arcabouços teóricos existentes sobre o fenômeno e quais as medidas preconizadas por cada um deles. Assim como na última década o debate internacional sobre a intervenção estatal no processo de desenvolvimento retomou vigor diante do surgimento de novas perspectivas, existe também um amplo campo de estudo sobre as políticas industriais que se insere na mesma agenda de pesquisa. Tal é o caso de Dani Rodrik (2007), cujo estudo sobre a política industrial do século XXI procura trazer de volta e atualizar a discussão sobre a política industrial, tentando repensar as formas da política industrial na atualidade. O estudo de Rodrik, analisado no primeiro capítulo, enfatiza a importância da construção de uma institucionalidade que permita potencializar o impacto das políticas industriais a partir da geração de regras de eficiência no seu desenho e na sua implementação, assim como normas e diretrizes estratégicas que orientem as metas comuns e possibilitem a coordenação governamental.

Dessa forma, o primeiro capítulo procura aportar os elementos conceituais e teóricos necessários para levar adiante uma análise das políticas industriais implementadas pelo Brasil e pela Argentina no início do século XXI. Uma vez

concluída essa tarefa, o trabalho desenvolve um estudo comparativo das trajetórias macroeconômicas de ambos os países, de forma a entender o contexto no qual as políticas industriais foram desenhadas.

Assim, restou ao terceiro capítulo analisar as políticas industriais de ambos os países a partir de 2003. Para isso, foi necessário fazer um breve mapeamento das políticas industriais aplicadas ao longo dos anos noventa, já que as políticas públicas de um determinado período geralmente se assentam em instituições e regulamentos constituídos previamente, os quais determinam a capacidade do Estado de intervir nos distintos âmbitos da sociedade. Em outras palavras, trata-se de considerar a dependência da trajetória que os países exibem no que tange a sua capacidade institucional na implementação de políticas (ver Capítulo 1). Posteriormente, foram analisadas as políticas industriais do período recente, começando, no caso do Brasil, pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003, seguida do estudo da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), anunciada em 2008. No caso da Argentina, na ausência de um plano de ação reitor com uma estratégia clara e definida para o setor industrial, foram analisados os principais programas de apoio à indústria, distinguindo entre as políticas de apoio ao investimento, de apoio às exportações, as políticas setoriais e regionais e as políticas de inovação.

Em suma, é importante esclarecer que não está no escopo deste trabalho fazer um levantamento exaustivo de todos os programas existentes de apoio ao setor industrial, mas, sim, apresentar as principais iniciativas que definiram as grandes linhas de atuação da política industrial no período. Tampouco cabe a este trabalho avaliar o impacto dessas políticas no desempenho industrial de ambos os países nos últimos anos. Mesmo que alguns dados e tendências provisórias sobre o assunto sejam apontados na conclusão, o objetivo desta dissertação consiste em descrever e sistematizar as principais medidas de política industrial do Brasil e da Argentina entre 2002 e 2008, tendo como pano de fundo a discussão atual sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento e as trajetórias macroeconômicas de ambos os países nas últimas duas décadas.

Capítulo 1
Estado e desenvolvimento no século XXI

1.1. A retomada do debate sobre o desenvolvimento

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas das abordagens contemporâneas sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Parte-se da constatação de que o início do século XXI marcou novos horizontes e possibilidades para repensar a questão do desenvolvimento das nações periféricas. Após várias décadas relegada e esquecida do debate teórico e político, a velha questão da riqueza de algumas nações e o seu posicionamento numa divisão internacional do trabalho hierárquica volta a ocupar destaque na agenda político-econômica internacional. O enfoque e receituário neoliberais que predominaram de forma hegemônica nos últimos 25 anos começaram a ser alvo de críticas e deram lugar a uma proliferação de novas ideias e contribuições, que enriqueceram e resgataram a discussão sobre as distintas estratégias de desenvolvimento dos países e as formas alternativas de inserção na ordem global (DINIZ, 2007, p.8). Essas novas perspectivas se fundamentam tanto em considerações teóricas como em uma multiplicidade de evidências empíricas e históricas. Não cabe tentar explicar as causas desse importante deslocamento, as quais podem ser abordadas de diferentes pontos de vista. Cabe apenas registrá-lo e mencionar, na perspectiva deste trabalho, alguns dos elementos que contribuíram com o retorno de posturas mais pró-ativas na agenda de políticas públicas, num grau impensável nas últimas décadas do século XX.

Por um lado, a frustração generalizada com os resultados da implementação da agenda neoliberal, que, além de não cumprir suas promessas de crescimento econômico sustentado e diminuição das desigualdades sociais, levou, em vários casos, a crises sem precedentes. O desempenho dos países que adotaram com fervor a agenda de reformas estruturais preconizada pelos organismos multilaterais de crédito e conhecida como o Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) resultou particularmente decepcionante. Na maior parte da América Latina, após um breve período de forte crescimento no início da década de noventa, predominou um crescimento fraco, senão, diretamente, estagnação e recessão. Por outro lado, cabe mencionar o prestígio alcançado pelas experiências dos países do Leste asiático, os quais conseguiram mudar suas estruturas produtivas e melhorar sua posição na divisão internacional do trabalho a partir de formas alternativas de intervenção estatal e planejamento, particularmente no que tange às políticas industriais. O sucesso desses países contribuiu para o retorno de

questões relativas à alocação de recursos e forçou os economistas a incluírem as instituições públicas nos modelos de desenvolvimento econômico (FERRAZ et al, 2002, p. 548). Finalmente, a incapacidade das políticas ortodoxas para enfrentar os efeitos da desregulação dos mercados de capitais manifestou-se em sucessivas crises financeiras, que terminaram por implantar um horizonte de incertezas, tanto para os países centrais como para os da periferia. A mais recente crise financeira do ano de 2008, pela sua magnitude e por ter como epicentro os Estados Unidos, tem particular importância nesse processo.

Dessa forma, o desencanto com as ideias neoliberais que predominaram no último quarto de século reorganiza o debate político e intelectual contemporâneo e abre um espaço inédito para retomar a discussão sobre as estratégias de desenvolvimento das nações a partir de novas premissas e fundamentos. Um dos principais desafios nesse contexto consiste em repensar e trazer de volta a questão do papel do Estado e as distintas modalidades de intervencionismo. O auge do neoliberalismo como doutrina econômica e social, a partir de meados da década de setenta, tinha colocado no centro de suas críticas o papel do Estado, afirmando de forma contundente que o mercado era quem devia coordenar a economia. O debate contemporâneo no cenário pós-neoliberal tende a superar essa contraposição entre mercado e Estado, focalizado a discussão sobre a natureza e a qualidade do intervencionismo estatal. Essa visão mais complexa e equilibrada sobre as inter-relações do mercado e do Estado com outras instituições recupera a importância das estratégias específicas dos governos para administrar e superar os desafios econômicos num mundo globalizado. Tal é o caso de Peter Evans, que fez importantes contribuições nessa linha de pesquisa:

Debates estéreis sobre “a quantidade” de intervenção dos Estados devem ser substituídos pelo debate sobre as diferentes formas de envolvimento e seus respectivos impactos. Os contrastes entre o Estado “dirigista” e o “liberal” ou “intervencionista” e o “não intervencionista” focalizam a atenção no grau de distanciamento de situações típicas de mercados competitivos idealizados. Eles confundem a questão básica, pois, no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é “o quanto”, mas “que tipo” (EVANS, 2004, p.35).

No livro *Autonomia e parceria*, Evans estuda o lugar que ocupou o Estado no desenvolvimento e na transformação industrial do Brasil, da Índia e da Coreia do Sul nos anos sessenta e setenta e, a partir daí, reflete sobre as possíveis formas de atuação dos governos na nova internacionalização da economia. Retomando as contribuições teóricas do pensamento desenvolvimentista (Hirschman, List, Prebisch, Furtado, entre outros) e complementando esse arcabouço teórico com a longa tradição “institucional comparativa” (Polanyi, Gerschenkron, Amsdem, Wade, entre outros), o estudo se centra no envolvimento do Estado no processo de transformação estrutural das economias, processo pelo qual se retiram recursos de atividades tradicionais de baixa produtividade para atividades modernas de alta produtividade, com o objetivo de mudar o posicionamento de um país na divisão internacional do trabalho. Trata-se de estudar o papel “transformador” do Estado a partir do qual este intervém no processo de acumulação de capital e alocação de recursos, para facilitar a entrada da indústria local em novos setores.

A partir desta perspectiva, a questão central passa a ser a análise das várias formas de intervenção estatal no processo de transformação industrial. Uma premissa fundamental é a constatação de que os Estados não são estruturas genéricas, idênticas a si mesmas, em qualquer momento e lugar. Muito pelo contrário, eles variam nas suas formas organizativas e nas relações com a sociedade, gerando capacidades diferenciadas de ação. Essas distintas estruturas institucionais determinam uma gama diversa de papéis que o Estado pode representar no que tange ao planejamento, mobilização de recursos e competências executivas. Em outras palavras, o Estado é visto como uma instituição *enraizada historicamente*, cujas capacidades são resultado de estruturas sociais e políticas, e não apenas respostas às condições de funcionamento do mercado. Evidentemente, essa trajetória local de transformação está inserida numa economia global, onde a reordenação dos setores produtivos determina nichos setoriais mais dinâmicos e lucrativos do que outros. O desenvolvimento resulta, em grande medida, da interação entre recursos locais e a dinâmica econômica global. Estudar as formas adotadas pelos Estados para facilitar a entrada da indústria local em novos setores assume uma importância central para compreender essa interação entre o desenvolvimento e as características estruturais dos Estados.

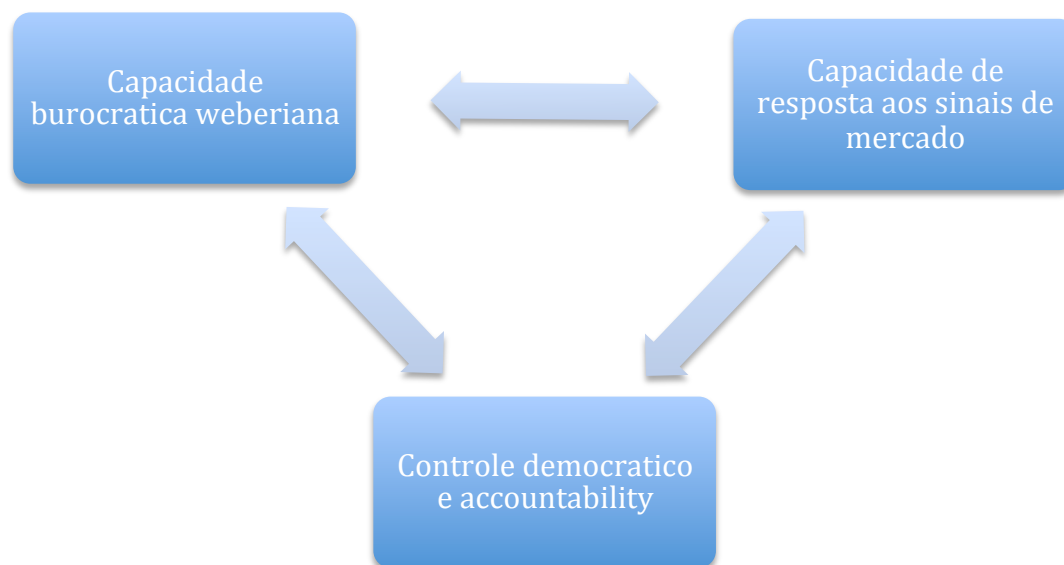
Dois elementos fundamentais a serem considerados no momento de estudar as estruturas institucionais do Estado no que tange à formulação e execução de políticas industriais são a sua *organização interna* e a sua *relação com a sociedade*, principalmente com os setores produtivos. Quanto ao primeiro ponto, uma característica organizacional dos Estados que, plausivelmente, direcionaram a transformação industrial dos seus países se relaciona com a velha noção de burocracia weberiana. A existência de uma burocracia estatal capacitada, recrutada por mérito, altamente seletiva e com carreiras de longo prazo, fornece um sentido de coerência corporativa e, principalmente, dá a esse aparato uma certa “autonomia”. Porém, essa autonomia não deve redundar em isolamento. A burocracia deve estar “inserida em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e proveem canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação” (EVANS, 2004, p. 38). É precisamente essa combinação entre coerência corporativa e conexão social que o autor chama de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*). Dessa forma, a sinergia entre o Estado e o setor privado é destacada como fundamental na implementação de estratégias de desenvolvimento, a partir da coerência do aparato burocrático funcionando em articulação com os grupos empresariais organizados do setor privado.

A estrutura institucional do Estado fornece a base e o potencial para a intervenção, porém, não indica o tipo de ação necessária para que essa intervenção seja efetiva. Distintas situações e setores requerem diversos tipos de ação. Evans constrói uma nova tipologia que permite avaliar os tipos de intervenção estatal sem recorrer aos parâmetros tradicionais do envolvimento do Estado, principalmente centrados na “quantidade” de intervenção. O autor cunha quatro termos para descrever os tipos de ação do Estado na estrutura produtiva. Em primeiro lugar, os termos “custódio” e “demiurgo” remetem aos papéis convencionais como regulador e produtor. Dessa forma, o Estado pode, em certos casos, atuar simplesmente como regulador de um setor, formulando e implementando leis e regras, seja para prevenir ou restringir iniciativas dos atores privados, ou, pelo contrário, tendo como objetivo fornecer estímulos e incentivos. Representado o papel de “demiurgo”, o Estado passa a assumir a responsabilidade direta na produção de alguns bens e serviços. Do outro lado, existem as categorias de “parteiro” e “pastor”, as quais se referem às conexões entre agências estatais e grupos empresariais privados. O papel de parteiro é, em certa medida, uma

resposta do Estado a certas dúvidas sobre a capacidade do capital privado. Porém, em vez de substituir o capital privado, o Estado tenta promover o surgimento de novos grupos empresariais ou induzir grupos já existentes a entrarem em áreas mais complexas da indústria. Medidas como a adoção de políticas protecionistas, o estabelecimento de barreiras tarifárias, o fornecimento de subsídios e incentivos são todas formas de ajudar o empresariado local a iniciar-se em novos setores ao amparo da competição internacional. Finalmente, as ações de pastoreio tendem a acompanhar o capital privado na dinâmica da competição global, como, por exemplo, estabelecendo organizações estatais para promover tarefas complementares, como as de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Para exemplificar essa tipologia, Evans analisa a dinâmica do setor de tecnologias da informação (TI), onde, segundo o autor, tentar substituir o capital privado não dá tão certo quanto criar relações promocionais sinérgicas com os empresários já existentes e aqueles com potencial.

Finalmente, o fortalecimento das capacidades estatais a fim de equilibrar as forças de mercado com os objetivos de desenvolvimento nacionais, requer a inclusão de formas de controle social democráticas e participativas. O controle social das ações de governo e do mercado constitui a “terceira perna” do modelo híbrido proposto por Evans (Evans, 2005, p. 30).

O modelo tripode



Estudos como os de Peter Evans visam à redefinição do papel estratégico do Estado na atualidade, recuperando alguns elementos do aparato desenvolvimentista tradicional, mas incorporando uma ênfase particular na sua dimensão institucional e organizativa, com o objetivo de aprimorar e adaptar as modalidades de intervenção estatal às condições de um mundo globalizado. Tal intervenção vai além de simplesmente assegurar os direitos de propriedade, reforçar os contratos e garantir a estabilidade macroeconômica, como preconizam os economistas neoliberais, mas tampouco identifica o planejamento e investimento público como a força principal da economia. Trata-se de reconhecer que implementar uma estratégia de desenvolvimento na atualidade implica inserir a iniciativa privada em um marco de ações públicas que induzam à reestruturação, à diversificação e à inovação produtiva, indo além do que as forças de mercado poderiam fazer por si mesmas.

1.2. Estado e globalização

Uma questão central no debate contemporâneo sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento remete ao impacto da globalização e da progressiva abertura econômica sobre as capacidades estatais para governar as economias nacionais. Num mundo caracterizado pela alta mobilidade do capital e a multinacionalização da produção, diversas teorias procuram determinar até que ponto ainda resulta possível levar adiante estratégias autônomas de política econômica.

O processo de globalização tomou particular vigor nas últimas três décadas, coincidindo com a ascensão do paradigma neoliberal, o qual postula a liberalização e desregulamentação econômica, assim como a privatização. A convergência entre difusão global da economia de mercado e ascensão neoliberal levaram diversas correntes teóricas a postularem uma incompatibilidade estrutural entre globalização e Estado. Segundo essa visão, a liberalização comercial e financeira, ao incrementar a mobilidade do capital e dos fatores de produção, obrigaria os governos a competir para atrair investimentos e capitais, pressionando suas capacidades fiscais. A fim de gerar um clima amigável para os mercados financeiros e as companhias multinacionais, os governos tenderiam a priorizar as preferências dos investidores globais sobre as necessidades políticas e econômicas domésticas, evitando as políticas fiscais expansivas e o déficit público.

Na mesma linha de argumentação, esse efeito constrangedor sobre os Estados se veria acentuado pela proliferação de acordos intergovernamentais, como, por exemplo, os da Organização Mundial do Comércio (OMC), que substancialmente limitariam o escopo para implementar políticas comerciais e industriais. A consequência dessa linha argumentativa é que o fenômeno da globalização tenderia progressivamente a corroer os capitalismo nacionais e levaria a uma paulatina convergência das distintas economias mundiais na direção de um único modelo de capitalismo, caracterizado pelo livre mercado e identificado com os Estados Unidos e a Inglaterra (*the Anglo-Saxon model*).

Nos primeiros anos do novo milênio, em concordância com a mencionada inflexão no debate internacional sobre as possibilidades de implementar estratégias autônomas de desenvolvimento, essa visão “homogeneizadora” do processo de globalização deixou de ser consensual e passou a ser alvo de diversas críticas (DINIZ, 2007, p. 8). Em primeiro lugar, apesar dos processos de liberalização que efetivamente aconteceram na grande maioria das economias mundiais, resulta possível afirmar que, na atualidade, inúmeras diferenças persistem no que tange aos modelos econômicos dos países. A partir dessa constatação, enfoques como o das “variedades de capitalismo” (HALL & SOSKICE: 2001) procuram dar uma explicação alternativa sobre o atual processo de globalização e as persistentes particularidades das economias capitalistas. Enfatizando as distintas estruturas político-econômicas dos países, e a partir de noções como *vantagens institucionais comparativas*, *complementaridades institucionais* e *dependência da trajetória*, o enfoque das variedades de capitalismo afirma a persistência de distintos modelos nacionais de capitalismo e desafia teoricamente a hipótese da “homogeneização”. Fatores como as modalidades de organização do setor privado, o sistema financeiro, as relações industriais, o sistema de inovação, assim como as relações de governança entre as firmas (políticas de concorrência, transferência de tecnologia etc.), entre outros, determinam distintas configurações nacionais, que constituem formas alternativas para a organização das economias de mercado e podem resultar em fontes efetivas de maior competitividade.

A partir desta perspectiva, as configurações institucionais específicas das economias podem representar vantagens comparativas a partir de modalidades de coordenação entre os atores econômicos mais eficazes que as do livre mercado. Um

caso paradigmático para explicar as formas alternativas ao livre mercado de coordenação das economias capitalistas é o da Alemanha, onde as relações entre as firmas, o mundo do trabalho e as finanças se dão numa moldura institucional que favorece o processo de coordenação através de espaços deliberativos. Por exemplo, os nexos entre as firmas e os bancos permitem estratégias de financiamento de longo prazo com base na reputação das firmas mais do que na expectativa de ganhos imediatos. A estrutura de comando nas empresas, e a relação inter-firmas envolvem a presença de organismos colegiados e de relações mais estreitas com os acionistas, fornecedores e clientes. O processo de negociações coletivas é levado adiante por poderosas associações patronais e de trabalhadores, as quais por sua vez interatuam tanto nos processos de barganha salarial como nas ações de qualificação profissional. Finalmente, a colaboração entre as empresas, e destas com os trabalhadores, em contratos de longa duração, modelam as atividades de inovação e transferência de tecnologia, favorecendo a ocorrência, principalmente, de inovações incrementais (DELGADO, 2009, p.5).

De forma semelhante, os mecanismos a partir dos quais se organizam as economias latino-americanas não necessariamente devem ser pensados como limitações e desvios de um padrão ideal de organização capitalista. Muito pelo contrário, certas particularidades institucionais dessas economias podem ser concebidas como um ponto de partida para estruturar novas formas de coordenação entre o governo e o setor privado, tendo como resultado estruturas inovadoras e eficazes de organização econômica (DELGADO et al, 2010, p. 961). Nas palavras dos professores Eli Diniz e Renato Boschi:

O ponto central não é apenas o questionamento da primazia do mercado como o mecanismo exclusivo de coordenação, mas também a existência de uma via única para o desenvolvimento capitalista, salientando que a globalização não necessariamente aprofunda vantagens competitivas associadas a uma determinada modalidade de engenharia institucional (DINIZ e BOSCHI, 2007, p.20).

Uma importante contribuição ao debate acerca dos efeitos da globalização sobre as margens de manobra dos Estados nacionais foi feita pela cientista política australiana Linda Weiss. No livro *States in the Global Economy* (2003), a autora abre um campo de

investigação ainda pouco explorado que se refere ao lado “capacitador” (*enabling*) da globalização. Sob esta perspectiva, o acirramento da competição internacional e o marco de incertezas, próprio do atual processo de globalização, gerariam incentivos para que os governos tomassem medidas compensatórias. Fortalecer as políticas de competitividade e os sistemas nacionais de inovação, fornecer recursos de infraestrutura e mão-de-obra qualificada, assim como ampliar os vínculos de cooperação com o setor privado constituem medidas necessárias para aumentar a eficiência das firmas locais frente aos novos desafios da competição internacional. Em outras palavras, a competição global, ao gerar pressões e ameaças em diversos setores das economias nacionais, exige em muitos casos estratégias específicas de intervenção estatal.

Há importantes evidências empíricas que confirmam essa visão, particularmente no que concerne às políticas industriais. A maioria dos Estados continua a promover o surgimento de novos setores, a investir em infraestrutura, subsidiar a inovação tecnológica, financiar a educação e o treinamento da mão-de-obra e regulamentar setores da indústria com o objetivo de incrementar a competitividade nacional. Apesar de os instrumentos de política industrial serem desafiados na medida em que as circunstâncias globais mudam, os Estados adaptam os instrumentos às novas tarefas. Por exemplo, nos últimos anos, o governo da Coreia do Sul abandonou alguns instrumentos de política industrial, como o crédito direto, mas continua a ter um papel fundamental na transformação produtiva do país, desde a reestruturação dos *chaebols* e do setor financeiro, até a criação de uma indústria de *venture capital* dirigida ao setor de *software* (WEISS, 2003, p. 245).

É preciso enfatizar que nem todas as cláusulas dos acordos internacionais são contrárias aos princípios da política industrial. Por exemplo, o *princípio de transparência* estabelecido nos acordos de comércio internacionais é perfeitamente consistente com as formas de intervenção estatal revisadas linhas atrás. Por outro lado, alguns acordos bilaterais podem fomentar o crescimento de determinados setores industriais. Tal é o caso, como veremos mais adiante, do regime especial para a indústria automotriz assinalado pelos países membros do Mercosul. Governos comprometidos com o desenvolvimento produtivo podem dotar de uma potencialidade positiva os acordos regionais. Dessa forma, um grande desafio para os países em

desenvolvimento é coordenar esforços para conseguir maiores espaços de autonomia no âmbito das negociações internacionais.

A globalização não exclui, muito pelo contrário, reafirma, a necessidade de políticas econômicas domésticas tendentes à preservação dos interesses nacionais, tendo em vista formas alternativas de inserção externa, de maneira a aproveitar da melhor forma possível as margens de manobra existentes. Considerando as contribuições dos autores citados linhas atrás, nas próximas seções estudaremos especificamente as condições e possibilidades para o exercício de uma política industrial na atualidade. Mas, em primeiro lugar, é preciso esclarecer conceitualmente o que se entende por política industrial, e apresentar algumas das principais abordagens teóricas sobre o fenômeno.

1.3. Política industrial: conceitos e teorias

As políticas industriais, historicamente, geraram grandes controvérsias entre os economistas, tanto no nível teórico como na discussão prática sobre sua implementação e seus resultados. Diversas experiências históricas de desenvolvimento foram interpretadas à luz dessas distintas concepções e levaram a conclusões antagônicas sobre o impacto deste tipo de mecanismos no sucesso ou fracasso de determinados países. Nesta parte, apresentaremos em primeiro lugar as abordagens tradicionais sobre a política industrial para depois estudar algumas das visões contemporâneas sobre as formas de intervenção estatal no processo de transformação produtiva.

Em termos conceituais a política industrial pode ser definida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional (FERRAZ et al, 2002, p. 545).

De forma geral, pode-se identificar três enfoques teóricos sobre a participação do Estado na promoção das atividades produtivas: a visão ortodoxa, a desenvolvimentista e a evolucionária ou neo-schumpeteriana.

A visão ortodoxa ou neoclássica enfatiza o papel dos mercados competitivos como o mecanismo mais eficiente para a alocação de recursos. Partindo das premissas de informação perfeita, reversibilidade sem ônus das decisões e livre mobilidade dos fatores, afirma que agentes racionais realizam escolhas que maximizam o bem-estar individual e coletivo. Dessa forma, uma vez que os arranjos institucionais garantem o funcionamento de mercados competitivos, o mecanismo de alocação de recursos e investimento deve estar livre de intromissões. O governo deve deixar os agentes privados operarem através do mercado, mantendo uma intervenção mínima que vise somente aquelas situações de funcionamento subótimo da alocação via mercado. É assim que, na visão ortodoxa, a política industrial é considerada uma intromissão indesejável do governo que só se justifica a partir da noção de “falha de mercado”. Unicamente na presença de estruturas de mercado não competitivas (oligopólios e monopólios), externalidades, bens públicos, direitos de propriedade comuns e diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas (únicos casos onde os mercados falham em prover um uso eficiente dos recursos), pode ser requerida algum tipo de correção governamental. Sob esta perspectiva, a política industrial tem uma finalidade principalmente corretiva e marginal, tendente a diminuir os impactos negativos das falhas de mercado.

A visão desenvolvimentista parte da constatação de que as circunstâncias e os contextos das diferentes nações variam segundo o seu grau de desenvolvimento, o momento histórico e a conjuntura global. Dependendo dessas condições, o nível de intervenção do Estado pode variar, mas a diferença da visão ortodoxa, os governos sempre são vistos como elementos ativos no processo de transformação industrial. De acordo com Alexander Gerschenkron (1962), quanto mais tardiamente um país se industrializa na história cronológica, tanto maiores as intervenções econômicas de seu governo, pois as necessidades de mobilização de capital e proteção crescem na medida em que o hiato com as economias avançadas aumenta.

Diversas circunstâncias específicas das economias retardatárias fornecem a justificativa para uma intervenção estatal comprometida com o processo de crescimento econômico e mudança estrutural do sistema produtivo. Nas condições das economias menos desenvolvidas, caracterizadas pela abundância de mão-de-obra, a

heterogeneidade da estrutura produtiva, baixos níveis de formação de capital e restrições externas, deixar o mercado atuar livremente tenderia a perpetuar o hiato com as nações avançadas (REINERT, 2007). Nesse contexto, o Estado desenvolvimentista deve liderar o mercado tomando a iniciativa sobre quais produtos e tecnologias devem ser encorajados e mobilizando os instrumentos necessários de incentivo e regulação.

Um argumento clássico que justifica as intervenções estatais na visão desenvolvimentista parte da noção de “indústria nascente”, a qual adquiriu notoriedade a partir das pesquisas do economista alemão Friedrich List. A ideia principal é de que uma indústria que está nas suas fases iniciais num determinado país terá custos mais elevados que os vigentes nos países onde a atividade já está estabelecida. Como os custos de produção tendem a se reduzir à medida que os produtores obtêm economias de escala e aprendizagem, o governo necessita estabelecer uma proteção temporária para viabilizar o surgimento de novas indústrias ao amparo da competição internacional.

Como o objetivo central do processo de desenvolvimento é a mudança da estrutura produtiva de um país, processo pelo qual se retiram recursos de atividades tradicionais de baixa produtividade para atividades modernas de alta produtividade, a política industrial é considerada um elemento fundamental na visão desenvolvimentista. Da mesma forma, os instrumentos de política macroeconômica (tipo de câmbio, política monetária e fiscal, regulação do comércio exterior) devem ser utilizados visando principalmente o objetivo de fomentar a industrialização.

Finalmente, a visão evolucionária ou neo-schumpeteriana coloca a ênfase nas competências para inovar das firmas a partir das interações entre as estruturas de mercado, as estratégias empresariais e o progresso técnico. Desde esta perspectiva, a empresa privada resulta o agente fundamental da dinâmica econômica capitalista, e se constitui como a instância privilegiada de análise dos teóricos desta vertente. O estudo do comportamento das firmas, as suas estratégias, processos e rotinas, fornece a base para compreender o processo de inovação. As firmas se inserem e evoluem num determinado ambiente competitivo institucional que seleciona inovações (de produto, processo, e organizacionais) e determina o comportamento estratégico das mesmas. A política industrial e de inovação deve portanto criar as condições adequadas para a inovação, não unicamente a partir de incentivos financeiros, tributários e investimentos

em infraestrutura, mas fundamentalmente a partir da criação dos estímulos adequados a cada contexto para que as empresas estabeleçam a atividade inovativa como parte da sua estratégia competitiva (DELGADO, 2010; p. 997).

Voltando a questão das relações existentes entre o comportamento das variáveis macroeconômicas de uma determinada sociedade e a evolução da estrutura microeconômica da mesma (KATZ, 1996, p. 83), é possível afirmar que a política macroeconômica afeta a política industrial: a) ao determinar os preços relativos dos produtos transacionáveis e não transacionáveis através do tipo de câmbio; b) influenciar o nível de investimento via taxa de juros; c) sinalizar, mediante a estabilidade macroeconômica e a capacidade fiscal do Estado, quanto à possibilidade de implantar políticas de incentivo e de investimento em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia (FERRAZ et al, 2002, p. 558).

Em termos técnicos, os instrumentos de política industrial podem ser avaliados de acordo com a natureza do instrumento e o alvo pretendido. Por um lado, existem as políticas industriais “horizontais”, pautadas em medidas de alcance global que buscam melhorar o desempenho da economia em sua totalidade, sem distinções específicas entre setores. Do outro lado, estão as políticas “verticais”, delineadas para fomentar setores ou grupos industriais em particular. No que diz respeito à natureza dos instrumentos, existem por um lado os instrumentos de “regulação”, que principalmente tendem a arbitrar o processo concorrencial, e por outro lado os instrumentos de “incentivos”, concentrados principalmente em medidas fiscais e financeiras como créditos e subsídios.

O instrumento mais adequado de política industrial varia consideravelmente dependendo da teoria econômica que se adote. Dificilmente os princípios da visão neoclássica podem ser utilizados para justificar o uso de políticas de cunho vertical. Como as políticas verticais procuram dirigir recursos para indústrias selecionadas com o objetivo de dotar esses setores de uma vantagem competitiva, as mesmas tendem a produzir um resultado locativo diferente daquele considerado como ótimo, decorrente das livres decisões dos agentes via mercados competitivos.

Apesar dos diversos arcabouços teóricos que procuram explicar o funcionamento das políticas industriais, as experiências históricas demonstram que os tipos de intervenção estatal no processo de transformação estrutural das economias variam consideravelmente e adotam formas que nem sempre encaixam nas categorias teóricas. As nações implementaram historicamente uma grande diversidade de medidas destinadas a estimular o crescimento da produtividade industrial, as quais dificilmente podem ser interpretadas de forma unívoca. Partindo desse reconhecimento, na atualidade uma grande parte da literatura sobre políticas industriais tende a se concentrar no estudo de experiências históricas concretas, dentro das quais se destaca a dos países do leste asiático. Utilizando um método que pode ser descrito como histórico dedutivo, nas últimas décadas novos enfoques enriqueceram e ampliaram consideravelmente a forma de pensar as políticas industriais. À seguir, apresentaremos algumas dessas importantes contribuições.

1.4. A política industrial no século XXI

Esta sessão foi inspirada no conhecido livro *One Economics, Many Recipes* (2007), de Dani Rodrik. Em concordância com a inflexão no debate internacional mencionada nas linhas iniciais deste trabalho, Rodrik parte da constatação de que na atualidade confrontamos uma rara oportunidade histórica para repensar as políticas industriais e procurar um ponto intermediário entre as forças do livre mercado e a planificação estatal tal como foi aplicada em vários países no pós-guerra. Um número crescente de economistas reconhece que a iniciativa privada deve estar inserida numa série de políticas públicas que promovam a diversificação produtiva e tecnológica além do que as forças de mercado podem gerar por si mesmas. Da mesma forma, se reconhece paulatinamente que o modelo desenvolvimentista de planejamento estatal que predominou nos anos sessenta e setenta do século XX deve integrar novos elementos e reconhecer que a iniciativa privada é a força motriz do capitalismo contemporâneo.

A questão principal é como as forças de mercado e a iniciativa privada podem ser estimuladas através das ações estratégicas do Estado, cujo papel excede a mera preservação da estabilidade macroeconômica, e assegurar os direitos de propriedade. Deslocando a ênfase para os vínculos entre o governo e o setor privado, e coincidindo com Peter Evans, o autor afirma que a análise da política industrial precisa focalizar não

só os resultados, mas também “o processo de desenho e implementação”. O autor afirma:

A central argument of the chapter is that the task of industrial policy is as much about eliciting information from private sector on significant externalities and their remedies as it is about implementing appropriate policies (RODRIK, 2007, p. 100).

Segundo o autor, a forma correta de pensar a política industrial é a de um processo de autodescoberta, onde os agentes privados e o governo aprendem quais são os obstáculos, os custos e as oportunidades de uma determinada economia. Porque resulta necessária esta coordenação entre governo e agentes privados? Fundamentalmente porque existem diversas externalidades que bloqueiam os inventivos para a diversificação produtiva. A existência de externalidades de informação e de coordenação fazem com que as possibilidades de investimentos lucrativos nem sempre sejam reveladas através dos preços de mercado, requerendo intervenções e ações públicas. É necessário esclarecer que, apesar de dar proeminência à noção de falha de mercado, os argumentos de Rodrik vão além da visão neoclássica tradicional.

Por exemplo, o processo de diversificação produtiva requer um conhecimento sobre a estrutura de custos de uma economia, isto é, saber quais são as novas atividades que podem ser lucrativas. Porém, pode acontecer que a estrutura de custos não revele de forma clara estas oportunidades ou não gere os incentivos suficientes para que os atores privados se arrisquem e tomem a iniciativa. A solução para este problema é o estabelecimento de subsídios condicionados para que os agentes privados tomem a iniciativa de investir nos novos setores que se procura desenvolver. Por outro lado, vários projetos requerem investimentos simultâneos e de grande escala para poderem ser completamente lucrativos. Enfoques tradicionais, como os dos *clusters* e o *big push*, enfatizam a necessidade de realizar grandes investimentos simultâneos em determinadas áreas, os quais requerem importantes capacidades de coordenação e demandam a presença estatal.

Porém, mais do que os instrumentos específicos de política industrial a serem utilizados, a questão central é o processo de formulação e implementação da política.

Uma das grandes contribuições de Rodrik é propor uma série de elementos institucionais necessários para poder implementar uma política industrial eficaz. À seguir, descreveremos o arcabouço institucional proposto por Rodrik (2007, p. 113) para implementar esse tipo de políticas:

- **Liderança política:** O sucesso de uma política industrial requer um forte compromisso dos funcionários do mais alto escalão da administração. O envolvimento de figuras dotadas de poder político no processo de implementação e seguimento das políticas eleva o perfil das mesmas e facilita a coordenação e o monitoramento da burocracia.
- **Conselhos de deliberação e coordenação:** como o Estado não é onisciente e em muitos casos carece de informações valiosas sobre os problemas dos agentes privados, é necessário estabelecer mecanismos de intercâmbio de informações e coordenação entre as distintas agências estatais e os representantes do setor produtivo.
- **Mecanismos de transparência e *accountability*:** Os benefícios e as oportunidades decorrentes da política industrial devem ser acessíveis a toda a sociedade. A promoção de atividades deve ser levada adiante de forma transparente, sendo apresentadas as decisões tomadas nos conselhos assim como o destino dos recursos públicos para a promoção de atividades.

Embora seja impossível especificar *a priori* os resultados de uma política industrial e, portanto, qual é o melhor instrumento (já que diferentes contextos requerem distintas soluções), Rodrik (2007, p. 114) propõe dez princípios de caráter genérico para guiar o desenho das políticas industriais.

1. *Os incentivos devem focalizar as “novas” atividades:* Se o principal propósito das políticas industriais é diversificar a estrutura produtiva de uma economia, resulta evidente que os esforços devem se concentrar em áreas que são novas para a economia doméstica. Neste caso, “novo” se refere tanto a produtos que

ainda não são produzidos localmente, como a tecnologias para produzir produtos já existentes.

2. *Devem ser estabelecidos critérios claros sobre o sucesso e fracasso dos projetos:* A política industrial é um processo experimental onde nem sempre os resultados são os desejados. Em muitos casos, os esforços de promoção serão bem sucedidos, mas em muitos outros não. Um dos perigos da política industrial é o de manter um benefício a determinado ator privado que não responde a critérios de eficiência. O importante neste caso é estabelecer um critério preciso para poder avaliar quais casos merecem continuar sendo apoiados e quais não. Apesar de ser um elemento de difícil medição, a produtividade pode ser um critério válido de avaliação. O nível de exportação como critério da *performance* internacional das empresas é um indicador apropriado.
3. *Deve haver uma cláusula que permita retirar o benefício após um determinado período:* Além de estabelecer-se um critério para avaliar o sucesso dos projetos empreendidos, é necessário poder retirar o apoio quando os resultados não cumprem as expectativas. Uma das melhores formas de evitar manter recursos em atividades que não geram os benefícios esperados é estabelecer de antemão um período a partir do qual, se não se cumprem os critérios, automaticamente se retira o benefício.
4. *O apoio público deve visar atividades e não setores:* A pesar de ser muito comum entre as agências de promoção industrial desenhar instrumentos de política industrial a partir de “setores” (software, biotecnologia, semicondutores), isto pode gerar uma alocação errada de recursos. Um critério mais preciso para delimitar as áreas de atuação da política industrial é o de “atividades” (indústrias não tradicionais, adaptação de tecnologias e processos etc.).
5. *As atividades subsidiadas devem ter um claro potencial de spillovers:* No momento de determinar quais atividades devem ser apoiadas, um critério fundamental é a capacidade das mesmas de gerar derrames e conexões positivas com outros ramos da economia. Projetos com potenciais *spillovers* são capazes

de induzir outros investimentos complementares na mesma área, gerar externalidades positivas e produzir transferências de tecnologia.

6. *As agências encarregadas de levar adiante a política industrial devem ser de competência comprovada:* Novamente, a questão de uma burocracia bem formada, recrutada por mérito e competência, é um fator fundamental na hora de implementar com eficácia a política industrial.
7. *A implementação das políticas deve estar monitorada de perto por uma autoridade política de alto nível:* Como mencionado algumas linhas atrás, o fato de haver um funcionário com autoridade política de alto escalão (ministro, primeiro ministro) para monitorar os desdobramentos da política, dota a mesma de seriedade e permite melhorar a coordenação e o monitoramento da burocracia.
8. *As agências que implementam a política industrial devem manter canais de comunicação com o setor privado:* A informação é o pilar da política industrial. Os canais de diálogo entre as agências governamentais e o setor privado permitem saber quais são os problemas a serem resolvidos, que atores requerem apoio e que tipo de obstáculos vão surgindo.
9. *Alguns dos projetos que receberam apoio podem não dar certo:* Não é possível que todas as iniciativas apoiadas tenham sucesso. Mas isto é normal, tratando-se de políticas estatais que lidam com fatos imprevisíveis. O problema central não é ter apoiado projetos que não deram certo (pelo contrário, isto pode ser visto como um sinal de esforço e tentativa), mas poder retirar o apoio uma vez que resulta claro o fracasso do mesmo.
10. *As políticas industriais devem ter a capacidade de se renovar, para que o ciclo de descoberta de oportunidades continue:* Como as circunstâncias mudam e os problemas a enfrentar vão evoluindo, é preciso que as agências que implementam a política industrial possam ir se renovando nas suas capacidades e políticas.

Desenvolver mecanismos de financiamento de longo prazo, incentivar os esforços em P&D, fomentar as escolas de ensino técnico são todas opções de política pública coerentes com os princípios genéricos listados acima. Apesar de que a política industrial não deve ser pensada em termos de programas de incentivo genéricos do tipo *one size fits all*, a partir dos princípios propostos acima pode-se organizar um arcabouço amplo de incentivos públicos para a diversificação produtiva.

A modo de conclusão, pode-se constatar que, assim como na última década o debate internacional sobre os padrões de desenvolvimento retomou vigor diante do surgimento de novas perspectivas, existe também um amplo campo de estudo sobre as políticas industriais que se insere na mesma agenda de pesquisa. A importância destas contribuições reside tanto no nível teórico como na análise das experiências históricas bem sucedidas de promoção industrial. Apesar dos avanços e retrocessos, a segunda metade do século XX é rica em experiências *catch up*, as quais podem servir como uma fonte de inspiração para outros países em desenvolvimento.

1.6. Conclusão

Compreender as formas de intervenção do Estado no processo de transformação econômica requer estudar as suas políticas dentro do contexto histórico em que elas são aplicadas, pois os problemas dos países mudam com as alterações do âmbito em que existem e na medida em que novas questões lhes são superpostas.

No primeiro capítulo deste trabalho, começamos salientando a ideia de que o momento atual resulta propício para repensar essas formas de intervenção estatal à luz de novas contribuições e experiências históricas. A crise do paradigma neoliberal abre um espaço inédito nas últimas décadas para procurar instrumentos originais, assim como resgatar mecanismos antigos de política industrial e readaptá-los às novas circunstâncias, visando estratégias inovadoras de desenvolvimento. Se o receituário ortodoxo preconizava uma série de medidas padronizadas que pouco tinham em conta as circunstâncias específicas de cada país e as suas trajetórias, atualmente, uma importante corrente teórica afirma que não há um modelo fixo e universal para alcançar

o desenvolvimento. Construir uma estratégia de desenvolvimento é um processo criativo e de contínua aprendizagem que deve prestar particular atenção às especificidades locais dos países.

Apesar de não haver receitas únicas, há, sim, elementos e medidas que, dadas as características dos países em desenvolvimento, podem se revelar úteis para promover a diversificação produtiva da economia. A construção de capacidades estatais de desenho e implementação de políticas é um dos fatores decisivos para dotar de coerência e continuidade o processo de mudança estrutural. A criação de canais de diálogo com os setores produtivos possibilita ao Estado obter informações sobre os problemas a serem resolvidos e coordenar melhor a implementação das políticas. A aplicação do chamado “mecanismo de controle” permite combinar incentivos com eficiência de forma a eliminar algumas das possíveis falhas, resultantes da intervenção pública. Dessa forma, é possível afirmar que existe um imenso campo para a aplicação de políticas industriais a partir de diversos arcabouços institucionais e mecanismos de fomento produtivo. Após esse breve resumo conceitual, é momento de aprofundar o estudo efetivo das políticas industriais aplicadas no Brasil e na Argentina nos começos do novo milênio. Antes disso, contudo, é preciso estudar as trajetórias macroeconômicas de ambos os países ao longo das duas últimas décadas, no intuito de compreender o contexto no qual foram implementadas as distintas estratégias de política industrial.

Capítulo 2
Argentina e Brasil: trajetórias macroeconômicas

2.1. Brasil: evolução macroeconômica (1994-2008)

Desde meados do século XX, a evolução econômica brasileira esteve caracterizada por um processo de industrialização que transformou uma economia tipicamente produtora e exportadora de bens primários em uma com estrutura produtiva ampla e diversificada. Tal processo foi coordenado pelo Estado através de medidas protecionistas, créditos, subsídios, empresas estatais e principalmente planos de desenvolvimento de médio e longo prazo. O Plano de Metas (1956-1960) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) são os casos emblemáticos da estratégia de desenvolvimento brasileira em que o Estado e o capital privado (tanto nacional como estrangeiro) articularam ações através de metas de investimento em infraestrutura e no fomento de setores industriais específicos. Tal processo implicou a construção de capacidades institucionais e grupos executivos compostos por técnicos governamentais e empreendedores, com o objetivo de administrar os incentivos financeiros e impositivos, assim como regulamentar o investimento nas diversas indústrias. Por sua vez, foi necessária a construção de uma coalizão política e social que garantisse o compromisso dos diversos atores, particularmente das elites econômicas e políticas, com o crescimento econômico e a transformação industrial. Tal coalizão desenvolvimentista foi construída com sucesso no período do pós guerra, sobreviveu à crise da democracia em 1964 e se manteve ao longo dos regimes autoritários até a década de 1980 (CASTRO, A.B, 1993, p. 194; BIELCHOWSKY, R, e MUSSI, C, 2006, p. 2).

No final dos anos de 1970, a economia brasileira começou a transitar por um período de grande instabilidade e baixo crescimento que progressivamente ruiu as convenções desenvolvimentistas previamente estabelecidas e interrompeu o processo de industrialização começado décadas atrás. Em meados da década de 1970, os choques do petróleo afetaram profundamente o Brasil e intensificaram as pressões inflacionárias. Por sua vez, no início dos anos de 1980, a interrupção dos fluxos financeiros acarretou uma série de crises de dívida que afetaram a vários países da América Latina, incluído o Brasil.

Dessa forma, os objetivos de crescimento econômico e transformação industrial foram relegados a um segundo plano, transformando profundamente o entorno

macroeconômico que caracterizou o processo de desenvolvimento brasileiro no pós-guerra. A partir de 1980 os principais objetivos da política econômica brasileira foram o controle inflacionário e a estabilização econômica. O processo de industrialização foi praticamente interrompido e as estruturas produtivas e institucionais, assim como a infraestrutura, se deterioraram profundamente (SUZIGAN e SILVA, 2007, p. 33). Com todos estes fatores combinados, a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” no terreno do crescimento econômico e do desenvolvimento industrial. A instabilidade econômica, por sua vez, foi acompanhada por importantes mudanças institucionais, dentre as quais, o retorno da democracia figura como a mais importante.

Pode-se afirmar que a economia brasileira no início da década de 1990 se encontrava num estágio de desenvolvimento que apresentava desafios similares aqueles de 1980. Com exceção de algumas inovações no que tange aos incentivos destinados a induzir as empresas a exportarem e visando obter as escassas divisas externas (KUPFER e CARVALHO, 2009, p. 56), a situação da estrutura produtiva, assim como o entorno macroeconômico, era complexa. A brecha tecnológica entre o Brasil e as economias desenvolvidas crescera ao longo de toda a estrutura industrial. A distância entre as empresas nacionais com capacidade de acompanhar as mudanças organizacionais e tecnológicas mundiais e aquelas relegadas desse processo tinha aumentado, enfatizando o caráter heterogêneo da estrutura produtiva. Diversos serviços públicos e de infraestrutura, os quais tinham alcançado níveis de qualidade elevados no final dos anos de 1970, estavam deteriorados e danificavam de forma geral a eficiência da economia (CASTRO, A.B, 1993, p. 206). Por último, o problema inflacionário ainda não havia sido superado e a vulnerabilidade externa da economia continuava elevada.

2.1.1. O período 1990-1998: abertura, estabilização e reformas

Após uma longa década de grande instabilidade, crises externas e tentativas falidas de controle inflacionário, parecia claro que o principal desafio da política econômica brasileira nos anos 90 era a estabilização. No início da década tomou vigor um processo de reformas estruturais que se traduziu numa série de medidas cujo principal objetivo era reformular o papel do Estado na economia, e cujas principais características foram um incipiente processo de abertura econômica e privatizações que avançou particularmente a partir de 1994, uma vez alcançado o controle inflacionário.

Até o final dos anos de 1980 a economia brasileira apresentava elevadas taxas de proteção comercial. Uma das primeiras tentativas de liberalização se situa no início da presidência de Fernando Collor (1990-1992) com o Programa Nacional de Desestatização, cujo principal objetivo era reordenar a posição estratégica do Estado na economia transferindo à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público. Entre 1990 e 1994 foram privatizadas 33 empresas estatais, principalmente da indústria de transformação, e nas áreas de siderurgia, petroquímica e fertilizantes (KUME et al, 2008, p. 108). Na mesma linha de atuação, e sob as recomendações do Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) o Governo Collor iniciou um processo programado de redução das tarifas alfandegárias e abertura comercial. Porém, esta estratégia se viu parcialmente interrompida em 1992 por causa dos escândalos de corrupção que afetaram o governo e culminaram no *impeachment* de Collor após uma série de mobilizações populares. O governo de Itamar Franco (1992-1994) adotou uma estratégia econômica mais nacionalista e intervencionista, mas a instabilidade econômica, o processo inflacionário e as pressões políticas levaram à retomada do processo de reformas estruturais sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A trajetória macroeconômica do Brasil assiste a um ponto de ruptura a partir da implementação do Plano Real lançado em março de 1994. Estratégia bem sucedida de controle inflacionário, o mesmo pode ser considerado como o ponto de partida de uma série de outras reformas que transformaram definitivamente o modelo desenvolvimentista brasileiro e deram início a uma nova etapa na trajetória econômica e social do Brasil.

O Plano Real se desenvolveu em três etapas. Um primeiro momento, caracterizado por um férreo ajuste fiscal, uma segunda etapa, pela instauração de uma âncora monetária e cambial, a Unidade Real de Valor (URV), e finalmente pela adoção do Real como unidade corrente de valor e o estabelecimento de regras de emissão e lastreamento dessa nova moeda para que fosse garantida sua paridade (KUME et al, 2008, p. 104). O regime cambial implementado inicialmente foi de flutuação livre, mas com um limite superior em $1R\$ = 1U\$$ sustentado pelo Banco Central. Por sua vez, as taxas de juros se mantiveram em patamares elevados funcionando como mecanismo anti-inflacionário, e em seguida à crise do México em 1995 como ferramenta para evitar

a saída de capitais e a perda de reservas internacionais. Com a crise da Tequila também se flexibilizou em certa medida a política cambial e se introduziu um sistema de desvalorizações progressivas a um ritmo controlado (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 16). Apesar dessas modificações, a apreciação do Real se manteve até a desvalorização de 1999.

No que tange à liberalização comercial, após a introdução do Plano Real, a abertura comercial foi intensificada em função da necessidade de impor maior disciplina aos preços domésticos. As modificações promovidas em 1994 consistiram basicamente na diminuição de alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobre todos os insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços, e na implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul a partir de 1995 (KUME, 1998, p. 113).

A entrada massiva de capitais na economia, produto da grande liquidez internacional e das altas taxas internas de juros mantiveram a cotização da moeda brasileira apreciada. Dessa forma, o esquema econômico implicava uma crescente piora da conta corrente devido ao auge das importações (câmbio apreciado e abertura comercial) e o pobre desempenho das exportações. O déficit comercial devia ser financiado através do endividamento externo e do ingresso de capitais, seja como Investimentos Estrangeiros Diretos ou como aplicações financeiras. No entanto, a situação fiscal era crítica, com um déficit público nominal de 7% na média, de 1995 até 1998, claramente afetado pela carga que implicavam as altas taxas de juros. Estes elementos se traduziram num crescente endividamento, tanto externo quanto público ao longo do período (ver Gráfico 6).

A implementação de um forte programa de privatizações cumpriu o duplo propósito de garantir financiamento para o desequilíbrio em conta corrente e de evitar uma pressão maior sobre a dívida pública. O processo de privatizações, que tinha sido iniciado no Governo Collor, teve seu auge entre 1997 e 1998, quando foram privatizados os serviços públicos e a infraestrutura, especificamente as empresas de energia elétrica, de telecomunicações e de serviços financeiros. O último tiro desta estratégia foi a privatização da Telebrás no segundo semestre de 1998 pelo montante de R\$22 bilhões.

O processo de privatizações foi acompanhado por uma série de medidas complementares, como a criação de agências regulatórias, o estabelecimento de metas de expansão para as empresas privatizadas, assim como condicionamentos quanto aos volumes mínimos de exportação e de conteúdo nacional na aquisição de insumos e equipamentos. No caso das empresas onde o Estado conservou o capital majoritário, como a Petrobras, se mantiveram em funcionamento os laboratórios de P&D e se criaram fundos específicos para assegurar os recursos necessários (BEKERMAN & DALMASSO, 2010, p. 22).

2.1.2. O desempenho econômico

O crescimento da economia brasileira foi baixo ao longo da década de 1990. Após a contração da liquidez promovida pelo Governo Collor, entre 1990 e 1992, o crescimento alcançaria taxas negativas. A partir da estabilização iniciada em 1994 iniciou-se um ciclo de expansão do consumo interno e dos investimentos como consequência da recomposição do salário real e das expectativas geradas pelo Plano Real. A taxa de inflação caiu significativamente, passando de 22,4% em 1995 a praticamente zero em 1998 (ver Gráfico 1). Porém, a contração fiscal e monetária, assim como o aumento do desemprego, a partir da crise do México afetaram negativamente a demanda doméstica. Da mesma forma, as altas taxas de juros, assim como as incertezas induzidas pelo processo de reformas, geraram um estancamento no coeficiente de investimentos, o qual ficou ao redor de 19% como média ao longo desses anos (BEKERMAN & DALMASSO, 2010, p. 17).¹

¹ Ver também Gráfico 11.

Tabela 1: Brasil – indicadores selecionados

Indicadores	1990-1994	1995-1998
Taxa de crescimento anual do PIB (%)	1,0	2,6
Inflação INPC-IBGE (% ao ano)	1.325,6	9,5
Formação bruta de capital fixo	19,4	19,8
Saldo anual em TC (US\$ bilhões)	-314.0	-26.438

Fonte. Kume, Piani e Miranda, 2008, p. 110.

Considerando esses fatores, o esquema só podia sobreviver enquanto houvesse espaço para a ampliação do endividamento e do processo de privatizações. Porém, entre 1994 e 1998 o mercado financeiro internacional foi sacudido por três importantes crises (México, em 1995, países da Ásia, em 1997, e Rússia, em 1998), as quais afetariam intensamente o Brasil. A saída de capitais, produto destas crises, foi enfrentada principalmente através do aumento da taxa de juros, remédio que a cada crise perdia efetividade.

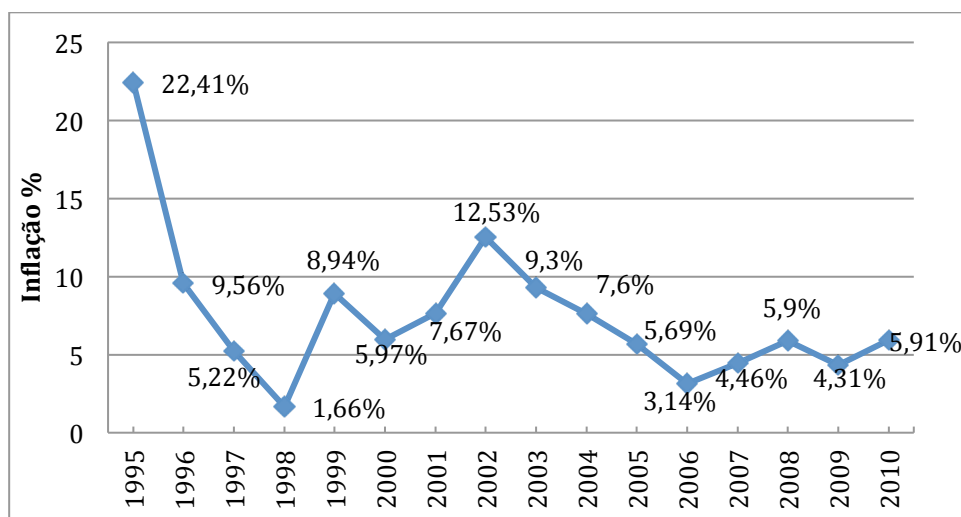
Após a crise Russa de 1998, o ceticismo do mercado sobre a capacidade do Brasil de evitar uma desvalorização não conseguiu ser neutralizado nem através de um novo aumento da taxa de juros nem de um acordo com o Fundo Monetário Internacional. O pessimismo externo se traduziu numa fuga de capitais de grande magnitude. Em tais circunstâncias, a desvalorização cambial foi inevitável. Em 1999, o Real se desvalorizou 43,6% (KUME et al, 2008, p. 114) e adotou-se um sistema de taxa de câmbio flutuante. Concluiu-se desta forma o mecanismo de controle inflacionário via tipo de câmbio fixo e adotaram-se novos instrumentos de política macroeconômica.

2.1.3. A desvalorização e seus efeitos

A desvalorização cambial de 1999 não teve os temidos efeitos inflacionários, em grande medida porque a mesma esteve acompanhada de uma série de mudanças na

engenharia macroeconômica brasileira. Trata-se principalmente do tripé taxa de câmbio flutuante, regime de metas de inflação e austeridade fiscal, mecanismos destinados a garantir a estabilidade econômica. No plano cambial, o estabelecimento de um regime de flutuação ampliou as margens para enfrentar crises na contra corrente. No plano monetário, o estabelecimento de um sistema de metas de inflação significou uma grande mudança na trajetória brasileira, colocando o controle inflacionário como meta indiscutida do regime macroeconômico, e a taxa de juros como o seu principal mecanismo de ajuste. No plano fiscal, iniciou-se um período de ajuste, definindo metas rígidas de superávit primário (3,1% do PIB em 1999, e 3,25% do PIB respectivamente nos três anos seguintes) com o objetivo de garantir o pagamento da dívida.

Gráfico 1: Brasil – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (1995-2010).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor

A partir de 1999, pode-se observar uma nova dinâmica nas principais variáveis macroeconômicas. Após dois anos de crescimento quase nulo, a atividade econômica recuperaria vigor, e em 2000 a economia alcançaria uma taxa de crescimento de 4,3% (ver Gráfico 6). A balança comercial começou lentamente a reverter a tendência deficitária, alcançando o superávit em 2001 (ver Gráfico 7). Porém, o período esteve marcado por um contexto internacional desfavorável (crise argentina, contração do crédito nos mercados internacionais e queda dos preços das principais exportações brasileiras), e por uma crise energética interna, fatores que danificaram o desempenho econômico do país.

2.1.4. Um período de reformas, uma nova institucionalidade

Como afirmamos anteriormente, as reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) constituíram uma importante mudança na trajetória do desenvolvimento brasileiro. O Plano Real representou a conquista da estabilidade monetária sustentada, e articulou-se a partir de então um forte consenso em torno da preservação do equilíbrio macroeconômico. Porém, esse equilíbrio vai além do Plano Real e se traduz em uma série de reformas estruturais implementadas a partir de 1994. A desvalorização de 1999 implicou o abandono do câmbio administrado, mas não significou o abandono das metas de estabilidade, as quais passaram a ser garantidas por uma nova arquitetura institucional.

Ao longo do referido período foram adotadas uma série de reformas que transformariam estruturalmente a economia do Brasil. Trata-se, principalmente, de reformas pró-mercado fomentadas pelos organismos multilaterais de crédito que atingiram em diversos graus a grande maioria das economias latino-americanas.

As reformas tiveram como objetivos: a desregulamentação econômica, o que inclui o fim da aplicação de mecanismos de controle de preços para bens e serviços, assim como a eliminação de mercados protegidos e outras restrições para o investimento estrangeiro; a liberalização do setor externo, com a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio, a desregulamentação da conta capital; e a privatização das indústrias manufatureiras e dos serviços de utilidade pública, assim como o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.

Todas essas medidas constituíram importantes transformações institucionais e econômicas. A abertura econômica se transformou na característica central do regime nacional de incentivos e regulamentações e, ao mesmo tempo, intensificou os fluxos internacionais de bens, capital e serviços, assim como a difusão de tecnologias da informação. Em outras palavras, tratou-se da instauração de um novo regime competitivo que modificou o comportamento dos atores econômicos e teve importantes efeitos na evolução da indústria brasileira. A apreciação da taxa de câmbio, as altas

taxas de juros, a diminuição de tarifas e barreiras à entrada de empresas estrangeiras colocou a indústria num novo contexto competitivo.

2.1.5. Mudanças institucionais e desempenho industrial

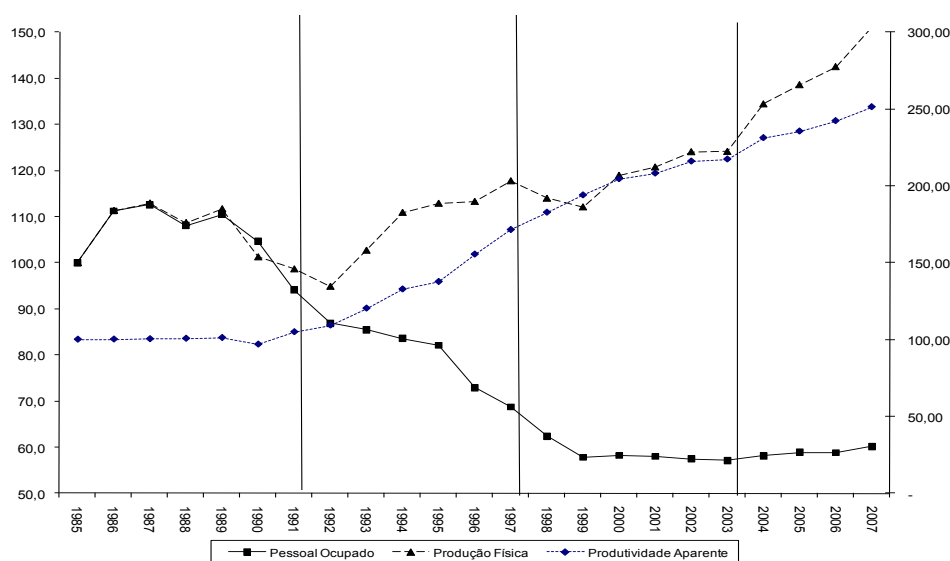
Os anos noventa foram anos de importantes transformações. O ambiente competitivo se modificou radicalmente em comparação àquele que predominou nas décadas do pós-guerra, assim como nos anos de 1980. Isso afetou o comportamento dos agentes econômicos, que tiveram que se adaptar a uma economia com níveis de proteção consideravelmente mais baixos, altas taxas de juros, apreciação cambial e abertura financeira.

Dessa forma, foram várias as alterações, e se concentraram principalmente no que tange aos processos produtivos e à propriedade das empresas. O papel do capital estrangeiro se fortaleceu consideravelmente, particularmente nos setores mais dinâmicos (bens duráveis e empresas difusoras de progresso técnico). Um dos motivos desse fenômeno foi o processo de privatizações, o qual aumentou fortemente a presença de empresas estrangeiras, particularmente entre 1996 e 1999 (segunda etapa de privatizações). Por sua vez, o número de fusões e aquisições também adquiriu particular vigor ao longo do período, tendo como resultado o aumento da participação das empresas transnacionais no mercado por vendas de 14,8% em 1991 para 36,4% em 1999. Os investimentos estrangeiros participaram em 76,9% das privatizações e em 71,4% das fusões e aquisições (FERRAZ et al, 2004, p. 97).

No que tange à outra grande mudança do período, a modernização do aparelho produtivo, pode-se afirmar que ela consistiu principalmente na racionalização dos custos, na adoção de novas técnicas organizativas, na introdução de novos equipamentos e tecnologias da informação na gestão e na produção e em modificações tendentes à especialização na carteira de produtos, à desverticalização, à subcontratação e à ampliação do uso de componentes importados. Em outras palavras, a modernização se baseou na atualização técnica e organizativa orientada pela racionalização de custos, e não no sentido da ampliação da capacidade produtiva ou do desenvolvimento das capacidades de inovação destinadas a sustentar a introdução de novos produtos e processos.

No entanto, as mudanças técnicas no processo produtivo e organizacional significaram uma ruptura na relação entre produção e emprego. Essas duas variáveis flutuaram de forma similar ao longo da década de 1980, quando um aumento da produção se traduzia num aumento do emprego. A partir de 1990, a trajetória de ambas as variáveis se modifica e particularmente a partir de 1993 começam a se distanciar significativamente (ver Gráfico 2). A redução dos custos da importação de maquinarias, resultante da abertura comercial, permitiu modernizar o aparelho industrial e substituir trabalho por maquinaria. Isso levou à duplicação da relação produção/trabalho e elevou a eficiência produtiva entre 1990 e 1999. Por outro lado, implicou uma menor demanda de emprego na indústria para o mesmo nível de produção, o que explica o fraco dinamismo do mercado de trabalho ao longo desses anos.

Gráfico 2: Brasil – Pessoal ocupado e produção física (1985-2007).



Fonte: Ferraz, Kupfer e Iooty, 2004; 95.

Em relação ao desempenho dos diversos setores industriais, pode-se afirmar que os de produtos básicos, bens duráveis e alimentos e bebidas foram os que mostraram melhores resultados. Em primeiro lugar, devido ao *efeito ingresso* produto do Plano Real, e, no caso dos bens básicos, industriais e duráveis, por causa dos melhores termos de troca e da expansão das exportações. A indústria difusora de progresso técnico teve um bom desempenho em meados da década, mas depois mostrou um crescimento lento.

Apesar do aumento das exportações, esse aumento foi claramente inferior ao das importações, o que resultou num déficit comercial crônico a partir de 1994 até 2001.

As indústrias mais competitivas continuaram sendo as de produtos básicos (aço, celulose e papel, suco de laranja concentrado, soja e minério de ferro), nas quais ainda prevalece o capital local. No entanto, sua estratégia se baseou na exportação de produtos de baixo valor unitário e na venda interna de bens de maior valor unitário.

Os bens duráveis se caracterizaram por uma crescente diferenciação e especialização dos produtos e por uma maior importação de componentes. Nesse segmento predomina o capital estrangeiro, que controla a ensamblagem de equipes e a importação de componentes estratégicos, ao passo que as empresas locais as abastecem de componentes “estandardizados” e maquinaria tecnologicamente simples. As indústrias automotrizes tiveram um bom desempenho, induzido pelo Regime Automotriz do Mercosul.

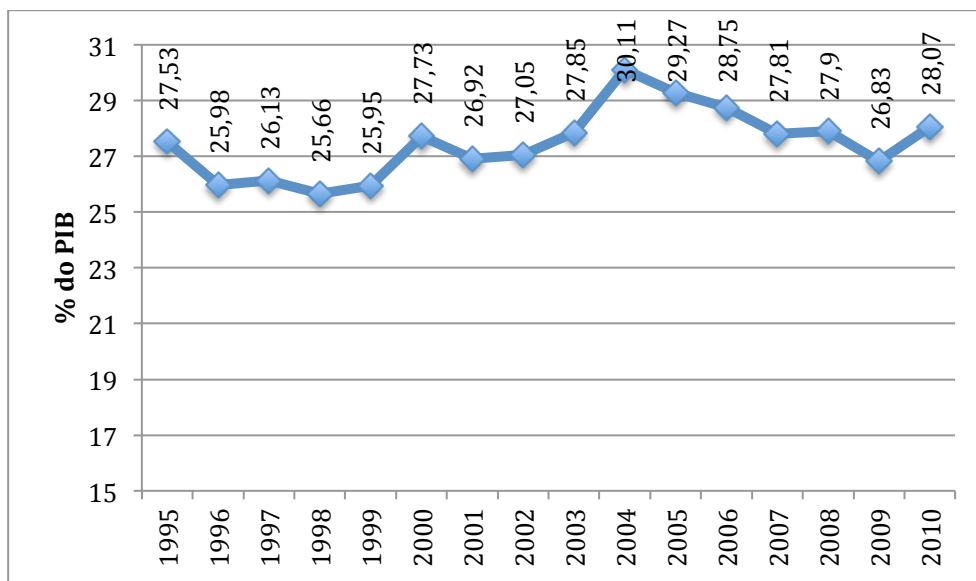
As indústrias tradicionais (calçado, vestimenta, têxtil), controladas em sua maioria pelo capital local, aumentaram sua capacidade de resposta, surgiram aglomerações produtivas locais, e várias fábricas se trasladaram para zonas de baixo custo de trabalho, como o Nordeste.

Finalmente, as empresas difusoras de progresso técnico (engenharia mecânica, computação, telecomunicações) foram as mais afetadas pelos efeitos adversos da liberalização e da competição externa. É assim que, ao longo da década, diversas empresas estrangeiras ingressaram no setor, adquirindo empresas locais e realizando importações desde as matrizes, principalmente de componentes (FERRAZ et al, 2004, p. 108).

Apesar das grandes mudanças no ambiente macroeconômico ocorridas ao longo da década de 1990, um traço surpreendente é o fato de que a participação da indústria brasileira na economia não se modificou (ver Gráfico 3). Esse fenômeno, definido como “rigidez estrutural” (KUPFER e CARVALHO, 2007) significa que entre 1990 e 2002, mesmo depois de uma década de escassos investimentos e abertura comercial, não houve fechamento em grande escala de estabelecimentos industriais, como se deu em

praticamente todos os outros países da América Latina no mesmo período. Em outras palavras, poucas atividades novas apareceram na matriz industrial do país, e muito poucas das que já existiam deixaram de existir. Esse fenômeno pode ser interpretado como um sinal da solidez e competitividade da indústria brasileira.

Gráfico 3: Brasil – Participação da indústria no PIB total em porcentagens (1995-1989).



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEADATA

2.1.6. O período 2003-2008

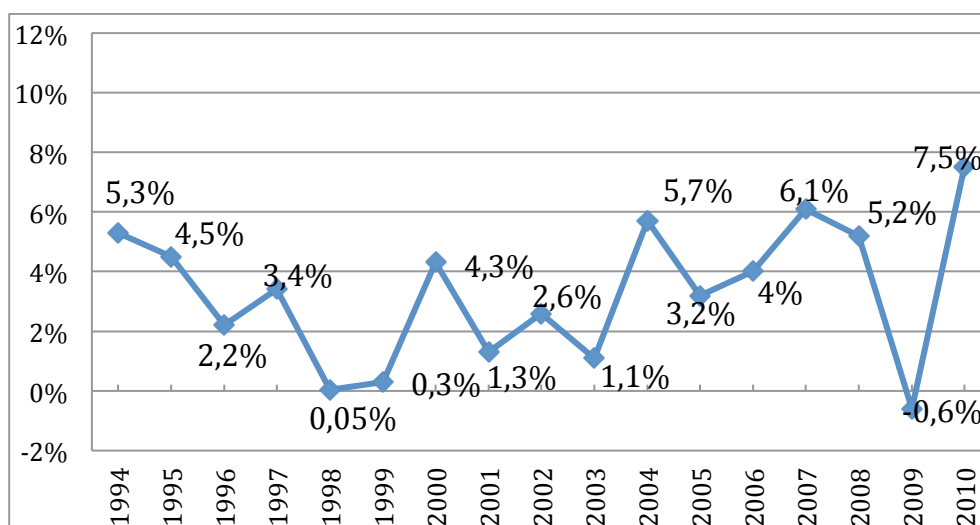
Ao longo de 2002 e no início de 2003, o Brasil atravessou um clima de incertezas, principalmente ligadas à evolução desfavorável de diversas variáveis econômicas e das dúvidas em relação aos rumos políticos do país num contexto de disputa eleitoral. Os problemas econômicos de 2002, caracterizados pela aceleração inflacionária e os altos patamares de dívida externa, se intensificaram pela crise de desconfiança que gerou a perspectiva de vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores. A incerteza em torno do que ocorreria a partir de 2003 com a posse do novo governo aumentou os temores dos investidores e aprofundou a deterioração das principais variáveis econômicas. O risco país atingiu mais de 2000 pontos-base em outubro de 2002, depois de se encontrar em pouco mais de 700 pontos, em março daquele ano. A taxa de câmbio passou de R\$2,32 em março para R\$3,05 no final de setembro (ver Gráfico 9). Por último, a expectativa de inflação para 2003 elevou-se consideravelmente

a partir de setembro. Foi nesse contexto de precariedade que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência.

Em concordância com um processo de transformações no pensamento e nas formulações políticas do PT, processo claramente acentuado ao longo da campanha eleitoral, a política econômica do Governo Lula (2003-2010) teve como ponto de partida o compromisso com a manutenção da estabilidade alcançada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No quadro restritivo de inícios de 2003, o primeiro passo da política econômica do Governo Lula foi estabelecer um ajuste macroeconômico sólido para retomar o controle da situação monetária, fiscal e cambial do país. No âmbito da política monetária, o governo revisou para cima as metas de inflação fixadas pelo governo anterior, de modo a acomodar o impacto inflacionário da depreciação cambial ocorrida em 2002. Em paralelo, para garantir a queda da inflação, e apesar das sucessivas elevações da taxa de juros a partir de outubro de 2002 (que passou, em aproximadamente 60 dias, de 18% para 25%), o BC aumentou a taxa básica de juros (Selic) para 26,5% em fevereiro de 2003 (ver Gráfico 5). No campo fiscal, o governo aumentou a meta de resultado primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 3).

Ao longo de 2003, a ortodoxia fiscal e monetária do novo governo significou uma desaceleração do crescimento econômico (1,1%, ver Gráfico 4), mas coletou bons resultados em termos de combate à inflação. No entanto, a depreciação cambial e o crescimento da economia mundial deram um grande impulso ao setor exportador brasileiro. Progressivamente ao longo do ano, o quadro econômico do Brasil melhorava, o crescimento se recuperava, a inflação desacelerava e a taxa de juros começava a ser reduzida.

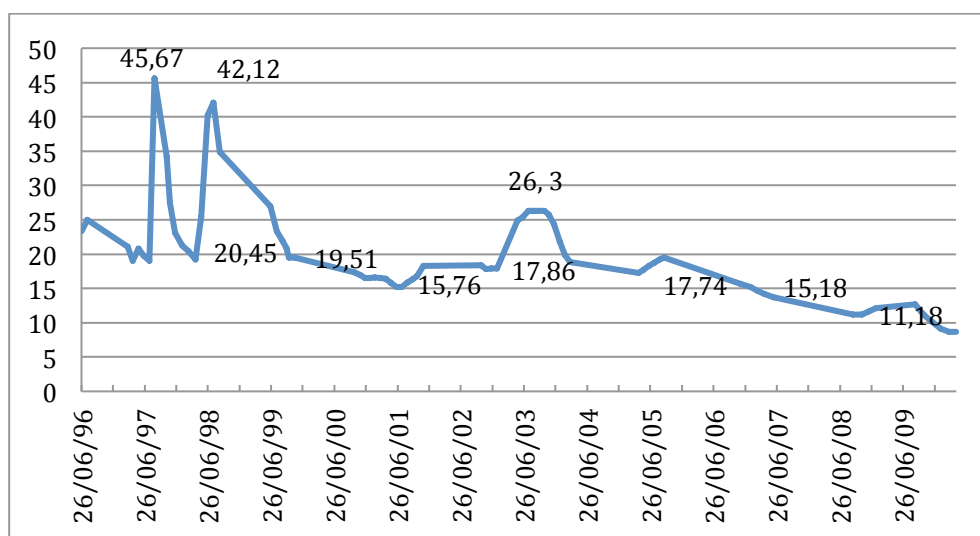
Gráfico 4: Brasil – Produto Interno Bruto (PIB): variação real anual (em %).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A persistência da estabilidade macroeconômica, a progressiva redução da taxa de juros, o bom desempenho do setor exportador e as condições altamente favoráveis do cenário internacional, resultaram na aceleração do ritmo de crescimento da economia em 2004. Houve um expressivo crescimento das exportações e, em menor medida, um aumento das importações, motivado ao mesmo tempo pela recuperação do consumo e do investimento. A inflação acumulada em 12 meses caiu para 5,6% e a taxa Selic foi reduzida a 16% (ver Gráficos 1 e 5), o que, por sua vez, contribuiu para a expansão do crédito, uma das linhas de política que se consolidariam nos anos seguintes.

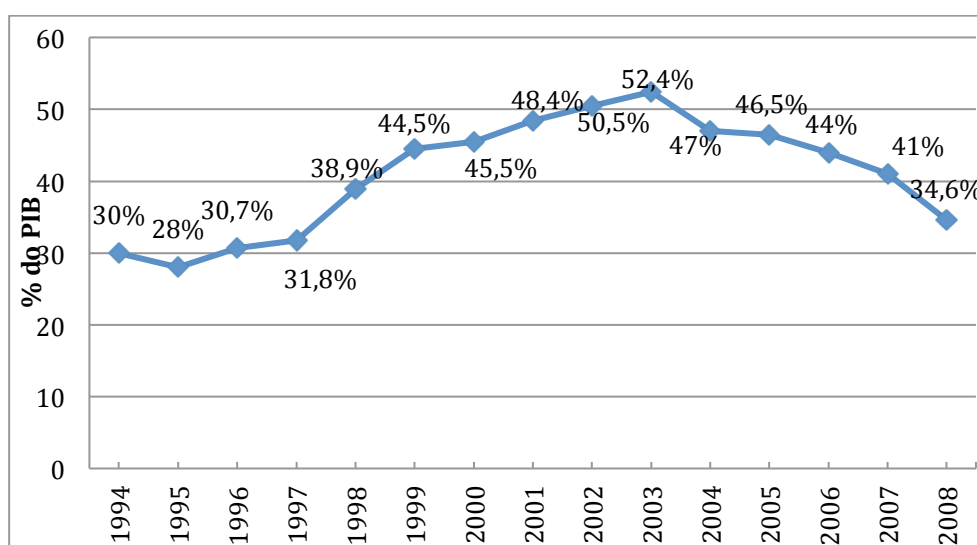
Gráfico 5: Brasil – Taxa básica de juros (Selic) – Média 1996-2009 (em %).



Fonte: Comitê de política monetária (COPOM).

A aceleração do crescimento da economia gerou um ganho de receita para o setor público, ajudado igualmente por uma mini-reforma tributária nesse mesmo ano. Esse ganho foi utilizado para aumentar o superávit primário, o que se traduziu numa redução do peso da dívida pública em relação ao PIB, redução que prosseguiria até a crise financeira de 2008 (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Brasil – Dívida total líquida do setor público com Petrobras e Eletrobrás (1994-2008).



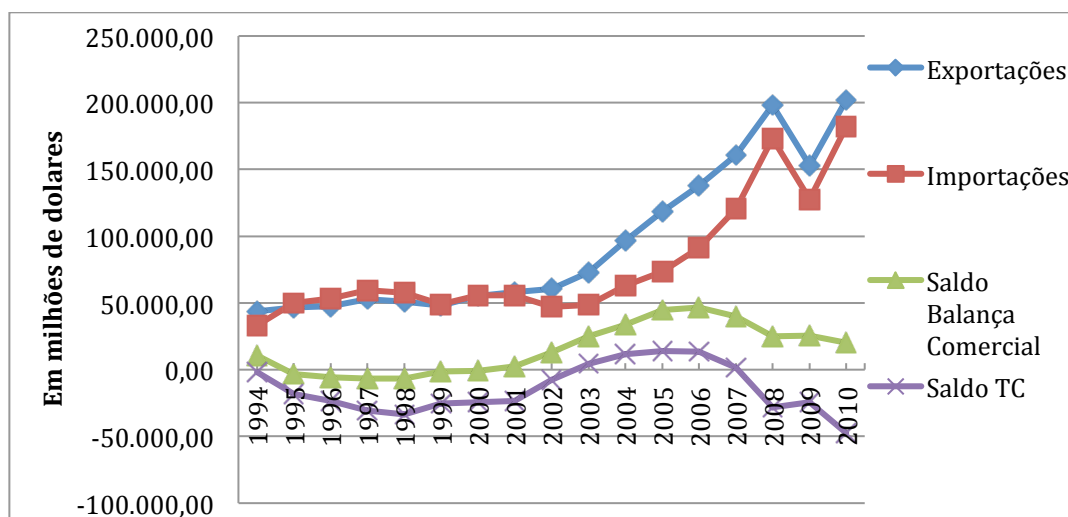
Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas.

Por outro lado, os ganhos fiscais foram utilizados no aumento das transferências de renda às famílias mais pobres, política que começou com o programa Fome Zero, mas que se aperfeiçoou por meio da integração das diversas ações de combate à pobreza em um único programa, o Bolsa Família. Paralelamente, uma política de aumentos constantes do salário mínimo ao longo do período significou uma progressiva redução das desigualdades e um fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores, ponto de ruptura na trajetória brasileira em comparação com a década de 1990. Ao aumento do salário mínimo se adicionou a introdução do crédito consignado, ambos elementos que elevaram substancialmente o nível de consumo da população.

No campo externo, a partir de 2004 pode-se observar um contínuo aumento do superávit na balança comercial e em transações correntes, tendência que se prolongaria e fortaleceria até 2006. Essa “explosão” exportadora de 2003 e 2004 é consequência do

forte crescimento da economia mundial, que aumentou o volume e os preços das exportações brasileiras. A apreciação cambial acentuada a partir de 2003 praticamente não prejudicou o comportamento favorável das exportações brasileiras, pelo menos até 2006. Em 2005, o Brasil teve saldo positivo recorde na conta de transações correntes (US\$11 bilhões, ver Gráfico 7), o maior desde que essa estatística passou a ser calculada, em 1947. Graças ao aumento no saldo em conta corrente e à retomada do financiamento externo, as reservas internacionais do Brasil aumentaram e, no final de 2005, o Governo Federal cancelou sua dívida com o FMI com um pagamento total de US\$23 bilhões.

Gráfico 7: Brasil – Exportações, importações, saldo balança comercial e saldo em transações corrente (TC) (1994-2010). Em milhões de dólares.

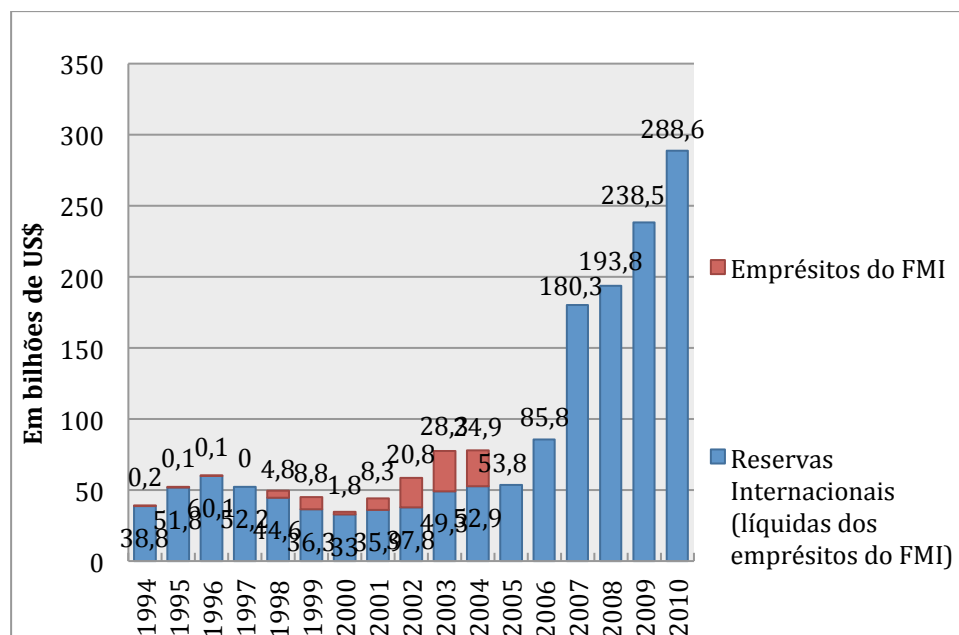


Fonte: Banco Central do Brasil

2.1.7. O período 2006-2008: crescimento e mercado interno

O crescimento médio anual do PIB subiu de 3,2% em 2002-2005 para 5,1% em 2006-2008. Tal aceleração do crescimento se deu num contexto de controle da inflação e de progressiva redução da taxa real de juros da economia. Externamente, a aceleração do crescimento foi acompanhada pelo acúmulo de reservas internacionais e pela queda da relação dívida/PIB.

Gráfico 8: Brasil – Reservas internacionais e empréstimos do FMI, em milhões de dólares, final do período.



Fonte: Banco Central do Brasil

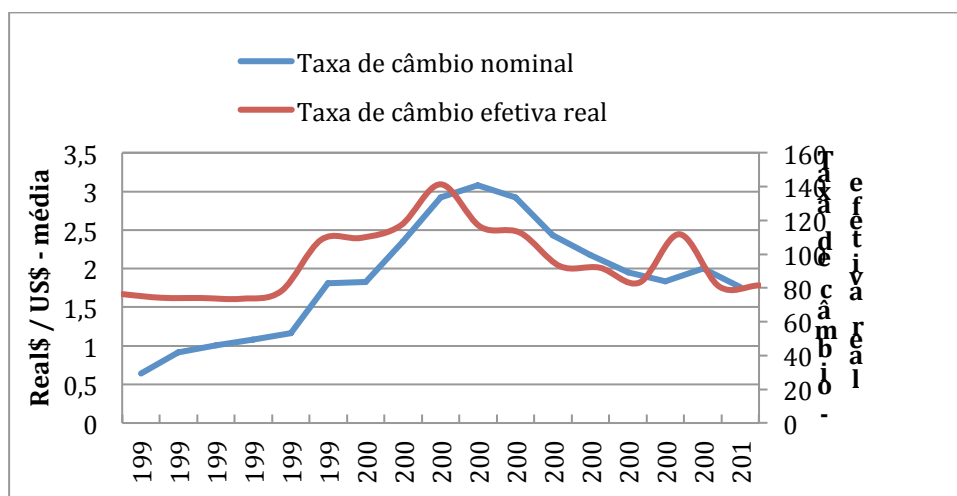
A partir de 2006 o aumento de investimento público em infraestrutura se tornaria prioridade para o Governo Federal e em 2007 as políticas nessa área seriam reorganizadas, centralizadas e ampliadas, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A adoção do PAC fez aumentar os investimentos da União de uma média de 0,4% do PIB entre 2003-2005 para 0,7% em 2006-2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 15).

O forte crescimento econômico teve como corolário uma redução progressiva do superávit em conta corrente do balanço de pagamentos entre 2006-2008 (ver Gráfico 7). A elevação do nível de atividade econômica, em um contexto de apreciação cambial, acabou por reduzir o saldo comercial, apesar da constante expansão das exportações. O superávit comercial caiu de US\$44,7 bilhões em 2005 para US\$24,8 bilhões em 2008, razão do forte crescimento das importações. Na área dos serviços, o déficit comercial brasileiro aumentou de US\$8,3 em 2005 para US\$16,7 bilhões em 2008. A renda líquida enviada pelo Brasil ao exterior saltou de US\$26 bilhões em 2005 para US\$40 bilhões em 2008. O principal movimento foi a apreciável elevação das remessas de lucros e dividendos para o exterior, que aumentaram de US\$12,7 bilhões em 2005 para US\$33,9 bilhões em 2008 (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 19). Dessa maneira, o saldo

em transações correntes tornou-se negativo a partir de 2007, tendência que não foi revertida até hoje.

A queda no saldo em conta corrente no período 2006-2008 ocorreu simultaneamente com uma volutuosa entrada de capitais externos no país. O forte crescimento da economia, a elevada taxa de juros doméstica, a expectativa de apreciação do Real, assim como a transformação do país em *investment grade*, fizeram do Brasil um grande polo de atração de capitais entre 2006 e 2008. A entrada líquida de investimento direto estrangeiro saltou de US\$43,4 bilhões em 2003-2005 para US\$98 bilhões em 2006-2008; a entrada líquida de investimento em carteira por parte de estrangeiros aumentou de US\$5,4 bilhões para US\$58,6 bilhões; e o saldo dos demais investimentos passou de um déficit de US\$48,8 bilhões para um superávit de US\$31,7 bilhões. O forte ingresso de capitais se traduziu numa progressiva apreciação cambial ao longo desses anos (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Brasil – Taxa de câmbio nominal média real/US\$ e taxa de câmbio efetiva real.



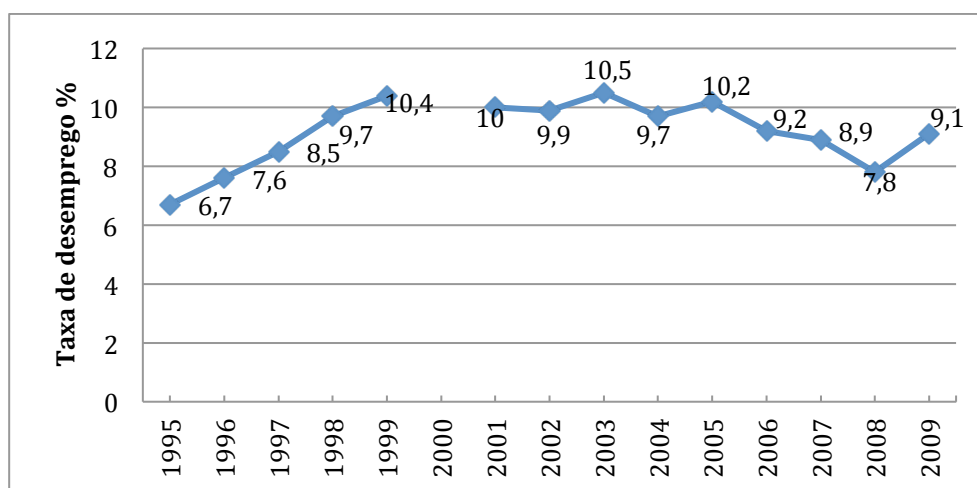
Fonte: Taxa de câmbio nominal: Banco Central do Brasil, Boletim, Secção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

Taxa de câmbio efetiva real: IPEA - Medida da competitividade das exportações brasileiras calculada pela média ponderada do índice de paridade do poder de compra dos 16 maiores parceiros comerciais do Brasil. A paridade do poder de compra é definida pelo quociente entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e a relação entre o Índice de Preço por Atacado (IPA) do país em caso e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) do Brasil. As ponderações utilizadas são as participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras em 2001.

Apesar do padrão de crescimento brasileiro ter sido, desde os anos cinquenta, dinamizado e voltado para o mercado interno, a partir da estratégia de substituição de importações no novo milênio, da melhor distribuição da renda – devido aos diversos programas sociais – dos aumentos do salário mínimo e dos mecanismos de crédito às famílias, parecia ter-se inaugurado um novo modelo de consumo de massas. Em outras palavras, o destino ao mercado interno das principais empresas brasileiras deixou de estar tão altamente concentrado nos consumidores dos decís de renda mais elevada para passar a uma desconcentração e ampliação crescente do mercado. Nesse ponto, a estrutura produtiva diversificada já montada se mostrou altamente propícia para um modelo de crescimento com redistribuição de renda, pela via do consumo de massas (CASTRO, A.B, 1990; BIELSCHOWSKY, R e MUSSI, C, 2012, p. 26). Redistribuir a renda não significou abandonar a estrutura produtiva montada no país anteriormente, mas utilizá-la em favor de um padrão de crescimento com aumento de salários, o que, por sua vez, implica ganhos de eficiência e economias de escala.

Nesse sentido, a prioridade conferida às políticas sociais provavelmente seja um dos grandes pontos de inflexão do Governo Lula. Pela primeira vez em décadas houve uma inflexão nos índices de desigualdade social do país, registrando-se uma leve, mas constante, melhoria do índice Gini. O programa Bolsa Família, carro-chefe das políticas sociais, atingiu em 2007 onze milhões de famílias. Na área do emprego, criaram-se nos primeiros anos quatro milhões de novos postos, observando-se uma redução progressiva da taxa de desemprego, tendência oposta à prevalecente na década de 1990 (ver Gráfico 10).

Gráfico 10: Brasil – Taxa de desemprego (1995-2010). Porcentagem da PEA.

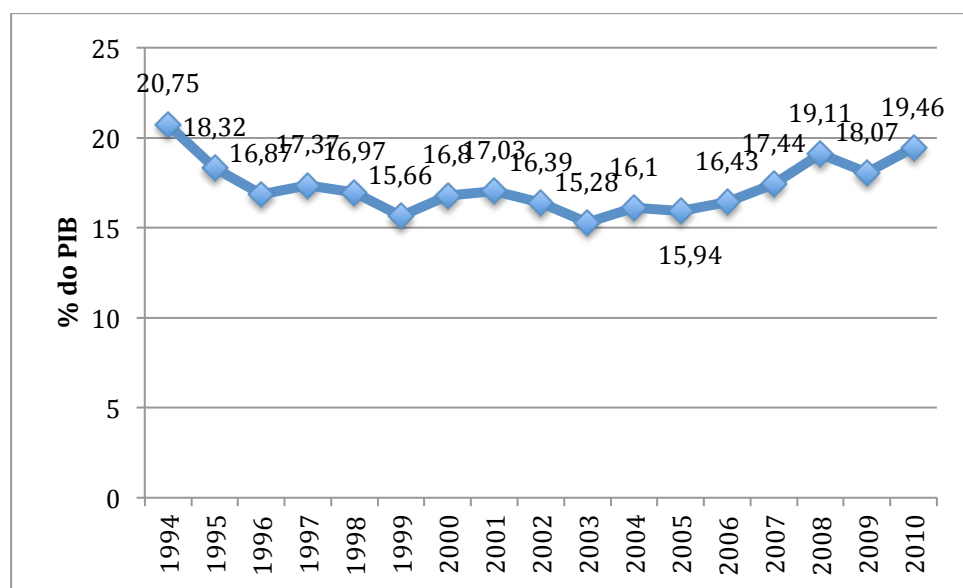


Fonte: Disoc/Ipea a partir dos microdados da Pnad.

Finalmente, é preciso mencionar que desde 2005 até a crise financeira internacional de 2008 a formação bruta de capital fixo começou a crescer sistematicamente por cima do PIB, iniciando um forte ciclo de investimentos, como não se via no Brasil fazia anos. Dessa forma, a taxa de investimento como porcentagem do PIB foi aumentando continuamente, passando de 15,94% em 2005 para aproximadamente 20% em 2008 (ver Gráfico 11).

O *crack* financeiro de 2008 afetou com força o Brasil, evidenciando marcadas quedas nos níveis de produção, de comércio e na taxa geral de investimento. Apesar desses efeitos de contágio, o governo implementou nos meses posteriores à crise um amplo arcabouço de medidas tendentes a combater seus efeitos e manter o nível de atividade e emprego. Dentro dessas medidas, cabe mencionar especificamente a expansão da liquidez obtida através da intervenção do Banco Central no mercado de divisas, a expansão do crédito através dos bancos públicos e o aumento dos investimentos estatais. Dessa forma, a economia brasileira assistiu a uma rápida recuperação, que ficou evidenciada na evolução das principais variáveis macroeconômicas. Um ano após a queda do Lehman Brothers, os níveis de produção recobram dinamismo, a taxa de investimento se recuperou e a economia brasileira voltou a crescer em 2010 aos mesmos patamares da pré-crise.

Gráfico 11: Brasil – Taxa de investimento a preços correntes (1994-2010).



Fonte: IPEA a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

2.1.8. Conclusão

No início do novo milênio é plausível observar no Brasil um novo ciclo de expansão econômica, caracterizado por um padrão de crescimento alto e sustentável, diferente daquele que predominou entre 1980 e 1999, quando o crescimento era modesto e instável. Essas mudanças foram fruto de diversos fatores, entre os quais cabe mencionar o forte aumento das exportações vinculado a um contexto internacional favorável, o aumento da importância do mercado interno, produto das políticas de renda implementadas pelo Governo Lula, e a continuidade do esquema macroeconômico, que teve o mérito de assegurar uma transição política sem grandes rupturas, preservando as expectativas dos agentes econômicos (KUPFER et al, 2009). Porém, tal esquema macroeconômico brasileiro colocou no centro de suas políticas o “regime de metas de inflação”, cujos efeitos no mercado cambial e monetário se manifestam através das altas taxas de juros e da apreciação cambial, produto da forte entrada de divisas. Essas restrições tentaram ser enfrentadas através de políticas industriais e de incentivo aos setores produtivos, que incluem uma maior intervenção do BNDES para apoiar o investimento, a produção e as exportações, assim como importantes incentivos fiscais, elementos que analisaremos no capítulo 3.

2.2. Argentina: evolução macroeconômica 1991-2009

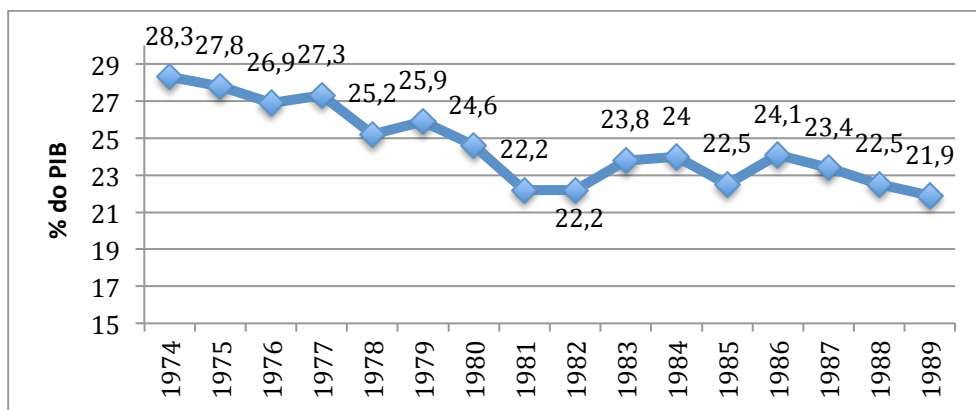
Argentina provavelmente seja um caso difícil de explicar a partir das teorias tradicionais do crescimento econômico. Considerado um país rico e com imenso potencial nos inícios do século XX, facilmente podia ser colocado junto a nações atualmente desenvolvidas como Canadá e Austrália e possivelmente uma exceção dentro do continente latino-americano (DIAZ ALEJANDRO, 1970). O ingresso per capita da Argentina em 1913 era similar ao de França e superior ao da Itália, a pauta exportadora era relativamente diversificada em comparação aos outros países da região e os índices de alfabetização comparáveis aos das nações avançadas da Europa (GERCHUNOFF e LLACH, 1998; 461). Porém, o modelo agroexportador que tinha vigorado com sucesso desde a década de 1880 começou a mostrar traços de esgotamento a partir da primeira guerra mundial e principalmente no final dos anos de 1920, quando a grande depressão colocou no centro das preocupações a necessidade de equilibrar o balanço de pagamentos e enfrentar a restrição externa. Iniciou-se de forma incipiente um processo de industrialização por substituição de importações que progressivamente tenderia a ser planejado pelo Estado. Apesar deste processo ter atravessado períodos de grandes retrocessos e ter convivido com uma estratégia desenvolvimentista descontínua e fragmentada (SIKKINK, 1991), a Argentina constituiu uma base industrial relativamente diversificada, e ainda em 1975 possuía um PIB que equivalia aproximadamente a metade do brasileiro com uma população que representava menos de um quinto da do seu vizinho (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 11). Contudo, a partir de 1975 pode-se constatar um franco declínio na evolução econômica e industrial do país, declínio que só começou a ser revertido nos primeiros anos do novo milênio. Em números concretos, o ingresso per capita da Argentina em 1975 era estimável em 8000 US\$ o mesmo registrado em 2002 (GERCHUNOFF e LLACH, 1998, p. 460). Não cabe a este trabalho tentar explicar este fenômeno complexo que envolve variáveis tanto econômicas como políticas e institucionais. Cabe sim fazer uma breve descrição da evolução econômica recente do país, principalmente do período que se inicia no ano 1991 com a estabilização inflacionária e as reformas estruturais, e daquele posterior ao colapso cambial e à crise econômico-política de 2001.

2.2.1. Ruptura, desindustrialização e crise: revisão das décadas de 70 e 80

Na segunda metade da década de 1970, no entanto o Brasil se introduzia no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento e procurava consolidar a sua estrutura industrial, Argentina começava um processo de reestruturação regressiva do seu aparelho produtivo no contexto duma feroz ditadura militar (1976-1983). O processo de substituição de importações que tinha vigorado desde o pós-guerra havia consolidado um estrutura económica relativamente diversificada produto de três décadas de desenvolvimento industrial. Tal estratégia substitutiva, menos planejada e coordenada do que a brasileira (SIKKINK, 1991, p. 171), mostrava limitações e ineficiências (pouca inserção externa, predomínio dum protecionismo indiscriminado e pouco seletivo, ausência de articulação entre o poder de compra do Estado e os agentes económicos nacionais, e excessivas estruturas oligopólicas de mercado) mas estava longe de se encontrar esgotada (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 14).

De forma similar ao acontecido no Chile sob o regime de Pinochet (1973-1990), a ditadura argentina procurou transformar a estrutura socioeconômica a partir de um processo de abertura comercial e financeira inspirado nas postulados monetaristas de Milton Friedman e Edmund Phelps. Reforma financeira, enfoque monetário do balanço de pagamentos e abertura comercial combinada com apreciação cambial foram as principais medidas de política econômica e tiveram como resultado um novo perfil produtivo caracterizado por um crescente processo de desindustrialização e reestruturação regressiva do tecido fabril. Pode se constatar que o PIB da indústria como percentagem do PIB total passou de 26,9% em 1976 para 23,8% em 1983 (ver gráfico 12), ao tempo em que se conformou um novo padrão de inserção internacional baseado em indústrias ligadas à vantagens comparativas estáticas e recursos naturais, sendo o setor de bens de capital um dos principais prejudicados (ver tabela 2).

Gráfico 12: Argentina – Participação da indústria no PIB total, em percentagens, 1974-1989.



Fonte: Azpiazu e Schorr, 2010; 137.

Finalizado o processo militar, resultava difícil encontrar um aspecto da economia no qual se houvesse avançado algo. Com o retorno democrático em 1983, o último período de crescimento económico estável se remontava aos anos de 1960, um passado distante. O governo democrático de Raul Alfonsín (1983-1989) recebia um país com um explosivo endividamento externo resultado de estatização das dívidas privadas (aproximadamente 45.000 US\$), aceleração inflacionária (430% no ano), profundos desequilíbrios fiscais (próximos ao 17% do PIB) e estagnação económica (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 79). Estes fatores se conjugavam com a desarticulação do aparelho produtivo resultado do processo anterior, uma abrupta queda do investimento e crescentes níveis de desocupação.

A política económica do governo Alfonsín (1983-1989) deve ser analisada no difícil contexto internacional que atravessava o conjunto de América Latina, fundamentalmente marcado pelas crises de dívida, a queda dos preços dos produtos agrícolas e as altas taxas de juros vigentes internacionalmente. Após um esperançoso intento de reorientar o perfil da economia a partir da renegociação da dívida e a recuperação dos preços agrícolas, a difícil situação macroeconómica colocou os planos de estabilização como principal prioridade governamental. Estes se basearam na redução drástica do défice fiscal, aumentos impositivos em geral e ao comércio exterior em particular e a instauração de uma nova moeda acompanhada de uma tabela de conversão de dívidas tendente a eliminar o componente inercial da inflação

(BASULADO, 2010, P. 233). De forma cada vez mais acelerada se ingressou numa etapa de “pragmatismo de curto prazo” caracterizado por uma maior grau de ortodoxia no desenho da política econômica e tímidos intentos de reformas estruturais que desembocariam na moratória da dívida externa e a crise inflacionaria que acabaria antecipadamente com o governo de Alfonsín em julho de 1989.

Tendo em conta estes elementos, não resulta estranho constatar que ao longo da década de 1980 verificou-se uma forte crise na indústria manufatureira que contribuiu para aprofundar muitas das heranças da ditadura militar: a aceleração do processo de desindustrialização (ver gráfico 12) e o progressivo retraimento do aparelho produtivo para atividades vinculadas ao processamento de recursos básicos (ver tabela 2). Cabe mencionar um aspecto que constitui um ponto de ruptura com os legados económicos de processo militar e que se relaciona ao comércio exterior de manufaturas, onde as exportações revelaram uma clara tendência expansiva incluso em momentos de crescimento da demanda interna (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 104).

Tabela 2: Argentina – PIB industrial a preços de produtor segundo grandes divisões, 1976-1989, em percentagem.

	Evolução 1974-1983 (%)	Evolução 1983-1989 (%)
Alimentos e bebidas	-5,5	2,4
Têxtis, confecções e couro	-32,8	-12,5
Madeira e moveis	-41,0	-24,4
Papel, imprensa e publicações	-20,1	-10,3
Produtos químicos	10,0	0,2
Minerais não metálicos	-15,9	-25,3
Industria metálicas básicas	5,6	28,9
Maquinaria e equipamentos	-25,7	-30,1
Outras manufaturas	-15,0	-8,8
Total	-14,9	-9,1

Fonte: Azpiazu e Schorr, 2010, p. 32-92.

2.2.2. Convertibilidade e reformas estruturais: A década de 1990

Se as décadas de 1970 e 1980 podem ser consideradas importantes pontos de ruptura na evolução econômica argentina, também é válido afirmar que as transformações acontecidas no período que se inicia com a presidência de Carlos Menem (1989-1999) e culmina traumáticamente com a queda do governo de Fernando de la Rúa (1999-2001) não foram menores. As políticas desenvolvidas no período, caracterizadas por um vasto e acelerado processo de reformas estruturais, trouxeram novas e determinantes transformações na economia.

No início dos anos de 1990 parecia claro que o principal mandato econômico a cumprir era sair da hiperinflação, que em 1989 tinha atingido a taxa de 5.000%. O contexto externo havia se modificado, abrindo-se uma etapa de abundante liquidez nos mercados financeiros que perduraria até o final do século. A partir das sugestões dos organismos multilaterais de crédito conhecidas como o “Consenso de Washington”, o governo de Menem começou um amplo e acelerado programa de reformas estruturais, provavelmente um dos mais intensos aplicados na América Latina.

No âmbito institucional as reformas começaram com a sanção das leis de Reforma do Estado e de Emergência Económica, as quais estabeleciam a intervenção das empresas públicas assim como as margens de manobra do Poder Executivo para determinar às áreas a privatizar e os limites temporais para o traspasso ao setor privado. Porém, a consolidação do processo de reformas se produziria em março de 1991, quando as políticas mencionadas passaram a assumir um maior grau de organicidade com a sanção da Lei de Convertibilidade.

A sanção da Lei de Convertibilidade foi o pilar do regime macroeconômico da década de 1990 e significou algo mais do que um programa tradicional de taxa de cambio fixa. O ponto central encontrava-se na obrigação do Banco Central de manter as suas reservas em divisas estrangeiras em equivalência com a base monetária à taxa de cambio estabelecida por lei (1 peso = 1 US\$). O fato do valor da moeda estar fixado por lei dava uma maior credibilidade, já que se tratava duma medida gravada na legislação, cujo não cumprimento acarretaria um importante custo de reputação para quem o

decidisse. Desta forma, o governo optou por abdicar do principal instrumento de política monetária para fazer mais crível o seu compromisso com a disciplina fiscal e monetária. Buscava-se assim acabar com as três causas que, segundo a visão ortodoxa, davam origem ao processo inflacionário: o descontrole da emissão monetária para financiar o déficit fiscal, os “desmedidos” aumentos salariais e as expectativas de desvalorização. O programa limitava e praticamente impedia a aplicação de políticas monetárias e fiscais expansivas.

Em contraste, no Brasil, a pesar de ter se estabelecido uma política cambial semifixa e de respaldo dos reais emitidos com reservas internacionais, a convertibilidade nunca esteve garantida por lei e o Estado manteve a sua soberania monetária e um maior grau de autonomia. Ao mesmo tempo, no Brasil subsistiram certas restrições à convertibilidade da moeda, principalmente para as transações dentro do território nacional. Pelo contrário, na Argentina se autorizou a denominação de contratos em moeda estrangeira, aprofundando a dolarização das relações econômicas (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 39).

Esta rigidez da política econômica argentina traduziu-se numa lógica a partir da qual os custos de sair do esquema convertível eram cada vez mais altos a medida que se avançava (era isto precisamente o que reforçava a credibilidade do mesmo), tendo como resultado no final da década, um aprofundamento da crise e uma explosão de dívida produto da forte fuga de capitais (ver gráfico 17).

No que tange ao processo de liberalização comercial, pode-se afirmar que as medidas foram executadas com escasso gradualismo, sendo funcionais ao que era a principal urgência do governo, a estabilização de preços. No final de 1990 as restrições quantitativas às importações foram praticamente eliminadas. No que se refere às alíquotas, no intervalo de um ano (1989-1990) a alíquota nominal média passou de 27% para 17%. A partir de 1991 se introduziu uma estrutura escalonada com taxas de 0% para matérias primas, 11% para insumos e 22% para bens manufaturados, caindo a alíquota média para 10% (GERCHUNOFF e LLACH, 1998, p. 440). Por sua vez, o processo de abertura exibiu marcadas assimetrias, com setores especialmente protegidos (a indústria automotriz) e outros que receberam tratamentos especiais devido à

capacidade de lobby dos grupos empresariais (calçado desportivo, papel para jornais, etc.).

No que concerne ao processo de privatizações, cabe dizer que na Argentina foi particularmente vigoroso e que o poder regulatório sobre as empresas privatizadas mostrou grandes vulnerabilidades. Foram privatizadas as empresas estatais de serviços públicos assim como as companhias estatais que operavam no setor manufatureiro, dentre as quais se destaca a empresa petroléira YPF. Neste processo o Estado perdeu um grande arcabouço de ferramentas de promoção industrial como o controle sobre as tarifas dos principais serviços que determinam os custos de produção nacional (eletricidade, gás, etc.).

A diferença do acontecido no Brasil com a Petrobrás, a privatização de YPF e a posterior desregulamentação do setor se traduziu na ausência de investimentos em exploração, tendo como resultado uma redução de 20% das reservas petrolíferas do país ao longo da década (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 42). Por sua vez, as privatizações na Argentina significaram o fim do poder de compra estatal, já que a falta de regulamentação não obrigava às empresas a substituí-lo. No Brasil, o desenvolvimento de cadeias de provedores locais se manteve como um dos objetivos do programa de privatizações a partir de uma série de condicionamentos e linhas do BNDES para aquisição de bens de capital nacionais. Outro importante caso que merece ser contrastado foram as respectivas privatizações da EMBRAER e da Fábrica Militar de Aviação. No caso de empresa brasileira, a privatização permitiu dotar o setor de novos investimentos produtivos e aumentar a produtividade. No caso da Argentina, a Fábrica Militar de Aviação, inaugurada em 1927 e pioneira na América Latina na produção de aviões, significou a desarticulação da indústria aeronáutica nacional (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 45).

2.2.3. O desempenho económico

O pacote de medidas implementadas logrou seu objetivo imediato e funcionou como uma âncora efetiva dos preços internos. Por sua vez, conseguiu reativar o crescimento económico e os investimentos produto do aumento do poder de compra dos salários resultante da desaparecimento do imposto inflacionário. Em números concretos, a

economia argentina se expandiu a taxas de entre 5% e 8% entre 1991 e 1994, (ver gráfico 13), e o valor agregado da produção fabril aproximadamente ao 3% anual acumulativo (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 148) . Porém, o esquema macroeconómico deu origem a uma crescente sobre-apreciação cambial que, combinada com o intenso processo de abertura econômica, determinou um crescimento acelerado das importações e, no longo prazo, um processo de desindustrialização em vários setores da indústria nacional. De um superávit comercial de 8275 milhões de dólares em 1990 se passou para um déficit de 5751 em 1994 (GERCHUNOFF e LLACH, 1998, p. 432), uma diferença de 14 mil milhões de dólares.

Simultaneamente, a estabilidade cambial e de preços combinada à abertura financeira e a uma taxa de juros relativamente elevada acarretou um processo de ingresso de grandes fluxos de capitais financeiros. Estabeleceu-se um esquema de valorização financeira do qual começaram a participar vários grupos empresariais locais e estrangeiros. Tomavam-se créditos no exterior que eram aplicados em divisas obtidas no mercado local e, uma vez realizado o lucro, os ganhos eram novamente convertidos em dólares e revertidos ao exterior. Algo similar ocorreu com os prestadores de serviços públicos privatizados, que cobravam internamente tarifas elevadas em dólares e depois remetiam os lucros ao exterior. Dessa forma, o mecanismo estabelecido estimulava os negócios financeiros e desestimulava o investimento produtivo local.

As novas regras da política econômica deixavam escassa margem de atuação para o setor público. Obrigado a garantir a paridade cambial e sem possibilidades de expandir a oferta monetária ou de incentivar o uso do crédito, o Estado devia conseguir desesperadamente resultados fiscais positivos através do ajuste dos gastos, tarefa empreendida vigorosamente mas com poucos resultados. Por sua vez, o constante déficit na conta corrente gerava fortes pressões desvalorizadoras na moeda argentina, que o Estado devia conjurar para manter a regra cambial. Uma vez esgotados os recursos das privatizações, a crescente necessidade de dólares foi aplacada através do endividamento externo, fenômeno possível por causa das correntes de capital, que, ao contrário dos anos 1980, se encontravam à disposição dos países periféricos. Esquemáticamente, o Estado se endividava para obter dólares que se dirigiam ao mercado cambial para manter a paridade com o dólar. Essas divisas barateadas eram apropriadas pelos beneficiários do esquema e novamente remetidas ao exterior.

As sucessivas crises financeiras internacionais repercutiram incisivamente na Argentina. A crise mexicana de 1995 derivou numa queda do produto 2,7%, a primeira desde o estabelecimento do esquema convertível, e o desemprego tocou o patamar sem precedentes de 18,4% (ver gráfico 14). O governo reagiu com uma série de anúncios de austeridade fiscal, aumento da taxa de juros e um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional que foi bem recebido pelos mercados. As instituições econômicas inauguradas a princípios da década pareciam poder lidar com episódios conjunturais de crise a pesar de que os custos sociais eram crescentes. O governo e a sociedade argentina preferiram atar seu destino ao da Convertibilidade se não acaso por amor, pelo menos pelo pavor que provocava considerar as consequências de uma saída.

Consequentemente, o regime da convertibilidade conseguiu sobreviver durante uma década ao custo de acumular crescentes desequilíbrios econômicos e sociais. Foi em 1998, a partir do default da Rússia (meses depois da forte crise asiática) que a espiral crítica se iniciou. Um sucessão de fatos fizeram progressivamente mergulhar à economia argentina na pior crise da sua história: a desvalorização da moeda brasileira em 1999, a valorização mundial do dólar, a conseqüente queda dos preços externos da Argentina e o efeito *fly to quality* dos capitais. As respostas de política econômica foram as de aprofundar o esquema de ajuste fiscal e manter a convertibilidade a qualquer preço. Desta forma, entre 1998 e 2001 o PIB global acumulou uma queda de 7,2%, frente a uma retração de 18% do setor manufatureiro (AZPIAZU e SCHORR, 2007, p. 148). Com 28% dos lares sob a linha de pobreza e uma taxa de desemprego de 20% o modelo ruiu em 2001, desencadeando uma das crises mais profundas da história argentina.

2.2.4. O desempenho do setor manufatureiro durante a *Convertibilidade*

No que concerne à estrutura produtiva, pode-se afirmar que ao longo da década de 1990, aprofundou-se o processo de desindustrialização pelo qual transitava a economia argentina desde meados da década de 1970. Por um lado, é possível observar que ao longo de toda a década a indústria teve um desempenho inferior ao do resto das atividades econômicas, do que é possível concluir que houve uma diminuição da participação do setor no PIB do país, alcançando o patamar de 15,3% em 2001

(AZPIAZU e SCHORR, 2007, p. 149). Por outro, os setores manufatureiros que tiveram um bom desempenho foram os associados à exploração de vantagens comparativas naturais (antigas como a produção de alimentos e novas como o refinamento de petróleo, gás, metais básicos e produtos químicos) e institucionais de privilégio, como o caso da indústria automobilística, cujo crescimento esteve intimamente ligado a um regime especial de promoção e proteção.

Diversos fatores explicam estes resultados. Em primeiro lugar, a combinação de abertura econômica e apreciação cambial determinou uma estrutura de preços e rentabilidades contrária à produção de bens internacionalmente comercializáveis e em favor da expansão dos serviços. Em outras palavras, os preços dos produtos industriais, expostos à competência internacional, se deterioraram em relação aos serviços e às finanças, configurando uma estrutura de preços relativos que impactou negativamente na indústria manufatureira. Potencializou-se um perfil da economia vinculado às finanças, aos serviços e à produção primária e de certas commodities industriais. Simultaneamente, a abertura comercial e a apreciação cambial implicaram uma redução do custo do capital em relação ao custo doméstico da mão de obra, estimulando o acesso de equipamentos importados e favorecendo as atividades mais intensivas em capital e próximas às vantagens naturais (FERNÁNDEZ BUGNA e PORTA, 2007, p. 66). Desta forma, apesar de ter havido aumentos na produção física industrial durante os primeiros anos, a taxa de desocupação mostrou uma trajetória ascendente (ver gráfico 14). Simultaneamente, o aumento das compras ao exterior de insumos e equipamentos teve como consequência a progressiva desintegração da produção fabril e uma regressão no grau de integração da indústria local, a qual tendeu a ser cada vez mais uma atividade de ensablagem de bens sobre a base de insumos importados.

A reestruturação no nível microeconômico implicou principalmente a) a abertura da função de produção e oferta pela incorporação de insumos e componentes importados, assim como a incorporação de novos produtos finais, b) a racionalização de custos e a redução do número de ocupados, c) a intensificação do processo de trabalho (FERNÁNDEZ BUGNA e PORTA, 2007, p. 65). Desta forma é possível constatar que o aumento de produtividade foi resultado da racionalização ou eliminação de atividades e grupos de trabalho, sem que se introduzam novas rotinas ou processos. A

incorporação de bens de capital importados foi o principal motor da modernização e da transferência tecnológica.

Tabela 3: Argentina – PIB industrial a preços de produtor segundo grandes divisões, 1993-2001, em milhões de pesos e percentagens.

	Anos			Evolução 1993-2001 (%)
	1993	1998	2001	
Alimentos e bebidas	8807,3	10.650,9	10.146,6	15,2
Têxtis, confecções e couro	4804,6	4782,8	3227,1	-32,8
Papel, imprensa e publicações	3207,7	3379,9	2994,2	-6,7
Produtos químicos	7376,7	9815,6	9443,0	28,0
Minerais não metálicos	1549,3	1479,9	1034,2	-33,2
Industrias metálicas básicas	1318,5	1747,0	1519,7	15,3
Prod. metálicos, maquinaria e equipamentos	8937,8	9533,4	5927,0	-33,7
Outras manufaturas	2905,0	3779,3	2439,7	-16,6
Total	38.9006,9	45.168,8	36.731,6	-5,5

Fonte: Azpiazu e Schorr, 2010, p. 153

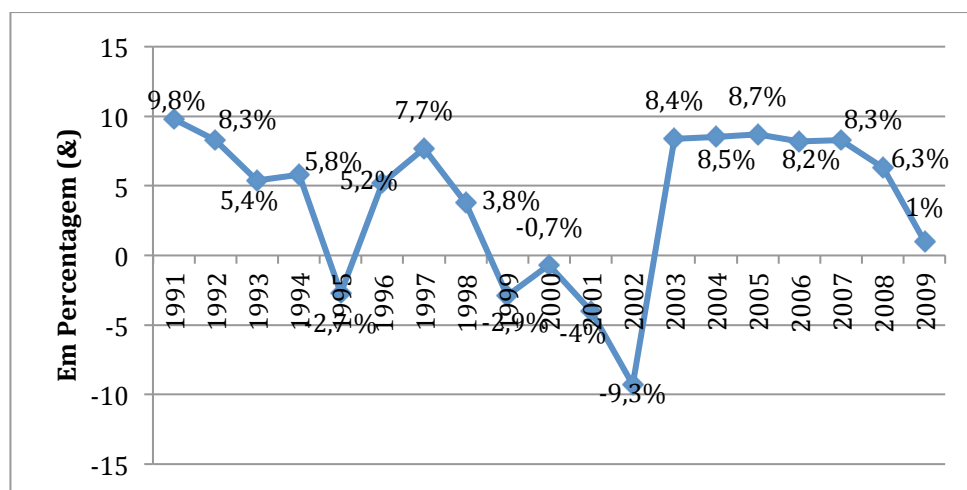
A partir da recessão iniciada em 1998 acentuou-se a reestruturação regressiva do aparelho industrial, com o fechamento de várias empresas e a desarticulação de vários setores. A indústria metalomecânica e os setores ligados ao mercado interno foram os mais afetados pela crise. A indústria manufatureira registrou uma queda de 18%, a construção de 26%, enquanto o setor agropecuário e a mineração registraram taxas positivas de 1,2% e 8% respectivamente (FERNÁNDEZ BUGNA e PORTA, 2007, p. 67). Isto suscitou o enfraquecimento ou o desaparecimento de setores estratégicos na matriz produtiva local, sendo emblemático o caso do setor de maquinaria e equipamentos, o qual registrou uma queda de 33,7% entre 1993 e 2001 (ver tabela 3).

Desta forma a indústria argentina, que desde meados da década de 1970 vinha atravessando grandes crises e contextos macroeconômicos adversos continuou numa trajetória regressiva, entrando no século XXI com um tamanho mais reduzido, uma estrutura menos densa e complexa, e um considerável atraso na maioria dos setores produtivos.

2.2.5. A evolução da economia na pós-convertibilidade: O período 2003-2006

Nos inícios de 2003, um ano após o grande colapso, o cenário econômico começou a se modificar e iniciou-se uma trajetória de elevadas taxas de crescimento que progressivamente iria se consolidar. Entre 2003 e 2007 a economia argentina se expandiu a uma taxa anual média de 8,5% acumulativos (ver gráfico 13), marcando uma clara diferença com o período de tipo de câmbio fixo e destacando-se como o quinquênio de maior crescimento da economia argentina nos últimos cem anos. Sem dúvidas a conjuntura internacional se modificou, apresentado uma expansão sustentada e altos preços para as commodities de base primária que a Argentina produz. Por sua vez, no plano interno, a pesar do clima de incertezas a política econômica se concentrou na conservação do superávit fiscal, a acumulação de reservas e o aumento da liquidez, assim como a manutenção de um tipo de cambio competitivo e programas de estímulo a demanda via programas assistenciais e aumentos salariais.

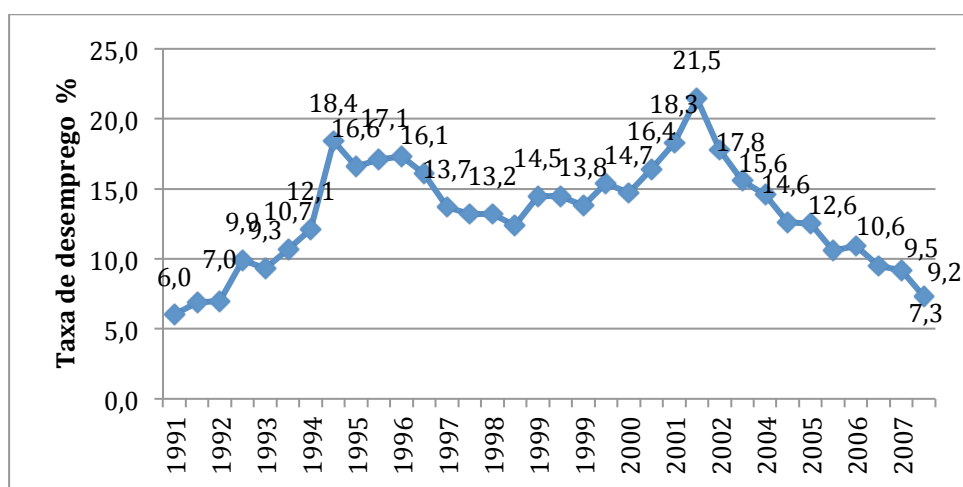
Gráfico 13: Argentina - Produto Interno Bruto (PIB): Variação real anual em percentagens, 1991-2009.



Fonte: Ministério de Economia

Estas elevadas taxas de crescimento foram acompanhadas por um grande dinamismo no mercado de trabalho, como não se observava na economia argentina fazia décadas. Entre 2003 e 2007 foram criados 4 milhões de empregos, o que se refletiu numa marcada diminuição da taxa de desemprego. Houve também uma clara melhoria dos salários reais depois de anos de congelamento.

Gráfico 14: Argentina – Taxa de desemprego, 1991-2007.

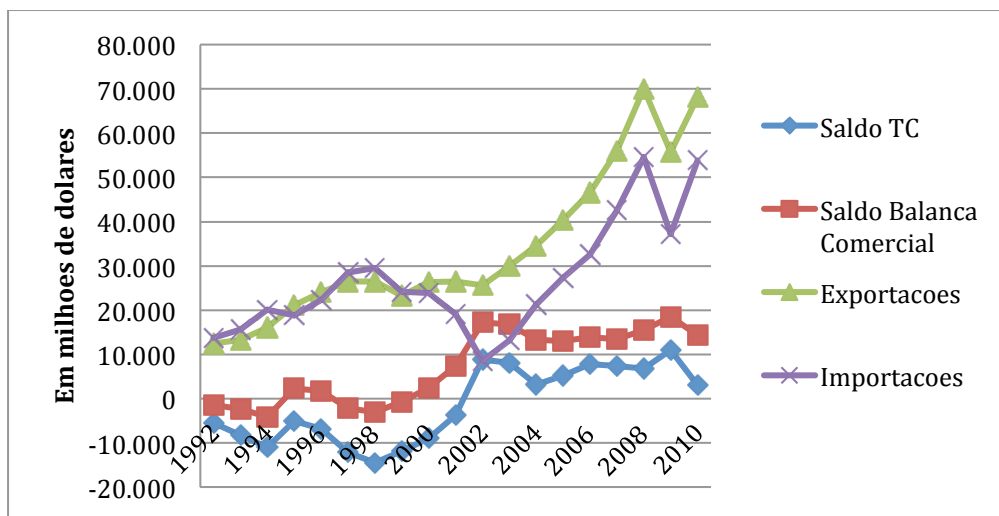


Fonte:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

A reversão do signo do balanço de pagamentos é outro dos traços distintivos desse período, o qual passou de ser sistematicamente deficitário a ter saldos fortemente positivos. A partir de 2003 registrou-se um notável aumento das exportações, alcançando uma cifra recorde em 2007, de 70.043 milhões de dólares.

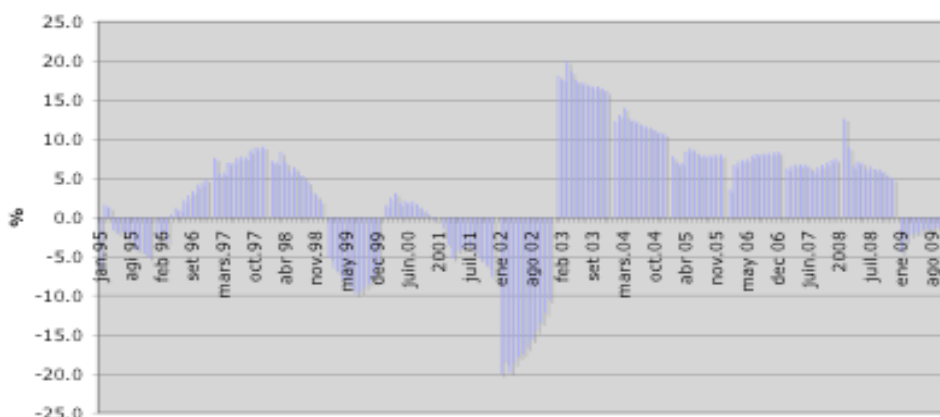
Gráfico 15: Argentina - Exportações, importações, saldo balança comercial e saldo em transações correntes (TC) 1992-2010. Em milhões de dólares.



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Por outro lado, a composição do crescimento econômico mostrou uma mudança relevante em comparação aos anos 1990. Ao longo do período 2002-2008 a indústria cresceu a uma taxa de 11% (acima da média de economia) e os serviços, a um ritmo de 6,9% (CENDA, 2010 p. 27). Esta reativação industrial merece ser destacada por sua rapidez, duração e elevadas taxas de crescimentos.

Gráfico 16: Argentina – Produção Industrial (IVF). Variação % interanual, 1995-2009



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

2.2.6. Os fatores explicativos do novo padrão de crescimento

Em primeiro lugar, é preciso destacar que no período da pós-convertibilidade diversos fatores do contexto internacional se tornaram altamente favoráveis para a economia argentina. Trata-se principalmente, do intenso crescimento da economia mundial e regional, e de uma evolução favorável dos termos de troca. O ciclo de expansão mundial ao longo do período 2003-2007 foi acompanhado por um enorme crescimento do comércio internacional, uma redução das taxas de juros e de elevados preços, em termos históricos, para os principais produtos de exportação da economia argentina.

Além dos fatores internacionais, contudo, é preciso ter em conta as diversas medidas adotadas pelo governo, bem como alguns fenômenos frutos da crise de 2001 que possibilitaram o grande crescimento econômico dos últimos anos. Podem ser mencionados especialmente três fatores de índole local que determinaram o desempenho macroeconômico argentino: a política cambial, os efeitos da crise de 2001 e os impostos relativos ao comércio exterior.

- *A política cambial*: O período da convertibilidade se caracterizou por uma sobreapreciação cambial que deteriorou progressivamente a competitividade da economia argentina, a qual já se caracterizava por ter uma produtividade menor em relação à mundial. A partir da depreciação de 2002 as autoridades públicas tiveram como um dos eixos principais da política econômica a manutenção de um tipo de câmbio competitivo, fazendo importantes esforços para evitar a apreciação. Essa política de dólar caro significou uma clara proteção cambial da indústria e permitiu o desenvolvimento de determinadas produções domésticas em setores que haviam perdido terreno ou praticamente desaparecido na etapa anterior.
- *Os efeitos da crise de 2001*: Trata-se fundamentalmente de dois elementos que, combinados à proteção cambial, permitiram o surgimento de uma (re)nascente indústria substitutiva. Em primeiro lugar, a existência de uma considerável capacidade ociosa no aparelho produtivo argentino após três anos consecutivos de retração econômica. Em segundo lugar, uma abundante oferta de

trabalhadores desempregados e dispostos a trabalhar a níveis salariais extremamente baixos. Sobre essa base começaram a se expandir produções intensivas em trabalho e destinadas ao mercado interno, sem ter que competir com importações, agora encarecidas pela proteção cambial. A partir de 2003 foi possível expandir a produção de determinados artigos manufaturados sem necessidade de grandes investimentos.

- *Os impostos ao comércio exterior:* Num contexto internacional de preços crescentes das matérias primas, o ingresso maciço de capitais produto dos fortes superávits comerciais deveria ter conduzido a uma apreciação progressiva da moeda argentina, fenômeno que tornaria inviável um crescimento industrial sustentado. Na Argentina, contudo, a partir do ano 2002 a aplicação de impostos ao comércio exterior sobre os principais produtos de exportação do país permitiram neutralizar os efeitos perversos da estrutura produtiva desequilibrada (DIAMAND, 1972). Os efeitos desses impostos, além de evitar a apreciação cambial, permitiram ao Estado acumular reservas no banco central ao intervir diretamente no mercado de divisas, recompor sua solvência fiscal e aumentar a oferta de crédito e o gasto público, estimulando assim o crescimento do consumo e do investimento.

Tabela 4: Argentina – Impostos ao comércio exterior, em percentagens.

	mar-02	abr-02	nov-05	ago-06	ene-07	nov-07
Soja	13.5	23.5	23.5	23.5	27.5	35
Trigo	10	20	20	20	20	28
Milho	10	20	20	20	20	25
Farinhas e óleo de soja y girassol	5	20	20	20	24	32
Carne	5	5	15	15	15	15
Lácteos	5	15	15	15	5	5
Manufaturas de Origem Agrícola	5	5	5	5	5	5

Fonte: Ministério de Economia

Resulta interessante estudar este elemento a partir da renovada discussão sobre a tendência à apreciação cambial de diversas economias em desenvolvimento, fenômeno também conhecido como “doença holandesa”. Nos últimos anos, dado o forte aumento dos preços internacionais de diversas commodities exportadas por vários países latino-americanos e dos elevados superávits comerciais a que esses aumentos deram origem, iniciou-se um interessante debate que retomou a problemática da chamada “doença holandesa”. De acordo com Bresser Pereira (2008), a doença holandesa é o principal fator determinante da tendência à sobre-apreciação do tipo de câmbio, e resulta de uma falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir commodities (e da possível elevação dos preços destas) que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que a necessária pelos outros bens comercializáveis produzidos com a melhor tecnologia disponível. Segundo esse autor, a neutralização da doença holandesa pode ser feita de maneira completa através da administração da taxa de câmbio e pelo estabelecimento de um imposto ou contribuição sobre a venda dos bens que lhe dão origem.

Marcelo Diamand, economista argentino formado pelo pensamento estruturalista da Cepal, realizou importantes reflexões sobre essa problemática macroeconômica latino-americana em 1972, dez anos antes que o termo “doença holandesa” fosse inventado. Segundo Diamand, nos países exportadores de produtos primários como a Argentina, o setor primário existe e tem uma produtividade muito alta por causa das suas vantagens naturais. Nessas condições, o tipo de câmbio situa-se no nível do setor primário mais produtivo e não pode refletir a paridade do setor industrial. Quando os preços do setor industrial se traduzem na base do tipo de câmbio primário, tornam-se muito altos e o país não pode concorrer nas condições do mercado internacional. Diamand chamou esse fenômeno de “Estrutura Produtiva Desequilibrada”, marcando claramente que a chamada doença holandesa não se trata de um fenômeno passageiro mas de uma característica estrutural das economias subdesenvolvidas. Diamand também propõe um conjunto de medidas de política econômica que, integradas, podem superar esse dilema do subdesenvolvimento. Trata-se de uma política de câmbios múltiplos que reconheça os desequilíbrios estruturais e que também sirva para a contenção dos preços internos dos alimentos.

Dessa forma, os impostos ao comércio exterior aplicados pelo governo argentino a partir de 2002 podem considerar-se uma solução efetiva ao problema da estrutura produtiva desequilibrada ou doença holandesa. As exportações argentinas se compõem principalmente de produtos primários. A produção agropecuária argentina é internacionalmente competitiva devido às condições agroambientais extremamente favoráveis. Os elevados preços desses produtos no mercado internacional dão lugar a elevados lucros agrícolas, que ingressam no mercado doméstico através do comércio exterior. O efeito normal desse ingresso de divisas na economia local deveria ser a apreciação da taxa de câmbio e, em consequência, a perda de competitividade do setor industrial. Porém, as retenções limitaram o ingresso de dólares e evitaram a apreciação da moeda doméstica. Por sua vez, ao deslindar os preços internos dos alimentos dos preços internacionais, também limitaram o encarecimento dos produtos primários no mercado interno. A aplicação de impostos às exportações permitiu limitar o aumento dos preços internos dos produtos comercializáveis, o que consistiu um desvio artificial da produção para o mercado interno.

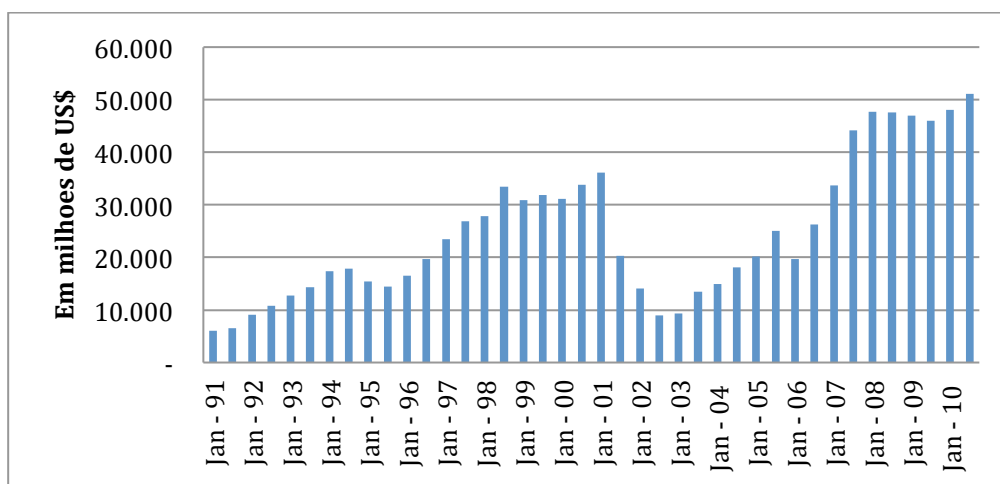
Neal Richardson (2009) aponta um fato que é preciso considerar para compreender o funcionamento desses impostos e a sua atual dinâmica. Tradicionalmente, as exportações argentinas eram compostas, principalmente, de trigo e carne, que também eram os principais produtos de consumo no mercado interno dos setores de baixa renda. Na atualidade, a soja substituiu a carne e o trigo como o principal elemento da pauta exportadora. O fato de a soja não ser um produto consumido no mercado interno permite a aplicação de impostos sem afetar a capacidade de consumo dos setores populares nem gerar uma crise no balanço de pagamentos. A mudança recente na pauta exportadora argentina permite ampliar as margens de manobra da política econômica, possibilitando uma captação de recursos sem gerar pontos de estrangulamento em outras áreas. Nos últimos anos o governo conseguiu fechar as exportações de trigo para garantir a oferta no mercado interno, sem que isso afetasse significativamente o superávit comercial.

Os recursos originados dos impostos sobre as exportações, além de evitar a apreciação cambial, permitiram ao Estado acumular reservas no banco central ao intervir diretamente no mercado de divisas e aumentar a oferta de crédito e o gasto

público. As contribuições dos impostos ao comércio exterior representaram, entre 2003 e 2009, 13% dos ingressos tributários (CENDA; 2010).

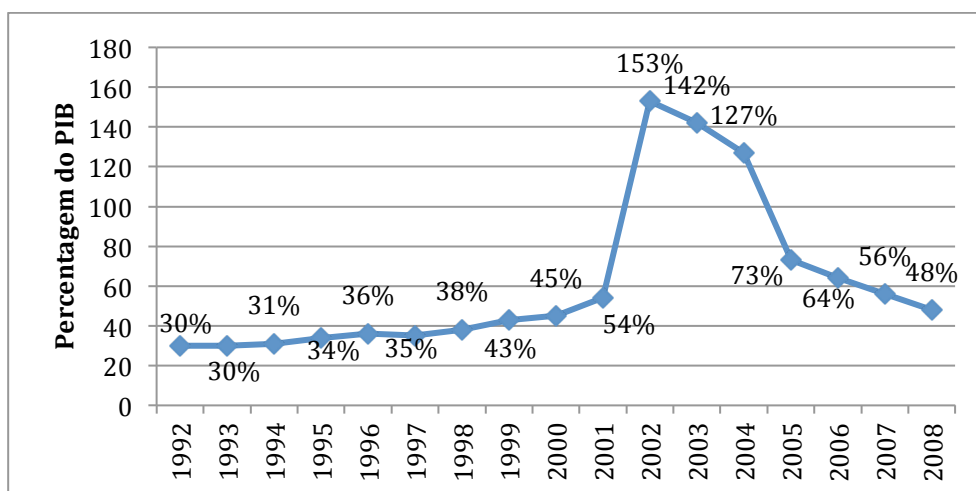
Todos esses fatores combinados deram origem a um incipiente processo de re-industrialização substitutiva. Tratou-se de uma canalização de riqueza desde o setor agrícola até a indústria e, secundariamente, do agro aos assalariados. As contas públicas começaram a mostrar resultados altamente superavitários, alimentadas tanto pelas retenções como pelos impostos sobre a produção e o consumo interno que cresciam a elevadas taxas. Dessa forma, reapareceram as políticas fiscais expansivas e a assistência ao crédito. Nem todos os recursos se dirigiram ao mercado interno; uma parte considerável deles foi utilizada no mercado cambial para manter a moeda desvalorizada, o que possibilitou a acumulação de reservas. Parte importante da acumulação de reservas foi utilizada no que se denominou “política de desendividamento” (ver gráficos 17 e 18). O gasto social, por sua vez, cresceu de forma notável.

Gráfico 17: Argentina - Reservas Internacionais (US\$ milhões), 1991-2010.



Fonte: Banco Central de la República Argentina.

Gráfico 18: Argentina - Dívida Setor Público Nacional, 1992-2008. Em percentagem do PIB no final do período.

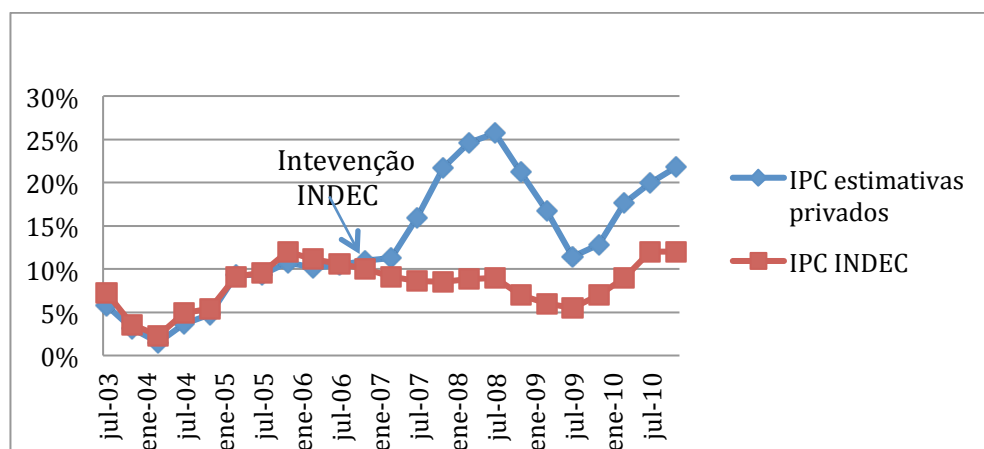


Fonte: Banco Central de la República Argentina.

2.2.7. Sinais das limitações do padrão de crescimento: o período 2008-2009

Os diversos fatores, e principalmente os três pilares que configuraram o padrão de crescimento na pós-convertibilidade começaram a mostrar sinais de esgotamento ao longo do período, o que se foi manifestando em diversas tensões internas. Em primeiro lugar, o Estado requeria constantes ingressos para conter a apreciação cambial e os gastos públicos (principalmente subsídios). A manutenção do ritmo de crescimento e do emprego exigia novos investimentos para ampliar a capacidade produtiva. Da mesma forma, a redução do desemprego colocava os trabalhadores em condições de obter aumentos salariais crescentes. A tensão entre esses elementos teve como principal resultado a intensificação do processo inflacionário. A partir de 2008 o esquema começou a mostrar limitações na hora de garantir ganhos gerais para os distintos segmentos da sociedade. A aceleração do processo inflacionário começou a corroer a proteção cambial e a competitividade industrial, ao mesmo tempo em que intensificava as tensões distributivas.

Gráfico 19: Argentina – Índice de Preços ao Consumidor, IPC-INDEC e IPC privados, 2003-2010.



Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos e Consultoras Privadas.

O processo inflacionário afeta diretamente o núcleo da dinâmica de crescimento na pós-convertibilidade. Uma elevada taxa de aumento dos preços traz consequências decisivas para o regime em geral, assim como para os distintos setores da sociedade. Ante o aumento de preços desata-se uma corrida desesperada dos diversos atores para manter os benefícios do modelo. O setor exportador assiste a um aumento dos seus custos, o que significa uma diminuição dos lucros de não mediar uma nova depreciação ou um aumento similar dos preços externos. Os setores produtores de bens destinados ao mercado interno também assistem a um aumento de custos e, também a uma perda de competitividade e uma diminuição da proteção cambial, incrementando as pressões da competição externa. Por último, os trabalhadores devem lutar por incrementos salariais que lhes permitam, no melhor dos casos, manter seu poder aquisitivo frente ao aumento dos preços domésticos. Dessa forma, depois de cinco anos de crescimento e estabilidade política, o programa econômico foi progressivamente perdendo apoio entre seus principais atores.

Isto se manifestou com particular intensidade no ano de 2008 com o conflito deflagrado pelo aumento dos impostos sobre as exportações. Após meses de intenso embate político, incluído aí desabastecimento de produtos no mercado local e aceleração inflacionária, o governo foi derrotado no intento de estabelecer retenções móveis. Ao longo do conflito a coalizão governante sofreu grandes tensões e perdeu importantes apoios. O incremento das retenções, segundo o governo, era uma solução

simultânea em todas as frentes: reduz o preço interno dos alimentos, ao mesmo tempo em que permite ao governo aumentar seus recursos para absorver a oferta incrementada de divisas com recursos orçamentários (sem emissão de moeda ou títulos), evitando a apreciação nominal.

A derrota política do governo na contenda pelas retenções significou uma limitação de um dos seus principais instrumentos de política econômica, ficando a economia fortemente dependente da evolução dos preços internacionais e das correntes de comércio e dos fluxos de capital. A proteção cambial passou a depender de fatores exógenos, como a melhoria de competitividade derivada da apreciação das moedas estrangeiras, da duração da crise internacional e da evolução dos preços internacionais. Isso significa uma importante ameaça para o incipiente processo de industrialização que nasceu sob a proteção cambial.

Porém, uma série de fatores permitiram estender durante os últimos anos o funcionamento do modelo. Após a crise financeira de 2008, que significou uma significativa retração da atividade econômica, a economia argentina continuou a crescer a taxas elevadas em convivência com o fenômeno inflacionário. Por um lado, a estatização do sistema de previdência significou um importante fluxo de ingressos para o governo, assim como a diminuição da dívida pública. No mesmo sentido, o cancelamento da dívida pública com reservas internacionais permitiu liberar recursos fiscais para diversos gastos, entre os quais cabe mencionar a Asignación Universal por Hijo no ano de 2009. Ao mesmo tempo, apesar da inflação ter apreciado constantemente a moeda argentina, a evolução das moedas dos principais parceiros comerciais do país e particularmente do Brasil, neutralizou em grande medida o seu efeito. Atualmente, a taxa de câmbio bilateral entre Argentina e Brasil é praticamente a que se observava em 2006, apesar do elevado nível de inflação. Por último, o comportamento excepcional dos termos de troca, que continuaram a melhorar depois da crise de 2008.

A partir do ano 2007 é possível observar uma progressiva perda de competitividade do setor manufatureiro associada fundamentalmente à tendência à apreciação cambial, produto da crescente inflação. Esse fenômeno afetou com maior intensidade os ramos menos competitivos e destinados ao mercado interno, que começaram a sofrer a crescente competição externa. Isso se traduziu numa

desaceleração do crescimento industrial, o que não significa que amplos setores industriais não mantenham altas taxas de lucro, particularmente os setores mais concentrados, ligados ao processamento de commodities e com um forte perfil exportador.

Por fim, em relação ao balanço de pagamentos, apesar de o saldo comercial manufatureiro ter sido fortemente superavitário ao longo do período, houve uma progressiva redução do superávit comercial. Isso se deveu ao constante crescimento das importações, principalmente de bens de consumo e de capital. A continuidade dessa tendência poderia reconduzir o país às clássicas problemáticas características do funcionamento da economia argentina no período de substituição de importações: restrição externa e ciclos de *stop and go*.

2.2.8. Conclusão

A saída do regime de tipo de cambio fixo que predominou na década de 1990 significou para a Argentina o início de um novo regime macroeconómico. A manutenção de um tipo de cambio competitivo, combinada com preços elevados das commodities e um esquema de impostos às exportações possibilitou uma nova dinâmica nos principais indicadores macroeconómicos assim como uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado nos diferentes níveis da sociedade. A indústria cresceu a taxas elevadas, pondo fim ao processo de desindustrialização pelo qual transitava a economia argentina desde os anos de 1970. Tanto a situação externa quanto o resultado fiscal apresentaram um quadro de significativas melhoras. O sistema de tipo de cambio duplo baseado na aplicação de impostos aos principais produtos de exportação pode ser considerado uma resposta adequada para equiparar a estrutura de produtividades heterogêneas da economia argentina. Porém, ainda persistem problemas estruturais de fundo a serem resolvidos, os quais se manifestam num desempenho decrescente nos últimos anos. Desta forma, resulta imprescindível pensar em políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo que dêem sustento ao atual processo de crescimento.

Capítulo 3

As políticas industriais aplicadas no Brasil e na Argentina entre 2002 e 2008

Neste capítulo apresentaremos as principais políticas públicas em matéria de crescimento industrial aplicadas pelo Brasil e pela Argentina a partir de 2002. Como salientamos no primeiro capítulo deste trabalho, o início do século XXI marcou novos horizontes para vários países em desenvolvimento no que tange à capacidade de intervenção do Estado nos distintos níveis da sociedade. Depois de décadas relegados e esquecidos da agenda econômica, nos últimos anos vários países da América Latina voltaram a adotar políticas industriais ativas que envolvem medidas de promoção da competitividade e incentivos setoriais, com particular ênfase na inovação (PERES, 2006). O sentido da intervenção pública nesta nova etapa é diferente daquele que predominou ao longo do período da Industrialização por Substituição de Importações, quando o principal objetivo era completar os buracos vazios da matriz insumo-produto. Na atualidade, as iniciativas apontam a fortalecer a capacidade de produção nacional para competir nos mercados internacionais. Mas do que promover o desenvolvimento de novas atividades o que se procura é elevar a eficiência das já existentes (PERES, 2006). Neste marco, as políticas geralmente pretendem estimular a modernização tecnológica, a capacitação de recursos humanos e os esforços inovativos das firmas. Desta forma, pode se afirmar que existe hoje em dia um importante campo de estudo sobre as novas formas de intervenção pública em matéria de crescimento industrial na América Latina. Apesar das grandes diferenças que caracterizam os programas implementados no Brasil e na Argentina, o estudo comparativo entre eles resulta um interessante exercício para compreender as atuais assimetrias produtivas, assim como para pensar em possíveis formas de coordenação que facilitem a integração produtiva regional.

3.1. As políticas industriais no Brasil

Considerando a dependência da trajetória que os países exibem no que tange à sua capacidade institucional na implementação de políticas (ver capítulo I), resulta imprescindível fazer um breve estudo das políticas industriais aplicadas no Brasil nos últimos anos, principalmente ao longo da década de 1990. Isso se deve a que as políticas públicas de um determinado período, geralmente se assentam em instituições e regulamentos constituídos previamente, os quais determinam a capacidade do Estado de intervir nos distintos âmbitos da sociedade.

O Brasil exibe uma longa trajetória na implementação de políticas destinadas a promover a industrialização. Como vimos no segundo capítulo deste trabalho, as políticas industriais cumpriram um importante papel no processo de desenvolvimento brasileiro. A partir do período de pós-guerra, até o final dos anos setenta, a industrialização foi um dos pilares da política econômica do projeto desenvolvimentista. Cabe mencionar as instâncias de maior relevância ao longo desse período: o Plano de Metas do governo Kubitschek e o II Plano Nacional de Desenvolvimento sob a ditadura militar. As principais metas desses programas estavam relacionadas com os problemas do balanço de pagamentos e visavam especialmente construir novos setores para ampliar e diversificar a estrutura industrial do país, principalmente a metalomecânica e a química (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 80). Simultaneamente, ao longo do período, houve uma contínua construção institucional, na qual o Estado aprofundou a coordenação econômica e o intervencionismo através da criação de órgãos de planejamento, instituições públicas de financiamento, de regulação do comércio exterior, empresas estatais e regulamentos específicos em matéria de preços, salários e investimentos estrangeiros.

A partir dos anos oitenta esse processo foi descontínuo, sendo a questão da política industrial relegada a um segundo plano em prol dos objetivos de estabilização macroeconômica. Várias formas de coordenação foram abandonadas e os instrumentos de política que antes visavam à industrialização passaram a ser utilizados de acordo com os objetivos de estabilização. Apesar de algumas medidas de estímulo às exportações no final da década, a instabilidade econômica e o descontrole inflacionário congelaram todas as tentativas de desenvolvimento industrial sustentado. Dessa forma, a década de oitenta ficou conhecida como a “década perdida” no terreno do crescimento econômico.

3.1.1. As políticas indústrias nos anos noventa

A década de 1990 foi um período de grandes transformações para a economia brasileira e sua estrutura industrial (ver Capítulo 2). Apesar de as reformas estruturais e o regime macroeconômico terem sido os principais elementos que determinaram o comportamento do setor produtivo ao longo de período, também existiram medidas específicas de política industrial que merecem ser consideradas. Apesar de a retórica dessa época ter sido pouco propícia para a intervenção do Estado na economia, o

governo nunca abandonou por completo as políticas de incentivos setoriais. Ao mesmo tempo, é interessante estudar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao longo desses anos, o qual teve uma grande importância no processo de privatizações.

O discurso liberalizante dos anos noventa considerava que a promoção seletiva de setores característica do período desenvolvimentista havia derivado na concessão de privilégios irracionais do ponto de vista econômico e na geração de rendas improdutivas. Dessa forma, considerava-se que as políticas industriais deviam ser principalmente horizontais, para evitar distorções locativas, se focalizar no aumento da eficiência da economia em geral e solucionar falhas de mercado. Nesse contexto foi lançada a *Política Industrial e de Comércio Exterior* (PICE) do Governo Collor, que, longe de conformar uma estratégia de caráter integral, consistiu principalmente em promover uma rápida e marcada abertura comercial, com a progressiva redução dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos instrumentos não tarifários de proteção e subsídios. Ao mesmo tempo, foi criado o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, que visava fomentar fusões e incorporações de empresas. O pressuposto central que sustentava esse enfoque era que as empresas mais aptas sobreviveriam ao desafio da competitividade e seriam premiadas com a integração competitiva aos mercados globais (CANO, 2010, p. 3).

Apesar do forte processo de liberalização acontecido nesses anos, certos regimes de incentivos setoriais que foram implementados ao longo da década reduziram os impactos da liberalização em certas indústrias. Tal é o caso do Regime Automotriz Brasileiro, constituído em 1995 e que depois se converteria no Regime Comum do Mercosul, que consistia principalmente na oferta de benefícios fiscais para novos investimentos. O objetivo era o de aumentar e modernizar a capacidade instalada, expandir as exportações e fazer do setor um instrumento de captação de recursos externos. De fato, dentro da indústria de transformação, o principal destino do investimento estrangeiro direto (IED) nos anos noventa foi o complexo automotriz (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 24). Por sua vez, continuaram os incentivos de apoio à informática e eletrônica da Zona Franca de Manaus, mas foram progressivamente se concentrando no fomento à indústria do *software*. Dessa forma, pode-se afirmar que a abertura comercial apresentou marcadas assimetrias, posto que

diversos setores contaram com maiores níveis de proteção, como o setor automotriz, a informática e eletrônica, os têxteis, certas áreas da indústria de bens de capital, a indústria naval e a aeronáutica (KUME et al, 1998, p. 113).

No final dos anos noventa foram criados os Fundos Setoriais e o Fórum de Competitividade. Os Fundos Setoriais tinham como principal objetivo gerar uma fonte estável de financiamento do gasto em P&D das empresas públicas e privadas. Financiados com impostos sobre a faturação líquida das empresas de cada setor, permitiram manter as despesas destinadas a P&D. O Fórum de Competitividade, implementado pelo Ministério da Indústria e do Comércio, visava coordenar esforços entre os atores para fortalecer as cadeias produtivas.

3.1.2. O papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social nos anos noventa

O BNDES teve um papel fundamental no processo de financiamento da reestruturação e modernização da indústria na década de noventa. Além de ter sido designado o gestor do Programa Nacional de Desestatização (ver Capítulo II), o BNDES foi a principal fonte de financiamento do investimento das empresas privatizadas e a maior parte dos seus recursos foram direcionados para que as empresas alcançassem incrementos de competitividade e produtividade. A nova política tratou de identificar oportunidades de investimento resultantes da privatização, como no caso do setor de telecomunicações, onde se estabeleceram cláusulas de preferência para empresas instaladas no país e se criou uma linha especial de financiamento com o objetivo de atrair as grandes empresas internacionais.

Os desembolsos do BNDES dirigidos à indústria de transformação aumentaram ao longo da década de noventa e se focalizaram no setor automotriz, aeronáutico, metalúrgico básico, de alimentos, celulose e papel (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 26). Neste último setor o apoio do BNDES foi decisivo para a recuperação econômica da Embraer, através de linhas especiais de financiamento. O banco também participou do financiamento de importantes projetos da Petrobrás ao longo da década. Finalmente, o BNDES lançou, em 1990, o programa Finamex, com linhas de crédito pré e pós-embarque destinadas a expandir as exportações de bens de capital nacional, assim como

facilitar a comercialização das mesmas no mercado internacional. Esse programa foi logo ampliado a praticamente todos os segmentos da produção nacional com o lançamento do Programa de Crédito ao Comércio Exterior do BNDES-Exim.

De qualquer forma, essas iniciativas de política industrial careceram de um enfoque integral e, apesar de ter atenuado o impacto da liberalização em alguns setores, não conseguiram retomar um processo de desenvolvimento industrial sustentado. No contexto macroeconômico adverso da década de noventa a indústria brasileira mostrou pouco dinamismo e teve que se ajustar a um novo entorno competitivo, caracterizado por maiores incertezas e riscos, vinculados à vulnerabilidade externa do país.

Segundo Wilson Suzigan e João Furtado (2006, p. 82) no final da década de noventa o Brasil ainda carecia de uma política industrial, e para que se adotassem decisões políticas para formular e instrumentar uma deveriam ser superados os seguintes obstáculos:

- Devia-se superar o discurso ideológico contra a política industrial, resultado de anos de predomínio do pensamento econômico neoliberal;
- A política macroeconômica deveria ser mais sensível ao desenvolvimento industrial e à necessidade de tomar medidas para a sua promoção;
- A organização institucional do setor público não era eficaz para promover o desenvolvimento industrial, pois ainda prevaleciam normas e instituições do esquema anterior cujos vínculos com o setor privado eram altamente limitados;
- O Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico estava debilitado após vários anos de cortes orçamentários, apesar de revitalização proporcionada pelos Fundos Setoriais a partir de 1999;
- Não havia articulação entre os instrumentos de política de comércio exterior (no novo marco de acordos multilaterais e regionais), de incentivos fiscais (federais, estaduais, regionais e setoriais), de competência e de regulação;
- Depois de muitos anos de cortes nos investimentos públicos e apesar das privatizações, a infraestrutura econômica estava muito deteriorada e se observavam ineficiências que geravam externalidades negativas para as empresas.

Essas eram as circunstâncias nas quais, nos inícios de 2003, com a chegada de Luiz Ignácio Lula da Silva ao poder, a política industrial voltou a ocupar um lugar proeminente na agenda de política econômica governamental. Apesar de, ao longo dos anos noventa, o Estado ter implementado programas de incentivos setoriais, de proteção tarifária e medidas tendentes à modernizar a indústria, não existia um enfoque integral e sistêmico que pudesse ser considerado uma política industrial. No início do novo milênio, num novo contexto macroeconômico e político (ver Capítulo II), o governo deu o primeiro passo para avançar na aplicação de uma política industrial ativa com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

3.1.3. A política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE)

Com a instrumentação da PITCE no ano 2003, o Brasil iniciou um processo de definição de diretrizes e medidas de política visando ao desenvolvimento industrial e tecnológico do país. A decisão política de implementar esse programa expressa a necessidade de ressaltar o papel estratégico do Estado na coordenação da economia a partir de novas modalidades de intervencionismo, e deve ser interpretada à luz das transformações políticas e intelectuais que caracterizaram recentemente o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento (ver Capítulo I). Nesse sentido, pode-se afirmar que o lançamento desse novo programa significou por sim só a superação do discurso contra a política industrial que predominou por vários anos no Brasil.

Os objetivos e as principais linhas de atuação da PITCE foram explicitamente formulados no documento *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior* (GOVERNO FEDERAL, 2003). A existência de um documento oficial que incluía metas e objetivos para a aplicação da política industrial pode ser considerado um avanço em relação ao passado recente e salienta o caráter integral do enfoque, assim como a procura por transparência. De acordo com o documento oficial, as linhas de ação que serão consideradas pelo Governo Federal na implantação da PITCE são:

- **Inovação e desenvolvimento tecnológico:** O documento menciona a necessidade de estruturar um Sistema Nacional de Inovação que permita a articulação dos agentes voltados ao processo de inovação. Para realizar isso precisa-se harmonizar a base legal, definir sua institucionalidade (atores,

competências, mecanismos de decisão, modelo de gestão etc.) e definir suas prioridades. É nesse contexto que posteriormente analisaremos a Lei de Inovação promulgada em 2005. Por sua vez, o documento menciona a necessidade de organizar sistemas setoriais de inovação e difusão tecnológica, estimular a criação de empresas que inovam e estruturar programas de extensão tecnológica.

- **Inserção externa:** As ações nessa área voltam-se para a expansão sustentada das exportações e a ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. Inclui: a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; b) promoção comercial e prospecção de mercados; c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior. Nessa área serão analisadas algumas linhas de financiamento do BNDES e o programa Brasil Exportador.

- **Modernização industrial:** O documento salienta a necessidade de um enfoque abrangente que inclua financiamento, para aumento da capacidade produtiva, modernização de equipamentos, programas de modernização de gestão, de melhoria de *design*, de apoio ao registro de patentes e de extensão tecnológica. De acordo com o documento, a modernização tecnológica deve atingir principalmente as empresas de pequeno e médio porte, na medida em que seu acesso a capital, tecnologia e técnicas de gestão é dificultado por problemas de risco envolvido nas operações de empréstimos. Por sua vez, ressalta-se a importância dos arranjos produtivos locais para contribuir para o desenvolvimento regional. A modernização através de arranjos produtivos locais tenderia a ser mais eficaz que aquela focada nas empresas individuais, posto que permite que um maior número de empresas estejam envolvidas, além de potencializar os resultados da modernização ao aproveitar a proximidade das empresas e os seus vínculos cooperativos.

- **Capacidade e escala produtiva:** O documento faz referência ao fato de alguns setores industriais importantes, produtores de bens intermediários, estarem próximos do limite da capacidade instalada. Dessa forma, se propõe fomentar investimentos nesses setores, que tendiam a aumentar a capacidade produtiva. Isso demandará um volume elevado de recursos, posto que se trata de atividades intensivas em capital. Por sua vez, outra vertente dessa mesma linha de ação enfatiza a correlação positiva entre capacidade exportadora, inovação e tamanho da firma, assim como a importância de atingir economias de escala para que certas empresas consigam se tornar competitivas internacionalmente. Nesse caso, o governo procurará estimular processos de fusão de empresas para possibilitar o desenvolvimento tecnológico e uma inserção mais ativa no comércio internacional.

- **Opções estratégicas:** Essa seção do documento afirma que é necessário concentrar esforços em quatro áreas definidas como “opções estratégicas”: semicondutores, *software*, fármacos e medicamentos, e bens de capital. Esses setores se caracterizam por a) apresentar um dinamismo crescente e sustentável; b) são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D; c) abrem oportunidades de negócios; d) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; e e) promovem o adensamento do tecido produtivo; f) são importantes para o futuro da país e apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. Esses critérios manifestam que por detrás das chamadas políticas setoriais há uma série de objetivos sistêmicos que transcendem as fronteiras setoriais específicas. Trata-se de setores que afetam a indústria e a economia em geral e, portanto, de grande importância para a produtividade dos demais setores da indústria.

- **Atividades portadoras de futuro:** As chamadas atividades “portadoras de futuro” são atividades que, apesar de ainda contar com um mercado incipiente, são áreas com fortes perspectivas de crescimento a nível mundial. As atividades sinalizadas são biotecnologia, nanotecnologia e biomassa/energias renováveis. O apoio nessa área se destina a apoiar novas atividades, através de estímulo à pesquisa e à criação de fundos setoriais.

Além dessas linhas específicas de ação, as *Diretrizes* também mencionam as principais características da política. Partindo da constatação de que os diversos setores industriais determinam comportamentos empresariais diferenciados, o documento afirma que a PITCE deve ser implementada em diferentes dimensões e implicará um tratamento diferenciado, de acordo com as problemáticas setoriais e os objetivos estabelecidos. Para isso se articularão medidas e instrumentos horizontais de promoção da competitividade, com ações seletivas, que concentrem esforços, através de instrumentos verticais, para desenvolver cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais e setores e segmentos escolhidos conforme os critérios de seletividade explicitados linhas atrás.

Por outro lado, salienta-se a ideia de que as empresas beneficiadas deverão fornecer contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse. Dessa forma, a duração temporal dos benefícios auferidos deverá ser limitada, para evitar a criação de estruturas empresariais ineficientes. Finalmente, o documento afirma que a transparência é um valor a ser perseguido. Além de regras claras, todos os programas, objetivos e metas da política deverão ser coordenados, monitorados e avaliados permanentemente, de tal forma que a aplicação das medidas da PITCE e os recursos públicos possa ser mensurada. Para a consecução dessa meta de transparência deverá ser aprimorado o arcabouço institucional e serem criadas novas instituições visando articular as ações com os diversos atores sociais e monitorar o desempenho da política.

Apesar de as *Diretrizes* se tratar de um documento oficial que assinala os principais objetivos e linhas de ação da PITCE, não se trata de um documento exaustivo que explicita a totalidade das medidas incluídas na política industrial. As *Diretrizes* devem ser consideradas como um guia de ação, que tem o principal mérito de explicar o caráter integral da abordagem e as suas principais metas, mas que não explicita as medidas concretas a serem implementadas. Por exemplo, a promoção setorial não se limita aos setores mencionados e muitas das medidas de política industrial posteriormente implementadas não foram explicitadas no documento oficial. Nesse sentido, o principal avanço da PITCE foi o de instalar na agenda pública a questão da política industrial e de dar um primeiro passo para o alinhamento e a articulação

interestadual. Dessa forma, analisaremos os principais avanços da PITCE, nos concentrando nas medidas de caráter vertical e setorial, nas novas linhas de financiamento do BNDES, no novo arcabouço legal promulgado no período e no aprimoramento institucional que acompanhou a execução da política.

3.1.3. A) O novo desenho institucional

Entre os principais avanços da PITCE é preciso mencionar as iniciativas de aprimoramento institucional, as quais constituem um esforço por construir uma nova estrutura institucional destinada a articular e coordenar a implantação da política industrial, assim como acomodar interesses divergentes e criar canais de diálogo com o setor privado. Dentro dessa iniciativa, destaque-se, particularmente, a criação do *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* (CNDI) e da *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial* (ABDI).

O *CNDI* é um órgão de caráter consultivo vinculado à Presidência da República, encarregado de formular as diretrizes da política industrial e contribuir com propostas objetivas para o desenvolvimento produtivo. Reconhecendo a necessidade de articulação com o setor privado na promoção do desenvolvimento industrial, o CNDI é composto por treze ministros do governo, pelo presidente do BNDES, por onze representantes empresariais e três representantes dos trabalhadores.

A *ABDI* é integrada pelos ministros de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, Planejamento, Casa Civil, Agricultura, além do Ministro de Integração Nacional e pelos presidentes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. A mesma foi constituída em 2003 como um serviço social autônomo, de forma que seus recursos não estejam subordinados à política fiscal. O objetivo da ABDI é de articular as ações das diferentes instituições públicas envolvidas na política industrial, assim como ser uma instância técnica de apoio ao CNDI e ao governo nas decisões relativas à política industrial.

Simultaneamente, em 2003, foi criada a *Agência de Promoção de Exportações* (Apex), ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), com o objetivo de promover as exportações de produtos e serviços brasileiros, contribuir para a

internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o Brasil. A agência procura capacitar as pequenas empresas para exportar, apoiando ações de treinamento, de capacitação e de adequação de produtos e processos, além das atividades tradicionais de promoção (marketing, publicidade, criação de marcas e participação em feiras e exposições).

Também no âmbito do MDIC foram criados 42 conselhos, 41 comissões, 61 grupos de trabalho, 22 câmaras setoriais e 4 fóruns permanentes. Além desses órgãos, a Câmara de Comércio Exterior (Camex, Decreto 4.732, de junho de 2003), órgão integrante do Conselho de Governo, que visa à formulação, adoção e implementação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 74).

Outra iniciativa de aprimoramento institucional que merece destaque é a reestruturação do *Instituto Nacional de Propriedade Intelectual* (INPI), com o objetivo de aperfeiçoar processos relativos ao registro de propriedade intelectual. O novo sistema visa tornar mais simples os processos e o seu acompanhamento pelos clientes do INPI, reduzir o tempo de espera pela concessão de patentes e pelo registro de marcas, aumentar a qualidade dos exames e a demanda pelos serviços do INPI por parte das empresas brasileiras.

Finalmente, é importante mencionar a criação do *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (CDES), destinado a institucionalizar um espaço de diálogo e negociação entre o Estado e a sociedade civil. É integrado pelo presidente da República, doze ministros e noventa representantes da sociedade civil, entre os quais quarenta e um empresários, treze sindicatos de trabalhadores, onze movimentos sociais, dez personalidades, três entidades de classe, dois representantes da cultura, dois religiosos e sete representantes das regiões Norte e Nordeste (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 75).

3.1.3. B) O novo arcabouço legal

Dentro das iniciativas da PITCE é importante mencionar uma série de leis que foram impulsionadas e promulgadas. Esse conjunto de iniciativas procura atualizar o marco legal que regulamenta as interações entre os atores sociais nas diversas áreas de produção. Tal é o caso da *Lei de Inovação*, iniciativa contemplada no documento *Diretrizes* e destinada a homogeneizar o marco legal que determina os vínculos a serem estabelecidos entre as universidades, os centros de pesquisa e as empresas. Outras dessas iniciativas legais contam com diversos mecanismos de incentivo, principalmente isenções fiscais, para determinados setores produtivos. A *Lei de Informática*, promulgada em 2003, é um bom exemplo desse tipo de medidas. Em seguida, analisaremos as principais iniciativas legislativas impulsionadas no período e relacionadas à política industrial.

Lei de Inovação: Visando criar um marco legal propenso a estimular a interação entre Estado, empresas e universidades, nos inícios de 2004 foi sancionada a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973), que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica e reflete a necessidade de o país contar com dispositivos legais eficientes, que contribuam para o delineamento de um cenário favorável ao desenvolvimento científico e tecnológico e ao incentivo à inovação. A Lei contempla diversos mecanismos de apoio e estímulo à constituição de alianças estratégicas entre universidades, institutos tecnológicos e empresas, através da estruturação de redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica, ações de empreendedorismo tecnológico e criação de incubadores e parques tecnológicos. São também criadas facilidades para que as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) possam compartilhar, mediante remuneração, seus laboratórios, instalações, infraestrutura e recursos humanos com empresas e organizações privadas sem fins lucrativos, seja para atividades de incubação, seja para atividades de pesquisa conforme a situação especificada na lei. Por sua vez, a lei faculta às ICT a celebração contratos de transferência tecnológica e de licenciamento de patente de sua propriedade, assim como a prestação de serviços de consultoria especializada no âmbito do setor produtivo. Finalmente, a lei prevê a concessão, por parte da União, das ICT e das agências de fomento, de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura para atender às empresas nacionais em atividades de P&D. Assim, esse marco legal representa um

amplo conjunto de medidas, cujo maior objetivo é ampliar e agilizar a transferência do conhecimento gerado no ambiente acadêmico para a sua apropriação pelo setor produtivo, estimulando a cultura de inovação e contribuindo para o desenvolvimento industrial do país.

Lei do Bem: A Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, consolidou os incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir de forma automática, desde que realizem atividades de pesquisa e desenvolvimento voltadas para a inovação tecnológica. Os benefícios da Lei do Bem são baseados em incentivos fiscais, tais como: a) deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL – de dispêndios efetuados em atividades de P&D; b) a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – na compra de máquinas e equipamentos para P&D; c) depreciação acelerada desses bens; d) amortização acelerada de bens intangíveis; e) redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior, resultante de contratos de transferência de tecnologia; e f) isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior, destinada ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. A Lei também inclui subvenções econômicas, incorporadas à linha de financiamento Finep Inova Brasil, concedidas em virtude de contratações de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em empresas para realizar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

Lei de Informática: O setor de *software* contou com importantes incentivos a partir da instauração da PITCE. Dentre eles, caba destacar a Lei de Informática, que estabeleceu deduções fiscais (como a isenção do Imposto aos Produtos Industrializados – IPI) para a produção e exportação de bens e serviços informáticos.

Lei de Biossegurança: Regulamentada em novembro de 2005, a Lei 11.105 cria normas de segurança e mecanismos de fiscalização para todas as atividades relacionadas aos Organismos Geneticamente Modificados, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança e cria o Conselho Nacional de Biossegurança, além de permitir pesquisas com células-tronco embrionárias.

3.1.3. C) Medidas setoriais e novas linhas de financiamento

Os setores estratégicos contaram com diversos incentivos de caráter tributário e financeiro, visando impulsar as exportações, os investimentos e as despesas em P&D. Essas medidas de incentivo de caráter setorial cumpriram um papel central dentro da PITCE. Dentro dessa área é possível encontrar diversos tipos de medidas de fomento: a) desonerações tarifárias e fiscais de impostos internos sobre insumos e mecanismos de admissão temporária; b) apoio financeiro e linhas especiais de crédito; c) instrumentos de defesa e assistência comercial para inserir firmas brasileiras no mercado internacional.

As medidas de *desoneração fiscal* não são uma novidade na política industrial brasileira. A partir de 2003, no contexto da PITCE, diversos decretos paulatinamente foram modificando o nível das alíquotas de produtos destinados à exportação e simultaneamente introduziram novos setores dentro do esquema de desonerações. Dentro dessa linha de atuação, as principais novidades foram os *Regimes Especiais de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços e Tecnologia da Informação (REPES)* e *de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP)*.

O *REPES*, integrante da Lei do Bem (Lei 11.196, de novembro de 2005), isenta as empresas do setor de TI e *software* da contribuição para o PIS (Programas de Integração Social)/Pasep (Formação do Patrimônio do Servidor Público) e da Cofins (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), nas exportações de produtos e serviços. Da mesma forma, isenta do PIS/Pasep, Cofins e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre a importação de bens, sem similar nacional, as empresas que necessitarem adquirir novos equipamentos e serviços para incorporação ao seu patrimônio.

Voltado ao favorecimento fiscal das aquisições de bens de capital por empresas exportadoras, o *RECAP* (Lei 11.196, de novembro de 2005) suspende a exigência da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de bens de capital (máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos), quando adquiridos por pessoa jurídica beneficiária do regime para incorporação ao seu ativo imobilizado; e da contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-

Importação incidente sobre bens de capital sem similar nacional importados diretamente pela pessoa jurídica beneficiária do regime para incorporação ao seu ativo imobilizado.

No que tange ao setor de *bens de capital*, uma importante medida de política pública foi a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em 2004 foi estabelecido um cronograma de desoneração dos bens de capital com redução progressiva das alíquotas do IPI. O Ministério de Desenvolvimento da Indústria, e do Comércio Exterior, elaborou uma lista de equipamentos cujas alíquotas foram reduzidas para 3,5%. Posteriormente, foi ampliada a lista, introduzida uma nova redução das alíquotas para 0% (Decreto 5.468, de junho de 2005), assim como instaurado um mecanismo de depreciação acelerada dos bens no pagamento do imposto de renda. O principal objetivo dessa medida é de promover investimentos mediante a desoneração tributária para reduzir o custo de aquisição dos bens de capital. Simultaneamente, os incentivos fiscais para a importação de maquinarias foram estendidos, mas procurando não desproteger a indústria nacional de bens de capital. O mecanismo utilizado foi o aprofundamento do uso do “ex-tarifário”, um regime de tributação especial que permite reduções ou isenções temporárias nos impostos à importação de bens de capital sem similar nacional (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 58). Essas permissões são outorgadas pelo Comitê de Análise de “ex-tarifários” (CAEx), no âmbito do MDIC, que avalia se existem produtos nacionais do bem a importar.

No caso dos *semicondutores*, foi instaurado pela Lei 11.484, de maio de 2007, o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores* (PADIS) e o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital* (PADTV), os quais dispõem de incentivos fiscais diversos para a implantação de empresas nesses setores. A estratégia procura atrair investimentos estrangeiros e aglomerar as empresas provedoras em torno de uma indústria principal, gerando encadeamentos produtivos (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 65). Por outro lado, em 2003 foi prorrogado por trinta anos o regime especial da Zona Franca de Manaus.

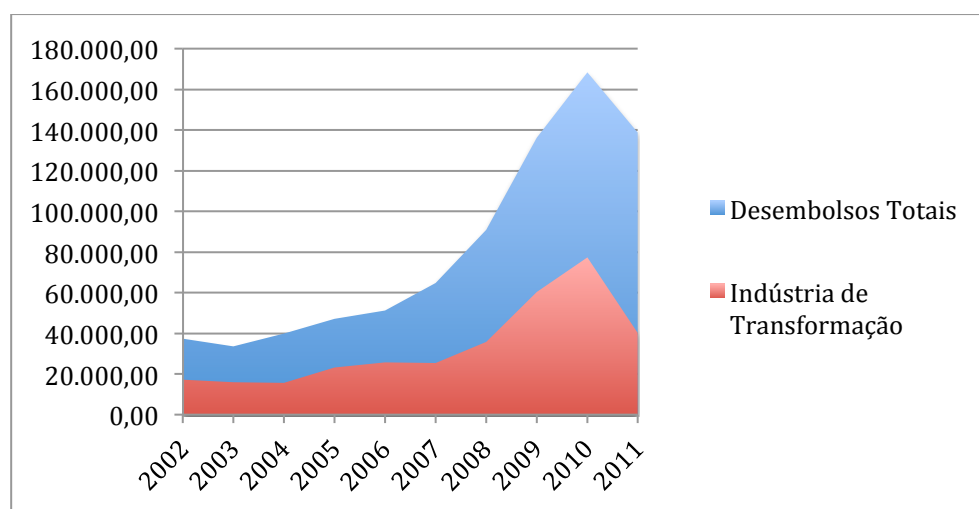
No que tange às *linhas de financiamento*, baseiam-se principalmente na atuação direta e indireta dos bancos públicos federais, principalmente o BNDES e o Banco do Brasil. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a partir de 2003 o acionar do BNDES foi

intensificado até o ponto de colocar a agência no centro das iniciativas voltadas para o desenvolvimento, numa magnitude que em termos de significado e porte não tem paralelo na América Latina (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 100). Algumas das linhas clássicas de financiamento do BNDES foram dotadas de maiores recursos. Tal é o caso do programa BNDES-*Exim*, que é viabilizado de forma direta ou por intermédio de uma instituição financeira credenciada, nas modalidades pré-embarque e pós-embarque. A primeira financia a produção nacional de bens para exportação. A segunda, destinada a apoiar a comercialização dos produtos brasileiros no mercado internacional, financiando antecipadamente ao exportador ou, alternativamente, ao comprador no exterior.

Pré-embarque: Financiamento de até 100% do valor de exportação, com prazo de pagamento de até trinta meses, incluída a carência. A taxa de juros resulta da soma do custo financeiro, do *spread* básico e do *spread* do agente financeiro.

Pós-embarque: Financiamento de até 100% do valor da exportação, com prazo de pagamento de até 12 anos. A taxa de juros resulta do custo financeiro, do *spread* básico e do *spread* do agente financeiro.

Gráfico 20: Brasil – Desembolsos anuais do BNDES por setor CNAE, em milhões de reais (2002-2011).



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mas, além de manter e aumentar os recursos de vários programas existentes, nos últimos anos, a partir dos objetivos estabelecidos na PITCE, o BNDES implementou

uma série de linhas especiais de financiamento para setores específicos. Na sequência, estudaremos essas novas iniciativas na esfera do BNDES.

- ***Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional*** (Modermaq): Destinado a financiar a aquisição de máquinas e equipamentos nacionais novos, credenciados no BNDES, o programa Modermaq tem por objetivo principal oferecer às indústrias instaladas no país condições para promoverem a constante renovação e adequação do parque produtivo nacional. Inspirado no programa Moderfrota, a novidade do Modermaq consiste em substituir as taxas de juros variáveis por taxas fixas no financiamento.

- ***PROSOFT***: Por sua vez, o Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos do BNDES tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional de *software*, de forma a ampliar a participação das empresas nacionais no mercado interno, expandir as exportações e fortalecer as despesas com P&D. Dessa forma, o Prosoft financia investimentos e planos de negócios de empresas sediadas no Brasil, assim como a comercialização no mercado interno e as exportações de *software* e serviços de Tecnologia da Informação (TI), por meio dos linhas Prosoft-Empresa, Prosoft-Comercialização e Prosoft-Exportação.

- ***PROFARMA***: O programa lançado pelo BNDES objetiva financiar os investimentos de empresas sediadas no Brasil, inseridas no Complexo Industrial da Saúde, através de linhas especiais de crédito orientadas para a produção, exportação, despesas em P&D e reestruturação.

O BNDES também conta com um ***programa especial de apoio à internacionalização das empresas nacionais***, condicionado aos projetos que contribuam para incrementar as exportações brasileiras. Essa iniciativa resulta de particular importância para esse trabalho, já que ao longo do período 2003-2007 diversas companhias brasileiras ampliaram sua participação acionária ou compraram grandes empresas argentinas com importante presença exportadora e posicionamentos oligopólios no mercado doméstico. É possível mencionar os casos dos frigoríficos Swift, Finexcor e Quickfood, a cimenteira Loma Negra, a cervejaria Quilmes, um dos

integrantes do duo siderúrgico local, Acindar, e a têxtil Alpargatas. Grande parte dessas transferências de capital para inversores estrangeiros tiveram como atores centrais companhias ou *holdings* brasileiras, com apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através de linhas de crédito preferenciais orientadas à “internacionalização das empresas brasileiras”.

Por sua vez, além dessas medidas e linhas de financiamento do BNDES, existe um importante número de programas de médio e pequeno porte destinados a setores exportadores específicos. Por exemplo, o ***Programa de Apoio Tecnológico à Exportação*** (PROGEX), que tem por objetivo promover as exportações de micro e pequenas empresas mediante assistência técnica ao desenvolvimento tecnológico. Da mesma forma, o *Programa de Financiamento às Exportações de Bens e Serviços* (PROEX) do Banco do Brasil é destinado a promover a competitividade-preço das exportações, oferecendo financiamento para a venda de bens e serviços nacionais no exterior, a custos compatíveis com os cobrados no mercado internacional. Para poder garantir taxas internacionalmente competitivas para o exportador, o programa paga o diferencial do custo financeiro. Por sua vez, é preciso mencionar o Programa Brasil Exportador lançado em 2003, que visa facilitar o acesso das empresas à informação sobre os distintos programas e linhas de financiamento destinadas ao setor exportador.

3.1.3. D) Setores portadores de futuro

Os chamados setores ***portadores de futuro*** contaram com medidas que estiveram concentradas principalmente no fomento às instituições de pesquisa e desenvolvimento, infraestrutura e projetos. A seguir, revisaremos essas iniciativas.

Na área de ***biotecnologia***, em primeiro lugar, é preciso mencionar a ***Política de Desenvolvimento da Biotecnologia***, que busca promover políticas públicas consistentes e de longo prazo que tornem possível o aproveitamento das oportunidades e potencialidades do Brasil no campo da biotecnologia. Dessa forma, pretende estimular o setor privado a se tornar mais competitivo e participativo no processo de consolidação e expansão da biotecnologia no país, através de projetos de financiamento e investimentos em pesquisa.

Por sua vez, a criação da **Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia** (Hemobrás) foi um dos principais avanços logrados. Criada pela Lei 10.972, de 2 de dezembro de 2004, a empresa pública é responsável por captar, armazenar e transportar plasma para fins de fracionamento, avaliar a qualidade do serviço de plasma, fracionar plasma ou produtos intermediários para produzir hemoderivados e distribuir hemoderivados e desenvolver programas de P&D.

Por último, a criação do **Centro de Biotecnologia da Amazônia** (CBA) é outra das medidas de maior relevância nessa área. Com o objetivo de aproveitar racionalmente e de modo ecologicamente correto os recursos da biodiversidade amazônica, foi criado o CBA, um Centro de Tecnologia que procura criar condições para o desenvolvimento de processos e produtos da biodiversidade amazônica. Ele conta com laboratórios e unidades de apoio industrial, assim como uma central de produção de extratos e uma incubadora de empresas.

Dentro das medidas de fomento para o setor de **nanotecnologia**, o orçamento para as redes de pesquisa já existentes foi duplicado e foram criadas outras dez, as redes **BrasilNano**. Simultaneamente, foi lançado o **Programa Nacional de Nanotecnologia** com o objetivo de promover o desenvolvimento de novos produtos e processos. Essas iniciativas visam a aumentar a competitividade da indústria nacional e atender as demandas estratégicas identificadas pela comunidade em relação ao setor (BEKERMAN e DALMAZZO, 2010, p. 68). Finalmente, no âmbito do Mercosul, foi lançado em 2006 o **Centro Brasileiro-Argentino de Nanotecnologia**.

Finalmente, na área de **biomassa e energias renováveis**, foi lançado o **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**, que, a partir de ações de fomento, objetiva a implementação, de forma sustentável, da produção e do uso do biodiesel no Brasil, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional. Entre as principais medidas do programa cabe mencionar a concessão e o gerenciamento do Selo Combustível Social, uma identificação concedida pelo Ministério da Agricultura ao produtor de biodiesel que cumpre os critérios estabelecidos, assim como o planejamento e a implementação da metodologia de organização da base produtiva – denominada *Projeto Polos de Biodiesel* –, que tem como objetivo articular a base produtiva da agricultura familiar que fornece matéria prima para a produção de biodiesel e os diversos atores

estaduais e territoriais envolvidos na temática. Finalmente, a *Lei nº 11.097*, de 13 de janeiro de 2005, estabelece a obrigatoriedade da adição de um percentual mínimo de biodiesel ao óleo diesel comercializado, em qualquer parte do território nacional. Esse percentual obrigatório será de 5% oito anos após a publicação da referida lei, havendo um percentual obrigatório intermediário de 2% três anos após a publicação da mesma.

Não está no escopo deste trabalho fazer um levantamento exaustivo de todos os programas existentes de apoio ao setor industrial, mas sim, apresentar as principais iniciativas que definiram as grandes linhas de atuação da política industrial no período. Por sua vez, é preciso ter em conta que a PITCE deu um primeiro passo no sentido de formular uma política industrial coerente depois de vários anos de ausência de um enfoque integral na área, assim como para o alinhamento e a articulação interestatal, mas ainda careceu de instrumentos institucionais dentro do aparelho estatal e de meios para levar adiante vários dos seus objetivos. Em última instância, cabe lembrar que o documento *Diretrizes* tratou-se de um documento genérico, sem a especificação de metas mensuráveis e medidas concretas. Nas palavras do professor Laplane:

Após mais de uma década sem qualquer tentativa de se fazer política industrial no Brasil, não podem ser subestimadas as dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal para estruturar o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações de fomento. Talvez por esse motivo as medidas anunciadas até o presente momento estejam longe de constituir um conjunto articulado e acabado (LAPLANE, 2005, p. 11).

Tendo em conta essas limitações observadas na PITCE e a complexidade que apresenta a articulação de uma estratégia de caráter integral, em 2008 o Governo Federal lançou uma nova versão da política industrial, que contemplaria com maior ênfase características de desenho e implementação, assim como metas e objetivos mais claros.

3.1.4. A política de desenvolvimento produtivo (PDP)

Em maio de 2008 foi lançada a *Política de Desenvolvimento Produtivo*, o novo programa de política industrial do Governo Federal. Caracterizado por uma maior

abrangência e coerência, assim como por objetivos e metas mais claros, ele pode ser considerado um avanço em relação à PITCE. Precisamente, entre os objetivos da nova política encontra-se a preocupação por definir objetivos e metas mensuráveis para cada setor, fortalecer a coordenação interestadual e ampliar os canais de diálogo com o setor privado. Por sua vez, o lançamento da PDP está inscrito em um plano de ação abrangente que inclui outros programas governamentais de grande envergadura: o Plano de Desenvolvimento em Educação (PDE); o Plano Nacional de Qualificação (PNQ); o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica (Pacti); e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este último programa merece especial destaque, pois trata-se de uma das peças fundamentais com as quais se articula a PDP. O PAC é um programa que consiste em grandes investimentos públicos em infraestrutura física (energia, transporte, comunicações, portos etc.), assim como incentivos ao setor privado para aumentar o investimento.

Os objetivos e as medidas da PDP foram expostos em uma ampla apresentação de 235 slides do Governo Federal, ficando claro o maior nível de precisão em relação às *Diretrizes*, o documento que explicitava os objetivos e metas da PITCE. Considerando a abrangência da proposta, assim como o número de instrumentos estipulados na PDP, resulta difícil para o escopo deste trabalho analisar todas as medidas propostas. Em seguida, exporemos as principais diretrizes da PDP, assim como as linhas-mestras de ação da política em questão.

O objetivo central da PDP é dar sustentabilidade ao ciclo de expansão que caracterizou a economia brasileira nos últimos anos. A partir desse objetivo geral, se estruturam quatro objetivos específicos: ampliar a capacidade de oferta; preservar a robustez do balanço de pagamentos; elevar a capacidade de inovação; e fortalecer as micro e pequenas empresas (MPES). Dessa forma, o programa estabelece dois conjuntos de metas, que estabelecem parâmetros quantitativos de ação e avaliação. Em primeiro lugar, encontram-se as chamadas macrometas, que consistem em um conjunto de objetivo e metas explícitas e uma série de iniciativas específicas expostas a seguir:

3.1.4. A) Macrometas

- a) **Ampliação do investimento fixo:** Tem por objetivo a ampliação da relação Investimento/PIB de 17,6% em 2007 para 21% em 2010, o que implica uma taxa média de crescimento anual de 11,3% entre 2008 e 2010.
- Depreciação acelerada. Prorrogação, até 2010, do previsto pela Lei 11.051 de 2004: Depreciação acelerada em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a CSLL.
 - Prazo de apropriação de créditos de PIS e Cofins: Redução do prazo de apropriação de créditos derivados de aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses.
 - IOF sobre operação de crédito: Eliminação da incidência do IOF de 0,38% nas operações de crédito do BNDES e Finep.
 - Redução do IPI para lista de setores.
 - Ampliação do *funding* do BNDES, com desembolso total projetado para a indústria e serviços, entre 2008 e 2010, de R\$210,4 bilhões.
 - Redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% para 1,1% ao ano.
 - Criação de Fundo de Garantia para construção naval, para garantir risco de crédito nas operações.
 - Isenção de IPI e PIS/Cofins na produção de peças para utilização em estaleiros nacionais.
- b) **Ampliação das exportações:** Estabelece como meta ampliar a participação do Brasil nas exportações mundiais de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010, estipulando um crescimento anual médio de 9,1% entre 2008 e 2010.
- Proex financiamento: 1) ampliação da dotação orçamentária para 1,3 bilhão em 2008; 2) ampliação para R\$150 milhões do limite de faturamento das empresas habilitadas a captar recursos do programa; 3) extensão dos prazos de financiamento para bens dos setores têxtil, de confecção, madeira e móveis, calçados e couro.

- Proex equalização de juros: 1) elevação do limite de dispêndio atual com equalização em operações entre empresas de US\$10 milhões para US\$20 milhões por empresa; 2) extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores têxtil, de confecção, madeira e móveis, calçados e couro.
 - Novo Revitaliza Exportações: 1) equalização das taxas de juros (7% ao ano) e bônus de adimplência de 20%; 2) ampliação da dotação do programa de R\$300 milhões para R\$9 bilhões por ano até 2010.
 - Ampliação do *drawback* verde amarelo: 1) suspensão do pagamento de PIS/Cofins na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados; 2) redução a zero de IR de logística de exportação; 3) redução a zero do IR incidente em pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços, remetidos ao exterior.
 - Simplificação Operacional do Comércio Exterior: 1) inclusão do regime aduaneiro de entreposto industrial sob controle informatizado como possibilidade do regime aduaneiro alfandegário certificado (DAC).
 - Siscomex: 1) elevação do valor máximo das operações de pequena monta para habilitação simplificada para US\$300 mil por semestre.
- c) **Elevação do gasto em P&D:** Procura aumentar a relação entre gastos privados em P&D/PIB de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010, o que significa um crescimento anual médio de 9,8% entre 2007 e 2010.
- Depreciação acelerada: Permissão para depreciação imediata de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação.
 - Nova linha Capital Inovador e nova linha Inovação Tecnológica de R\$6 bilhões entre 2008 e 2010. Subvenção econômica à inovação no valor de R\$325 milhões e financiamento da Finep de R\$470 milhões em 2008.
 - Novo Prosoft: Investimentos de R\$1 bilhão entre 2008 e 2010.
 - Redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento de até 10% e da contribuição para o sistema S para até zero (de acordo com a participação das exportações no faturamento de empresas do setor de *software* e de tecnologia da informação).

- Dedução do dobro das despesas que fazem parte da base de cálculo do IR e CSLL e que estejam relacionadas com programas de capacitação de pessoal de empresas de *software* e de tecnologia da informação.
 - Dedução, para empresas de informática, da base de cálculo do IR e CSLL, dos dispêndios relativos a P&D.
- d) ***Dinamização das MPES***: Tem por objetivo aumentar em 10% o número de MPES exportadoras para 2010. Em 2006 o número de MPES exportadoras foi de 11.792.
- Extensão do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) às MPES com exportações anuais até R\$1 milhão.
 - Ampliação para US\$50 mil dos limites da Declaração Simplificada da Exportação (DSE) e do Câmbio Simplificado.

3.1.4. B) Metas por programas específicos

Acabam de ser expostas as macrometas da PDP e as principais medidas de política pública relacionadas às mesmas. Em seguida, analisaremos as metas por programas específicos, que estão organizadas em três níveis, expostos a seguir.

Nível I – Ações sistêmicas: Esse tipo de ação está focada em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva. Dessa forma, trata-se de medidas que ultrapassam a visão setorial da economia e tendem a enfrentar restrições sistêmicas, principalmente problemas de financiamento ao investimento, questões fiscais e tributárias, assim como inovação e segurança jurídica (marcos regulatórios e legislação do comércio internacional). Dentro desse nível de ação podem ser incluídos o aumento de recursos do BNDES para a indústria, a redução em 20% do *spread* médio das linhas de financiamento do BNDES, com particular ênfase no setor de bens de capital, cujo *spread* passará dos atuais 1,5% a.a. para 0,9% a.a., assim como a prorrogação da depreciação acelerada para novos investimentos. Por sua vez, devem ser enquadradas nessa linha de ação os outros programas governamentais que preveem investimentos em infraestrutura e educação e se articulam com a PDP. Cabe mencionar

o PAC, que prevê grandes investimentos públicos e privados em infraestrutura, assim como o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Qualificação do Ministério de Trabalho e Emprego.

Nível II – Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos: Essa área está orientada por uma série de objetivos estratégicos que consideram a diversidade da estrutura produtiva brasileira. Por causa da complexidade da estrutura produtiva doméstica, a utilização de categorias como setores, cadeias e segmentos, frequentemente, não tem a precisão suficiente para levar adiante ações que requerem uma postura mais abrangente. Dessa forma, a PDP estabeleceu cinco estratégias distintas:

- *Liderança mundial*: Manter ou posicionar sistemas produtivos ou empresas brasileiras entre as cinco maiores players mundiais.
- *Conquista de mercados*: Manter ou posicionar sistemas produtivos brasileiros ou entre os cinco maiores exportadores mundiais.
- *Focalização*: Construir competitividade em áreas estratégicas.
- *Diferenciação*: Posicionar marcas brasileiras entre as cinco principais de seu respectivo mercado.
- *Ampliação do Acesso*: Ampliar o acesso da população a serviços básicos para a qualidade de vida, atingindo, assim, o “consumo de massas”.

Nível III – Destaques estratégicos: Trata-se de temas de política pública escolhidos deliberadamente, em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do país em longo prazo. Foram eleitas seis áreas consideradas estratégicas para a PDP:

- **Regionalização ⇒ Objetivo**: Aproveitar as capacidades e potencialidades regionais; promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura e em áreas marginalizadas. Metas: Ampliar a participação do Norte e Nordeste nos desembolsos do BNDES; estruturar 15 núcleos regionais da Rede Nacional de Agentes de Política Industrial; construir 5 Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por estado.
- **Promoção das exportações ⇒ Objetivo**: Aumentar o número de empresas exportadoras; diversificar a pauta exportadora; diversificar países de destinos

das exportações. **Metas:** Ampliar a participação das exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais; aumentar em 10% o número de empresas exportadoras de bens; ampliar a participação das exportações para países não tradicionais.

- **Micro e pequenas empresas (MPEs)** ⇒ **Objetivo:** Promover sustentabilidade das MPEs; ampliar a participação de MPEs na geração de emprego, renda e produto; promover atividades coletivas. **Metas:** Aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras; elevar para 35% a proporção de MPEs industriais inovadoras de 10 a 49 empregados; manter taxa de criação líquida de MPEs com até 19 empregados em 5,2%.
- **Integração produtiva da América Latina e Caribe, com foco inicial no Mercosul** ⇒ **Objetivo:** Ampliar integração produtiva intra-regional com foco inicial no Mercosul e na América do Sul; ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional; Articular estruturas produtivas do Mercosul e da América do Sul para aproveitamento de oportunidades econômicas regionais e globais. **Metas:** Ampliar em 20% o número de empresas com investimentos em dois ou mais países da América Latina e do Caribe; implantar no Mercosul e na América do Sul cinco projetos de integração produtiva até 2010; implantar programas de apoio às MPEs do Mercosul; implementar um fundo de apoio a pequenas e médias empresas do Mercosul que participem de projetos de integração produtiva.
- **Integração com a África** ⇒ **Objetivo:** Aprofundar as relações econômicas entre o Brasil e a África buscando maior equilíbrio e incremento da balança comercial ativa de micro e pequenas empresas. **Metas:** Criar, em 2008, um grupo de trabalho para definir metas de comércio, investimento e cooperação.
- **Produção sustentável** ⇒ **Objetivo:** Aumentar a participação do setor privado nos projetos de redução certificada de emissões do MDL no Protocolo de Quioto; promover melhoria contínua do desempenho energético e ambiental.

Metas: 500 projetos de MDL; redução de 90 milhões de toneladas de CO2 equivalente até 2010.

A partir destas estratégias, a PDP estabelece um conjunto de objetivos, metas e políticas de incentivo, estruturados em três frentes: Programas mobilizadores em áreas estratégicas; Programas para consolidar e expandir a liderança; e Programas para fortalecer a competitividade.

3.1.4. C) Programas mobilizadores em áreas estratégicas

Complexo Industrial da Saúde ⇒ Objetivo: Consolidar no Brasil uma indústria competitiva na produção de equipamentos médicos e produtos associados à saúde, assim como dominar o conhecimento científico-tecnológico em áreas estratégicas. **Metas:** Reduzir o déficit comercial para US\$4,4 bilhões até 2013 e desenvolver tecnologia para produção local de 20 produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) até 2013. **Principais medidas:** Revisão da regulamentação de compras governamentais; Novo Profarma com recursos de R\$3 bilhões entre 2008 e 2012; ampliação para R\$930 milhões dos recursos orçamentários do Ministério da Saúde; Fundo Setorial de Saúde com orçamento de R\$90,5 milhões em 2008; Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria básica de saúde (PROGEX).

Energia nuclear ⇒ Objetivo: Consolidar o país como importante fabricante de combustível nuclear, participar competitivamente do suprimento de energia elétrica no país e garantir competência em todas as etapas da fabricação de equipamentos e elementos combustíveis. **Metas:** Ampliar a capacidade de produção de urânio, implementar a primeira etapa da Unidade de Enriquecimento de Urânio, concluir a planta piloto de produção de UF6 e criar a Empresa Brasileira de Radiofármacos (EBR) até 2008. **Principais medidas:** Instalação do processo de lavra subterrânea em Caetité; ampliação do Programa Nuclear Brasileiro (PND) – R\$14 milhões.

Tecnologias de informação e comunicação ⇒ Objetivo: Posicionar o Brasil como produtor e exportador relevante de *software* e serviços de TI. **Metas:** Alcançar US\$3,5 bilhões em exportações em 2010; criar 100.000 novos empregos formais até 2010; e

consolidar dois grupos ou empresas de tecnologia nacional com faturamento superior a R\$1 bilhão. **Principais medidas:** Dedução em dobro, para determinação da base de cálculo do IR e da CSLL, das despesas com Programas Acelerados de Capacitação de Pessoal; permissão para que as empresas de informática e automação possam deduzir da base de cálculo do IRPJ e da CSLL os dispêndios relativos a P&D, multiplicados por um fator de até 1,8; Aperfeiçoamento do Repes; Redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento para até 10%, e da contribuição para o Sistema S para até zero, de acordo com a participação das exportações no faturamento total da empresa; e Novo Prosoft.

Nanotecnologia ⇒ **Objetivo:** Desenvolver nichos de mercado com potencial de competitividade em materiais eletrônicos, e outros produtos nanoestruturados; ampliar o acesso da indústria aos desenvolvimentos da nanotecnologia. **Metas:** Investir R\$70 milhões em P&D; e alcançar 100% dos investimentos privados previstos no Pacti. **Principais medidas:** Estruturação e capitalização de Fundos de Investimento em Participações e Direitos Creditórios.

Complexo industrial de defesa ⇒ **Objetivo:** Recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações. **Metas:** Investir R\$1,4 bilhão em modernização e P&D; Elevar em 50% o fornecimento nacional nas compras de defesa; e elevar em 80% o fornecimento nacional nas compras de defesa para 2020.

Biotechnologia ⇒ **Objetivo:** Ampliar a produção industrial brasileira de produtos e processos por rota biotecnológica e expandir a base científica e tecnológica do país. **Metas:** Desenvolver 20 produtos priorizados nas quatro áreas setoriais de Política de Desenvolvimento da biotecnologia; induzir até 20 projetos cooperativos ICTs-empresas; financiar cinco centros de desenvolvimento em biotecnologia avançada para incorporação de biotecnologia em processos industriais; ampliar a produção nacional de biofármacos e inmonobiológicos para 10% do valor das vendas da indústria farmacêutica nacional em dez anos. **Principais medidas:** Nono Profarma; Fundo Setorial de biotecnologia; Conclusão do Centro de biotecnologia da Amazônia.

3.1.4. C) Programas para consolidar e expandir a liderança

Estes programas se focalizam naquelas atividades econômicas nas quais o Brasil tem reconhecida competitividade, e dá ênfase em projetos de expansão física, internacionalização empresarial e liderança tecnológica.

Bioetanol ⇒ **Objetivo:** Reconquistar a liderança mundial do bioetanol; aumentar o aproveitamento de subprodutos (vinhaça, levedura e bagaço); dominar próximas gerações tecnológicas; expandir a oferta de eletricidade por meio da biomassa. **Metas 2010:** Produção de 23,3 bilhões de litros; exportação de 5 bilhões de litros; geração de 2.700MW médios adicionais. **Principais medidas:** Apoio do BNDES a planos de investimento 2008/2011 por R\$6,4 bilhões; Plano Diretor de Infraestrutura de Logística para Exportação de Etanol (PDIEE); investimento de US\$1,6 bilhão em produção, armazenamento, transporte e distribuição de etanol até 2011.

Petróleo, gás natural e petroquímica ⇒ **Objetivo:** Garantir a autossuficiência em petróleo; revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de óleo e gás no Brasil e no exterior. **Metas:** Aumentar a produção de óleo e GLN para 2,4 milhões barris/dia em 2010 (em relação aos 1,8 milhões de barris/dia de 2007); aumentar a produção de gás natural – de 273 mil barris/dia em 2007 – para 637 mil barris/dia em 2012; manter o conteúdo local nos projetos em 75% em 2010 (mesmo de 2007). **Principais medidas:** Plano de Negócios Petrobras 2008-2012, de US\$112,4 bilhões (média anual de US\$22,5 bilhões); Plano Nacional de Qualificação Profissional, com R\$304 milhões; Sibratec Petróleo e Gás.

Indústria aeronáutica ⇒ **Objetivo:** Ampliar a participação de aeronaves civis (comerciais e executivas) e de aeropeças nacionais no mercado interno e mundial; e ampliar participação no mercado sul-americano de helicópteros. **Metas:** Sustentar a terceira posição em aeronaves comerciais; dobrar a participação mundial em aeronaves executivas até 2010; dobrar as exportações de helicópteros para a América do Sul; e aumentar a produtividade das aeropeças. **Principais medidas:** Programa de Financiamento às Empresas da Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira

(Proaeronáutica) – R\$100 milhões; Fundo Setorial do Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico), com orçamento de R\$39,8 milhões; Sibratec Aeronáutica.

Celulose e papel, mineração e siderurgia ⇒ **Objetivo:** Consolidar a liderança competitiva por meio de ampliação do porte empresarial, aumento da capacitação tecnológica e fortalecimento das redes de logística e de fornecimento de insumos. **Metas 2010:** Manter posição entre os cinco maiores produtores mundiais; aumentar investimentos em P&D para 0,68% do faturamento (0,53% do faturamento em 2005).

Carnes ⇒ **Objetivo:** Consolidar o Brasil como o maior exportador mundial de proteína animal; fazer do Complexo Carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro. **Metas:** Exportar R\$14 bilhões em 2010. **Principais medidas:** Estruturar o laboratório de referência da Rede Brasileira de Qualidade da Carne (RBQC); agilizar processos de habilitação para exportação; e viabilizar acordos de equivalência sanitária.

3.1.4. E) Programas para fortalecer a competitividade

Estes programas estão focados em sistemas, cadeias ou complexos produtivos geradores de efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial com potencial exportador e aqueles afetados por importações, mas com potencial competitivo.

Complexo automotivo ⇒ **Objetivo:** Consolidar e ampliar a participação do país na produção mundial. **Metas:** Produzir 4,3 milhões de veículos em 2010 (5,1 milhões em 2013); gastos em P&D de 2% do faturamento em 2010 (2,5% em 2013); e exportar 930 mil veículos em 2010. **Principais medidas:** Finame *leasing*; depreciação acelerada sobre bens de capital; inclusão do setor automotivo no Proex.

Bens de capital ⇒ **Objetivo:** Ampliação da competitividade e inserção externa da indústria brasileira. **Metas para bens de capital sob encomenda:** Aumentar gastos em P&D/faturamento líquido de 0,55% para 0,80% em 2010; e ampliar exportações para US\$4,4 bilhões em 2010. **Metas para bens de capital seriados:** Investimentos de US\$11,5 bilhões para 2008-2010; ampliar os gastos em P&D/faturamento líquido de

1,32% para 2,0%; Ampliar as exportações de US\$16,7 bilhões para US\$22,3 bilhões, em 2010. **Principais medidas:** Depreciação acelerada pela prorrogação até 2010 da Lei 11.051/2004; redução dos prazos de apropriação de créditos PIS/Cofins; eliminação da incidência do IOF sobre as operações de crédito do BNDES, Recap, Finame, Novo Revitaliza.

Indústria naval e de cabotagem ⇒ **Objetivo:** Fortalecer a indústria naval a partir das encomendas do segmento *off-shore* e de demandas da armação nacional, especialmente para cabotagem. **Metas:** Aumentar o uso de navieças nacionais de 65% para 85%; ampliar a participação da bandeira brasileira na marinha mercante mundial para 1%; gerar mais 25 mil empregos na cadeia produtiva. **Principais medidas:** Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef); Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam); criação do Fundo de Garantia para Construção Naval; suspensão da cobrança de IPI, PIS e Cofins incidentes sobre peças e materiais destinados à construção de novas embarcações por estaleiro nacionais.

Indústria têxtil e de confecções ⇒ **Objetivo:** Ampliar a competitividade. **Metas:** Ampliar faturamento para US\$41,6 bilhões em 2010 (US\$33 bilhões em 2006). **Principais medidas:** Novo Revitaliza; Proex-Equalização.

Couro, calçados e artefatos ⇒ **Objetivo:** Incorporar tecnologias estratégicas (TICs, nanotecnologia e biotecnologia) na cadeia produtiva; posicionar o calçado “marca Brasil”; ampliar o consumo médio de calçados no mercado interno. **Metas 2010:** Conquistar a segunda posição na produção mundial de calçados; aumentar o valor das exportações de couro acabado à taxa média de 10% a.a.; e conquistar a terceira posição na exportação de calçados. **Principais medidas:** Novo Revitaliza; Proex-Equalização.

Madeira e móveis ⇒ **Objetivos e metas:** Conquistar o mercado de móveis de alto padrão nos EUA e Europa e ampliar participação de móveis em geral em novos mercados; desenvolver os APLs; construir competitividade (produção sustentável e valorização do *design* brasileiro); promover o acesso doméstico a móveis com qualidade e preços competitivos. **Principais medidas:** Novo Revitaliza; Proex-Equalização.

Sistema agroindustrial ⇒ **Objetivo:** Ampliar inserção externa; associar a marca Brasil aos biomas brasileiros; aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte. **Metas:** Ampliar as exportações do sistema agroindustrial em 25% até 2010; estabelecer normas socioambientais para os principais complexos agroindustriais; apoiar cooperativas agroindustriais de MPEs no processo de gestão e inserção internacional.

Biodiesel ⇒ **Objetivo:** Ampliar a produtividade da cadeia produtiva; assegurar sustentabilidade socioambiental; desenvolver novas tecnologias nacionais na cadeia produtiva. **Metas:** Produção de 3,3 bilhões de litros de biodiesel. **Principais medidas:** Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, com ampliação da adição compulsória de 5% de biodiesel ao diesel (Lei 11.097/2005).

Plásticos ⇒ **Objetivo:** Consolidar o Brasil como exportador de produtos com tecnologia e valor agregado; aumentar a competitividade das indústrias de transformados plásticos. **Metas:** US\$2,2 bilhões em exportação de produtos transformados plásticos em 2010 (US\$1,1 bilhão em 2006).

Higiene, perfumaria e cosméticos ⇒ **Objetivo:** Ampliar a inserção externa; associar a marca Brasil aos biomas brasileiros; aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte. **Metas:** Exportar US\$700 milhões em 2010.

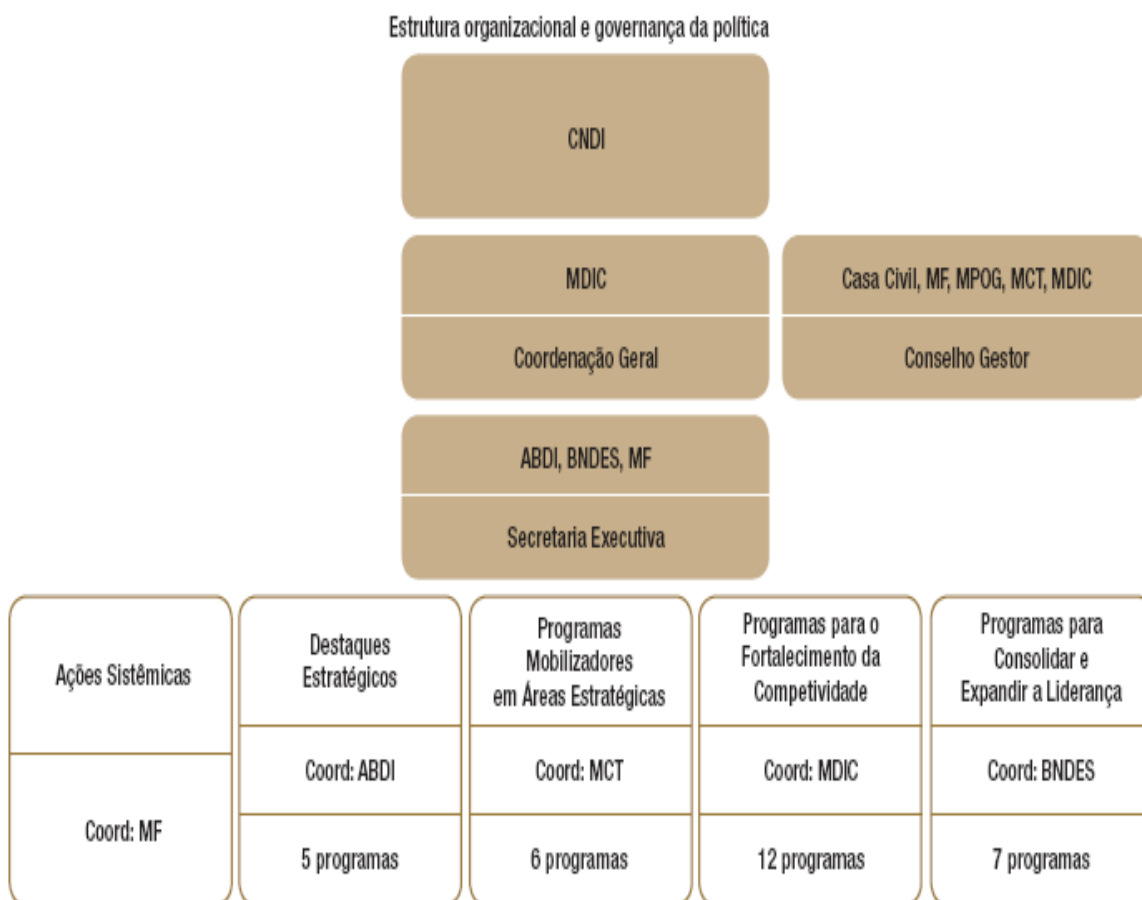
Construção Civil ⇒ **Objetivo:** Ampliar e modernizar o setor de construção civil para reduzir o déficit habitacional e o mercado de obras de infraestrutura. **Metas:** Aumentar a produtividade em 50% e reduzir perdas em 50% até 2010.

Complexo de serviços ⇒ **Objetivo:** Aumentar a participação do país no comércio mundial de serviços, ampliando a base de empresas exportadoras. **Metas:** Ampliar as exportações do complexo de serviços para 1,0% do comércio mundial de serviços, ou US\$39,5 bilhões em 2010; capacitar 5 mil empresários em exportação de serviços até 2010. **Principais medidas:** Redução a zero do IR incidente em pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços, remetidos ao exterior; redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação; Sistema Integrado de Comércio Exterior em Serviços –

Siscoserv; Ampliação de 50% dos projetos setoriais de serviços da Apex até 2009.

3.1.4. F) Gestão da política

Uma das tarefas mais complexas da política industrial é sua própria gestão e coordenação. Cabe lembrar que a PITCE, prevendo as dificuldades que poderiam surgir nesta área, iniciou um processo de aprimoramento institucional destinado a fortalecer as capacidades estatais na implementação da política industrial. Apesar desses avanços, a PITCE encontrou importantes inconvenientes no que tange à aplicação de política e à coordenação interestatal. No caso da PDP, esta tentou avançar a partir do estabelecimento de tarefas e responsabilidades claras para cada um dos órgãos encarregados de levar adiante a política. Dessa forma, estabeleceu-se uma estrutura organizacional e de governança, e se determinaram os organismos responsáveis para cada área da política.



3.2. As políticas industriais na Argentina

Nesta secção estudaremos as políticas industriais aplicadas na Argentina a partir de 2003. Para poder compreender as medidas implementadas nos últimos anos é preciso estudar a trajetória que exibiu o país na área de política industrial nas últimas décadas. Isto se deve a que varias das políticas implementadas a partir de 2003 constituem reformulações ou extensões de políticas utilizadas previamente. Desta forma, começaremos a nossa análise examinando historicamente as políticas industriais argentinas, colocando particular ênfase nas medidas aplicadas ao longo da década de 1990. Posteriormente focalizaremos o estudo das políticas industriais aplicadas a partir de 2003, dividindo a análise entre as distintas instituições encarregadas de formular e implementar a política industrial, e as medidas efetivamente aplicadas no período.

As políticas de promoção industrial para a instalação e diversificação das atividade produtivas possuem uma longa historia na Argentina. Principalmente desde o pós-guerra e ao longo do período da Industrialização por Substituição de Importações (ISI) o Estado teve um papel ativo no desenvolvimento industrial a partir de políticas tarifárias de proteção do mercado local, do poder de compra do Estado, de isenções fiscais e de créditos a taxas subsidiadas viabilizados pelo Banco Nacional de Desarrollo (BANADE). Os instrumentos disponíveis tendiam a reduzir o custo do investimento inicial assim como os custos operativos por períodos prologados, ao tempo em que se reforçava a rentabilidade dos projetos a través de políticas de “reserva de mercado” (BARUJ et al, 2006, p. 20). Em concordância com esta lógica, predominava um enfoque setorial que combinava a promoção regional de certas atividades, com negociações específicas ao nível das grandes firmas locais e estrangeiras. Os instrumentos implementados se fundamentavam em incentivos fiscais e procuravam a instalação e o crescimento das atividades envolvidas, mas do que o aumento da competitividade das mesmas.

De acordo com Braude et al (2009, p. 8), é possível dividir a política industrial argentina previa ao ano 2003 em três etapas. Em primeiro lugar, o período que abarca as décadas entre 1940 e 1970, onde as principais medidas consistiam em ações tendentes a promover atividades específicas. Como afirmamos linhas atrás, tratava-se de instrumentos de tipo vertical com foco na redução do custo inicial do investimento,

proteção tarifária contra as importações e pouca consideração com os objetivos de eficiência e competitividade. Destacam-se particularmente ao longo deste período as políticas de promoção direcionadas especificamente a um setor ou empresa desde um organismo público com poder político. Estas políticas verticais direcionadas tinham como objetivo a instalação e consolidação de grandes empresas em setores básicos, como a siderurgia e o alumínio. Os instrumentos se baseavam principalmente em incentivos fiscais, mas não procuraram avançar em encadeamentos ou na produção de bens de maior valor agregado. Apesar destas políticas terem tido um impacto importante na matriz produtiva nacional, não houve um sistema organizado para calcular os custos das mesmas. As distintas leis de promoção foram ao longo de tempo se superpondo uma sobre a outra, constituindo o que Baruj e Porta (2006) denominam “as camadas geológicas da política industrial”. Por não haver um controle articulado sobre os distintos mecanismos de incentivo implementados, o Estado foi outorgando benefícios de grande magnitude sem contemplar a quantidade, os beneficiários e os resultados obtidos.

A segunda etapa das políticas industriais argentinas abarca o período que vai desde 1974 até 1990, e consiste principalmente na manutenção das reservas de mercado para empresas já estabelecidas, com pouca ênfase na eficiência. Novamente, não houve um controle adequado dos gastos públicos que a política implicava, nem um seguimento das obrigações que as empresas beneficiadas deviam cumprir em contrapartida. Uma novidade surgiu a meados da década de 1980, quando tentou-se compensar o caráter anti-exportador das políticas de reserva de mercado através de subsídios às exportações. Neste caso, o enfoque foi de tipo horizontal, mas na prática houve marcadas assimetrias setoriais (Baruj et al, 2006, p. 20). Porém, a instabilidade macroeconômica assim como as crescentes restrições fiscais que caracterizaram o período (ver capítulo II) implicaram o abandono destas iniciativas.

Um tipo de política que merece particular atenção e que teve um importante papel neste período foi a instauração de vários regimes promocionais provinciais: La Rioja (1979), San Luis e Catamarca (1982) e San Juan (1983). Baseados em benefícios fiscais de grande magnitude, estes instrumentos promocionais fomentaram a implantação de empresas em regiões específicas, mas tiveram pouca consideração com os possíveis encadeamentos assim como com as contrapartidas exigidas aos

beneficiários. Desta forma, o resultado foi a instalação de empresas não locais em províncias afastadas, que procuravam exclusivamente usufruir dos benefícios fiscais mas permanecendo o mais perto possível dos grandes polos de consumo (Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba). A instalação destas indústrias não foi acompanhada por um processo de desenvolvimento regional autosustentado já que as indústrias estabelecidas eram principalmente de montagem e baixa complexidade (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 76). Apesar destas falências e contradições, é preciso também ter em conta o impacto positivo destas políticas no emprego regional. Cabe mencionar também que alguns destes regimes foram prorrogados nos últimos anos, o que será analisado mais adiante.

3.2.1. As políticas industriais nos anos de 1990

O terceiro período das políticas industriais argentinas começa em 1990 e termina em 2003. Ao longo deste período ocorreram importantes transformações na economia argentina, fomentadas pelo intenso processo de reformas estruturais (ver capítulo II). Aliás do processo de abertura e de privatizações de importantes empresas estatais (incluindo a empresa petrolífera nacional), a retórica neoliberal que predominou nestes anos gerou as condições necessárias para abandonar vários instrumentos regulatórios e de incentivo da etapa da ISI. Dentre eles, merece destaque a privatização do Banco Nacional de Desarrollo (BNADE) em 1992, que foi substituído pelo Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), um banco de segundo grau com menores dimensões e recursos.

Apesar do abandono de importantes instrumentos de apoio ao desenvolvimento produtivo, ao longo da década de 1990 foram implementadas uma série de medidas de política industrial que permanecem até hoje, e que, portanto, devem ser analisadas no contexto deste trabalho. Apesar da retórica neoliberal ser contrária aos instrumentos de tipo vertical, ao longo destes anos se desenvolveram várias políticas setoriais que beneficiaram especificamente indústrias ligadas às chamadas vantagens naturais (principalmente benefícios fiscais para as atividades florestais e de mineração), assim como instrumentos de proteção para determinados setores considerados estratégicos, como o caso da indústria automobilística (BARUJ et al, 2009, p. 10).

A promoção da indústria automotriz argentina começou em 1991 no contexto da formação do Mercosul, com o objetivo de não perder posições frente à indústria brasileira, a qual possui maior escala por causa do seu mercado interno. Em 1995 essas medidas foram harmonizadas e negociadas com o Brasil, constituindo-se o Regime Automotriz do Mercosul, que beneficiou especialmente as grandes terminais automotrizes e as empresas fabricantes de peças. Segundo Baruj, Kosacoff e Porta (2006, p. 33) a política automotriz do Mercosul é uma das poucas ferramentas que logrou gerar uma sinergia positiva no marco da integração regional. Apesar de que a política não incorpora um instrumento de financiamento centralizado ao nível do Mercosul, a mesma introduz uma série de normas de alcance regional como o Tarifa Externa Comum, assim como um programa de comércio intrazona administrado. Estes elementos conseguiram converter o Mercosul num centro de produção automotriz com níveis de qualidade comparáveis aos internacionais. Porém, o regime ainda possui diversos problemas, dentre eles os baixos níveis de complementação no setor de autopeças (Baruj et al, 2006; 34).

Finalmente, a partir de meados da década de 1995 surgiram uma série de instrumentos horizontais (principalmente as chamadas “desvalorizações fiscais”) destinados a compensar o atraso cambial produto de regime da Convertibilidade. Estes instrumentos tiveram um impacto limitado e constituíram o que Baruj et al (2006) chamam de “política reativa”. A partir de 1998, no início da etapa de crise (ver capítulo II), estas políticas “reativas” foram estendidas e aprofundadas. Simultaneamente, frente aos problemas enfrentados pelas micro e pequenas empresas (MPEs), foi sancionada em 1995 a *Ley da Pequeña y Mediana Empresa* (PyME) e posteriormente criada a *Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa*.

Apesar destas medidas, ao longo da década de 1990 não houve uma estratégia industrial definida, com medidas claras e mecanismos de monitoramento e avaliação. A grande maioria das políticas implementadas no período foram respostas reativas produto da pressão política de determinados setores. Varias destas medidas são as que ainda continuam em vigência na atualidade, conformando-se outra “camada geológica de política industrial”. Para compreender este fenômeno, a continuação estudaremos as políticas industriais aplicadas na Argentina a partir de 2003.

3.2.2. As políticas industriais a partir de 2003

A diferença do acontecido no Brasil, onde como observamos na secção anterior houve planos estratégicos com instrumentos e metas explícitas, assim como medidas de aprimoramento institucional que transitaram por anos de aperfeiçoamento, na Argentina não houve uma estratégia industrial definida com metas claras e mecanismos de avaliação. Segundo um estudo realizado por Baruj, Kosacoff e Ramos (2007), as ações de política industrial implementadas nos últimos anos se caracterizam por um acionar segmentado e desarticulado, que resulta numa proliferação de incentivos que se implementam a partir de diversos âmbitos com poucos sinais de coordenação. A ausência de uma política reitora e de mecanismos de coordenação tem como principal consequência a superposição e duplicação de objetivos, ao implementar-se programas similares desde distintas instituições, que surgem como resposta a pressões de grupos particulares ou a determinados *shocks* macroeconômicos. Por sua vez, a ausência de objetivos e metas definidas dificulta a avaliação assim como os possíveis processos de aprendizagem institucional. Finalmente, a participação do setor privado é geralmente baixa, e se concentra basicamente na etapa de pré-desenho, quando os empresários são consultados sobre as suas principais dificuldades. Raramente o setor privado participa na formulação e no desenho dos instrumentos de apoio.

O alto nível de fragmentação dos instrumentos de apoio à indústria argentinos dificulta a sua avaliação e estudo. Este trabalho não pretende fazer um levantamento exaustivo de todos os instrumentos de política industrial aplicados no período, mas de estudar as principais ferramentas em termos de recursos e impacto, para avançar no conhecimento do arcabouço de medidas de apoio à indústria que existem na Argentina. Desta forma, a nossa análise se desenvolverá da seguinte forma. Em primeiro lugar, se determinarão quais são as principais instituições encarregadas de levar adiante políticas industriais. Num segundo momento, serão analisados os principais instrumentos utilizados no período, diferenciando entre instrumentos de promoção de investimento, de incentivo às exportações, as políticas de caráter setorial e regional e as políticas de apoio à inovação.

3.2.2. A) As principais instituições de promoção industrial na Argentina

Como afirmávamos linhas atrás, existe na Argentina uma grande proliferação de instituições e instrumentos de apoio à indústria que exibem pouca coordenação, e das quais só umas poucas tem um impacto significativo sobre o desempenho das firmas. A continuação apresentamos as principais agências que operam no marco da política industrial e descrevemos as suas características mais relevantes.

- **Secretaría de Industria:** Este organismo dependente do *Ministerio de la Producción* é o principal encarregado da implementação de programas de apoio ao setor industrial. Dentro de suas funções se encontra a definição da política industrial, assim como o desenho, financiamento e utilização dos instrumentos destinados a contribuir para o desenvolvimento industrial do país. As atividades da Secretaría de Industria se concentram especificamente em regimes de promoção e registros de empresas, com particular ênfase nos setores de bens de capital e automotriz. Dentre os seus programas de maior relevância estudaremos mais adiante o *Régimen de Incentivos para la Producción de Bienes de Capital*, *Régimen de Promoción de la Industria de Software y Servicios Informáticos*, e o *Régimen de Promoción de inversiones en Bienes de Capital y obras de infraestructura*.
- **Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional:** Criada em 1995 na órbita da Secretaria de Industria, este é o primeiro organismo destinado especificamente para o tratamento do setor da pequena e mediana empresa. Os instrumentos que utiliza são principalmente horizontais e consistem em apoio à gestão, desenvolvimento de capacidade endógenas e assistência financeira para a promoção de investimentos. Desta forma, executa instrumentos através da banca pública e privada que vão desde subsídios às taxas de juros assim como garantias para o acesso ao crédito, até créditos para a ampliação da produção e as exportações.
- **Subsecretaría de Política y Gestión Comercial:** Dependente do *Ministerio de la Producción*, o organismo destina-se a outorgar benefícios às empresas

exportadoras, principalmente a través de leis e regimes especiais com vantagens fiscais. Dentro destes regimes merecem destaque o *Régimen de Reintegros a la exportación*, o de *Devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a exportadores*, o *regime de Draw Back*, o *Regímen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital*, assim como os regimes de zonas francas.

- ***Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica***: A agencia foi criada em 1996 no marco promulgação da lei de *Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica* (Lei 23.877), e tem como missão promover a pesquisa tecnológica e à inovação para melhorar o sistema produtivo, a través do financiamento de projetos conducentes a tal fim. A través dela são implementados três importantes programas de financiamento que serão analisados posteriormente: O *Fondo Tecnológico Argentino* (FONTAR), o *Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica* (FONCyT), e o *Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industrial del Software* (FONSOFT).
- ***Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva***: Esta agencia era originalmente dependente do *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología*, e estava encarregada da formulação da política científica e tecnológica, assim como da elaboração dos planos na área de Ciência e Tecnologia. Em 2008 foi elevada ao nível ministerial, com a criação do *Ministerio de Ciencia y Tecnología*. A partir de 2003 a agencia implementou uma série de programas especiais paralelos ao FONTAR e FONCyT, destinados a financiar a competitividade produtiva, o desenvolvimento de tecnologias da informação, e à inovação na área da saúde.
- ***Banco de la Nación Argentina***: O organismo é uma das principais fontes públicas de crédito e conta com uma série de linhas específicas. A linha de *Prefinanciación de Exportaciones en dólares*, para empresas exportadoras de bens, e a de *Financiación de Exportaciones a mediano y largo plazo en dólares*. Algumas destas linhas serão analisadas em detalhe mais adiante.
- ***Banco de Inversión y Comercio Exterior***: Esta agencia pública criada em 1991, substituindo o então *Banco Nacional de Desarrollo* (BANADE), tem como

objetivo o financiamento de investimentos produtivos e o comércio exterior. Desta forma oferece linhas específicas de pre e post financiamento para exportadores.

- ***Consejo Federal de Inversiones***: Organismo público criado em 1959, o mesmo está conduzido por um conselho constituído pelos governadores das vinte e três províncias argentinas. O principal instrumento deste organismo é o *Fondo Federal de Inversiones* (FFI), destinado a cooperar, a través do crédito, com o setor privado na implementação de projetos específicos de desenvolvimento produtivo. Uma das principais linhas de crédito com a que conta é a linha para a *Producción Regional Exportable*.

Como pode ser observado, existe um amplo arcabouço institucional destinado a apoiar o setor industrial, mas que nem sempre se traduz em políticas de amplo impacto. Isto se deve em grande parte à falta de coordenação institucional entre organismos e programas, à existência de superposições nas funções e instrumentos utilizados, e à falta de estabilidade institucional em geral (Baru et al, 2007; 88). Apesar da existência de instituições chave, como a *Secretaría de Industria* que regula programas de crédito e estímulo fiscal, não se observa uma sistema de gestão que permita implementar uma estratégia integral e eficiente. A continuação analisaremos as principais medidas de política industrial implementadas pelas instituições recém mencionadas.

3.2.2. B) As políticas de apoio ao investimento

As medidas de apoio ao investimento produtivo são numerosas e consistem principalmente em instrumentos de caráter horizontal e vertical, com particular destaque para os benefícios fiscais e as linhas de financiamento.

Régimen de incentivos para la Producción de Bienes de Capital: Pela sua grande influencia no investimento, na matriz produtiva, e pelos encadeamentos e sinergias que produz, a indústria de bens de capital é um dos setores de maior importância para consolidar o desenvolvimento industrial de uma nação. Argentina contou com uma considerável indústria de bens de capital que se consolidou ao longo

dos anos, principalmente até a década de 1970. Posteriormente, como foi analisado no capítulo II, o setor sofreu intensamente as políticas de liberalização da década de 1990 e particularmente a recessão iniciada em 1998. Com o objetivo de melhorar a taxa agregada de investimento da economia num período de crise, no ano 2001 a Argentina reduziu a tarifa externa comum do Mercosul para a importação de bens de capital de 14% para 0%. Para limitar o impacto desta medida sobre a produção local de bens de capital, no mesmo ano se decidiu estabelecer um regime compensatório a partir de um subsídio equivalente à tarifa eliminada. Desta forma, a través do decreto 379 do ano de 2001, foi estabelecido o *Régimen de incentivos para la Producción de Bienes de Capital*, que consiste num bônus fiscal para os fabricantes nacionais de bens de capital, que pode ser aplicado para o pagamento de impostos nacionais por um valor de 14%. O regime para bens de capital é o terceiro em importância dentro dos programas da Secretaría de Industria, e explica o 17% das desonerações fiscais da mesma (BRAUDE et al, 2009, p. 16).

À diferença do acontecido no Brasil, que optou por manter a proteção de 14% para a sua indústria nacional de bens de capital e outorgar algumas reduções tarifárias para os não produzidos localmente a través do “ex-tarifario” (ver pag. 94), a Argentina priorizou a crescimento da taxa agregada de investimento por sobre a produção local de bens de capital, reduzindo a tarifa e estabelecendo um mecanismo de compensação. Desta forma, pode-se observar que a indústria de bens de capital brasileira esta protegida de antemão enquanto a indústria argentina está exposta à concorrência de antemão. A pesar do mecanismo compensatório estabelecido, as demoras e dificuldades burocráticas na concessão do bônus fiscal fazem que o nível de proteção no Brasil seja maior do que na Argentina (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 82). Cabe também lembrar que o setor de bens de capital foi um dos setores priorizados pelas políticas industriais brasileiras, tanto a PITCE como a PDP, e que o setor foi um dos principais destinos de recursos ao longo dos últimos anos, a través das linhas de financiamento do investimento do BNDES, que outorgam créditos para a aquisição de bens de capital produzidos localmente.

Régimen de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y obras de Infraestructura: Estabelecido a través da *Lei de Promoción de Inversiones* (25.924) como um regime transitório para o tratamento fiscal dos investimentos em bens de

capital novos, o objetivo do programa é fomentar os investimentos em bens de capital e obras de infraestrutura. O benefício consiste em desonerações fiscais a partir da devolução antecipada do *Impuesto al Valor Agregado* (IVA) e/ou amortizações aceleradas no pagamento dos impostos correspondentes aos bens de capital. Por sua vez, o regime também inclui as empresas exportadoras, as quais poderão aceder ao benefício. O orçamento inicial foi de \$ 1.200 milhões e teve a sua primeira convocatória em outubro de 2004 (Baruj et al, 2009; 64). Os principais projetos aprovados se concentraram em ramos intensivos em capital e ligados a determinadas vantagens naturais. Dentre eles, pode-se mencionar a ampliação da fábrica produtora de alumínio primário de Aluar (19% do orçamento total), a ampliação da produção de soja com destino de exportação da empresa T 6 Industrial SA (7,4% do total), e um projeto de Peugeot Citroen Arg. SA para o lançamento de dois novos veículos (4,5% do total) (AZPIAZU e SCHORR, 2010, p. 276).

Programa Global de Crédito: O objetivo deste programa é oferecer créditos de mediano e longo prazo para a aquisição de bens de capital, projetos de investimento e a construção de estabelecimentos produtivos, a través de instituições bancárias. Esta particularmente orientados às MPEs, as quais geralmente apresentam as maiores dificuldades para aceder ao financiamento produtivo. O instrumento consiste em créditos financiados em partes iguais pelo *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) e os bancos comerciais. De acordo com Braude et al (2009, p. 17), o 41% do valor total dos créditos foi destinado ao setor agropecuário, o 23% para a indústria e o 14% para serviços.

Régimen de Bonificación de Tasas: Este regime implementado pela *Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional*, esta destinado especificamente para as MPE's e consiste em um subsídio de até oito pontos percentuais sobre as taxas de juros nominais oferecidas pelas entidades financeiras. Os créditos podem ser destinados para o financiamento de capital de trabalho com um montante máximo de \$350.000, e para a aquisição de bens de capital até \$800.000. Desde o seu surgimento até 2007, o programa realizou operações de financiamento por um montante de aproximadamente \$1.300 milhões (Baruj et al, 2009, p. 72)

3.2.2. C) As políticas de apoio às exportações

Os instrumentos públicos de apoio às exportações se baseiam principalmente em leis e regimes especiais que contemplam benefícios para as atividades exportadoras. A *Secretaría de Política y Gestión Comercial* é o principal organismo responsável pela concessão destes benefícios, consistentes fundamentalmente em desonerações fiscais.

Reintegros a la exportación: Estes reintegros à exportação estão orientados aos exportadores de produtos manufaturados, novos e sem uso, fabricados no país. Trata-se de um sistema de caráter horizontal que procura reduzir os custos da exportação a través da devolução dos impostos indiretos, como o objetivo de que as empresas possam competir no mercado internacional. Este regime opera em conjunto com o programa de *Devolución del IVA a exportadores*, que desonera às exportações do pagamento do Imposto sobre o Valor Agregado.

Régimen de admisión temporaria: Este regime oferece às empresas exportadoras a possibilidade de importar mercadorias destinadas a processos de produção industrial para a fabricação de produtos exportáveis. Os insumos que ingressam no país a través deste regime estão eximidos do pagamento dos direitos de importação e da taxa estatística.

Régimen de Drawback: Este regime fomenta às exportações através da restituição total ou parcial do pagamento dos direitos de importação e taxa estatística, para os bens e insumos importados que são utilizados para produzir um produto exportável. Segundo Baruj et al (2009; 52) este regime é utilizado principalmente por grandes empresas e o principal problema é que o mecanismo de pagamento do draw back se caracteriza por sua lentidão. Neste ponto, observa-se uma importante diferença com o mecanismo de apoio às exportações utilizado pelo Brasil. Enquanto o Brasil baseia estes incentivos em regimes de suspensão ou desoneração tributaria, Argentina se baseia principalmente em regimes de reintegro sobre as exportações já realizadas. Segundo Bekerman e Dalmaso (2010, p. 85), isto implica um alto diferencial de competitividade no que tange ao financiamento das exportações, pois o regime de *draw back* é muito lento.

Linhas de crédito do Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE): O banco oferece linhas de crédito *pré* e *post* financiamento às quais as empresas exportadores podem aceder a través de bancos comerciais. A linha de pré-financiamento cobre até 75% do valor FOB da exportação com um limite máximo de US\$ 2 milhões. A linha post-financiamento financia as exportações de bens de capital, bens duráveis, bens de consumo, plantas industriais e chave em mão, e serviços técnicos, para empresas sediadas na Argentina.

Linhas de crédito do Banco de la Nación Argentina: O banco oferece uma série de linhas de crédito específicas: *Pré-financiamento das exportações em dólares*, para empresas exportadoras finais de bens do setor agropecuário, industrial e de mineração; *Financiamento de exportações a mediano e longo prazo em dólares para empresas exportadoras de bens de capital*; *Financiamento de exportações no curto prazo em dólares para empresas exportadores de bens em geral*.

Neste ponto é importante constatar as diferenças entre o Brasil e a Argentina. Em primeiro lugar, e como observamos na secção anterior, varias das linhas do BNDES de apoio às exportações (*pré* e *post* embarque), estão especificamente desenhadas para os setores considerados estratégicos (Prosoft; Profarma). No caso da Argentina, não existem diretrizes setoriais definidas nas linhas de financiamento do *Banco de la Nación Argentina* e do *Banco de Inversiones y Comercio Exterior*. Isto não que dizer que não haja políticas setoriais, as quais estudaremos a continuação, mas sim significa que ha um grande predomínio dos instrumentos de carácter horizontal na política industrial argentina. Por sua vez, segundo Bekerman e Dalmaso (2010, p. 81), uma das maiores assimetrias em relação às medidas de política industrial entre Argentina e Brasil decorre dos instrumentos de apoio financeiro, os quais são claramente mais limitados na Argentina. Ao observar o volume da banca pública de ambos os países resulta evidente a preeminência e escala dos bancos brasileiros em relação aos argentinos.

Tabela 5: Principais Bancos Públicos em Argentina e Brasil. Volume de Ativos Financeiros. Em milhões de US\$.

Argentina (2008)		Brasil (2007)	
Banco de la Nación Argentina	23.550	Banco do Brasil	160.000
Banco de la Provincia de Bs. As.	8.709	Caixa Económica Federal	122.000
Banco de la Ciudad de Bs. As.	3.197	BNDES	100.000
Banco de Inversión y Comercio Exterior	487	Banco do Nordeste	6.500
		Banco da Amazônia	3.000
Total	35.943	Total	391.500

Fonte: Bekerman e Dalmasso (2010; 84) a partir de dados de Ecolatina e Banco da Cidade de Buenos Aires.

Desta forma, podemos observar que as políticas de promoção às exportações em Argentina se baseiam principalmente em benefícios fiscais e linhas de crédito horizontais, que procuram reduzir o custo do produto para poder competir nos mercados internacionais.

3.2.2. D) As políticas setoriais e regionais

A pesar de que na Argentina, como acabamos de ver, ha uma forte preeminência dos instrumentos de política de caráter horizontal, existem alguns instrumentos destinados a apoiar setores específicos da produção nacional. O principais setores beneficiados são o software, eletrônica e autopeças. Estes setores foram incentivados principalmente a través de leis promocionais que determinam benefícios fiscais.

Régimen de promoción de la industria de software y servicios informáticos:

Instituído em 2004 a través da *Lei de Promoción de la Industria del Software* (25.922), o objetivo deste programa é impulsar o desenvolvimento do setor de software e fomentar as atividades de P&D, a partir de uma série de incentivos fiscais. Estes benefícios consistem em: Estabilidade fiscal por 10 anos; redução de até 70% das contribuições sociais pagadas pelos empregadores, redução de até 60% do imposto à renda; e a criação do *Fondo Fiduciário de Promoción de la Industria de Software* (FONSOFT). O FONSOFT consiste em créditos e subsídios administrados pela *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*, que financiam projetos de P&D relacionados às atividades compreendidas no regime, programas de capacitação, programas de melhoria dos processo de desenho, desenvolvimento e produção de software, e programas de assistência para a constituição de novos projetos. Trata-se portanto de um regime de promoção de tipo vertical destinado especificamente às empresas do setor de software.

Régimen de Incentivo de la Competitividad de las Autopartes locales: Este regime setorial orientado às indústrias produtoras de autopeças foi instituído no ano de 2005 a través do decreto 774. O objetivo principal deste regime é de aumentar a produção nacional de autopeças, e o benefício outorgado esta destinado as empresas produtoras de carros que instalem fabricas novas de automóveis, camiões e ônibus. O mecanismo consiste num reintegro em dinheiro sobre o valor das compras de autopeças locais que sejam adquiridas por fabricantes de produtos automotrizes. Desta forma, o regime beneficia tanto às empresas automotrizes como as empresas de autopeças que vem a demanda por os seus produtos aumentar, tendendo assim a promover investimentos locais e gerar encadeamentos na indústria local.

Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Este regime é uma prorroga do regime promocional No. 19.640 de 1972, o qual procurava fomentar a radicação de empresas na *Provincia de Tierra del Fuego*. Para isso o regime estabelece a desoneração do pagamento de todos os impostos nacionais correspondentes às atividades produtivas desenvolvidas na província. Os principais setores beneficiados foram a eletrônica, a têxtil, plásticos, mecânica e pesca. Entre e 2003 e 2005 foram apresentados 76 novos projetos de investimento, dentre os quais foram aprovados 34, e somente 9 se concretaram, todos

relacionados com a setor eletrônico (Braude et al 2009; 13). O regime de Tierra del Fuego é o segundo maior em termos de custo fiscal da *Secretaría de Industria*, representando pouco mais de um quarto dos recursos do organismo.

3.2.2. E) As políticas de inovação

Em concordância com a tendência regional descrita por Perez (2006), a Argentina deu um importante impulso às políticas de inovação nos últimos anos, fomentando a pesquisa, os gastos em P&D das empresas e a articulação dos atores envolvidos. Em 2007 a *Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva* foi elevada ao rango ministerial e nos últimos anos novos programas foram lançados com o objetivo de fortalecer o Sistema Nacional de Inovação (SNI). O marco legal que regulamenta o SNI data do ano 2001 (Lei 25.467) e estabelece a *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica* como o principal organismo encarregado de levar adiante as políticas na área. Simultaneamente, a lei contempla a criação de um espaço de coordenação entre as agencias, o *Gabinete Interministerial de Ciencia y Tecnología*, destinado à desenhar a estratégia macro e avaliar o impacto das políticas. Por sua vez, formam parte do SNI as *Unidades de Vinculación Tecnológica* (UVT), criadas em 1990 a partir da *Lei de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica* (23.877). As UVT são entes não estatais constituídos para a identificação, seleção e formulação de projetos de P&D. Em linhas gerais, a missão das UVT é de assistir as empresas no desenvolvimento de projetos inovadores, e funcionar como articuladores entre os atores privados e as agencias estatais. A seguir analisamos os principais programas de apoio à inovação implementados a partir de 2003.

Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR): O principal instrumento de apoio à inovação utilizado nos últimos anos foi a criação de fundos com o objetivo de financiar projetos de modernização em setores estratégicos. Tal foi o caso do FONSOFT, estudado linhas atrás no apartado sobre as políticas setoriais. O FONTAR se inscreve na mesma linha de atuação, pois consiste num fundo destinado a financiar projetos de melhoramento da produtividade a partir da inovação. O FONTAR está capacitado para incorporar recursos públicos e privados, nacionais e internacionais, cuja execução está determinada caso a caso. Atualmente os recursos do FONTAR provem principalmente do tesouro nacional e do orçamento destinado anualmente à Agencia Nacional de

Promoción Científica y Tecnológica. A partir dos recursos do FONTAR foram executados diversos programas, como os *Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos*, destinado a financiar atividades de P&D nas quais intervenham empresas ou centros de pesquisa vinculados a um aglomerado (cluster) produtivo.

Por sua vez, a partir de 2003 a *Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva* (transformada em ministério no ano de 2008), desenhou e lançou sete programas que denominou “Projetos Especiais” (resolução 25/02), cujo objetivo é estimular determinadas áreas produtiva para obter ganhos de eficiência no curto prazo. Este projetos especiais são executados paralelamente ao FONTAR, e a principal diferença com ele radica na metodologia de identificação e seleção de projetos. A diferença dos projetos tradicionais, que trabalham por concursos ou chamadas espontâneas, os “Projetos Especiais” operam diretamente do lado da demanda. Isto é logrado a través do *Consejo Federal de Ciencia e Tecnología*, onde cada província tem um representante e onde são desenhadas as políticas em base as necessidade locais. Este Projetos Especiais atuam como mecanismos de articulação com o FONTAR, e contam com um crédito internacional de US\$ 110 milhões (BARUJ et al, 2009, p. 40)

Programa de Crédito Fiscal: Também dependente da *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*, esta linha de financiamento esta orientada para projetos em P&D que impliquem pesquisa aplicada à produção e/ou comercialização, pesquisa tecnológica orientada à produção de novos materiais, produtos ou processos, projetos de modernização tecnológica para MPEs, e organização de parcerias tecnológicas entre clientes e provedores. O orçamento do programa no ano 2007 foi de \$25 milhões.

Além destes projetos específicos, a *Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica* conta com programas de assistência técnica para a execução de projetos em P&D, assim como subvenções destinadas a financiar a inscrição de novas patentes de invenção tanto no país como no exterior. A pesar dos avanços alcançados nos últimos anos, o volume de recursos destinados a P&D são ainda baixos comparados ao Brasil. Aliás, ao analisar a composição das despesas em P&D, pode-se constatar que o maior diferencial se localiza nos gastos privados, onde a Argentina exhibe números inferiores.

Tabela 6: Despesas em P&D, Argentina e Brasil, 1996-2007.

Ano		1996		2007	
Indicador		Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Despesas em P&D/PIB	Setor Público	0,28 (65,5%)	0,45 (58,6%)	0,35 (70%)	0,59 (53%)
	Setor Privado	0,14 (34,5%)	0,32 (41,4%)	0,16 (30%)	0,52 (47%)
	Total	0,42 (100%)	0,77 (100%)	0,51 (100%)	1,11 (100%)

Fonte: Bekerman e Dalmasso (2010, p. 89).

Por sua vez, no que tange às normativas legais que regulamentam as interações entre os atores envolvidos no processo de inovação, pode-se afirmar que a legislação brasileira (Lei de Inovação, ver p. 91) possibilita maiores articulações do que a Argentina. Um claro exemplo desta diferença é que a normativa brasileira permite ao Estado participar temporariamente como sócio no capital das empresas inovadoras. Tal possibilidade não está contemplada na legislação argentina, o que poderia sugerir a necessidade de aprimorar o marco legal do SNI nos próximos anos.

Apesar de a Argentina não ter contado com uma estratégia de política industrial bem definida, com metas e objetivos explícitos assim como mecanismos de coordenação e avaliação, pode-se constatar a existência de um amplo arcabouço de instituições e medidas de política, dentro das quais é possível observar algumas tendências favoráveis. A determinação de alguns setores estratégicos, como o caso do Software por exemplo, constitui um avanço no caminho para uma política mais assertiva em termos setoriais. Por sua vez, o impulso dado às políticas de apoio à inovação, tendência observada na grande maioria dos países da América Latina (PERES, 2006), é outro aspecto que merece destaque.

Ao analisar as principais medidas de política industrial aplicadas, é possível constatar a predominância dos instrumentos de tipo horizontal com particular destaque nas desonerações fiscais e os créditos orientados às MPEs. Por sua vez, ao observar os objetivos das políticas, pode-se constatar que a grande maioria prioriza a ampliação da

capacidade de produção e o investimento. Segundo Braude et al (2009, p. 25) a pesar de existir iniciativas de apoio às exportações e de tipo setorial, ficaria principalmente em mãos da política macroeconómica (a taxa de cambio), prover os sinais que estimulem a adoção de estratégias em essa direção. Em outras palavras, o baixo grau de articulação dos distintos programas implementados, assim como a ausência de um plano reitor, diminuiram consideravelmente os possíveis impactos da política industrial. Tal falência responde principalmente à falta de capacidades estatais para poder desenhar, planejar e articular um arcabouço de medidas coerente que derive num plano de política industrial coordenado e capaz de maximizar os benefícios da fase de crescimento pela qual transitou Argentina a partir de 2003. Neste ponto revela-se um elemento chave para compreender várias das diferenças existentes na política industrial de ambos os países: as assimétricas capacidades estatais para a implementação de políticas de desenvolvimento. A continuação, aprofundaremos brevemente no estudo sobre as capacidades institucionais de ambos os países, de forma a poder colocar em perspectiva algumas das diferenças históricas observadas nas estratégias de desenvolvimento do Brasil e da Argentina.

Conclusão: capacidades institucionais em perspectiva comparada

Como foi analisado no primeiro capítulo deste trabalho, um dos principais desafios para levar adiante uma política industrial e de desenvolvimento se refere às competências estatais para desenhar e alcançar os objetivos propostos. Os estudos de autores como Peter Evans, Dani Rodrik e Linda Weiss compartilham a noção de que as capacidades institucionais do Estado para planejar, coordenar e implementar políticas de desenvolvimento constituem um elemento central, que pode determinar o sucesso ou o fracasso de um determinado projeto. Da mesma forma, a abordagem sobre as *variedades de capitalismo* enfatiza a importância do ambiente institucional na formulação das políticas públicas (DELGADO et al., 2010, p. 963), principalmente a partir da noção de *vantagens institucionais comparativas*. É precisamente nessa área que podem ser encontradas as principais assimetrias entre o Brasil e a Argentina no que tange à política industrial. Tais assimetrias não podem ser consideradas um fenômeno da última década. Muito pelo contrário, é possível observar que as diferenças cruciais entre ambos os países no que concerne às instituições e às formas organizacionais dos

respectivos estados para a implementação de políticas de desenvolvimento remontam às primeiras décadas do século XX. Historicamente, o Brasil exibe uma trajetória mais firme e contínua do que a Argentina na constituição de capacidades estatais destinadas à formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. Na conclusão deste capítulo tentaremos fazer um breve estudo histórico-comparativo das capacidades institucionais dos Estados de ambos os países para compreender as atuais assimetrias no desenho e implementação de suas políticas industriais. Para realizar essa tarefa nos apoiaremos no livro *Ideas and Institutions* (1991), de Kathryn Sikkink.

Analisar as capacidades institucionais dos Estados requer, em primeiro lugar, compreender que elas não se relacionam diretamente com o tamanho e as funções adquiridas por um determinado Estado. Em outras palavras, é preciso diferenciar entre o tamanho e as funções de um determinado Estado e a natureza das suas formas organizacionais, as normas e procedimentos que regulam a burocracia e as capacidades técnicas dos funcionários públicos. A expansão das funções e das responsabilidades de um Estado não necessariamente implica a expansão das capacidades institucionais para levar adiante tais funções de forma eficaz. Dessa forma, é possível afirmar que a expansão do Estado e a construção de instituições capazes de implementar as políticas estatais são dois processos distintos e com características específicas.

A construção de capacidades institucionais não é uma tarefa simples e passível de ser realizada da noite para o dia. Trata-se de um processo de longo prazo que envolve reformas administrativas e políticas estáveis. Existem diversos indicadores para medir a capacidade institucional de um Estado: em primeiro lugar, é possível mencionar a *infraestrutura institucional*, conceito que se refere ao grau de especialização das instituições estatais destinadas a implementar as políticas de desenvolvimento. A existência de agências auxiliares específicas, encarregadas de determinadas áreas de política pública, é um sinal de ampliação das capacidades institucionais de um determinado Estado; da mesma forma, a criação de organismos de coordenação interestatal significa o aprimoramento das competências estatais para a implementação de políticas.

Um segundo elemento importante na hora de analisar as capacidades institucionais dos estados diz respeito aos *procedimentos operacionais* a partir dos quais são admitidos, qualificados, promovidos e demitidos os funcionários públicos. O aprimoramento das regulamentações administrativas e do marco legal que determina o trabalho na administração pública é um elemento central para a construção de uma burocracia eficaz. Processos competitivos de recrutamento dos funcionários públicos, possibilidades de promoção baseadas no mérito, estabilidade laboral e salários adequados são elementos determinantes para a implementação eficaz de políticas públicas. Cabe mencionar que a coerência desses procedimentos, além de melhorar o nível dos funcionários, também facilita e expande os processos de memória e a aprendizagem institucional (SIKKINK, 1991, p. 189).

Outro elemento relevante para a constituição de capacidades institucionais se refere à *formação e aos programas de treinamento dos funcionários*. O nível educacional dos funcionários deve ser não só elevado, mas também estar de acordo com as tarefas a ser desempenhadas. Simultaneamente, a existência de programas de treinamento tende a melhorar as habilidades dos funcionários, assim como tende a adaptar suas capacidades aos novos desafios que vão surgindo. Aliás, os programas de treinamento não servem unicamente para expandir os conhecimentos dos funcionários, são também fundamentais para construir uma racionalidade comum dentro da burocracia, gerar valores coletivos e elevar o prestígio do serviço civil.

Finalmente, a *continuidade no emprego dos funcionários de alto escalão* influencia diretamente as capacidades dos Estados de implementar determinado tipo de política. Isso se deve a que algumas as instituições requerem um mínimo de continuidade na composição dos seus cargos para ter efetividade na implementação das políticas. Tal é o caso dos bancos de desenvolvimento, algumas empresas estatais e os principais ministérios da administração pública. A dependência dos funcionários de alto escalão aos altos e baixos políticos atrapalha diretamente o processo de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento, pois a troca constante de funcionários impede a constituição de hábitos, assim como a coerência nos processos decisórios. Por sua vez, a garantia de continuidade dos funcionários eleva a grau de isolamento da

burocracia, outorgando maior autonomia nas suas decisões frente aos interesses e *lobbys* privados.

Cabe mencionar que, em muitos casos, as capacidades institucionais dos Estados não se apresentam de forma homogênea dentro de todos os organismos públicos. Dentro do arcabouço institucional de um determinado Estado podem conviver organismos autônomos caracterizados por estruturas organizacionais meritocráticas e eficientes com outros organismos, dominados por interesses privados e pelo clientelismo político. Esse sistema “dual” de burocracia, característico de vários países latino-americanos, não representa por si mesmo uma limitação estrutural para a implementação de políticas de desenvolvimento efetivas. Em outras palavras, em muitos casos, a existência de “bolsões de eficiência” dentro do Estado é suficiente para levar adiante com eficácia políticas específicas. O caso brasileiro, como analisaremos em seguida, é um claro exemplo de como a existência de algumas instituições autônomas dentro do Estado possibilita o sucesso das políticas de desenvolvimento, mesmo que tais instituições convivam dentro de um esquema burocrático dual.

No livro *Ideas and Institutions* (1991), a cientista política Kathryn Sikkink estuda as diferenças na formulação e implementação dos projetos desenvolvimentistas do Brasil e da Argentina na décadas de 1950 e 1960. Apesar do estudo estar centrado na análise dos governos de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e de Arturo Frondizi (1958-1962), várias das conclusões da autora são úteis para compreender a natureza das trajetórias divergentes do Brasil e da Argentina em termos de capacidades institucionais. Mais especificamente, o quinto capítulo do livro (p. 171) consiste em um estudo histórico-comparativo da evolução das capacidades institucionais de ambos os Estados que apresenta elementos fundamentais para o estudo das políticas de desenvolvimento da Argentina e do Brasil em longo prazo. A seguir, revisaremos os principais argumentos do capítulo, imprescindíveis para a compreensão das atuais assimetrias entre ambos os países na implementação de políticas industriais.

O desenvolvimento histórico dos Estados argentino e brasileiro difere significativamente. No que tange à construção de capacidades institucionais e à consolidação de uma burocracia eficiente, o processo de reformas administrativas se iniciou no Brasil aproximadamente vinte anos antes do da Argentina, e contou com

maior continuidade e firmeza. No Brasil, os primeiros movimentos de reforma remontam ao primeiro governo Vargas (1930-1945), quando se reafirmou o ingresso por concurso para os cargos do Estado. Dentro desse processo de reformas merece destaque a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), organismo responsável pelo controle da burocracia, do orçamento do serviço público e da organização de concursos e programas de treinamento. Por sua vez, a Fundação Getúlio Vargas, criada em 1945, foi fundamental para a extensão dos programas de formação que possibilitaram a capacitação da burocracia estatal.

Simultaneamente a esse processo geral de reforma da burocracia, a estratégia de modernização do Estado brasileiro se apoiou na construção de “bolsões de eficiência” e autonomia dentro do Estado. Em outras palavras, o processo de reforma da burocracia ganhou particular vigor em determinadas instituições estatais, as quais foram construídas a partir de critérios estritos de meritocracia e eficiência. Tal é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal agência responsável pela implementação da estratégia de desenvolvimento brasileira. A existência de tais agências facilitou a formulação das políticas de desenvolvimento brasileiras, bem como sua coordenação.

No caso argentino, o processo de reforma e organização da burocracia estatal iniciou-se posteriormente ao do Brasil e de forma menos articulada e coerente. Antes de 1945 não existia na Argentina nenhuma instituição responsável pelo controle e recrutamento dos funcionários públicos, ao estilo da Dasp. As diversas instituições estatais controlavam autonomamente o processo de admissão e demissão dos funcionários, levando a grandes flutuações na composição dos cargos a cada mudança de governo. Essas práticas continuaram funcionando ao longo do governo Perón (1945-1955), quando as funções e responsabilidades do Estado argentino se expandiram consideravelmente. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o Estado se tornava responsável por novas áreas da política pública, suas capacidades para levar adiante eficazmente tais tarefas não foi aprimorada. Foi em meados da década de 1950 que surgiram os primeiros esforços para constituir um serviço público profissionalizado. Em 1957 foi criado o organismo de controle e regulação do serviço público, que contou, entretanto, com menos poder e influência que o Dasp. Essas falências colocaram

grandes dificuldades para a formulação e coordenação das estratégias de desenvolvimento argentinas. Os sucessivos governos tiveram que constituir e capacitar os funcionários ao mesmo tempo em que deviam implementar os programas de desenvolvimento. Por sua vez, a continuidade nos cargos dos funcionários públicos foi breve e os processos de memória e aprendizagem institucional, portanto, escassos.

Tais diferenças se tornam claramente visíveis ao comparar a história e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento de ambos os países. No caso do Brasil, o BNDES foi a principal agência encarregada da implementação dos planos de desenvolvimento, como o Plano de Metas (1956-1969), enquanto, no caso da Argentina, o Banco Industrial foi um organismo marginal.

A comparação histórica entre as capacidades institucionais de ambos os países é fundamental para analisar a política industrial das últimas décadas. Ao estudar comparativamente e em longo prazo o acionar estatal de ambos os países é possível constatar uma maior coerência e continuidade nas políticas brasileiras. Tais diferenças se manifestam, por exemplo, desde o processo de reformas estruturais implementado por ambos os países na década de 1990, analisado no segundo capítulo deste trabalho. O programa de privatizações, assim como a posterior regulamentação das empresas privatizadas, foi mais coerente no Brasil, como demonstram os casos da Embraer e da Petrobras.

No caso da indústria aeronáutica, o Estado brasileiro apoiou constantemente o setor, mesmo após a privatização da Embraer, enquanto na Argentina o setor foi privatizado e posteriormente desmantelado (ver p. 63). No caso do petróleo, a Argentina optou pela privatização total da companhia Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Por falta de instrumentos adequados de regulação, a consequência da privatização foi unicamente o aumento dos investimentos ligados aos depósitos já existentes, o que significou a progressiva redução das reservas nacionais de petróleo, até o ponto de comprometer o autoabastecimento energético do país (BEKERMAN e DALMASSO, 2010, p. 109). O Brasil, pelo contrário, optou por manter a sua soberania energética convertendo a Petrobras numa empresa mista. Dessa forma, a empresa logrou aumentar os investimentos em exploração através de parcerias com capitais privados e *joint*

ventures. Na atualidade, o Brasil conseguiu alcançar o autoabastecimento em petróleo e até se posicionar como uma futura potência energética. Finalmente, a Petrobras realizou grandes avanços tecnológicos nos últimos anos, colocando-se na fronteira da arte no que tange à exploração de petróleo em águas profundas.

Ao analisar o processo de abertura comercial ao longo da década de 1990, também é possível afirmar que tal processo foi mais gradual e controlado no Brasil do que na Argentina. Além de iniciar o processo de abertura posteriormente e de forma mais paulatina, a partir de 1995 o Brasil implementou medidas destinadas a proteger e/ou promover determinados setores estratégicos, demonstrando que a intervenção do Estado na década de 1990 foi muito mais ativa e eficaz no caso brasileiro do que no argentino. Essas diferenças são claros exemplos das distintas capacidades institucionais dos Estados de ambos os países.

Essas diferenças são um elemento central para compreender as diferentes estratégias e medidas de política industrial implementadas por ambos os países a partir de 2002. No caso do Brasil é possível observar claros sinais de aprendizagem institucional no desenho e na implementação dos planos industriais, como, por exemplo, as mudanças introduzidas a partir da PDP (2008) em relação à PITCE (2003). A PDP tentou aplicar um enfoque mais complexo e abrangente, definindo distintas áreas de atuação. Dessa forma, a PDP avançou consideravelmente no estabelecimento de metas claras e na explicitação de ações e medidas, assim como na elaboração de seus instrumentos de governança e na identificação de organismos responsáveis. Por sua vez, a política industrial contemplou, desde o lançamento da PITCE, setores estratégicos, que mereciam ser impulsionados por ser intensivos em conhecimento e difusores de externalidades para o resto do tecido produtivo. Ao mesmo tempo, tendo o Brasil já transitado por um longo processo de industrialização e possuindo uma estrutura produtiva diversificada, a política industrial tendeu a promover ganhos de competitividade nos setores já existentes, assim como ampliar sua inserção externa e aumentar seus gastos em P&D.

Em relação a este último ponto, desde a PITCE a política industrial já procurava constituir um Sistema Nacional de Inovação, a partir da renovação do arcabouço legal

que regulamenta as interações entre universidades, centros de pesquisa e empresas, visando maximizar os esforços inovadores dos agentes econômicos. Cabe também mencionar, por último, os progressivos avanços em relação à governança da política, começando pela criação de organismos coordenadores e de apoio técnico, como o CNDI e a ABDI, chegando à definição de metas e objetivos mensuráveis, assim como à delimitação de responsabilidades entre os distintos organismos envolvidos na implementação da política.

No caso da Argentina, pode-se constatar a ausência de um plano de ação reitor com uma estratégia clara e definida. A inexistência de uma visão sistêmica da política industrial, a partir da qual se procurasse conformar redes e relações entre os agentes envolvidos no processo de produção, é observável em vários dos programas analisados linhas atrás. Por exemplo, cabe mencionar que a maioria dos programas argentinos não estabelecem incentivos para avançar na integração local da produção (à exceção do regime de autopeças), nem fortalecer os vínculos de cooperação entre os distintos agentes. Dentro do campo acadêmico (Braude, Baruj, Bekerman, Azpiazu) prevalece a ideia de que, apesar de haver avanços nos últimos anos, a principal política industrial e os principais estímulos estatais provieram das variáveis macroeconômicas, como a taxa de câmbio, de juros, a estrutura de preços relativos, os subsídios a determinados serviços, mais do que das políticas industriais específicas. Dessa forma, o regime macroeconômico estabelecido a partir de 2003 seria o principal motor do desenvolvimento industrial argentino, deixando os aspectos microeconômicos em segundo plano.

Um claro exemplo disso pode ser encontrado na atual política destinada ao setor de bens de capital, cuja vigorosa recuperação, produto da política cambial, não implicou uma estratégia definida para o setor. A prioridade parece ter-se colocado no barateamento do investimento, independentemente da origem dos equipamentos (ver p. 124). Existem, sim, similaridades entre Argentina e Brasil no que tange à eleição de setores estratégicos: ambos os países escolheram os setores de *software* e serviços informáticos como prioridade da política industrial. Também vale ressaltar o caso da biotecnologia e da nanotecnologia, áreas intensivas em conhecimento, na qual, inclusive, se realizam esforços em comum (ver p. 99).

No caso da política de inovação também podem ser encontradas grandes assimetrias nos distintos planos nacionais. No que tange ao Brasil, a política de inovação, que remonta às décadas de 1960 e 1970, teve maior continuidade e mais recursos. Ao longo dos anos noventa, o Brasil pretendeu, através dos fundos setoriais, que a nova estrutura do capital das empresas, cada vez mais atrelada ao capital estrangeiro, não afetasse os recursos destinados a P&D. No caso da Argentina não houve tentativas similares, somente avanços isolados, como a criação do Fontar em 1996. Já no governo Lula, criou-se um novo marco legal (Lei de Inovação, Lei do Bem) e um renovado esquema de inventivos (Recap, Repes) destinado a aprimorar o Sistema Nacional de Inovação e incorporando as universidades nos projetos inovadores das empresas através de sociedades de capital misto. Na Argentina, uma estratégia similar, porém mais limitada (ver p. 131), iniciou-se a partir de 2003, mas o Brasil ainda exhibe melhores indicadores no que tange à dotação de capital humano e despesas em P&D (ver tabela 6, p. 132).

Finalmente, o Brasil conta com um instrumento chave em relação à implementação da política industrial, o BNDES. Como foi analisado ao longo deste trabalho, o BNDES é uma instituição historicamente fundamental na estratégia de desenvolvimento brasileira e continua sendo a principal instituição de apoio ao investimento na atualidade, assim como na formulação dos projetos estratégicos e da política industrial. Tal instituição transitou por anos de aperfeiçoamento até o ponto de se colocar no centro das iniciativas voltadas para o desenvolvimento, numa magnitude que, em termos de significado e porte, não tem paralelo na América Latina (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 100). Na Argentina, as diversas tentativas de constituir um banco de desenvolvimento foram sucessivamente frustradas, como testemunham as experiências do Banco Industrial e do BANADE. Ao não contar com uma instituição similar, o país carece de um instrumento vital para o financiamento do investimento, mas também para a formulação e coordenação da política industrial. A constatação dessa assimetria institucional é fundamental para compreender os caminhos percorridos pela política industrial de ambos os países.

Desta forma, é possível afirmar que um fator decisivo para a compreensão das diferentes estratégias implementadas pelo Brasil e pela Argentina, assim como das

atuais assimetrias produtivas, se baseia nas diferentes capacidades institucionais dos respectivos Estados de planejar, coordenar e executar a política industrial e de desenvolvimento. O Brasil possui mais instrumentos, recursos e capacidades técnicas para levar adiante uma política industrial com impactos no tecido produtivo. Dessa forma, mantém uma maior coerência nos seus objetivos de médio e longo prazo, garantindo a continuidade das distintas iniciativas e, portanto, reduzindo as incertezas dos agentes econômicos. Tais diferenças devem ser levadas em conta para explicar as diferentes trajetórias de desenvolvimento do Brasil e da Argentina, divergências históricas que não podem ser consideradas unicamente um fenômeno recente.

Contudo, é preciso constatar que ambos os países realizaram importantes avanços no que tange à implementação de políticas industriais nos últimos anos. Em comparação com o tipo de intervenção que predominou ao longo da década de 1990, no novo milênio tanto no Brasil como na Argentina retornaram mecanismos de política pública tendentes a promover o desenvolvimento produtivo e a inovação. Apesar de algumas falhas e contradições, a tendência atual é sem dúvidas favorável e constitui um ponto de partida para pensar em possíveis formas de aprimoramento dos mecanismos de intervenção regionais. No entanto, para ter uma compreensão esclarecida do funcionamento e das diferenças entre a política industrial de ambos os países é preciso analisar comparativamente, mesmo que de forma breve, o desempenho do setor industrial ao longo do período analisado. Deixaremos esse exercício comparativo para a conclusão deste trabalho.

Conclusão

O estudo desenvolvido nesta dissertação se preocupou em investigar as políticas industriais da Argentina e do Brasil nos inícios do século XXI. Partindo da constatação de que o novo milênio marcou novos horizontes para os países latino-americanos no que tange às possibilidades de levar adiante políticas de desenvolvimento, a ideia específica do trabalho foi a de mergulhar no estudo concreto de tais políticas com o objetivo de compreender as características da intervenção estatal nessa nova etapa histórica. Simultaneamente, o estudo procurou prover ferramentas para compreender o desenvolvimento histórico do Brasil e da Argentina e as atuais assimetrias produtivas, visando pensar na complementaridade produtiva entre ambos os países, assim como em possíveis formas de coordenação e intervenção destinadas a gerar uma sinergia positiva no marco da integração regional. Para isso, o trabalho avançou em três campos considerados imprescindíveis para se ter uma noção geral do fenômeno.

Em primeiro lugar, foi necessário fazer um mapeamento conceitual sobre o debate atual em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Tal debate se caracteriza pela superação de vários dos postulados da teoria neoliberal e do chamado “Consenso de Washington”, que foram hegemônicos na década de 1990. As novas ideias relativas ao tipo de intervenção estatal para a implementação de políticas de desenvolvimento procuram redefinir o papel estratégico do Estado na atualidade, com o objetivo de aprimorar e adaptar as modalidades de intervenção às condições de um mundo globalizado. A análise dessas novas visões sobre o tipo e a forma da intervenção estatal na atualidade se realizou a partir de três eixos: a relação entre Estado e mercado, as margens de manobra do Estado em um mundo globalizado e a política industrial no século XXI.

A questão das relações entre Estado e mercado foi abordada principalmente através da noção de “autonomia inserida”, de Peter Evans. Tal noção se caracteriza por introduzir na discussão uma visão mais complexa e equilibrada sobre as inter-relações do mercado e do Estado com outras instituições, recuperando a importância das estratégias específicas dos governos para administrar e superar os desafios econômicos.

Dessa forma, resgatam-se alguns elementos do aparelho desenvolvimentista tradicional, mas dá-se uma ênfase particular na dimensão institucional e organizativa do Estado, com o objetivo de adaptar o tipo de intervenção estatal às condições do mundo atual. Tal intervenção vai além de simplesmente assegurar os direitos de propriedade, reforçar os contratos e garantir a estabilidade macroeconômica, como preconizam os economistas neoliberais, mas tampouco identifica o planejamento e o investimento público como as forças principais da economia. Trata-se de reconhecer que implementar uma estratégia de desenvolvimento na atualidade implica inserir a iniciativa privada em um marco de ações públicas que induzam à reestruturação, à diversificação e à inovação produtiva, indo além do que as forças de mercado poderiam fazer por si mesmas. As modalidades de intervencionismo estatal devem levar em conta as particularidades dos distintos setores produtivos e suas necessidades, requerendo uma atuação diferenciada e específica. A sinergia entre o Estado e o setor privado destaca-se como fundamental na implementação de estratégias de desenvolvimento, a partir da coerência do aparato burocrático funcionando em articulação com os grupos empresariais organizados do setor privado.

No que tange às margens de manobra dos Estados no atual contexto da globalização, o projeto procurou primeiramente superar a visão “homogeneizadora” segundo a qual o fenômeno da globalização tenderia progressivamente a corroer os capitalismo nacionais e levaria a uma paulatina convergência das distintas economias mundiais na direção de um único modelo de capitalismo – caracterizado pelo livre mercado e identificado com os Estados Unidos e a Inglaterra (*the Anglo-Saxon model*). Para isso, recorreu-se ao enfoque das “variedades de capitalismo” (HALL & SOSKICE, 2001), que procura dar uma explicação alternativa sobre o atual processo de globalização e as persistentes particularidades das economias capitalistas. Enfatizando as distintas estruturas político-econômicas dos países e a partir de noções como *vantagens institucionais comparativas*, *complementaridades institucionais* e *dependência da trajetória*, o enfoque das variedades de capitalismo afirma a persistência de distintos modelos nacionais de capitalismo e desafia teoricamente a hipótese da “homogeneização”. Dessa forma, afirma que as distintas economias nacionais apresentam configurações institucionais específicas que podem representar vantagens comparativas a partir de modalidades de coordenação entre os atores econômicos mais eficazes que as do livre mercado.

Num segundo momento, ainda na mesma linha de pesquisa, o trabalho pretendeu ir além da visão a partir da qual o fenômeno da globalização reduziria progressivamente as margens de manobra dos Estados para conduzir políticas de desenvolvimento autônomas. Baseando-se nos trabalhos de Linda Weiss, tentou-se demonstrar que o acirramento da competição internacional e o marco de incertezas, próprios do atual processo de globalização, em lugar de limitar o intervencionismo estatal, geraria incentivos para que os governos tomassem medidas compensatórias. Sob essa perspectiva, fortalecer as políticas de competitividade e os sistemas nacionais de inovação, fornecer recursos de infraestrutura e mão-de-obra qualificada, assim como ampliar os vínculos de cooperação com o setor privado, constituiriam medidas necessárias para aumentar a eficiência das firmas locais frente aos novos desafios da competição internacional. Em outras palavras, a competição global, ao gerar pressões e ameaças em diversos setores das economias nacionais, exige, em muitos casos, estratégias ativas de intervenção estatal.

Finalmente, foi considerado necessário repassar a literatura tradicional referente à política industrial, de forma a conhecer quais são os distintos arcabouços teóricos existentes sobre o fenômeno e quais as medidas preconizadas por cada um deles. Por sua vez, assim como na última década o debate internacional sobre a intervenção estatal no processo de desenvolvimento retomou vigor diante do surgimento de novas perspectivas, constatou-se que existe também um amplo campo de estudo sobre as políticas industriais que se insere na mesma agenda de pesquisa. O estudo de Dani Rodrik sobre a política industrial do século XXI procura trazer de volta e atualizar a discussão sobre a política industrial, tentando repensar quais podem ser as formas da política industrial na atualidade. Independentemente de concordar ou não com os postulados do autor, a teoria de Rodrik se revelou altamente útil para refletir sobre as modalidades mais eficazes para levar adiante uma política industrial nas condições do mundo atual. A construção de capacidades estatais de desenho e implementação de políticas, a criação de canais de diálogo com os setores produtivos, assim como a aplicação de mecanismos de controle, são elementos que devem ser levados em conta para dotar de coerência e continuidade as políticas industriais e o processo de mudança estrutural.

Dessa forma, o primeiro capítulo procurou abordar os elementos conceituais e teóricos necessários para levar adiante uma análise das políticas industriais implementadas pelo Brasil e pela Argentina nos inícios do século XXI. Uma vez concluída essa tarefa, o trabalho desenvolveu um estudo comparativo das trajetórias macroeconômicas de ambos os países, de forma a entender o contexto no qual as políticas industriais foram desenhadas. Compreender as formas de intervenção do Estado no processo de transformação econômica requer estudar as suas políticas dentro do contexto histórico em que elas são aplicadas, pois os problemas dos países mudam com as alterações do âmbito em que existem e na medida em que novas questões lhes são superpostas. Conhecer as trajetórias macroeconômicas de ambos os países é imprescindível para ter uma visão acabada das distintas estratégias de política econômica e industrial implementadas nos últimos anos.

Posteriormente, foram analisadas as políticas industriais de ambos os países a partir de 2003. Para isso, foi necessário fazer um breve mapeamento das políticas industriais aplicadas ao longo dos anos noventa, já que as políticas públicas de um determinado período geralmente se assentam em instituições e regulamentos constituídos previamente, os quais determinam a capacidade do Estado de intervir nos distintos âmbitos da sociedade. Em outras palavras, trata-se de considerar a dependência da trajetória que os países exibem no que tange a sua capacidade institucional na implementação de políticas (ver Capítulo I).

No caso da Argentina, ao analisar as principais medidas de política industrial aplicadas a partir de 2003, é possível constatar a predominância dos instrumentos de tipo horizontal, com particular destaque para as desonerações fiscais e os créditos orientados às MPEs. Ao observar os objetivos das políticas, por sua vez, pode-se constatar que a grande maioria prioriza a ampliação da capacidade de produção e o investimento. Por outro lado, o baixo grau de articulação dos distintos programas implementados, assim como a ausência de um plano reitor, diminuíram consideravelmente os possíveis impactos da política industrial. Tal falência responde principalmente à falta de capacidades estatais para desenhar, planejar e articular um arcabouço de medidas coerente que derive num plano de política industrial coordenado

e capaz de maximizar os benefícios da fase de crescimento pela qual transitou a Argentina a partir de 2003.

No caso do Brasil, desde o lançamento da PITCE e a superação do veto contra a política industrial, até a implementação da ambiciosa PDP, é possível constatar claros sinais de aperfeiçoamento e aprendizagem institucional. Em relação à PITCE, cabe principalmente a ela o mérito de recolocar a questão das políticas industriais na agenda de política econômica do governo e dar os primeiros passos para a articulação interestatal e a consolidação das capacidades institucionais. Já a PDP, mais ambiciosa nos seus objetivos e instrumentos, procurou avançar sobre as medidas propostas pela PITCE, assim como corrigir seus problemas de coordenação e implementação. Dessa forma, a PDP avançou muito em termos de política industrial moderna, seja no estabelecimento de metas e na explicitação das ações para sua execução, seja na elaboração de seus instrumentos e de sua governança, ou mesmo na identificação das suas fontes de financiamento e dos setores estratégicos para o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica e de difusão da inovação. Tais mudanças significam um avanço em termos de capacidade estatal para implementar políticas de desenvolvimento com impactos efetivos no tecido produtivo.

As capacidades institucionais são um elemento fundamental para compreender as assimetrias entre o Brasil e a Argentina em termos de política industrial. Essas diferentes capacidades institucionais respondem a diferenças históricas no que se refere ao processo de modernização do Estado e da burocracia em ambos os países. Tais diferenças foram brevemente analisadas na conclusão do Capítulo 3.

Dessa forma, em seguida e a modo de conclusão geral do trabalho, apresentaremos alguns indicadores relativos ao desempenho do setor industrial do Brasil e da Argentina a partir de 2003.

No caso da Argentina, após uma década de regime de tipo de câmbio fixo e implementação de programas de reformas estruturais que modificaram radicalmente a estrutura produtiva e conduziram a uma das maiores crises políticas e econômicas do país, a desvalorização do ano de 2002 significou uma mudança de regime

macroeconômico e o início de um novo ciclo de expansão econômica, caracterizado por taxas de crescimento altas e contínuas. É possível observar nesse período uma recomposição da capacidade de intervenção do Estado na economia e nos diferentes níveis da sociedade, assim como a posta em marcha de políticas econômicas destinadas a dinamizar os setores produtivos e ampliar o mercado interno. Entre 2003 e 2007 a economia argentina se expandiu a uma taxa anual média de 8,5% acumulativos, marcando uma clara diferença com o período de tipo de câmbio fixo e destacando-se como o quinquênio de maior crescimento da economia argentina nos últimos cem anos.

Na esfera da estrutura produtiva, mesmo que ainda seja cedo para avaliar se houveram mudanças estruturais, a orientação da produção mostrou um câmbio relevante em comparação com os anos noventa. A partir de 2003 o PIB se expandiu 36,1% e as atividades manufatureiras, 45,6%, aumentando o coeficiente de industrialização de 15,4% para 16,5% em 2007 (CENDA, 2010). É possível afirmar que esse crescimento da indústria abrangeu a totalidade das atividades fabris, mas não da mesma forma e intensidade.

O melhor desempenho do setor industrial não se traduziu numa transformação notável da estrutura produtiva e é até possível afirmar que vários elementos do período anterior foram aprofundados. Segundo autores como Azpiazu e Schorr (2010), os setores industriais que mostraram maior dinamismo nos últimos anos foram, principalmente, os ligados ao processamento de recursos naturais (essencialmente agropecuários, mas também de hidrocarbonetos), os produtos químicos, a siderurgia, a produção de alumínio primário e a indústria automobilística. Esses setores, que dadas suas características setoriais foram dinâmicos nos anos noventa, consolidaram sua participação no valor bruto da produção no período 2003-2008 a partir de crescentes exportações, com baixos salários para a escala internacional, e condições externas extremamente favoráveis. Em outras palavras, foram as agroindústrias, o setor automobilístico (favorecido por regimes de privilégio) e os ramos produtores de *commodities* (siderurgia, alumínio primário, química básica, cimento) os que mais contribuíram para o crescimento industrial verificado no período em questão.

Inegavelmente, porém, houve nos últimos anos um crescimento considerável de setores produtores de bens destinados principalmente ao mercado interno. Trata-se de setores intensivos em trabalho que, amparados pelo tipo de câmbio alto e baixos custos laborais, reverteram a tendência recessiva da década de 1990 e exibiram importantes lucros na pós-convertibilidade. Dentro desses setores destacam-se a indústria têxtil e de calçados, a produção de vidro, maquinaria agrícola e eletrodomésticos, entre outros. A recuperação desses setores, que foram um dos mais afetados na longa recessão iniciada em 1998, explica em boa medida o grande dinamismo do mercado de trabalho recentemente.

Para autores como Fernandez Bugna e Porta (2006), os setores que mostraram maior dinamismo no novo regime macroeconômico são, em primeiro lugar, aqueles que experimentaram uma maior queda relativa do volume de produção durante a crise econômica de 2001. Trata-se das indústrias têxtil, metalomecânica, de material de construção e maquinaria e equipamentos. Por outro lado, os setores que cresceram nos anos noventa e que sofreram em menor medida os efeitos da crise exibem incrementos sustentados no período recente, porém menos pronunciados do que nos setores anteriormente referidos. Essa diferença seria explicada, na maioria dos casos, pelo fato de que essas indústrias já estavam utilizando níveis mais elevados da sua capacidade instalada, requerendo grandes projetos de investimento. De qualquer forma, os autores afirmam que a nova dinâmica não se traduz ainda numa mudança na estrutura produtiva argentina nem no valor setorial do produto industrial.

Entre 2001 e 2007 as vendas externas de produtos manufaturados cresceram 127%, ao passo que o valor da produção local cresceu 53,5%. Segundo diversos autores, é o setor externo que explica a reativação industrial verificada nos últimos anos, cujo sustento principal foi a elaboração de *commodities*. No ano de 2007 foram apenas cinco setores os que explicaram os aproximadamente 85% das exportações industriais (agroindústria, setor automobilístico, refinamento de petróleo, elaboração de produtos e substâncias químicas e a manufatura de metais comuns) (AZPIAZU e SCHORR, 2010).

Simultaneamente, ao longo do período 2003-2007 aprofundou-se a tendência à estrangeirização da economia argentina verificada na década de 1990. Diversas

companhias estrangeiras ampliaram sua participação acionária ou compraram grandes empresas com importante presença exportadora e posicionamentos oligopolistas no mercado doméstico. É possível mencionar os casos dos frigoríficos Swift, Finexcor e Quickfood, da cimenteira Loma Negra, da cervejaria Quilmes, um dos integrantes do duo siderúrgico local, Acindar, e da têxtil Alpargatas. Grande parte dessas transferências de capital para investidores estrangeiros tiveram como atores centrais companhias ou *holdings* brasileiras, que, em grande parte, contaram com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através de linhas de crédito preferenciais orientadas à “internacionalização das empresas brasileiras”.

No caso do Brasil, houve, inegavelmente, a partir de 2002 um ponto de ruptura na trajetória de desenvolvimento, enquanto a economia entrou numa fase de crescimento alto e sustentado. A consolidação da estabilidade macroeconômica, o forte crescimento das exportações e o surgimento do mercado interno como a principal força dinamizadora da economia são algumas dessas importantes transformações. Tais mudanças foram fruto de diversos fatores, entre os quais cabe mencionar um contexto internacional favorável, o aumento da importância do mercado interno produto das políticas de renda implementadas pelo Governo Lula, e a continuidade do esquema macroeconômico, que teve o mérito de assegurar uma transição política sem grandes rupturas, preservando as expectativas dos agentes econômicos.

Porém, o esquema macroeconômico brasileiro colocou no centro de suas políticas o “regime de metas de inflação”, cujos efeitos no mercado cambial e monetário se manifestam através das altas taxas de juros e da apreciação cambial, produto da forte entrada de divisas. Essas restrições tentaram ser enfrentadas através de políticas industriais e de incentivo aos setores produtivos, que incluem uma maior intervenção do BNDES para apoiar o investimento, a produção e as exportações, assim como importantes incentivos fiscais, elementos que foram analisados no Capítulo 3. Ainda é cedo para avaliar os efeitos de tais políticas no tecido industrial, mas é possível relevar algumas possíveis tendências sobre a evolução da indústria brasileira nos últimos anos.

Segundo Sarti e Hiratuka (2011, p. 12), a indústria brasileira a partir de 2003 voltou a dar sinais de um crescimento mais forte do que no período anterior. As taxas de lucro da indústria começaram a se recuperar a partir da retomada de um mecanismo virtuoso no qual a expansão do mercado de trabalho e do consumo estimulou a produção industrial. Esse dinamismo industrial, portanto, esteve associado, num primeiro momento, ao aumento da demanda doméstica por bens de consumo, mas, posteriormente, o núcleo do dinamismo se expandiu para o investimento, o que se reflete no aumento da formação bruta de capital fixo a partir de 2006 (ver Gráfico 11).

Do ponto de vista dos distintos setores produtivos, o período recente se caracteriza principalmente pelo crescimento da produção de bens de consumo e bens de capital de forma mais acelerada do que o da produção industrial em geral (SARTI & HIRATUKA, 2001, p. 14). Nesse sentido, merece destaque a política industrial destinada ao setor de bens de capital, a qual, como foi analisado no Capítulo 3, historicamente, concedeu uma importância estratégica ao setor a partir de medidas de promoção tanto por via da oferta como da demanda.

Ao observar o valor adicionado da indústria brasileira, segundo Ferraz et al. (2010, p. 49), podem-se constatar as seguintes tendências:

Em primeiro lugar, medido a preços correntes, observa-se que a indústria intensiva em trabalho perde peso relativo – tendência observável já desde meados da década de 1990 –, enquanto a indústria intensiva em recursos naturais ganha participação e a intensiva em engenharia e conhecimento mantem a sua posição. Porém, enquanto as participações setoriais são mensuradas a preços constantes, verifica-se um avanço da indústria intensiva em engenharia e conhecimento nos últimos anos. Dessa forma, parece possível afirmar que o melhor desempenho da indústria intensiva em recursos naturais se deve ao aumento de preços, certamente associado às altas cotizações das *commodities* no mercado internacional.

Ao olhar comparativamente o desempenho do setor industrial de ambos os países entre 2003 e 2008 em termos quantitativos, pode-se constatar que a indústria argentina cresceu a taxas mais elevadas do que a brasileira. No entanto, isso se deve

principalmente ao fato de a indústria argentina vir de um período de forte retração associado à recessão e à crise iniciada em 1998. A indústria argentina, como foi observado no Capítulo 2, se beneficiou da existência de uma considerável capacidade ociosa no aparelho produtivo argentino após três anos consecutivos de retração econômica. Em segundo lugar, ela se beneficiou de uma abundante oferta de trabalhadores desempregados e dispostos a trabalhar a níveis salariais extremamente baixos. Assim sendo, se compararmos o desempenho industrial de ambos os países a partir do ano anterior ao início da crise argentina (entre 1997 e 2008), os resultados em termos de taxas de crescimento são bastante similares (ver Tabela 6).

No entanto, ao analisar a composição setorial do crescimento, podem ser observadas algumas diferenças que poderiam se relacionar com o impacto de determinadas políticas de incentivo aplicadas nos últimos anos. Cabe mencionar principalmente o forte diferencial de crescimento no setor de equipamentos de informática, no qual o Brasil exibe uma taxa de crescimento de 32% entre 2003 e 2008 frente à de 5% da Argentina (ver Tabela 6). Segundo Bekerman e Dalmaso (2010, p. 93), as principais assimetrias e diferenças nas taxas setoriais de crescimento podem ser encontradas nos setores de média e alta tecnologia, especialmente no setor de bens de capital e no complexo automotor. É precisamente nesses setores que o Brasil apresenta um maior crescimento relativo em comparação com a Argentina.

De forma análoga, na Argentina os setores que apresentaram um maior dinamismo na última década são os de menor intensidade tecnológica, dentre eles os setores de alimentos e bebidas, madeiras, borracha, plástico e minerais não metálicos. Essa hipótese estaria em concordância com os estudos de Azpiazu e Schorr (2010) e de Fernandez Bugna e Porta (2007), segundo os quais a dinâmica de crescimento industrial na Argentina recente não difere daquela que caracterizou a década de 1990. No entanto, não existe um consenso total sobre o fenômeno, pois outros especialistas afirmam que o padrão de crescimento industrial atual apresenta claros pontos de ruptura com aquele da convertibilidade (KULFAS, 2009).

Tabela 7: Argentina-Brasil – Crescimento do volume físico da produção (1998-2008 e subperíodos), em %.

Setor Industrial	1998-2003		2003-2008	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Outros equipamentos de transporte	-9%	26%	8%	19%
Maq. p/ escritório e eq. de informática	-12%	3%	5%	32%
Maquinaria e eq. eletrônicos	-9%	5%	13%	10%
Relógios e instrumentos médicos	-7%	4%	20%	10%
Veículos automotivos e <i>trailers</i>	-9%	4%	25%	15%
Maquinaria e equipamento	-45%	6%	18%	10%
Moveis e colchões	-11%	-1%	9%	5%
Mat. eletrônico e eq. de comunicações	-13%	0%	32%	8%
Prod. de metal, exceto maq. e eq.	-7%	0%	12%	4%
Coque e produtos de petróleo	0%	0%	3%	2%
Prod. minerais não metálicos	-7%	-2%	16%	5%
Têxteis	-8%	0%	7%	2%
Edição e impressão	-4%	3%	12%	3%
Celulose e produtos de papel	-2%	4%	9%	4%
Indústria manufatureira	-3,5%	1,3%	11,5%	5%
Substâncias e produtos químicos	-3%	1%	9%	3%
Artigos de vestuário	-6%	-2%	8%	0%
Alimentos e bebidas	-2%	1%	10%	3%
Metais comuns	-2%	4%	8%	3%
Produtos de tabaco	2%	-7%	-1%	3%
Madeira e produtos de madeira	-1%	4%	4%	-3%
Borracha e plástico	1%	-1%	7%	4%
Couros e calçados	3%	-3%	12%	-2%

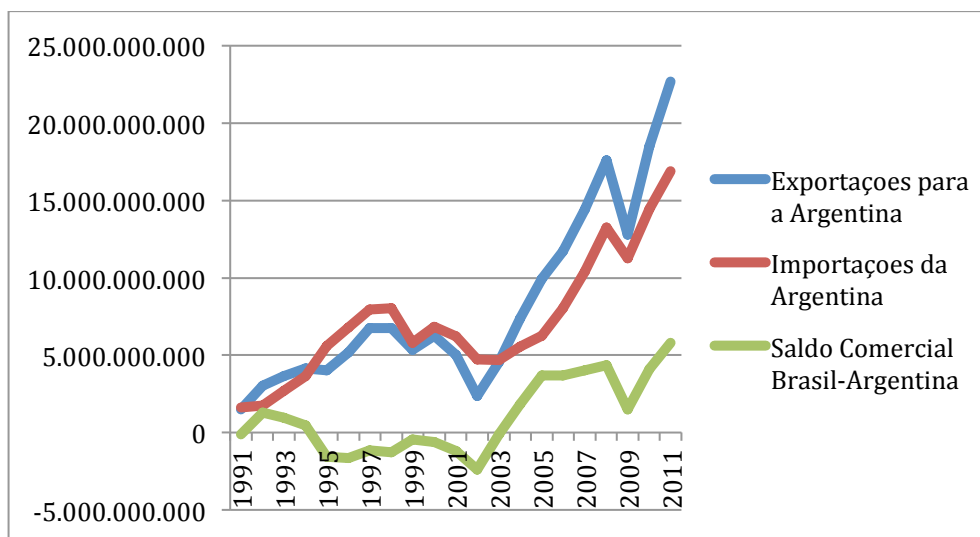
Fonte: Bekerman e Dalmaso (2010) a partir do IVF-INDEC e Banco SIDRA-IBGE.

No entanto, ao analisar a composição setorial do crescimento, podem ser observadas algumas diferenças que poderiam se relacionar com o impacto de determinadas políticas de incentivo aplicadas nos últimos anos. Cabe mencionar principalmente o forte diferencial de crescimento no setor de equipamentos de informática, no qual o Brasil exibe uma taxa de crescimento de 32% entre 2003 e 2008 frente à de 5% da Argentina (ver Tabela 6). Segundo Bekerman e Dalmaso (2010, p. 93), as principais assimetrias e diferenças nas taxas setoriais de crescimento podem ser encontradas nos setores de média e alta tecnologia, especialmente no setor de bens de capital e no complexo automotor. É precisamente nesses setores que o Brasil apresenta um maior crescimento relativo em comparação com a Argentina. De forma análoga, na Argentina os setores que apresentaram um maior dinamismo na última década são os de menor intensidade tecnológica, dentre eles os setores de alimentos e bebidas, madeiras, borracha, plástico e minerais não metálicos. Essa hipótese estaria em concordância com os estudos de Azpiazu e Schorr (2010) e de Fernandez Bugna e Porta (2007), segundo os quais a dinâmica de crescimento industrial na Argentina recente não difere daquela que caracterizou a década de 1990. No entanto, não existe um consenso total sobre o fenômeno, pois outros especialistas afirmam que o padrão de crescimento industrial atual apresenta claros pontos de ruptura com aquele da convertibilidade (KULFAS, 2009).

Um aspecto interessante para avaliar o desempenho e a evolução industrial de ambos os países remete à questão do comércio bilateral. Tanto o Brasil como a Argentina experimentaram, a partir de 2003, um forte crescimento das suas exportações, inclusive das de origem industrial. No entanto, no que tange ao comércio bilateral entre ambos os países, houve consideráveis modificações nos últimos anos, as quais poderiam estar indicando importantes divergências produtivas. Em primeiro lugar, como pode ser observado no Gráfico 21, o Brasil passou de um déficit constante com a Argentina, desde 1994, para um superávit constante a partir de 2003. Simultaneamente, ao observar a composição do comércio bilateral, constata-se que a partir de 2003 houve uma importante expansão do déficit comercial da Argentina no comércio de manufaturas de origem industrial (MOI) com o Brasil. Ao mesmo tempo, houve uma progressiva redução do superávit argentino no comércio bilateral de bens primários e manufaturas de origem agrícola (MOA). Esses elementos combinados determinaram uma constante situação deficitária para a Argentina no que tange ao comércio bilateral com o Brasil a

partir de 2003. Essa situação pode ser considerada como um sinal da evolução divergente das estruturas produtivas de ambos os países ao longo dos últimos anos e precisa levada em conta ao se avaliar o processo de integração regional.

Gráfico 21: Brasil – Intercâmbio comercial com a Argentina – Totais gerais em milhões de US\$ (1991-2011)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Um dos aspectos mais analisados da política industrial de ambos os países ao longo deste trabalho foram as medidas destinadas ao setor de bens de capital. Como foi observado no Capítulo 3, o setor de bens de capital foi um dos setores priorizados pelas políticas industriais brasileiras, tanto a PITCE como a PDP, e o setor foi um dos principais destinos de recursos ao longo dos últimos anos, através das linhas de financiamento do investimento do BNDES, que outorgam créditos para a aquisição de bens de capital produzidos localmente. Pelo contrário, a Argentina priorizou o crescimento da taxa agregada de investimento sobre a produção local de bens de capital, reduzindo a tarifa e estabelecendo um mecanismo de compensação para os produtores locais. Ao se comparar o comércio bilateral de bens de capital, pode-se observar o forte superávit a favor do Brasil. Esse elemento é resultado das diferentes estratégias de política industrial aplicadas por ambos os países e novamente determina uma situação de assimetria competitiva e comercial que pode dificultar a integração produtiva regional.

Tabela 8: Argentina-Brasil – Participação do valor bruto da produção setorial no valor bruto da indústria manufatureira, em %. Ano 2007.

Setor Industrial	Brasil	Argentina
Alimentos e bebidas	18,6	32,9
Produtos químicos	12,1	12,4
Metais comuns	8,8	7,6
Complexo automotriz	10,8	6,9
Refinamento de petróleo	10,1	7,0
Maquinaria e equipamento	6,3	4,6
Artigos de borracha e plástico	3,7	5,1
Prod. minerais não metálicos	2,7	2,5
Prod. de metal	3,6	3,4
Jornais, revistas e discos	1,9	2,7
Celulose e produtos de papel	3,2	3,0
Artefatos de couro e calçados	1,6	2,3
Têxteis	2,1	2,0
Prod. de madeira	1,2	1,8
Moveis e produtos diversos	1,7	1,4
Artigos de vestuário	1,7	1,3
Maquinaria, aparelhos e materiais elétricos	2,9	1,3
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	2,4	0,5
Produtos de tabaco	0,6	0,6
Aparelhos e instrumentos médicos e óticos	0,6	0,3
Outros equipamentos de transporte	2,3	0,3
Maquinas para escritório e equipamentos de informática	1,0	0,1
Industria manufatureira	100,0	100,0
Alta e media tecnologia	38,5	26,3
Tradicionalis	13,4	14,6
Baseados em recursos naturais ou capital	44,6	55,6
Indicic de concentração Herfindahl-Hirschman	912,0	1488,3

Fonte: Bekerman e Dalmaso (2010), a partir de dados do IGBE (Pesquisa Industrial Anual PIA y PIA Empresa) y do Centro de Estudios de la Producción (CEP). Classificação por conteúdo tecnológico em concordância com a metodologia da OCDE.

Dessa forma, torna-se imperativo pensar em formas de articulação e coordenação das políticas industriais de ambos os países para aproveitar as sinergias positivas do processo de integração regional. O Mercosul é um espaço de grande importância para o processo de industrialização brasileiro e argentino. No caso do Brasil, a maior parte das exportações brasileiras com destino a países do Mercosul se

compõem quase em sua totalidade de manufaturas. Para a Argentina o Mercosul é a possibilidade de ter acesso a um mercado mais amplo e portanto, ganhar escala e capacidades de gestão empresarial a nível regional. No entanto, tal efeito positivo do Mercosul nas estruturas produtivas deve ter em conta as possíveis complementaridades entre os países membros, de forma a potencializar os encadeamentos e as externalidades positivas do fenômeno. Tal objetivo requer cooperação e coordenação, assim como a responsabilidade de todos os países membros. As evidências recolhidas neste trabalho assinalam que ainda há muito caminho para melhorar, seja em termos de capacidades institucionais para a implementação das políticas industriais, seja no que concerne à coordenação macroeconômica e comercial. A chave é desenvolver vantagens competitivas dinâmicas a nível regional, favorecendo os intercâmbios tecnológicos, qualificando recursos humanos, acelerando os esforços de inovação tecnológica, investindo em infraestrutura, desenvolvendo os mercados de capitais em longo prazo e favorecendo, simultaneamente, a substituição de importações, assim como o dinamismo exportador, no marco de uma inserção crescente no mercado global. Como afirmou o professor Antônio Barros de Castro:

Possibilidades é que não faltam. Tudo isso, porém, está no reino das possibilidades e é até provável que percamos as oportunidades de avançar por nossos próprios pés. No futuro, se tais oportunidades tiverem sido perdidas, não faltará quem diga que elas nunca existiram. Mas existem, e é importante apontá-las (CASTRO, A.B, 2011, p. 131).

Bibliografía

AMSDEN, A. *The rise of "the rest": challenges to west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.

AMSDEN, A. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

AZPIAZU, D.; SCHORR, M. *Hecho en Argentina, industria y economía 1976-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BARBOSA, N; SOUZA, J.A. *A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. In: SADER, E. e GARCIA, M.A. (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARUJ, G; KOSACOF, B; PORTA, F. *Políticas nacionales y la profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad*. BID-CEPAL, Washington y Buenos Aires, 2006.

BARUJ, G; KOSACOFF, B; RAMOS, A. *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*. Documentos de proyectos N° 257, CEPAL, Buenos Aires, 2009.

BASUALDO, E. *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BEKERMAN, M; DALMASSO, G. *Política económica y asimetrías productivas en Argentina y Brasil ¿como estamos hoy?*. Documento de trabajo No. 20. Buenos Aires: CENES, 2010.

BIANCO, M.; PORTA. *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. Colecao de documentos e proyotos. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

BIELSCHOWSKY, R; MUSSI, C. *El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005*. In: Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina. Santiago de Chile: RIL editores, 2006.

BIELSCHOWSKY, R; MUSSI, C. *Padrões de investimento e de transformação estrutural na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois (1981-2003 e 2004-2010)*. Brasília: CGEE-CEPAL, Mimeo, 2012.

BRAUDE, H; GRAGUN, P; GARCIA, M; TAVOSNASKA, A. *La política industrial argentina 2003 – 2008. Transitando por los suburbios de la micro*. In: Asociación de economía para el desarrollo de la argentina, Congreso Anual 2009: Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad. Buenos Aires, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach*. Brazil Journal of Political Economy, vol. 28, n. 1 (109), Jan.-Mar. 2008, pp. 47-71.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *From old to new developmentalism in Latin América*. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Handbook of Latin America economics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CASTRO, A.B. *Consumo de massas e retomada do crescimento*. In: Joao Paulo dos Reis Velloso (org.). *A nova estratégia industrial e tecnológica: O Brasil e o mundo da III revolução industrial..* J. Olympo, Rio de Janeiro: I Fórum Nacional, 1990.

CASTRO, A.B. *Renegade development: Rise and demise of State led development in Brazil*. In: Smith, W. (org.). *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*. Transaction Publishers, 1993.

CASTRO, A.B. *A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira*. Revista Brasileira de Inovação, vol. 1, no 2, pp.74-253, 2002.

CASTRO, A.B. *O inconformista: homenagem do Ipea ao Mestre*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CENDA. *La anatomía del nuevo patron de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos Aires: Editorial Atuel, 2010.

CEPAL. Naciones Unidas. *La Transformación Productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Coordinación José Luis Machinea, con la colaboración de Juan Martín y Mario Cimoli. 2008.

- CHANG, H-J. *Globalization, economic development and the role of the State*. London: Zed Books Ltd, 2003.
- CHANG, H-J. *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004a.
- CHANG, H-J (ed.). *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2004b.
- COATZ, D.; GARCIA D. F.; WOYECHESZEN, S. *Acerca de la dinamica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina. Un aporte para pensar las politicas publicas a partir del analisis desde la estructura ocupacional*. Separata. Boletín informativo de Techint. Buenos Aires, may-ago 2010.
- CNI. *Política de Desenvolvimento Produtivo: avaliação e perspectivas*. Brasília, 2008.
- CROUCH, C. *Industrial relations and european State traditions*. New York: Oxford University Press, 1994.
- DELGADO, I. *Estado, inserção internacional e variedades de capitalismo: elementos para a análise dos capitalismos reais*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional INCT-PPED, 2009.
- DELGADO, I. G.; CONDÉ, E S.; SALLES, H. M. & ESTHER, A. B. *Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 53 (4), 2010.
- DIAMAND, M. *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio*. Desarrollo Economico, vol. 12, n. 45, Buenos Aires: IDES, 1972.
- DINIZ, E (org.). *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- DINIZ, E; BOSCHI, R. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EVANS, P. *Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation*. In: Lang, Mathew and Rueschemeyer, Dietrich. *States and Development, historical antecedentes of stagnation and advance*. London: Palgrave Macmillan, 2005.

EVANS, P. *Constructing the 21st century developmental State: Potentialities and pitfalls*. South Africa, june, 2008.

FERNANDEY BUGNA, C.; PORTA, F. *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo regimen sin cambio structural*. In: Kosacoff, B. (Ed.). *Crisis, recuperacion y nuevos dilemas. La economia argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2007.

FERRAZ, J; PAULA, G; KUPFER, D. *Politica Industrial*. In: KUPFER, D & HASENCLEVER, L (org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e praticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FERRAZ, J; KUPFER, D; IOOTY, M. *Competitividad industrial en Brasil*. 10 años despúes de la liberalización. Revista de la CEPAL, No. 82, Santiago de Chile: CEPAL, abril 2004.

FIESP. *Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo*. Departamento de competitividade e tecnologia. Cadernos de Política Industrial n. 1. São Paulo, junho 2008.

FIORI, J.L (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.

GOVERNO FEDERAL. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília. 2003.

HAGGARD, S. *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HALL, P e SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

IEDI. *Industria e política industrial no Brasil e em outros países*. São Paulo, maio 2011.

KATZ, A. (ed). *Estabilización macroeconómica, reformas estructurales y comportamiento industrial, estructura y funcionamiento del sector manufacturero en los años '90*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1996.

KOSACOFF, B. (ed). *El desempeño industrial en argentina, mas allá de la sustitución de importaciones*. Buenos Aires: ECLAC, 2000.

KULFAS, M. *Cambio de regimen y dilemas del largo plazo. La economía argentina entre 2003 y 2007*. In: Asociación de economía para el desarrollo de la argentina, Congreso Anual 2009: Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad. Buenos Aires, 2009.

KUME, H. *A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva*. In: IPEA (Org.). *A economia brasileira em perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

KUME, H; PIANI, G; MIRANDA, P. *Política comercial, instituições e crescimento Econômico no Brasil*. In: Honorio Kume. (Org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la concurrencia en el Mercosur*. 1ª ed. Montevideo: Zona libro/Red Mercosur, 2008, v. 11, p. 97-155.

KUPFER, D. “Tecnologia e Emprego São Realmente Antagônicos?”. In: Sicsu, João et al. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp. 239-270.

KUPFER, D; CARVALHO, L.B. *Comentário especial sobre os “position papers”*: Comportamento das exportações e importações 2003-2006. In: II Fórum Nacional Internet do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE): *Brasil – síndrome macroeconômica, competitividade e crescimento, 2007*. Cadernos Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos, v. 7, 2007.

KUPFER, D; FERRAZ J.C; CARVALHO, L. *50 años en 50*. El largo y sinuoso caminho del desarrollo industrial de Brasil. In Boletín Informativo Techint No. 330, Set/Dez 2009.

LIST, F. *National system of political economy*. Philadelphia: J.B. Lippincott, 1956.

NASSIF, A. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?*. In: Revista de Economia Política, v. 28, n.1, pp. 72-96, Jan/Mar 2008.

O' DONNELL, G.; OSZLAK, O. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, octubre de 2007.

REINERT, E. *How rich countries got rich and why poor countries stay poor*, London: Constable, 2007.

RICHARDSON, N. P. *Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions*. In: *Argentina*. Postprints: Multi-Campus, 2009.

RODRIG, D. *One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SCHMIDT, V. *Bringing the State Back into Varieties of Capitalism and discourse back into the Explanation of Change*. Trabalho apresentado no encontro da American Political Science Association, Philadelphia, 2006.

SHEAHAN, J. *Alternative models of capitalism in Latin America*. In: Huber, E. *Models of capitalism: lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, 2002.

SIKKINK, K. *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. University of Michigan: Cornell University Press, 1991.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. *Política Industrial e Desenvolvimento*. Revista de la CEPAL, v. 89, agosto de 2006.

SUZIGAN, W; NEGRI, João Alberto de; MESSA, A. *Structural change and microeconomic behaviour in brazilian industry*. In: J. A. De Negri; L. M. Turchi. (Org.). *Technological innovation in brazilian and argentine firms*. Brasília: IPEA, 2007, v. , p. 23-52.

TAVOSNANSKA, A.; HERRERA, G. *La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente*. Buenos Aires: Mimeo, 2008.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEISS, L (ed.). *States in the global economy: bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WEISS, L. *The State in the economy: neoliberal or neoactivist?* In Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis, 2009.

WILLIAMSON, J. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

Fontes oficiais consultadas

Argentina

Banco Central de la República Argentina
<http://www.bcra.gov.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
www.indec.gov.ar

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
<http://contenidos.mecon.gov.ar/>

Ministério de Indústria
<http://www.minprod.gob.ar/>

Secretaría de Industria
<http://www.indcompyme.gov.ar/>

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
<http://www.sepyme.gob.ar/>

Subsecretaría de Política y Gestión Comercial
<http://www.comercio.gov.ar/>

Brasil

Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial
<http://www.abdi.com.br/>

Banco Central do Brasil
<http://www.bcb.gov.br/>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<http://www.bndes.gov.br/>

Comité de Política Monetária
<http://www.bcb.gov.br/?copom>

Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
www.brasilmaior.mdic.gov.br/cndi/

Financiadora de Estudos e Projetos
<http://www.finep.gov.br>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<http://www.ibge.gov.br/home/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<http://www.ipea.gov.br/portal/> e <http://www.ipeadata.gov.br/>

Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
<http://www.mct.gov.br/>

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<http://www.mdic.gov.br/sitio/>

Ministério da Fazenda
<http://www.fazenda.gov.br/>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<http://www.planejamento.gov.br/>

Outras fontes consultadas

Asociación de Industriales Metalurgicos de la República Argentina
<http://www.adimra.org.ar/>

Centro de Estudios para la Producción
<http://www.cep.gov.ar/>

Confederação Nacional da Indústria
<http://www.cni.org.br/>

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
<http://www.fiesp.com.br/>

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

<http://www.iedi.org.br/>

Unión Industrial Argentina

<http://www.uia.org.ar/>

Entrevistas realizadas

Andrés Tavosnaska – Centro de Estudios para la Producción

Diego Coatz – Unión Industrial Argentina

Ignacio Bruera – Fundación Observatorio Pymes

Paula Garnero - Asociación de Industriales Metalurgicos de la República Argentina

Índice de tabelas e gráficos

Tabelas:

Tabela 1: Brasil – indicadores selecionados, p. 35.

Tabela 2: Argentina – PIB industrial a preços de produtor segundo grandes divisões, 1976-1989, em percentagem, p. 55.

Tabela 3: Argentina – PIB industrial a preços de produtor segundo grandes divisões, 1993-2001, em milhões de pesos e percentagens, p. 62.

Tabela 4: Argentina – Impostos ao comercio exterior, em percentagens, p. 67.

Tabela 5: Principais Bancos Públicos em Argentina e Brasil. Volume de Ativos Financeiros. Em milhões de US\$, p. 123.

Tabela 6: Despesas em P&D, Argentina e Brasil, 1996-2007, p. 127.

Tabela 7: Argentina-Brasil – Crescimento do volume físico da produção (1998-2008 e subperíodos), em %, p. 149.

Tabela 8: Argentina-Brasil – Participação do valor bruto da produção setorial no valor bruto da indústria manufatureira, em %. Ano 2007, p. 152.

Gráficos:

Gráfico 1: Brasil – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (1995-2010), p. 36.

Gráfico 2: Brasil – Pessoal ocupado e produção física (1985-2007), p. 39.

- Gráfico 3: Brasil – Participação da indústria no PIB total em porcentagens (1995-1989), p. 41.**
- Gráfico 4: Brasil – Produto Interno Bruto (PIB): variação real anual (em %), p. 43.**
- Gráfico 5: Brasil – Taxa básica de juros (Selic) – Média 1996-2009 (em %), p. 43.**
- Gráfico 6: Brasil – Dívida total líquida do setor público com Petrobras e Eletrobrás (1994-2008), p. 44.**
- Gráfico 7: Brasil – Exportações, importações, saldo balança comercial e saldo TC (1994-2010). Em milhões de dólares, p. 45.**
- Gráfico 8: Brasil – Reservas internacionais e empréstimos do FMI, em milhões de dólares, final do período, p. 46.**
- Gráfico 9: Brasil – Taxa de câmbio nominal média real/US\$ e taxa de câmbio efetiva real, p. 47.**
- Gráfico 10: Brasil – Taxa de desemprego (1995-2010). Porcentagem da PEA, p. 49.**
- Gráfico 11: Brasil – Taxa de investimento a preços correntes (1994-2010), p. 50.**
- Gráfico 12: Argentina – Participação da indústria no PIB total, em porcentagens, 1974-1989, p. 54.**
- Gráfico 13: Argentina - Produto Interno Bruto (PIB): Variação real anual em porcentagens, 1991-2009, p. 63.**
- Gráfico 14: Argentina – Taxa de desemprego, 1991-2007, p. 64.**
- Gráfico 15: Argentina - Exportações, importações, saldo balança comercial e saldo em transações correntes (TC) 1992-2010. Em milhões de dólares, p. 65.**
- Gráfico 16: Argentina – Produção Industrial (IVF). Variação % interanual, 1995-2009, p. 65.**
- Gráfico 17: Argentina - Reservas Internacionais (US\$ milhoes), 1991-2010, p. 70.**
- Gráfico 18: Argentina - Dívida Setor Público Nacional, 1992-2008. Em porcentagem do PIB no final do período, p. 71.**
- Gráfico 19: Argentina – Índice de Preços ao Consumidor, IPC-INDEC e IPC privados, 2003-2010, p. 72.**
- Gráfico 20: Brasil – Desembolsos anuais do BNDES por setor CNAE, em milhões de reais (2002-2001), p. 92.**
- Gráfico 21: Brasil – Intercâmbio comercial com a Argentina – Totais gerais em milhões de US\$ (1991-2011), p. 151.**

Índice de siglas e abreviaturas

ABDI – Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial

APEX – Agencia de Promoção de Exportações

APL – Arranjos Produtivos Locais

BANADE – Banco Nacional de Desarrollo

BCB – Banco Central do Brasil

BCRA – Banco Central de la República Argentina

BICE – Banco de Inversión y Comercio Exterior

BNA – Banco de la Nación Argentina

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CAEx – Comité de Análise de Ex-tarifários

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CBA – Centro de Biotecnologia da Amazônia

CDES – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COPOM – Comité de Política Monetária

CSLL – Contribuição Sobre Lucro Líquido

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

EBR – Empresa Brasileira de Radiofármacos

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

FGE – Fundo de Garantia à Exportação

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONCyT – Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica

FONSOFT – Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industrial del Software

FONTAR – Fondo Tecnológico Argentino

HEMOBRAS – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICT – Instituições de Ciência e Tecnologia

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

INDEC– Instituto Nacional e Estadísticas y Censos

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPI – Instituto Nacional de Propriedade Intelectual

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPC – Índice de Precios al Consumidor

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposta de Renda

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISI – Industrialização por Substituição de Importações

IVA – Impuesto al Valor Agregado

IVF – Índice de Variación Física

MCT – Ministério de Ciência, Tecnología e Inovação

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MF – Ministério da Fazenda

MPEs – Micro e Pequenas Empresas

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OMC – Organização Mundial do Comércio

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica

PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores

PADTV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a Televisão Digital

PASEP – Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDE – Plano de Desenvolvimento em Educação

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PEA – População Economicamente Ativa

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro

PIB – Produto Interno Bruto

PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior

PIS – Programas de Integração Social

PITCE – Política Industrial Tecnológica e de Comercio Exterior

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PROEX – Programa de Financiamento às Exportações de Bens e Serviços

PROFARMA – Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde

PROGEX – Programa de Apoio Tecnológico à Exportação

PROSOFT – Programa do BNDES para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de *Software* e Serviços Correlatos

PyMES – Pequenas y medianas empresas

RECAP – Regimes Especiais de Tributação para a Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

REPES – Regimes Especiais de Tributação para a Plataforma e Exportação de Serviços e Tecnologias da Informação

SNI – Sistema Nacional de Inovação

TEC – Tarifa Externa Comum

TI – Tecnologias da informação

URV – Unidade Real de Valor

UVT – Unidades de Vinculación Tecnológica

YPF – Yacimientos Petroliferos Fiscales